



Istituto Pugliese di
Ricerche Economiche e
Sociali

Rapporto Puglia 2015

CACUCCI  EDITORE
BARI

The logo for CACUCCI EDITORE is a circular emblem with a laurel wreath border. Inside the circle, the letters 'CE' are prominently displayed in a stylized, serif font, with a small crown-like element above the 'E'.



L'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES), fondato nel 1968, è un'associazione tra enti pubblici espressioni del sistema delle Autonomie locali e funzionali della regione Puglia. Sono Soci fondatori la Regione Puglia, le Province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, i Comuni di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, il Politecnico di Bari, l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", l'Università degli Studi di Foggia e l'Università del Salento, le Camere di Commercio di Bari, Brindisi e Taranto e l'ISPE (A.S.P.).

Le finalità dell'Istituto sono rivolte principalmente ad assicurare, attraverso attività di studio e ricerca, la definizione, l'attuazione e la valutazione delle politiche regionali di sviluppo.

La Regione Puglia "si avvale dell'IPRES per la promozione e la realizzazione di attività di studio, ricerca, programmazione e accrescimento professionale della pubblica amministrazione in materia di sviluppo sociale ed economico" (L.R. 12 gennaio 2005 n. 1 - Titolo I, Capo V, art. 57, 1° comma).

L'Istituto è dotato di personalità giuridica (Decreto del Presidente della Regione Puglia n. 1284 del 15 ottobre 1998) e possiede i requisiti degli "organismi di diritto pubblico", fissati all'art. 3, comma 26, del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163; inoltre, per la sua qualità di istituzione senza scopo di lucro, controllata e finanziata in prevalenza da amministrazioni pubbliche, è inserito nell'elenco delle unità istituzionali del settore delle "Amministrazioni pubbliche" (art. 1, comma 5 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 - "Legge finanziaria 2005") pubblicato annualmente dall'ISTAT.

La compagine associativa attualmente è composta dalla Regione Puglia, dai Comuni di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, dall'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", dall'Università del Salento, dalle Camere di Commercio di Bari e Brindisi e dall'ISPE (A.S.P.).

Consiglio di Amministrazione: Prof. Vito Sandro Leccese (Presidente), Dott. Alessandro Ambrosi, Rag. Fernando Cocola, Dott. Mario de Donatis (Vice Presidente), Dott. Luciano Loiacono.

Comitato Tecnico – scientifico: Prof. Nicola Di Cagno (Presidente), Prof. Vito Peragine, Prof. Luigi Ranieri, Prof. Umberto Salinas, Prof. Ennio Triggiani.

Revisore dei conti: Dott.ssa Pamela Palmi

Direttore Generale: Dott. Angelo Grasso

IPRES
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

Rapporto Puglia 2015

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2015 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Rapporto Puglia 2015

Il presente volume è realizzato nell'ambito del Programma annuale delle ricerche approvato dall'Assemblea dei Soci dell'Istituto.

Il coordinamento del volume è stato curato da Angelo GRASSO (Direttore Generale).

Hanno collaborato alla redazione Gianfranco GADALETA (Responsabile Area Sociale, capitoli 12, 13 e 14), Roberta GARGANESE (Responsabile Area Istituzionale, capitoli 1, 2, 3 e 8), Nunzio MASTROROCCO (Responsabile Area territoriale, capitoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 e 16), Giuseppe MORGESE (Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari, capitolo 15), Vincenzo Rocco SANTANDREA (Responsabile Area Economica, capitoli 8, 9, 10 e 16).

Hanno collaborato alla stesura del volume i Ricercatori Iary GOFFREDO (capitoli 1, 4, 5 e 11), Elisa CALÒ (capitoli 3, 6 e 7), Alessandro LOMBARDI (capitoli 9 e 10).

Gli studi sono stati elaborati, per la gran parte, sulla base dei dati statistici contenuti nel *datawarehouse* "Puglia in cifre", disponibile sul sito www.ipres.it; l'aggiornamento continuo della banca dati è curato da Elisa CALÒ, Iary GOFFREDO e Alessandro LOMBARDI; Nunzio MASTROROCCO cura la validazione statistica dei dati.

L'Istituto sente di dover rivolgere un vivo ringraziamento alle realtà istituzionali che con la loro attiva collaborazione rendono possibile la realizzazione e l'aggiornamento continuo del *datawarehouse* "Puglia in cifre": Aeroporti di Puglia S.p.A., AQP - Acquedotto Pugliese S.p.A. - Direzione staff e qualità, Banca d'Italia - Divisione di analisi e ricerche economiche territoriali della Banca d'Italia, sede di Bari, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bari - Ufficio di statistica, ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica, RAI - Radio Televisione Italiana - Direzione produzione abbonamenti e attività per le Pubbliche Amministrazioni di Torino, Regione Puglia - Assessorato al Diritto allo studio e formazione, Assessorato al Mediterraneo, cultura, turismo, Assessorato alla Solidarietà, i componenti del Nucleo CPT, Ragioneria Generale dello Stato per i dati del Conto annuale del personale, Agenzia Regionale per la mobilità nella Regione Puglia (A.Re.M.), SVIMEZ.

Un particolare ringraziamento va a tutto il personale dell'IPRES impegnato nelle attività di supporto alla preparazione del volume: Guglielmo CINQUEPALMI, Fausto CIRRILO, Gianni MENGA, Rossella DI SANTO, Sabrina VITONE.

Si ringrazia l'Editore Cacucci per il prezioso contributo all'impostazione grafica ed editoriale della pubblicazione.

Indice

PREFAZIONE	11
PRESENTAZIONE	13
INTRODUZIONE	15

PARTE PRIMA

Sezione istituzionale

1.	Il personale degli enti pubblici	25
	1. Premessa; 2. I dipendenti pubblici in Italia: un confronto internazionale, 3. Il personale degli enti pubblici territoriali pugliesi; 4. Conclusioni.	
2.	La finanza territoriale	39
	1. Premessa, 2. L'andamento della finanza degli enti territoriali in Italia nel 2014; 3. Le dinamiche finanziarie degli enti territoriali in Puglia; 4. Conclusioni.	
3.	Gli interventi delle politiche di coesione	55
	1. Premessa; 2. Dinamiche delle regioni europee in funzione delle politiche di coesione: cicli 2007-2013 e 2014-2020; 3. Le politiche di coesione in Puglia; 3.1 Localizzazione territoriale; 3.2 Fonti di finanziamento; 3.3 Natura specifica dell'intervento; 3.4 Settore e area tematica dell'intervento; 4. Conclusioni.	

Sezione territoriale

4.	I sistemi produttivi territoriali	77
	1. I Sistemi Locali del Lavoro: definizioni e aspetti generali; 2. Ricognizione sullo stato attuale dei Sistemi Locali del Lavoro: aspetti metodologici ed analisi degli ultimi dati; 3. Il confronto con dati nazionali; 4. Conclusioni.	
5.	I sistemi urbani	97
	1. I sistemi urbani come "rete"; 2. I "poli urbani" pugliesi delineati dai flussi pendolari; 3. Analisi statistica dei dati: mezzo impiegato, luogo di destinazione e durata degli spostamenti; 4. Conclusioni.	



6. Il trasporto pubblico locale 111

1. Introduzione; 2. Il contesto normativo di riferimento; 3. Il Piano Regionale dei Trasporti e i suoi documenti attuativi; 3.1 Il Piano Attuativo 2015-2019 del Piano Regionale dei Trasporti; 3.2 Il Piano Triennale dei Servizi 2015-2017 del Piano Regionale dei Trasporti; 4. Analisi statistica del settore dei trasporti; 5. Conclusioni.

7. La gestione dei rifiuti solidi urbani 133

1. Introduzione; 2. Il contesto normativo di riferimento; 2.1 Il modello di governance; 2.2 Il modello di organizzazione regionale: il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani; 3. Analisi statistica della gestione dei RSU nella regione Puglia; 4. Conclusioni.

Sezione economica

8. L'economia 151

1. Introduzione; 2. Il Conto economico regionale del 2014; 3. Il prodotto e le importazioni nette; 4. I consumi e gli investimenti; 5. Il valore aggiunto; 6. Valore aggiunto per occupato; 7. Conclusioni.

9. Il mercato del lavoro in Puglia 165

1. Il mercato del lavoro nel 2014; 1.1 I principali indicatori di sintesi; 1.2. Il mercato del lavoro tra giovani e anziani; 1.3 Il potenziale di lavoro; 1.4 Settori e carattere dell'occupazione; 1.5 Le Comunicazioni Obbligatorie; 2. Il mercato del lavoro nel primo semestre 2015; 2.1 I principali indicatori di sintesi; 2.2 Il potenziale di lavoro; 2.3 Settori e carattere dell'occupazione; 3. Rapporti di lavoro attivati e cessati nel primo semestre 2015; 3.1 Le Comunicazioni Obbligatorie; 3.2 L'Osservatorio INPS.

10. Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro 185

1. La riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro: una sintesi; 2. La spesa per le politiche attive del lavoro; 3. La struttura dei Servizi pubblici per l'impiego; 4. Principali dati sulle politiche attive del lavoro; 5. Politiche attive per i giovani – Il programma “Garanzia Giovani”; 5.1 Il programma; 5.2 Lo stato di attuazione.

Sezione sociale

11. Dinamiche demografiche 205

1. La popolazione residente; 2. Lettura dei principali indicatori strutturali; 3. Il processo di invecchiamento della popolazione; 4. Indicatori sul contesto familiare; 5. Il carico sociale; 6. La componente straniera; 7. Conclusioni.

12. I livelli essenziali di assistenza sanitaria 227

1. Introduzione; 2. I livelli essenziali di assistenza; 3. I livelli essenziali di assistenza in Puglia; 4. Conclusioni.

<i>Indice</i>	9
13. L'integrazione socio-sanitaria	241
1. Introduzione; 2. L'integrazione socio-sanitaria; 3. I servizi all'infanzia e agli anziani nel Piano di Azione e Coesione; 4. Conclusioni.	
14. Il settore no profit	251
1. Introduzione; 2. Il settore no profit pugliese; 3. Conclusioni.	

PARTE SECONDA

15. La strategia macroregionale adriatico-ionica	265
1. Introduzione. Cenni alla cooperazione territoriale in Europa; 2. Le strategie macroregionali dell'Unione europea; 3. La strategia adriatico-ionica (EUSAIR): evoluzione storica e caratteri generali; 4. <i>Segue</i> : i pilastri della strategia e le risorse utilizzabili; 5. <i>Segue</i> : la <i>governance</i> della macroregione; 6. Conclusioni.	
16. Un'analisi socio-economica della macroregione adriatico-ionica	289
1. Premessa; 2. Aspetti territoriali e demografici; 2.1 Elementi introduttivi; 2.2 Elementi demografici; 3. L'economia; 4. Il mercato del lavoro; 5. L'interscambio commerciale; 6. L'istruzione; 7. La ricerca e sviluppo; 8. Le infrastrutture; 9. Il turismo; 10. Conclusioni.	
Bibliografia generale	317
Sitografia	323

Prefazione

Il Rapporto Puglia 2015 è stato redatto nell'ambito del Programma annuale delle ricerche approvato dall'Assemblea dei Soci dell'Istituto.

Il volume si articola in due parti, la prima ha caratteri di stabilità quanto ad oggetto e metodologia di analisi e raccoglie i contributi individuati sulla base delle linee di ricerca del Programma triennale; la seconda è riservata ad un tematismo diverso di anno in anno.

L'individuazione dei contenuti è il risultato di riflessioni maturate in seno al Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, mentre l'impostazione del Rapporto è stata curata dal Comitato tecnico-scientifico.

I lavori pubblicati nel volume rappresentano, secondo una recente consuetudine che va consolidandosi, il punto di arrivo di percorsi di ricerca rispetto ai quali i diversi step di approfondimento sono, con assidua frequenza, divulgati sul sito internet dell'Istituto, reso negli ultimi mesi molto più ricco e dinamico.

Ai fini dello sviluppo di tali percorsi di ricerca, preziose sono le relazioni di collaborazione che l'Istituto intrattiene, in maniera sempre più consolidata, con il sistema universitario regionale e nazionale, la rete degli Istituti regionali di ricerca (Ires Piemonte, Irpet Toscana, Eupolis Lombardia, Liguria ricerche, Srm), l'Istat, la Svimez, l'Aisre (Associazione italiana di scienze regionali), la Siep (Società italiana di economia pubblica), l'Issirfa CNR e gli altri Enti di ricerca del sistema regionale pugliese.

L'attività di ricerca, infatti, per sua natura incentrata su processi di acquisizione, analisi e interpretazione di dati e informazioni, incrementa la sua efficacia quando si instaurano, tra i diversi soggetti a vario titolo coinvolti in tali processi, relazioni di collaborazione che consentono di mettere in rete conoscenze e competenze.

Come è nella tradizione dell'Istituto, l'approccio alle analisi è prevalentemente di tipo quantitativo, per poter proporre, nei vari ambiti tematici, una robusta base di dati statistici certificati e tuttavia questa edizione del Rapporto, rispetto a quelle passate, risulta ancora più nettamente caratterizzata come raccolta di contributi di ricerca applicata a supporto della programmazione e delle politiche regionali.

Per queste ragioni, il ruolo del Rapporto Puglia può risultare certamente ancora più prezioso in una fase, come quella attuale, di apertura di una nuova legislatura regionale, nella quale si va avviando - anche per effetto di riforme approvate su scala nazionale - un corposo processo di rinnovamento.

Prof. Vito Sandro Leccese
Presidente

Presentazione

Il Rapporto Puglia 2015 si struttura in quattro sezioni - Istituzionale, Territoriale, Economica, Sociale - seguendo l'articolazione in aree tematiche di ricerca dell'Istituto, recentemente rinnovata, e si chiude con un Focus dedicato alla strategia europea per la macroregione Adriatico-Ionica.

Entrando nel dettaglio delle singole sezioni del Rapporto, quella istituzionale è finalizzata a predisporre una rappresentazione e ad effettuare il monitoraggio dell'assetto organizzativo e finanziario del sistema delle Autonomie regionali, attraverso tre contributi dedicati al personale degli Enti pubblici, alla finanza territoriale ed agli interventi delle politiche di coesione.

Alla sezione territoriale è invece assegnato il compito di monitorare, approfondire e ordinare l'analisi della dimensione territoriale dei fenomeni riferibili all'evoluzione del sistema produttivo regionale e del sistema degli insediamenti urbani, anche con riferimento ai settori di intervento nei quali la Regione ha più rilevanti competenze funzionali (trasporto locale e rifiuti).

La sezione economica esamina le variabili del sistema economico regionale nel contesto della circoscrizione meridionale, nazionale e dell'Unione Europea, approfondendo le dinamiche più strutturali del mercato del lavoro e le politiche attive, e stimando le grandezze finanziarie d'interesse regionale delle politiche nazionali.

Alla sezione sociale è riservato il compito di elaborare una rappresentazione del sistema di welfare regionale. A tal fine si indagano i più significativi cambiamenti demografici, si osservano i sistemi regionali sanitario e socio-sanitario e gli enti del settore non profit.

Il focus sulla macroregione Adriatico-Ionica si articola, infine, in un contributo di illustrazione della strategia europea ed in un'analisi socio-economica dell'area.

Tutti i contributi di ricerca del volume si caratterizzano come approfondimenti tematici finalizzati a delineare un quadro conoscitivo indispensabile per programmare consapevolmente gli interventi territoriali di policy.

Si tratta di contributi originali perché specificamente rivolti al territorio pugliese, e sviluppati anche attraverso l'analisi puntuale di informazioni riportate in molteplici banche dati istituzionali, la cui disponibilità l'Istituto ricerca e valorizza sistematicamente in tutte le proprie attività.

In un periodo, come quello attuale, in cui proliferano in maniera crescente 'open data' relativi a svariati ambiti tematici, il valore aggiunto di pubblicazioni come il 'Rapporto Puglia' è infatti quello di favorire, in primo luogo, la divulgazione di microdati specificamente territorializzati ed, anche e soprattutto, quello di fornire, in maniera organica e metodologicamente strutturata, una chiave di lettura dei fenomeni che da quei dati sono rappresentati.



In questa ottica, il Rapporto si propone sia di sostenere coloro che, a vari livelli, sono chiamati a programmare, a gestire ed a valutare le politiche pubbliche territoriali, sia di divulgare questi lavori di ricerca presso tutto coloro - ricercatori, studiosi e comuni cittadini - che coltivino specifici interessi sui temi trattati.

Prof. Nicola Di Cagno
Presidente Comitato tecnico-scientifico

Introduzione

Mentre si rinnovano i segnali di fiducia delle imprese e dei consumatori, lasciando prevedere una evoluzione positiva del ciclo economico, ed in un contesto internazionale nel quale al rallentamento delle economie dei Paesi emergenti è sopravvenuto il clima di preoccupazione dopo gli attentati terroristici di matrice islamista del 13 novembre a Parigi, appare evidente la necessità di un cambio di passo nelle politiche rivolte al superamento dello storico divario italiano.

Le politiche di coesione promosse dall'Unione europea, pur avendo il merito di avere innovato gli strumenti delle politiche di intervento a disposizione dei diversi livelli di governo – ad esempio attraverso la *Smart Specialisation Strategy* (SSS) ed i *Piani di rafforzamento amministrativo* (PRA) – non appaiono in grado di assicurare, nella misura necessaria, gli obiettivi di sviluppo da perseguire; tanto appare confermato sia dagli effetti registrati nei cicli di programmazione già conclusi e in via di completamento, sia dalle stesse previsioni di impatto macroeconomico della programmazione 2014 – 2020.

Rispetto all'endemico divario tra le due macro-aree del Paese, documentato anche di recente da fonti molto autorevoli, le aspettative sono pertanto rivolte alle misure governative annunciate con il *Masterplan* per il Mezzogiorno e, al tempo stesso, alla revisione delle politiche ordinarie che, come autorevolmente auspicato già nel 2009 dal Governatore protempore della Banca d'Italia, dovrebbero essere adeguatamente contestualizzate rispetto ai territori per poterne cogliere le specifiche esigenze di sviluppo.

In questo scenario il "Rapporto Puglia 2015" propone i risultati dei principali studi realizzati nell'anno dall'IPRES, strutturati nelle sezioni istituzionale, territoriale, economica e sociale ed in un focus dedicato alla macroregione Adriatico – Ionica.

I contributi della sezione istituzionale sono dedicati in particolare al personale degli enti pubblici, alla finanza territoriale ed agli interventi delle politiche di coesione.

Con riferimento al primo tema, l'analisi ha permesso di riscontrare la presenza negli enti pubblici pugliesi, ancora più marcata rispetto al contesto nazionale, di alcune criticità relative, in particolare, alla scarsa presenza femminile, all'elevata età media ed alle basse qualifiche. Oltre al tema del 'dimensionamento funzionale e territoriale' degli organici rispetto ai fabbisogni (ed a quello dei correlati processi di mobilità) – da affrontare attraverso i decreti attuativi della recente riforma della Pubblica Amministrazione – si pone, quindi, anche l'urgenza di implementare nuovi strumenti di management delle risorse umane, per far fronte alle caratteristiche proprie del personale pubblico.

La dinamica finanziaria degli enti territoriali pugliesi che emerge dall'analisi risulta caratterizzata da andamenti piuttosto simili a quelli fatti registrare dai rispettivi comparti a livello nazionale ove, con riferimento alle Regioni, in particolare, il quadro delineato presenta importanti criticità legate ad una delicata fase di passaggio per la tenuta degli equilibri finanziari dei prossimi anni. La caduta verticale dei trasferimenti e la contrazione delle basi imponibili denotano una dinamica congiunturale caratterizzata



da crescenti tensioni di cassa. Rispetto alle Province, lo svuotamento funzionale connesso al processo di riordino istituzionale in atto si è tradotto, già nel 2014, in un drastico calo delle riscossioni e dei pagamenti, in particolare di quelli in conto capitale. Per l'aggregato dei Comuni si osserva, rispetto alle entrate, il radicarsi di un meccanismo distortivo (prodotto dalle manovre finanziarie susseguites a partire dal 2011) in virtù del quale il concorso degli enti agli obiettivi di finanza pubblica pesa, in ultima istanza, sui cittadini, in termini di aumento della pressione fiscale. Sul fronte dei pagamenti, anche il dato pugliese conferma il drastico calo delle spese in conto capitale. In questo contesto, nei prossimi mesi, un ruolo importante nel complessivo processo di riassetto della finanza territoriale assumeranno, tra l'altro, il perfezionamento del percorso di riordino istituzionale delle Province, l'entrata in vigore della riforma contabile, la riforma del patto di stabilità interno, l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, la piena applicazione dei fabbisogni standard, la definizione delle leggi regionali legate alla gestione associata intercomunale dei servizi.

Rispetto agli interventi delle politiche di coesione, l'analisi ha confermato come, anche in Puglia, l'elevata frammentazione e la limitata dimensione unitaria degli interventi rappresentino senz'altro un punto di notevole criticità. In proposito, è opportuno sottolineare come, pur avendo la Commissione europea più volte sostenuto la necessità di concentrare gli interventi, particolarmente in Italia, su un numero limitato di grandi ambiti, la stessa non abbia poi di fatto facilitato tale processo imponendo alcuni dimensionamenti di massima delle politiche e invitando gli Stati membri a non trascurare tutta una serie di interventi che essa stessa ritiene importanti. Rispetto alle fonti di finanziamento, è stato osservato come il rapporto tra fondi comunitari e nazionali destinati alle politiche di coesione paia fortemente sbilanciato in favore dei primi. Tale circostanza conferma la tesi, sostenuta in anni recenti da autorevoli osservatori, che ritiene sia ormai venuto meno uno dei requisiti propri dei fondi europei, ovvero quello per il quale questi dovevano caratterizzarsi come 'addizionali' – e non 'sostitutivi' – rispetto ai fondi nazionali. Infine, la riclassificazione dei progetti per dimensionamento demografico dei singoli comuni beneficiari ha confermato come sia certamente più complicato, per comuni di minori dimensioni – più difficilmente dotati delle necessarie strutture organizzative e professionalità – aggiudicarsi finanziamenti come quelli dei fondi strutturali. In tal senso, sarebbe auspicabile lo sviluppo di forme aggregative che – attraverso la condivisione di risorse e competenze – possano accrescere, anche nei piccoli centri, la capacità di progettare e candidare proposte progettuali competitive.

I contributi della sezione territoriale prendono in esame l'articolazione dei sistemi produttivi e di quelli urbani, il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti.

Con riferimento al primo aspetto, la Puglia risulta essere, a livello nazionale, la quinta regione per numero di Sistemi Locali del Lavoro (SLL) attivi – al pari della Calabria (44) –, e preceduta da Sicilia (71), Lombardia (51), Toscana (48) e Campania (48). In generale, la dimensione media dei SLL appare in Puglia abbastanza ridotta, visto che il più numeroso comprende 24 Comuni, mentre sono ben 13 quelli composti dal numero minimo possibile di comuni, ovvero 2. Tra i SLL pugliesi 3 risultano essere composti da comuni appartenenti a diverse province, nessuno include anche comuni appartenenti ad altre regioni, ma – di contro – vi sono 2 SLL di altre regioni in cui convergono 2 comuni pugliesi. Rispetto al 2001 il numero dei SLL in Puglia si è accresciuto 2 unità.

Rispetto ai sistemi urbani, l'analisi ha evidenziato una scarsa propensione alla mobilità pendolare da parte dell'intera popolazione nazionale, particolarmente accentuata nelle regioni del Mezzogiorno ed ancora di più in Puglia. Tale ritrosia si manifesta sia a

livello di frequenza di soggetti che effettuano spostamenti quotidiani, che rispetto alla distanza percorsa e al tempo impiegato. In generale, inoltre, gli spostamenti in auto sono ancora troppo predominanti rispetto a quelli compiuti con i mezzi pubblici (bus, treno, ecc.) per non pensare che tale deficit sia il sintomo di una scarsa dotazione infrastrutturale o di una efficienza ancora troppo bassa del settore dei trasporti.

Ed in effetti molto critico è, in Puglia, l'indicatore concernente l'utilizzo del Trasporto Pubblico Locale (TPL): il numero di passeggeri trasportati nei comuni capoluogo di provincia, infatti, non solo è praticamente rimasto il medesimo dal 2000 al 2013, ma è anche fortemente al di sotto della media nazionale e ripartizionale. Anche l'indicatore relativo all'utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto per motivi di studio e di lavoro, dopo andamento altalenante, nel 2014 è tornato ai valori del 1995. Inoltre, con riferimento alla dotazione infrastrutturale, emerge la netta predominanza della rete stradale rispetto a quella ferroviaria e autostradale: la Puglia presenta una situazione di svantaggio in particolare rispetto a quest'ultima modalità. Al contrario, in media, evidenzia indicatori virtuosi in termini di rete ferroviaria.

Infine, rispetto alla gestione dei rifiuti solidi urbani, l'andamento dei principali indicatori sembra evidenziare l'avvio di un trend positivo, che trae ulteriore forza dalla disponibilità del Piano di Gestione dei RSU (cui recentemente è stato affiancato anche il Piano di Gestione per i Rifiuti Speciali). In questo campo, il fenomeno dell'abbandono abusivo e incontrollato dei rifiuti su aree produttive costituisce ancora un forte ostacolo alla chiusura del ciclo dei rifiuti, determinando pesanti ripercussioni in termini sia economici sia ambientali.

La sezione economica si sofferma sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche, del mercato del lavoro e delle politiche attive.

La partecipazione della regione pugliese al prodotto interno dell'area meridionale è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo ventennio, con oscillazioni tra il 18,5% ed il 19,0% (il valore più alto è registrato nel biennio 1999 -2000 e nel 2014). Dal 2008 al 2014 la riduzione del PIL regionale è stata del -7,7% (circa 5,5 miliardi in valore assoluto) e quella del Mezzogiorno del -11,1%; nello stesso periodo l'Italia ha registrato una riduzione del -8,1% mentre Unione Europea a 28 ed Eurozona a 19 hanno segnato una crescita, rispettivamente, del +7,3 e del +5,1 e l'economia tedesca è cresciuta nello stesso periodo del +13,8%. Sul fronte della domanda interna si registra una sostanziale tenuta dei consumi, mentre si contraggono in modo significativo gli investimenti fissi lordi. Questi ultimi, dopo aver raggiunto un picco del 2008 con circa 14,8 miliardi di euro in termini reali, subiscono una forte contrazione soprattutto a partire dal 2012, raggiungendo nel 2013 circa 10,5 miliardi di euro in termini reali (circa 4,3 miliardi in meno rispetto al 2008). Tuttavia, gli investimenti rappresentano ancora una quota rilevante del PIL pugliese, superiore a quella delle altre ripartizioni territoriali. La Puglia, con un PIL pro capite nel 2014 pari al 54,2% di quello del Centro-nord, appare ancora distante dal resto del Paese (per il Mezzogiorno tale indicatore è pari al 56,3%); così come ampio è il differenziale rispetto all'Unione Europea: il PIL pro capite pugliese è pari al 62,7% del valore medio dell'UE a 28.

L'analisi degli andamenti del mercato di lavoro ha mostrato come nel 2014 gli occupati in Puglia siano stati 1.144.000 unità, in diminuzione di 15.000 unità rispetto all'anno precedente (-1,3%), e di ben 135.000 unità rispetto al 2008 (-10,5%), anno in cui si è avviato il periodo di grande recessione. Considerando la dinamica del tasso di occupazione e di disoccupazione nell'ultimo decennio emerge con molta evidenza l'impatto fortemente negativo sull'occupazione regionale della crisi. In prospettiva dell'Agenda



Europea 2020, risulta molto distante l'obiettivo target del tasso di occupazione sia a livello nazionale ma soprattutto a livello regionale. Come è noto l'obiettivo posto a base del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali a livello europeo è pari ad un tasso di occupazione del 75% tra le persone con una età tra 20 e 64 anni. La Puglia fa registrare un tasso di occupazione per questa classe di età del 45,7% nel 2014, circa 29 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo target. La situazione media a livello nazionale è migliore ma il divario rispetto all'obiettivo target è di circa 15 punti percentuali. Un divario molto ampio, tanto che l'obiettivo target ancora in essere nei programmi di riforma nazionale è pari al 67-69%, ovvero tra 6 e 8 punti percentuali in meno (corrispondenti a circa 2,2-2,9 milioni di occupati in meno).

La recente riforma del mercato del lavoro ha confermato le competenze delle Regioni in materia di programmazione di politiche attive del lavoro e le relative funzioni amministrative. Infatti, il nuovo sistema si basa sui Centri per l'Impiego che svolgono, in via esclusiva, le seguenti attività: presa in carico, profilazione, rilascio dell'assegno di ricollocazione e gestione della condizionalità. Per quanto riguarda le attività specialistiche, le Regioni potranno prevedere forme e modelli di coinvolgimento dei soggetti privati accreditati, utilizzando i costi standard definiti dall'Agenzia nazionale (ANPAL) e garantendo la libertà di scelta della persona del fornitore del servizio specialistico. L'attuazione complessiva viene demandata a specifici atti di intesa tra Ministero del Lavoro e singole Regioni, anche per tener conto dei diversi modelli organizzativi del sistema dei Servizi pubblici per l'impiego attualmente in essere. Per la Puglia e il suo sistema dei Servizi per il lavoro, pubblico e privato, si tratta di un percorso impegnativo in un ambito molto delicato per il mercato del lavoro.

La sezione sociale del volume indaga i più significativi cambiamenti demografici, i sistemi regionali sanitario e socio-sanitario e gli enti del settore non profit.

Sul piano demografico, l'analisi della struttura della popolazione per classi di età della Puglia mostra come, a conferma del processo di invecchiamento in atto, il picco della consistenza si abbia ormai in corrispondenza di classi di età intorno ai 50 anni sia per la componente maschile che per quella femminile. La popolazione straniera residente in Puglia ha fatto registrare nel decennio 2004-2015 un significativo incremento passando da circa 43 mila unità a 117.732 individui.

Rispetto al sistema sanitario, appare chiaro l'imponente sforzo riorganizzativo messo in campo dalla sanità pugliese, indotto anche dai vincoli imposti dal Piano di Rientro, in un contesto di definanziamento dei sistemi sanitari regionali e di tagli lineari alla spesa.

Alla riorganizzazione della rete ospedaliera ha fatto da contraltare il potenziamento dei servizi territoriali: i dati evidenziano come in quasi dieci anni (dal 2002 al 2012) il tasso di ricoveri inappropriati ha registrato un decremento del 50% circa. Ulteriore elemento da porre all'attenzione riguarda la "mobilità passiva", che, tra il 2006 ed il 2011, ha subito un decremento del 14% circa.

Rispetto alle istituzioni non profit, l'analisi ha mostrato come queste in Italia, nell'ultimo decennio, siano aumentate del 28 per cento, con un incremento dei lavoratori retribuiti di oltre il 60 per cento. Nella ripartizione Sud, la Puglia registra in termini assoluti il valore più elevato di istituzioni non profit attive, pari a 15.105 (5,0 per cento del dato nazionale), e di unità locali (17.275, il 5,0 per cento del totale nazionale).

Il focus sulla macroregione Adriatico-Ionica si articola, infine, in un contributo di illustrazione della strategia europea ed in un'analisi socio-economica dell'area.

Rispetto alla strategia europea per la macroregione Adriatico-Ionica, l'analisi si è soffermata in particolare sul modello di *governance* prescelto, sottolineando l'importanza della decisione assunta dal Governo italiano di istituire una Cabina di regia nazionale, nell'intesa che essa si riveli un forum effettivo – e non solo nominale – per il coinvolgimento delle Regioni, principali protagoniste operative dei progetti coordinati dall'EUSAIR.

L'analisi socio-economica dell'area ha evidenziato come le differenze in termini demografici, economici e del mercato del lavoro siano molto significative sia tra i Paesi dell'Unione Europea ed i Paesi candidati, sia all'interno degli stessi. Le dinamiche recenti mostrano andamenti divergenti sotto il profilo economico e demografico ed in questo ambito bisognerà verificare se la costruzione della macroregione Adriatico-Ionica potrà favorire processi di maggiore convergenza tra le diverse aree che la compongono. L'analisi ha mostrato anche la necessità di avere a disposizione – anche attraverso l'istituzione di uno specifico *osservatorio* – informazioni e dati raccolti e classificati in modo omogeneo nelle variabili e nelle serie temporali, con una articolazione territoriale simile sia per i Paesi membri dell'UE che per i quattro Paesi candidati.

Dott. Angelo Grasso
Direttore Generale

PARTE PRIMA

SEZIONE ISTITUZIONALE

1.

Il personale degli enti pubblici

Sommario: 1. Premessa; 2. I dipendenti pubblici in Italia: un confronto internazionale, 3. Il personale degli enti pubblici territoriali pugliesi; 4. Conclusioni.

1. Premessa

Negli ultimi anni le politiche economiche nazionali hanno mirato a limitare la crescita delle spese degli enti locali, e in particolare di quelle per il personale, attraverso la fissazione di tetti alla spesa, l'imposizione di vincoli al turnover e il divieto di assunzioni in caso di violazione del Patto di stabilità interno¹.

Di contro, nel medesimo periodo, la dinamica degli organici degli enti territoriali ha risentito degli effetti del decentramento amministrativo di alcune funzioni. Questo ha determinato, a livello nazionale, una riduzione del personale dei Comuni ed un aumento di quello delle Province, con andamenti differenziati nelle singole regioni².

La Corte dei Conti, nel recente 'Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica' ha sottolineato come: 'esaurita la fase più severa della crisi economica - al cui superamento hanno in parte contribuito anche le misure di contenimento della spesa per il personale pubblico - occorra riprendere il percorso di definizione di una ordinaria politica di

¹ In particolare, nel periodo interessato dagli effetti della crisi economica, gli interventi in materia di personale si sono sostanziati nel blocco della contrattazione collettiva (ferma al biennio 2008-2009), nell'introduzione di limiti al turnover del personale, nel divieto di crescita dei trattamenti economici individuali, con particolare riferimento alle componenti accessorie della retribuzione, attraverso la previsione di un tetto al dimensionamento dei fondi unici che alimentano la contrattazione di secondo livello parametrati al loro valore del 2010 e al numero dei dipendenti presenti in ciascun esercizio finanziario. La legge di stabilità per il 2015, con una significativa inversione di tendenza, ha prorogato solo alcune delle predette misure, disponendo un ulteriore rinvio di un anno della contrattazione collettiva (fino a tutto il 2015).

Recentemente, come è noto, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 178/2015 depositata il 23 luglio 2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta – dal giorno successivo alla pubblicazione della stessa sentenza nella Gazzetta Ufficiale e nei termini indicati in motivazione – del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante da tutta una serie di disposizioni introdotte a partire dalla c.d. "Manovra correttiva 2011" (D.L. n. 98/2011), specificate dal DPR n. 122/2013 e prorogate dalle Leggi di stabilità per il 2014 e il 2015.

² I divari territoriali nella dinamica, nelle dotazioni, nel costo, nella composizione per categoria economica e nelle caratteristiche del personale riflettono anche differenze nelle scelte gestionali e organizzative dei singoli enti (politiche di assunzione, di promozione, di esternalizzazione per la fornitura dei servizi).



personale in grado di intervenire sulle debolezze e sulle criticità di sistema, in parte acuite da un approccio fortemente condizionato dalle esigenze di rispettare i vincoli di bilancio³.

In tale contesto, sono da considerare elementi imprescindibili:

- la fisiologica ripresa dell'attività negoziale, che dovrà essere accompagnata da un riequilibrio nella composizione delle retribuzioni oggi caratterizzate dalla assoluta prevalenza delle componenti fisse e continuative, con minime disponibilità per una politica di personale incentrata sulla premialità e sulla valorizzazione del merito individuale;
- il dimensionamento del personale, da affrontare - superando l'approccio in termini di tagli lineari - attraverso un'attenta valutazione dell'effettivo fabbisogno 'al centro' e soprattutto sul territorio e la conseguente necessità di disporre di professionalità specifiche anche in relazione alla auspicata ripresa di investimenti in nuove tecnologie;
- il tema della mobilità del personale pubblico (da sempre uno dei punti critici, sul piano operativo, delle politiche di personale) da affrontare anche attraverso i decreti attuativi della recente riforma della Pubblica Amministrazione;
- il ricollocamento dei dipendenti soprannumerari - ovvero quelli eccedenti l'organico rideterminato - delle Province, che risultano destinatari di una complessa operazione di mobilità che vede coinvolti in prima battuta le Regioni e gli Enti locali (con possibilità di transito di un numero di unità pari al cento per cento dei cessati presso i predetti enti qualora non fosse sufficiente utilizzare ai fini del riassorbimento le ordinarie facoltà assunzionali)³.

A tal fine il presente contributo mira a descrivere, attraverso i dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), la composizione del personale degli enti pubblici della Regione Puglia⁴, mediante l'analisi, tra gli altri, dei seguenti elementi: consistenza e struttura del personale in servizio; età anagrafica; presenza femminile; titoli di studio; costo del lavoro e retribuzioni.

2. I dipendenti pubblici in Italia: un confronto internazionale

Nel 2014, secondo i dati Istat, la spesa pubblica per redditi da lavoro dipendente si è attestata in Italia sul valore di 163,8 miliardi (il 10,1 per cento del Pil) con una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al precedente esercizio.

A partire dall'anno 2011 - il primo interessato all'applicazione delle misure di contenimento della spesa introdotte dal decreto legge n. 78 del 2010 - la diminuzione complessiva della spesa per redditi da lavoro è stata di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto).

Tale andamento deriva, in un periodo di blocco della dinamica retributiva, dalla consistente flessione del numero dei dipendenti ed infatti il Conto Annuale predi-

³ Il riordino delle funzioni tra Regioni, Province, Città metropolitane ed Enti locali, prefigurato dalla legge n. 56 del 2014, ha trovato, infatti, attuazione sul piano operativo nella legge di stabilità per il 2015, in una obbligatoria ridefinizione delle dotazioni organiche degli enti di area vasta da correlare allo svolgimento esclusivo di quelle che la citata legge n. 56 (art. 1, comma 85) definisce come funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, servizi di trasporto, edilizia scolastica, repressione di fenomeni discriminatori in ambito lavorativo e promozione delle pari opportunità).

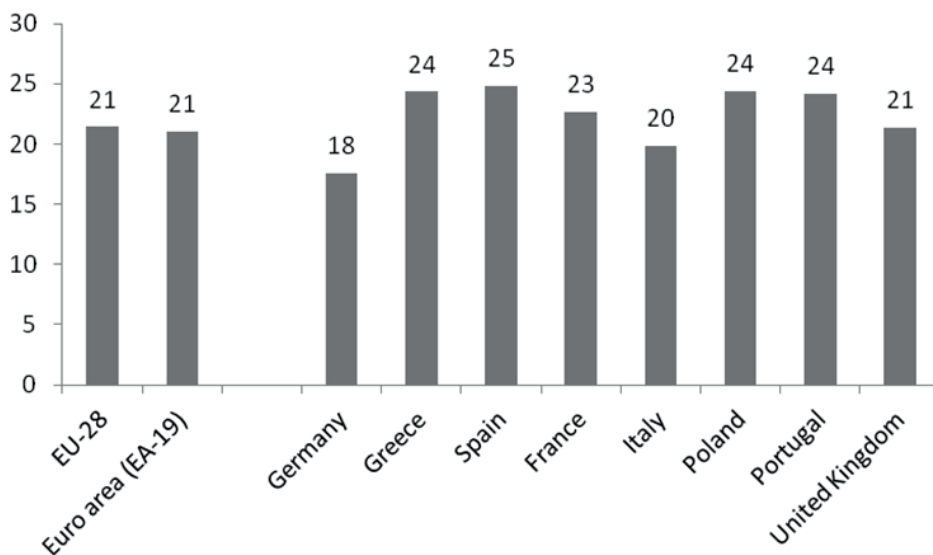
⁴ Restano esclusi dall'analisi i comparti delle Amministrazioni centrali (Scuola, Magistratura, Forze armate) e quello della sanità, oggetto, nell'ambito del Conto Annuale, di una rilevazione condotta con differente metodologia.

sposto dalla Ragioneria generale dello Stato evidenzia, nella nota introduttiva alla lettura dei dati, che il 2013 rappresenta il quinto anno consecutivo di riduzione della forza lavoro impiegata presso le pubbliche amministrazioni, con un calo (-0,2 per cento) peraltro decisamente meno evidente di quello registrato nei precedenti esercizi⁵. La riduzione di personale nel quinquennio 2008-2013 ha riguardato circa 200.000 unità (di cui 104.000 con contratto di lavoro a tempo determinato - prevalentemente personale precario della scuola stabilizzato nei ruoli) corrispondenti, in percentuale, al 5,7 per cento del totale⁶.

Le prime anticipazioni sulla consistenza del personale nel 2014 segnalano anche per quest'anno una ulteriore riduzione di dipendenti, più robusta di quella registrata nel 2013 (-1,4 per cento) e dovuta soprattutto alla dinamica del personale della scuola (-1,7 per cento nel mese di settembre 2014).

Rispetto al confronto internazionale, i dati Eurostat dimostrano come la spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici sia, in Italia, inferiore a quella media dell'Unione ed a quella dei principali Paesi europei, attestandosi su un valore pari al 20% del totale della spesa pubblica.

Fig. 1 - La spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici nei principali Paesi UE (valori in %).



Fonte: Eurostat 21 aprile 2015, Compensation of employees, General Government.

⁵ In proposito, è opportuno sottolineare che l'articolo 2, comma 10, del d.l. 101/2013 convertito con modificazioni dalla legge 125/2013, ha sancito l'estensione della rilevazione del costo del lavoro effettuata attraverso il Conto Annuale a tutti gli enti inseriti nella lista S13, con la sola eccezione degli organi costituzionali. Per effetto di tale provvedimento, a partire dal 2013 sono quindi state inserite nella rilevazione, complessivamente a livello nazionale, 230 nuove Amministrazioni, per la gran parte enti di dimensioni contenute che applicano il contratto collettivo del comparto Regioni ed autonomie locali.

⁶ Tale variazione in riduzione sarebbe in realtà anche più marcata (- 6,4%) se calcolata a parità di enti, ossia escludendo dal confronto quelli entrati per la prima volta nella rilevazione dal 2011 (Regione Siciliana, Ente foreste Sardegna ed altri di minori dimensioni).



Una recente analisi comparata del pubblico impiego in Italia, Francia e Regno Unito, condotta nel 2013 da ForumPA, conferma che gli impiegati pubblici in Italia non sono troppi, né costano in assoluto troppo, ma che i problemi riguardano invece alcune caratteristiche strutturali del settore, quali l'età media, le qualifiche e la distribuzione dei dipendenti pubblici.

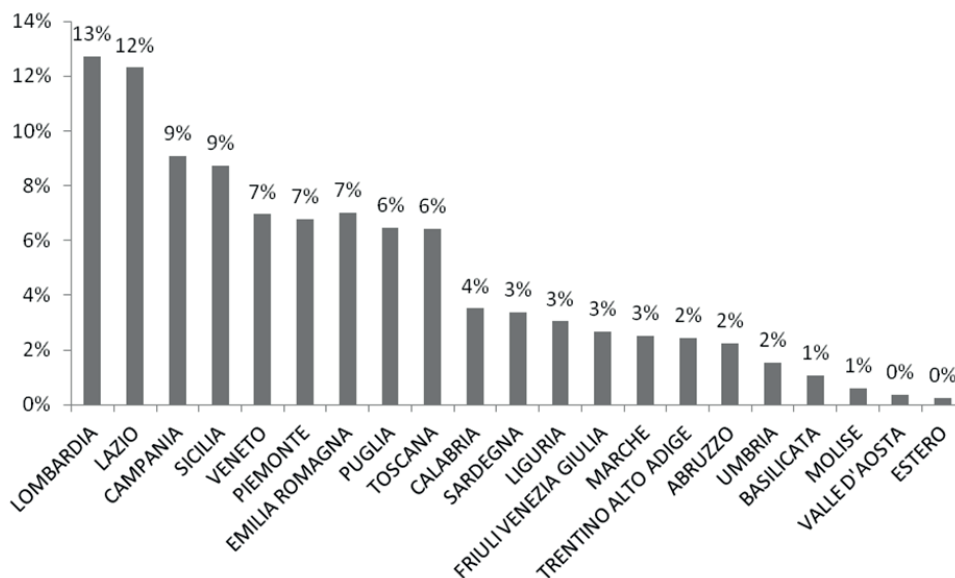
Le principali conclusioni di tale studio sono infatti le seguenti:

- il rapporto tra dipendenti pubblici e totale degli occupati in Italia è pari al 14,8% (Francia: 20%, UK 19,2%) ed anche in termini assoluti si registra nel nostro Paese una minore presenza di dipendenti pubblici: 3,4 milioni (5,6% della popolazione), contro i 5,5 milioni in Francia (8,3% della popolazione) e i 5,7 milioni in UK (10,9% della popolazione);
- la distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici italiani non è omogenea: si passa dal 13% di impiegati pubblici sul totale degli occupati in Calabria al 6% della Lombardia; e tuttavia la mobilità è praticamente assente: nel 2011 solo un dipendente su mille ha cambiato amministrazione e uno su cento ha cambiato ufficio, e tutti su richiesta volontaria;
- rispetto all'età media, in Francia il 28% dei lavoratori pubblici ha meno di 35 anni, in UK il 25%, ma in Italia solo il 10%. E la percentuale di impiegati sotto i 25 anni, ossia assunti appena laureati, è praticamente nulla (1,3% e solo nelle carriere militari);
- le donne sono il 55% degli impiegati pubblici in Italia, il 61% in Francia e il 65% in UK, ma in tutti e tre i Paesi le percentuali calano drasticamente quando si passa alla dirigenza, per azzerarsi quasi negli incarichi fiduciari⁷;
- i dipendenti pubblici italiani sono meno qualificati: hanno la laurea solo il 34% degli impiegati pubblici, contro il 54% dei loro colleghi della Gran Bretagna;
- le retribuzioni medie sono simili nei tre Paesi, ma mentre in UK sono leggermente inferiori al settore privato e in Francia sono allineati, in Italia gli impiegati pubblici guadagnano in media il 49% in più dei lavoratori privati;
- gli impiegati diminuiscono, ma tutti “progrediscono” e crescono i dirigenti: se nel 2003 ogni dirigente poteva contare in media su 12,3 addetti del comparto, nel 2013 gli addetti per dirigente si sono ridotti a 11,5 (i dirigenti sono molti di meno in Francia: uno ogni 33 dipendenti). Oltre il 9% del pubblico impiego ha goduto di progressioni orizzontali nel 2011, con punte del 25% nei Ministeri e del 75% nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. I dirigenti pubblici arrivano a guadagnare nove volte di più (259mila euro prima fascia nelle agenzie fiscali) della retribuzione media dei dipendenti (29mila euro medi nei Ministeri).

Con riferimento alla distribuzione territoriale, il Conto Annuale 2013 ha calcolato che il personale pubblico nel nostro Paese si colloca: per il 34,95% al Nord, per il 29,79% al Centro, per il 35,03% al Sud e nelle Isole e per lo 0,23% all'estero, con la seguente articolazione per singola regione.

⁷ A titolo di esempio, tra i 254 direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere le donne sono solo 28.

Fig. 2 - La distribuzione regionale del personale pubblico in Italia - Anno 2013 (valori in %).



Fonte: Conto Annuale RGS (2013).

Entrando nel merito degli enti territoriali, la Tabella seguente riporta il numero di dipendenti delle Regioni italiane, confermando il dato della disomogenea distribuzione territoriale del personale pubblico. In particolare, la tabella evidenzia come le Regioni di minore rilevanza demografica hanno in genere un numero di dipendenti più che proporzionale agli abitanti.

A fronte di una media di 0,7 dipendenti ogni mille abitanti tale valore si attesta, infatti, a 2,3 in Molise, a 1,9 in Basilicata e ad 1,4 in Umbria.

La Regione Puglia, con 2.626 dipendenti, è tra quelle che hanno fatto registrare, nel periodo 2011-2013, una maggiore riduzione di personale, a fronte di un complessivo aumento di dipendenti regionali a livello nazionale pari al +0,1, prodottosi in particolare nelle Regioni: Lazio, Abruzzo e Basilicata⁸.

⁸ L'incremento dei dirigenti e del restante personale della Regione Lazio deriva dal disposto della legge regionale n. 9 del 24 dicembre 2010 che ha previsto il transito nei ruoli della Regione dei dipendenti degli Enti parco, con un impatto finanziariamente neutrale in quanto i relativi oneri erano già a carico diretto del bilancio della Regione.



Tab. 1 - Il personale delle regioni a statuto ordinario al 31 dicembre 2013 (valori in unità e %).

Regione	Totale dipendenti	Dipendenti ogni 1000 residenti	Variazione % nel triennio 2011-2013
Piemonte	2.761	0,6	-4,5
Liguria	1.217	0,8	-1,8
Lombardia	3.304	0,3	-2,0
Veneto	2.766	0,6	-1,0
Emilia Romagna	2.893	0,7	-1,6
Toscana	2.583	0,7	1,1
Umbria	1.282	1,4	-3,3
Marche	1.393	0,9	-1,0
Lazio	4.319	0,7	19,5
Abruzzo	1.735	1,3	18,1
Molise	710	2,3	-6,8
Campania	5.641	1,0	-6,6
Puglia	2.626	0,6	-5,0
Basilicata	1.113	1,9	13,2
Calabria	2.326	1,2	-6,9
TOTALE	36.669	0,7	0,1

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS-IGOP e ISTAT.

Con riferimento agli enti locali, i dati Istat mostrano come, nel decennio 2001-2011, vi sia stata, a livello nazionale, una riduzione del -12,4% del personale dei Comuni, riduzione che in Puglia è risultata ancora maggiore, pari al -16,8%.

Il decentramento istituzionale ha portato, invece, ad aumentare, negli stessi anni, il personale delle Province, che a livello nazionale è cresciuto del 6,7%, mentre in Puglia è diminuito del -10,4%, in virtù del trasferimento allo Stato - che ha interessato soprattutto le Province di Brindisi e Lecce - del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola e dall'assegnazione dei lavoratori socialmente utili alle società partecipate.

Anche per gli enti locali, quindi, come nel caso della Regione, i valori registrati in Puglia con riferimento alla consistenza degli organici ed alla relativa spesa sono significativamente più bassi di quelli medi nazionali.

Tab. 2 - Il personale degli enti locali - Anni 2011, 2012 (valori in unità e %).

	Dipendenti nel 2011	Variazione % 2001-2011	Unità per 10.000 abitanti nel 2012	Spesa nel 2012 (euro per abitante)
Comuni				
Puglia	21.077	-16,8	46,0	184
Italia	460.469	-12,4	72,4	274
Province				
Puglia	3.167	-10,4	6,9	32
Italia	58.970	6,7	9,6	41

Fonte: elaborazioni Banca d'Italia su dati ISTAT, Censimenti 2001 e 2011.

3. Il personale degli enti pubblici territoriali pugliesi

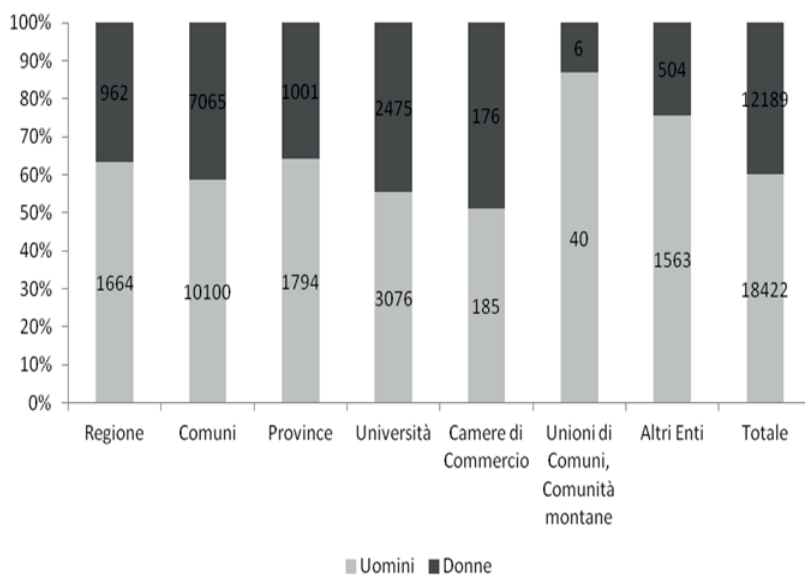
Il Conto Annuale del personale della Ragioneria Generale dello Stato attribuisce agli enti pubblici pugliesi, al 31 dicembre 2013, 30.611 dipendenti⁹, di cui 18.422 uomini (il 60%) e 12.189 donne (il 40%).

Più della metà di questo personale è impegnato nei Comuni (17.165, pari al 56%), seguono per numerosità i dipendenti delle Università (5.551, 18%), delle Province e della regione (rispettivamente 2.795 e 2.626, pari al 9%).

La presenza femminile resta, in tutte le tipologie di enti, sempre sotto il 50% - a fronte di un valore medio nazionale pari al 55,5% - con le percentuali maggiori registrate nelle Camere di Commercio (49%) e nelle Università (45%)¹⁰.

Piuttosto modesta risulta inoltre l'incidenza dei contratti part-time, mediamente pari al 3,3% del totale per gli uomini (con un valore massimo, in Comuni e Province, pari al 4,6%) ed al 6,7% per le donne (al massimo 12,7% nelle Province).

Fig. 3 - I dipendenti degli enti pubblici pugliesi al 31 dicembre 2013 (valori in unità e composizione %).



Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

⁹ Il corrispondente valore era pari, nell'anno 2011, a 31.336 e, nel 2012, a 30.218. Su tale andamento ha certamente inciso il già richiamato ampliamento, nell'anno 2013, della platea degli enti censiti a quelli della lista S13.

¹⁰ In particolare, l'Ente Regione Puglia, con il 36,6% di presenza femminile, fa registrare la percentuale più bassa a livello nazionale unitamente alla Regione Calabria (37,3%). Le regioni in cui prevale la presenza femminile sul totale del personale sono: Lombardia (64,3%), Piemonte (63,8%), Emilia Romagna (59,9%), Liguria (59,7%), Toscana (58,7%), Umbria (56%) e Veneto (55,7%). Nelle restanti regioni la percentuale di donne è inferiore al 50%.

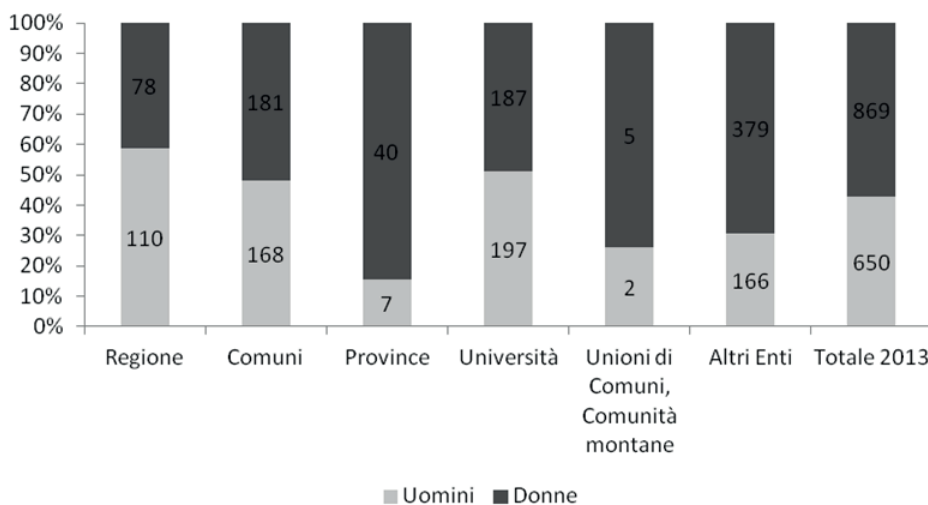


La Figura seguente riporta il numero di ‘unità annue’¹¹ di contratti a tempo determinato attivati nell’anno 2013 dagli enti pubblici pugliesi, mostrando come le stesse si siano concentrate soprattutto nelle categorie ‘Altri enti’¹², nelle Università e nei Comuni.

Anche in questo caso, si registra un leggero incremento del dato nel triennio 2011-2013. Tale aumento, oltre che la categoria ‘Altri enti’ per il già richiamato ampliamento della relativa platea, ha interessato anche la Regione, con un numero di unità annue che è più che raddoppiato passando dalle 179 unità annue del 2011 alle 188 del 2013 e le Province, passate da 9 a 47 unità annue.

Rispetto alla composizione percentuale di genere, si osserva, in questa tipologia di contratti, una maggiore presenza femminile, probabilmente connessa, da un lato, ad un trend più favorevole per le assunzioni di donne nella PA, e, d’altro canto, al fatto che l’ingresso nella Pubblica Amministrazione avviene spesso attraverso il ricorso a contratti a termine.

Fig. 4 - Contratti a tempo determinato al 31 dicembre 2013 (valori in unità e composizione %).



Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

Le tavole seguenti illustrano le dinamiche di cessazioni ed assunzioni per l’anno 2013.

¹¹ La rilevazione dei contratti a tempo determinato è infatti, nel Conto Annuale, differente rispetto a quella dei contratti a tempo indeterminato. Mentre nel caso del tempo indeterminato il riferimento è alle presenze di dipendenti al 31/12 (dato di stock), nel caso dei contratti a tempo determinato si richiede agli enti di comunicare il numero di “unità annue” ottenute sommando (distintamente per categoria e genere) i mesi lavorati dal personale che presta attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell’anno. In tal modo in uno stesso ente e nella stessa categoria di personale, una persona impiegata per tre mesi ed un’altra impiegata per sei daranno luogo a 0,75 unità annue (dato di flusso).

¹² Rientrano nella categoria residuale ‘Altri enti’: gli enti parchi nazionali, le agenzie per la protezione dell’ambiente, gli Automobile club, gli enti e le aziende per il turismo, gli enti per il diritto allo studio, le ex Ipab, gli Iacp, gli Istituti zoo profilattici sperimentali, i consorzi, le associazioni e i comprensori, gli enti della lista S13, gli altri enti regionali.

Rispetto alle 979 cessazioni registrate nell'anno, decisamente inferiori a quelle dei due anni precedenti nonostante l'ampliamento della platea degli enti censiti, si osserva la prevalenza di cessazioni determinate dal raggiungimento dei limiti di età (31%) e da dimissioni (27%). In valori assoluti, le cessazioni hanno interessato soprattutto le amministrazioni comunali (586) e le Università (145).

Rispetto alle 498 assunzioni - anch'esse molto inferiori rispetto ai dati del 2011 e del 2012 - il 40% deriva da passaggi da altre amministrazioni ed il 35% da nomine da concorso. In questo caso, la stragrande maggioranza delle assunzioni (82%) interessa le amministrazioni comunali.

Tab. 3 - Personale cessato dal servizio - Anno 2013 (valori in unità).

	Limiti di età	Licenziamenti	Dimissioni	Passaggi ad altre Amministrazioni	Passaggi per esternalizzazioni	Altre cause	Totale
Regione	24	0	29	3	0	0	56
Comuni	161	8	156	94	6	161	586
Province	25	1	19	13	0	22	80
Università	61	0	42	24	0	18	145
Camere di Commercio	4	0	6	0	0	4	14
Unioni di Comuni							
Comunità montane	0	0	4	0	0	0	4
Altri Enti	32	0	7	41	1	13	94
Totale 2013	307	9	263	175	7	218	979
<i>Totale 2012</i>	<i>481</i>	<i>12</i>	<i>616</i>	<i>222</i>	<i>4</i>	<i>329</i>	<i>1664</i>
<i>Totale 2011</i>	<i>395</i>	<i>6</i>	<i>702</i>	<i>341</i>	<i>1</i>	<i>370</i>	<i>1815</i>

Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

Tab. 4 - Personale assunto in servizio - Anno 2013 (valori in unità).

	Nomina da concorso	Passaggi da altre Amministrazioni	Stabilizzazioni	Altre assunzioni	Totale
Regione	0	0	0	1	1
Comuni	131	172	6	100	409
Province	0	6	0	2	8
Università	30	15	0	0	45
Camere di Commercio	0	0	0	3	3
Unioni di Comuni, Comunità montane	0	0	0	1	1
Altri Enti	11	5	0	15	31
Totale 2013	172	198	6	122	498
<i>Totale 2012</i>	<i>177</i>	<i>235</i>	<i>37</i>	<i>119</i>	<i>568</i>
<i>Totale 2011</i>	<i>219</i>	<i>473</i>	<i>143</i>	<i>222</i>	<i>1057</i>

Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.



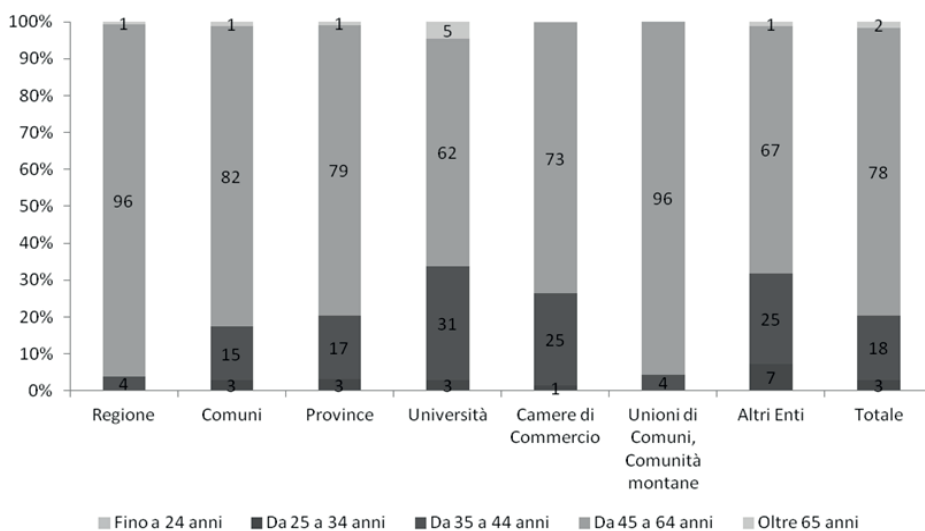
Come già sottolineato, il personale pubblico italiano si caratterizza per un'età media, pari a 47 anni circa¹³, più elevata rispetto a quella di altri Paesi europei, generata anche dal fatto che, nel nostro Paese, i lavoratori del pubblico impiego con meno di 35 anni sono solo il 10,3% del totale¹⁴.

Anche negli enti pubblici pugliesi, la stragrande maggioranza dei dipendenti (il 78%) si colloca nella fascia d'età 45-64 anni; il 18% in quella 35-44 anni e solo il 3% in quella 25-34 anni.

Il comparto con la maggiore presenza di personale più giovane è quello delle Università (31% di dipendenti dai 35 ai 44 anni), dove pure si registra la più elevata percentuale di personale over 65enne (5%).

Le amministrazioni 'più anziane' sono invece la Regione, le Unioni di comuni e le comunità montane (96% di dipendenti nella fascia d'età 45-64 anni)¹⁵.

Fig. 5 - La distribuzione del personale in servizio per fasce d'età - Anno 2013 (valori in %).



Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

¹³ Nel corso di un decennio tale età media è aumentata di circa 4 punti percentuali, visto che nel 2001 era pari a 43,6 anni.

¹⁴ I dati del Conto Annuale confermano come, nei principali comparti di riferimento, le classi di età con maggior densità di dipendenti siano quelle tra 50 e 54 anni e tra 55 e 59. Nel comparto dei Ministeri, inoltre, circa il 10% dei dipendenti si distribuisce nelle classi sopra i 60 anni. Un fenomeno simile è osservabile anche per il personale scolastico e per quello degli enti locali, ove rispettivamente l'8% ed il 6,7% dei dipendenti si situa oltre i 60 anni.

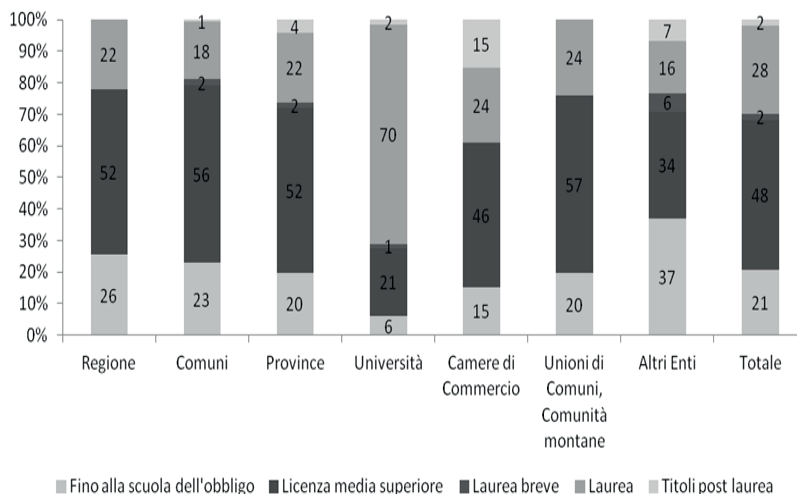
Nei Corpi di Polizia e nelle Forze Armate, al contrario, quasi il 70% del personale appartiene alle fasce d'età sotto i 45 anni. Considerazioni di segno opposto vanno poi indirizzate alle Carriere prefettizie e penitenziarie, ove circa il 65% del personale si posiziona invece sopra i 50 anni.

¹⁵ A livello nazionale, l'amministrazione regionale pugliese è quella più anziana, con un'età media del personale maschile pari a 56,8 anni e femminile pari a 56 anni. La Regione più giovane è la Campania con età media per il personale dipendente maschile e femminile, rispettivamente di 44,7 e 43,2 anni. L'età media delle Regioni a Statuto Ordinario è intorno ai 50 anni, leggermente superiore per il personale maschile, inferiore per quello femminile. Al di sotto di questo valore, per entrambi i generi, si trovano le Regioni Campania, Lazio, Lombardia, Toscana, Veneto e Marche.

Rispetto al titolo di studio, il 48% dei dipendenti degli enti pubblici pugliesi possiede una licenza media superiore, il 21% ha un titolo fino alla scuola dell'obbligo ed il 28% è laureato.

La presenza di laureati è preponderante solo nelle Università (70%), mentre la maggiore concentrazione di personale meno titolato si ha nella categoria residuale 'Altri enti' (37%) e nella regione (26%)¹⁶.

Fig. 6 - La distribuzione del personale in servizio per titolo di studio - Anno 2013 (valori in %).



Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

Infine, le tavole seguenti mostrano come, nonostante l'estensione della rilevazione agli enti della lista S13, nel 2013 il complesso degli enti pubblici pugliesi faccia registrare, rispetto al biennio precedente, una generalizzata riduzione del costo del lavoro che riguarda sia gli oneri stipendiali sia le indennità ed i compensi accessori.

Tale andamento, oltre che dalla dinamica dell'occupazione, è influenzato anche da altri fattori, quali i rinnovi contrattuali - o, più in generale, le variazioni delle regole che determinano il costo unitario del personale - e i passaggi di qualifica orizzontali e verticali¹⁷.

¹⁶ L'incidenza media dei dipendenti laureati delle regioni a statuto ordinario, ogni 100 dipendenti, è pari a 32,3. Toscana (44,1), Umbria (42,6) e Liguria (41,7) superano questo valore in modo significativo. La Puglia ha l'incidenza più bassa (22,1), seguita da Emilia Romagna (24,9) e Calabria (25,3). La percentuale media di personale delle regioni a statuto ordinario con titolo di studio fino alla scuola dell'obbligo è di 15,7. La Puglia supera abbondantemente questo valore (25,5) facendo registrare l'incidenza più alta insieme a quella di Lombardia (22,5) e Campania (22,2); quella più bassa è delle amministrazioni regionali di Lazio (7,9), Umbria (8,7) e Marche (8,8).

¹⁷ Va evidenziato che gli ultimi contratti di lavoro sottoscritti si riferiscono ormai al periodo 2008-2009 in quanto, in applicazione delle norme previste nel decreto legge n. 78/2010, i rinnovi del pubblico impiego sono stati bloccati per tutto il triennio 2010-2012, blocco ulteriormente prorogato, ai soli effetti economici, per gli anni 2013 e 2014 con il DPR n. 122/2013, attuativo della legge 111/2011.



Tab. 5 - Oneri stipendiali corrisposti - Anno 2013 (valori in milioni di euro).

	Arretrati	Indennità integrativa speciale	R.I.A./ Progr. economica di anzianità	Recuperi per ritardi, assenza, ecc.	Stipendio	Tredicesima mensilità	Totale complessivo
Regione	0,3	-	1,5	0,0	63,9	6,4	72,1
Comuni	0,5	-	5,5	0,3	361,6	32,4	400,2
Province	0,2	-	2,6	0,1	60,2	5,6	68,7
Università	0,8	28,6	28,2	0,0	128,2	15,6	201,4
Camere di Commercio	0,0	-	0,2	0,0	8,0	0,8	9,0
Unioni di Comuni, Comunità montane	0,0	-	0,0	-	1,2	0,1	1,3
Altri Enti	0,2	0,1	1,8	0,1	49,5	4,7	56,4
Totale 2013	2,0	28,7	39,8	0,6	672,5	65,6	809,2
<i>Totale 2012</i>	<i>3,3</i>	<i>29,6</i>	<i>43,4</i>	<i>0,8</i>	<i>670,7</i>	<i>65,5</i>	<i>813,4</i>
<i>Totale 2011</i>	<i>12,5</i>	<i>30,7</i>	<i>47,7</i>	<i>1,2</i>	<i>696,9</i>	<i>68,5</i>	<i>857,4</i>

Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

Tab. 6 - Indennità e compensi accessori corrisposti - Anno 2013 (valori in milioni di euro).

	Arretrati anni precedenti	Compensi produttività, retribuzione di risultato	Compensi ore eccedenti, straordinario	Indennità varie di funzione	Altre voci	Totale
Regione	2,7	7,8	0,7	15,1	3,8	30,1
Comuni	1,0	18,6	14,9	26,7	39,2	100,4
Province	0,4	2,5	1,3	4,6	5,3	14,2
Università	4,9	0,3	0,6	2,1	43,5	51,4
Camere di Commercio	0,1	2,4	0,1	1,2	0,6	4,4
Unioni di Comuni, Comunità montane	0,0	0,1	0,0	0,3	0,4	0,9
Altri Enti	0,3	2,6	0,6	4,2	6,6	14,4
Totale 2013	9,4	34,4	18,2	54,3	99,5	215,7
<i>Totale 2012</i>	<i>9,9</i>	<i>37,0</i>	<i>13,1</i>	<i>56,2</i>	<i>106,5</i>	<i>222,7</i>
<i>Totale 2011</i>	<i>12,6</i>	<i>38,4</i>	<i>20,0</i>	<i>59,6</i>	<i>109,1</i>	<i>239,7</i>

Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

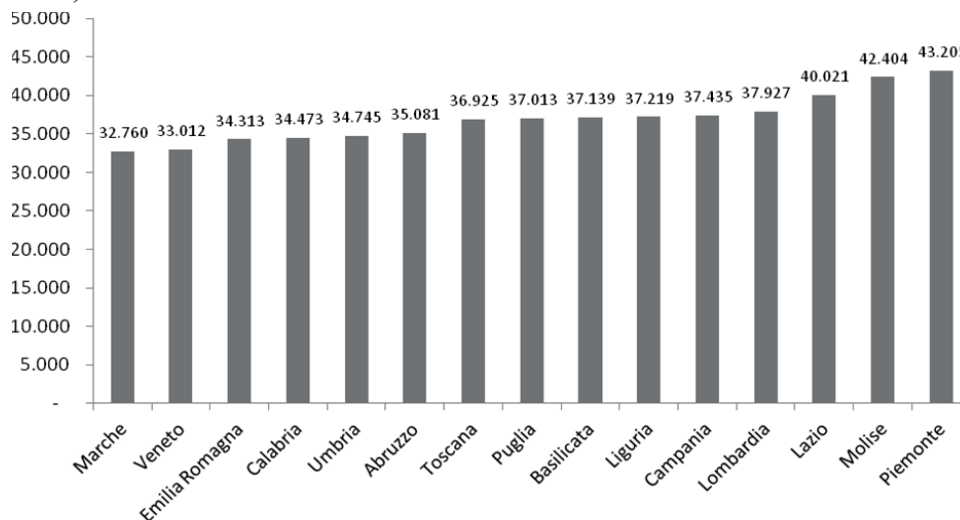
Il Conto Annuale consente infine di stimare le retribuzioni annue medie¹⁸, pari, ad esempio, per le Regioni a statuto ordinario, a 37.124 euro. Puglia, Basilicata e Liguria sono molto vicine a questo valore. Agli estremi si trovano Marche (32.760 euro) e Vene-

In questi anni di blocco delle trattative, si è fatto luogo alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale (IVC) nelle misure mensili determinate nel 2010.

¹⁸ I valori al lordo dipendente utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono: stipendio, retribuzione di anzianità, 13^a mensilità, indennità integrativa speciale, indennità fisse, compenso per lavoro straordinario, remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le

to (33.012 euro) con i due valori più bassi e Piemonte (43.205 euro) e Molise (42.404 euro) con i due più alti.

Fig. 7 - Le retribuzioni annue medie nelle regioni a statuto ordinario - Anno 2013 (valori in euro).



Fonte: Conto Annuale RGS (2013). Elaborazioni IPRES.

4. Conclusioni

Il settore del pubblico impiego italiano, pur non risultando eccessivamente dimensionato né troppo costoso se confrontato a quello dei principali Paesi europei, presenta alcune croniche criticità strutturali, connesse in particolare all'elevata età media, alla scarsa presenza femminile, alle più basse qualifiche ed alla disomogenea distribuzione territoriale, cui si accompagna un tasso di mobilità praticamente irrilevante.

I provvedimenti di spending review degli ultimi anni hanno fatto sì che il 2013 rappresenti il quinto anno consecutivo di riduzione della forza lavoro impiegata presso le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, il processo di decentramento amministrativo di alcune funzioni ha determinato, negli ultimi dieci anni, una riduzione a livello nazionale del personale dei Comuni e un aumento di quello delle Province, con andamenti differenziati nelle singole regioni.

Nella regione Puglia, cui il Conto Annuale attribuisce nel complesso il 6% del personale pubblico italiano, i valori registrati in relazione alla consistenza degli organici degli enti territoriali ed alla rispettiva spesa sono significativamente più bassi di quelli medi nazionali.

In particolare, con riferimento agli enti locali, nel decennio 2001-2011 si è registrata in Puglia una contrazione sia del personale dei Comuni (-16,8%), sia - contrariamente al dato nazionale - di quello delle Province (-10,4%), in virtù del trasferimento allo Sta-

competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati) e le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative.



to del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola ed all'assegnazione dei lavoratori socialmente utili alle società partecipate.

Ed anche l'Ente Regione Puglia, con 2.626 dipendenti, è tra quelli che hanno fatto registrare, nel periodo 2011-2013, una maggiore riduzione di personale, a fronte di un complessivo aumento dei dipendenti regionali a livello nazionale pari al +0,1.

Tale andamento dell'occupazione si riflette, naturalmente, in una generalizzata riduzione del costo del lavoro riscontrata anche in Puglia nell'ultimo triennio, con riferimento sia agli oneri stipendiali che alle indennità ed ai compensi accessori.

Rispetto alle caratteristiche strutturali del personale pubblico in Puglia, l'analisi ha permesso di riscontrare la presenza, ancora più marcata rispetto al contesto nazionale, di alcune criticità relative in particolare: alla scarsa presenza femminile, all'elevata età media ed alle basse qualifiche.

Dal primo punto di vista, la presenza femminile resta in Puglia, in tutte le tipologie di Enti, sempre sotto il 50% - a fronte di un valore medio nazionale pari al 55,5% - ed in particolare l'Ente Regione Puglia, con il 36,6%, fa registrare la percentuale più bassa di presenza femminile tra tutte le Regioni italiane.

Rispetto alla fascia d'età, negli enti pubblici pugliesi, la stragrande maggioranza dei dipendenti (il 78%) si colloca nella fascia d'età 45-64 anni; il 18% in quella 35-44 anni e solo il 3% in quella 25-34 anni.

Il comparto con la maggiore presenza di personale più giovane è quello delle Università, mentre le amministrazioni 'più anziane' sono invece la regione - anche in questo caso in coda alla classifica nazionale - le Unioni di comuni e le comunità montane (96% di dipendenti nella fascia d'età 45-64 anni).

Infine, in tema di 'qualifiche', la presenza di laureati è preponderante solo nelle Università (70%), mentre la maggiore concentrazione di personale meno titolato si ha nella categoria residuale 'Altri enti' (37%) e nella Regione (26%).

L'Ente Regione Puglia, a livello nazionale, è quello che fa registrare l'incidenza più bassa di personale laureato (22,1% a fronte di un dato medio pari al 32,3%), e quella più elevata di personale con titolo di studio fino alla scuola dell'obbligo (25,5%, rispetto al 15,7% medio nazionale).

In chiusura, si sottolinea come il quadro delineato dall'analisi confermi l'estrema complessità delle sfide che il settore del pubblico impiego si trova a dover affrontare, in Puglia come a livello nazionale.

Oltre al tema del 'dimensionamento funzionale e territoriale' degli organici rispetto ai fabbisogni (ed a quello dei correlati processi di mobilità) - da affrontare attraverso i decreti attuativi della recente riforma della Pubblica Amministrazione - si pone anche l'urgenza di implementare nuovi strumenti di management delle risorse umane, per far fronte alle problematiche connesse alla presenza di personale pubblico spesso caratterizzato in maniera prevalente da basse qualifiche ed elevata età media.

Anche in Puglia, infatti, la significativa presenza di personale pubblico che, entro i prossimi 10-15 anni, sarà necessariamente collocato a riposo per il raggiungimento dei previsti limiti d'età, pone l'accento sul tema del turn-over generazionale.

Da questo punto di vista, la possibilità è quella di valutare l'efficacia - e considerare l'ipotesi della eventuale replicabilità - di alcune pratiche innovative di 'Age management' nella PA, come quella del 'patto generazionale' stipulato in alcune Amministrazioni (in primis la Provincia di Bolzano) per favorire l'assunzione di giovani attraverso la riduzione dell'orario di lavoro del personale in procinto di essere collocato a riposo.

2.

La finanza territoriale

Sommario: 1. Premessa, 2. L'andamento della finanza degli enti territoriali in Italia nel 2014; 3. Le dinamiche finanziarie degli enti territoriali in Puglia; 4. Conclusioni.

1. Premessa

Negli ultimi anni la persistenza della crisi economica ha portato all'approvazione di manovre di finanza pubblica volte a ridurre l'indebitamento, razionalizzare la spesa e stimolare la crescita.

Le Amministrazioni territoriali sono state la chiave di volta di tale processo, visto che il loro contributo è stato fondamentale, nonostante la centralità che le stesse hanno in termini di servizi al cittadino e di garanzia dei livelli di assistenza.

E tuttavia i numerosi provvedimenti normativi approvati negli ultimi anni si sono tradotti più in meccanismi di riduzione delle risorse che in vere e proprie riforme, dimostrandosi piuttosto inefficaci nel governare il necessario contenimento della dinamica della spesa corrente, e traducendosi spesso in un progressivo processo di riduzione della sola spesa in conto capitale, oltre che in un aumento della pressione fiscale.

I dati disponibili, infatti, confermano come: la *spending review* abbia prodotto più una riduzione che una razionalizzazione della spesa; le misure per sboccare i crediti delle imprese verso le PP.AA. abbiano inciso solo sulle spese correnti e gli investimenti non abbiano viceversa registrato alcuna inversione di tendenza.

In questo quadro, si inseriscono nell'anno 2015 due ulteriori elementi che rendono il tema della finanza territoriale ancora più centrale nel dibattito pubblico.

In primo luogo, il 2015 è l'anno in cui è entrata a regime, dopo tre anni di sperimentazione, la tanto attesa 'armonizzazione contabile' degli enti pubblici che ha comportato per tutte le Amministrazioni - eccezion fatta per gli enti del Settore Sanitario per i quali la nuova disciplina contabile era entrata in vigore già nel 2012 - l'adozione di un nuovo piano dei conti e di nuovi schemi di bilancio.

Inoltre, con riferimento alla disciplina del patto di stabilità interno, a partire dal 2015 - in virtù della legge rinforzata che dà attuazione al precetto del pareggio di bilancio (legge 243/2012) - il contributo "standard" agli equilibri da parte degli enti territoriali viene garantito attraverso il pareggio del saldo complessivo di bilancio e del saldo di parte corrente. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento¹

¹ Il comma 1 dell'art. 10 della Legge 243/2012 ribadisce, in tal senso, il principio già contenuto nell'art. 119 Cost., in base al quale è consentito il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane soltanto per finanziare spese di investimento.



e previsto secondo una procedura di intesa a livello regionale, per consentire che questo sia coerente con la necessità di assicurare l'equilibrio complessivo a livello di comparto, misurato in termini di gestione di cassa finale del complesso degli enti della Regione.

Nonostante alcuni importanti progressi registrati negli ultimi anni (si pensi, oltre che all'armonizzazione contabile, ai piani di rientro della sanità e degli enti locali ed all'esperienza dei patti di stabilità regionali - orizzontali, verticali e, quest'anno, anche tra Regioni), la Corte dei Conti ha recentemente sottolineato come la finanza decentrata sia ancora alla ricerca di una identità definita su molti fronti²:

- manca una scelta consolidata sulle sue strutture portanti: si è venuto riducendo il ruolo di intervento attivo delle Regioni, mentre è necessaria più chiarezza in quello di programmazione delle risorse;
- non è stato portato a compimento il ridisegno delle funzioni sottratte alle province, proiettando sul sistema squilibri e distorsioni, mentre ancora non privo di ostacoli è il cammino verso una struttura comunale più attenta alle economie di scala, attraverso forme consortili, gestioni associate, unioni o fusioni di comuni;
- mancano riferimenti chiari per capacità fiscali, perequazione e solidarietà, mentre lo stesso contributo al risanamento si basa su criteri di riparto mutevoli e, a volte, contraddittori.

In questo contesto così fortemente in evoluzione, il presente contributo si prefigge di indagare - attraverso i dati SIOPE di RGS³ - l'andamento della finanza territoriale in Puglia, mediante l'analisi della composizione delle entrate e delle spese di regione ed enti Locali.

2. L'andamento della finanza degli enti territoriali in Italia nel 2014

In Italia il 47% della spesa pubblica (al netto di quella previdenziale) è sostenuta dalle Amministrazioni centrali, mentre il restante 53% è di pertinenza delle Amministrazioni territoriali.

Prendendo in esame l'evoluzione, tra il 2001 ed il 2014, del rapporto di composizione della spesa pubblica (al netto della spesa per previdenza e assistenza sociale) tra livel-

² Corte dei Conti (2015), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, pag. XIX.

³ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009. Il SIOPE risponde all'esigenza di:

- migliorare, rispetto al precedente sistema di rilevazione dei flussi di cassa di cui all'articolo 30 della legge n. 468 del 1978, la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività;
- superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione.

Questo patrimonio informativo è stato da ultimo valorizzato con il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, secondo cui "*I dati SIOPE delle amministrazioni pubbliche gestiti dalla Banca d'Italia sono di tipo aperto e liberamente accessibili*" secondo modalità da definire con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze e nel rispetto delle prescrizioni del Codice dell'amministrazione digitale (cfr. art. 14, co.6-bis, l. 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'art. 8, co. 3, d.l. n. 66/2014).

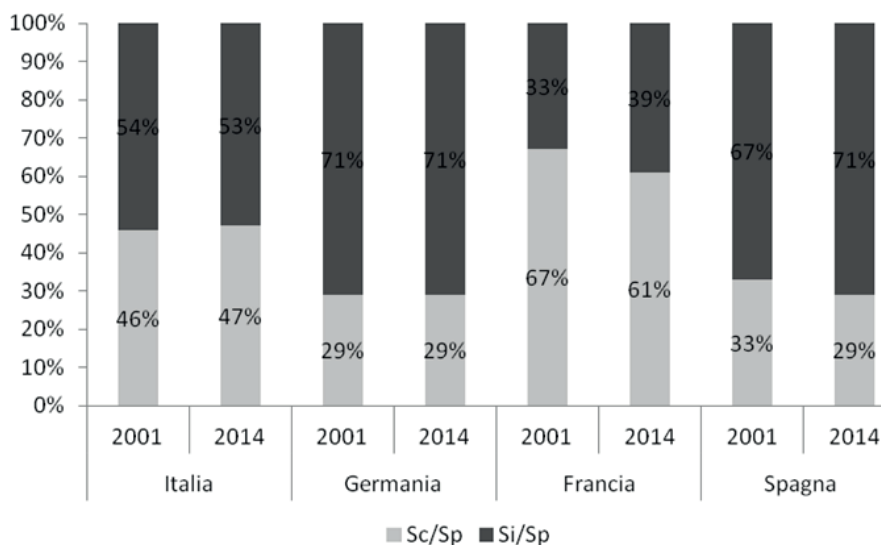
lo centrale e livello locale in Italia, Germania, Francia e Spagna, si osserva come, nel nostro Paese, le rispettive quote siano rimaste sostanzialmente stabili, facendo registrare oscillazioni in aumento o in diminuzione al massimo di tre decimali⁴.

Analoghe considerazioni possono essere effettuate per la Germania in cui, però, in virtù della diversa struttura istituzionale, la quota del livello centrale è sempre intorno al 30% mentre il restante 70% fa riferimento a quella territoriale (Lander più comuni).

Un discorso differente, invece, riguarda i restanti due Paesi. La Francia conferma anche nella dimensione finanziaria il suo impianto centralistico; ma, soprattutto, negli anni iniziali del periodo considerato, ha posto in atto un significativo spostamento della spesa dal livello centrale a quello territoriale. La Spagna, che partiva con un livello di decentramento appena inferiore a quello tedesco, ha visto accrescere ulteriormente negli anni successivi la quota della spesa territoriale sul totale.

In definitiva, la riforma sul decentramento istituzionale avviata in Italia nel 2001 non ha sostanzialmente prodotto cambiamenti nel rapporto tra spesa centrale e territoriale e si può affermare che ad oggi i processi di decentralizzazione, aumento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e transizione da una finanza derivata ad una mista devono ancora trovare la loro realizzazione⁵.

Fig. 1 - Rapporto di composizione della spesa pubblica (al netto della spesa per previdenza e assistenza sociale) tra livello centrale e livello locale (valori in %).



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

(*) Sc = spesa a livello centrale; Sl = spesa a livello locale; Sp = spesa pubblica al netto degli interessi e della spesa previdenziale e per assistenza sociale.

⁴ Corte dei Conti (2015), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, pag. 23 e ss.

⁵ Alla stessa maniera, in Italia anche le entrate dei livelli locali di governo continuano a rappresentare, oggi come al principio del processo di riforma, circa il 20% delle entrate al netto della componente previdenziale, e questo rappresenta il minimo fra i Paesi considerati. Pure stabile il rapporto in Germania, ma su livelli ben più elevati, intorno al 50%. Negli altri due Paesi, seppure partendo da livelli ben diversi, si evidenzia invece un significativo aumento del peso delle entrate locali.



Venendo alle performance finanziarie del comparto, nell'anno 2014 in Italia l'insieme delle Amministrazioni Locali (AALL) ha registrato una crescita delle entrate superiore a quella delle spese, che ha portato a contribuire alla riduzione del disavanzo complessivo del sistema pubblico del Paese per 1,7 miliardi⁶.

Rispetto ai vincoli del patto di stabilità⁷, le Regioni a statuto ordinario hanno nel complesso superato il limite di spesa in termini di competenza eurocompatibile⁸ per poco meno di 750 milioni⁹.

La Regione Puglia ha rispettato il proprio obiettivo annuale con un margine pari a 16 milioni di euro, anche grazie all'accordo sottoscritto con la Regione Sicilia il 13 marzo 2014, in virtù del quale la Sicilia ha ceduto alla Puglia i propri spazi finanziari sul patto regionale verticale incentivato, per 96,7 milioni, in cambio della cessione, da parte di quest'ultima, di una quota (pari all'83,33% degli spazi ceduti) della propria dotazione del Fondo sviluppo e coesione (pari a 80,6 mln di euro). Grazie all'intesa, la Sicilia ha potuto acquisire ulteriori risorse del Fondo sviluppo e coesione, mentre la Puglia ha potuto attivare il patto verticale incentivato e conseguire così il diritto al relativo contributo statale (da portare in compensazione ai tagli nei trasferimenti).

Anche l'obiettivo finale del comparto provinciale, quantificato nel 2014 in 676,22 milioni di euro per 103 enti, non è stato raggiunto, con uno scostamento negativo di 361 milioni, a causa dell'elevato numero di enti inadempienti, in tutto 33, ovvero il 32% del campione analizzato.

Le province pugliesi, nel loro complesso, hanno rispettato il proprio obiettivo con un margine positivo di circa 3,4 milioni di euro.

⁶ La dinamica delle spese rivela andamenti molto differenziati tra i settori che compongono il comparto delle AALL. La spesa degli enti sanitari è tornata a crescere dopo tre anni di calo connessi ai Piani di rientro di diverse Regioni; la spesa delle Regioni è rimasta stabile, mentre le Province sono investite dalla più radicale riduzione di spesa ed in aumento risulta invece la spesa del comparto comunale.

Corte dei Conti (2015), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*.

⁷ Nel 2014 i meccanismi di funzionamento del Patto di stabilità interno di Regioni ed enti locali hanno registrato modifiche in diversi momenti dell'esercizio, proprio per rispondere alle necessità di contenimento della spesa e di una sua ricomposizione. Per le Amministrazioni locali, se la legge di stabilità 2014 non aveva previsto cambiamenti negli obiettivi (anzi prevedendo alcune misure di alleggerimento per agevolare il superamento dei ritardi di pagamento di debiti pregressi), con il DL n. 66/2014 si sono introdotte nuove misure di riduzione e un corrispondente taglio di risorse. Per le Regioni, alla riconferma delle modalità di calcolo degli obiettivi in base alla competenza eurocompatibile, si sono accompagnate ripetute misure correttive sia attraverso una revisione degli obiettivi di Patto, sia con il taglio delle risorse trasferite o l'ampliamento delle voci da considerare nei limiti di spesa (a parità di vincolo di spesa).

⁸ Fatta eccezione per le province autonome di Trento e Bolzano e per la Regione Trentino Alto Adige, tutte le Regioni hanno avuto a riferimento un obiettivo espresso in termini di competenza eurocompatibile.

⁹ Un risultato da ricondurre ad una unica regione, il Lazio, la cui giunta regionale con la delibera del 5 agosto 2014 aveva autorizzato il superamento dei limiti del patto "al fine di consentire il pagamento dei debiti della regione verso i propri fornitori".

Tab. 1 - I risultati del patto di stabilità interno 2014 delle regioni a statuto ordinario (competenza euro compatibile, valori in milioni di euro).

	Spese finali	Obiettivo annuale rideterminato	Risultato (Spese finali - Obiettivo rideterminato)
Piemonte	1.724,9	1.792,9	-68,1
Lombardia	2.590,8	2.641,5	-50,7
Veneto	1.374,0	1.420,0	-46,0
Liguria	626,6	626,6	0,0
Emilia Romagna	1.284,3	1.286,4	-2,0
Toscana	1.336,9	1.337,1	-0,3
Marche	557,0	574,2	-17,2
Umbria	473,7	478,0	-4,3
Lazio	2.735,4	1.758,2	977,3
Abruzzo	630,3	630,4	-0,1
Molise	249,4	249,5	-0,1
Campania	2.155,3	2.165,5	-10,2
Puglia	1.289,0	1.305,0	-16,0
Basilicata	513,4	514,4	-1,0
Calabria	1.043,0	1.058,7	-15,7
Totale RSO	18.583,9	17.839,4	744,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (maggio 2015).

Tab. 2 - I risultati del patto di stabilità interno 2014 delle province (valori in migliaia di euro).

Regione	N. enti	enti inadempienti	Saldo finanziario	Obiettivo 2014	Differenza
Piemonte	8	5	54.361	123.713	-69.352
Lombardia	12	4	14.181	103.010	-88.829
Liguria	4	2	23.730	34.759	-11.029
Veneto	7	0	75.455	66.670	8.785
Emilia-Romagna	9	1	27.647	24.167	3.480
Toscana	10	4	31.733	94.268	-62.535
Umbria	2	1	-11.528	13.412	-24.940
Marche	5	3	5.510	33.141	-27.631
Lazio	5	2	21.381	66.122	-44.741
Abruzzo	4	1	11.427	10.369	1.058
Molise	2	0	-1.358	-3.853	2.495
Campania	5	2	42.947	52.690	-9.743
Puglia	6	1	34.537	31.075	3.462
Basilicata	2	0	8.914	7.659	1.255
Calabria	5	1	13.887	10.417	3.470
Sicilia	9	3	-55.249	-24.684	-30.565
Sardegna	8	3	17.553	33.287	-15.734
Totale	103	33	315.128	676.220	-361.092

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS (aggiornamento 7 aprile 2015).

L'aggregato dei comuni ha confermato anche nel 2014 la piena adempienza agli obiettivi del Patto, visto che, a fronte di un obiettivo finale di circa 2,8 miliardi, i co-



muni osservati hanno conseguito un saldo finanziario positivo di oltre 4,4 miliardi¹⁰ con un livello di inadempienza anche inferiore al 2013 (1,7 per cento).

Anche i comuni pugliesi hanno rispettato gli obiettivi del patto, con un avanzo pari a 93,9 milioni di euro, pur presentando un tasso di inadempienza più che doppio rispetto a quello medio nazionale (3,6%).

Tab. 3 - I risultati del patto di stabilità interno 2014 dei comuni (valori in migliaia di euro).

Regione	N. enti	% inadempienti	Saldo finanziario	Obiettivo	Differenza
Piemonte	598	0,8	426.677	281.047	145.630
Lombardia	1.199	1,5	672.207	401.483	270.725
Liguria	136	0,0	173.771	59.647	114.124
Veneto	537	0,2	317.035	228.990	88.046
Emilia Romagna	313	0,6	317.986	194.481	123.505
Toscana	254	0,4	365.247	248.962	116.285
Umbria	82	0,0	58.416	17.062	41.354
Marche	186	2,7	108.890	83.813	25.078
Lazio	286	2,1	389.900	247.004	142.896
Abruzzo	191	3,1	65.328	67.888	-2560
Molise	66	3,0	30.530	18.610	11.919
Campania	470	2,3	458.378	298.987	159.391
Puglia	250	3,6	239.744	145.814	93.930
Basilicata	105	3,8	40.150	20.521	19.628
Calabria	325	3,1	179.493	101.801	77.692
Sicilia	350	3,7	382.541	262.290	120.251
Sardegna	256	0,8	180.017	117.476	62.541
Totale complessivo	5.604	1,7	4.406.311	2.795.877	1.610.435

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (maggio 2015).

3. Le dinamiche finanziarie degli enti territoriali in Puglia

I Conti pubblici territoriali (CPT) assegnano nel triennio 2011-2013 alle Amministrazioni locali pugliesi una spesa pubblica primaria pari in media a circa 3.040 euro pro capite, inferiore di circa l'11 per cento rispetto alla media delle Regioni a statuto ordinario, principalmente per effetto delle minori spese dei Comuni.

L'analisi che segue prende in esame, attraverso i dati SIOPE¹¹, la dinamica delle riscossioni e dei pagamenti della Regione Puglia, delle Province e dei Comuni pugliesi nel biennio 2013-2014.

¹⁰ *‘L'evoluzione della disciplina del Patto nell'ultimo biennio ha virato decisamente nella direzione di un generale allentamento dei vincoli, tuttavia non va sottovalutato il rafforzamento della regola fiscale proveniente dalle misure di tagli di risorse, come in fondo anche l'eccesso di risparmio conseguito dai comuni può spiegare. Infatti, il contributo alla finanza pubblica richiesto ai comuni viene assicurato oltre che dagli obiettivi di patto anche da interventi di progressiva riduzione di risorse che rendono più oneroso il conseguimento dei saldi programmatici, seppure più contenuti. Nel 2014 all'obiettivo di avanzo imposto ai comuni si sono aggiunti circa 600 milioni di risparmio da conseguire mediante misure di spending review da porre in atto a seguito del taglio operato al fondo di solidarietà comunale’.*

Corte dei Conti (2015), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, pag. 158.

¹¹ Il SIOPE costituisce una fonte informativa unica, pur riportando flussi di cassa e non dati di competenza economica o giuridica. Proprio per questo motivo, tuttavia, tale banca dati, pur se estre-

Con riferimento agli incassi, la Regione Puglia fa registrare, nel 2014, una riduzione del -32,3%, attestandosi su un valore di 12,3 miliardi. La contrazione si deve sostanzialmente ai minori incassi connessi ai trasferimenti correnti ed in conto capitale ed alle entrate per contabilità speciali¹², anche se si riducono pure le entrate tributarie, quelle extratributarie e da mutui e finanziamenti.

Rispetto ai pagamenti, oltre alla drastica riduzione, speculare a quella delle riscossioni, delle spese per contabilità speciali, si sottolineano:

- la riduzione del -5,2% delle spese correnti, a fronte di un dato medio nazionale relativo alle RSO pari a +1,28%¹³;
- l'incremento del +9,8% delle spese in conto capitale, connesso in particolar modo all'andamento dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche¹⁴.

mamente ricca, ha dei limiti, correlati alle caratteristiche della gestione di cassa, di cui registra i flussi in entrata e in uscita (così, ad esempio, non si rileva la consistenza dei debiti, desumibili dallo Stato Patrimoniale) e al rispetto delle regole delle modalità di alimentazione dei flussi da parte degli operatori (coerenza della registrazione dell'operazione contabile con la descrizione rinvenibile nel sistema informativo ed effettiva registrazione di tutte le operazioni imputabili al singolo ente). Ulteriori problemi di corretta interpretazione dei dati discendono, poi, da peculiari situazioni (ad. es., per le Regioni, in riferimento alle registrazioni sulle contabilità speciali). Inoltre, la dinamica dei flussi informativi del SIOPE provoca continui aggiornamenti, soprattutto per la regolarizzazione delle partite indefinite (incassi o pagamenti da regolarizzare), con la conseguenza che i dati si stabilizzano solo a distanza di un congruo periodo temporale.

Le analisi elaborate in questo contributo sono state svolte sulla base dei dati presenti nell'archivio SIOPE alla data del 23 aprile 2015, che, per quanto sopra esplicitato, potrebbero presentare differenze con i dati estratti in date diverse.

Corte dei Conti (2014), *Relazione al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale per gli anni 2011-2012-2013*, DELIBERAZIONE N. 20/SEZAUT/2014/FRG.

¹² In particolare il dato del Titolo IV – spese per contabilità speciali risulta condizionato dai rimborsi delle anticipazioni nel settore della sanità (cod. 4317), ottenute in esercizi precedenti e rimborsate per la maggior parte nell'esercizio 2013.

¹³ Si sottolinea come la Corte dei Conti ritenga, in proposito, 'da approfondire' il forte calo della spesa per organi istituzionali riscontrato in Puglia, *presumibilmente dovuto alle tempistiche di registrazione dei pagamenti nel sistema SIOPE, ovvero ad imputazione della spesa per organi istituzionali a un diverso codice gestionale*. CORTE DEI CONTI (2015), *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa*, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, pag. 120.

¹⁴ In questo caso, a livello nazionale, le RSO fanno registrare una riduzione delle spese in conto capitale pari a -12,88%.



Tab. 4 - Gli incassi della Regione Puglia - Anni 2014, 2013 (valori in milioni di euro).

	2014	2013	Var. %
Titolo 1: Entrate derivanti da tributi propri della regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla regione o provincia autonoma	6.869,7	7.133,2	-3,7
Tributi Propri - imposte	2.361,4	2.606,1	-9,4
Tributi Propri - tasse	308,1	320,1	-3,7
Quota di tributi erariali spettanti alle regioni a statuto ordinario	4.200,3	4.207,0	-0,2
Titolo 2: Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'unione europea, dello stato e di altri soggetti	1.327,4	3.496,7	-62,0
Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	1.184,8	3.188,8	-62,8
Trasferimenti correnti dall'estero	89,2	307,8	-71,0
Trasferimenti correnti da altri soggetti	53,3	0,1	53421,2
Titolo 3: Entrate extratributarie	31,3	104,3	-70,0
Redditi da capitale	9,3	10,1	-7,3
Altre entrate correnti	21,9	94,3	-76,7
Titolo 4: Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	512,6	2.064,2	-75,2
Alienazione di beni	4,1	2,9	41,8
Trasferimenti in conto capitale da amministrazioni pubbliche	274,5	1.403,2	-80,4
Trasferimenti in conto capitale dall'estero	229,8	655,2	-64,9
Trasferimenti in conto capitale da altri soggetti	0,1	1,6	-96,7
Entrate per riscossioni di crediti	4,1	1,2	230,8
Titolo 5: Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	325,9	346,8	-6,0
Assunzione di mutui e prestiti da Cassa Depositi e Prestiti	7,7	12,1	-35,9
Altri prestiti a medio e lungo termine	318,2	334,8	-5,0
Anticipazioni di cassa	0,0	0,0	-
Titolo 6: Entrate per contabilità speciali	3.278,4	5.081,0	-35,5
Ritenute al personale	41,4	44,9	-7,8
Prelevamenti dai conti correnti della tesoreria statale	1.607,9	3.682,8	-56,3
Altre partite di giro	1.629,1	1.353,3	20,4
Incassi da regolarizzare	0,0	0,0	-
Totale generale	12.345,3	18.226,2	-32,3

Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

Le Amministrazioni provinciali, come è noto, versano in condizioni finanziarie di particolare criticità, anche per effetto del processo di riordino funzionale ed istituzionale sancito dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

Tale provvedimento ha ridefinito natura e funzioni delle Province stabilendo che, per i nuovi enti di area vasta, il processo di riordino venisse completato dalle singole Regioni, entro il 2014¹⁵.

La Regione Puglia, con la riforma del sistema di governo regionale e territoriale approvata nell'ottobre 2015, ha avviato il processo stabilendo che alle nuove Province e alla città metropolitana di Bari siano conferite funzioni e compiti secondo la legge 56/14,

¹⁵ Al luglio 2015 solo 6 Regioni hanno approvato una legge di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province (Umbria, Toscana, Lombardia, Marche, Liguria, Calabria). Dall'analisi dei sei testi emerge un rinvio al 2016 di qualunque decisione, visto che nessuna Regione ha previsto il passaggio del personale e dei relativi costi a partire dal 1 gennaio 2015, come stabilito dalla Legge di stabilità; le funzioni continuano a restare in capo alle Province, senza garantirne la totale corrispondente copertura finanziaria.

previa intesa in sede di Osservatorio regionale, con conseguente rinvio a successivi provvedimenti¹⁶.

Tab. 5 - I pagamenti della Regione Puglia - Anni 2014, 2013, (valori in milioni di euro).

	2014	2013	Var. %
Titolo 1: Spese correnti	8.495,7	8.957,0	-5,2
Spese per organi istituzionali	0,1	0,3	-61,6
Personale	150,8	154,9	-2,7
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	492,5	499,1	-1,3
Utilizzo beni di terzi	6,8	5,3	28,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	7.665,3	8.107,5	-5,5
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	97,4	103,5	-5,9
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	64,6	65,6	-1,4
Imposte e tasse	12,5	11,2	11,1
Oneri straordinari della gestione corrente	5,7	9,6	-40,8
Titolo 2: Spese in conto capitale	1.367,0	1.245,2	9,8
Investimenti fissi	16,1	38,7	-58,4
Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	776,5	637,7	21,8
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	459,9	567,3	-18,9
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	0,6	0,0	-
Concessioni di crediti e anticipazioni	112,4	0,0	-
Fondi speciali conto capitale	1,5	1,4	3,2
Titolo 3: Spese per rimborso di prestiti	191,5	181,6	5,5
Rimborso quota capitale di mutui e prestiti alla cassa depositi e prestiti (a carico dello Stato)	0,1	0,1	6,6
Rimborso quota capitale di mutui e prestiti alla cassa depositi e prestiti (a carico della regione)	35,7	35,8	-0,3
Rimborso prestiti obbligazionari (a carico della regione)	44,2	44,2	0,0
Rimborso finanziamenti a medio e lungo termine (a carico dello Stato)	0,9	3,0	-68,8
Rimborso finanziamenti a medio e lungo termine (a carico della regione)	110,6	98,5	12,2
Titolo 4: Spese per contabilità speciali	2.770,8	8.026,6	-65,5
Ritenute al personale	41,9	42,6	-1,5
Versamenti ai conti correnti della tesoreria statale	1.417,7	3.326,7	-
Altre partite di giro	1.311,1	4.657,3	-71,8
Pagamenti da regolarizzare	0,0	0,0	-
Totale generale	12.824,9	18.410,3	-30,3

Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

Rispetto alla dinamica finanziaria delle Province pugliesi, si registra nel biennio considerato un drastico calo delle riscossioni (-10,9%), generato da una riduzione che ha interessato tutti i titoli di entrata, ad eccezione di quello relativo all'accensione di prestiti, che invece vede un incremento sia per la componente delle anticipazioni di cassa che per l'assunzione di mutui.

¹⁶ Le residuali funzioni non fondamentali di competenza legislativa regionale saranno esercitate in forma associata dai Comuni o in via subordinata dalle nuove Province e dalla Città Metropolitana di Bari.



Tab. 6 - Gli incassi delle province pugliesi - Anni 2014, 2013 (valori in milioni di euro).

	2014	2013	Var. %
Titolo 1: Entrate tributarie	250,2	290,4	-13,8
Imposte	245,8	282,3	-12,9
Tasse	0,7	0,7	-5,6
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	3,7	7,3	-50,0
Titolo 2: Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	170,4	209,1	-18,5
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	36,9	44,1	-16,4
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione/provincia autonoma	52,7	34,8	51,5
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione per funzioni delegate	77,0	124,8	-38,3
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali	1,4	2,2	-34,8
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	2,4	3,2	-25,0
Titolo 3: Entrate extratributarie	31,4	26,5	18,4
Proventi dei servizi pubblici	13,6	11,9	13,4
Proventi dei beni dell'ente	5,2	7,2	-27,7
Interessi su anticipazioni e crediti	4,1	1,8	129,1
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	0,5	0,0	-
Proventi diversi	8,0	5,6	44,2
Titolo 4: Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	55,2	74,7	-26,0
Alienazione di beni patrimoniali	2,1	0,2	914,2
Trasferimenti di capitale dallo Stato	8,8	9,4	-5,9
Trasferimenti di capitale dalla regione/provincia autonoma	36,1	42,1	-14,2
Trasferimenti di capitale dal settore pubblico	3,3	3,4	-2,7
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	0,7	0,4	52,3
Riscossione di crediti	4,2	19,2	-78,2
Titolo 5: Entrate derivanti da accensione di prestiti	45,4	15,0	201,9
Anticipazioni di cassa	32,6	6,8	376,4
Assunzione di mutui e prestiti	12,8	8,2	56,1
Titolo 6: Entrate da servizi per conto di terzi	37,9	46,7	-19,0
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	9,0	9,4	-3,6
Ritenute erariali	18,0	21,7	-17,1
Altre ritenute al personale per conto di terzi	3,8	3,9	-3,7
Depositi cauzionali	0,2	0,2	6,6
Rimborso spese per servizi per conto di terzi	4,6	9,2	-49,6
Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	1,9	2,1	-5,8
Depositi per spese contrattuali	0,3	0,3	-2,5
Incassi da regolarizzare	0,0	0,0	-
Totale generale	590,4	662,4	-10,9

Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

Anche i pagamenti, che risultano in ogni caso superiori alle riscossioni, si registra una riduzione complessiva del -4,5%, prodotta in particolare da una contrazione delle spese in conto capitale (-34,2%) e delle spese da servizi per conto di terzi (-29,7%).

Infine, il comparto dei Comuni pugliesi fa registrare un aumento delle riscossioni complessive pari al +2,4%, prodotto da un incremento delle entrate tributarie del +14,2% (ed in particolare delle imposte per +30,6%) e delle entrate da accensioni di prestiti (+7,3%).

Diminuiscono, invece, le entrate da trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, e quelle extratributarie (-4,5%)¹⁷.

Sul fronte delle spese, aumentano sensibilmente i pagamenti di spesa corrente (+2,8%), mentre prosegue la contrazione delle spese in conto capitale (-6,7%)¹⁸.

Tab. 7 - I pagamenti delle province pugliesi - Anni 2014, 2013 (valori in milioni di euro).

	2014	2013	Var. %
Titolo 1: Spese correnti	448,4	452,4	-0,9
Personale	101,6	107,6	-5,6
Acquisto beni di consumo e materie prime	3,8	4,5	-15,4
Prestazioni di servizi	196,2	203,1	-3,4
Utilizzo beni di terzi	15,8	19,0	-17,1
Trasferimenti correnti	87,7	81,6	7,5
Interessi passivi e oneri finanziari	18,4	18,8	-2,1
Imposte e tasse	9,3	10,2	-9,1
Oneri straordinari gestione corrente	15,6	7,5	108,1
Titolo 2: Spese in conto capitale	78,1	118,6	-34,2
Concessioni di crediti e anticipazioni	0,0	5,9	-100,0
Acquisizione beni immobili	70,4	95,0	-25,9
Espropri e servitù onerose	1,6	10,2	-84,3
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	0,5	0,1	295,8
Acquisizione beni mobili, macchine e attrezzature tecnico - scientifiche	3,6	2,4	50,4
Incarichi professionali esterni	0,3	0,3	-13,9
Trasferimenti in conto capitale	1,7	4,6	-63,7
Partecipazioni azionarie	0,0	0,0	-
Conferimenti di capitali	0,0	0,1	-66,1
Titolo 3: Spese per rimborso di prestiti	64,9	34,9	86,4
Rimborso per anticipazioni di cassa	34,0	5,4	532,0
Rimborso di finanziamenti a breve termine	0,0	0,0	-
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	23,6	23,7	-0,1
Rimborso di prestiti obbligazionari	6,1	5,8	4,0
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	1,3	0,0	-
Titolo 4: Spese da servizi per conto di terzi	35,5	50,6	-29,7
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	8,7	9,4	-7,5
Ritenute erariali	17,6	21,6	-18,8
Altre ritenute al personale per conto di terzi	3,8	4,1	-7,0
Restituzione di depositi cauzionali	0,1	0,1	36,2
Spese per servizi per conto di terzi	3,6	13,1	-72,6
Anticipazione di fondi per il servizio economato	1,5	2,0	-24,0
Depositi per spese contrattuali	0,3	0,3	-13,4
Pagamenti da regolarizzare	0,0	0,0	-
Totale generale	627,0	656,4	-4,5

Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

¹⁷ Da sottolineare come, in questo caso, un andamento del tutto simile si riscontri anche a livello nazionale. In particolare: entrate tributarie +15,63% (Imposte +27,14%, Tasse +9,1%, Tributi speciali -6,06%); trasferimenti correnti -27,29%; entrate extratributarie -15,49%.

¹⁸ Anche in questo caso i valori medi nazionali sono dello stesso segno, pur se con importi ancora più significativi: spese correnti +6,41%, spese in conto capitale -30,71%.



Tab. 8 - Gli incassi dei comuni pugliesi - Anni 2014, 2013 (valori in milioni di euro).

	2014	2013	Var. %
Titolo 1: Entrate tributarie	2.248,2	1.968,1	14,2
Imposte	1.212,5	928,1	30,6
Tasse	624,5	555,2	12,5
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	411,2	484,8	-15,2
Titolo 2: Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	368,2	508,3	-27,6
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	166,0	312,0	-46,8
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione/provincia autonoma	129,7	127,6	1,6
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione per funzioni delegate	47,1	49,4	-4,7
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali	1,8	1,3	36,7
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	23,7	18,0	31,9
Titolo 3: Entrate extratributarie	245,4	256,9	-4,5
Proventi dei servizi pubblici	138,4	147,0	-5,9
Proventi dei beni dell'ente	41,1	41,9	-2,0
Interessi su anticipazioni e crediti	2,9	4,6	-38,5
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	3,4	6,8	-49,6
Proventi diversi	59,7	56,5	5,6
Titolo 4: Entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti	401,8	428,3	-6,2
Alienazione di beni patrimoniali	28,4	36,7	-22,5
Trasferimenti di capitale dallo stato	37,9	40,0	-5,2
Trasferimenti di capitale dalla regione/provincia autonoma	217,3	223,9	-3,0
Trasferimenti di capitale dal settore pubblico	30,2	24,6	22,5
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	83,8	101,1	-17,1
Riscossione di crediti	4,2	1,9	118,4
Titolo 5: Entrate da accensione di prestiti	481,6	449,0	7,3
Anticipazioni di cassa	341,9	271,3	26,0
Finanziamenti a breve termine	1,6	0,0	-
Assunzione di mutui e prestiti	138,1	177,6	-22,3
Emissione di prestiti obbligazionari	-	-	-
Titolo 6: Entrate da servizi per conto di terzi	266,6	281,0	-5,1
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	55,1	55,7	-1,1
Ritenute erariali	120,1	125,9	-4,6
Altre ritenute al personale per conto di terzi	22,8	23,0	-0,9
Depositi cauzionali	1,4	1,1	28,6
Rimborso spese per servizi per conto di terzi	61,3	70,1	-12,6
Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	3,3	2,9	14,2
Depositi per spese contrattuali	2,6	2,3	14,3
Incassi da regolarizzare	196,4	217,3	-9,6
Totale generale	4.208,3	4.108,9	2,4

Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

Tab. 9 - I pagamenti dei comuni pugliesi - Anni 2014, 2013 (valori in milioni di euro).

	2014	2013	Var. %
Titolo 1: Spese correnti	2.738,9	2.664,4	2,8
Personale	647,8	656,0	-1,2
Acquisto beni di consumo e materie prime	48,5	49,7	-2,5
Prestazioni di servizi	1.540,5	1.493,8	3,1
Utilizzo beni di terzi	25,6	32,0	-20,1
Trasferimenti correnti	220,5	201,0	9,7
Interessi passivi e oneri finanziari	87,8	91,1	-3,6
Imposte e tasse	48,9	49,1	-0,5
Oneri straordinari gestione corrente	119,2	91,7	30,1
Titolo 2: Spese in conto capitale	531,5	569,4	-6,7
Concessioni di crediti e anticipazioni	12,0	0,7	1544,4
Acquisizione beni immobili	442,4	489,1	-9,5
Espropri e servitù onerose	24,1	28,5	-15,6
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	2,8	2,9	-1,9
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	2,1	1,5	41,2
Acquisizione beni mobili, macchine e attrezzature tecnico - scientifiche	18,1	13,0	39,1
Incarichi professionali esterni	5,3	5,1	4,6
Trasferimenti in conto capitale	21,9	26,3	-16,7
Partecipazioni azionarie	1,4	0,7	82,5
Conferimenti di capitali	1,4	1,5	-6,3
Titolo 3: Spese per rimborso di prestiti	483,5	418,3	15,6
Rimborso per anticipazioni di cassa	317,9	265,0	20,0
Rimborso di finanziamenti a breve termine	1,7	0,0	3967,8
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	151,6	142,4	6,5
Rimborso di prestiti obbligazionari	10,9	9,1	20,8
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	1,4	1,9	-22,4
Titolo 4: Spese da servizi per conto di terzi	265,7	285,9	-7,1
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	55,1	56,1	-1,8
Ritenute erariali	121,1	125,7	-3,7
Altre ritenute al personale per conto di terzi	22,4	23,0	-2,5
Restituzione di depositi cauzionali	1,2	1,2	4,4
Spese per servizi per conto di terzi	58,9	72,9	-19,2
Anticipazione di fondi per il servizio economato	3,3	3,0	8,3
Depositi per spese contrattuali	3,7	4,0	-6,6
Pagamenti da regolarizzare	193,2	212,3	-9,0
Totale generale	4.212,7	4.150,3	1,5

Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

4. Conclusioni

La dinamica finanziaria degli enti territoriali pugliesi che emerge dall'analisi risulta caratterizzata da andamenti piuttosto simili a quelli fatti registrare dai rispettivi comparti a livello nazionale.

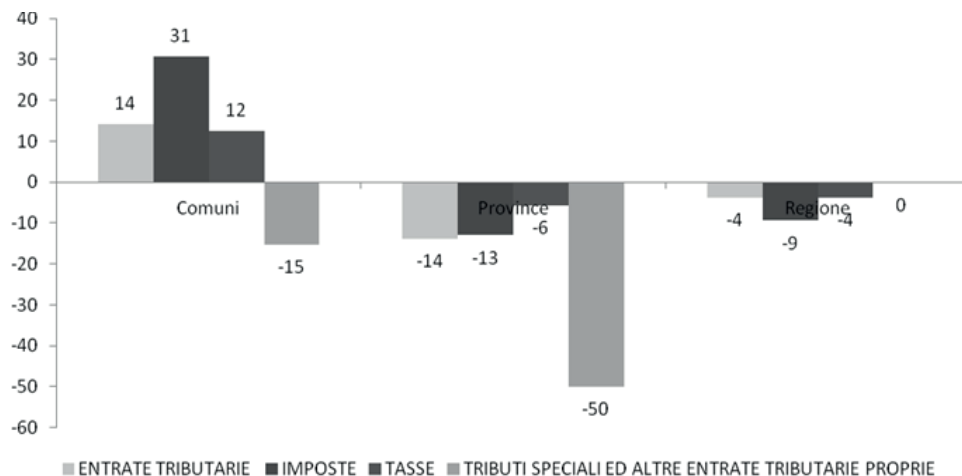
Con riferimento alle Regioni, in particolare, il quadro delineato presenta importanti criticità legate ad una delicata fase di passaggio per la tenuta degli equilibri finanziari dei prossimi anni. La caduta verticale dei trasferimenti e la contrazione delle basi imponibili denotano una dinamica congiunturale caratterizzata da crescenti tensioni di cassa.



Rispetto alle Province, lo svuotamento funzionale connesso al processo di riordino istituzionale in atto si è tradotto, già nel 2014, in un drastico calo delle riscossioni e dei pagamenti, in particolare di quelli in conto capitale.

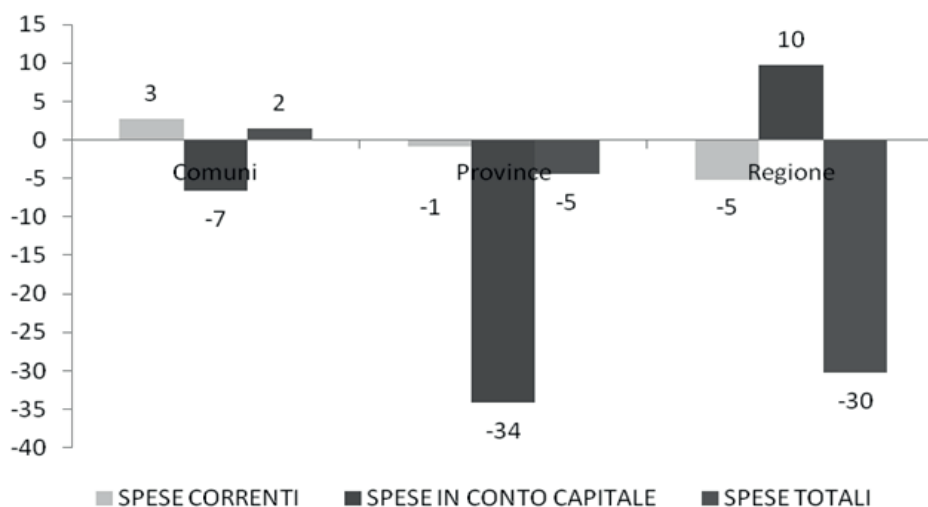
Per l'aggregato dei Comuni si osserva, rispetto alle entrate, il radicarsi di un meccanismo distorsivo (prodotto dalle manovre finanziarie susseguite a partire dal 2011) in virtù del quale il concorso degli enti agli obiettivi di finanza pubblica pesa, in ultima istanza, sui cittadini, in termini di aumento della pressione fiscale.

Fig. 2 - Le entrate tributarie degli enti territoriali pugliesi (variazione % 2014/2013).



Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

Fig. 3 - Le spese degli enti territoriali pugliesi (variazione % 2014/2013).



Fonte: SIOPE-RGS. Elaborazioni IPRES.

Sul fronte dei pagamenti, anche il dato pugliese conferma il drastico calo delle spese in conto capitale e dimostra come i più recenti interventi del legislatore, pure diretti ad incentivare tale tipologia di spesa, abbiano in realtà sortito come principale effetto quello di rappresentare per così dire un 'alleggerimento' degli obiettivi del Patto piuttosto che una vera e propria opportunità per riavviare gli investimenti.

In questo contesto, i prossimi mesi assumeranno certamente un'importanza cruciale per cercare di conferire alla finanza decentrata quell'identità definita la cui assenza è stata recentemente denunciata dalla Corte dei Conti.

In tal senso, un ruolo importante assumerà non solo il perfezionamento del percorso di riordino istituzionale delle Province, ma anche l'entrata in vigore della riforma contabile, l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, la piena applicazione dei fabbisogni standard, la definizione delle leggi regionali legate alla gestione associata intercomunale dei servizi.

3.

Gli interventi delle politiche di coesione

Sommario: 1. Premessa; 2. Dinamiche delle regioni europee in funzione delle politiche di coesione: cicli 2007-2013 e 2014-2020; 3. Le politiche di coesione in Puglia; 3.1 Localizzazione territoriale; 3.2 Fonti di finanziamento; 3.3 Natura specifica dell'intervento; 3.4 Settore e area tematica dell'intervento; 4. Conclusioni.

1. Premessa

Le politiche di coesione sono specificamente rivolte ai territori in ritardo di sviluppo; a tal fine, esse utilizzano i fondi comunitari, il cofinanziamento nazionale e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), ex Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

In un momento, come quello attuale, di transizione tra due successivi cicli di programmazione comunitaria, il presente contributo intende esaminare le principali caratteristiche degli interventi finanziati dalle politiche di coesione nella Regione Puglia.

A tal fine, la prima parte dell'analisi illustra le dinamiche delle regioni europee in funzione delle politiche di coesione nei cicli 2007-2013 e 2014-2020, evidenziando come la Puglia - al contrario di quanto accaduto in 16 regioni europee, che sono riuscite a superare la soglia del 75% del PIL medio dell'UE 27 - non abbia cambiato la propria condizione, rimanendo, per il periodo 2014-2020, tra le Regioni Meno Sviluppate (ex Convergenza).

La seconda parte del contributo, invece, si sofferma sulla disamina degli interventi finanziati, in Puglia, da fondi europei e nazionali, attraverso l'analisi, tra le altre, delle seguenti variabili:

- localizzazione territoriale;
- fonte di finanziamento;
- natura specifica dell'intervento;
- settore e area tematica dell'intervento.

Tale analisi è stata condotta attraverso la banca dati 'OpenCoesione' (l'iniziativa di Open Government sulle politiche di coesione in Italia promossa dal Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS)), che contiene numerose informazioni¹ sugli interventi finanziati dalle politiche di coesione in Italia, alimentate dai Fondi Struttu-

¹ Le fonti dei dati sui progetti pubblicati sul portale OpenCoesione sono:

- l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'UE (IGRUE) della Ragioneria Generale dello Stato, che gestisce il Sistema di monitoraggio unitario alimentato da tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di coesione in Italia;



rali e di investimento europei² (ESI), dal Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)³ e dal Piano d'Azione per la Coesione (PAC)⁴.

I dati presi in esame sono aggiornati al 31 dicembre 2014 e concernono, per quanto riguarda i fondi strutturali, tutti gli interventi realizzati in Puglia, anche nell'ambito dei PON⁵, dei POIN⁶ e dei PO delle altre Regioni.

2. Dinamiche delle regioni europee in funzione delle politiche di coesione: cicli 2007-2013 e 2014-2020

Partendo dall'osservazione della classificazione delle regioni europee ai fini dell'attribuzione delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla Politica di coesione dell'Unione Europea nell'ambito dei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, si è verificata la presenza di casi di particolare successo nel passaggio dal ciclo di programmazione precedente a quello successivo. L'analisi di tali dinamiche, intese come cambiamenti dello "status" di regione, appare assai funzionale e strumentale rispetto alla variazione del PIL pro capite calcolato in parità di potere d'acquisto (PPA)⁷: questa, infatti, è

– il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) per le assegnazioni di risorse del Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

² Gli strumenti finanziari europei disponibili in Italia, con diversa intensità secondo i territori, sono il Fondo europeo per lo sviluppo (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE).

Il Fondo europeo per lo sviluppo sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile.

Il Fondo sociale europeo è invece modellato sulla strategia europea per l'occupazione e si concentra sull'inclusione sociale e su un accesso al mercato del lavoro che sia privo di discriminazioni di genere.

³ Fondo per lo sviluppo e la coesione è la nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 289/2002. Rappresenta lo strumento strategico e operativo privilegiato per dare unità programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi, volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In particolare, il Fondo finanzia gli interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali:

– sia di carattere infrastrutturale, sia di carattere immateriale;

– di rilievo nazionale, interregionale e regionale;

– aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione è deliberata dal CIPE.

⁴ Il Piano di Azione per la Coesione - definito nel novembre 2011 - si sostanzia in una revisione delle scelte di investimento già compiute con lo scopo di:

– accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013;

– rafforzare l'efficacia degli interventi orientandoli a risultati misurabili e concentrando le risorse;

– avviare nuove azioni, alcune delle quali di natura prototipale che, in base agli esiti, potranno essere rIPRESe nella programmazione 2014-2020.

⁵ Programmi operativi nazionali, hanno come Autorità di gestione (cioè l'amministrazione incaricata di gestire i fondi assegnati al programma) un'amministrazione centrale nazionale, per esempio un Ministero.

⁶ Programmi operativi inter-regionali. Si sceglie il livello inter-regionale, piuttosto che quello regionale, quando lo scopo è quello di agire su economie di scala o di scopo. La gestione dei POIN è congiunta: viene affidata alle Regioni con la partecipazione di centri di competenza nazionale o di amministrazioni centrali.

⁷ La parità del potere d'acquisto (PPA) definisce una condizione di assenza di arbitraggio affermando che due panieri di beni identici, venduti in paesi diversi, debbono avere lo stesso prezzo

la variabile utilizzata dalla Commissione Europea per l'inserimento di ciascuna regione in una delle quattro categorie individuate nel corso del ciclo 2007-2013 e delle tre categorie di regioni del ciclo 2014-2020.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, per la ripartizione delle risorse della politica di coesione, sono state individuate quattro categorie di regioni con svantaggi di sviluppo crescenti, cui sono state destinate risorse finanziarie man mano maggiori⁸. Gli art. 5 e 8 del Regolamento generale 1083/2006 definivano la modalità di calcolo per l'attribuzione di ciascuna regione alla categoria di pertinenza, costruendo un indice che rapportava il PIL pro capite regionale misurato in PPA sulla base dei dati del periodo 2000-2002 al PIL medio dell'UE a 25 Paesi per il medesimo arco temporale. Ne risultava che:

- regioni con PIL inferiore al 75% della media UE 25 erano ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza";
- regioni che sarebbero state incluse nella "Convergenza" se si fosse considerato il PIL medio dell'UE 15, ma non lo erano in funzione del PIL medio dell'UE a 25 Paesi, erano ammissibili nell'ambito della categoria "Phasing out". Queste regioni, ai sensi dell'art. 8 c.1 erano ammesse in via transitoria al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza";
- regioni con PIL inferiore al 75% del PIL medio dell'UE 15 nel ciclo 2000-2006, ma che superavano tale soglia nel 2007 erano ammissibili nell'ambito della categoria "Phasing in". Queste regioni, ai sensi dell'art.8 c.2 erano ammesse in via transitoria, al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione";
- regioni non appartenenti alle categorie precedenti erano ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, l'art. 90 del Regolamento generale 1303/2013 individua tre categorie di regioni sulla base del rapporto tra il PIL pro capite misurato in PPA come media del periodo 2007-2009 e il PIL medio dell'UE a 27 Paesi per lo stesso triennio. Si distinguono:

una volta espresso in valuta comune.

⁸ La modalità di attribuzione delle risorse della politica di coesione alle regioni è definita dai Regolamenti Generali (Allegato II del Reg. 1083/2006 per il periodo 2007-2013 e Allegato VII del Reg. 1303/2013) sulla base della prosperità relativa a livello regionale e nazionale e del tasso di occupazione, che vengono integrati con opportune disposizioni supplementari, per tener conto di particolari condizioni di svantaggio a carico di determinate regioni. Tale metodologia non tiene, però, conto di ulteriori elementi esogeni che possono costituire punti di forza o di debolezza delle regioni, come, a titolo esemplificativo, la conformazione urbana e la presenza o meno di agglomerati di dimensioni rilevanti, l'orografia del territorio, il grado di perifericità, l'estensione della superficie territoriale. Una delle evoluzioni del presente saggio è proprio quella di sviluppare un indice che tenga conto di dimensioni/variabili nuove e costituisca un valore di *benchmark* rispetto alla metodologia utilizzata dalla CE per l'attribuzione delle risorse. Per il vero, un primo esercizio, in tal senso, ha già consentito di costruire un indice normalizzato mediante la standardizzazione di diverse variabili (popolazione, PIL procapite, densità, morfologia del territorio e superficie regionale); si è così ottenuta una distribuzione delle risorse abbastanza differente da quella canonica ma che, tuttavia, merita di affinamenti metodologici attraverso l'implementazione di ulteriori modelli, da parte di chi scrive.

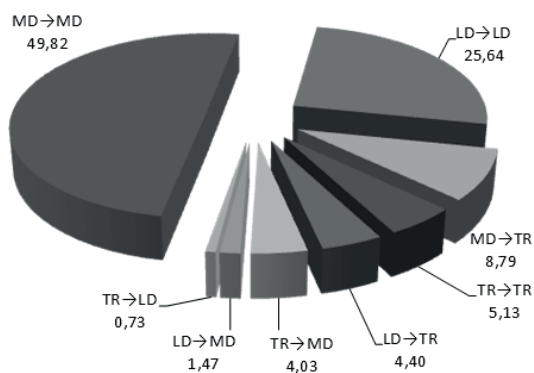


- “regioni meno sviluppate” (Less Developed Regions, LD), il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell’UE 27⁹;
- “regioni in transizione” (Transition Regions, TR), il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell’UE 27;
- “regioni più sviluppate” (More Developed Regions, MD), il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell’UE 27.

Ai fini del prosieguo dell’analisi le quattro categorie del 2007-2013 sono state rese omogenee con le tre classi individuate nel periodo 2014-2020¹⁰.

Dall’analisi delle dinamiche che hanno interessato le regioni europee nel passaggio tra il ciclo di programmazione 2007-2013 e il 2014-2020, emerge come 53 (19,41%) delle 273 regioni abbiano cambiato la propria categoria di appartenenza; di contro, 136 (49,82%) sono rimaste nel gruppo delle più sviluppate (MD), 14 (5,13%) sono rimaste in transizione (TR) e 70 (25,64%) hanno mantenuto la status di meno sviluppate (LD)¹¹.

Fig. 1 - Categorie di regioni: dinamiche di “status” dal ciclo 2007-2013 al ciclo 2014-2020 (valori %).



Fonte: UE (2015). Elaborazioni IPRES.

Le trasformazioni di maggiore interesse riguardano i passaggi da categorie inferiori a categorie superiori, in quanto evidenziano un miglioramento della regione rispetto alla media europea. Particolarmente significativo risulta il passaggio di quattro regioni (Galicia in Spagna, Mazowieckie in Polonia, Bucarest Ilfov in Romania e Zahodna Slovenija in Slovenia¹²) dallo status di “Convergenza” nel 2007-2013 alla categoria delle regioni più sviluppate nel 2014-2020.

I grafici seguenti descrivono i cambiamenti di “status” tra il ciclo di programmazione 2007-2013 ed il 2014-2020 per ciascuna categoria di regione e per Stato Membro: in

⁹ La Croazia non è compresa in quanto diviene Stato membro dell’UE nel 2013.

¹⁰ Le regioni Convergenza sono etichettate come Less Developed Regions (LD), quelle Phasing out e Phasing in sono etichettate come Transition Regions (TR), quelle Competitività sono etichettate come More Developed Regions (MR).

¹¹ Tra queste ultime Fig. anche la Regione Puglia.

¹² Le regioni di Polonia, Romania e Slovenia includono le rispettive capitali nazionali, Varsavia, Bucarest e Lubiana.

particolare le serie sono rappresentate come percentuale rispetto al totale delle regioni all'interno dello Stato membro. In tal modo si forniscono due informazioni: al peso assunto dalla categoria di regioni nel 2007-2013 a livello nazionale viene associata la quota dei cambiamenti di "status".

Con riferimento alla Convergenza, gran parte delle regioni (70) che nel ciclo di programmazione 2007-2013 appartenevano a tale categoria, non hanno modificato la loro condizione per il ciclo 2014-2020; al contrario 4 regioni sono passate tra quelle più sviluppate e 12 tra quelle in transizione. Nel nostro Paese, le quattro regioni ex Convergenza, che rappresentano il 19% delle regioni italiane, sono rimaste tra quelle meno sviluppate, mentre in Spagna delle quattro regioni ex Convergenza, che rappresentavano il 21% del totale delle regioni, 1 è transitata nel gruppo delle più sviluppate e 2 tra quelle in transizione.

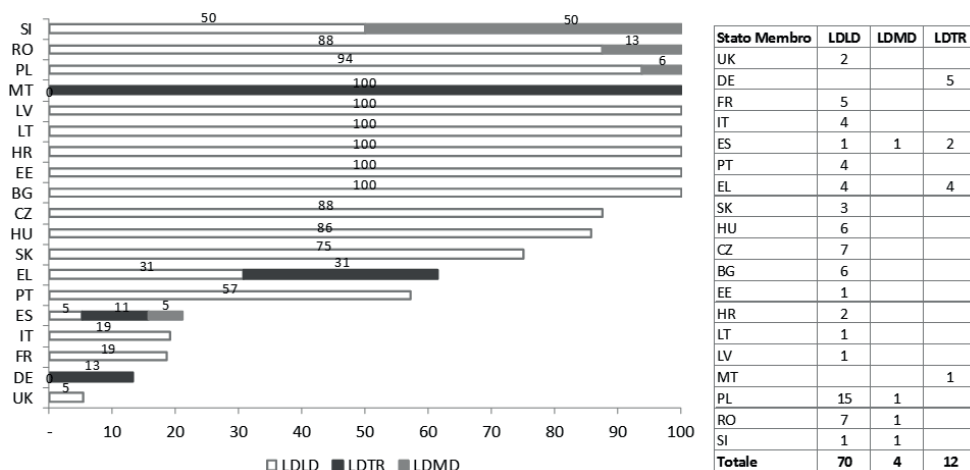
Tab. 1 - Categorie di regioni: passaggio "di status" (ciclo 2007-2013 vs ciclo 2014-2020).

Status	Nazione	Numero	Regione	Status	Nazione	Numero	Regione																										
LD->MD	ES	1	Galicia	BE	3	Prov.Liège	Prov.Luxembourg																										
	PL	1	Mazowieckie					DK	1	Sjælland																							
	RO	1	Bucurestillov																														
	SI	1	ZahodnaSlovenija	FR	10	Auvergne	BasseNormandie																										
LD->TR	DE	5	Chemnitz					MD->TR	2	Abruzzo	Molise																						
			Dresden									UK	8	Cumbria	Devon																		
			Mecklenburg													IT	2	East Yorkshire and Northern Lincolnshire	Lincolnshire														
			Vorpommern																	CY	1	Kypros											
			Sachsen Anhalt																				ES	4	Ciudad Autónoma de Ceuta	Comunidad Valenciana							
	Thüringen	HU	1																								KözépMagyarország						
	IoníaNisia																											IE	1	Border, Midland and Western			
	Kriti																														PT	1	Região Autónoma da Madeira
	Peloponnisos																																
	VoreioAigaio			EL	2	Attiki	NotioAigaio																										
Andalucía	MT	1	Malta																														
Castilla laMancha				IT	1	KentrikiMakedonia																											
TR->LD	IT	1	Basilicata																														

Fonte: UE (2015). Elaborazioni IPRES.



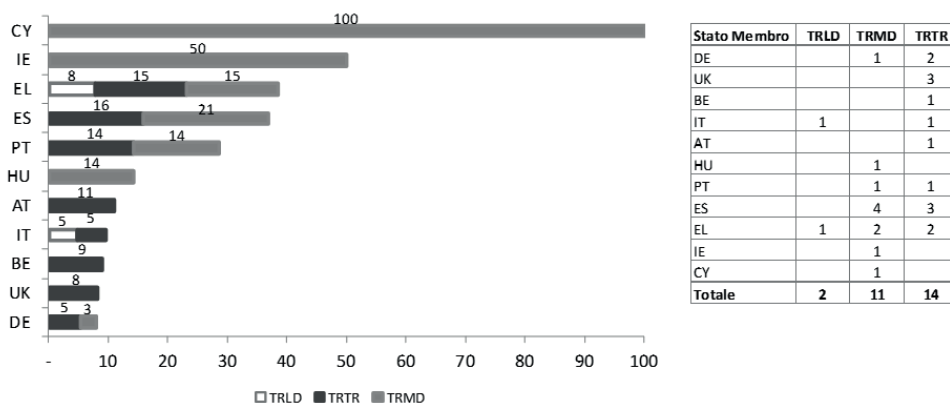
Fig. 2 - Regioni meno sviluppate 2007-2013: status nel 2014-2020 (% sul totale delle regioni e numerosità).



Fonte: UE (2015). Elaborazioni IPRES.

Le regioni che nel ciclo di programmazione 2007-2013 erano inserite nelle categorie Phasing-out e Phasing-in, che ai fini della presente analisi sono state riclassificate come regioni in transizione per omogeneità rispetto al 2014-2020, assommavano nel complesso a 27 unità. Di queste, la quota maggiore, pari a 14 unità, non ha modificato il proprio “status” per il ciclo di programmazione 2014-2020, mentre 11 sono transitate nel gruppo delle regioni più sviluppate. Particolarmente positiva è la performance della Spagna, in cui il 21% delle regioni (4 unità) è passato tra le più sviluppate.

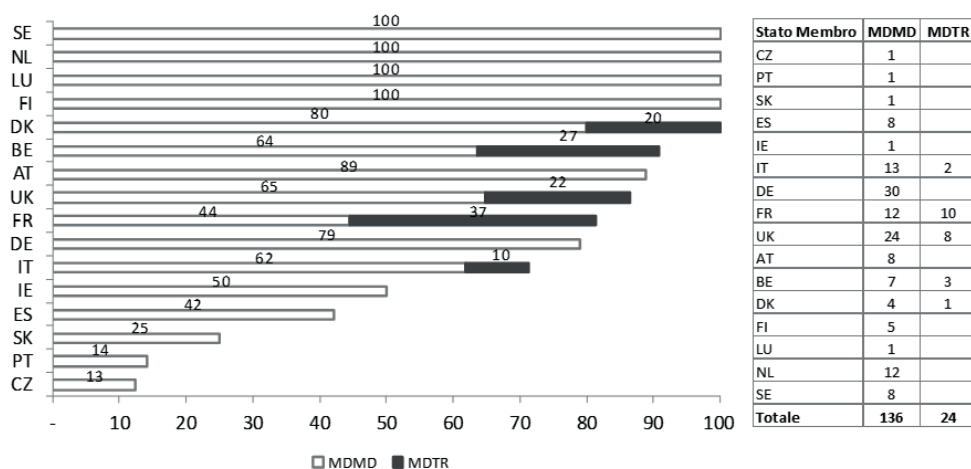
Fig. 3 - Regioni in transizione 2007-2013: status nel 2014-2020 (% sul totale delle regioni e numerosità).



Fonte: UE (2015). Elaborazioni IPRES.

Le regioni europee NUTS2 più sviluppate erano complessivamente 160 nel periodo 2007-2013: come atteso nessuna è transitata nel gruppo delle regioni meno sviluppate, mentre 24 risultano nel gruppo delle regioni in transizione per il periodo 2014-2020. Tale cambiamento è dovuto all'inserimento di una nuova soglia (90% del PIL medio dell'UE 27), che non era presente nel ciclo precedente. Non si tratta, quindi, di un reale peggioramento relativo della condizione delle regioni, quanto piuttosto di un esito dovuto alla metodologia di attribuzione delle regioni alle tre categorie.

Fig. 4 - Regioni più sviluppate 2007-2013: status nel 2014-2020 (% sul totale delle regioni e numerosità).



Fonte: UE (2015). Elaborazioni IPRES.

3. Le politiche di coesione in Puglia

3.1 Localizzazione territoriale

L'analisi dei progetti per localizzazione territoriale evidenzia che - in Puglia - su 62.946 progetti¹³ finanziati dalle politiche di coesione, alimentate dagli ESI, dal FSC e dal PAC, il 31,2% si concentra nella Provincia di Bari, assorbendo circa un quarto del finanziamento totale pubblico (4,2 MDeuro).

A seguire è l'area di Lecce ad impegnare 12.314 interventi (19,6% del totale), ovvero, circa il 13% dei finanziamenti UE (922 Meuro). Altresì, vi sono 1.940 progetti che ri-

¹³ Con i suoi 62.946 progetti, la Puglia è la Regione del Mezzogiorno nella quale si concentra la più elevata percentuale di interventi (26,4%, per circa un quarto del finanziamento totale pubblico). I progetti finanziati nel Mezzogiorno nell'ambito delle politiche di coesione sono, infatti, 238.303. Dopo la Puglia, le Regioni con il maggior numero di progetti sono: la Sicilia (45.513 interventi - pari al 19,1% del totale e circa il 22% dei finanziamenti UE, 6,2 MDeuro) e la Campania (43.134 progetti, pari al 18% del totale). Seguono la Calabria (31.070 progetti), la Sardegna (19.009), la Basilicata (8.966) e, da ultima, il Molise (4.223), con un finanziamento totale pubblico pari a 1,1 MD di euro.



guardano contemporaneamente varie province e che assorbono 1,1 MDeuro di finanziamento totale pubblico; il 3,4% degli interventi, poi, si spalmano su tutto il territorio regionale impegnando la quota più elevata delle risorse (ben il 28,7% del totale pubblico).

Tab. 2 - Progetti per localizzazione territoriale (province) e forme di finanziamento.

Province	Progetti		Finanziamento UE		Finanziamento totale pubblico	
	numero	%	euro	%	euro	%
Bari	19.625	31,2	2.152.066.090,9	29,8	4.241.468.726,1	25,9
Barletta-Andria-Trani	3.433	5,5	168.944.917,8	2,3	425.465.389,3	2,6
Brindisi	5.506	8,7	405.112.153,3	5,6	997.231.173,3	6,1
Foggia	10.510	16,7	762.063.307,3	10,6	1.711.733.513,3	10,5
Lecce	12.314	19,6	922.414.136,6	12,8	1.881.274.509,1	11,5
Taranto	7.465	11,9	390.030.676,4	5,4	1.254.350.234,5	7,7
Tutte le province	2.153	3,4	2.238.833.806,4	31,0	4.704.397.322,1	28,7
Varie province	1.940	3,1	177.410.165,0	2,5	1.156.215.912,0	7,1
Totale complessivo	62.946	100,0	7.216.875.253,6	100,0	16.372.136.779,5	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

Con riferimento ai singoli comuni beneficiari di finanziamenti, la Tabella seguente riporta una riclassificazione dei progetti per dimensionamento demografico dei singoli comuni.

Tab. 3 - Riclassificazione dei progetti per classe demografica di appartenenza dei comuni pugliesi (valori in euro e %).

Classi demografiche	Finanziamento totale pubblico	%
0-5.000	901.210.759,7	5,5
5.001-10.000	1.027.554.083,9	6,3
10.000-15.000	1.086.052.958,9	6,6
15.000-20.001	398.219.260,6	2,4
20.001-25.000	144.167.736,7	0,9
25.001-30.000	383.958.704,4	2,3
30.001-35.000	336.829.775,1	2,1
35.000-40.000	326.454.724,3	2,0
40.001-50.000	353.622.701,1	2,2
50.001-60.000	272.816.779,7	1,7
60.001-75.000	243.669.724,2	1,5
75.001-100.000	525.898.665,2	3,2
100.001-150.000	99.841.250,6	0,6
oltre 150.000	1.769.430.336,6	10,8
Tutti i comuni	7.131.098.617,4	43,6
Vari comuni	1.371.310.701,2	8,4
Totale complessivo	16.372.136.779,5	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

Nello specifico, in funzione del finanziamento pubblico totale emerge che il 43,6% delle risorse si 'spalma' su tutti comuni della regione e l'8,4% riguarda progetti intercomunali; il 5,5% dei finanziamenti concerne comuni con meno di 5 mila abitanti. Altresì, di circa il 13% delle risorse ne fruiscono i comuni con popolazione compresa tra 5 e

15 mila unità. Per altro verso, quasi l'11% delle risorse è a favore dei comuni con popolazione over 150 mila abitanti.

Ciò conferma come sia certamente più complicato, per comuni di minori dimensioni - più difficilmente dotati delle necessarie strutture organizzative e professionalità - aggiudicarsi finanziamenti come quelli dei fondi strutturali. In tal senso, sarebbe auspicabile lo sviluppo di forme aggregative che - attraverso la condivisione di risorse e competenze - possano accrescere, anche nei piccoli centri, la capacità di progettare e candidare proposte progettuali competitive.

3.2 Fonti di finanziamento

Osservando la descrizione della fonte di finanziamento dei progetti in oggetto si evince che la stragrande maggioranza (60.516) attinge a Fondi strutturali relativi alla programmazione 2007-2013 che - in quota UE - sono finanziati per il 99,4%. Per altro verso, poco meno del 4% dei progetti si calibra sul Fondo per lo sviluppo e la coesione relativo alla programmazione 2007-2013 e sul Piano di Azione e Coesione, finanziati totalmente con risorse proprie.

Il rapporto tra fondi comunitari e nazionali destinati alle politiche di coesione pare, quindi, fortemente sbilanciato in favore dei primi. Tale circostanza conferma la tesi, sostenuta in anni recenti da autorevoli osservatori, che ritiene sia ormai venuto meno uno dei requisiti propri dei fondi europei, ovvero quello per il quale questi dovevano caratterizzarsi come 'addizionali' - e non 'sostitutivi' - rispetto ai fondi nazionali.

Tab. 4 - Progetti per descrizione della fonte e forme di finanziamento.

Fonte di finanziamento	Progetti		Finanziamento UE		Finanziamento totale pubblico	
	numero	%	euro	%	euro	%
Fondi Strutturali 2007/2013	60.516	96,1	7.171.875.253,6	99,4	11.452.614.534,5	70,0
Fondi Strutturali 2007/2013. Piano d'Azione Coesione - Risorse proprie	2	0,0	45.000.000,0	0,6	120.000.000,0	0,7
Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2000/2006	10	0,0	-	0,0	71.940.000,0	0,4
Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2007/2013	945	1,5	-	0,0	3.839.218.882,5	23,4
Piano d'Azione Coesione - Risorse proprie	1.473	2,3	-	0,0	888.363.362,5	5,4
Totale	62.946	100,0	7.216.875.253,6	100,0	16.372.136.779,5	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

Con riferimento alla variabile 'area obiettivo' i progetti in questione hanno riguardato quasi esclusivamente le regioni convergenza.



Tab. 5 - Progetti per area obiettivo e forme di finanziamento.

Area Obiettivo	Progetti		Finanziamento UE		Finanziamento totale pubblico	
	numero	%	euro	%	euro	%
Competitività regionale e occupazione	22	0,0	199.765,7	0,0	497.035,2	0,0
Convergenza	60.496	100,0	7.216.675.487,9	100,0	11.572.117.499,4	100,0
Totale complessivo	60.518	100,0	7.216.875.253,6	100,0	11.572.614.534,6	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

Interessante è poi la lettura concernente la natura del fondo comunitario; il 70,6% dei progetti è caricato sul Fondo Sociale Europeo di contro – con riferimento alla natura del finanziamento UE – circa il 90 delle risorse provengono dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale con un ammontare che sfiora i 6,5 MDeuro.

Tali percentuali paiono coerenti con le differenti finalità proprie dei due fondi, che portano spesso il FSE a finanziare una quantità decisamente maggiore di progetti, dal valore medio unitario generalmente più basso, rispetto a quelli finanziati dal FESR, spesso meno numerosi ma di importo unitario maggiore.

Tab. 6 - Progetti per natura del Fondo comunitario e forme di finanziamento.

Fondo comunitario	Progetti		Finanziamento UE		Finanziamento totale pubblico	
	numero	%	euro	%	euro	%
FESR	17.779	29,4	6.426.438.454,0	89,0	10.029.273.070,3	86,7
FSE	42.739	70,6	790.436.799,6	11,0	1.543.341.464,2	13,3
Totale complessivo	60.518	100,0	7.216.875.253,6	100,0	11.572.614.534,5	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

3.3 Natura specifica dell'intervento

Con riferimento alla specifica natura dell'intervento è possibile distinguere:

- *Acquisto di beni*;
- *Acquisto o realizzazione di servizi* (corsi di formazione, di progettazione e studi, inclusa la realizzazione di applicativi informatici, e assistenza tecnica);
- *Contributi a persone*: Concessione di aiuti a soggetti diversi da unità produttive per consentire l'acquisto di servizi (inclusa la formazione), una nuova realizzazione, restauro o ristrutturazione;
- *Incentivi alle imprese*: Concessione di incentivi a unità produttive per incentivi al lavoro, riattivazione, riconversione e ammodernamento ma anche per formazione del personale e attività di ricerca;
- *Infrastrutture*: realizzazione di opere pubbliche, tra cui nuove infrastrutture ma anche la manutenzione, il recupero, il restauro, l'ampliamento e il completamento, nonché la demolizione, di infrastrutture esistenti;

- *Conferimenti di capitale sociale*: Acquisto di partecipazione azione e conferimenti di capitale come per la costituzione di fondi di ingegneria finanziaria, incluso Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), di fondi di garanzia e di venture capital.

La Tabella seguente mostra come il 50% dei progetti realizzati in Puglia consenta l'acquisto o la realizzazione di servizi. Sono oltre 20.500 i progetti concernenti la concessione di contributi (ad unità produttive e non) che assorbono oltre 3 MDeuro di finanziamento totale pubblico. Degno di nota è il peso, pari al 52% delle risorse totali, destinato alla realizzazione di infrastrutture.

Tab. 7 - Progetti per descrizione della natura del Codice Unico di Progetto e per forme di finanziamento.

Natura del CUP	Progetti		Finanziamento UE		Finanziamento totale pubblico	
	numero	%	euro	%	euro	%
Acquisto di beni	6.775	10,8	503.008.513,8	7,0	863.830.275,5	5,3
Acquisto o realizzazione di servizi	31.592	50,2	1.668.365.919,4	23,1	3.371.532.738,8	20,6
Contributi a persone	11.415	18,1	287.263.242,1	4,0	511.890.457,4	3,1
Incentivi alle imprese	9.206	14,6	1.675.193.263,9	23,2	2.663.977.465,3	16,3
Infrastrutture	3.950	6,3	2.770.282.411,4	38,4	8.521.069.459,2	52,0
Conferimenti di capitale sociale	8	0,0	312.761.902,9	4,3	439.836.383,0	2,7
Totale	62.946	100,0	7.216.875.253,6	100,0	16.372.136.779,5	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

Esaminando in maniera congiunta la natura dell'intervento, il fondo di finanziamento e la provincia, è possibile osservare come:

- a livello territoriale, siano le province di Bari, Lecce e Foggia a primeggiare con riferimento a tutte le tipologie di interventi, mentre una quota consistente dei finanziamenti riguarda in maniera diffusa il territorio regionale nel caso di progetti relativi ad: acquisto o realizzazione di servizi, concessione di incentivi ad unità produttive e realizzazione di lavori pubblici;
- il FESR rappresenta la principale fonte di finanziamento dei progetti che prevedono l'acquisto di beni e la concessione di incentivi ad unità produttive, mentre la concessione di contributi a soggetti diversi e l'acquisto o la realizzazione di servizi, oltre che dal FESR, sono finanziati in maniera consistente anche dal FSE e la realizzazione di lavori pubblici vede il concorso, quasi al 50%, di FESR ed altri fondi.



Tab. 8 - Progetti per natura dell'intervento, fondo di finanziamento e province (valori in euro).

	Bari	BAT	Brindisi	Foggia	Lecce	Taranto	Tutte/varie province	Totale complessivo
Acquisto di beni	281.840.045	17.772.942	41.413.508	118.638.661	138.116.828	47.204.395	218.843.896	863.830.275
FESR	261.657.595	17.772.942	41.413.508	116.084.315	130.559.873	46.972.771	165.534.318	779.995.322
FSE	580.431					75.465	-	655.896
Altri fondi	19.602.019			2.554.346	7.556.955	156.160	53.309.578	83.179.058
Acquisto o realizzazione di servizi	704.510.174	79.286.119	196.630.970	258.038.821	342.107.125	196.464.202	1.594.495.328	3.371.532.739
FESR	200.116.331	12.262.653	89.733.790	76.120.086	112.847.003	24.841.604	1.177.364.914	1.693.286.382
FSE	414.079.509	61.590.223	99.409.135	167.896.718	207.572.359	160.403.642	172.663.337	1.283.614.922
Altri fondi	90.314.334	5.433.243	7.488.045	14.022.017	21.687.763	11.218.956	244.467.077	394.631.435
Concessione di contributi ad altri soggetti (diversi da unità produttive)	296.718.619	26.106.985	31.585.462	51.809.292	52.165.895	38.193.671	15.310.534	511.890.457
FESR	189.197.590	11.180.460	16.827.755	31.835.725	23.237.768	21.910.570	500.000	294.689.867
FSE	62.838.129	14.746.525	14.757.707	18.578.767	26.933.067	16.283.101	14.810.534	168.947.830
Altri fondi	44.682.900	180.000		1.394.800	1.995.060		-	48.252.760
Concessione di incentivi ad unità produttive	695.347.970	79.203.345	134.434.049	231.600.786	166.690.091	105.874.992	1.250.826.233	2.663.977.465
FESR	622.634.262	65.226.458	124.448.174	157.838.282	142.921.523	89.249.055	1.250.826.233	2.453.143.986
FSE	9.053.084	1.245.822	1.096.744	64.683.288	8.270.461	5.625.448	-	89.974.847
Altri fondi	63.660.624	12.731.065	8.889.132	9.079.216	15.498.107	11.000.488	-	120.858.632
Realizzazione di lavori pubblici	2.263.051.918	223.096.000	593.167.184	1.051.645.953	1.182.194.571	866.612.975	2.341.300.859	8.521.069.460
FESR	1.696.719.756	107.528.975	282.798.303	626.091.766	846.722.575	359.845.848	448.613.908	4.368.321.131
FSE	75.465		43.410			29.093	-	147.968
Altri fondi	566.256.697	115.567.024	310.325.471	425.554.188	335.471.996	506.738.034	1.892.686.951	4.152.600.361
Sottoscrizione iniziale o aumento di capitale sociale							439.836.383	439.836.383
FESR							439.836.383	439.836.383
FSE							-	-
Altri fondi							-	-
Totale complessivo	4.241.468.726	425.465.389	997.231.173	1.711.733.513	1.881.274.509	1.254.350.235	5.860.613.234	16.372.136.780

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

3.4 Settore e area tematica dell'intervento

Entrando in un maggior grado di dettaglio è possibile distinguere i seguenti tematismi sui quali si concentrano gli interventi delle politiche di coesione.

- *Agenda digitale*: azioni di infrastrutturazione e connettività a banda larga e ultralarga, servizi a cittadini e imprese, e aiuti alle imprese attinenti le nuove tecnologie. Il tema include inoltre interventi quali reti e laboratori didattici multimediali nelle scuole, progetti di e-government, servizi di e-health (Centri Unici di Prenotazione sanitaria, servizi erogati tramite Tessera Sanitaria, servizi on line per reti di medici di medicina generale) e servizi di e-inclusion (cittadinanza attiva e e-participation, centri di accesso pubblico al web).
- *Ambiente e prevenzione dei rischi*: Il tema include interventi sulla distribuzione, collettamento e trattamento dei reflui e sulla gestione dei rifiuti. Include inoltre interventi di prevenzione dei rischi, che comprendono la realizzazione di opere di difesa dei centri abitati, degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture, oltre alla pre-

venzione dell'erosione dei litorali e dei dissesti idrogeologici. Si considera anche il consolidamento dei versanti, le azioni di pulizia idraulica, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la promozione della biodiversità e la protezione della natura (compresa la rete europea Natura 2000).

- *Cultura e turismo*: interventi, anche di carattere infrastrutturale, per la tutela e la conservazione del patrimonio culturale. Si comprendono inoltre gli interventi rivolti alla protezione, alla promozione e alla valorizzazione delle risorse naturali e al miglioramento dei servizi turistici.
- *Competitività per le imprese*: Il tema comprende strumenti di ingegneria finanziaria quali fondi di garanzia, fondi per prestiti e accesso al credito, concessione di co-garanzie e contro-garanzie attraverso il sistema dei confidi e fondi di venture capital, nonché strumenti più tradizionali di sostegno al tessuto imprenditoriale attraverso la creazione di nuova impresa (es. D. Lgs. n. 185/2000), la realizzazione di nuovi impianti produttivi o l'ampliamento e ammodernamento di impianti produttivi esistenti, il miglioramento delle funzionalità delle aree produttive. Altre misure comprese in questo tema sono i contratti di programma a supporto degli investimenti promossi da grandi imprese e i Pacchetti Integrati di Agevolazione (PIA), che possono includere investimenti produttivi, servizi reali alle imprese e formazione aziendale.
- *Energia ed efficienza energetica*: Gli interventi finanziati comprendono l'attivazione di filiere produttive e lo sviluppo di attività di ricerca e innovazione collegate; azioni per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili; la promozione del risparmio energetico nei settori produttivi come nel settore civile e nella Pubblica Amministrazione (incluse le scuole); azioni per lo sviluppo della cogenerazione diffusa (di elettricità e calore) e della trigenerazione (di elettricità, calore e freddo); la diffusione del tele- riscaldamento e tele-raffreddamento.
- *Inclusione sociale*: Il tema comprende sia interventi per migliorare l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati (integrazione e rientro nel mondo del lavoro delle persone svantaggiate) sia gli investimenti in infrastrutture sociali. In particolare, sono incluse le infrastrutture per la sanità e gli alloggi sociali.
- *Istruzione*: Il tema comprende interventi mirati alla promozione del successo scolastico e all'inclusione sociale in contrasto alla dispersione scolastica; azioni rivolte a migliorare l'apprendimento degli studenti e a valorizzare le eccellenze, nonché interventi a favore del personale della scuola (come la formazione) e percorsi di istruzione per adulti.
- *Occupazione*: misure attive e preventive sul mercato del lavoro, misure a favore dell'accesso all'occupazione delle donne e interventi che incoraggiano un invecchiamento attivo prolungando la vita lavorativa. Altri interventi riguardano lo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese, la progettazione e disseminazione di modalità più produttive per organizzare il lavoro e il sostegno per l'occupazione indipendente. Sono inoltre comprese misure per migliorare l'accesso all'occupazione, aumentare la partecipazione sostenibile e il progresso delle donne, ridurre le discriminazioni e riconciliare vita lavorativa e privata.
- *Rafforzamento capacità della PA*: Il tema comprende il consolidamento delle capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale, inclusi i meccanismi per migliorare l'elaborazione di buone politiche e buoni programmi nonché la loro attuazione, monitoraggio e valutazione. Sono comprese anche attività di sostegno alla produzione statistica e di assistenza tecnica alle amministrazioni riguardanti le fasi del ciclo



di policy (programmazione e attuazione). Sono inoltre incluse valutazioni, studi e attività di informazione e comunicazione.

- *Ricerca e innovazione*: Il tema comprende il sostegno alla domanda di ricerca e innovazione da parte delle imprese (anche attraverso strumenti di ingegneria finanziaria) tramite il finanziamento alle imprese per progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, realizzati anche in collaborazione con università e centri di ricerca pubblici. Inoltre, è finanziato il sostegno dell’offerta di ricerca da parte di università e centri di ricerca (potenziamento delle strutture di ricerca, laboratori), il trasferimento tecnologico al mondo delle imprese (distretti tecnologici, poli di innovazione) e i servizi avanzati alle imprese per la ricerca e l’innovazione.
- *Città e aree rurali*: Il tema ha carattere territoriale e fa riferimento alla progettazione integrata territoriale. L’integrazione può essere “orizzontale” per mettere insieme progetti individuali su uno stesso territorio ma in diversi settori, per raggiungere obiettivi che altrimenti non sarebbero possibili singolarmente; oppure “verticale” fra ente di governo locale e territorio per consentire la definizione di progetti declinati sulle effettive necessità espresse dagli attori locali. Gli interventi classificati nel tema “Città e aree rurali” riguardano diversi ambiti settoriali con una prevalenza di turismo (attraverso una valorizzazione dei luoghi), rinnovamento urbano e infrastrutturazione sociale. Sono esclusi interventi volti al miglioramento della mobilità urbana, classificati nel tema “Trasporti”.
- *Servizi di cura infanzia e anziani*: Il tema comprende interventi che riguardano la realizzazione di infrastrutture per la custodia dei bambini (asili nido pubblici o convenzionati; servizi integrativi e innovativi), il sostegno alla gestione delle strutture, alla domanda e all’entrata in funzione di nuove strutture oltre a contributi mirati al miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socio educativi. Rispetto alla cura degli anziani, il tema include servizi per anziani non autosufficienti, con particolare riferimento alla assistenza domiciliare, la realizzazione e riqualificazione dell’offerta di servizi residenziali e semiresidenziali, contributi volti al miglioramento delle competenze di manager, operatori professionali e assistenti familiari oltre alla sperimentazione di protocolli innovativi di presa in carico personalizzata dell’anziano socialmente “fragile”.
- *Trasporti*: Il tema comprende il rafforzamento delle linee ferroviarie, della rete stradale, delle connessioni portuali, dell’intermodalità. Il tema include anche gli interventi sulle aree urbane congestionate. Gli interventi in corso sono generalmente concentrati su modalità sostenibili.

È l’Istruzione il tematismo che più di tutti – in termini di numerosità – fa segnare il primato: 34.351 interventi. Seguono gli oltre 8 mila progetti relativi all’occupazione ed alla mobilità dei lavoratori, i 6.240 progetti relativi ricerca ed innovazione (che in quota UE assorbono ben il 27,6% delle risorse) nonché i 5.842 progetti concernenti l’agenda digitale. Oltre un quarto del totale finanziamento pubblico riguarda i trasporti e le infrastrutture a rete che con appena 345 interventi assorbono oltre 4,1 MDeuro.

Con riferimento ad ogni singolo tema sintetico, è possibile dettagliare la distribuzione dei progetti per ‘tema prioritario’ ed esaminarne la collocazione territoriale e la natura di investimento¹⁴.

¹⁴ Tutte le tavole analitiche che dettagliano, per ciascun tema sintetico, l’articolazione per tematismo prioritario, provincia e natura dell’intervento, sono pubblicate sul sito www.ipres.it.

Entrando nel merito, i progetti del tematismo ‘agenda digitale’ si concentrano soprattutto sulle ‘tecnologie dell’informazione e della comunicazione’ (275 milioni, dei quali 179 diffusi sul territorio regionale e ben 34 concentrati nella Provincia di Bari¹⁵) e sulle ‘infrastrutture telefoniche’ (88 milioni, di cui 43 nella Provincia di Bari, concentrati quasi esclusivamente sul progetto ‘Realizzazione di infrastrutture ottiche per la banda ultra larga in Puglia’).

Rispetto alla natura dell’intervento, le TIC prevedono acquisto di beni per 135 milioni e acquisto o realizzazione di servizi per 107 milioni, mentre in tema di infrastrutture telefoniche le voci più significative sono quelle per acquisto o realizzazione di servizi (42,4 milioni) e concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive (43,2 milioni).

Tab. 9 - Progetti per tematismo sintetico e forme di finanziamento.

Tematismo sintetico	Progetti		Finanziamento UE		Finanziamento totale pubblico	
	numero	%	euro	%	euro	%
Agenda digitale	5.842	9,3	162.425.921,5	2,3	463.992.232,2	2,8
Ambiente e prevenzione dei rischi	876	1,4	572.634.849,6	7,9	1.810.565.126,6	11,1
Cultura e turismo	1.464	2,3	407.116.783,4	5,6	855.705.685,5	5,2
Competitività per le imprese	782	1,2	431.117.819,5	6,0	771.387.521,5	4,7
Energia e efficienza energetica	460	0,7	293.515.068,5	4,1	483.499.079,8	3,0
Inclusione sociale	2.338	3,7	448.932.553,5	6,2	1.139.388.011,0	7,0
Istruzione	34.351	54,6	691.271.018,2	9,6	1.676.706.571,7	10,2
Occupazione	8.640	13,7	357.133.941,5	4,9	765.926.487,5	4,7
Rafforzamento capacità della PA	588	0,9	255.883.609,3	3,5	605.186.234,0	3,7
Ricerca e innovazione	6.240	9,9	1.988.374.258,1	27,6	3.213.659.689,6	19,6
Città e aree rurali	506	0,8	107.255.657,1	1,5	310.411.489,7	1,9
Servizi di cura infanzia e anziani	514	0,8	42.623.162,3	0,6	127.348.731,7	0,8
Trasporti	345	0,5	1.458.590.611,5	20,2	4.148.359.918,6	25,3
Totale	62.946	100,0	7.216.875.253,6	100,0	16.372.136.779,5	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

Con riferimento all’ambiente e alla gestione dei rischi, si registra per lo più la realizzazione di lavori pubblici in tema di:

- gestione e distribuzione d’acqua potabile (647 milioni, di cui 206 a Lecce e 145 a Bari),
- bonifica di siti industriali e di terreni contaminati (208 milioni, di cui 75 a Brindisi¹⁶ e 47 a Taranto¹⁷),
- prevenzione dei rischi (197 milioni, di cui 124 nella provincia di Foggia).

¹⁵ Tra i progetti più significativi, si richiamano quelli relativi allo sviluppo del sistema di E-Government regionale nelle Aree Vaste Metropoli Terra di Bari (2,6 milioni) e valle d’Itria (1 milione).

¹⁶ Dei quali 48 milioni relativi all’intervento bonifica e messa in sicurezza di emergenza falda dell’area Micorosa.

¹⁷ 36 milioni dei quali relativi al progetto di messa in sicurezza terreni e falda aree industriali comune di Statte.



In materia culturale, gli interventi riguardano per lo più:

- ‘tutela e conservazione del patrimonio culturale’ (325 milioni, di cui 306 relativi a realizzazione di lavori pubblici), prevalentemente nei territori di Lecce (121 milioni) e Bari (71 milioni);
- ‘altra assistenza per migliorare i servizi turistici’ (199 milioni, 109 dei quali diffusamente distribuiti sul territorio regionale), concentrata in acquisto e realizzazione di servizi (90 milioni) e realizzazione di lavori (63 milioni).

Per quanto riguarda la competitività per le imprese i due temi principali sono i servizi di sostegno avanzato per imprese e gruppi di imprese (288 milioni) e gli altri investimenti nelle imprese (450 milioni).

In entrambi i casi, si tratta di progetti che riguardano per lo più l'intero territorio regionale ed in misura significativa la Provincia di Bari. Rispetto alla natura degli interventi, i finanziamenti si sostanziano in concessione di contributi ad unità produttive ed in sottoscrizione di capitale iniziale o aumento di capitale sociale.

I progetti in tema di energia riguardano, per 410 milioni rispetto ad un totale di 483, l'efficienza, la cogenerazione e la gestione dell'energia.

Si tratta di interventi relativi alla realizzazione di lavori pubblici (226 milioni), all'acquisto e realizzazione di servizi (77 milioni) e alla concessione di contributi ad unità produttive (68 milioni).

Rispetto alla localizzazione, circa 264 milioni sono relativi a progetti distribuiti diffusamente sul territorio regionale, mentre interventi significativi si concentrano nelle province di Lecce (55 milioni) e Bari (37 milioni).

Molto significativi gli interventi nell'area del Welfare (1,1 miliardo), concentrati in particolar modo nella realizzazione di infrastrutture per la sanità (446 milioni) e di altre infrastrutture sociali (236 milioni).

Con riferimento alla sanità, gli interventi, localizzati soprattutto nelle province di Bari¹⁸, Foggia e Taranto, riguardano realizzazione di lavori pubblici (341 milioni) e acquisto di beni (102 milioni). Rispetto alle altre infrastrutture sociali, invece, concentrate nei territori di Bari, Foggia e Lecce, si registrano lavori pubblici per 133 milioni e concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive per 99 milioni.

In materia di istruzione (1,6 miliardi), la maggior parte delle risorse si concentra sulle misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione in tutto il ciclo di vita (752 milioni), significativamente localizzate nelle province di Bari (262 milioni) e Lecce¹⁹ (183 milioni) e dedicate all'acquisto e realizzazione di servizi (459 milioni), alla realizzazione di lavori pubblici (149 milioni) ed all'erogazione di contributi a soggetti diversi dalle unità produttive (142 milioni).

Con riferimento all'occupazione ed alla mobilità dei lavoratori i due temi maggiormente significativi sono quelli relativi al sostegno per l'occupazione indipendente e per l'avvio di imprese (319 milioni, distribuiti diffusamente in tutta la regione) ed alla mo-

¹⁸ Spiccano, per dotazione finanziaria, i progetti relativi al completamento del nuovo ospedale della Murgia di Altamura (25 milioni) ed alla relativa dotazione tecnologica e di attrezzature (27 milioni).

¹⁹ Tra questi interventi si segnalano in particolare i 45 milioni destinati all'ammodernamento ed alla realizzazione di nuove strutture del campus extraurbano ed i 15 milioni per l'ammodernamento del campus urbano dell'Università del Salento.

dernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro (111 milioni, concentrati in misura maggiore nei territori di Bari e Foggia).

Entrambe le tipologie di progetti prevedono principalmente l'acquisizione e realizzazione di servizi.

In materia di rafforzamento della capacità della PA, le maggiori risorse si concentrano sulla 'preparazione, attuazione, monitoraggio e ispezione' (384 milioni, prevalentemente destinati ad acquisizione e realizzazione di servizi e distribuiti in tutte le province pugliesi).

In materia di ricerca, si segnalano soprattutto gli investimenti nelle imprese direttamente connesse alla ricerca e all'innovazione (673 milioni) e le altre misure per stimolare la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle PMI (1,1 miliardi) – entrambi relativi prevalentemente a concessione di incentivi ad unità produttive.

In particolare, rispetto alla localizzazione territoriale degli investimenti, si sottolineano i dati di Bari (161 milioni) e Foggia (69 milioni), con i seguenti progetti caratterizzati dalle maggiori dotazioni finanziarie:

- Enterra - programma di sviluppo industriale (26,3 milioni);
- Fpt Industrial spa ampliamento capacità produttiva (18,7 milioni);
- Bridgestone Italia Manufacturing - programma di sviluppo industriale (12,4 milioni).

Rispetto ai progetti integrati per la rigenerazione urbana e rurale, la quasi totalità dei 310 milioni assegnati è relativa alla realizzazione di lavori pubblici, soprattutto nelle province di Lecce (105 milioni) e Bari (69 milioni), con gli importi più significativi relativi a:

- Sistemazione del fronte mare - Mola di Bari (Ba) (3,2 milioni);
- Parco delle cave - ex cave di Marco Vito - Lecce (3,1 milioni);
- Comune di Monopoli - recuperoex-cinema Radar (6,1 milioni).

Nell'ambito dei servizi di cura infanzia e anziani il tematismo maggiormente attivo è quello delle infrastrutture per la custodia dei bambini (70 milioni, 59 dei quali relativi alla realizzazione di lavori pubblici), localizzate per lo più nelle province di Bari (22 milioni) e Foggia (21 milioni).

Passando, infine, al tematismo dei trasporti, gli interventi maggiormente significativi (rispetto ai 4,1 miliardi di finanziamenti totali) sono relativi alla realizzazione di lavori pubblici afferenti:

- Ferrovie: 2,5 miliardi, gran parte dei quali (1,3 miliardi) distribuiti sul territorio regionale ed 872 milioni nella sola provincia di Bari²⁰;
- Strade regionali/locali: 488 milioni, prevalentemente concentrati nelle province di Taranto (154 milioni) e Foggia (131 milioni)²¹;

²⁰ Tra questi interventi, quelli con le maggiori dotazioni finanziarie riguardano: Raddoppio Bari - S. Andrea Bitetto (120 milioni), Bretella ferroviaria del Sud - Est barese (135 milioni), Adeguamento ferroviario dell'area metropolitana nord-barese (180 milioni).

²¹ Tra i quali: S.S. 172 dei trulli - tronco Martina Franca-Taranto (36 milioni), S.S. 7ter -itinerario bradanico salentino-s.s.v. Taranto-Grottaglie-Manduria lotto III stralci 2-3 (54,6 milioni), Litoranea Taranto - Talsano - Avetrana - 1° lotto (42,9 milioni).



- Porti: 153 milioni, di cui 110 per Taranto (83 milioni per dragaggio e cassa di colmata e 25,5 milioni per collegamento ferroviario del complesso del porto con la rete nazionale) e 27 per Brindisi (di cui 21 milioni per il completamento della banchina Costa Morena est).

Infine, rispetto alle priorità di investimento, quella che pesa di più in termini numerosità di progetti è quella relativa al miglioramento e alla valorizzazione delle risorse umane (44.174 interventi) ma osservando il finanziamento – sia in quota UE che come totale pubblico – la priorità che assorbe maggiori risorse riguarda le reti ed i collegamenti per la mobilità (3,9 MD euro).

Tab. 10 - Progetti per priorità di investimento e per forme di finanziamento (valori in euro e %).

Priorità di investimento	Progetti		Finanziamento UE		Finanziamento totale pubblico	
	numero	%	euro	%	euro	%
Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	8.355	13,3	1.827.213.391,8	25,3	3.064.298.424,4	18,7
Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	685	1,1	394.372.023,3	5,5	763.992.092,8	4,7
Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	842	1,3	958.886.858,8	13,3	1.917.028.315,3	11,7
Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	684	1,1	237.176.771,4	3,3	475.561.992,7	2,9
Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	3.071	4,9	275.739.006,8	3,8	563.449.420,7	3,4
Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	44.174	70,2	747.474.691,4	10,4	1.381.593.043,5	8,4
Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	2.465	3,9	782.299.596,8	10,8	1.709.435.605,5	10,4
Reti e collegamenti per la mobilità	335	0,5	1.472.356.223,9	20,4	3.971.890.418,7	24,3
Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	1.589	2,5	521.356.689,5	7,2	895.915.573,2	5,5
n.d. (*)	746	1,2	-	0,0	1.628.971.892,7	9,9
Totale complessivo	62.946	100,0	7.216.875.253,6	100,0	16.372.136.779,5	100,0

Fonte: Bancadati OpenCoesione - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (DPS). Elaborazioni IPRES.

(*) progetti per i quali - nella banca dati OpenCoesione - l'informazione relativa alla priorità di investimento non risulta disponibile.

4. Conclusioni

Il contributo ha preso in esame gli interventi delle politiche di coesione finanziati, in Puglia, da fondi europei e nazionali.

Nella prima parte del contributo, partendo dall'osservazione della classificazione delle regioni europee ai fini dell'attribuzione delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla Politica di coesione dell'Unione Europea nell'ambito dei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, si è verificata la presenza di casi di particolare successo nel passaggio dal ciclo di programmazione precedente a quello successivo. Dall'analisi delle dinamiche che hanno interessato le regioni europee nel passaggio tra il ciclo di programmazione 2007-2013 e il 2014-2020, emerge come 53 (19,41%) delle

273 regioni abbiano cambiato la propria categoria di appartenenza; di contro, 136 (49,82%) sono rimaste nel gruppo delle più sviluppate (MD), 14 (5,13%) sono rimaste in transizione (TR) e 70 (25,64%) hanno mantenuto la status di meno sviluppate (LD), tra cui la Puglia.

La seconda parte del lavoro si è, invece, soffermata sulla disamina degli interventi finanziati, in Puglia, da fondi europei e nazionali, analizzandone, in particolare: localizzazione territoriale, fonte di finanziamento, natura specifica ed area tematica dell'intervento.

In linea generale, l'analisi ha confermato come, anche in Puglia, l'elevata frammentazione e la limitata dimensione unitaria degli interventi rappresentino senz'altro un punto di criticità delle politiche di coesione. In proposito, è opportuno sottolineare come, pur avendo la Commissione europea più volte sostenuto la necessità di concentrare gli interventi, particolarmente in Italia, su un numero limitato di grandi ambiti, la stessa abbia poi di fatto impedito tale processo imponendo alcuni dimensionamenti di massima delle politiche e invitando gli Stati membri a non trascurare tutta una serie di interventi che essa stessa ritiene importanti.

Rispetto alle fonti di finanziamento, è stato osservato come il rapporto tra fondi comunitari e nazionali destinati alle politiche di coesione paia fortemente sbilanciato in favore dei primi. Tale circostanza conferma la tesi, sostenuta in anni recenti da autorevoli osservatori, che ritiene sia ormai venuto meno uno dei requisiti propri dei fondi europei, ovvero quello per il quale questi dovevano caratterizzarsi come 'addizionali' - e non 'sostitutivi' - rispetto ai fondi nazionali.

Infine, la riclassificazione dei progetti per dimensionamento demografico dei singoli comuni beneficiari ha confermato come sia certamente più complicato, per comuni di minori dimensioni - più difficilmente dotati delle necessarie strutture organizzative e professionalità - aggiudicarsi finanziamenti come quelli dei fondi strutturali. In tal senso, sarebbe auspicabile lo sviluppo di forme aggregative che - attraverso la condivisione di risorse e competenze - possano accrescere, anche nei piccoli centri, la capacità di progettare e candidare proposte progettuali competitive.

Sotto il profilo quantitativo, le principali conclusioni dello studio sono sintetizzabili come segue:

- Dei 62.946 progetti finanziati dalle politiche di coesione in Puglia, il 31,2% si concentra nella provincia di Bari, assorbendo circa un quarto del finanziamento totale pubblico. A seguire è l'area di Lecce ad impegnare 12.314 interventi (19,6% del totale);
- Rispetto alle fonti di finanziamento, la stragrande maggioranza (60.516) è finanziata dai Fondi strutturali relativi alla programmazione 2007-2013 che - in quota UE - sono finanziati per il 99,4%. Di contro, poco meno del 4% dei progetti rientra nel Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013 e nel Piano di Azione e Coesione;
- Con riferimento ai due principali fondi strutturali, il 70,6% dei progetti è caricato sul Fondo Sociale Europeo, mentre - con riferimento alla natura del finanziamento UE - circa il 90 delle risorse provengono dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale con un ammontare che sfiora i 6,5 MDeuro.
- In relazione alla natura degli interventi, il 50% dei progetti riguarda l'acquisto o la realizzazione di servizi. Sono oltre 20.500 i progetti concernenti la concessione di contributi (ad unità produttive e non) che assorbono oltre 3 MDeuro di finanziamento totale pubblico, mentre il 52% delle risorse totali è destinato alla realizzazione di infrastrutture;



- Il FESR rappresenta la principale fonte di finanziamento dei progetti che prevedono l'acquisto di beni e la concessione di incentivi ad unità produttive, mentre la concessione di contributi a soggetti diversi e l'acquisto o la realizzazione di servizi, oltre che dal FESR, sono finanziati in maniera consistente anche dal FSE e la realizzazione di lavori pubblici vede il concorso, quasi al 50%, di FESR ed altri fondi.
- L'Istruzione è il tematismo sul quale confluisce il maggior numero di interventi (34.351). Seguono gli oltre 8 mila progetti relativi all'occupazione ed alla mobilità dei lavoratori, i 6.240 progetti relativi ricerca ed innovazione (che in quota UE assorbono ben il 27,6% delle risorse) nonché i 5.842 progetti concernenti l'agenda digitale. Oltre un quarto del totale finanziamento pubblico riguarda i trasporti e le infrastrutture a rete che con appena 345 interventi assorbono oltre 4,1 MDeuro.
- Con riferimento all'ambiente e alla gestione dei rischi, si registra per lo più la realizzazione di lavori pubblici in tema di: gestione e distribuzione d'acqua potabile (647 milioni, di cui 206 a Lecce e 145 a Bari), bonifica di siti industriali e di terreni contaminati (208 milioni, di cui 75 a Brindisi e 47 a Taranto), prevenzione dei rischi (197 milioni, di cui 124 nella provincia di Foggia).
- Molto significativi gli interventi nell'area del Welfare (1,1 miliardo), concentrati in particolar modo nella realizzazione di infrastrutture per la sanità (446 milioni) e di altre infrastrutture sociali (236 milioni).
- In materia di istruzione (1,6 miliardi), la maggior parte delle risorse si concentra sulle misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione in tutto il ciclo di vita (752 milioni), significativamente localizzate nelle province di Bari (262 milioni) e Lecce (183 milioni).
- In materia di ricerca, si segnalano soprattutto gli investimenti nelle imprese direttamente connesse alla ricerca e all'innovazione (673 milioni) e le altre misure per stimolare la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle PMI (1,1 miliardi) – entrambi relativi prevalentemente a concessione di incentivi ad unità produttive. In particolare, rispetto alla localizzazione territoriale degli investimenti, si sottolineano i dati di Bari (161 milioni) e Foggia (69 milioni).
- Rispetto ai trasporti, gli interventi maggiormente significativi (sui 4,1 miliardi di finanziamenti totali) sono relativi alla realizzazione di lavori pubblici afferenti: Ferrovie: 2,5 miliardi, gran parte dei quali (1,3 miliardi) distribuiti sul territorio regionale ed 872 milioni nella sola provincia di Bari; Strade regionali/locali: 488 milioni, prevalentemente concentrati nelle province di Taranto (154 milioni) e Foggia (131 milioni); Porti: 153 milioni, di cui 110 per Taranto e 27 per Brindisi.
- Infine, rispetto alle priorità di investimento, quella che pesa di più in termini numerosità di progetti è quella relativa al miglioramento e alla valorizzazione delle risorse umane (44.174 interventi) ma osservando il finanziamento – sia in quota UE che come totale pubblico – la priorità che assorbe maggiori risorse riguarda le reti ed i collegamenti per la mobilità (3,9 MDeuro).

SEZIONE TERRITORIALE

4.

I sistemi produttivi territoriali

Sommario: 1. I Sistemi Locali del Lavoro: definizioni e aspetti generali; 2. Ricognizione sullo stato attuale dei Sistemi Locali del Lavoro: aspetti metodologici ed analisi degli ultimi dati; 3. Il confronto con dati nazionali; 4. Conclusioni.

1. I Sistemi Locali del Lavoro: definizioni e aspetti generali

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL), secondo la definizione fornita dall'ISTAT, che li rileva con periodicità decennale in occasione dei *Censimenti della popolazione e delle abitazioni*, "...rappresentano dei luoghi (precisamente identificati e simultaneamente delimitati su tutto il territorio nazionale) dove la popolazione risiede e lavora e dove, quindi, indirettamente tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche". L'individuazione delle linee di confine fra i vari SLL, costituiti essenzialmente dall'unione fra due o più Comuni adiacenti, è definita da un opportuno algoritmo di volta in volta perfezionato dall'ISTAT, che tiene conto dei flussi di pendolarismo fra luogo di residenza e luogo di lavoro che vi intercorrono e del numero di occupati che vi risiedono.

La necessità di individuare aree territoriali che esulino dalle tradizionali suddivisioni amministrative del territorio è legata all'obiettivo di identificare e analizzare caratteristiche economiche e sociali di aree specifiche che dipendono dai processi di auto-organizzazione della popolazione attiva, misurati mediante i movimenti giornalieri che i singoli individui operano per conciliare l'attività lavorativa con quella sociale e familiare.

Al Censimento 2011, in Puglia sono stati rilevati 44 SLL, identificati con i codici che vanno dal 1.601 al 1.644, 2 in più di quanti ne erano stati rilevati nel 2001; specificamente, scompaiono 6 SLL (Bisceglie, Campobasso, Ischitella, Noci, Serracapriola e Vieste) e ne sorgono 8 nuovi SLL (Martina Franca, Melfi, Minervino Murge, Otranto, Rodi Garganico, Ugento, Vallata e Vico del Gargano).

Anche in un'ottica di confronto con quanto visto al precedente Censimento, il presente contributo si propone di analizzare gli aspetti più rilevanti degli SLL quali dimensione media in termini di numero di Comuni inclusi e di residenti, livello di auto-contenimento della domanda e dell'offerta di lavoro e intensità relazionale.

Le prime analisi evidenziano un generale peggioramento nel periodo 2004/2013 della situazione del mercato pugliese, in quasi tutti i sistemi locali del lavoro, una tendenza che porta la Puglia a collocarsi stabilmente nel contesto nazionale fra le regioni

¹ Istat (2014). *I Sistemi Locali del Lavoro*. Nota metodologica



non vitali, in termini di capacità di creazione di occupazione, una posizione condivisa da quasi tutte le regioni meridionali.

2. Ricognizione sullo stato attuale dei Sistemi Locali del Lavoro: aspetti metodologici ed analisi degli ultimi dati

a. I Sistemi Locali del Lavoro della Puglia nel periodo intercensuario: principali caratteristiche.

L'individuazione dei raggruppamenti comunali che portano alla formazione dei SLL risponde all'applicazione di specifici algoritmi di clusterizzazione le cui caratteristiche si differenziano in relazione a degli aspetti territoriali cui si vuole dare maggior peso. Il metodo utilizzato dall'Istituto Nazionale di Statistica prende il nome di algoritmo EURO e si fonda sul concetto di autocontenimento e sui flussi pendolari fra i comuni.

Rimandando al successivo sottoparagrafo i dettagli metodologici inerenti i procedimenti di calcolo che portano all'individuazione dei SLL, a livello nazionale sono stati individuati, in occasione dell'ultimo Censimento della popolazione e delle abitazioni, 611 SLL, 44 dei quali – come già accennato - ubicati in Puglia. Di questi 3 risultano essere composti da comuni appartenenti a diverse province², nessuno, include anche comuni appartenenti ad altre regioni, ma – di contro – vi sono 2 SLL (Melfi e Vallata) di altre regioni in cui convergono 2 comuni pugliesi.

In generale la dimensione media dei SLL appare abbastanza ridotta: uno presente nella Provincia di Lecce, con 24 Comuni, è il più numeroso, mentre sono ben 13 quelli composti dal numero minimo possibile di comuni, ovvero, due³.

In termini demografici, invece, è ovviamente il SLL di Bari quello che assorbe la maggior quota della popolazione complessiva (737mila residenti), oltre che quella di occupati residenti (204mila) e di posti di lavoro (220mila). Rispetto al 2001 il numero dei SLL in Puglia si è accresciuto due unità⁴.

b. Aspetti metodologici: indicatori caratteristici e procedure per l'individuazione dei Sistemi Locali del Lavoro.

i. Indicatori relativi all'autocontenimento

L'autocontenimento è uno degli aspetti fondamentali dei Sistemi Locali del Lavoro poiché è alla base della metodologia su cui poggia la loro individuazione nell'ambito del territorio⁵.

² ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011).

³ ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011).

⁴ ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011).

⁵ L'indicatore di autocontenimento esprime il rapporto fra il numero dei posti di lavoro di una località (Comune) e il numero degli occupati che vi risiedono e vi lavorano (spostamenti interni); altresì, l'individuazione dei Sistemi Locali del Lavoro deve essere condotta in modo tale che siano raggiunti determinati livelli minimi accettabili.

In generale, posta f_{hk} l'intensità dei flussi pendolari fra il comune h e il comune k , f_{ii} rappresenta i residenti nel comune i che lavorano nel comune i . Di contro, $f_i = \sum_h f_{hi} = W_i$ rappresenta il numero

degli occupati residenti del comune i ; il rapporto tra queste due grandezze identifica l'indicatore di autocontenimento dal lato dell'offerta di posti di lavoro:

Nello specifico, il più alto indice di autocontenimento dal lato della domanda lo si registra per il SLL di Manfredonia (0,917); ovvero, ogni 1.000 posti di lavoro localizzati nei 5 comuni di tale SLL, 917 di questi sono ricoperti da soggetti residenti in questi comuni giustificando bassi flussi pendolari.

L'indice più basso lo si osserva per il SLL di Rutigliano (0,692) che di contro alimenta maggiori flussi pendolari, in quanto su 1.000 posti di lavoro localizzati nei 3 comuni di tale SLL, 692 di questi sono ricoperti da soggetti residenti in questi comuni.

Osservando l'indice di autocontenimento dal lato dell'offerta, è il SLL di Taranto a fare rilevare la maggior quota (0,896); ovvero, per 1.000 occupati che lavorano e risiedono nei 18 comuni di tale SLL, 896 sono i soggetti residenti in questi comuni. Anche dal lato dell'offerta è ancora il SLL di Rutigliano a far rilevare l'indice più basso (0,637).

In Puglia, i livelli medi di autocontenimento dei Sistemi Locali del Lavoro appaiono leggermente inferiori, anche se tutto sommato in linea con quanto si osserva sia a livello nazionale che nel Sud Italia. In particolare, con riferimento all'autocontenimento dal lato della domanda di posti di lavoro, il valore medio fatto registrare dai SLL pugliesi (0,807) si colloca leggermente al di sotto di quanto osservabile a livello nazionale (0,810) e nel Sud Italia (0,813), mentre con riferimento al lato dell'offerta appare leggermente più ampia la distanza del dato medio pugliese (0,753) da quello nazionale (0,769) e da quello del Sud Italia (0,775).

Tab. 1 - Puglia - Sistemi Locali del Lavoro e principali caratteristiche strutturali.

Cod. SLL	Denominazione SLL	Numero Comuni	Occupati residenti / Popolazione residente (%)	Posti di lavoro	Autocontenimento lato domanda di posti di lavoro	Autocontenimento lato offerta
1601	Apricena	5	20,1	8.335	0,820	0,739
1602	Casalnuovo Monterotaro	4	19,4	1.107	0,814	0,750
1603	Cerignola	3	21,5	14.162	0,857	0,845
1604	Foggia	16	25,6	71.325	0,833	0,882
1605	Lucera	9	24,2	9.958	0,871	0,767
1606	Manfredonia	5	22,7	19.228	0,917	0,841
1607	Rodi Garganico	3	23,2	2.961	0,791	0,821

segue »

$$SCO = \frac{f_i}{f_i}$$

L'indicatore di autocontenimento di posti di lavoro dal lato della domanda è il seguente:

$$SCD = \frac{f_i}{f_i}$$

dove $f_i = \sum_b f_{bi} = W_i$ sono i posti di lavoro del comune i e $f_{ii} = RW$ sono, come in SCO , gli occupati che lavorano e risiedono nel comune i (spostamenti interni).



Cod. SLL	Denominazione SLL	Numero Comuni	Occupati residenti/ Popolazione residente (%)	Posti di lavoro	Autocontenimento lato domanda di posti di lavoro	Autocontenimento lato offerta
1608	San Giovanni Rotondo	3	26,9	11.095	0,855	0,807
1609	Torremaggiore	2	22,1	4.343	0,838	0,706
1610	Vico Del Gargano	2	20,7	2.636	0,820	0,865
1611	Acquaviva Delle Fonti	2	28,3	9.353	0,695	0,649
1612	Bari	20	27,7	220.759	0,799	0,863
1613	Corato	2	26,6	17.244	0,855	0,752
1614	Gioia Del Colle	2	27,3	9.143	0,704	0,681
1615	Gravina In Puglia	2	24,7	8.690	0,893	0,698
1616	Molfetta	4	25,9	37.291	0,786	0,695
1617	Monopoli	2	29,8	19.321	0,805	0,791
1618	Putignano	3	30,8	19.184	0,788	0,746
1619	Rutigliano	3	30,7	16.063	0,692	0,637
1620	Castellaneta	4	26,0	12.521	0,785	0,659
1621	Ginosa	2	27,2	9.283	0,792	0,715
1622	Manduria	5	22,2	11.943	0,848	0,711
1623	Martina Franca	3	27,7	19.435	0,821	0,778
1624	Taranto	18	25,0	106.342	0,812	0,896
1625	Brindisi	9	24,6	48.246	0,747	0,854
1626	Ceglie Messapica	2	22,5	4.898	0,815	0,668
1627	Fasano	2	29,9	13.741	0,849	0,761
1628	FrancaVillia Fontana	2	26,0	11.114	0,825	0,676
1629	Mesagne	2	25,0	8.516	0,791	0,629
1630	Ostuni	2	25,1	10.952	0,825	0,754
1631	Casarano	7	22,8	17.240	0,769	0,777
1632	Copertino	3	24,5	10.311	0,824	0,665
1633	Gagliano Del Capo	7	19,2	5.479	0,796	0,728
1634	Galatina	7	24,0	13.711	0,770	0,696
1635	Gallipoli	4	23,2	8.336	0,742	0,717
1636	Lecce	24	26,0	76.261	0,828	0,864
1637	Maglie	22	24,3	19.372	0,804	0,720
1638	Nardò	3	23,9	12.015	0,781	0,741
1639	Otranto	6	23,8	5.021	0,702	0,695
1640	Tricase	9	23,1	10.674	0,801	0,731
1641	Ugento	5	22,0	10.369	0,831	0,797
1642	Barletta	5	24,5	70.766	0,827	0,817
1643	Minervino Murge	2	22,8	3.254	0,858	0,761
1644	San Ferdinando Di Puglia	2	24,0	6.451	0,836	0,798
Puglia					0,807	0,753
Sud					0,813	0,775
Italia					0,810	0,769

Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.

ii. Individuazione dei Sistemi Locali del Lavoro: l'algoritmo EURO

L'algoritmo che, a livello nazionale, viene utilizzato per l'individuazione dei SLL (Coombes e Bond, 2007) è di tipo deterministico, viene implementato in un singolo step e può essere considerato come l'evoluzione della classica metodologia "Travel-To-

Work-Areas” (Coombes et al., 1986). L’adozione di tale metodologia è avvenuta a seguito di numerose applicazioni sperimentali anche in altri Paesi europei.

La caratteristica fondante di tale metodologia (denominata algoritmo EURO) è quella di considerare, piuttosto che una soglia unica e fissa del numero di occupati e le loro interazioni a livello di autocontenimento (aspetto che verrà approfondito nel seguito della trattazione), una funzione di trade-off fra tali parametri. In corrispondenza di valori elevati di entrambe le funzioni di autocontenimento, cioè, vengono costituiti SLL di dimensioni ridotte ai quali si richiede unicamente, cioè, di avere un numero di occupati residenti superiore ad una prefissata soglia minima. Per i SLL di dimensioni maggiori, invece, si richiede una soglia inferiore per entrambe le funzioni di autocontenimento.

La struttura dell’algoritmo è definita, quindi, in modo tale da generare SLL che rispettino i vincoli stabiliti per entrambi i parametri (occupati residenti e autocontenimento). In particolare, dato un proto-SLL, ovvero un’aggregazione di comuni da esaminare nell’algoritmo, esso viene accettato come SLL se soddisfa il seguente vincolo:

$$\frac{\min Sc}{tarSc} \leq \left[1 - \left(1 - \frac{\min Sc}{tarSc} \right) \cdot \max \left(\frac{tarSZ - SZ}{tarSZ - \min SZ} \right) \right] \cdot \left[\frac{\min(SC, tarSC)}{tarSC} \right]$$

in cui $\min SZ$ e $tarSZ$ rappresentano, rispettivamente, il valore minimo e il valore target del numero di occupati residenti, $\min SC$ e $tarSC$ i valori omologhi per la funzione di autocontenimento.

Di contro, si prosegue nell’analisi seguendo iterativamente specifici passaggi⁶.

L’algoritmo viene re-iterato finché tutte le aree individuate soddisfano i vincoli imposti.

iii. Indicatori relativi alla vivacità relazionale

Un ulteriore approccio per la valutazione della qualità delle partizioni generate dall’algoritmo di aggregazione dei Comuni in Sistemi Locali del Lavoro è quello basato sull’intensità delle relazioni interne dei flussi pendolari.

Un primo indicatore atto a tale scopo è l’indicatore di intensità relazionale che misura il grado di intensità media delle connessioni interne ai Sistemi Locali del Lavoro⁷.

⁶ 1. Inizialmente ogni comune è considerato un proto-SLL e per ognuno di essi viene calcolato il valore della funzione di validità, ovvero, la parte destra della precedente disequaglianza;

2. Fino a quando esistono proto-SLL che non soddisfano il suddetto vincolo e che non risultano, quindi aggregabili in un SLL si procede nel modo seguente:

- a. viene individuato il proto-SLL che minimizza la funzione di validità e disaggregato in singoli comuni definiti costituenti;
- b. fin quando sono presenti comuni non assegnati ai SLL, per ogni comune non assegnato viene identificato il SLL (o proto-SLL) dominante, ovvero quello che massimizza la funzione di coesione seguente:

$$L_{hk} = \left[\frac{(f_{hk})^2}{(f_h \cdot f_k)} \right] + \left[\frac{(f_{hk})^2}{(f_k \cdot f_h)} \right]$$

e il comune viene assegnato a tale partizione.

- c. Viene ricalcolata la funzione di validità

⁷ In particolare, posto f_{hk} l’ammontare del flusso pendolare giornaliero fra il comune h e il comune k , l’indicatore viene determinato come segue:



Un ultimo indicatore proposto per la valutazione della qualità del SLL è l'indice di associazione di Martini che prende in considerazione le interazioni fra tutte le possibili coppie di comuni all'interno del territorio nazionale⁸.

I Sistemi Locali del Lavoro individuati in Puglia, rispetto agli indicatori appena descritti appaiono virtuosi unicamente per quel che concerne la consistenza delle relazioni interne, il cui indicatore assume un valore medio pari a 95,3 (12 punti più della media del Sud e 13 più della media nazionale), frutto di soli 12 SLL con valori inferiori al 100, ovvero come illustrato in nota, il massimo che tale indice può assumere.

$$IIRFL_j = \frac{\sum_{h \neq k \in S_j} f_{hk}}{\sum_{h, k \in S_j} f_{hk}} \cdot 100$$

Per il generico SLL S_j . Tale indicatore, così definito, indica la percentuale dei flussi all'interno di un SLL che connettono Comuni diversi (al netto degli occupati che risiedono e che lavorano all'interno dei singoli Comuni) sul totale dei flussi all'interno del SLL (Lipizzi 2014). L'indicatore, che può assumere valori compresi fra 0 e 100, misura l'intensità delle relazioni all'interno del SLL e quanto più si avvicina al suo estremo superiore tanto più vi è forte turbolenza intercomunale del SLL in termini di flussi. Viceversa, tanto più esso si avvicina al suo estremo inferiore quanto più i SLL sono stabile e vede prevalere al suo interno flussi di residenti lavoratori all'interno dei confini comunali. L'indicatore si può anche aggregare a livello di connessioni tra Comuni del SLL, dove ogni flusso presente genera una connessione: in tal modo l'indicatore assume il nome di indice di consistenza delle relazioni interne (*IIRCL*). Rapportando il numero di connessioni fra due Comuni d_{hk} al massimo numero di connessioni possibili (escludendo quelle con se stesso), pari a $n_j(n_j-1)$, dato n_j il numero di Comuni che compongono il SLL S_j , si ottiene un'altra misura della "consistenza" delle relazioni interne al SLL S_j (Erba et al., 1990), anch'essa variabile fra 0 e 100:

$$IIRCL_j = \frac{\sum_{h \neq k \in S_j} d_{hk}}{n_j(n_j-1)} \cdot 100$$

⁸ Posto f il numero complessivo dei lavoratori presenti sul territorio nazionale, primo passo per calcolare tale indice consiste nel determinare la statistica di associazione a livello comunale (o *cross product ratio*) data da:

$$X_{hk} = \frac{f_{hk}(f - f_{h.} - f_{.k} + f_{hk})}{(f_{h.} - f_{hk})(f_{.k} - f_{hk})}$$

da cui deriva l'indice di associazione di Martini (Martini, 1993 pp. 122-141), a livello di generica associazione fra due comuni h e k

$$M_{hk} = \frac{X_{hk}}{(1 + X_{hk})}$$

che risulterà sempre compreso fra 0 e 1 ed aggregabile a livello di singolo SLL tramite la media ponderata

$$M_j = \frac{\sum_{h, k \in S_j} M_{hk}}{n_j}$$

dove n_j è ancora la numerosità del generico SLL S_j .

L'indicatore aggregato a livello di partizione (ad esempio per la Puglia, per il Sud o a livello nazionale) è dato da:

$$M = \frac{\sum_{j=1}^N M_{h,k}}{N}$$

dove N è la numerosità della partizione.

Fatto 100, dunque, il numero massimo possibile di connessioni fra i SLL, ovvero l'esistenza di un flusso pendolare di entità anche minima che lega i comuni dei SLL, in Puglia ne avvengono in media 95,3.

Di contro, sia l'indice di intensità relazionale all'interno che l'indice di Martini fanno registrare, per i SLL della Puglia, valori (12,6 e 0,754 rispettivamente) sensibilmente inferiori alle rispettive medie del Sud (19,3 e 0,841) e nazionale (25,7 e 0,827). È più bassa della media, quindi, in Puglia, la turbolenza intercomunale dei SLL in termini di flussi pendolari. Risulta più bassa in Puglia, in altri termini, la tendenza a concentrare gli spostamenti per motivi di lavoro all'interno dei comuni dello stesso SLL piuttosto che non in altri comuni che si trovano all'esterno, sia in regione che fuori regione.

iv. Indice di centralità

La misura della centralità indica la percentuale di SLL senza comuni attrattori e si costruisce a partire dall'indice di centralità C_k (Istat e Irpet, 1989) del comune k

$$C_k = \frac{f_{.k} - f_{kk}}{f_{k.} - f_{kk}}$$

ed assume valori maggiori (minori) di 1 quando il flusso dei pendolari in entrata (uscita) è superiore (inferiore) al flusso dei pendolari in uscita (entrata). In caso di uguaglianza si configura, invece, una situazione di equilibrio tra i flussi. La misura della centralità consiste nel rapporto tra il numero di SLL senza comuni attrattori di lavoro (ovvero, con indice di centralità superiore ad 1) e il totale N di SLL. Tale misura potrebbe essere interpretata come un indicatore di debolezza soprattutto nel caso di SLL formati da pochi Comuni; in effetti, identifica un indicatore di attrazione dei flussi pendolari.

In Puglia vi sono complessivamente 41 Comuni (dei 323 del Sud e dei 1.569 nazionali) con indice di centralità superiore ad 1 ed almeno 100 posti di lavoro, distribuiti nei 44 SLL della regione con situazioni variabili che vanno dai 4 Comuni concernenti il SLL di Maglie ai 15 SLL per i quali non vi sono comuni con indice di centralità superiore ad 1, ovvero, con un saldo attivo entrata/uscita di pendolari.

Tab. 2 - Puglia - Sistemi locali del Lavoro. Indicatori relativi alla centralità e alla vivacità relazionale - Anno 2011.

Denominazione SLL	Numero di comuni con indice di centralità superiore ad 1 ed almeno 100 posti di lavoro	Indice di intensità relazionale all'interno	Indice di consistenza delle relazioni interne	Indice di associazione di Martini
Apricena	1	11,8	100,0	0,835
Casalnuovo Monterotaro	2	18,0	83,3	0,954
Cerignola	1	3,7	100,0	0,697
Foggia	2	11,3	74,6	0,727
Lucera	0	7,0	58,3	0,856
Manfredonia	1	9,4	80,0	0,665

segue »



Denominazione SLL	Numero di comuni con indice di centralità superiore ad 1 ed almeno 100 posti di lavoro	Indice di intensità relazionale all'interno	Indice di consistenza delle relazioni interne	Indice di associazione di Martini
San Giovanni Rotondo	2	10,1	100,0	0,871
Torremaggiore	1	8,3	100,0	0,702
Vico Del Gargano	0	4,1	100,0	0,811
Acquaviva Delle Fonti	2	3,1	100,0	0,760
Bari	1	8,4	100,0	0,704
Corato	2	30,2	94,7	0,641
Gioia Del Colle	0	4,9	100,0	0,569
Gravina In Puglia	1	3,2	100,0	0,719
Molfetta	0	1,1	100,0	0,729
Monopoli	1	15,3	100,0	0,561
Putignano	1	6,1	100,0	0,603
Rutigliano	1	12,1	100,0	0,652
Castellaneta	1	10,6	100,0	0,659
Ginosa	1	14,2	100,0	0,725
Manduria	0	7,7	100,0	0,668
Martina Franca	0	13,0	100,0	0,783
Taranto	0	7,4	100,0	0,668
Brindisi	1	26,5	91,8	0,729
Ceglie Messapica	1	14,7	87,5	0,748
Fasano	0	2,3	100,0	0,763
Francavilla Fontana	0	3,7	100,0	0,641
Mesagne	0	5,3	100,0	0,733
Ostuni	0	6,5	100,0	0,714
Casarano	0	6,7	100,0	0,656
Copertino	1	22,8	100,0	0,871
Gagliano Del Capo	0	9,2	100,0	0,795
Galatina	1	25,6	100,0	0,931
Gallipoli	2	22,6	97,6	0,885
Lecce	1	16,4	100,0	0,867
Maglie	1	37,6	82,1	0,835
Nardò	4	33,6	76,6	0,927
Otranto	1	8,4	83,3	0,803
Tricase	2	20,3	86,7	0,933
Ugento	2	27,7	98,6	0,912
Barletta	1	26,2	100,0	0,872
Minervino Murge	2	10,0	100,0	0,513
San Ferdinando Di Puglia	0	3,6	100,0	0,813
Puglia	0	5,5	100,0	0,668
Sud	41	12,6	95,3	0,754
Italia	323	19,3	83,4	0,841
ITALIA	1.569	25,7	82,4	0,827

Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.

3. Il confronto con dati nazionali

La Puglia risulta essere la quinta regione italiana per numero di SLL attivi al pari con la Calabria (44), preceduta da Sicilia (71), Lombardia (51), Toscana (48) e Campania (48). Complessivamente, in Italia, sono stati individuati, nel 2001, 611 SLL, circa uno

ogni 97mila abitanti, 31mila occupati residenti e 26mila movimenti pendolari. L'estensione media è invece pari a quasi 500 Km² e racchiude mediamente circa 13 comuni. Vi sono, inoltre, 5,6 SLL per provincia. La regione Lazio è quella che sembra aver individuato SLL di dimensioni maggiori sotto vari aspetti. Essendo stati individuati al suo interno solo 18 SLL, ciascuno si estende mediamente per oltre 950 Km² e comprende al suo interno oltre 305mila abitanti, quasi 100mila occupati residenti e 90mila movimenti pendolari, facendo registrare, per ciascuno di questi aspetti, i valori più elevati a livello nazionale. In Trentino vi è il numero più elevato di SLL per provincia (13), mentre in Piemonte vi sono quelli che includono il numero medio di Comuni più elevato (34). Il fanalino di coda di questa graduatoria è la regione Sicilia che, con soli 5 comuni per SLL precede la Puglia (6, come la Toscana) che, a sua volta, si colloca, invece, in prossimità dei valori medi nazionali con riferimento agli altri aspetti approfonditi (7,3 SLL per provincia, ciascuno ampio mediamente 444 Km², con quasi 92mila abitanti, poco più di 23mila occupati residenti e circa 19mila movimenti pendolari per SLL).

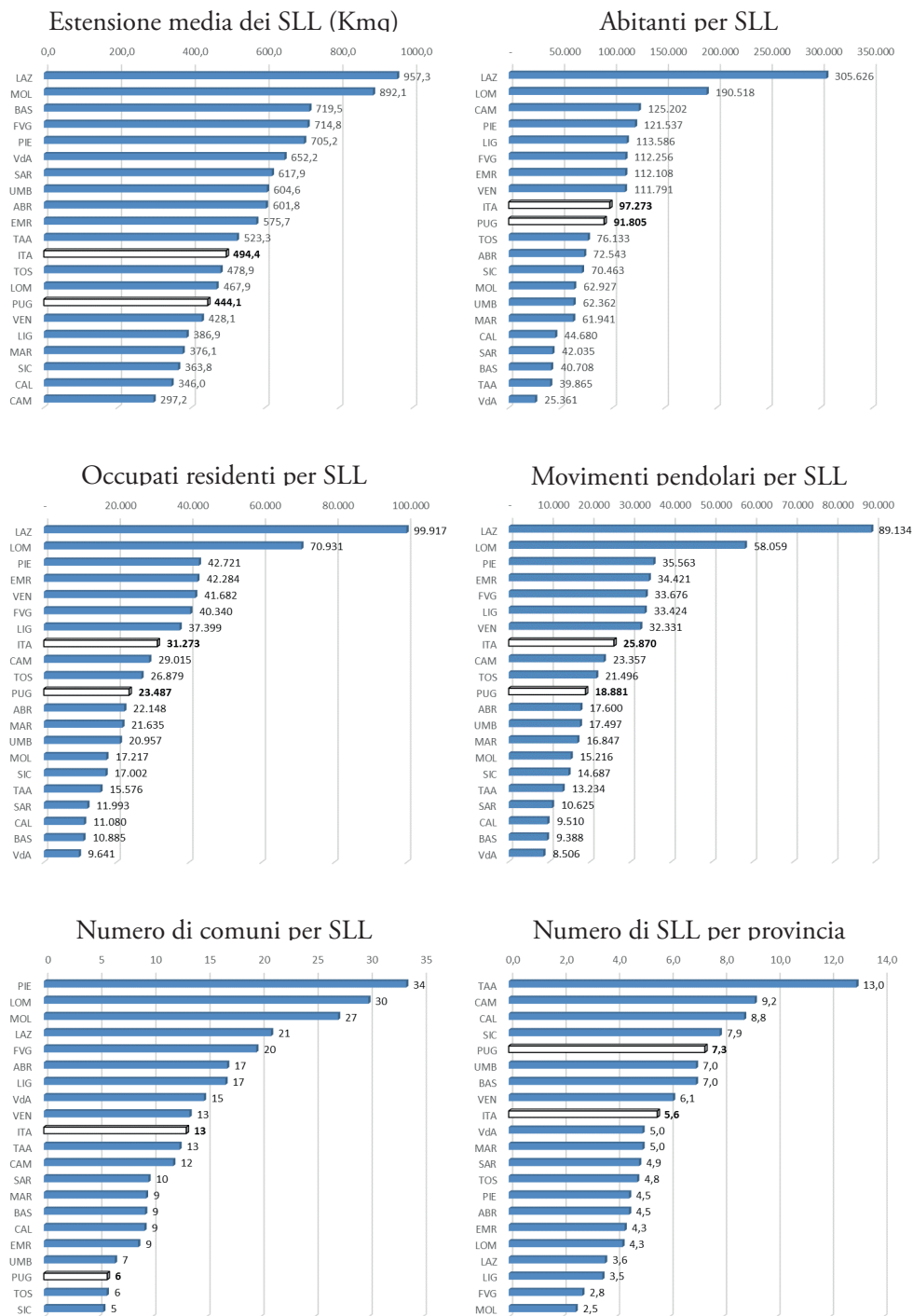
Tab. 3 - Regioni italiane - Numero di SLL e principali caratteristiche - Anno 2011.

Regioni	Numero di SLL	Popolazione residente (Censimento 2011)	Occupati residenti	Movimenti pendolari interni	Superficie (Km ²)	Densità (abitanti/Km ²)
Piemonte	36	4.375.323	1.537.962	1.280.267	25.387,1	175
Valle d'Aosta	5	126.806	48.203	42.530	3.260,9	39
Lombardia	51	9.716.405	3.617.476	2.960.986	23.863,6	418
Trentino Alto Adige	26	1.036.494	404.979	344.074	13.605,5	77
Veneto	43	4.807.015	1.792.344	1.390.254	18.407,4	268
Friuli Venezia Giulia	11	1.234.812	443.742	370.440	7.862,3	156
Liguria	14	1.590.210	523.586	467.932	5.416,2	294
Emilia Romagna	39	4.372.206	1.649.086	1.342.401	22.452,8	198
Toscana	48	3.654.403	1.290.173	1.031.824	22.987,0	163
Umbria	14	873.071	293.397	244.959	8.464,3	106
Marche	25	1.548.520	540.876	421.168	9.401,4	165
Lazio	18	5.501.272	1.798.509	1.604.410	17.232,3	341
Abruzzo	18	1.305.769	398.658	316.803	10.831,8	123
Molise	5	314.635	86.083	76.082	4.460,6	71
Campania	46	5.759.296	1.334.711	1.074.420	13.670,9	429
Puglia	44	4.039.423	1.033.436	830.742	19.540,9	209
Basilicata	14	569.918	152.394	131.436	10.073,3	57
Calabria	44	1.965.900	487.525	418.452	15.221,9	130
Sicilia	71	5.002.904	1.207.156	1.042.764	25.832,4	197
Sardegna	39	1.639.362	467.742	414.389	24.100,0	69
Italia	611	59.433.744	19.108.038	15.806.333	302.072,8	201

Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.



Fig. 1 - SLL nelle regioni italiane.



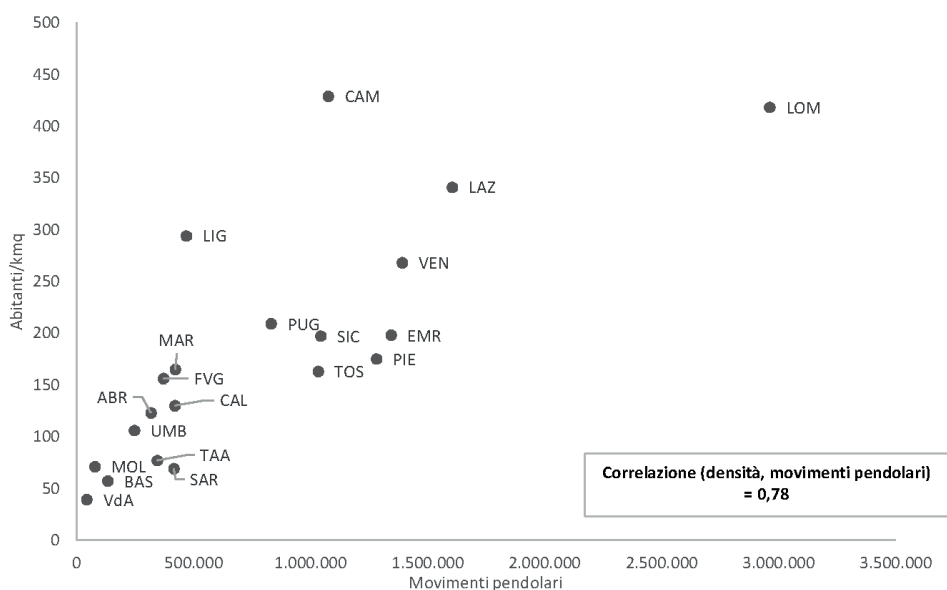
Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.

Incrociando, poi, queste variabili osservate a livello regionale, emergono alcune interessanti relazioni di interconnessione fra le stesse.

In particolare appaiono significative talune relazioni di interconnessione che coinvolgono i movimenti pendolari e la densità delle regioni in abitanti per chilometro quadrato.

Molto significativa è, anzitutto, la correlazione fra queste due stesse variabili, che è pari a 0,78. Al crescere della densità abitativa delle regioni aumenta, quindi, la tendenza dei loro abitanti ad effettuare spostamenti quotidiani.

Fig. 2 - Regioni italiane - Densità abitativa (abitanti per Km²) e movimenti pendolari - Anno 2011.



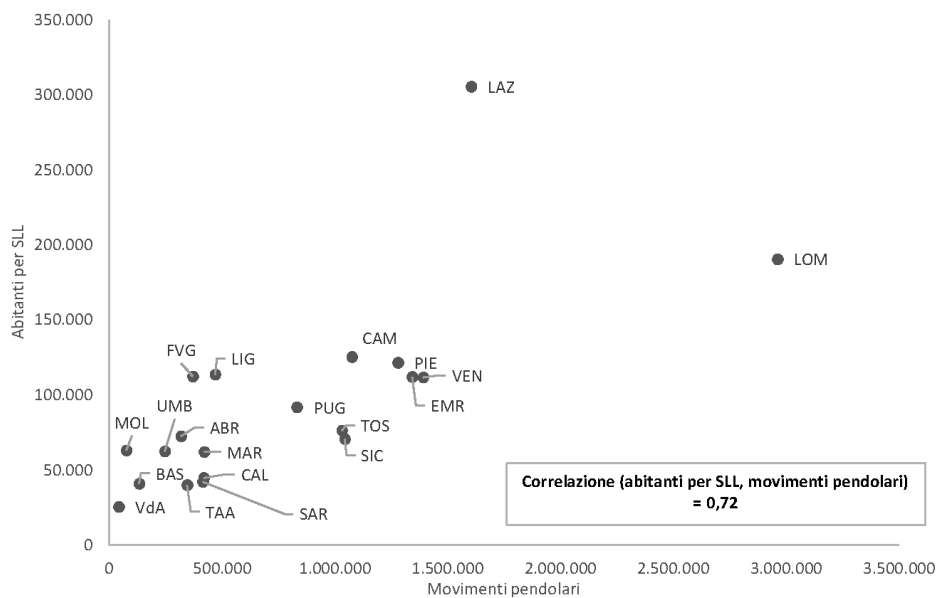
Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.

I movimenti pendolari, inoltre, appaiono strettamente legati anche alla densità abitativa dei SLL della regione (a prescindere, quindi dalla loro dimensione). La correlazione fra le due variabili, infatti, è pari a 0,72 il che significa che i SLL più grandi in termini di popolazione tendono ad essere caratterizzati anche da cospicui flussi pendolari.

La densità abitativa, invece, è anche correlata con il numero di occupati residenti (0,78) il che fa emergere come al crescere della capacità attrattiva dei centri urbani cresce anche la capacità di generare occasioni di lavoro per i residenti stessi.

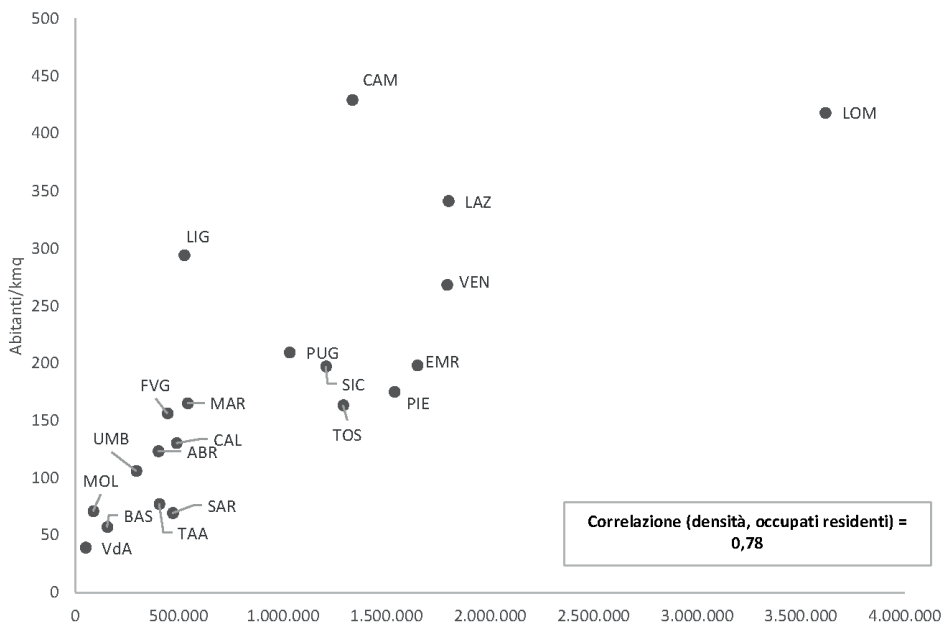


Fig. 3 - Regioni italiane - Numero medio di abitanti per SLL e movimenti pendolari - Anno 2011



Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.

Fig. 4 - Regioni italiane - Densità abitativa (abitanti per Km²) e occupati residenti - Anno 2011



Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.

4. Conclusioni

Sotto il profilo quantitativo, le principali conclusioni dello studio sono sintetizzabili come segue. A livello nazionale sono stati individuati, in occasione dell'ultimo Censimento della popolazione e delle abitazioni, 611 SLL, 44 dei quali ubicati in Puglia. Di questi 3 risultano essere composti da comuni appartenenti a diverse province, nessuno, include anche comuni appartenenti ad altre regioni, ma – di contro – vi sono 2 SLL di altre regioni in cui convergono 2 comuni pugliesi. In generale la dimensione media dei SLL appare abbastanza ridotta: uno presente nella Provincia di Lecce, con 24 Comuni, è il più numeroso, mentre sono ben 13 quelli composti dal numero minimo possibile di comuni, ovvero, due. In termini demografici, invece, è ovviamente il SLL di Bari quello che assorbe la maggior quota della popolazione complessiva (737mila residenti), oltre che quella di occupati residenti (204mila) e di posti di lavoro (220mila). Rispetto al 2001 il numero dei SLL in Puglia si è accresciuto due unità.

Il più alto indice di autocontenimento dal lato della domanda lo si registra per il SLL di Manfredonia (0,917); ovvero, ogni 1.000 posti di lavoro localizzati nei 5 comuni di tale SLL, 917 di questi sono ricoperti da soggetti residenti in questi comuni giustificando bassi flussi pendolari. L'indice più basso lo si osserva per il SLL di Rutigliano (0,692) che di contro alimenta maggiori flussi pendolari, in quanto su 1.000 posti di lavoro localizzati nei 3 comuni di tale SLL, 692 di questi sono ricoperti da soggetti residenti in questi comuni.

Osservando l'indice di autocontenimento dal lato dell'offerta, è il SLL di Taranto a fare rilevare la maggior quota (0,896); ovvero, per 1.000 occupati che lavorano e risiedono nei 18 comuni di tale SLL, 896 sono i soggetti residenti in questi comuni. Anche dal lato dell'offerta è ancora il SLL di Rutigliano a far rilevare l'indice più basso (0,637).

In un confronto nazionale, la Puglia risulta essere la quinta regione italiana per numero di SLL attivi al pari con la Calabria (44), preceduta da Sicilia (71), Lombardia (51), Toscana (48) e Campania (48). Complessivamente, in Italia, sono stati individuati, nel 2001, 611 SLL, circa uno ogni 97mila abitanti, 31mila occupati residenti e 26mila movimenti pendolari. L'estensione media è invece pari a quasi 500 Km² e racchiude mediamente circa 13 comuni. Vi sono, inoltre, 5,6 SLL per provincia. La regione Lazio è quella che sembra aver individuato SLL di dimensioni maggiori sotto vari aspetti. In Trentino vi è il numero più elevato di SLL per provincia (13), mentre in Piemonte vi sono quelli che includono il numero medio di Comuni più elevato (34). Il fanalino di coda di questa graduatoria è la regione Sicilia che, con soli 5 comuni per SLL precede la Puglia (6, come la Toscana) che, a sua volta, si colloca, invece, in prossimità dei valori medi nazionali con riferimento agli altri aspetti approfonditi (7,3 SLL per provincia, ciascuno ampio mediamente 444 Km², con quasi 92mila abitanti, poco più di 23mila occupati residenti e circa 19mila movimenti pendolari per SLL).

La tendenziale e strutturale fase di perdita di competitività dell'Italia nel contesto europeo, particolarmente grave per la Puglia ed i suoi territori, pone al centro dell'attenzione misure intese a uscire dalla bassa crescita, a rilanciare la produttività, uno sforzo che con ruoli diversi deve vedere impegnati il Governo, le Regioni, le Autorità Locali e le parti economiche e sociali.

Assumono rilievo, in particolare, le misure che potranno essere messe in campo con la cogente programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 e la loro finalizzazione ai processi di innovazione, al miglioramento dei contesti territoriali, allo sviluppo del fun-



zionamento della pubblica amministrazione e della governance delle politiche di sviluppo nonché al potenziamento dei processi di inclusione sociale.

Trattandosi di misure di natura straordinaria e aggiuntiva, queste non potranno sortire effetto se non integrate e correlate alle riforme economiche, sociali e istituzionali in atto, che dovranno essere efficacemente orientate a costruire una strategia di crescita e di sviluppo di lungo periodo per il nostro Paese. In tal senso, tutte le Regioni e tutte le Autorità Locali devono partecipare a costruire la nuova strategia nazionale, attraverso proprie strategie di sviluppo coerenti e tese a valorizzare le proprie specificità.

È in questo cono di luce che anche i SLL non potranno essere meramente considerati come aggregazioni territoriali costruiti in funzione di parametri statistici e di indicatori socio-economici. Nel 2012 (art. 3 del d.lgs 179/2012, convertito con modificazioni in legge 221/2012) è stato introdotto nell'ordinamento italiano il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. L'obiettivo è di produrre dati con cadenza annuale - non più decennale - utilizzando informazioni provenienti da fonti amministrative integrate da rilevazioni statistiche campionarie. Nella prospettiva che ciò possa riguardare anche la rilevazione dei flussi pendolari di occupati, sarà possibile aggiornare/monitorare annualmente le strutture e le dinamiche dei SLL con evidenti e più efficaci ricadute sui territori ad essi facenti capo.

APPENDICE 1: Comparazione fra i metodi di individuazione dei SLL applicati in alcuni Paesi europei: algoritmo Anabel (Francia), metodo ONS (Gran Bretagna) e metodo CBS (Olanda)

L'effettiva operazione di individuazione dei confini entro i quali delimitare i Sistemi Locali del Lavoro dipende dall'applicazione di uno specifico algoritmo di clusterizzazione basato sulle caratteristiche comunali descritte dagli indicatori appena illustrati. Si delineano, in tal modo, differenti tipologie di procedure attraverso le quali poter assegnare ciascun comune ad uno specifico SLL, ciascuna delle quali da minore o maggiore peso a determinate caratteristiche piuttosto che non ad altre. In questo paragrafo ci si propone di illustrare le principali peculiarità degli algoritmi attualmente utilizzati, non solo in Italia, a tale scopo.

In Francia vige il concetto di zone d'emploi, ovvero, lo spazio geografico all'interno del quale la maggior parte della popolazione attiva vive e lavora e nel quale i "soggetti economici" trovano la maggior parte della mano d'opera a loro necessaria. Il criterio di individuazione di tali zone è fondato sugli spostamenti degli occupati fra il comune di residenza e quello di lavoro ed è implementato in modo tale da massimizzare il tasso di stabilizzazione, ovvero, il rapporto fra il numero di occupati della zona e il numero degli occupati che vivono e lavorano nella zona o al di fuori di essa (numero degli occupati residenti).

All'applicazione dell'algoritmo tramite opportuni software statistici appositamente sviluppati e alla conseguente individuazione delle zone sul territorio, segue una fase di validazione regionale delle zone individuate della durata di tre mesi nell'ambito della quale sono impegnati tutti gli attori locali sotto la guida dei prefetti regionali e dello sportello unico per le aziende (DIRECCTE).

L'algoritmo francese, denominato *Anabel*, anch'esso di tipo iterativo, si articola nei seguenti passi:

1. ogni località è considerata una zona in attesa di essere accorpata;
2. vengono individuate le zone h e k che massimizzano il valore di una funzione $Link^9$ (in caso di parità viene scelta la prima coppia individuata e tali per cui si ha che la somma dei flussi di occupati residenti nella zona h verso altre zone (R_h) sia inferiore ad una certa soglia preimpostata (soglia di isolamento parziale¹⁰);
3. vengono verificate le seguenti regole di arresto per l'algoritmo:
 - a. per le due zone considerate la funzione $link$ assuma valore superiore ad un prefissato valore denominato legame minimo¹¹;
 - b. R_h sia inferiore ad una certa soglia preimpostata e denominata soglia di isolamento totale¹²;
 - c. le zone h e k siano adiacenti (condizione verificabile attraverso una eventuale matrice di contiguità).

⁹ $Link(h, k) = f_{hk} / f_h = f_{hk} / R_h$

¹⁰ Soglia sul totale degli occupati residenti di una località/zona al di sopra della quale essa non può essere satellite di (ovvero essere aggregata a) un'altra località/zona.

¹¹ Soglia sul valore della funzione da massimizzare al di sotto della quale due località non possono essere aggregate.

¹² Soglia sul totale degli occupati residenti di una località/zona al di sopra della quale essa non può più evolvere: essa quindi non potrà essere né satellite di un'altra località/zona, né accogliere per aggregazione una qualsiasi altra località. Scopo: inibire la creazione di poli di grandi dimensioni.



Nel caso in cui tutte le precedenti condizioni si verificano le località h e k sono aggregate, con il conseguente ricalcolo delle matrici dei flussi e di quella delle contiguità e la reiterazione dell'algoritmo a partire dal passo 2, finché tutte le aggregazioni possibili sono state effettuate. Al termine di queste fasi principali, infine, se ne aggiunge una quarta detta di pulizia in cui i comuni isolati vengono riassegnati a sistemi locali già sviluppati.

Nel Regno Unito la metodologia di aggregazione territoriale impiegato per la definizione e per l'individuazione dei propri sistemi locali del lavoro, facente riferimento al medesimo algoritmo EURO utilizzato in Italia, prende il nome di metodo ONS ed è stato recentemente ridefinito sia sotto l'aspetto metodologico che in riferimento al riassetto territoriale che ne sta alla base.

In particolare, l'istituto nazionale di statistica britannico, nel 2007, ha rivisto la localizzazione geografica delle località di definizione dei flussi senza ricorrere al campionamento dei dati e semplificando la vigente metodologia per l'identificazione dei sistemi locali del lavoro, definiti "Travel to work areas" (TTWA). I criteri per l'identificazione di tali TTWA sono diventati i seguenti:

- almeno il 75% della forza lavoro residente nell'area individuata, deve essere impiegata all'interno della stessa area;
- almeno il 75% degli occupati residenti nell'area individuata deve lavorare all'interno dell'area stessa;
- il numero degli occupati all'interno dell'area individuata deve essere pari almeno a 3.500 unità;
- per le aree con almeno 25.000 occupati residenti è sufficiente un livello di autocontenimento (sia per la domanda che per l'offerta) pari al 66,7%;
- il set di parametri utilizzati, a differenza di quanto previsto dal precedente algoritmo francese Anabel, che ne impone l'ottimizzazione su base regionale, è unico per l'intero Paese.

Operativamente, una volta definita per ciascun proto sistema locale, la funzione di validità¹³ (indice *validity*), l'algoritmo si sviluppa seguendo i passi così descritti:

Passo 1: i proto-sistemi locali del lavoro vengono ordinati in ordine decrescente secondo l'indice *validity*;

Passo 2: se $\min(\text{validity}) = 1$ l'algoritmo si arresta e la partizione corrente viene considerata quella definitiva e tutti i proto-sistemi locali del lavoro assumono il ruolo di sistemi locali del lavoro, altrimenti l'algoritmo prosegue ripartendo dal successivo passo 3;

¹³ la funzione *validity* è così definita:

$$\text{validity} = \begin{cases} 1 & \text{se } R_h \geq \text{size}_{\text{Target}} \text{ e } msc_h \geq sc_{\text{Target}} \\ 1 & \text{se } \text{size}_{\text{Target}} > R_h \geq \text{size}_{\text{Min}} \text{ e } msc_h \geq m * R_h + n \\ & \text{dove } m = (sc_{\text{Target}} - sc_{\text{Min}}) / (\text{size}_{\text{Min}} - \text{size}_{\text{Target}}) \\ & \text{e } n = (sc_{\text{Min}} * \text{size}_{\text{Min}} - sc_{\text{Target}} * \text{size}_{\text{Target}}) / (\text{size}_{\text{Min}} - \text{size}_{\text{Target}}) \\ & \text{altrimenti} \\ \min(R_h / \text{size}_{\text{Target}}, 1) * \min(msc_h / sc_{\text{Target}}, 1) \end{cases}$$

Passo 3: il proto-sistema locale che, al passo precedente, ha fatto registrare il valore minimo per l'indice *validity* viene sciolto all'interno di ciascuna delle unità locali costituenti;

Passo 4: le unità locali costituenti *h* del passo precedente vengono allocate al proto-sistema locale *k* che massimizza una funzione di coesione o interazione¹⁴;

Passo 5: viene aggiornata la lista dei proto-sistemi locali, vengono ricalcolati il numero degli occupati residenti e le funzioni di auto-contenimento del proto-sistema locale *k* ottenuto dall'aggregazione con il proto-sistema locale *h*;

Passo 6: l'algoritmo viene re-iterato ripartendo dal passo 1.

Un'ulteriore variante del metodo EURO è quella elaborata dall'istituto di statistica olandese che ha ritenuto poco soddisfacenti i risultati ottenuti applicando il suddetto metodo, alla matrice dei flussi del pendolarismo olandese. La variante olandese, definita metodo CBS, nello specifico, ricalca i primi 5 passi dell'algoritmo EURO proponendo unicamente la modifica della funzione che deve essere rispettata affinché un raggruppamento di località possa essere definito come un sistema locale del lavoro.

In particolare l'indice, in questo caso chiamato *r*, viene fatto dipendere da un unico parametro per l'auto-contenimento (sc_{Min}) e da due parametri per l'ampiezza ($size_{Min}$ e $size_{Target}$) e standardizzato in maniera tale¹⁵ da assumere valori superiori o inferiori all'unità a seconda che il proto-sistema locale sia accettabile o meno come sistema locale.

¹⁴ $L_{hk} = [(f_{hk})^2 / (f_{h.} f_{.k})] + [(f_{kb})^2 / (f_{k.} f_{.b})]$

¹⁵ $r = \sqrt{\{(1 - x_p) / [1 - size_{Min} / \min(size_{to}, size_{Target})]\}^2 + \{(1 - sc_p) / (1 - sc_{Min})\}^2}$



APPENDICE 2 - Puglia, Comuni per Sistemi Locali del Lavoro di appartenenza - Anno 2011.

SLL	Comuni
Acquaviva delle Fonti	Acquaviva delle Fonti, Cassano delle Murge
Apricena	Apricena, Cagnano Varano, Lesina, Poggio Imperiale, Sannicandro Garganico
Bari	Adelfia, Altamura, Bari, Binetto, Bitetto, Bitonto, Bitritto, Capurso, Casamassima, Cellamare, Conversano, Grumo Appula, Modugno, Mola di Bari, Palo del Colle, Sannicandro di Bari, Santeramo in Colle, Toritto, Triggiano, Valenzano
Barletta	Andria, Barletta, Canosa di Puglia, Margherita di Savoia, Trani
Brindisi	Brindisi, Cellino San Marco, Erchie, San Donaci, San Pancrazio Salentino, San Pietro Vernotico, San vito dei normanni, Torchiarolo, Torre Santa Susanna
Casalnuovo Monterotaro	Carlantino, Casalnuovo Monterotaro, Casalvecchio di Puglia, Castelnuovo della Daunia
Casarano	Casarano, Collepasso, Matino, Parabita, Ruffano, Supersano, Taurisano
Castellaneta	Castellaneta, Mottola, Palagianello, Palagiano
Ceglie Messapica	Ceglie Messapica, San Michele Salentino
Cerignola	Cerignola, Stornara, Stornarella
Copertino	Copertino, Leverano, Veglie
Corato	Corato, Ruvo di Puglia
Fasano	Cisternino, Fasano
Foggia	Accadia, Ascoli Satriano, Bovino, Candela, Carapelle, Castelluccio dei Sauri, Deliceto, Foggia, Monteleone di Puglia, Orsara di Puglia, Orta Nova, Panni, San Severo, Sant'Agata di Puglia, Troia, Ortona
Francavilla Fontana	Francavilla Fontana, Oria
Gagliano del Capo	Acquarica del Capo, Castrignano del Capo, Gagliano del Capo, Morciano di Leuca, Patù, Presicce, Salve
Galatina	Aradeo, Cutrofiano, Galatina, Neviano, Seclì, Sogliano Cavour, Soletto
Gallipoli	Alezio, Gallipoli, Sannicola, Tuglie
Ginosa	Ginosa, Laterza
Gioia del Colle	Gioia del Colle, Sammichele di Bari
Gravina in Puglia	Gravina in Puglia, Poggiorsini
Lecce	Arnesano, Calimera, Campi salentina, Caprarica di Lecce, Carmiano, Castri di Lecce, Cavallino, Guagnano, Lecce, Lequile, Lizzanello, Martignano, Melendugno, Monteroni di Lecce, Novoli, Salice Salentino, San Cesario di Lecce, San Donato di Lecce, San Pietro in Lama, Squinzano, Sternatia, Surbo, Trepuzzi, Vernole
Lucera	Biccari, Castelluccio Valmaggiore, Celenza Valfortore, Celle di San Vito, Lucera, Motta Montecorvino, Pietramontecorvino, San Marco la Catola, Volturino
Maglie	Bagnolo del Salento, Botrugno, Cannole, Carpignano Salentino, Castrignano de' Greci, Corigliano d'Otranto, Cursi, Diso, Giuggianello, Maglie, Martano, Melpignano, Muro Leccese, Nociglia, Ortelle, Palmariggi, Poggiardo, Sanarica, Scorrano, Spongano, Zollino, San Cassiano
Manduria	Avetrana, Manduria, Maruggio, Sava, Torricella
Manfredonia	Manfredonia, Mattinata, Monte sant'Angelo, Vieste, Zapponeta
Martina Franca	Alberobello, Locorotondo, Martina Franca
Melfi	Rocchetta Sant'Antonio
Mesagne	Latiano, Mesagne
Minervino Murge	Minervino Murge, Spinazzola

segue »

SLL	Comuni
Molfetta	Giovinazzo, Molfetta, Terlizzi, Bisceglie
Monopoli	Monopoli, Polignano a Mare
Nardò	Galatone, Nardò, Porto Cesareo
Ostuni	Carovigno, Ostuni
Otranto	Giurdignano, Minervino di Lecce, Otranto, Santa Cesarea Terme, Uggiano la Chiesa, Castro
Putignano	Castellana Grotte, Noci, Putignano
Rodi Garganico	Carpino, Ischitella, Rodi Garganico
Rutigliano	Noicattaro, Rutigliano, Turi
San Bartolomeo in Galdo	Alberona, Faeto, Roseto Valfortore, Volturara Appula
San Ferdinando di Puglia	San Ferdinando di Puglia, Trinitapoli
San Giovanni Rotondo	Rignano Garganico, San Giovanni Rotondo, San Marco in Lamis
Taranto	Carosino, Crispiano, Faggiano, Fragagnano, Grottaglie, Leporano, Lizzano, Mas-safra, Monteiasi, Montemesola, Monteparano, Pulsano, Roccaforzata, San Gior-gio Ionico, San Marzano di San Giuseppe, Taranto, Statte, Villa Castelli
Termoli	Chieuti, Isole Tremiti, Serracapriola
Torremaggiore	San Paolo di Civitate, Torremaggiore
Tricase	Alessano, Andrano, Corsano, Miggiano, Montesano Salentino, Specchia, Surano, Tiggiano, Tricase
Ugento	Alliste, Melissano, Racale, Taviano, Ugento
Vallata	Anzano di Puglia
Vico del Gargano	Peschici, Vico del Gargano

Fonte: ISTAT (Censimento della Popolazione e delle abitazioni, 2011). Elaborazioni IPRES.

5.

I sistemi urbani

Sommario: 1. I sistemi urbani come “rete”; 2. I “poli urbani” pugliesi delineati dai flussi pendolari; 3. Analisi statistica dei dati: mezzo impiegato, luogo di destinazione e durata degli spostamenti; 4. Conclusioni.

1. I sistemi urbani come ‘rete’

Oggi l’analisi di un territorio è funzione della nozione di rete, o meglio, di sistema di reti (urbane, infrastrutturali, ambientali, produttive) (Pavia, 2010)¹. In effetti, le città, le aree urbane e periurbane sono sempre più massicciamente percorse da flussi continui di persone, di informazioni, di transazioni economiche, e proprio l’intensità di questi flussi ne determina la vivacità, la dinamicità ed il ‘rango’.

In questo senso, il concetto di rete ha preso consistenza negli anni Settanta dello scorso secolo allorquando si è iniziato a passare dal modello di “grande polarizzazione urbana” e di verticalizzazione del ciclo produttivo, ad un’economia decentrata in una pluralità di piccole e medie imprese.

Questo percorso, favorito dall’affermarsi dei distretti industriali in molte regioni del Paese, e dal recupero economico delle città intermedie e minori, ha “prodotto l’immagine di un territorio che è andato riorganizzandosi per sistemi urbani diffusi e filiere produttive e decisionali orizzontali”. Ciò ha decisamente impattato sui sistemi urbani visti non più come *sprawl*, ovvero, come “disordine e spreco”, ma - anzi - come “una solida rete di relazioni economiche e sociali” (Pavia, 2010).

Ma se, per un verso, tale processo ha esaltato l’intensificarsi di scambi e flussi (di persone, di merci, di servizi), per un altro, sta facendo chiaramente emergere talune “contraddizioni latenti” della città diffusa, proprio in forza di un modello infrastrutturale caratterizzato anche da croniche inadeguatezze. Tuttavia, “l’inerzia del sistema, l’insufficienza delle reti infrastrutturali, il degrado ambientale, la congestione delle aree urbane, il territorio e le città nel loro insieme continuano ad espandersi. Ma per cogliere appieno le opportunità offerte dai processi di globalizzazione è necessario che i sistemi urbani si proiettino verso un reale processo di ammodernamento complessivo delle proprie dotazioni infrastrutturali, avviando una “efficace riorganizzazione dei servizi e dei meccanismi di funzionamento” (Camagni, Salone)².

¹ Rosario Pavia (2010), *I sistemi urbani in Italia*, in “XXI secolo”, Treccani.

² Roberto Camagni, Carlo Salone, *Mobilità. Questa è la soluzione per riorganizzare i sistemi urbani*, http://www.academia.edu/3030097/_Mobilit%C3%A0.



Cosicché negli ultimi anni si sta assistendo ad un assestamento della *città diffusa*, con una intensificazione delle reti insediative ma con uno schema di grande città non più polarizzata verso il centro urbano ma protesa verso un 'modello di sviluppo metropolitano'.

È interessante notare che questa espansione urbana diffusiva abbia interessato e stia interessando anche le città intermedie e minori in funzione dei contesti territoriali e delle specializzazione produttive-manifatturiere dell'agglomerato in questione (Pavia, 2010).

Nonostante ciò, il processo in atto non può non scontare l'affermarsi dell'economia dell'informazione e dell'accelerazione dei processi di globalizzazione dell'economia; una mobilità di flussi, di persone, capitali, beni e servizi è alla base della competizione in atto tra i sistemi territoriali europei, ormai, sempre più vocati all'attrazione degli investimenti internazionali.

È unanimemente riconosciuto che una chiave di lettura per poter efficientare i sistemi urbani (sia le città metropolitane che le città medie e medio-piccole) è da rintracciarsi nell'adeguamento dei sistemi di mobilità che allo stato attuale sembrano premiare maggiormente i centri urbani di media-piccola dimensione.

I nuovi modelli di diffusione abitativa ed il decentramento di funzioni terziarie e industriali in aree suburbane stanno massicciamente incrementando la mobilità urbana e periurbana. Con tali presupposti, i "sistemi della mobilità possono diventare l'occasione per il lancio di politiche di carattere intersettoriale, in cui trasporti, usi del suolo e misure preventive per la sostenibilità ambientale si integrano in un approccio strategico per un rilancio di sistemi urbani" (Camagni, Salone).

In tale cono di luce ed in funzione degli ultimi dati Istat concernenti il fenomeno del pendolarismo, il presente contributo intende fornire il quadro di quelli che sono i flussi di persone che giornalmente – per motivi di studio e di lavoro – giustificano la propria mobilità 'alimentando' e popolando i sistemi urbani pugliesi.

2. I "poli urbani" pugliesi delineati dai flussi pendolari

Strettamente connesso al tematismo dei Sistemi Locali del Lavoro, funzioni della intensità dei flussi che ne determinano i limiti territoriali³, il fenomeno del pendolarismo è allo stesso tempo *causa ed effetto* della evoluzione di un sistema urbano.

I dati sulla mobilità giornaliera vengono rilevati dall'Istat, con cadenza decennale, in occasione del *Censimento della popolazione e delle abitazioni*. In particolare, il fenomeno viene identificato richiedendo ad ogni individuo, all'interno del questionario generale, se effettua quotidianamente spostamenti per motivi di studio o di lavoro, andando poi ad analizzarne nel dettaglio le modalità.

Attingendo agli appositi microdati ISTAT è possibile osservare le modalità attraverso le quali il fenomeno del pendolarismo si sviluppa nei suoi molteplici aspetti: in particolare, in merito all'evoluzione della durata e della distanza media degli spostamenti compiuti, nonché rispetto al mezzo impiegato ed alla destinazione dello spostamento al fine di giungere all'obiettivo dell'individuazione di poli urbani di attrazione di flussi pendolari.

³ Si rinvia, a tale proposito, al capitolo 4 del presente volume.

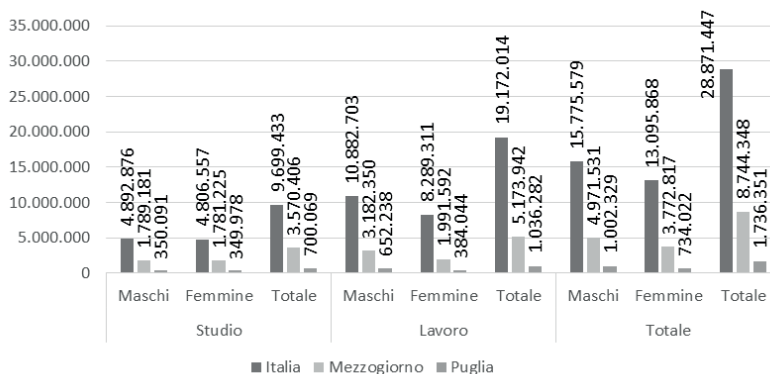
Gli spostamenti compiuti quotidianamente dalla collettività per motivazioni di studio o di lavoro, alla data del Censimento (9 ottobre 2011), vedono coinvolgere – per la Puglia – quasi il 42,8% della popolazione residente, ossia, 1.736.351 persone, di cui 141mila concentrate nel Comune di Bari e circa 70mila in più rispetto alla precedente rilevazione del 2001. Tale incidenza si rivela sensibilmente inferiore a quella registratasi a livello nazionale, pari al 48,6% (28.871.447 persone). Se si analizzano i flussi pendolari per motivi di studio, rispetto alla popolazione residente, la Puglia fa registrare una quota allineata a quella del Mezzogiorno (17,3%) e ben un punto percentuale superiore al dato nazionale medio; circa la variabile di genere, i maschi evidenziano una seppur minima superiore mobilità rispetto alle donne.

Il discrimine ‘lavoro’, invece, illustra uno scenario più variegato; rispetto, infatti, al dato nazionale, i pugliesi che si spostano quotidianamente per motivi di lavoro rispetto alla popolazione residente complessiva, pesano per il 25,6% a fronte del 32,2% osservato a livello nazionale. Altresì, notevoli sono le differenze tra maschi e femmine per tutti i settori osservati. Per la Puglia i maschi pendolari per motivi di lavoro sono 652.238 (il 32,2% della popolazione di riferimento) a fronte di 384.044 femmine (18,4%).

In generale il divario fra maschi e femmine nelle incidenze della popolazione complessiva che si sposta giornalmente si allarga in corrispondenza degli spostamenti per motivi di lavoro e ciò si conferma a livello medio nazionale, per il Mezzogiorno e in Puglia.

Nell’ambito del complesso degli spostamenti compiuti quotidianamente, l’incidenza di quelli effettuati per motivazioni connesse ad attività lavorative in Puglia (1.036.282 persone, ovvero, il 59,7% della popolazione residente) è leggermente più bassa di quella riscontrata a livello nazionale (66,4%). All’interno della regione, inoltre, si può facilmente notare che tale incidenza è mediamente superiore nei grandi comuni: analizzando ad esempio quelli capoluogo di provincia, emerge che solo quelli della BAT presentano valori inferiori alla media regionale (Andria 56,2%, Barletta 54,9% e Trani 58,5%), mentre negli altri si valori vicini all’incidenza media nazionale.

Fig. 1 - Italia, Mezzogiorno, Puglia - Popolazione che si sposta giornalmente per motivo dello spostamento, sesso e zona di residenza - Anno 2011 (valori assoluti).



Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni, 2011).



Tab. 1 - Italia, Puglia, Comuni capoluogo di provincia della Puglia - Popolazione residente che si sposta giornalmente per motivo dello spostamento e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti e incidenze percentuali rispetto al totale dei residenti).

	Per studio		Per lavoro		Totale	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Italia	9.699.433	33,6	19.172.014	66,4	28.871.447	100,0
Puglia	700.069	40,3	1.036.282	59,7	1.736.351	100,0
<i>Comune di Bari</i>	51.774	36,8	89.075	63,2	140.849	100,0
<i>Comune di Brindisi</i>	14.384	38,9	22.557	61,1	36.941	100,0
<i>Comune di Andria</i>	19.443	43,8	24.898	56,2	44.341	100,0
<i>Comune di Barletta</i>	18.865	45,1	22.941	54,9	41.806	100,0
<i>Comune di Trani</i>	10.331	41,5	14.588	58,5	24.919	100,0
<i>Comune di Foggia</i>	25.800	39,5	39.484	60,5	65.284	100,0
<i>Comune di Lecce</i>	13.533	34,8	25.336	65,2	38.869	100,0
<i>Comune di Taranto</i>	31.576	38,8	49.826	61,2	81.402	100,0

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

Tab. 2 - Italia, Mezzogiorno, Puglia - Popolazione che si sposta giornalmente per motivo dello spostamento, sesso e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti e incidenze percentuali rispetto alla popolazione complessiva).

	Italia	Mezzogiorno	Puglia
Studio			
<i>Maschi</i>	4.892.876 (17,0%)	1.789.181 (17,9%)	350.091 (17,8%)
<i>Femmine</i>	4.806.557 (15,7%)	1.781.225 (16,8%)	349.978 (16,8%)
<i>Totale</i>	9.699.433 (16,3%)	3.570.406 (17,3%)	700.069 (17,3%)
Lavoro			
<i>Maschi</i>	10.882.703 (37,9%)	3.182.350 (31,8%)	652.238 (33,2%)
<i>Femmine</i>	8.289.311 (27,0%)	1.991.592 (18,8%)	384.044 (18,4%)
<i>Totale</i>	19.172.014 (32,3%)	5.173.942 (25,1%)	1.036.282 (25,6%)
Totale			
<i>Maschi</i>	15.775.579 (54,9%)	4.971.531 (49,7%)	1.002.329 (51,0%)
<i>Femmine</i>	13.095.868 (42,7%)	3.772.817 (35,5%)	734.022 (35,1%)
<i>Totale</i>	28.871.447 (48,6%)	8.744.348 (42,4%)	1.736.351 (42,8%)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

3. Analisi statistica dei dati: mezzo impiegato, luogo di destinazione e durata degli spostamenti

Come accennato, uno degli elementi critici legati al fenomeno del pendolarismo è quello relativo alle infrastrutture che lo 'alimentano'. In effetti, solo una efficiente integrazione tra servizi offerti e mezzi di trasporto fruiti garantirebbe ricadute efficaci a basso impatto sull'intero territorio e sul sistema urbano nel complesso.

Con riferimento agli spostamenti per motivi di lavoro, ciò che emerge con evidenza, è che la maggior parte di essi vengono compiuti guidando un'auto propria e tale predominanza è abbastanza omogenea sia a livello medio nazionale (66,1%), che nel Mezzogiorno (66,2%) che in Puglia (64,9%). Differenziato è, invece, il ricorso a mezzi pubblici quali treno o autobus che, in Puglia e nel Mezzogiorno appare sensibilmente inferiore rispetto alla media nazionale. Fra gli studenti, invece, rispetto ad una media nazionale del 5,9% che vede pendolari utilizzare treno, tram e/o metropolitana per recarsi a scuola o università, la Puglia evidenzia una quota relativa del 4,4% del proprio universo pendolare con punte di oltre l'8% nelle province di Bari e BAT ma anche di poco meno di un punto nella Provincia di Taranto. Circa l'utilizzo di autobus urbani ed extra-urbani le incidenze sono maggiormente allineate; il dato nazionale è pari al 16,8% a fronte di oltre il 15% osservato per la Puglia. L'utilizzo dell'auto privata (come conducente) per motivi di studio riguarda, in Puglia, il 2,3% del totale degli studenti pendolari, dato inferiore al valore nazionale (2,8%). L'incidenza sale enormemente allorquando ci si focalizza sugli spostamenti compiuti in auto, ma come passeggero, dato che, evidentemente, gli studenti hanno, anche per ragioni di età, una meno diffusa disponibilità di un'auto da condurre in prima persona rispetto agli occupati: in Italia, la quota è del 37,1% a fronte del dato regionale pari al 35% con punte del 50% nella Provincia di Lecce.

La moto o lo scooter sono mezzi decisamente poco utilizzati dagli studenti pendolari pugliesi: 0,9% rispetto al 2,2% rilevato mediamente nel Paese. Ancora peggiore è la fotografia relativa agli spostamenti con bicicletta: 0,6% degli studenti pendolari complessivi pugliesi a fronte del 2,5% registrato in Italia.

Ma una buona fetta dell'intero universo dei pendolari si muove a piedi; a livello nazionale uno studente su quattro si reca sul posto di studio a piedi. Nel Mezzogiorno la quota sale al 30,4% ed in Puglia al 37,5% con punte del 53,1% nella Provincia della BAT.



Tab. 3 - Italia, Mezzogiorno, Puglia, province pugliesi e grandi comuni - Occupati residenti in famiglia*** che si recano al luogo abituale di lavoro per mezzo impiegato e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti e incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

	Mezzo impiegato									Totale
	Treno, tram, metropolitana	Autobus urbano, filobus, corriera, autobus extra-urbano	Autobus aziendale o scolastico	Auto privata (come conduttrice)	Auto privata (come passeggero)	Motocicletta, ciclomotore, scooter	Bici	Altro mezzo	A piedi	
Italia	787.749 (4,1%)	865.163 (4,5%)	99.377 (0,5%)	12.666.241 (66,1%)	1.000.503 (5,2%)	796.625 (4,2%)	713.032 (3,7%)	85.850 (0,4%)	2.144.008 (11,2%)	19.158.547 (100,0%)
Mezzogiorno	101.136 (2,0%)	200.046 (3,9%)	36.094 (0,7%)	3.425.822 (66,2%)	397.400 (7,7%)	146.053 (2,8%)	60.499 (1,2%)	19.812 (0,4%)	784.661 (15,2%)	5.171.523 (100,0%)
Puglia	15.930 (1,5%)	39.400 (3,8%)	9.863 (1,0%)	672.359 (64,9%)	86.783 (8,4%)	14.418 (1,4%)	20.930 (2,0%)	2.963 (0,3%)	173.230 (16,7%)	1.035.877 (100,0%)
Bari	10.108 (2,9%)	13.068 (3,8%)	2.032 (0,6%)	220.534 (63,7%)	27.873 (8,1%)	6.274 (1,8%)	5.894 (1,7%)	967 (0,3%)	59.391 (17,2%)	346.140 (100,0%)
Comune di Bari	2.077 (2,3%)	5.998 (6,7%)	315 (0,4%)	53.136 (59,7%)	5.037 (5,7%)	4.494 (5,0%)	1.889 (2,1%)	203 (0,2%)	15.851 (17,8%)	88.999 (100,0%)
BAT	2.505 (2,6%)	1.852 (1,9%)	635 (0,7%)	57.458 (59,2%)	8.860 (9,1%)	1.059 (1,1%)	3.142 (3,2%)	216 (0,2%)	21.299 (22,0%)	97.027 (100,0%)
Brindisi	885 (0,9%)	3.498 (3,4%)	2.076 (2,0%)	68.249 (66,9%)	9.306 (9,1%)	1.005 (1,0%)	1.578 (1,5%)	293 (0,3%)	15.166 (14,9%)	102.057 (100,0%)
Foggia	1.131 (0,8%)	7.685 (5,1%)	1.618 (1,1%)	88.095 (59,0%)	14.637 (9,8%)	1.004 (0,7%)	2.252 (1,5%)	641 (0,4%)	32.338 (21,6%)	149.402 (100,0%)
Lecce	893 (0,5%)	2.938 (1,5%)	712 (0,4%)	143.404 (73,7%)	13.543 (7,0%)	3.667 (1,9%)	6.479 (3,3%)	541 (0,3%)	22.371 (11,5%)	194.547 (100,0%)
Taranto	408 (0,3%)	10.359 (7,1%)	2.789 (1,9%)	94.619 (64,5%)	12.565 (8,6%)	1.409 (1,0%)	1.585 (1,1%)	305 (0,2%)	22.665 (15,4%)	146.704 (100,0%)
Comune di Taranto	108 (0,2%)	3.847 (7,7%)	207 (0,4%)	32.657 (65,6%)	3.138 (6,3%)	896 (1,8%)	556 (1,1%)	61 (0,1%)	8.332 (16,7%)	49.802 (100,0%)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

*** i totali non corrispondono a quelli della precedente tabella riepilogativa poiché sono escluse dal conteggio le convivenze.

Tab. 4 - Italia, Mezzogiorno, Puglia, province pugliesi e grandi comuni - Studenti residenti in famiglia*** che si recano al luogo abituale di studio per mezzo impiegato e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti e incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

Dimora abituale	Mezzo impiegato									Totale
	Treno, tram, metropolitana	Autobus urbano, filobus, corriera, autobus extra-urbano	Autobus aziendale o scolastico	Auto privata (come conducente)	Auto privata (come passeggero)	Motocicletta, ciclomotore, scooter	Bicicletta	Altro mezzo	A piedi	
Italia	574.229 (5,9%)	1.632.767 (16,8%)	726.536 (7,5%)	275.964 (2,8%)	3.599.106 (37,1%)	214.777 (2,2%)	247.187 (2,5%)	18.619 (0,2%)	2.404.990 (24,8%)	9.694.174 (100,0%)
Mezzogiorno	142.479 (4,0%)	557.494 (15,6%)	256.012 (7,2%)	105.091 (2,9%)	1.329.649 (37,3%)	72.709 (2,0%)	13.209 (0,4%)	8.183 (0,2%)	1.084.336 (30,4%)	3.569.163 (100,0%)
Puglia	31.068 (4,4%)	106.230 (15,2%)	27.834 (4,0%)	15.817 (2,3%)	244.783 (35,0%)	6.577 (0,9%)	4.190 (0,6%)	776 (0,1%)	262.554 (37,5%)	699.828 (100,0%)
Bari	18.086 (8,1%)	30.342 (13,6%)	9.272 (4,2%)	4.656 (2,1%)	66.185 (29,7%)	2.129 (1,0%)	935 (0,4%)	349 (0,2%)	90.576 (40,7%)	222.531 (100,0%)
Comune di Bari	1.421 (2,8%)	8.200 (15,9%)	3.991 (7,7%)	1.538 (3,0%)	15.551 (30,1%)	1.519 (2,9%)	472 (0,9%)	165 (0,3%)	18.802 (36,4%)	51.658 (100,0%)
BAT	6.143 (8,3%)	6.645 (8,9%)	1.801 (2,4%)	552 (0,7%)	18.741 (25,2%)	504 (0,7%)	434 (0,6%)	73 (0,1%)	39.486 (53,1%)	74.379 (100,0%)
Brindisi	1.922 (3,0%)	10.390 (16,1%)	2.523 (3,9%)	1.478 (2,3%)	26.811 (41,7%)	704 (1,1%)	239 (0,4%)	47 (0,1%)	20.250 (31,5%)	64.365 (100,0%)
Foggia	1.898 (1,7%)	15.761 (14,1%)	3.415 (3,1%)	1.534 (1,4%)	32.594 (29,2%)	442 (0,4%)	389 (0,3%)	81 (0,1%)	55.557 (49,8%)	111.670 (100,0%)
Lecce	2.194 (1,7%)	23.875 (18,3%)	6.791 (5,2%)	5.632 (4,3%)	66.318 (50,8%)	2.296 (1,8%)	1.850 (1,4%)	97 (0,1%)	21.470 (16,4%)	130.522 (100,0%)
Taranto	825 (0,9%)	19.217 (19,9%)	4.033 (4,2%)	1.964 (2,0%)	34.134 (35,4%)	503 (0,5%)	343 (0,4%)	127 (0,1%)	35.215 (36,5%)	96.361 (100,0%)
Comune di Taranto	88 (0,3%)	5.828 (18,5%)	325 (1,0%)	723 (2,3%)	10.966 (34,7%)	289 (0,9%)	115 (0,4%)	84 (0,3%)	13.152 (41,7%)	31.571 (100,0%)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

*** i totali non corrispondono a quelli della precedente tabella riepilogativa poiché sono escluse dal conteggio le convivenze.

In riferimento al luogo di destinazione dello spostamento effettuato, la quota di coloro che si spostano all'interno dello stesso comune di dimora abituale è prevalente in ogni caso, ma tale prevalenza si accentua fra coloro che si spostano per motivi di studio piuttosto che non di lavoro (74% contro il 53,8%, rispettivamente, a livello medio nazionale), e in particolare, fra questi, nelle regioni del Mezzogiorno (76,2%) e, ancor di più, nei grandi Comuni (Bari 97,5%, Taranto 97,4%).

Gli spostamenti verso altri comuni della stessa provincia sono più frequenti fra i lavoratori che fra gli studenti (36,7% contro 21,2% a livello medio nazionale, 26,8%



contro 16,8% in Puglia) e, di questi, quelli diretti verso il comune capoluogo di provincia ne costituiscono, come prevedibile, la quota predominante anche se, stavolta, tale predominanza si accentua fra gli studenti, in particolar modo in Puglia (oltre la metà degli spostamenti). Trascurabili, invece, sono gli spostamenti verso altre province (quasi sempre verso il comune capoluogo) la cui incidenza è di pochi punti percentuali, con punte del 12,4% fra coloro che risiedono nella Provincia di Brindisi e si spostano per motivi di lavoro, e del 10,3% fra gli studenti residenti nella Provincia di BAT.

Con riferimento al settore di attività economica che vede impiegati coloro che compiono spostamenti quotidiani, la diffusa predominanza di quello dei servizi non costituisce ovviamente una sorpresa dato che, come è noto, tale settore è comunque prevalente sugli altri in termini assoluti rispetto al numero di addetti. Tale prevalenza, inoltre, si accentua nei grandi comuni ed è anche più evidente in Puglia che nel Mezzogiorno e a livello medio nazionale.

Tab. 5 – Italia, Mezzogiorno, Puglia, province pugliesi e grandi comuni – Occupati residenti in famiglia*** che si recano al luogo abituale di lavoro per luogo di destinazione e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti e incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

	Luogo di destinazione dello spostamento								Totale
	Stesso Comune	Altro Comune della stessa provincia	di cui: verso il Comune capoluogo di provincia	Altra provincia della stessa regione	di cui: verso il Comune capoluogo di provincia	Altra regione	di cui: verso il Comune capoluogo di regione	Estero	
Italia	10.311.208 (53,8%)	7.039.991 (36,7%)	2.100.784 (11,0%)	1.463.557 (7,6%)	542.976 (2,8%)	279.853 (1,5%)	113.178 (0,6%)	63.938 (0,3%)	19.158.547 (100,0%)
Mezzogiorno	3.232.359 (62,5%)	1.612.984 (31,2%)	552.666 (10,7%)	275.005 (5,3%)	116.297 (2,2%)	51.169 (1,0%)	22.961 (0,4%)	7 (0,0%)	5.171.523 (100,0%)
Puglia	696.513 (67,2%)	277.735 (26,8%)	112.018 (10,8%)	51.754 (5,0%)	25.884 (2,5%)	9.873 (1,0%)	4.194 (0,4%)	2 (0,0%)	1.035.877 (100,0%)
Bari	227.614 (65,8%)	103.256 (29,8%)	40.756 (11,8%)	11.764 (3,4%)	6.609 (1,9%)	3.504 (1,0%)	2.582 (0,7%)	2 (0,0%)	346.140 (100,0%)
Comune di Bari	73.753 (82,9%)	13.329 (15,0%)	- (0,0%)	1.695 (1,9%)	1.220 (1,4%)	222 (0,2%)	168 (0,2%)	- (0,0%)	88.999 (100,0%)
BAT	76.334 (78,7%)	10.069 (10,4%)	7.086 (7,3%)	9.877 (10,2%)	3.950 (4,1%)	747 (0,8%)	131 (0,1%)	- (0,0%)	97.027 (100,0%)
Brindisi	70.245 (68,8%)	18.922 (18,5%)	8.950 (8,8%)	12.613 (12,4%)	5.887 (5,8%)	277 (0,3%)	80 (0,1%)	- (0,0%)	102.057 (100,0%)
Foggia	115.118 (77,1%)	28.405 (19,0%)	10.212 (6,8%)	1.837 (1,2%)	833 (0,6%)	4.042 (2,7%)	612 (0,4%)	- (0,0%)	149.402 (100,0%)
Lecce	108.153 (55,6%)	77.692 (39,9%)	22.204 (11,4%)	8.589 (4,4%)	6.115 (3,1%)	113 (0,1%)	90 (0,0%)	- (0,0%)	194.547 (100,0%)
Taranto	99.049 (67,5%)	39.391 (26,9%)	22.810 (15,5%)	7.074 (4,8%)	2.489 (1,7%)	1.190 (0,8%)	699 (0,5%)	- (0,0%)	146.704 (100,0%)
Comune di Taranto	45.311 (91,0%)	3.229 (6,5%)	- (0,0%)	1.140 (2,3%)	694 (1,4%)	122 (0,2%)	53 (0,1%)	- (0,0%)	49.802 (100,0%)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

*** I totali non corrispondono a quelli della precedente tabella riepilogativa poiché sono escluse dal conteggio le convivenze.

Tab. 6 - Italia, Mezzogiorno, Puglia, province pugliesi e grandi comuni - Studenti residenti in famiglia*** che si recano al luogo abituale di studio per luogo di destinazione e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti e incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

	Stesso Comune	Altro Comune della stessa provincia	Luogo di destinazione dello spostamento				Estero	Totale	
			di cui: verso il Comune capoluogo di provincia	Altra provincia della stessa regione	di cui: verso il Comune capoluogo di provincia	Altra regione di cui: verso il Comune capoluogo di regione			
Italia	7.171.072 (74,0%)	2.050.686 (21,2%)	881.711 (9,1%)	393.469 (4,1%)	248.376 (2,6%)	76.923 (0,8%)	50.458 (0,5%)	2.024 (0,0%)	9.694.174 (100,0%)
Mezzogiorno	2.719.623 (76,2%)	725.213 (20,3%)	318.420 (8,9%)	104.004 (2,9%)	63.482 (1,8%)	20.323 (0,6%)	11.931 (0,3%)	- (0,0%)	3.569.163 (100,0%)
Puglia	560.740 (80,1%)	117.674 (16,8%)	60.019 (8,6%)	18.490 (2,6%)	12.645 (1,8%)	2.924 (0,4%)	1.994 (0,3%)	- (0,0%)	699.828 (100,0%)
Bari	175.644 (78,9%)	44.709 (20,1%)	25.600 (11,5%)	1.452 (0,7%)	524 (0,2%)	726 (0,3%)	698 (0,3%)	- (0,0%)	222.531 (100,0%)
Comune di Bari	50.367 (97,5%)	1.201 (2,3%)	- (0,0%)	55 (0,1%)	36 (0,1%)	35 (0,1%)	34 (0,1%)	- (0,0%)	51.658 (100,0%)
BAT	63.311 (85,1%)	3.210 (4,3%)	1.272 (1,7%)	7.654 (10,3%)	5.588 (7,5%)	204 (0,3%)	74 (0,1%)	- (0,0%)	74.379 (100,0%)
Brindisi	52.057 (80,9%)	7.686 (11,9%)	3.465 (5,4%)	4.591 (7,1%)	3.256 (5,1%)	31 (0,0%)	28 (0,0%)	- (0,0%)	64.365 (100,0%)
Foggia	98.786 (88,5%)	10.897 (9,8%)	6.250 (5,6%)	721 (0,6%)	530 (0,5%)	1.266 (1,1%)	526 (0,5%)	- (0,0%)	111.670 (100,0%)
Lecce	90.987 (69,7%)	38.654 (29,6%)	16.946 (13,0%)	792 (0,6%)	582 (0,4%)	89 (0,1%)	81 (0,1%)	- (0,0%)	130.522 (100,0%)
Taranto	79.955 (83,0%)	12.518 (13,0%)	6.486 (6,7%)	3.280 (3,4%)	2.165 (2,2%)	608 (0,6%)	587 (0,6%)	- (0,0%)	96.361 (100,0%)
Comune di Taranto	30.736 (97,4%)	342 (1,1%)	- (0,0%)	456 (1,4%)	432 (1,4%)	37 (0,1%)	36 (0,1%)	- (0,0%)	31.571 (100,0%)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

*** I totali non corrispondono a quelli della precedente tabella riepilogativa poiché sono escluse dal conteggio le convivenze.

Tab. 7 - Italia, Mezzogiorno, Puglia, province pugliesi e grandi comuni - Occupati residenti in famiglia*** che si recano al luogo abituale di lavoro per settore di attività economica e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti).

	Settore di attività economica			Totale
	Agricoltura, silvicoltura e pesca	Industria	Servizi	
Italia	977.115	5.197.959	12.983.473	19.158.547
Mezzogiorno	507.135	1.039.941	3.624.447	5.171.523
Puglia	112.701	229.478	693.698	1.035.877
Bari	30.738	77.335	238.067	346.140
Comune di Bari	3.002	14.405	71.592	88.999
BAT	12.250	24.164	60.613	97.027
Brindisi	14.358	22.366	65.333	102.057
Foggia	23.605	28.805	96.992	149.402
Lecce	15.625	41.620	137.302	194.547
Taranto	16.125	35.187	95.392	146.704
Comune di Taranto	1.825	9.993	37.984	49.802

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

*** I totali non corrispondono a quelli della precedente tabella riepilogativa poiché sono escluse dal conteggio le convivenze.



Rispetto al fenomeno complessivo della mobilità quotidiana, quello del pendolarismo, inteso come spostamenti diretti verso comuni differenti da quello di residenza abituale, coinvolge il 27,6% dei residenti in Puglia, sensibilmente meno di quanto si registra a livello nazionale (39,4%), ma più della corrispondente quota relativa al Mezzogiorno (23,8%) nonché del Comune di Bari (11,8%), evidentemente a causa del fatto che nella città metropolitana pugliese si concentra un maggior numero di sedi di studio e di lavoro rispetto agli altri comuni della regione e, quindi, chi vi risiede fa registrare un minor numero di spostamenti in altri comuni. Il flusso degli spostamenti verso altri comuni, sia per i residenti in Puglia che a livello nazionale, è orientato quasi totalmente verso la stessa provincia, in misura minore verso altre province della stessa regione e, molto marginalmente, verso l'estero (situazione che non riguarda la Puglia ma altre regioni frontaliere).

Tab. 8 - Italia, Mezzogiorno, Puglia, - Popolazione residente che si sposta giornalmente per luogo di destinazione e dimora abituale - Anno 2011 (incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

Luogo di destinazione	Italia	Mezzogiorno	Puglia
Stesso comune di dimora abituale	60,6	76,2	72,4
Altro comune della stessa provincia	31,5	20,3	22,8
Altra provincia della stessa regione	6,4	2,9	4,0
Province di altre regioni	1,2	0,6	0,7
Estero	0,2	0,0	0,0
Totale	28.871.447 (100,0)	3.569.163 (100,0)	1.736.351 (100,0)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

Tab. 9 - Puglia, Italia - Popolazione residente che si sposta giornalmente per motivi di lavoro, per luogo di destinazione, sesso e dimora abituale - Anno 2011 (incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

Luogo di destinazione	Puglia		Italia	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
Stesso comune di dimora abituale	65,3	70,6	51,7	56,6
Altro comune della stessa provincia	27,9	25,0	37,5	35,8
Altra provincia della stessa regione	5,6	3,9	8,7	6,2
Province di altre regioni	1,2	0,5	1,7	1,1
Estero	0,0	0,0	0,4	0,3
Totale	652.238 (100,0)	384.044 (100,0)	10.882.703 (100,0)	8.289.311 (100,0)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

In merito al tempo impiegato per gli spostamenti, la maggior parte di essi sono di breve durata ed in Puglia appaiono mediamente più brevi rispetto a quanto si riscontra a livello nazionale (al di sotto dei 15 minuti nel 64% dei casi, contro il 55,1% a livello nazionale). Di contro, gli spostamenti per motivi di lavoro, in Puglia come in Italia, si rivelano mediamente più lunghi di quelli compiuti per ragioni di studio: sia in Puglia che a livello nazionale fra i primi, infatti, la frequenza di quelli di lunga durata (oltre i 45 minuti) è maggiore che fra i secondi, mentre inferiore è la frequenza di quelli di breve durata (fino a 30 minuti), sebbene questi

ultimi siano comunque prevalenti in ogni contesto. La durata degli spostamenti compiuti per motivi di studio, che come detto è mediamente inferiore a quella degli spostamenti per motivi di lavoro, si abbrevia ulteriormente in Puglia, dove per oltre il 70% dei casi è inferiore ai 15 minuti (64% a livello medio nazionale e 67% nel Mezzogiorno), ma si dilata sensibilmente nei grandi Comuni (60,8% nel Comune di Bari e 65,7% in quello di Taranto), il che non rappresenta una nota favorevole all'organizzazione urbanistica e dei trasporti, anche considerando che è qui si concentrano, presumibilmente, la maggior parte dei poli formativi.

Tab. 10 - Puglia, Italia - Popolazione residente in famiglia che si sposta giornalmente per tempo impiegato e dimora abituale - Anno 2011 (incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

Tempo impiegato	Puglia	Italia
Fino a 15 minuti	64,0	55,1
Da 16 a 30 minuti	23,5	26,4
Da 31 a 45 minuti	5,1	7,8
Da 46 a 60 minuti	3,9	5,7
Oltre 60 minuti	3,4	5,0
Totale	1.736.351 (100,0)	28.871.447 (100,0)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

Tab. 11 - Puglia, Italia - Popolazione residente che si sposta giornalmente per motivi dello spostamento, tempo impiegato e dimora abituale - Anno 2011 (incidenze percentuali rispetto al totale degli spostamenti dalla dimora abituale).

Tempo impiegato	Puglia		Italia	
	Studio	Lavoro	Studio	Lavoro
Fino a 15 minuti	70,6	59,6	64,4	50,4
Da 16 a 30 minuti	18,1	27,2	19,7	29,7
Da 31 a 45 minuti	4,4	5,5	6,1	8,6
Da 46 a 60 minuti	3,7	4,0	5,1	6,1
Oltre 60 minuti	3,1	3,7	4,7	5,2
Totale	700.069 (100,0)	1.036.282 (100,0)	9.699.433 (100,0)	19.172.014 (100,0)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

L'auto privata utilizzata come conducente resta, in generale, il mezzo di trasporto preferito per tutti gli spostamenti quotidiani e ciò si conferma sia in Puglia (39,6% del totale dei soggetti che si spostano) che in Italia (44,9%), accentuandosi ulteriormente per gli spostamenti dovuti a motivazioni di lavoro, in particolar modo se effettuati da maschi (70,1% in Puglia e 69% in Italia, contro 56,1% e 62,3% rispettivamente, per le femmine). A seguire, in Puglia, vi sono gli spostamenti compiuti a piedi (25,1%), mentre a livello nazionale la quota di spostamenti condotti sempre in auto, ma come passeggero, le è leggermente superiore (15,9% contro 15,8%). Soffermandosi, invece, esclusivamente sugli spostamenti per motivi di lavoro, quelli compiuti a piedi sono più frequenti anche a livello nazionale, e ciò si conferma sia tra i maschi che tra le femmine.



Tab. 12 - Italia, Mezzogiorno, Puglia, province pugliesi e grandi comuni - Studenti residenti in famiglia*** che si recano al luogo abituale di studio per tempo impiegato e dimora abituale - Anno 2011 (valori assoluti).

	Tempo impiegato					Totale
	Fino a 15 minuti	Da 16 a 30 minuti	Da 31 a 45 minuti	Da 46 a 60 minuti	Oltre 60 minuti	
Italia	6.239.522	1.914.520	595.588	491.778	452.765	9.694.174
Mezzogiorno	2.390.845	704.995	176.114	153.981	143.229	3.569.163
Puglia	494.287	126.588	31.122	25.982	21.849	699.828
Bari	147.899	46.179	11.774	9.759	6.920	222.531
<i>Comune di Bari</i>	31.433	14.927	2.680	1.600	1.018	51.658
BAT	54.421	11.273	2.090	3.481	3.114	74.379
Brindisi	47.120	10.341	2.693	2.221	1.990	64.365
Foggia	84.391	17.353	3.692	3.179	3.055	111.670
Lecce	94.188	23.278	5.992	3.875	3.188	130.522
Taranto	66.267	18.164	4.881	3.468	3.581	96.361
<i>Comune di Taranto</i>	20.754	7.369	1.456	944	1.049	31.571

*** i totali non corrispondono a quelli della precedente tabella riepilogativa poiché sono escluse dal conteggio le convivenze

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

Tab. 13 - Puglia, Italia - Popolazione residente in famiglia che si sposta giornalmente per motivi di lavoro, per mezzo utilizzato e sesso - Anno 2011 (valori %).

Mezzo impiegato	Puglia		Italia	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
Treno, tram, metro	1,4	1,7	3,5	4,9
Autobus urbano, filobus, corriera, autobus extra-urbano	3,3	4,6	3,1	6,3
Autobus aziendale o scolastico	0,8	1,2	0,7	0,3
Auto privata (come conducente)	70,1	56,1	69,0	62,3
Auto privata (come passeggero)	6,1	12,3	4,1	6,7
Motocicletta, ciclomotore, scooter	1,9	0,5	5,8	2,0
Bicicletta	2,4	1,3	3,5	4,1
Altro mezzo	0,4	0,1	0,6	0,2
A piedi	13,5	22,1	9,7	13,1
Totale	652.238 (100,0)	384.044 (100,0)	10.882.703 (100,0)	8.289.311 (100,0)

Fonte: ISTAT (Censimento Popolazione e Abitazioni 2011). Elaborazioni IPRES.

4. Conclusioni

L'analisi dei dati ha fatto emergere alcune peculiarità nelle abitudini di spostamento quotidiano dei pugliesi che le pubbliche amministrazioni competenti e il decisore politico dovrebbero tenere adeguatamente in considerazione nell'ambito delle attività di programmazione del settore dei trasporti. In generale, anzitutto, è emersa una scarsa propensione alla mobilità pendolare da parte dell'intera popolazione nazionale, particolarmente accentuata nelle regioni del Mezzogiorno ed ancora di più in Puglia. Tale ritrosia si manifesta sia a livello di frequenza di soggetti che effettuano spostamenti quotidiani, che rispetto alla distanza percorsa e al tempo impiegato. La mobilità della popolazione sul

territorio, inoltre, si riduce fra le donne e fra gli studenti. Fra gli studenti (in particolare quelli del Mezzogiorno e della Puglia), inoltre, è emersa una scarsa propensione ad utilizzare taluni mezzi di trasporto (bici, scooter, etc.). In generale gli spostamenti in auto sono ancora troppo predominanti rispetto a quelli compiuti con i mezzi pubblici (bus, treno, etc.) per non pensare che tale deficit sia il sintomo di una scarsa dotazione infrastrutturale o di una efficienza ancora troppo bassa del settore dei trasporti.

Dopo questa rassegna dei principali indicatori concernenti i flussi pendolari pugliesi, si è consapevoli che il rafforzamento dei sistemi di mobilità urbana non può non passare per un processo di cooperazione tra le amministrazioni locali e l'amministrazione centrale nonché di sana competizione tra le amministrazioni locali stesse. Non vi è dubbio, infatti, che promuovere un processo di competizione virtuosa tra i soggetti programmatori ed attuatori delle amministrazioni (a tutti i livelli) possa innescare un circolo virtuoso di integrazione dei progetti e di efficientamento dell'intero patrimonio infrastrutturale della regione a supporto di una mobilità di merci e di persone sempre più sostenibile.

6.

Il trasporto pubblico locale

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il contesto normativo di riferimento; 3. Il Piano Regionale dei Trasporti e i suoi documenti attuativi; 3.1 Il Piano Attuativo 2015-2019 del Piano Regionale dei Trasporti; 3.2 Il Piano Triennale dei Servizi 2015-2017 del Piano Regionale dei Trasporti; 4. Analisi statistica del settore dei trasporti; 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Con Deliberazione di Giunta Regionale del 2 aprile 2015, n. 676 pubblicata sul BURP n. 59 del 28 aprile 2015, la Regione ha adottato le proposte di Piano Attuativo del Piano Regionale dei Trasporti 2015-2019 e di Piano Triennale dei servizi 2015-2017¹, in attuazione della normativa regionale e nazionale di settore. L'emanazione di tali piani si inserisce e orienta il processo di trasformazione che, avviato nel 2008 con la pubblicazione del Piano Regionale dei Trasporti, mira ad ammodernare la mobilità all'interno del territorio regionale.

Il presente contributo intende, quindi, descrivere l'assetto del servizio di trasporto pubblico locale, come derivante dalle recenti strategie definite a livello regionale, anche alla luce del contesto normativo che regola il settore e stabilisce i criteri di attribuzione delle risorse finanziarie, che derivano in parte dal bilancio ordinario regionale e in parte dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei.

La prima parte del contributo fornisce, quindi, una panoramica della pianificazione di settore, descrivendo le norme di riferimento e gli orientamenti strategici regionali, con gli obiettivi e gli interventi corrispondenti. Nel seguito si fornisce una rassegna dei principali indicatori statistici che descrivono il settore del trasporto: tali indicatori, di fonte Istat, costituiscono uno strumento di valutazione dell'efficacia degli interventi anche nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020.

2. Il contesto normativo di riferimento

Il settore dei servizi pubblici a rilevanza economica, come definiti dalla normativa comunitaria, è stato oggetto, nel corso dell'ultimo decennio, di una serie di disposizioni, che ne hanno ridefinito obiettivi e modelli di governance, al fine di migliorarne il

¹ Le proposte di Piano sono attualmente sottoposte alla procedura di Valutazione Ambientale Strategia (VAS).



grado di efficacia e di efficienza. Si è inteso così perseguire più adeguati livelli di sostenibilità economica, che riducessero progressivamente il ruolo delle amministrazioni pubbliche, nel far fronte alle situazioni debitorie di gran parte delle gestioni.

Ciò è particolarmente significativo per il settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL), nel quale, nonostante gli ingenti costi operativi e di investimento sostenuti nel corso degli anni, la qualità del servizio e l'efficienza delle modalità gestionali restano bassi, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno.

Una delle ragioni che rendono il settore particolarmente complesso è costituito dalla molteplicità dei livelli di governance, che vede la partecipazione di tutti i livelli istituzionali di governo del territorio (autorità nazionali ed enti locali) oltre alle società che svolgono il servizio.

Con il D. Lgs. 422/1997 art. 6 e seguenti, che costituisce la principale disciplina nazionale in materia, a Regioni ed enti Locali sono state attribuite le funzioni di programmazione e organizzazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, comprendenti i sistemi di mobilità terrestri (inclusi i servizi ferroviari), marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei per persone e merci, non rientranti tra quelli di interesse nazionale, che operano in modo continuativo o periodico, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.

Le competenze regionali concernono la pianificazione dell'intero schema della mobilità sul territorio regionale, con riferimento sia alla previsione e realizzazione degli investimenti di natura infrastrutturale, sia alla definizione dei piani trasportistici relativi alla quantificazione dei servizi minimi, come definiti dall'art. 14 del D. Lgs. 422/97 comma 3. Al riguardo, la Regione, sentite le organizzazioni sindacali confederali e le associazioni dei consumatori, approva i programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale, che individuano: la rete e l'organizzazione dei servizi; l'integrazione modale e tariffaria; le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti; le modalità di determinazione delle tariffe; le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico; il sistema di monitoraggio dei servizi e i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale.

Ulteriori disposizioni normative nazionali, che impattano sull'organizzazione del servizio, imponendo dei vincoli sia dal punto di vista operativo sia rispetto alla disponibilità di risorse finanziarie, sono definite:

- dal D. L. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 e come modificato dall'art. 1 c. 301 della Legge di stabilità 2013), che ha definito disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini e ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. L'accesso al Fondo è subordinato al conseguimento di specifici obiettivi di efficientamento, in relazione al rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi, e di razionalizzazione, attraverso la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso rispetto alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata, salvaguardando al contempo le esigenze di mobilità nei territori, i livelli occupazionali, e prevedendo idonei strumenti di monitoraggio²;

² Art. 16 bis D. L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

- dall'art. 34 octies del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni con L. 17 dicembre 2012, n. 221, che ha imposto alle Regioni il riordino dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale;
- dal DPCM 11 marzo 2013, che ha definito i criteri³ di verifica del soddisfacimento degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione e le modalità di ripartizione del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario;
- dalla L. 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1 c. 84 e 85, che ha introdotto lo strumento dei costi standard per la ripartizione tra le regioni delle risorse statali e fissato al 31 marzo 2014 il termine per la definizione dei criteri di calcolo dei costi standard ad opera del Ministero dei Trasporti.

A livello regionale, il recepimento della normativa di settore è stato attuato con l'emanazione del Testo unico sulla disciplina del TPL (L. R. 18/2002 come modificata dalla successiva L. R. 32/2007) e della successiva L. R. 16 del 23/06/2008 "Principi, indirizzi e linee di intervento in materia di piano regionale dei trasporti", con la quale è stato emanato il Piano Regionale dei Trasporti attualmente in vigore. Inoltre, ai sensi dell'art. 34 octies del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni con L. 17 dicembre 2012, n. 221, è stato emanato, con DGR 1221 del 1 luglio 2013, il Piano di Riclassificazione dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi. Infine, per rispettare il comma 4⁴ dell'articolo 16 bis del D. L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, la Regione ha provveduto ad emanare, con DGR 1991 del 29 ottobre 2013, il Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico.

A seguito della revisione della normativa nazionale sul perimetro degli ambiti territoriali ottimali e omogenei per l'erogazione dei servizi pubblici locali a rilevanza econo-

³ Criteri ex Art. 1 DPCM 11/3/2013:

- incremento del 2,5% del numero dei passeggeri trasportati su base regionale, determinato anche attraverso la valutazione del numero dei titoli di viaggio, nel primo triennio di applicazione; - incremento, su base annua, rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura di almeno lo 0,03 per rapporti di partenza inferiori o uguali allo 0,20 ovvero 0,02 per rapporti di partenza superiori allo 0,20 fino alla concorrenza del rapporto dello 0,35, ovvero attraverso il mantenimento o l'incremento del medesimo rapporto per rapporti superiori;

- mantenimento o incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, riduzione degli stessi attuata con il blocco del turn over per le figure professionali non necessarie a garantire l'erogazione del servizio e/o con processi di mobilità del personale verso aziende dello stesso o di altri settori ovvero altre misure equivalenti che potranno essere successivamente definite.

⁴ [...] le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, procedono, [...] all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, rimodulano i servizi a domanda debole e sostituiscono, entro centottanta giorni dalla predetta data, le modalità di trasporto da ritenere diseconomiche, in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio al netto dei costi dell'infrastruttura, [...] con quelle più idonee a garantire il servizio nel rispetto dello stesso rapporto tra ricavi e costi.



mica (Art. 3-bis del D.L. n. 138/2011), la Regione ha emanato la L. R. 24/2012 “Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell’organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali” (come modificata dalla L. R. 42/2012), che regola il trasferimento delle competenze in materia di programmazione e gestione dei servizi di trasporto pubblico locale extraurbano ed urbano agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), al fine di soddisfare la domanda generata dai rispettivi bacini di utenza. L’obiettivo è quello di incentivare una crescente assunzione di responsabilità e capacità di governo da parte degli EE.LL. nei processi di efficientamento del Trasporto Pubblico Locale: il TPL viene organizzato territorialmente attraverso Ambiti Territoriali Ottimali, delimitati nel Piano regionale, sentita l’Autorità dei Trasporti, al fine di conseguire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio. L’ATO ha estensione non inferiore a quella provinciale, sebbene la Regione, con il medesimo Piano regionale, possa individuare ambiti di estensione diversa, qualora ciò si renda necessario per motivate esigenze di differenziazione territoriale e socio-economica, nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio; oppure, qualora ne facciano richiesta più comuni, sulla base dei medesimi criteri e principi⁵.

L’organo di governo dell’Ambito affida la gestione del servizio nel rispetto dei principi dell’UE, mediante:

- a) l’affidamento diretto a società considerate in house secondo la disciplina dell’UE;
- b) l’indizione di una procedura a evidenza pubblica ai fini dell’aggiudicazione del servizio;
- c) ovvero, l’indizione di una procedura di evidenza pubblica per la selezione del socio operativo della società a partecipazione pubblico-privata alla quale affidare il servizio⁶.

Con riferimento alle competenze, la Regione rimane il soggetto titolare della funzione di indirizzo politico e programmazione di settore (ex titolo III della L. R. 18/2002), e mantiene specifiche competenze di natura amministrativa e autorizzativa. L’organo di governo dell’ATO, che assume la funzione di programmazione e organizzazione dei servizi, è costituito dalla:

- Regione: nel caso di estensione regionale dell’Ambito;
- Provincia: nel caso di estensione provinciale dell’Ambito;
- insieme di Province: nel caso di estensione interprovinciale dell’Ambito.

È, inoltre, prevista l’operatività di una Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali, con funzione di regolazione e controllo sulla gestione, al momento non ancora costituita.

Recentemente, tale assetto, è stato emendato dalla L. 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”: in particolare, l’art. 85 attribuisce alle nuove Province le funzioni di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché di costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, mentre

⁵ Art. 2 c. 2 L. R. 24/2012 - Individuazione degli Ambiti territoriali ottimali.

⁶ Art. 5 c.1 L. R. 24/2012 - Affidamento del servizio.

l'art. 90 precisa che nel caso in cui siano state attribuite funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, occorre procedere all'abolizione di tali enti e al trasferimento delle funzioni alle nuove province.

Tab. 1 - Principali disposizioni regionali in materia di TPL.

Riferimento normativo	Descrizione
L. R. 31 ottobre 2002, n. 18	Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale
L. R. 15 novembre 2007, n. 32	Modifica all'articolo 7 della legge regionale 31 ottobre 2002, n. 18 (Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale)
L. R. 23 giugno 2008, n. 16	Principi, indirizzi e linee di intervento in materia di Piano regionale dei trasporti
L. R. 20 agosto 2012, n. 24	Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali
L. R. 23 gennaio 2013, n. 1	Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica
DGR 1221 del 1 luglio 2013	Riclassificazione dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi ai sensi dell'art. 34 octies del d.l. 18.10.2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge n. 221 del 17.12.2012
DGR 1453 del 2 agosto 2013	Autorizzazione alla prosecuzione dei contratti regionali dei servizi di trasporto pubblico in essere
DGR 1991 del 29 ottobre 2013	Adozione del piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 16 bis del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7.8.2012, n. 135, così come sostituito dall'art. 1, comma 301 della legge 24.12.2012, n. 228
L. R. 30 dicembre 2013, n. 45	Istituzione del capitolo di spesa "Concorso della Regione agli oneri a carico di province e comuni che prorogheranno i contratti di servizio sino al 30 giugno 2018 per i servizi di trasporto pubblico locale, ivi compreso l'adeguamento all'inflazione
DGR 949 del 20 maggio 2014 e DGR 2491/2014	Ripartizione della somma di 18.000.000 euro destinata, con l'art. 30 della Legge Regionale 30 dicembre 2013 n. 45, agli enti Locali che prorogheranno i contratti di servizio in corso sino al 30 giugno 2018
DGR del 2 aprile 2015, n. 676	Adozione delle proposte di Piano Attuativo del Piano Regionale dei Trasporti 2015-2019 e di Piano Triennale dei servizi 2015-2017

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES.

3. Il Piano Regionale dei Trasporti e i suoi documenti attuativi

Il Piano Regionale dei Trasporti (PRT) costituisce il documento di riferimento per le politiche di settore nell'ambito della mobilità di persone e merci. Il piano, articolato secondo le diverse modalità di trasporto, rileva le criticità e le prospettive di evoluzione del settore; definisce gli obiettivi e le strategie d'intervento sul sistema multimodale dei trasporti, in raccordo con gli altri strumenti di pianificazione; programma le linee di intervento che includono i riferimenti alla riorganizzazione dei servizi e alla gerarchia delle reti infrastrutturali, nonché i criteri di selezione delle priorità per ciascuna modalità di trasporto, in aggiunta alla definizione dei servizi minimi.



Tab. 2 – Obiettivi del Piano Regionale dei Trasporti.

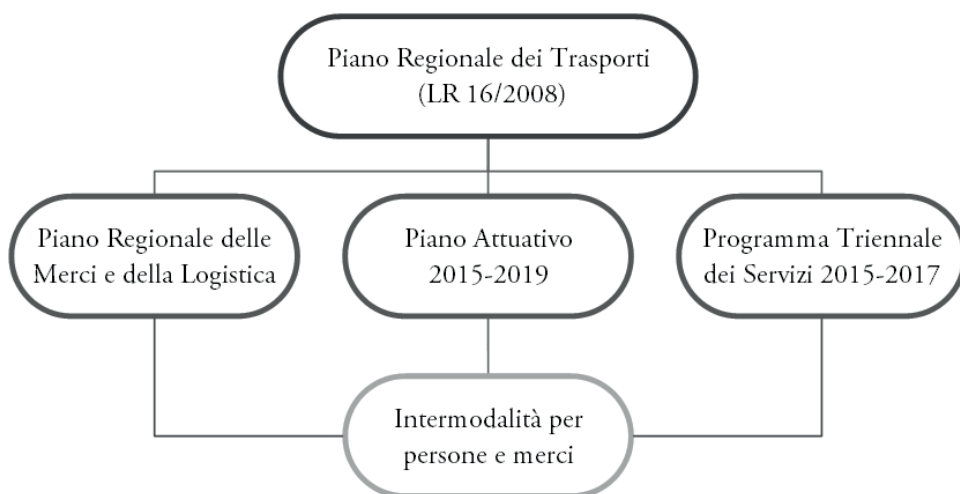
L. R. 16 del 23/06/2008 “Principi, indirizzi e linee di intervento in materia di piano regionale dei trasporti”	
Obiettivi generali	Obiettivi Specifici
<ul style="list-style-type: none"> • adottare un approccio improntato alla co-modalità nella definizione dell’assetto delle infrastrutture e dell’organizzazione dei servizi per la mobilità delle persone e delle merci, finalizzato a garantire efficienza, sicurezza, sostenibilità e, in generale, riduzione delle esternalità; • contribuire alla creazione di una rete sovraregionale di infrastrutture e servizi per il trasporto di persone, merci e per la logistica – in connessione con il Corridoio VIII e il Corridoio I – che veda la Puglia protagonista tra le regioni del Mezzogiorno e nel “Sistema mediterraneo” a supporto dello sviluppo di relazioni e integrazioni di natura culturale, economica e sociale; • configurare una rete di infrastrutture e servizi sulla base di criteri di selezione delle priorità che garantisca livelli di accessibilità territoriale rispondenti alla valenza sociale, economica e paesaggistico-ambientale delle diverse aree della regione nel rispetto dei vincoli di budget imposti a livello nazionale e regionale; • strutturare un sistema di infrastrutture e servizi di mobilità concepito in modo da garantirne la fruizione da parte di tutte le categorie di utenti/operatori; • garantire tempi certi di attuazione degli interventi programmati dai piani attuativi attraverso il coinvolgimento degli enti locali nei processi di pianificazione e attraverso forme di partecipazione e concertazione con i soggetti economici e sociali interessati dai processi stessi; • garantire l’efficacia degli interventi programmati dai piani attuativi, la coerenza della pianificazione sviluppata dai diversi settori e livelli amministrativi e il corretto funzionamento del sistema della mobilità nel suo complesso promuovendo forme di co-pianificazione intersettoriale (in primis trasporti-territorio) e indirizzando la pianificazione sott’ordinata; • contribuire a raggiungere gli obiettivi dei piani di riassetto urbanistico e territoriale e dei piani di sviluppo economico e sociale attraverso un’adeguata interpretazione delle istanze che nascono dal sistema insediativo e da quello economico sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> • realizzare le condizioni strutturali materiali e immateriali per affermare il ruolo di piattaforma logistica multimodale della Puglia nel Mezzogiorno e, più in generale, nello spazio euromediterraneo; • realizzare le condizioni strutturali materiali e immateriali per lo sviluppo della logistica e dell’intermodalità nel trasporto merci da parte delle imprese del sistema produttivo pugliese; • promuovere forme ambientalmente e socialmente sostenibili del trasporto delle merci nell’ambito dei sistemi urbani; • migliorare i livelli di sicurezza del trasporto delle merci in ambito regionale; • accrescere la competitività, la specializzazione e la complementarietà del sistema portuale regionale; • garantire un’efficiente interconnessione tra le reti di rango sovraregionale e quella regionale; • migliorare l’accessibilità interna alla regione a supporto della coesione territoriale e dell’inclusione sociale, dello sviluppo locale e della valorizzazione di ambiti a valenza strategica; • potenziare e integrare l’offerta di collegamenti sovraregionali di trasporto passeggeri a supporto della competitività del sistema economico pugliese; • riconoscere al trasporto aereo un ruolo strategico per i collegamenti di lungo raggio; • riconoscere alla modalità ferroviaria il ruolo di sistema portante della rete regionale di trasporto pubblico locale; • contribuire a mantenere e potenziare il ruolo della ferrovia nei collegamenti di lunga percorrenza, in previsione dei futuri sviluppi del sistema alta capacità/alta velocità; • indirizzare la riorganizzazione del TPRL su gomma in forma complementare e integrata rispetto ai servizi ferroviari; • promuovere forme di mobilità sostenibile nei centri urbani e nei sistemi territoriali rilevanti e per la valorizzazione di ambiti a valenza ambientale strategica a livello regionale; • promuovere la piena accessibilità alle reti e ai servizi di trasporto da parte di tutte le categorie di utenti attraverso la progressiva eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali rispetto a infrastrutture fisiche e informazioni; • massimizzare l’efficienza gestionale dei servizi di trasporto su ferro creando le condizioni per la progressiva riconversione dei servizi automobilistici sostitutivi di servizi ferroviari; • contribuire a realizzare le condizioni strutturali materiali e immateriali per il libero accesso e la circolazione sulla rete ferroviaria regionale finalizzati alla piena valorizzazione del patrimonio infrastrutturale, alla massimizzazione della capacità ferroviaria e dei benefici derivanti da tutti gli investimenti settoriali.

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES.

Il PRT, inteso come piano direttore del processo di pianificazione regionale dei trasporti, viene reso operativo attraverso:

- Piani Attuativi (PA), di durata quinquennale, che contengono, per ciascuna modalità di trasporto, la programmazione delle opere infrastrutturali da realizzare nel periodo di vigenza del PA, in coerenza con gli obiettivi, le strategie e le linee di intervento definite nel PRT;
- Piani Triennali dei Servizi (PTS), attraverso cui si definiscono i servizi minimi di trasporto pubblico regionale e locale (TPRL), individuati dal PRT: ai sensi dell'articolo 8 della L.R. 18/2002 il PTS è lo strumento di programmazione settoriale regionale che definisce i servizi, la loro organizzazione e le risorse per la loro gestione.

Fig. 1 – Articolazione della Pianificazione regionale in tema di Trasporto Pubblico Locale-



Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES.

Come previsto dalla normativa regionale, con DGR 676/2015, pubblicata sul BURP n. 59 del 28 aprile 2015, sono stati emanati i nuovi strumenti attuativi del PRT, il Piano Attuativo 2015-2019 e il Piano Triennale dei Servizi 2015-2017.

L'orientamento regionale, già espresso nel PRT del 2008, che assumeva il sistema ferroviario quale struttura portante della rete multimodale del trasporto pubblico locale regionale, mira a rafforzare ulteriormente tale modalità di trasporto, grazie al miglioramento dei servizi offerti e garantendo adeguati sistemi di intermodalità, attraverso il completamento degli interventi infrastrutturali già avviati, l'incremento dell'efficienza e l'applicazione di innovazioni tecnologiche e gestionali, nel massimo rispetto di tutte le componenti ambientali interessate.

3.1 Il Piano Attuativo 2015-2019 del Piano Regionale dei Trasporti

Il Piano Attuativo 2015-2019 contiene la programmazione di tutti gli interventi infrastrutturali per le diverse modalità di trasporto, incluse le componenti della mobilità



ciclistica, ferroviaria, marittima e aerea, e delle relative caratteristiche, interrelazioni e priorità di attuazione, in coerenza con la Strategia Europa 2020. In particolare, il Piano è orientato:

- all’innovazione nella concezione delle nuove infrastrutture, delle dotazioni tecnologiche e dell’organizzazione dei servizi, anche attraverso il ricorso agli Intelligent Transport Systems (ITS), alla promozione della formazione e dell’informazione di operatori ed utenti;
- alla sostenibilità ambientale, attraverso la promozione del trasporto collettivo e dell’intermodalità, la diffusione di pratiche virtuose, la preferenza per modalità di trasporto meno inquinanti, l’impulso al rinnovo del parco veicolare privilegiando mezzi a basso livello di emissioni;
- alla sostenibilità economica, attraverso il miglioramento dell’efficienza nelle scelte infrastrutturali e nell’organizzazione dei servizi;
- all’accessibilità rispetto all’intero territorio regionale e con lo spazio euro-mediterraneo.

Al fine di migliorare i risultati nella fase di attuazione degli interventi programmati, il nuovo Piano Attuativo seleziona gli interventi sulla base della loro maturità tecnico-economica, del riconoscimento degli interventi prioritari e immediatamente attuabili o che rappresentano il completamento di interventi già avviati, che contribuiscono alla valorizzazione del complessivo sistema infrastrutturale regionale.

Si propone nel seguito una sintesi dei principali interventi per la mobilità delle persone e delle merci inseriti nel Piano Attuativo 2015-2019, per le diverse modalità di trasporto.

Tab. 3 – Sintesi degli interventi per la mobilità delle persone programmati nel Piano Attuativo del PRT 2015-2019.

Modalità di trasporto	Azioni per la mobilità delle persone
Mobilità ferroviaria (art. 19 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Collegamenti ferroviari dagli aeroporti di Bari e Brindisi verso i principali poli urbani • Sinergie tra i gestori per l’attuazione del modello di esercizio teorico integrato di cui all’Art. 17 comma 2 del PRT per il raggiungimento della piena interoperabilità delle reti e alla progressiva e pianificata omogeneizzazione del materiale rotabile e della sua gestione • Integrazione tariffaria co-modale in sintonia con quanto disposto dall’Art. 29 “Sistema tariffario integrato” della LR 18/2002 • Velocizzazione delle linee • Interventi di integrazione e completamento della rete • Attrezzare per l’interscambio le stazioni di valenza regionale e territoriale • Riorganizzazione del nodo di Bari • Integrazione tra sistemi Light Rapid Transit (LRT) e sistemi ferroviari tradizionali

Segue »

Modalità di trasporto	Azioni per la mobilità delle persone
Mobilità stradale (art. 13 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Raccordo tra PRT e Assessorato regionale alle Opere Pubbliche • Promuovere verifiche di congruenza dell'assetto della viabilità provinciale • Redazione di un piano di adeguamento della segnaletica di itinerario e indicazione su tutta la viabilità di interesse regionale • Messa in sicurezza di itinerari e punti neri sulla viabilità di interesse regionale • Adeguamento della rete in rapporto ai livelli di traffico attesi e sulla base della gerarchia attribuita. • Adeguamento nei punti di raccordo tra la viabilità di collegamento regionale/nazionale e le reti urbane • Realizzare la continuità fisico-funzionale degli itinerari di accesso agli aeroporti, ai porti e alle stazioni ferroviarie principali. • Realizzare parcheggi di interscambio presso le fermate del trasporto pubblico su gomma e/o su ferro strategiche per l'accesso ai grandi attrattori urbani o turistici • Realizzare una rete integrata e sicura per la mobilità ciclistica in un'ottica di intermodalità con i servizi ferroviari • Promuovere l'implementazione di servizi di mobilità alternativa su strada da realizzarsi in aree sensibili dal punto di vista ambientale (es: car sharing) • Adeguare la viabilità sulla quale sono esercitati i servizi portanti del TPL su gomma • Garantire l'operatività del Centro Regionale per il Monitoraggio sulla Sicurezza Stradale • Produrre servizi di infomobilità per assistere gli utenti nella scelta degli itinerari di accesso a porti, aeroporti, stazioni, parcheggi, ai poli funzionali di interesse regionale e sovraregionale e alle aree di interesse turistico. • Promuovere la diffusione di forme di "mobilità alternativa" attraverso l'istituzione e la formazione di mobility manager d'area e aziendali
Mobilità ciclistica	<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento della Ciclovía Adriatica (BI 6) lungo le lagune di Lesina e Varano • Miglioramento della Ciclovía degli Appennini (BI 11), variante garganica da San Severo a Monte Sant'Angelo • Miglioramento della Ciclovía dell'Acquedotto, con estensione dalla Valle d'Itria a Grottaglie e Gioia del Colle • Realizzazione della Ciclovía dei Borbone (BI 10) tra Matera-Santeramo-Gioia del Colle • Ciclovía dell'Acquedotto, riutilizzo a fini ciclabili della viabilità di servizio del Consorzio di Bonifica dell'Arneo tra i comuni di Fragagnano, Monteparano e Nardò e collegamento ciclabile con Grottaglie • Ciclovía dei tre Mari (BI 14), collegamento tra Otranto e il tratto Gallipoli-Porto Cesareo, passando per Nardò • Rete delle velo stazioni
Mobilità aerea (art. 30 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi infrastrutturali per garantire l'accessibilità multimodale agli scali di Bari e Brindisi • Redazione di Piani per l'organizzazione dei servizi di accesso ai quattro scali aeroportuali pugliesi • Attivazione di servizi finalizzati a garantire l'accesso al sistema aeroportuale pugliese da parte di territori delle regioni limitrofe. • Promuovere l'acquisizione e riconversione delle aree militari adiacenti agli scali di Bari e Brindisi • Progressivo adeguamento degli aeroporti di Foggia e di Grottaglie, in funzione dell'evoluzione del mercato • Completare la rete eliportuale regionale

Segue »



Modalità di trasporto	Azioni per la mobilità delle persone
Mobilità marittima (art. 25 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziare le strutture di supporto al traffico crocieristico, puntando alla specializzazione del porto di Bari per il crocierismo di linea e a quella del porto di Brindisi per il crocierismo charter e low cost • Migliorare le infrastrutture e i servizi di supporto al traffico passeggeri dei traghetti di linea • Realizzare un servizio marittimo denominato “metrò del mare” tra le località delle aree costiere ad elevata vocazione turistica del Gargano e della costa jonico-salentina • Promuovere la navigazione interna con finalità miste turistiche e di TPL sul lago di Varano e nei bacini portuali di Brindisi e Taranto.

Fonte: Regione Puglia, PA 2015-2019. Elaborazioni IPRES.

Tab. 4 – Sintesi degli interventi per la mobilità delle merci programmati nel Piano Attuativo del PRT 2015-2019.

Modalità di trasporto	Azioni per la mobilità delle merci
Mobilità ferroviaria (art. 20 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere un modello di esercizio per la linea Bologna-Bari • Realizzare gli interventi dell’“ultimo miglio” in accesso ai principali nodi logistici e di trasporto strategici per lo sviluppo del trasporto combinato ferro-mare, ferro-strada e strada-rotai • Integrare le aree portuali e retroportuali dei nodi strategici per il trasporto combinato ferro-mare • Valutare l’opportunità di istituzione di servizi “treni blocco” sulla linea Taranto-Brindisi per il trasporto di contenitori
Mobilità stradale (art. 14 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Realizzare interventi di adeguamento/potenziamento della rete con particolare riferimento alle direttrici trasversali interregionali per un’efficiente accessibilità verso porti, aeroporti e distretti produttivi pugliesi • Promuovere un’efficiente connessione alla viabilità di interesse regionale dei principali centri merci al fine di localizzare attività e servizi avanzati per la logistica • Realizzare gli interventi dell’“ultimo miglio” in accesso ai principali nodi per lo sviluppo del trasporto combinato • Favorire la crescita e l’organizzazione della domanda di servizi logistici avanzati • Promuovere l’implementazione di servizi informativi avanzati disponibili via web a supporto della circolazione e dell’accesso a centri merci • Realizzare gli interventi infrastrutturali funzionali alla massima sicurezza e alla piena accessibilità da tutto il territorio regionale degli itinerari di conferimento dei rifiuti ai siti presso cui sia prevista la realizzazione di termovalorizzatori.
Mobilità aerea (art. 31 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizzare gli scali cargo di Bari, Brindisi e Grottaglie • Realizzare gli interventi di adeguamento/potenziamento sugli assi stradali di connessione all’aeroporto di Grottaglie • Promuovere misure di attrazione e incentivazione alla localizzazione in Puglia di grandi operatori logistici e spedizionieri intercontinentali per rafforzare le connessioni con l’Estremo Oriente, l’Europa Continentale ed i Balcani.

Segue »

Modalità di trasporto	Azioni per la mobilità delle merci
Mobilità marittima (art. 26 del PRT)	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziare la capacità intermodale e logistica dei tre porti di I classe e delle relative aree retroportuali • Realizzare gli interventi dell'“ultimo miglio” in accesso ai porti di I e II classe funzionali allo sviluppo del trasporto combinato (connessione stradale al porto di Bari; connessioni ferro-stradali a servizio dell'intermodalità al porto di Brindisi; connessione ferroviaria a servizio del porto di Taranto; potenziamento dei collegamenti con i porti di II classe) • Implementazione di tecnologie Intelligent Transport System a supporto della piattaforma logistico-portuale (realizzazione di un corridoio telematico a supporto del funzionamento del primo elemento del Corridoio VIII, definito “porto sulle due rive” dell'Adriatico meridionale; realizzazione di un portale multilingue e multifunzionale)

Fonte: Regione Puglia, PA 2015-2019. Elaborazioni IPRES.

3.2 Il Piano Triennale dei Servizi 2015-2017 del Piano Regionale dei Trasporti

Il PTS 2015-2017, di durata triennale, discende dalle strategie delineate dal Piano di Riprogrammazione Regionale, i cui obiettivi e azioni sono totalmente confermati e ulteriormente declinati, attraverso l'individuazione di azioni relative a specifici ambiti di intervento territoriali o tematici. Il Piano fornisce, allo stesso tempo, una visione di lungo periodo, che supera il triennio di riferimento e giunge oltre il 2020, analogamente a quanto fatto dal Piano Attuativo 2015-2019.

Il Piano, partendo dalla ricognizione dei servizi di trasporto disponibili sul territorio per ciascuna modalità di mobilità e i rispettivi bacini d'utenza comunali, provinciali e regionali, conferma i servizi minimi del TPL, come regolati dalla DGR 1991 del 29 ottobre 2013, e ridefinisce la configurazione degli ATO, che assumono le caratteristiche di:

- ATO provinciali, con competenza sui servizi urbani ed extraurbani, nonché sulle sottoreti di servizi, sia di quelli automobilistici sostitutivi (ex all'art. 34-octiesdel Decreto-legge 179/12 come convertito dalla legge n. 221, 17 dicembre 2012) sia di quelli rivenienti dal processo di devoluzione dalla Regione agli ATO;
- ATO regionale, con competenza su servizi ferroviari che richiedono un esercizio unitario a livello regionale e sui servizi elicotteristici.

Nel corso del periodo di vigenza del Piano, gli ATO sono chiamati a svolgere azioni di efficientamento in collaborazione con i soggetti titolari dei contratti di affidamento, così come prorogati dalla DGR 1453 del 2 agosto 2013 nell'ambito del Piano di riprogrammazione (ex DGR 1991 del 29 ottobre 2013), al fine di conseguire i target fissati per l'accesso alle risorse del Fondo nazionale trasporti e predisporre i programmi di esercizio da mettere a gara entro il 2017, garantendo la continuità dei servizi al termine degli attuali contratti, prorogati al giugno 2018.

Con riferimento all'offerta dei servizi minimi, il PTS dispone la realizzazione, entro il 2015, di una ricognizione dello stato dei servizi automobilistici sostitutivi e la definizione delle azioni propeedeutiche alla loro progressiva sostituzione con percorrenze ferro-



viarie, anche alla luce di valutazioni in merito alla sostenibilità economica e tecnica degli interventi stessi. L'efficientamento della mobilità automobilistica risulta quindi prioritario: tra il 2015 e il 2017, nel quadro dei contratti vigenti, si intende procedere al miglioramento del servizio di trasporto su strada in ambito urbano ed extraurbano (gestione COTRAP), con inclusione dei servizi sostitutivi ed integrativi, al fine di pervenire, entro tale triennio, sia all'offerta di un servizio integrato tra le reti urbane ed extraurbane, che costituisca l'ambito di competenza degli ATO provinciali, sia alla complementare definizione dei servizi automobilistici di competenza regionale.

Entro il 2017, si dovrà, inoltre, definire il tetto massimo degli eventuali servizi sostitutivi ed integrativi che potrebbero non essere riconvertiti in percorrenze ferroviarie e il livello dei servizi minimi alla luce dei costi standard e delle risorse a disposizione di ciascun ATO, da tenere in considerazione durante l'espletamento delle successive gare di affidamento.

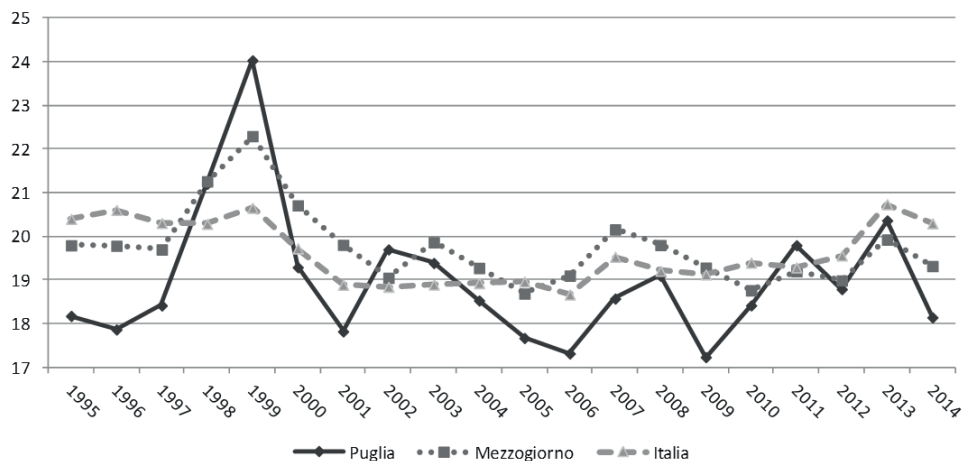
Un termine più lungo hanno invece gli interventi di efficientamento dei servizi ferroviari, programmati tra il 2015 e il 2021: si intende, in particolare, sostituire le tratte caratterizzate da bassa velocità di percorrenza e minore traffico con quelle sulle quali siano stati realizzati interventi di ammodernamento infrastrutturale, già inseriti nel Piano Attuativo 2015-2019, che consentano una maggiore velocità di percorrenza. Inoltre, in analogia con i servizi automobilistici, occorre definire i servizi minimi sulla base dei costi standard e delle risorse disponibili, che costituiranno la base di riferimento per le gare di affidamento del servizio. Un fattore decisivo per conseguire una maggiore efficienza è costituito dalla separazione tra gestione dell'infrastruttura e gestione dei servizi ferroviari.

4. *Analisi statistica del settore dei Trasporti*

Si fornisce, nel seguito, una panoramica dei principali indicatori statistici resi disponibili dall'Istat con riferimento al settore del TPL. Gli indicatori sono il frutto del disciplinare stipulato tra Istat e Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps) del Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito del progetto "Informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali 2010-2015", e forniscono informazioni statistiche disaggregate a livello territoriale. Alcuni degli indicatori seguenti saranno, inoltre, oggetto di rilevazione nella fase di attuazione del POR Puglia 2014-2020, ai fini della valutazione dell'efficacia del programma.

L'indicatore che misura la quota di spostamenti effettuati con mezzi di trasporto pubblico (Fig. 2), disponibile nel periodo 1995-2014, evidenzia un andamento altalenante, che oscilla tra un valore minimo pari a 17,2% nel 2009 e un valore massimo, pari al 24% nel 1999, a fronte di un dato nazionale, pari in media al 19,6% e ad un dato del Mezzogiorno, pari al 19,7%. A partire dal 2009, si assiste ad un trend crescente, grazie al quale il valore pugliese (20,4%) raggiunge nel 2013 quello nazionale (20,7%). Apprezzabile è certamente il delta che la regione è riuscita a colmare tra il 1995 (18,2%) ed il 2013, allorquando ha visto incrementare la propria quota di 2,2 punti percentuali a fronte di un +0,3 punti rilevabile per l'Italia e di +0,1 osservato per il Mezzogiorno. Nel 2014 il dato regionale evidenzia una nuova contrazione che riporta l'indicatore ai valori del 1995.

Fig. 2 - Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto: numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto⁷ - Anni 1995-2014 (valori %).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Tab. 5 - Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2014 (numero per abitante).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Puglia	38,4	39,6	42,6	43,9	43,2	43,1	42,7	45,0	38,5	39,5	39,9	33,8	37,6	34,4	33,8
Foggia	53,7	53,9	54,7	55,2	54,4	54,7	55,6	55,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	24,8	25,1	25,7
Andria	3,6	3,7	3,9	4,1	4,1	4,5	5,0	6,5	6,8	8,4	8,8	9,0	10,4	10,4	9,0
Barletta	7,1	7,1	7,0	7,0	6,9	6,9	6,1	5,8	5,2	5,3	5,6	5,8	5,7	6,1	6,7
Trani	12,8	13,1	13,2	13,2	12,9	12,6	12,5	13,4	13,0	12,7	12,6	12,6	12,0	14,4	15,0
Bari	56,2	57,8	60,9	58,2	58,3	55,1	56,4	66,3	71,3	77,3	80,3	62,3	64,2	56,6	55,4
Taranto	57,2	60,2	69,6	80,4	81,0	81,6	77,2	74,3	73,1	67,0	63,9	58,4	58,1	54,5	52,8
Brindisi	17,7	17,9	18,1	17,9	17,2	18,1	18,2	16,1	15,4	17,6	14,9	14,9	14,9	15,2	14,3
Lecce	11,2	11,5	14,3	16,1	7,5	14,9	15,7	16,2	17,3	18,2	22,0	23,5	21,8	15,3	14,9
Italia	199,8	206,6	212,4	213,1	210,5	212,9	218,8	229,6	218,3	217,0	218,1	217,1	200,0	189,9	192,0
Mezzogiorno	79,7	85,9	92,5	92,9	91,0	91,3	91,6	91,0	82,8	78,5	79,3	73,7	65,4	58,2	58,9

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

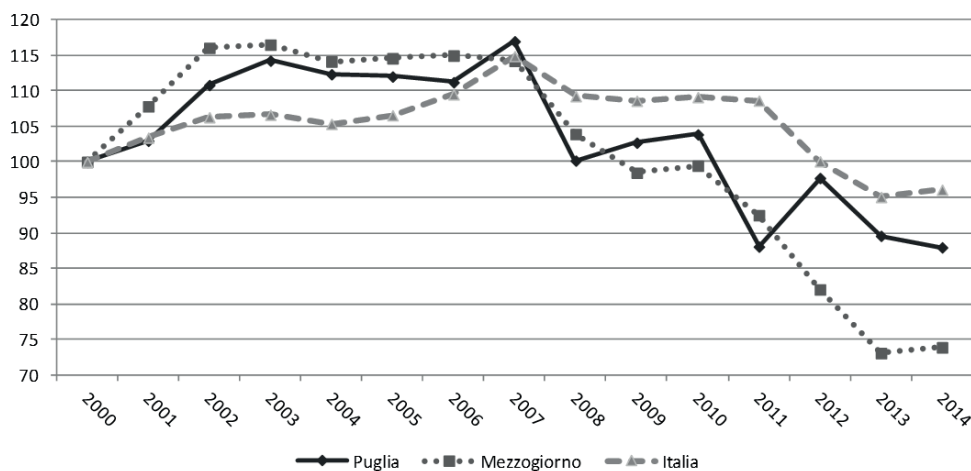
Molto critico è l'indicatore concernente l'utilizzo del TPL nei comuni capoluogo di provincia (Tab. 5), che dopo aver registrato una crescita fino al 2007 (45,0), ha invertito la tendenza, diminuendo fino a raggiungere nel 2014 un valore inferiore rispetto a quello di quattordici anni prima (33,8 nel 2014 a fronte di 38,4 nel 2000 a livello regionale). Tale riduzione, sebbene riscontrabile anche nelle altre due ripartizioni considerate, pone la Puglia in una posizione di svantaggio: l'ammontare di passeggeri pugliesi nei comuni

⁷ Sono considerati mezzi pubblici: treno, tram, bus, metropolitane, pullman e corriere. Sono esclusi i pullman e le navette aziendali. Il dato del 2004 è stimato poiché non disponibile in Istat.



capoluoghi di provincia costituisce, infatti, circa la metà del totale osservato nel Mezzogiorno (58,9) e poco meno di un quinto del valore nazionale (192,0). Incuriosiscono i trend sempre decrescenti per tutti i territori in questione; solo i valori espressi in numeri indice evidenziano per le ultime annualità un vantaggio relativo della Puglia rispetto al Mezzogiorno.

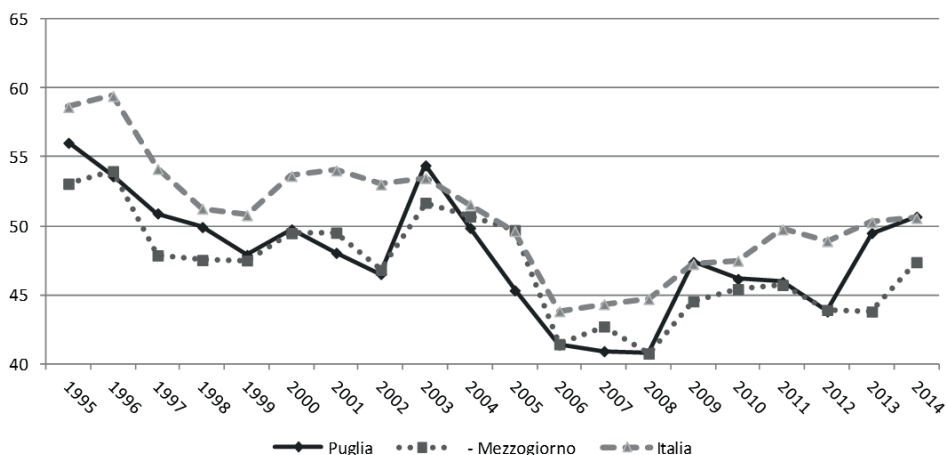
Fig. 3 - Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2014 (numeri indice).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Fortemente variabile è il dato relativo al grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario, misurato dalla media delle persone che si dichiarano soddisfatte dalla frequenza delle corse, puntualità, possibilità di trovare posto a sedere, pulizia delle vetture, comodità degli orari, costo del biglietto, informazioni sul servizio. Le curve delle tre ripartizioni presentano un andamento analogo: ad una riduzione del grado di soddisfazione nel periodo 1995-2008, segue una fase di crescente soddisfazione, che non riesce comunque a colmare il decremento del periodo precedente, rimanendo su valori inferiori rispetto a quelli del 1995: la Puglia è il territorio che sembra rispondere meglio alle esigenze degli utenti, registrando una variazione complessiva nell'arco di tempo considerato pari a -5,4 punti a fronte di un -8,1 per l'Italia e di un -5,7 per il Mezzogiorno.

Fig. 4 - Grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario a livello regionale: media delle persone che si dichiarano soddisfatte delle sette diverse caratteristiche del servizio rilevate (frequenza corse, puntualità, possibilità di trovare posto a sedere, pulizia delle vetture, comodità degli orari, costo del biglietto, informazioni sul servizio) sul totale degli utenti del servizio - Anni 1995-2014.



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Tab. 6 - Reti urbane di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2013 (Km per 100 Km² di superficie comunale⁸).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Puglia	83,9	84,3	83,9	84,8	86,0	87,6	87,6	89,9	92,1	93,2	89,2	72,5	73,6	73,5
Foggia	49,7	50,0	50,4	50,4	54,9	54,9	54,9	54,9	55,2	55,2	55,2	55,2	55,2	55,2
Andria	18,4	18,4	18,4	18,4	18,4	18,4	22,1	24,3	24,6	24,6	24,6	24,6	24,7	24,7
Barletta	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	25,1	25,1	25,1	24,7	29,2	29,2	30,5	30,5	30,5
Trani	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,3	62,9	62,9	62,9
Bari	234,1	234,1	234,1	234,1	234,1	234,1	234,1	224,6	235,2	248,7	239,2	239,4	247,0	265,8
Taranto	227,6	229,9	231,8	236,1	236,1	239,5	237,1	240,4	201,7	201,7	201,7	127,3	130,6	130,6
Brindisi	76,7	76,7	81,0	85,2	79,6	79,6	76,7	69,4	68,4	68,3	69,5	68,0	68,0	67,8
Lecce	114,1	114,1	104,9	104,9	112,6	120,4	120,4	146,8	174,3	174,3	174,3	87,1	89,3	80,1
Mezzogiorno	83,1	83,2	82,4	83,1	84,6	85,5	85,9	85,8	87,9	90,5	91,0	75,9	75,8	76,4
Italia	110,8	111,4	111,5	111,9	113,1	113,7	114,5	115,2	118,6	120,9	122,1	105,8	105,9	106,8

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

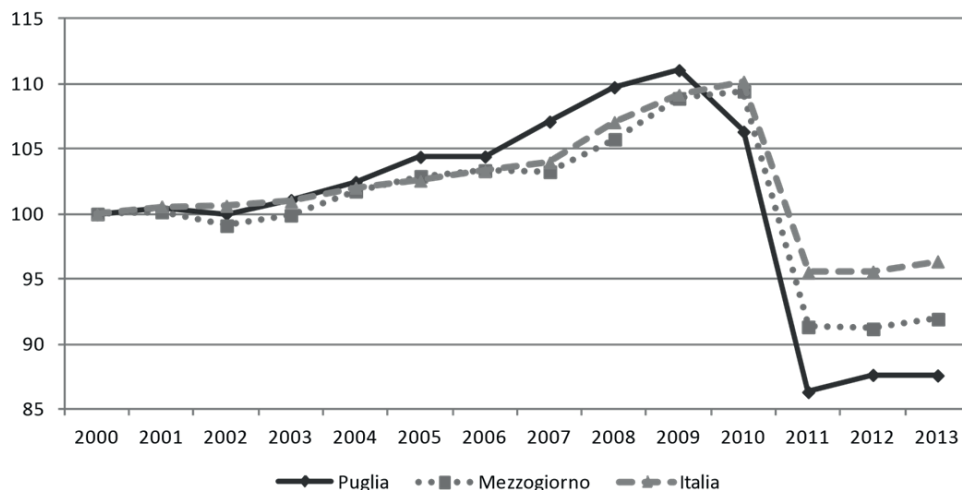
Per quanto attiene i comuni capoluogo di provincia, la lunghezza delle reti del TPL (in termini di Km per 100 Km² di superficie comunale) evidenzia per la regione una quota inferiore, nel 2013, sia all'omologo dato ripartizionale, sia al dato nazionale che rileva circa 30 punti in più. In termini di numeri indice, comunque, le tre serie osservate evidenziano tendenze similari: particolarmente rilevante è la contrazione rispetto all'anno precedente, verificatasi nel 2011, pari a -16,8 punti percentuali per la Puglia, a -16,2 punti per l'Italia

⁸ Le reti urbane di trasporto pubblico includono autobus, tram, filobus, metropolitana e funicolari, operanti all'interno del territorio comunale.



e a -15,1 punti per il Mezzogiorno. Tali valori hanno riportato i capoluoghi di provincia ad una situazione antecedente il 2000: in particolare la Puglia ha perso -12,4 punti rispetto al 2000, a fronte di un -8,0 punti per il Mezzogiorno e di un -3,6 a livello nazionale.

Fig. 5 - Reti urbane di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2013 (Km per 100 Km² di superficie comunale, numeri indice).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni: IPRES.

Tab. 7 - Stalli di sosta nei parcheggi di corrispondenza dei comuni capoluogo di provincia⁹ - Anni 2000-2013 (numero per mille autovetture circolanti).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Puglia	1,5	1,5	2,3	2,3	5,7	5,9	6,0	5,9	7,2	7,4	7,4	8,3	9,4	9,7
Foggia	4,5	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	8,5	8,4	8,4	8,4	8,3	8,8	9,5	9,6
Andria	-	-	-	-	-	-	2,1	2,0	6,4	6,4	5,9	5,9	5,9	6,0
Barletta	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7
Trani	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bari	-	-	-	-	8,9	9,9	8,5	8,5	11,5	11,5	12,0	13,9	17,5	17,7
Taranto	1,9	1,9	1,8	1,8	1,1	1,0	-	-	-	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Brindisi	6,2	6,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,8	4,8	4,9
Lecce	-	-	12,8	12,6	20,9	20,7	20,1	19,9	19,3	19,2	19,1	19,1	17,6	20,1
Mezzogiorno	4,5	4,4	5,9	5,8	7,5	7,4	8,8	9,3	9,9	9,9	9,8	10,1	11,1	11,7
Italia	11,1	11,2	12,7	12,8	14,1	14,5	15,9	16,3	16,7	17,3	17,2	17,8	18,8	19,4

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

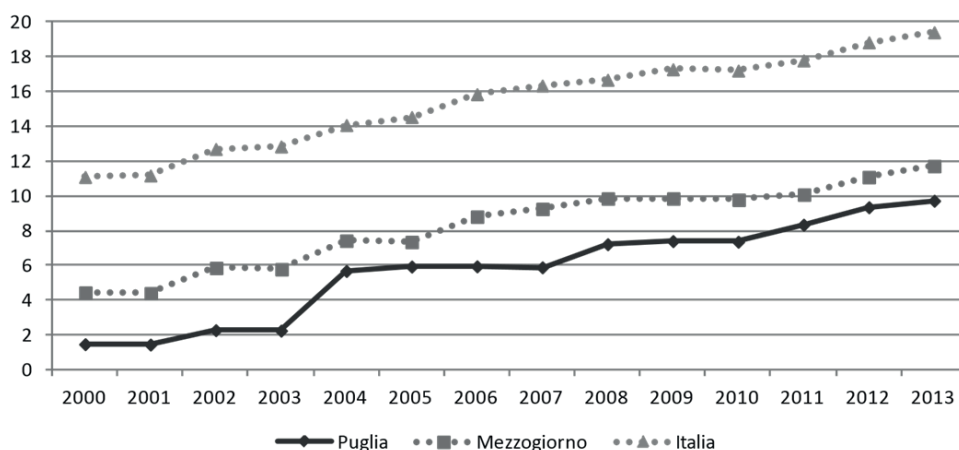
Un indicatore altamente critico per la Puglia è quello concernente la dotazione di stalli di sosta nei parcheggi di corrispondenza dei comuni capoluogo di provincia¹⁰ (numero per mille autovetture circolanti). Il dato più aggiornato (2013) assegna alla Puglia

⁹ Vedi nota precedente.

¹⁰ Parcheggi situati in prossimità di stazioni o fermate del trasporto pubblico locale o del trasporto ferroviario, per agevolare l'intermodalità.

una quota (9,7) lievemente inferiore rispetto a quella rilevata nel Mezzogiorno (11,7) e pari alla metà di quella registrata a livello nazionale (19,4); in termini relativi, però, nell'ultimo decennio, lo sforzo compiuto dalla Regione ha visto incrementare di 4,3 volte questo indicatore a fronte di un guadagno relativo di 2 volte registrato per la ripartizione meridionale e di 1,5 per l'Italia.

Fig. 6 - Dotazione di parcheggi di corrispondenza: stalli di sosta nei parcheggi di corrispondenza dei comuni capoluogo di provincia¹¹ - Anni 2000-2013 (numero per mille autovetture circolanti).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Tab. 8 - Posti-Km offerti dal trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia¹² - Anni 2000-2013 (migliaia per abitante).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Puglia	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
Foggia	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,6	2,3
Andria	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Barletta	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Trani	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,4	0,4	0,4
Bari	2,5	2,7	2,8	2,8	2,7	2,9	2,9	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1
Taranto	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	4,2	3,9	3,6	3,1	3,1
Brindisi	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8
Lecce	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,5	1,9	1,9	1,9	1,7	1,5
Italia	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	4,7	4,7	4,5
Mezzogiorno	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,4	2,3	2,2

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

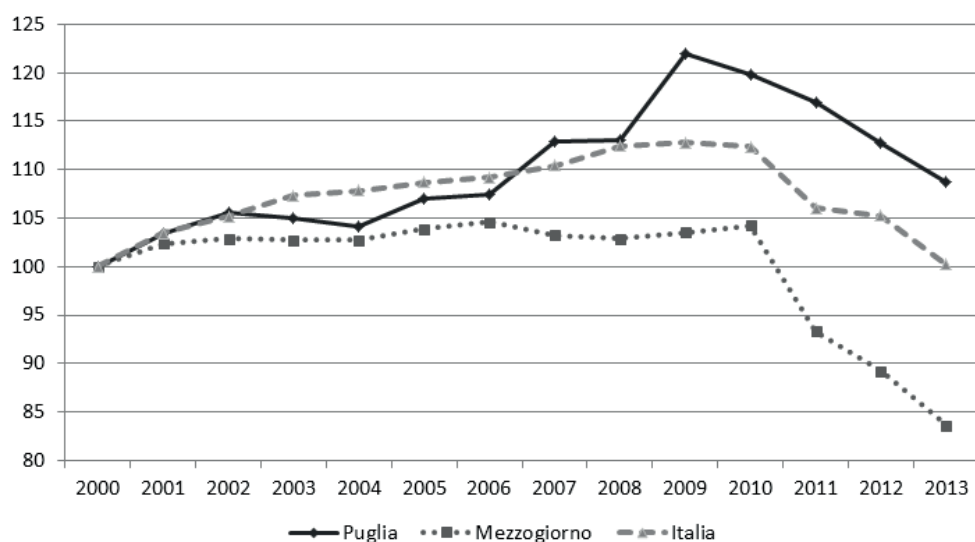
¹¹ Vedi nota precedente.

¹² Si considerano autobus, tram, filobus, metropolitana e vaporetteri.



Con riferimento ai posti-Km offerti dal trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia, la Puglia presenta, nel 2013, un valore pari a 2,2 mila posti-Km offerti per abitante (inteso come numero complessivo di posti offerti agli utenti nell'arco dell'anno), analogo a quanto rilevato per il Mezzogiorno ed equivalente alla metà del valore nazionale, che si attesta a 4,5 mila per abitante. L'analisi della variabile per numeri indice evidenzia, comunque, un andamento migliore della situazione regionale rispetto alle altre due ripartizioni: mentre la Puglia ha registrato infatti una crescita di 8,7 punti tra il 2000 e il 2013, a livello nazionale si assiste ad un incremento di 0,22 punti e nel Mezzogiorno addirittura ad una riduzione pari a -16,4 punti.

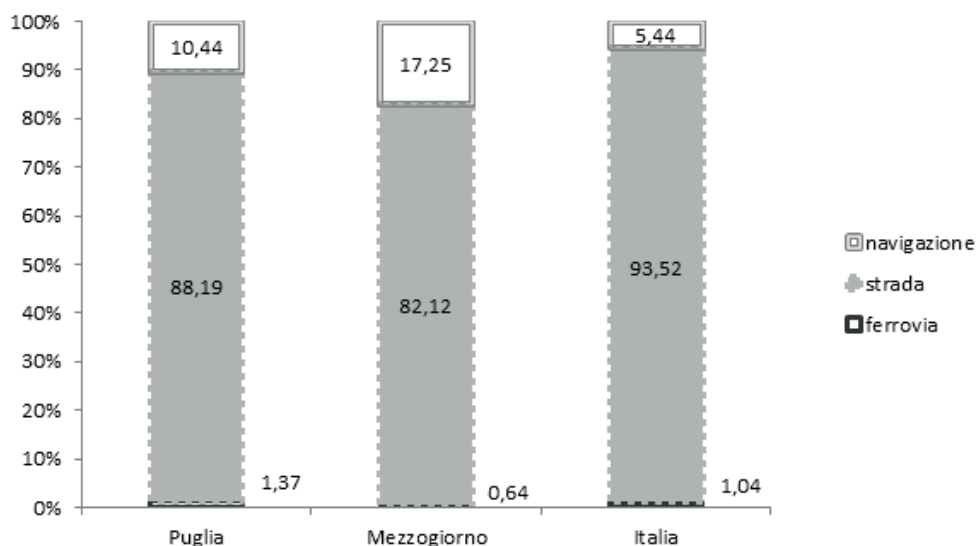
Fig. 7 - Posti-Km offerti dal trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2013 (numeri indice).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

In una logica integrata, tesa non solo ad ottimizzare la gestione del flusso di persone ma anche a pianificare l'organizzazione e distribuzione delle merci, i concetti di TPL e logistica non possono non evidenziare una stretta e funzionale interconnessione. In particolare, osservando l'andamento percentuale delle merci in ingresso ed in uscita su ferrovia, strada e per mare si evincono per la Puglia, rispetto al Mezzogiorno, quote relative superiori per quanto attiene il trasporto su strada e su ferro (rispettivamente 88,19% e 1,37%, a fronte di 82,12% e 0,64%). La navigazione risulta essere la seconda modalità in termini di tonnellate di merci in ingresso ed in uscita sul totale: l'incidenza relativa della Puglia è del 10,44% superiore al dato medio nazionale (5,44%) ma inferiore a quello ripartizionale (17,25%).

Fig. 8 - Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su ferrovia, strada e navigazione sul totale delle modalità - Anno 2010 (percentuale).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Con riferimento al traffico aereo, l'indicatore relativo al numero di passeggeri sbarcati e imbarcati ogni 100 abitanti, considerato in valore assoluto, evidenzia la minore consistenza della Puglia (137,1 passeggeri ogni 100 abitanti) rispetto al Mezzogiorno (165) e al dato nazionale (238,4). Osservando, però, la rappresentazione per numeri indice, si percepisce il consistente incremento registrato a livello regionale nell'arco di tempo considerato, nettamente superiore a quanto verificatosi nelle altre due ripartizioni: la Puglia tra il 2001 e il 2013 ha infatti più che triplicato il numero di passeggeri.

Tab. 9 - Indice del traffico aereo: passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea¹³ - Anni 2001-2013 (numero per 100 abitanti).

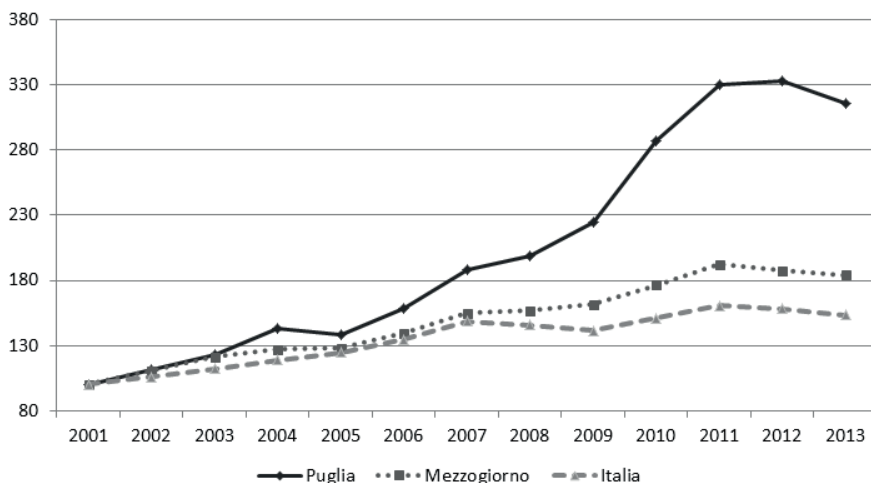
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Puglia	43,4	48,5	53,5	62,2	60,0	68,7	81,8	86,4	97,6	124,5	143,4	144,7	137,1
Foggia			1,1	1,1	0,8	0,9	1,1	4,3	10,0	11,1	9,7	1,0	0,7
Bari			91,5	110,3	102,8	123,4	149,2	156,5	176,2	271,3	296,9	301,8	286,1
Taranto			0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Brindisi			177,9	190,8	197,5	204,1	232,5	244,2	270,5	399,6	511,5	522,7	495,6
Italia	155,2	164,6	174,0	184,7	193,5	209,4	231,0	226,1	219,6	234,2	249,3	245,4	238,4
Mezzogiorno	89,6	99,2	108,8	113,8	114,7	125,1	138,9	140,6	144,9	157,9	172,4	168,0	165,0

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

¹³ Non sono compresi i passeggeri in transito.



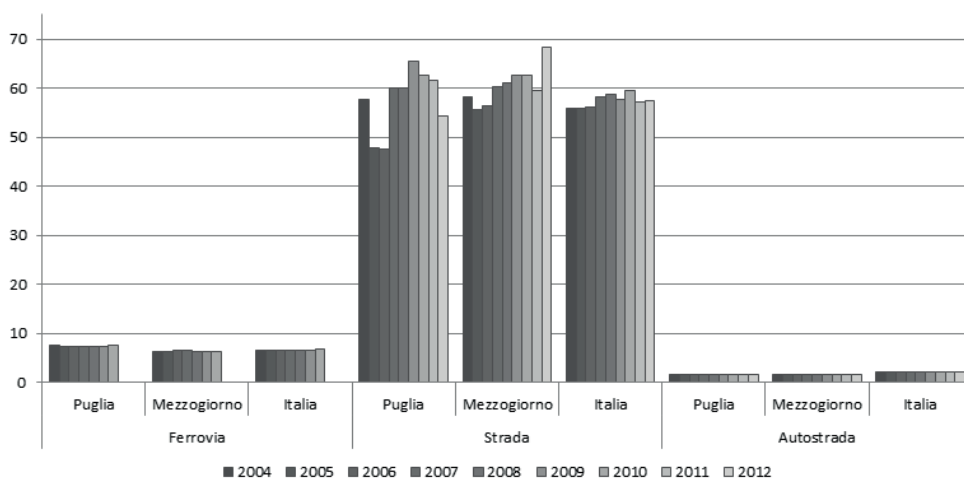
Fig. 9 - Indice del traffico aereo: passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea - Anni 2001-2013 (numeri indice).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Infine, con riferimento alla dotazione infrastrutturale (Fig. 10), emerge la netta predominanza della rete stradale rispetto a quella ferroviaria e autostradale: la Puglia presenta una situazione di svantaggio in particolare rispetto a quest'ultima modalità, con valori inferiori alle altre due ripartizioni. Al contrario, possiede una più ampia infrastruttura ferroviaria, in termini di Km di rete, pari a 7,5, a fronte di un dato nazionale pari a 6,7 Km e meridionale pari a 6,4 Km.

Fig. 10 - Rete ferroviaria, stradale e autostradale - Anni 2004-2012 (Km per cento Km², valori %).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

5. Conclusioni

L'assetto del servizio di trasporto pubblico locale, come noto, deriva in massima parte da strategie definite a livello regionale con risorse finanziarie che provengono in parte dal bilancio ordinario regionale e in parte dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei. Il settore dei servizi pubblici a rilevanza economica, come definiti dalla normativa comunitaria, è stato oggetto, nel corso dell'ultimo decennio, di una serie di disposizioni, che ne hanno ridefinito obiettivi e modelli di governance, al fine di migliorarne il grado di efficacia e di efficienza e raggiungere più adeguati livelli di sostenibilità economica, che riducessero progressivamente il ruolo delle amministrazioni pubbliche, nel far fronte alle situazioni debitorie di gran parte delle gestioni. Per il settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL), nonostante gli ingenti costi operativi e di investimento sostenuti nel corso degli anni, la qualità del servizio e l'efficienza delle modalità gestionali restano bassi¹⁴.

L'analisi degli indicatori statistici, specificamente a partire dal 2008, anno nel quale l'emanazione del Piano Regionale dei Trasporti è coincisa con l'inizio della crisi economica, ha fornito importanti spunti di riflessione riguardo alle esigenze di trasporto manifestate dagli utenti regionali del TPL: tra il 2008 e il 2014, si è contratta lievemente (-0,95 punti a fronte di -0,48 punti nel Mezzogiorno e +1,09 punti a livello nazionale) la quota di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto, mentre molto più consistente (-4,70 punti indice) risulta la contrazione nel numero di passeggeri trasportati dal Trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia, sebbene nettamente inferiore rispetto al tracollo registrato a livello nazionale (-26,35 punti indice) e nella ripartizione meridionale (-23,95 punti indice): nonostante la crisi, quindi, la quota di spostamenti per motivi di studio e di lavoro compiuti per mezzo del TPL rimane pressoché invariata (18,1% nel 2014 a fronte di una media del periodo pari a 18,8%) mentre risultano ridimensionati gli spostamenti contabilizzati all'interno dei capoluoghi di provincia. Come ormai noto, la crisi economica ha determinato effetti peggiori nelle città (capoluoghi) rispetto ai centri urbani di minori dimensioni. Con riferimento alla mobilità ferroviaria, e al grado di soddisfazione del servizio, in termini di quota di persone che si dichiarano soddisfatte da frequenza delle corse, puntualità, possibilità di trovare posto a sedere, pulizia delle vetture, comodità degli orari, costo del biglietto, informazioni sul servizio, i servizi regionali sembrano aver intrapreso un percorso positivo di ammodernamento: la variazione nel periodo 2008-2014 evidenzia infatti un miglioramento di 9,94 punti percentuali dell'indicatore, che raggiunge il valore medio nazionale, a fronte di +6,63 punti per il Mezzogiorno e di +5,88 punti per l'Italia nel complesso.

¹⁴ La L. R. 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale" pubblicata sul BURP n. 142 del 02-11-2015, riordina le funzioni amministrative regionali delle Province, delle aree vaste, dei Comuni, delle forme associative comunali e della Città metropolitana di Bari. Nello specifico, l'art. 1 comma 6 sancisce che con successiva legge si provvederà alla ricognizione della funzione in materia di trasporti in ambito territoriale delle Province e della Città metropolitana di Bari, nel rispetto del principio di media prossimità, ferma restando la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, nonché l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato.



La necessità di ridurre l'indebitamento delle gestioni ha determinato una razionalizzazione dei servizi offerti, attraverso la consistente contrazione della dimensione delle reti urbane di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia in rapporto alla superficie comunale (tra il 2008 e il 2013 la Puglia registra -18,59 punti a fronte di poco più di -11 punti indice a livello meridionale e nazionale) e la contestuale riorganizzazione delle percorrenze, che hanno comunque garantito il medesimo quantitativo di posti-Km offerti in precedenza: la variazione dell'indicatore in oggetto, infatti, sempre nel periodo 2008-2013 è pressoché nulla (-0,09 punti indice in Puglia a fronte di -0,5 punti per l'Italia e il Mezzogiorno). Sono, al contempo cresciuti gli stalli di sosta nei parcheggi di corrispondenza (+2,5 punti in Puglia, +2,7 a livello nazionale e +1,9 punti nel Mezzogiorno) al fine di ridurre la congestione determinata dal traffico automobilistico all'interno del contesto urbano.

In netta controtendenza, rispetto agli indicatori riguardanti gli spostamenti a terra, si è mosso nel quinquennio 2008-2013, l'indice del traffico aereo: la Puglia ha registrato una crescita di 50,71 punti indice, a fronte di +12,28 punti a livello nazionale e di +24,43 punti nel Mezzogiorno.

Con riferimento alla componente infrastrutturale relativa al dimensione del tracciato viario, ferroviario e autostradale, non si rilevano variazioni degne di nota tra il 2008 ed il 2013, al contrario di quanto accade per il trasporto di merci: dall'analisi delle incidenze dei diversi vettori, il confronto tra l'ultimo dato disponibile, relativo al 2010 e l'ultimo anno pre-crisi (2007), ha evidenziato un consistente incremento a livello regionale delle merci trasportate su strada (+7,64 punti percentuali) che non si riscontra nelle altre ripartizioni (a livello nazionale la crescita è di 1,01 punti mentre nel Mezzogiorno di 0,77).

I dati osservati evidenziano la necessità di interrompere il circolo vizioso inefficienza - riduzione degli utenti - riduzione degli introiti del servizio - contrazione dell'offerta per contenere l'indebitamento, favorendo l'integrazione funzionale delle gestioni a beneficio dell'efficacia e dell'efficienza del servizio di trasporto offerto a livello sistemico sull'intero territorio regionale: in tale ottica, l'attuazione degli interventi inseriti nei nuovi documenti di pianificazione redatti nel corso dell'ultimo anno possono costituire la leva principale per ripensare il sistema regionale del trasporto pubblico locale, che potrà beneficiare, dal punto di vista finanziario¹⁵ anche delle risorse provenienti dalla programmazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020.

¹⁵ Da ultimo, il Consiglio Regionale della Puglia, nella seduta del 30/11/2015, ha approvato l'assetto e la variazione del Bilancio 2015, con cui sono stati destinati 32 milioni di euro per i trasporti regionali.

7.

La gestione dei rifiuti solidi urbani

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il contesto normativo di riferimento; 2.1 Il modello di governance; 2.2 Il modello di organizzazione regionale: il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani; 3. Analisi statistica della gestione dei RSU nella regione Puglia; 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Analogamente a quanto accaduto per gli altri servizi pubblici locali a rilevanza economica, anche nel settore dei rifiuti solidi urbani¹ sono intervenute molteplici norme che hanno determinato una trasformazione, in particolare rispetto all'assetto territoriale, dell'organizzazione del servizio. Rimangono invariati gli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti, in primis, dal quadro regolatorio comunitario, che stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, a favore di un minore consumo di risorse ed una maggiore efficacia delle gestioni. Nonostante l'intento delle istituzioni europee di separare la crescita economica e il consumo dalla produzione di rifiuti attraverso specifiche strategie di prevenzione, la situazione nazionale e regionale mostrano come le due variabili continuino a muoversi insieme: solo il verificarsi della crisi economica, con la conseguente riduzione dei consumi, ha determinato una contrazione nei volumi di rifiuti prodotti.

Il presente contributo intende, quindi, descrivere l'assetto del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani (RSU) in Puglia e i principali risultati conseguiti, anche in considerazione delle risorse pubbliche destinate a finanziare il servizio, provenienti sia dal bilancio autonomo regionale, per un importo pari a circa il 3%, sia dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei: circa il 3,5% del FESR nel periodo di programmazione 2007-2013 ha finanziato interventi nel settore dei RSU attraverso la linea l'intervento 2.5 "Interventi di miglioramento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati".

¹ Ai sensi dell'art. 184 del D.Lgs. 152/2006 sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e).



Nel nuovo ciclo di programmazione, al settore sono destinate risorse pari a circa il 4,7% dell'intera dotazione FESR del POR Puglia 2014-2020, finalizzate alla realizzazione delle azioni previste nei piani di prevenzione e alla diffusione di pratiche di compostaggio domestico e di comunità, al miglioramento dei sistemi di raccolta differenziata e della rete di centri di raccolta, nonché al rafforzamento delle dotazioni impiantistiche per il trattamento e il recupero, anche di energia, ai fini della chiusura del ciclo di gestione, in base ai principi di autosufficienza, prossimità territoriale e minimizzazione degli impatti ambientali².

Nonostante gli investimenti realizzati, tanto dal punto di vista impiantistico quanto rispetto all'organizzazione dei modelli di gestione, la Puglia presenta una situazione non ancora virtuosa, mostrando delle difficoltà nell'uscire dalla situazione emergenziale che ha caratterizzato gli anni passati, per far fronte alla quale è stato necessario insediare un Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti. Anche sul fronte della gerarchia dei rifiuti, le politiche finora attuate non hanno consentito di compiere quel balzo in avanti che segnasse il passo rispetto al passato: le quote di raccolta differenziata e smaltimento in discarica sono ancora eccessivamente sbilanciate a favore della seconda. La gravità della situazione regionale nel settore si accentua se si considera la diffusione sull'intero territorio di siti contaminati a causa dell'abbandono abusivo di rifiuti urbani e speciali, per i quali la regione ha subito diverse procedure comunitarie di infrazione.

La prima parte del contributo fornisce, quindi, una panoramica del contesto normativo che regola il settore, descrivendo l'impianto comunitario, nazionale e regionale. In seguito si procede con una sintetica descrizione delle previsioni del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani della Puglia, adottato con DGR 959/2013 e pubblicato nel bollettino ufficiale regionale n.67 del 16 maggio 2013. Infine si fornisce una rassegna dei principali indicatori statistici che descrivono il settore della gestione dei rifiuti solidi urbani, attraverso l'elaborazione dei pertinenti indicatori Istat, utilizzati per valutare le performance del settore, anche nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020.

2. Il contesto normativo di riferimento

2.1 Il modello di governance

Una gestione appropriata dei rifiuti può migliorare l'impiego delle risorse, poiché i rifiuti urbani costituiscono una possibile fonte di materie prime secondarie: carta e cartone, metallo, vetro e plastica possono essere riutilizzati e/o riciclati, mentre i rifiuti biodegradabili possono essere trasformati in compost, da utilizzare in agricoltura come ammendante del suolo. Solo la frazione residua può essere incenerita al fine di recuperare l'energia oppure smaltita in discarica.

Questo è quanto previsto dalla Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, che costituisce la norma quadro di riferimento per il trattamento dei rifiuti: l'art. 4 definisce la gerarchia dei rifiuti, quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti. Nello specifico, si individuano le attività di preven-

² Per maggiori informazioni sulla ripartizione delle risorse, è possibile fare riferimento al POR Puglia 2014-2020 adottato dalla CE in data 13/08/2015.

zione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, ad esempio, il recupero di energia e smaltimento³. In applicazione del principio “chi inquina paga”⁴, l’art. 8 della Direttiva prevede una responsabilità estesa del produttore, requisito che dovrebbe incoraggiare il sistema economico ad organizzare processi produttivi che riducano i rifiuti durante l’intero arco di vita dei prodotti. Inoltre, i Capi III e V della medesima norma definiscono gli aspetti gestionali e di programmazione del settore: gli art. 28 e seguenti prevedono l’obbligo, posto in capo alle autorità competenti, di redigere uno o più Piani di Gestione per i RSU (PGRSU) e i rifiuti speciali, oltre a programmi di prevenzione dei rifiuti, che possono eventualmente essere integrati nei PGRSU. I piani di gestione devono fornire informazioni in merito a:

- tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all’interno del territorio, flussi in ingresso e in uscita dal territorio e valutazione dell’evoluzione futura dei flussi di rifiuti;
- sistemi di raccolta e grandi impianti di smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali sistemi speciali per olii usati, rifiuti pericolosi o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa comunitaria specifica;
- valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti per i rifiuti esistenti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti ai sensi dell’articolo 16 e, se necessario, degli investimenti correlati;
- informazioni sufficienti sui criteri di riferimento per l’individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti⁵.

Ulteriori disposizioni normative di rango comunitario sono costituite dalla Direttiva 1999/31/CE del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti, dalla Direttiva 2004/12/CE sugli imballaggi che modifica la Direttiva 94/62/CE e dalla Direttiva 2012/19/UE del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, che mirano a prevedere misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre le ripercussioni negative sull’ambiente e sulla salute umana derivanti rispettivamente dalle discariche, durante il loro intero ciclo di vita⁶, dai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e dagli imballaggi.

La normativa comunitaria di settore è integrata da quella più generale sulla concorrenza nell’Unione, che trova fondamento nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea: all’articolo 14 si chiarisce la definizione dei servizi di interesse economico generale,

³ Gli allegati I e II della Direttiva 2008/98/CE forniscono degli esempi di operazioni di smaltimento e recupero.

⁴ L’art. 14, richiamando tale principio, stabilisce che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti. Gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi.

⁵ Art. 28 della Direttiva 2008/98/CE.

⁶ Art. 1 della Direttiva 1999/31/CE.



tra i quali è inclusa la gestione dei rifiuti solidi urbani: le caratteristiche di tali servizi sono rinvenibili da una serie di norme, che ne definiscono congiuntamente la portata⁷.

Tab. 1 - Riepilogo dei principali obiettivi in tema di gestione dei rifiuti.

Direttiva	Obiettivi
Direttiva rifiuti (Dir. 2008/98/CE)	Entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici e assimilati, deve essere aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso.
Direttiva sulle discariche (Dir. 1999/31/CE)	Entro la fine del 2006, del 2009 e del 2016, i rifiuti urbani biodegradabili da collocare in discarica devono essere ridotti, rispettivamente, al 75%, al 50% e al 35% del totale (in peso) dei rifiuti urbani biodegradabili prodotti nel 1995.
Direttiva sugli imballaggi (Dir. 2004/12/CE dell'11 febbraio 2004 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio)	Entro il 31 dicembre 2008 doveva essere riciclato almeno il 55% e fino all'80% in peso dei rifiuti di imballaggio. Entro il 31 dicembre 2008 dovevano essere raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio: i) 60% in peso per il vetro; ii) 60% in peso per la carta e il cartone; iii) 50% in peso per i metalli; iv) 22,5% in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica; v) 15% in peso per il legno.
Direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Dir. 2012/19/UE del 4 luglio 2012)	Fino al 31 dicembre 2015, si applica un tasso medio di raccolta differenziata di almeno 4 kg/anno/ab di RAEE (Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) provenienti dai nuclei domestici oppure lo stesso volume di peso di RAEE quale raccolto in media nello Stato membro in questione nei tre anni precedenti considerando il valore più alto. Dal 2016 il tasso minimo di raccolta è pari al 45% calcolato sulla base del peso totale di RAEE raccolti conformemente agli articoli 5 e 6. Dal 2019 il tasso minimo di raccolta da conseguire ogni anno è pari al 65% del peso medio delle AEE immesse sul mercato nello Stato membro nei tre anni precedenti o, in alternativa, all'85% del peso dei RAEE prodotti nel territorio di tale Stato membro ⁸ .

Fonte: Eurlex. Elaborazioni IPRES.

A livello nazionale, il recepimento delle fonti normative comunitarie è stato attuato attraverso l'emanazione di una serie di norme, la cui lettura congiunta consente di ricostruire il contesto di riferimento nell'ambito del quale viene erogato il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani⁹.

La competenza in merito alla definizione dell'assetto territoriale e organizzativo del servizio è posta in capo alle Regioni sulla base di un complesso di norme, contenute nella parte quarta del Testo Unico Ambientale. Il D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche ha stabilito l'assetto complessivo del settore, organizzato in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) delimitati dalla regione attraverso un Piano regionale di gestione e ha

⁷ Libro bianco COM(2004) 374 definitivo, Direttiva 97/33/CE, art. 36 del TFUE.

⁸ L'allegato V della Direttiva 2012/19/UE preserva nello specifico gli obiettivi di recupero minimo di cui all'art. 11.

⁹ Con riferimento all'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, esso comprende le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento; può essere gestito in modo integrato per l'intero ciclo (inclusa la gestione e la realizzazione degli impianti) oppure con l'affidamento di singoli segmenti (raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione, smaltimento).

individuato gli obiettivi ambientali: l'art. 205 c.1 definiva gli obiettivi nazionali in materia di raccolta differenziata, prevedendo percentuali minime pari almeno: a) al 35% entro il 31 dicembre 2006; b) al 45% entro il 31 dicembre 2008; c) al 65% entro il 31 dicembre 2012, salvo che dal punto di vista tecnico, ambientale ed economico, non fosse realizzabile raggiungere tali obiettivi. Alla luce della normativa comunitaria emanata successivamente, tali percentuali devono essere rilette in maniera più ambiziosa.

L'assetto organizzativo è stato trasformato attraverso la L. 191/2009 (art. 2 comma 186-bis), il D.L. 78/2010, il D.L. 201/2011 e il D.L. 138/2011 (art. 3-bis), che hanno nel tempo modificato le responsabilità in materia di governance e assetto territoriale del servizio: i vecchi ATO, costituiti ai sensi del Testo Unico Ambientale sono stati aboliti. Le competenze poste in capo alle rispettive Autorità d'Ambito sono state attribuite in via transitoria alle Regioni, che devono provvedere alla riattribuzione delle medesime nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a nuovi ambiti territoriali, con dimensione, di norma, non inferiore a quella provinciale, cui i Comuni partecipano obbligatoriamente, essendo la gestione dei rifiuti una funzione fondamentale di tali enti locali.

Inoltre, la L. 27/2012 ha introdotto ulteriori criteri di perimetrazione degli ATO, al fine di pervenire alla riduzione del loro numero, ottimizzando le risorse e proseguendo il percorso verso una gestione integrata del servizio a livello d'ambito.

Un'evoluzione normativa considerevole ha interessato, inoltre, la fase di affidamento della gestione del servizio, al fine di conseguire gli obiettivi di efficienza economica e garantire il principio di concorrenza.

2.2 Il modello di organizzazione regionale: il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani

A livello regionale, il servizio è organizzato, come previsto dalla normativa nazionale di settore, in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), secondo criteri che fanno riferimento al superamento della frammentazione delle gestioni, al conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, nonché alla localizzazione e capacità degli impianti esistenti e pianificati. La regione è, infatti, tenuta a delimitare gli ATO, secondo criteri idonei a massimizzare l'efficienza del servizio: occorre, quindi, verificare la dimensione ottimale degli ATO e dettare gli indirizzi per l'organizzazione del servizio, da svolgere in forma prevalentemente associata.

Al riguardo, la L.R. n. 14/2011 ha disposto la riduzione del numero di Ambiti Territoriali Ottimali: dal 1° gennaio 2012, si è infatti passati da 15 a soli 6 ambiti, i cui confini corrispondono a quelli amministrativi delle province.

Successivamente, la L.R. 38/2011 ha stabilito che fino alla individuazione dei nuovi soggetti di governo degli ATO su base provinciale, al fine di consentire il regolare svolgimento delle attività di gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani, le Autorità d'Ambito (AdA) avrebbero continuato a svolgere le loro funzioni. Con la Delibera di Giunta Regionale n. 53 del 19 gennaio 2012, in attuazione della L.R. 38/2011, sono stati integrati, su base territoriale provinciale, i piani d'Ambito già adottati dalle AdA, con prioritario riferimento alla pianificazione/localizzazione dell'impiantistica dedicata al trattamento della FORSU, al trattamento della frazione residuale da raccolta differenziata e sono stati definiti i perimetri geografici delle forme associative dei Comuni per i servizi di raccolta dei rifiuti urbani.



Con la pubblicazione della L.R. 20 agosto 2012 n. 24 il processo di riassetto del sistema dei rifiuti in Puglia è entrato nella sua fase operativa, confermando la delimitazione degli ATO prevista nella precedente legge. Tale perimetrazione è stata definita previa valutazione delle proposte pervenute dai comuni e dai Sindaci delle città capoluogo che, in qualità di commissari ad acta¹⁰, hanno redatto, ciascuno per il corrispondente ATO, un documento di armonizzazione dei 15 Piani d'Ambito previgenti. Le funzioni di organizzazione del servizio all'interno di ciascun ATO sono affidate ad un organo di governo d'ambito (OGA), composto dai Sindaci dei comuni dell'ATO o loro delegati e costituito attraverso la sottoscrizione di una convenzione intercomunale. Nello specifico la norma ha previsto che il segmento di spazzamento, raccolta e trasporto fosse organizzato secondo 38 bacini di affidamento sub-provinciali, gli Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO), il cui piano di delimitazione è stato approvato dalla Giunta Regionale con la Delibera n. 2147 del 23 ottobre 2012¹¹. I comuni partecipano obbligatoriamente all'ARO, attraverso la sottoscrizione di un'apposita convenzione per l'affidamento unitario del servizio. In tal modo è stata avviata la transizione verso una effettiva gestione territoriale del servizio, all'interno del quale i Comuni conservano un ruolo decisionale, ma cedono la fase operativa del servizio di igiene urbana.

La legge ha determinato la scissione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto da quelli di commercializzazione, trattamento e smaltimento, individuando gestori differenti sulla base delle differenti esigenze: i primi, tipicamente "labour intensive" e caratterizzati da bassi investimenti ed elevati costi di personale, sono affidati agli Ambiti di Raccolta Ottimale, mentre gli Organi di Governo d'Ambito (OGA) sono incaricati della gestione dei servizi "capital intensive", quali la pianificazione degli impianti e la definizione dei flussi di conferimento, in particolare riguardo al trattamento della frazione organica per la produzione di compost di qualità¹². In capo alla regione restano i compiti di supporto, autorizzazione e cofinanziamento degli impianti. La L.R. 24/2012 ha anche istituito l'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con competenze in materia di gestione rifiuti e trasporto pubblico locale, al momento non ancora costituita.

Il processo di riassetto del settore a livello regionale è confluito nel Piano di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani, adottato con DGR n. 959 del 13 maggio 2013, che volge lo sguardo al 2020 cercando di sviluppare "un modello complesso" fondato principalmente sull'attuazione di politiche orientate a ridurre la produzione dei rifiuti e a promuovere "un

¹⁰ Con DGR del 7 giugno 2012, n. 1112, si stabilisce che i commissari ad acta sono prorogati fino all'approvazione della legge regionale di riordino, emanata sulla base della legge 27/2012.

¹¹ La procedura finalizzata alla definizione degli ARO è stata svolta in quattro fasi principali: 1) Valutazione delle perimetrazioni contenute nei Documenti di armonizzazione dei Piani d'Ambito trasmessi dai Commissari ad Acta; 2) Analisi delle proposte di perimetrazione trasmesse dai Comuni ai sensi dell'art.8 c. 6 L.R. 24/2012; 3) Individuazione dei criteri omogenei di perimetrazione; 4) Perimetrazione definitiva degli Ambiti di raccolta ottimale nel rispetto dei criteri omogenei adottati. In merito al terzo punto, i criteri di perimetrazione adottati sono: 1) Rispetto dell'unicità dei flussi di raccolta per ciascun ARO; 2) Salvaguardia di gestioni unitarie esistenti dei servizi di raccolta; 3) Rispetto dei parametri relativi alla popolazione e al coefficiente di picco (CP) relativo all'annualità 2011 con $CP = \text{produzione max mensile} / \text{produzione media mensile}$.

¹² Per i comuni con popolazione inferiore ai 4mila abitanti la Regione ha stanziato oltre 12 milioni di euro per la diffusione di compostiere di comunità per la produzione di compost di qualità, al fine di ridurre i costi di gestione da sostenere per il trattamento di tale frazione e favorire il riutilizzo in loco del compost, come previsto dal D. Lgs. 75/2010.

sistema virtuoso delle filiere del recupero-riciclaggio” nell’ottica della Strategia “Rifiuti Zero”¹³. La regione prevede differenti azioni finalizzate alla riduzione dei rifiuti, in termini di quantità e pericolosità, tramite l’incremento della raccolta differenziata e il recupero fino ad una percentuale pari almeno al 65%, cui si dovrebbe aggiungere un ulteriore 7% dal processo di selezione dell’indifferenziato: lo smaltimento in discarica dovrebbe divenire residuale. A tale scopo, adotta una regolamentazione della gestione dei rifiuti articolata attraverso un sistema integrato di competenze, nel quale la discarica risulta essere l’ultima fase del processo. Per quanto riguarda i siti inquinati, ossia quelle porzioni del suolo o sottosuolo e delle acque superficiali o sotterranee che presentano livelli di contaminazione pericolosa per la salute pubblica e per l’ambiente, la regione intende curare e coordinare gli interventi di bonifica e messa in sicurezza, regolamentando le diverse funzioni attribuite agli enti coinvolti (Province, Comuni e Agenzia regionale per la protezione ambientale), mettendo a loro disposizione strumenti, metodi e risorse.

Con riferimento alla prevenzione della produzione, attività prioritaria come stabilita dalla gerarchia dei rifiuti a livello comunitario, sono state individuate tre linee d’intervento, capaci di incidere sulle condizioni generali relative alla produzione di rifiuti, sulla fase di progettazione, produzione e distribuzione di beni e servizi, nonché sulla fase del consumo. Sono, inoltre, descritti gli obiettivi quantitativi di riduzione, la stima delle tempistiche e specifici indicatori per il monitoraggio, che tengono conto della necessità di “dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti”, così come riportato nelle disposizioni di legge.

In merito alla questione impiantistica, a seguito dell’analisi delle disponibilità già esistenti e della stima dei fabbisogni futuri, il Piano definisce, come previsto dall’art. 199 comma 3 lett. L) del D.Lgs. 152/2006, “i criteri per l’individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all’art.195 comma 1 lettera p)”.

L’articolazione degli impianti di trattamento all’interno di ciascun Ambito, insieme ad adeguate campagne di comunicazione¹⁴ e ad una più efficiente operatività da parte dei soggetti gestori, dovrebbe consentire un’accelerazione del processo di conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata, riciclaggio e recupero, come previsto dalle norme nazionali e comunitarie. La qualità del servizio risulta un elemento strategico, a tutela della quale è stato introdotto, con DGR 11 febbraio 2013 n. 194¹⁵, lo Schema di Carta dei servizi per lo svolgimento delle funzioni di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, che dovrebbe garantire standard minimi di qualità nell’erogazione del servizio. L’organizzazione in ATO viene richiamata espressamente sia per definire le aree di raccolta sia per il calcolo dei flussi attuali e potenziali, che è possibile intercettare attraverso la raccolta differenziata.

¹³ Cfr. Introduzione alla Parte II del PRGRU della Regione Puglia.

¹⁴ Con Deliberazione del 29 luglio 2014, n. 1640, pubblicata sul B.U.R.P. del 03 settembre 2014 n. 121, di concerto con il Servizio Comunicazione Istituzionale, è stato elaborato un programma di attività per la nuova Campagna di comunicazione istituzionale improntata principalmente sul concetto che la raccolta differenziata vada intesa: a) come unico reale sistema di smaltimento rifiuti, b) come vantaggio economico, c) come garanzia di tutela della salute.

¹⁵ Con DGR 1346 del 22/07/2013 è stato approvato il nuovo schema di Carta dei Servizi, inserito nella parte II O3 del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani, che sostituisce lo schema di carta dei servizi approvato con DGR 194/2013.



Il Piano descrive, inoltre, i possibili scenari atti a garantire “il trattamento della frazione organica raccolta in maniera differenziata a regime, sulla base della situazione impiantistica attuale; la chiusura della filiera di recupero relativa alle frazioni secche da raccolta differenziata all’interno dello stesso ambito regionale, valorizzando la dotazione impiantistica pubblica; il nuovo schema di trattamento degli impianti meccanico-biologici di gestione del rifiuto indifferenziato al fine di rispettare i vincoli comunitari e nazionali di riduzione del conferimento in discarica e massimizzazione del recupero e riciclaggio; la definizione dei bacini di conferimento dei rifiuti indifferenziati per garantire l’ottimale utilizzo degli impianti esistenti/in corso di realizzazione, rispettando al contempo il principio di autosufficienza per lo smaltimento”. Il Piano offre anche una valutazione delle tecnologie per il recupero energetico dei combustibili solidi secondari derivanti dai rifiuti urbani e una stima dei costi del servizio del ciclo integrato di gestione dei rifiuti, per ciascuna delle sue fasi, che include i costi dei nuovi servizi di raccolta integrata da attivare per raggiungere gli obiettivi comunitari e nazionali di raccolta differenziata e recupero. Per ciascuna voce di spesa è stata indicata la modalità e i criteri di copertura, ipotizzando diversi scenari di imposizione fiscale, che favoriscano la prevenzione della produzione e tengano conto del principio “chi inquina paga”.

Tab. 2 - Riepilogo delle principali disposizioni regionali in tema di gestione dei rifiuti solidi urbani.

Provvedimento regionale	Riferimento normativo	BURP
Trasporto Rifiuti Solidi Urbani con modalità ferroviaria.	DGR 24 luglio 2014, n. 1511	N.114 del 25-08-2014
Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014	Art. 35 e 36 L.R. 01 agosto 2014, n. 37	N. 109 del 08-08-2014
Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ex art. 7 della L.R. 20 agosto 2012 n. 24. Dichiarazione di indispensabilità ai sensi dell’art. 1 della l.r. 19/2013 e dell’art. 14 della L.R. 12.02.2014 n. 4.	DGR 28 febbraio 2014, n. 219	N.35 del 12-03-2014
Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia.	Art. 29 e seg. L.R. 30 dicembre 2013, n. 45	N. 174 del 31-12-2013
Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (PRGRU). Conclusione della fase VAS con adeguamento dei documenti di pianificazione a seguito della procedura di consultazione (Deliberazione di Giunta regionale n. 1346 del 22/07/2013).	DGR 8 ottobre 2013, n. 204	N.147 del 12-11-2013
Adozione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani.	DGR 13 maggio 2013, n. 959	N.67 del 16-05-2013
Modifiche al Regolamento Regionale 19 febbraio 2013, n. 2 “Regolamento concernente il funzionamento degli Organi di governo degli ATO in materia di gestione rifiuti”.	DGR 23 aprile 2013, n. 782	N.64 del 13-05-2013
Adozione dello Schema di Carta dei servizi per lo svolgimento delle funzioni di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.	DGR 11 febbraio 2013, n. 194	N.39 del 13-03-2013
Regolamento concernente il funzionamento degli Organi di governo degli ATO in materia di gestione rifiuti.	REG.19 febbraio 2013, n. 2	N.29 del 22-02-2013

segue »

Provvedimento regionale	Riferimento normativo	BURP
Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali).	LR 13 dicembre 2012, n. 42	N.183 del 18-12-2012
Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali.	LR 20 agosto 2012, n. 24	N.123 del 24-08-2012
Individuazione delle modalità di gestione transitoria, per la corretta gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani nella Regione Puglia – Proroga dei Commissari ad acta.	DGR 7 giugno 2012, n. 1112	N.91 del 26-06-2012
Individuazione delle modalità di gestione transitoria, per la corretta gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani nella Regione Puglia. Precisazioni.	DGR 9 maggio 2012, n. 900	N.75 del 23-05-2012
Individuazione delle modalità di gestione transitoria, per la corretta gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani nella Regione Puglia.	DGR 2 maggio 2012, n. 849	N.74 del 22-05-2012
Nomina dei Commissari ad acta ed unificazione dei Piani d'Ambito a livello provinciale.	DGR 19 gennaio 2012, n. 53	N. 18 del 06-02-2012
Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia (art. 26).	LR 30 dicembre 2011, n. 38	N.201 del 30-12-2011
Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 (art. 31).	LR 6 luglio 2011, n. 14	N. 106 del 06-07-2011
Organizzazione e funzionamento dell'Osservatorio Regionale Rifiuti della Regione Puglia. Integrazione art. 10 della D.G.R. 518 del 23.02.2010.	DGR 31 gennaio 2011, n. 129	N.25 del 16-02-2011
Avvio operativo dell'Osservatorio Regionale Rifiuti della Regione Puglia.	DGR 14 dicembre 2010, n. 2781	N.193 del 29-12-2010
Aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGR Urbani). Avvio della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).	DGR 19 ottobre 2010, n. 2243	N.162 del 26-10-2010
Organizzazione e funzionamento dell'Osservatorio Regionale Rifiuti della Regione Puglia. Approvazione.	DGR 23 febbraio 2010, n. 518	N.50 del 16-03-2010
Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.	LR 31 dicembre 2009, n.36	N. 1 del 04-01-2010

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES.

3. *Analisi statistica della gestione dei RSU nella regione Puglia*

Al fine di procedere nell'analisi delle principali dinamiche di settore, sono stati presi in considerazione alcuni indicatori statistici, di fonte ISTAT, utilizzati quale base informativa per la definizione delle politiche pubbliche di settore a livello nazionale e regionale. La scelta di tale panel di indicatori, disponibili in termini di aggregati regionali e preferiti a quelli forniti dal servizio Rifiuti e Bonifiche della Regione Puglia, disponibili con dettaglio comunale, è motivata dalla necessità di fruire di dati validati dal punto di vista statistico e omogenei rispetto alle altre ripartizioni territoriali, con le quali il dato della Puglia viene confrontato.

La lettura dei dati concernenti la raccolta differenziata dei rifiuti urbani consente interessanti spunti di riflessione. Se a livello nazionale, nel 1996, l'incidenza della raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani era pari al 7,2%, a livello regionale la



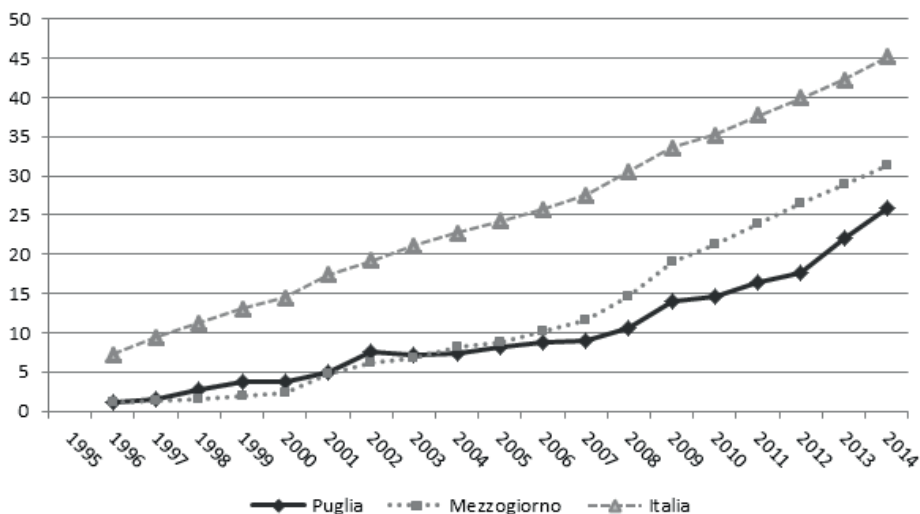
quota era appena dell'1,2%. Negli anni successivi la serie italiana è cresciuta in maniera lineare sino a raggiungere, nel 2014, una quota del 45,2% a fronte del contesto regionale che fa rilevare una incidenza del 25,9%, che risulta ancora ben inferiore rispetto alla omologa percentuale del Mezzogiorno (31,3%). Altresì, se fino al 2006 le serie di Puglia e Mezzogiorno crescevano in maniera pressoché identica, a partire da questo anno il divario tra le due curve tende ad aumentare: sebbene, infatti, il trend sia crescente per entrambi, la Puglia presenta valori e tassi di crescita costantemente inferiori. Fa eccezione il 2014, nel quale la Puglia registra un aumento di 3,9 punti percentuali rispetto all'anno precedente, a fronte di un +2,4 % per il Mezzogiorno e un +2,9% per l'Italia. Specificamente, si osservano delle variazioni annue pari, in media, a 1,36 punti per la Puglia, a 2,1 punti per l'Italia e 1,7 punti per la circoscrizione Mezzogiorno.

Tab. 3 - Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani, per ripartizione, regione e provincia - Anni 1996-2014 (valori %).

Territorio	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	
Puglia	1,2	1,5	2,7	3,7	3,7	5,0	7,6	7,2	7,3	8,2	8,7	8,9	10,6	14,0	14,6	16,5	17,6	22,0	25,9	
Foggia				2,3	0,8	3,3	6,6	10,4	7,2	5,6	7,0	7,8	9,7	10,6	10,7	11,5	13,6	14,8	18,2	
Bari				5,0	4,8	6,0	9,8	14,9	8,2	10,3	11,2	10,4	12,0	15,7	16,8	18,0	18,6	20,7	25,6	
Taranto				1,7	1,9	3,4	6,2	4,6	6,3	6,1	7,1	5,7	6,8	9,2	9,8	11,3	11,3	15,7	18,8	
Brindisi				2,3	2,7	3,8	3,8	3,5	4,5	8,0	8,7	9,1	9,3	14,6	16,2	25,0	28,0	42,4	47,7	
Lecce				4,8	5,9	6,5	7,2	6,8	7,5	7,6	7,1	9,1	12,4	16,6	16,8	17,6	17,8	18,4	19,9	
BAT				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,4	16,4	19,8	34,7	41,0
Mezzogiorno	1,1	1,4	1,6	2,0	2,4	4,7	6,3	6,7	8,1	8,8	10,2	11,6	14,7	19,1	21,2	23,9	26,5	28,9	31,3	
Italia	7,2	9,4	11,2	13,1	14,4	17,4	19,2	21,1	22,7	24,2	25,8	27,5	30,6	33,6	35,3	37,7	40,0	42,3	45,2	

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Fig. 1 - Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani - Anni 1996-2014 (valori %).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

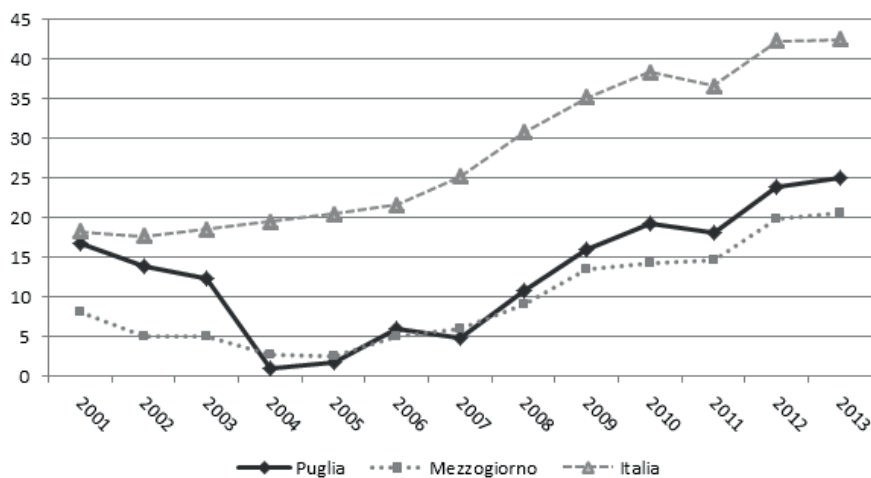
La frazione umida trattata in impianti di compostaggio rispetto alla frazione umida nel rifiuto urbano totale poneva la Puglia, nel 2001, ai medesimi livelli nazionali (rispettivamente 16,8 e 18,3%). Negli anni successivi, la Puglia subisce un calo drastico arrivando ad una quota dell'1% nel 2004 rispetto ad un trend che - a livello Paese - continua a crescere per arrivare nel 2013 al 42,5%. La serie regionale evidenzia una sostanziale crescita dal 2007 sino al 2013, allorquando passa da poco meno del 5% ad oltre il 25% con punte di virtuosismo rispetto all'omologo contesto circoscrizionale.

Tab. 4 - Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale - Anni 2001 - 2013 (valori %).

Territorio	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Puglia	16,8	13,9	12,3	1,0	1,8	6,0	4,8	10,8	16,1	19,3	18,2	23,8	25,1
Mezzogiorno	8,1	5,0	5,1	2,6	2,6	4,9	6,0	9,2	13,4	14,3	14,6	19,8	20,6
Italia	18,3	17,6	18,6	19,5	20,5	21,6	25,2	30,7	35,2	38,3	36,7	42,3	42,5

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Fig. 2 - Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale - Anni 2001-2013 (valori %).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

La lettura dei dati concernenti i rifiuti urbani smaltiti in discarica in relazione al totale dei rifiuti urbani prodotti evidenzia tendenze discendenti in funzione dell'incremento della raccolta differenziata che, appunto, giustifica un minor conferimento in discarica. Sebbene a livello nazionale, tra il 2002 ed il 2014, l'incidenza fletta di 34 punti percentuali ed a livello regionale di 17 punti, la curva della Puglia fa registrare proprio negli ultimi due anni un incremento che potrebbe giustificarsi in una perdita di



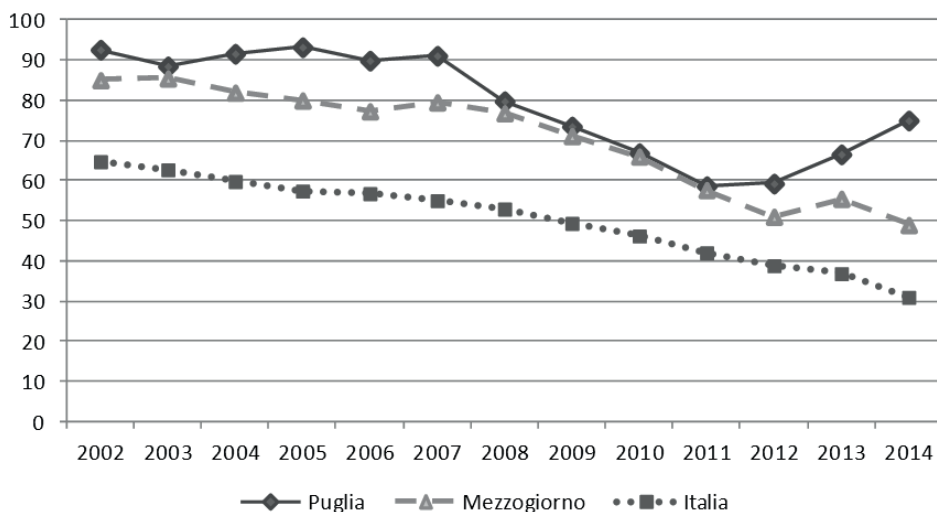
efficacia infrastrutturale, atteso che - come visto - l'aumento della raccolta differenziata dovrebbe comportare una flessione del conferimento in discarica.

Tab. 5 - Rifiuti urbani smaltiti in discarica sui rifiuti urbani prodotti, per ripartizione, regione e provincia - Anni 2002 - 2014 (valori %).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Puglia	92,6	88,5	91,6	93,2	89,9	91,1	79,8	73,5	66,9	58,7	59,3	66,6	75,0
Foggia	99,9	99,5	99,7	99,5	97,8	88,9	93,4	71,3	89,2	76,1	-	-	-
Bari	98,4	87,7	92,6	95,0	92,7	88,0	94,3	88,6	59,8	54,0	-	-	-
Taranto	90,1	79,3	62,9	59,3	67,7	74,1	66,3	87,4	66,5	41,9	-	-	-
Brindisi	79,4	94,3	102,9	108,9	98,7	174,3	81,5	87,4	68,4	76,5	-	-	-
Lecce	86,0	85,5	99,2	101,6	96,4	64,1	48,4	25,2	35,8	34,0	-	-	-
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	116,3	103,5	-	-	-
Mezzogiorno	85,0	85,5	81,9	80,0	77,3	79,5	76,8	71,1	66,0	57,7	51,1	55,5	49,0
Italia	64,8	62,7	59,8	57,4	56,8	55,1	53,0	49,4	46,3	42,1	38,9	36,9	31,0

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Fig. 3 - Rifiuti urbani smaltiti in discarica sui rifiuti urbani prodotti - Anni 2002-2014 (valori %).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

L'analisi dei dati pro-capite concernenti la raccolta, il conferimento in discarica e la raccolta differenziata evidenzia dei trend regionali virtuosi, ma inferiori rispetto al dato ripartizionale: tra il 2002 ed il 2013 il conferimento in discarica di un cittadino pugliese medio si abbatte di 100 kg (-24%), a fronte di un -37% (-149 kg/ab) per il Mezzogiorno, e di un -46% (-157 kg/ab) per l'Italia nel complesso. Tra il 2002 e il 2014, invece, aumenta di 87 kg/ab (+254%) la quantità di rifiuti raccolti in maniera differenziata, assestandosi nel 2014 intorno

a 120 kg/ab, a fronte di valori pari rispettivamente a +109 kg/ab (369%) e a +119 kg/ab (+119%), rispettivamente per Mezzogiorno e Italia. Un dato allarmante riguarda il peso dei rifiuti raccolti, che tende ad aumentare nel decennio considerato (+4%), in contrasto con le politiche di prevenzione e con il trend riscontrabile sia nelle altre regioni meridionali (-6%) sia nel resto del Paese (-7%). Come evidenziato dai grafici, mentre a livello nazionale nel 2012 si raggiunge un punto di *break even*, dopo il quale la raccolta differenziata supera in peso i conferimenti in discarica, a livello regionale e ripartizionale, il 2012 segna una discontinuità, a seguito della quale si osserva una ripresa dei conferimenti in discarica accompagnata al contempo da una continua crescita della raccolta differenziata. Comparando per numeri indice i tre indicatori, si osserva per la Puglia una sostanziale sovrapponibilità sino al 2005; a partire dal 2006 la crescita della raccolta differenziata diviene più sostenuta, sebbene rimanga per l'intero decennio inferiore rispetto al resto del Mezzogiorno.

Tab. 6 - Confronto quantità raccolte, smaltite in discarica e avviate a riciclo - Anni 2002 - 2014 (kg/ab).

Territorio		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Puglia	RSU raccolti	449,4	476,8	493,9	490,4	522,1	532,2	528,2	531,5	530,7	517,1	487,0	473,7	466,9
	RSU in discarica	416,2	421,9	452,5	457,2	469,3	484,9	421,5	390,7	354,9	303,4	288,8	315,4	-
	RD	34,1	34,3	36,0	40,2	45,5	47,3	56,2	74,2	77,6	85,2	85,9	104,4	120,7
Mezzogiorno	RSU raccolti	470,2	481,3	495,4	499,1	513,9	514,4	502,0	499,9	501,8	486,1	462,4	451,1	443,1
	RSU in discarica	399,7	411,4	405,9	399,1	397,2	409,0	385,6	355,5	331,4	280,5	236,1	250,5	-
	RD	29,5	32,5	40,1	44,1	52,4	59,6	73,7	95,2	106,5	116,3	122,6	130,2	138,5
Italia	RSU raccolti	523,4	524,0	539,9	546,2	559,1	556,9	551,9	543,4	547,9	528,6	503,8	491,3	487,8
	RSU in discarica	338,9	328,8	323,0	313,8	317,6	306,6	292,3	268,4	253,4	222,4	195,9	181,3	-
	RD	100,6	110,6	122,5	132,3	144,0	153,3	168,8	182,4	193,2	199,5	201,4	207,7	220,5

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

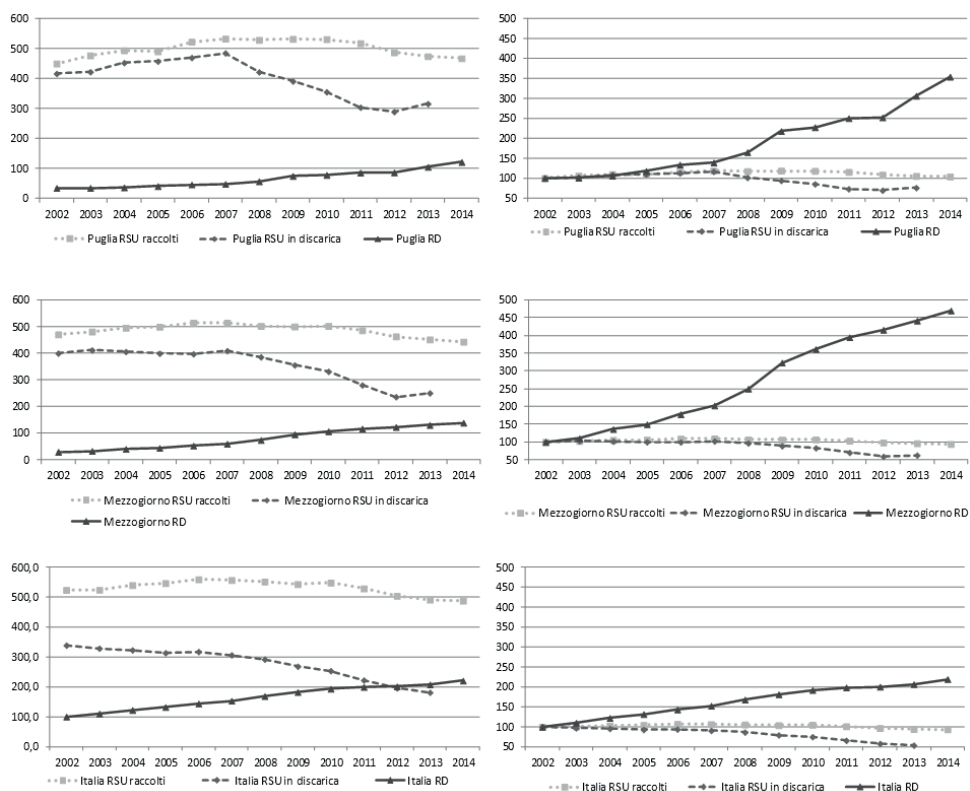
Tab. 7 - Confronto quantità raccolte, smaltite in discarica e avviate a riciclo - Anni 2002 - 2014 (numeri indice).

Territorio		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Puglia	RSU raccolti	100,0	106,1	109,9	109,1	116,2	118,4	117,5	118,3	118,1	115,1	108,4	105,4	103,9
	RSU in discarica	100,0	101,4	108,7	109,9	112,8	116,5	101,3	93,9	85,3	72,9	69,4	75,8	-
	RD	100,0	100,6	105,6	117,9	133,4	138,7	164,8	217,6	227,6	249,9	251,9	306,2	354,0
Mezzogiorno	RSU raccolti	100,0	102,4	105,4	106,1	109,3	109,4	106,8	106,3	106,7	103,4	98,3	95,9	94,2
	RSU in discarica	100,0	102,9	101,6	99,8	99,4	102,3	96,5	88,9	82,9	70,2	59,1	62,7	-
	RD	100,0	110,2	135,9	149,5	177,6	202,0	249,8	322,7	361,0	394,2	415,6	441,4	469,5
Italia	RSU raccolti	100,0	100,1	103,2	104,4	106,8	106,4	105,4	103,8	104,7	101,0	96,3	93,9	93,2
	RSU in discarica	100,0	97,0	95,3	92,6	93,7	90,5	86,2	79,2	74,8	65,6	57,8	53,5	-
	RD	100,0	109,9	121,8	131,5	143,1	152,4	167,8	181,3	192,0	198,3	200,2	206,5	219,2

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.



Fig. 4 - Confronto quantità raccolte, smaltite in discarica e avviate a riciclo - Anni 2002-2014 (kg/lab e numeri indice).



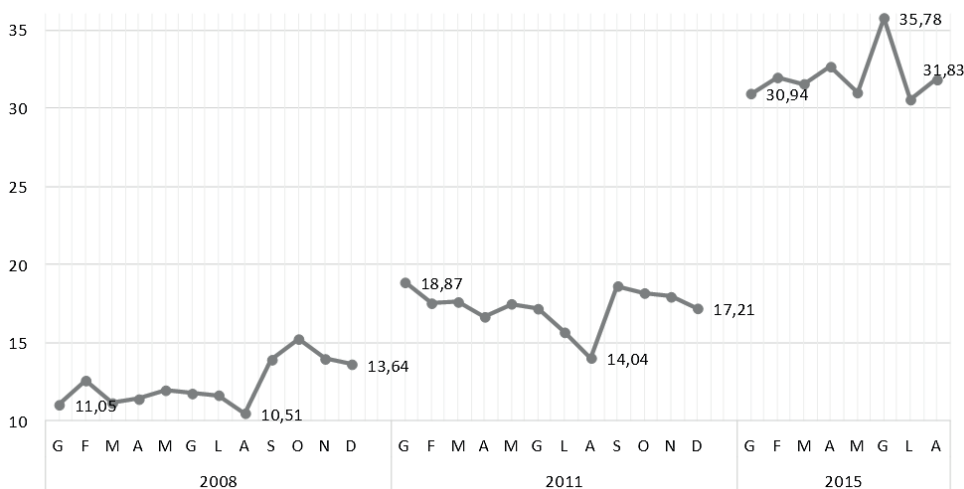
Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Osservando i dati di fonte Regione Puglia – Assessorato all'Ecologia, lo scenario è sensibilmente diverso e, per questo, non trascurabile. I dati in questione sono trasmessi telematicamente dai singoli comuni pugliesi con cadenza mensile e si riferiscono alla quantità di rifiuti raccolti in modo differenziato e a quella residuale. I rifiuti raccolti in modo differenziato sono avviati a recupero di materia, mentre i rifiuti indifferenziati residuali dalle operazioni di raccolta differenziata sono avviati a smaltimento negli impianti di bacino. Il calcolo della percentuale di raccolta differenziata è conforme all'allegato 2 alla Legge Regionale 20 agosto 2012 n. 24: secondo questa metodologia di calcolo, conforme al metodo utilizzato dall'ISPRA, i rifiuti inerti anche se derivanti da attività di demolizione e costruzione in ambito domestico, non vengono computati né come rifiuti raccolti in maniera differenziata né nel computo totale dei rifiuti complessivamente prodotti.

Con riferimento ai dati di RSU la fonte regionale indica un trend positivo sotto l'aspetto della raccolta differenziata. Nello specifico, osservando le quote mensili per 2008, 2011 e 2015, si passa da una raccolta solida urbana di circa 2 miliardi e 80 milioni di Kg nel 2008, ed una percentuale di raccolta differenziata pari al 12,5%, a 2,1 miliardi di Kg raccolti nel 2011, ed una differenziazione del 17,2%, per giungere ad un totale di rifiuti raccolti che – nelle stime – non dovrebbe superare i 2 mld di Kg per

tutto il 2015, evidenziando, dall'inizio dell'anno fino al mese di agosto, una raccolta differenziata pari al 32%.

Fig. 5 - Raccolta differenziata, Puglia, trend mensili - Anni 2008, 2011, 2015.



Fonte: Regione Puglia - Assessorato all'Ecologia. Elaborazioni IPRES.

4. Conclusioni

Sebbene nella pratica, a livello regionale, la gestione dei rifiuti solidi urbani costituisca ancora una questione aperta di primaria importanza, l'andamento dei principali indicatori sembra evidenziare l'avvio di un trend positivo, che trae ulteriore forza dalla disponibilità del Piano di Gestione dei RSU (cui recentemente è stato affiancato anche il Piano di Gestione per i Rifiuti Speciali). La genesi del Piano, partecipata dai diversi stakeholder, e l'approccio in esso contenuto, basato sulla strategia "Rifiuti Zero", dovrebbero favorire la sua attuazione, consentendo alla regione di uscire definitivamente dalla situazione emergenziale, in cui si è operato negli ultimi quindici anni.

Superato lo scoglio dell'approvazione del Piano, la realizzazione degli interventi costituisce il successivo banco di prova a cui i vari soggetti istituzionali sono chiamati a partecipare. In tal senso, il recente assestamento del ruolo e dei compiti delle nuove Province e delle aree vaste costituisce uno degli elementi a favore del riordino del settore¹⁶. Analogamente, l'approvazione del Piano di comunicazione, quale strumento di educazione e formazione della cittadinanza verso i temi della sostenibilità, del riuso e del riciclo, rappresenta un sostegno per il buon andamento della strategia regionale, poiché l'introduzione di migliori

¹⁶ La L. R. 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale" pubblicata sul BURP n. 142 del 02-11-2015, riordina le funzioni amministrative regionali delle Province, delle aree vaste, dei Comuni, delle forme associative comunali e della Città metropolitana di Bari.



tecniche di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti trova un insidioso freno nei comportamenti di *moral hazard* della collettività. Il fenomeno dell'abbandono abusivo e incontrollato dei rifiuti su aree produttive costituisce ancora un forte ostacolo alla chiusura del ciclo dei rifiuti, determinando pesanti ripercussioni in termini sia economici sia ambientali.

La riorganizzazione della governance territoriale del settore ha presentato delle difficoltà: ad aprile 2015, 16 dei 38 ARO non avevano, infatti, provveduto entro i termini previsti (60 giorni dalla data di approvazione del PRGRSU) ad avviare la progettazione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto a livello d'ambito, mentre altri 4 ARO, che avevano avviato l'iter di approvazione degli adempimenti propedeutici all'affidamento del servizio entro i termini, non avevano espletato le successive fasi di affidamento dei servizi. Per altro verso, 14 ARO hanno provveduto all'approvazione degli atti propedeutici all'attivazione della procedura di affidamento e in alcuni casi hanno anche concluso la procedura stessa¹⁷.

Con riferimento all'efficacia dei finanziamenti comunitari nel settore della gestione dei RSU, la Corte dei Conti¹⁸ ha elaborato un'analisi territoriale, secondo cui, sebbene in quasi tutte le regioni oggetto d'indagine siano stati rilevati miglioramenti nella gestione dei rifiuti, l'efficacia del finanziamento concesso tramite le misure strutturali per le infrastrutture di gestione dei rifiuti urbani è stata ostacolata dalla scarsa attuazione di strumenti di sostegno, cosicché il rendimento delle infrastrutture di trattamento cofinanziate è dipeso in larga misura dalle strategie di raccolta dei rifiuti. Per quanto concerne le discariche, i rifiuti sono stati depositati senza essere prima sottoposti a un trattamento adeguato e, in generale, le garanzie finanziarie costituite per far fronte ai costi della chiusura e della successiva gestione sono stati insufficienti. Sebbene in quasi tutte le regioni si siano riscontrati miglioramenti nella gestione dei rifiuti, la produzione di rifiuti pro capite è aumentata in sei delle otto regioni sottoposte a audit. Nelle due regioni che hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi quantificati dell'UE, i rifiuti biodegradabili sono stati oggetto di raccolta differenziata e le tasse sulle discariche sono state maggiormente applicate, con conseguente riduzione dei conferimenti in discarica. I rifiuti solitamente sono stati collocati in discarica senza subire un pretrattamento adeguato. L'efficacia del finanziamento UE non è stata massimizzata a causa della scarsa attuazione di misure informative, amministrative ed economiche di sostegno, anche perché l'attuazione di queste misure non costituiva una condizione per beneficiare della sovvenzione UE.

Di qui l'invito da più parti a potenziare il processo di ricerca ed efficientamento ma anche l'aspetto degli incentivi economici (articolazione tariffaria per i conferimenti in discarica e a carico del produttore) volti a sviluppare e migliorare significativamente il processo del riciclaggio con le benefiche e conseguenti riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra. Definendo obiettivi nuovi e più ambiziosi in materia di prevenzione e di riciclaggio, e puntando verso obiettivi specifici per i diversi materiali, si può contribuire direttamente a realizzare l'obiettivo della strategia Europa 2020, tesa a promuovere un'economia efficiente nell'impiego delle risorse. La realizzazione di obiettivi così ambiziosi in materia di riciclaggio e di prevenzione non può essere demandata alla mera responsabilità e gestione dei governi centrali e periferici ma, anzi, richiede il coinvolgimento e la partecipazione dell'intera società civile che deve sempre di più essere sensibilizzata ed interessata a compiere sforzi continui per sempre meno impattare sull'ambiente circostante e, dunque, sempre più migliorare il sistema di produzione e riciclaggio dei rifiuti.

¹⁷ Cfr. DGR 17 aprile 2015 n. 800.

¹⁸ ECA/13/2 gennaio 2013.

SEZIONE ECONOMICA

8.

L'economia

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il Conto economico regionale del 2014; 3. Il prodotto e le importazioni nette; 4. I consumi e gli investimenti; 5. Il valore aggiunto; 6. Valore aggiunto per occupato; 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il presente capitolo – attraverso una lettura delle principali variabili macroeconomiche – intende offrire un quadro dell'attuale contesto economico della Puglia e della sua evoluzione nell'ultimo ventennio.

Nello specifico, i dati, di fonte ISTAT (2015) sono stati elaborati e letti non solo per l'annualità più recente (ove disponibile il 2014) ma anche in funzione delle rispettive serie storiche (1995-2014); è apparso opportuno, inoltre, contestualizzare lo scenario regionale sullo sfondo ripartizionale sia del Mezzogiorno che del Centro-Nord del Paese.

Dopo una breve ricognizione del *Conto economico regionale* del 2014, si osservano le sue principali componenti: si evidenzia l'andamento del prodotto regionale, le importazioni nette (osservate a valori correnti) vengono percentualizzate rispetto all'ammontare delle risorse totali; i consumi (delle famiglie e della PA) e gli investimenti fissi lordi sono rapportati al PIL, in valore concatenato. Il capitolo prosegue con una analisi delle variazioni periodiche del valore aggiunto dei settori e rami produttivi e, infine, delinea un quadro della produttività del lavoro pugliese osservando il valore aggiunto per occupato.

2. *Il Conto economico regionale del 2014*

Come recentemente ribadito anche dalla SVIMEZ (2015)¹, in un contesto economico nazionale in cui paiono intravedersi segnali di ripresa, lo scenario del Mezzogiorno è ancora in ritardo. I fattori sono diversi, ma su tutti è da registrare una riduzione della domanda interna ed una bassa reattività dei mercati delle regioni meridionali alla domanda estera. La flessione dei consumi privati e pubblici, per un verso, il decremento degli investimenti fissi, più che proporzionale rispetto al resto del Paese, per altro verso, evidenziano strascichi di una crisi che nel Mezzogiorno manifesta tratti e componenti che non possono più definirsi transitori, ma che anzi assumono contorni di natura strutturale.

Nel corso del 2014, la regione Puglia ha registrato un PIL a prezzi di mercato e a valori correnti pari a circa 69,2 miliardi di euro (l'86,3% del totale delle risorse), con una contrazione dello 0,4% rispetto al 2013. Le importazioni nette di beni e servizi ri-

¹ SVIMEZ (2015), *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino.



sultano pari a 10,9 miliardi (il 13,7% del totale delle risorse): il conto economico raggiunge, quindi, un ammontare complessivo pari a 80,1 miliardi di euro.

Gli impieghi delle risorse disponibili evidenziano come gli investimenti fissi lordi, che nel 2014 costituivano il 13,2% delle risorse totali (circa 10,6 miliardi di euro), abbiano subito la contrazione maggiore rispetto all'anno precedente, con una marcata flessione del 3,3%, notevolmente più consistente di quella registrata per i consumi finali interni (-0,4%), che costituivano (69,5 miliardi), l'86,8% delle risorse totali. Specificamente, le spese per consumi finali delle famiglie (poco superiori a 50 miliardi di euro, pari al 62,5% delle risorse totali) risultano costanti, con una variazione praticamente nulla rispetto al 2013, mentre le Amministrazioni Pubbliche e le Istituzioni Sociali Private mostrano una contrazione dei consumi dell'1,2%, contribuendo per 19,4 miliardi di euro alle risorse totali regionali del 2014 (24,2%).

Tab. 1 – Puglia - Conto economico delle risorse e degli impieghi interni (valori a prezzi correnti, milioni di euro).

Aggregati	2014	Variazione % 2014/2013	Quote % sul Totale risorse
PIL ai prezzi di mercato ^(a)	69.203,5	-0,4	86,3
Importazioni nette di beni e servizi	10.968,3	...	13,7
Totale risorse	80.171,8	-0,7	100,0
Consumi finali interni	69.574,3	-0,4	86,8
Spese per consumi finali delle famiglie ^(a)	50.140,3	0,0	62,5
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP ^(b)	19.434,0	-1,2	24,2
Investimenti fissi lordi ^(b)	10.597,5	-3,3	13,2

Fonte: a) ISTAT (2015). b) Stime IPRES su dati SVIMEZ.

Per avere un'idea di *come e quanto* incida l'economia regionale della Puglia nel contesto ripartizionale e nazionale appare opportuno osservare le incidenze percentuali delle voci del conto economico regionale rispetto ai tre aggregati territoriali del Mezzogiorno, Centro-Nord e Italia nel suo complesso.

La Puglia copre il 18,8% del PIL meridionale, percentuale che si riduce al 5,6% se rapportata al Centro-Nord e al 4,3% del totale nazionale. La regione evidenzia un buon posizionamento nel contesto meridionale, in particolare rispetto agli investimenti fissi lordi; infatti, tra tutte le regioni del Mezzogiorno, quasi un quinto (18,1%) del totale investimenti è realizzato in Puglia, rappresentando, altresì, il 5,0% del totale del Centro Nord ed il 3,9% nel contesto italiano.

Relativamente più basso è il peso dei consumi finali interni pugliesi rispetto alla circoscrizione meridionale (18,7%) ma leggermente superiore alla quota pesata con il Centro-Nord del Paese (7,5%). La quota delle diverse voci di conto tende ad avere un rango differente se si considerano le due sotto-classificazioni: spese per consumi finali delle famiglie e spese per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni Sociali Private. Le prime pesano per circa il 19% rispetto al Mezzogiorno e per circa il 7% rispetto al Centro-Nord; le seconde risultano proporzionalmente maggiori delle altre voci di conto, impegnando una quota pari al 9,7% se confrontata con il Centro Nord e del 6,2% rispetto al valore nazionale.

Tab. 2 - Conto economico delle risorse e degli impieghi interni: incidenze % della Puglia rispetto alle ripartizioni e all'Italia - Anno 2014 (valori a prezzi correnti).

	Puglia/ Mezzogiorno	Puglia/Centro- Nord	Puglia/Italia
	Valori %		
Pil ai prezzi di mercato	18,8	5,6	4,3
Consumi finali interni*	18,7	7,5	5,4
Spese per consumi finali delle famiglie	19,1	6,9	5,0
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP*	17,6	9,7	6,2
Investimenti fissi lordi*	18,1	5,0	3,9

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES. * Le elaborazioni sono su dati del 2013.

3. Il prodotto e le importazioni nette

I ritardi strutturali della Puglia e dell'intero Mezzogiorno rispetto al resto del Paese possono essere meglio compresi se si procede all'analisi delle serie storiche territoriali per gli ultimi venti anni. Indicizzando il PIL a valori concatenati (anno di riferimento 2010) è possibile evidenziare quattro distinte fasi.

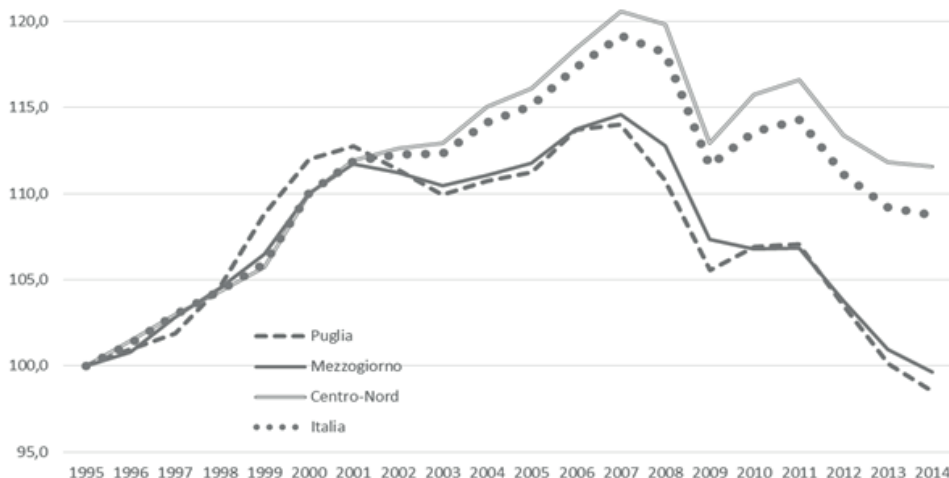
Tra il 1995 ed il 2001 i ritmi di crescita del reddito pugliese (che passa da 64,8 a 73,3 miliardi di euro) è assolutamente virtuoso: non solo i valori risultano in linea con il Mezzogiorno, col Centro-Nord e con l'Italia nel triennio 1995-1997, ma addirittura manifestano quote ancor più prestanti tra il 1998 ed il 2001; in quest'ultimo anno, infatti, la Puglia guadagna circa 13 punti di PIL rispetto al 1995.

Il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord inizia a pronunciarsi a partire dal 2002 allorquando, rispetto all'anno precedente, la Puglia arretra, col proprio PIL, di 1,3 punti, a fronte di una flessione dello 0,4% osservato per il Mezzogiorno, e di variazioni positive dello 0,5% e dello 0,2% registrate rispettivamente per il Centro-Nord e l'intero Paese. In questa seconda fase, la Puglia è praticamente allineata al Mezzogiorno seguendo i medesimi ritmi di crescita fino al 2007, quando tutte le ripartizioni in questione raggiungono i rispettivi picchi di crescita (la Puglia registrerà 74,3 miliardi di euro e l'Italia 1.688 miliardi). Nel 2007 il differenziale di indice tra Puglia e Centro-Nord è di 6,4 punti percentuali.

Il divario si accentua ancora di più nella terza fase, a partire dal 2008, allorquando il gap raggiunge +8,9% per divenire del 10,1% nel 2011 quando, a fronte di un Centro-Nord che manifesta segni di lieve ripresa, il Mezzogiorno nel suo complesso continua a mantenere posizioni assai critiche. Nel quarto periodo osservato, concernente il triennio 2012-2014, si manifestano, nelle regioni centrosettentrionali del Paese, timidi tentativi di uscita dalla crisi; ancora statica è, invece, la reazione del contesto meridionale e della Puglia in particolare, che nel 2014 registra un PIL a valori concatenati pari a 66,5 miliardi di euro ed un ritardo, in termini di numeri indice, di 8,8 punti percentuali rispetto al Centro-Nord.



Fig. 1 - PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010). Numeri indice (1995=100).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Osservando le variazioni percentuali annuali e cumulate, per specifico periodo, è possibile cogliere ulteriori elementi di analisi. Con riferimento al primo anno della crisi la Puglia flette il proprio PIL (a valori concatenati) di 4,7 punti percentuali, in linea con il Mezzogiorno (-4,8) nel suo complesso. Ben più marcata è, invece, la flessione del Centro-Nord del Paese (-5,7%). Già nel 2010 le differenze territoriali si fanno più evidenti: la Puglia guadagna un +0,7% rispetto al precedente anno, a fronte di un incremento positivo assegnato alle regioni centro-settentrionali di 2,4 punti percentuali.

Nel 2012 la Puglia perde un punto percentuale di PIL rispetto al precedente anno, rispetto alle regioni centro-settentrionali che flettono del 3,1%. Ma la coda della crisi si fa maggiormente sentire nel Mezzogiorno nel 2013, allorquando si registra un -2,5% a fronte di un -2,3% rilevato per la Puglia e di -1,5% per il Centro-Nord.

Indicazioni ancor più nette si rilevano dalle variazioni cumulate per periodo. E' interessante notare che nel periodo 1995-2001 la Puglia segna un incremento del proprio PIL pari a 13,1 punti percentuali, ovvero, oltre un punto percentuale in più rispetto all'intera ripartizione meridionale e, comunque, molto meglio di quanto osservato per il Centro-Nord e l'Italia nel complesso (per le quali il delta è di +12,4%).

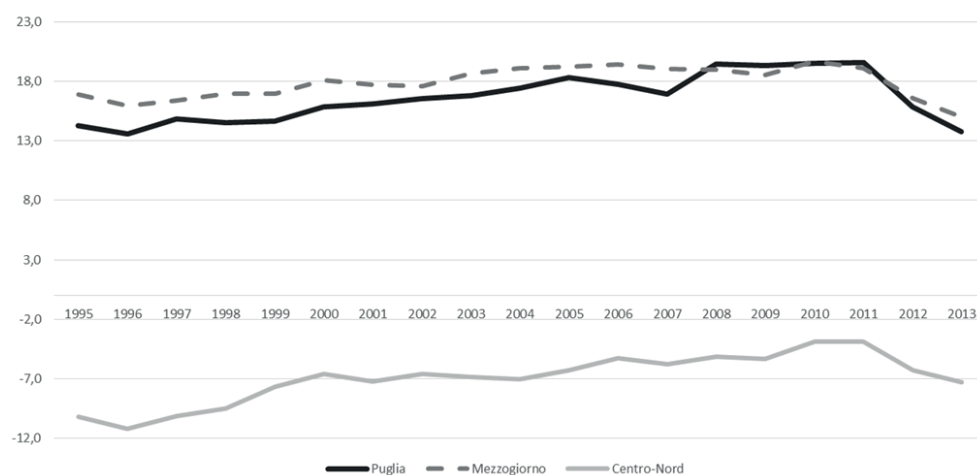
Nel periodo pre-crisi, 2002-2007, la forza di crescita del reddito pugliese si attenua, allorquando la variazione percentuale è del 2,6% rispetto al Centro-Nord, che fa registrare un incremento quasi triplo (+7,2%). E' il periodo della crisi 2008-2014 a manifestare gli aspetti più critici. Tuttavia, la Puglia pur perdendo 7,7 punti di PIL - passando da 72,1 a 66,5 miliardi di euro -, si dimostra molto più virtuosa del Mezzogiorno nel suo complesso (che registra un delta pari a -11,1%) e non molto distante dalle performance sia del Centro-Nord, che riesce a contenere la perdita di reddito nella misura di 7,2 punti percentuali, sia dell'intero Paese che flette dell'8,1%.

Tab. 3 – PIL ai prezzi di mercato: variazioni percentuali annuali 2009-2014 (valori concatenati, anno di riferimento 2010).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	cumulata 1995- 2001	cumulata 2002- 2007	cumulata 2008- 2014
Puglia	-4,7	0,7	0,3	-1,0	-2,3	-0,8	13,1	2,6	-7,7
Mezzogiorno	-4,8	-0,6	-0,6	-2,0	-2,5	-1,1	12,2	3,3	-11,1
Centro-Nord	-5,7	2,4	0,9	-3,1	-1,5	-0,3	12,4	7,2	-7,2
Italia	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	12,4	6,3	-8,1

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Fig. 2 - Puglia e ripartizioni: incidenza percentuale delle importazioni nette sul totale delle risorse - Anni 1995-2013 (valori a prezzi correnti).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Nel 1995 le importazioni nette della Puglia raggiungevano 7,5 miliardi di euro ed un peso relativo rispetto al totale delle risorse pari al 14,2%. Da allora fino al 2007, tale grandezza macroeconomica (osservata in valori correnti) si è mossa in una banda di oscillazione compresa tra il 13% e 19% e comunque a livelli sempre inferiori rispetto al contesto ripartizionale del Mezzogiorno nel suo complesso. Proprio nel primo anno della crisi (2008) l'entità delle importazioni nette si è assestata intorno a 17 miliardi di euro, superando l'incidenza del 19% sulle risorse complessive e mantenendosi - sino al 2011 - in termini relativi sempre sopra al contesto circoscrizionale. Gli ultimi due anni disponibili vedono il ritorno del Mezzogiorno sulla Puglia. Diverso è lo scenario delle regioni centro-settentrionali che evidenziano un rapporto sempre negativo, mostrando una maggiore vivacità nella propria bilancia commerciale rispetto a quanto rilevabile nel meridione del Paese.

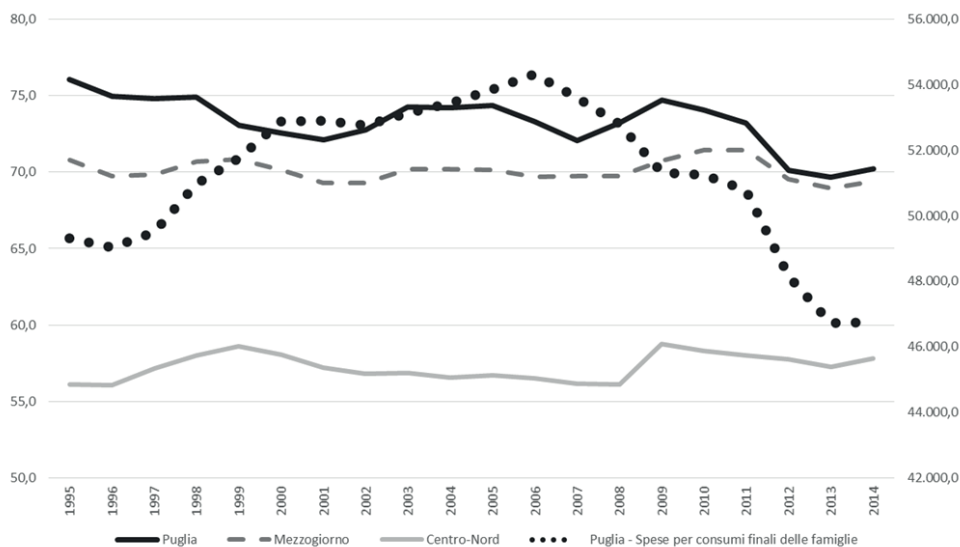


4. I consumi e gli investimenti

La caduta dei redditi e dell'occupazione rilevati nella crisi economica degli ultimi anni ha manifestato chiare ripercussioni sui consumi delle famiglie. Osservando il trend della serie storica della Puglia (valori concatenati, anno di riferimento 2010) in termini assoluti, si evince che sino al 2006 i consumi delle famiglie sono sempre crescenti con un picco di 54,3 miliardi di euro; è nel periodo 2007-2014 che l'abbattimento — di 7,5 miliardi di euro - diviene cronico e persistente. Solo l'ultimo biennio (2013-2014) fa rilevare un certo mantenimento della quota intorno ai 46 miliardi di euro.

In termini relativi, invece, il peso specifico dei consumi delle famiglie sul PIL regionale è via via diminuito, passando dal 76% nel 1995, al 72,1% nel 2007 e assestandosi al 70% nel 2014. Le quote relative regionali, comunque, sono sempre superiori a quelle del Mezzogiorno. Diversa è la serie del Centro-Nord ove i consumi delle famiglie incidono sul proprio PIL sempre nella misura del 56-58%, durante l'intero ventennio osservato e, dunque, relativamente sempre molto meno rispetto al contesto pugliese.

Fig. 3 – 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 1995-2014.

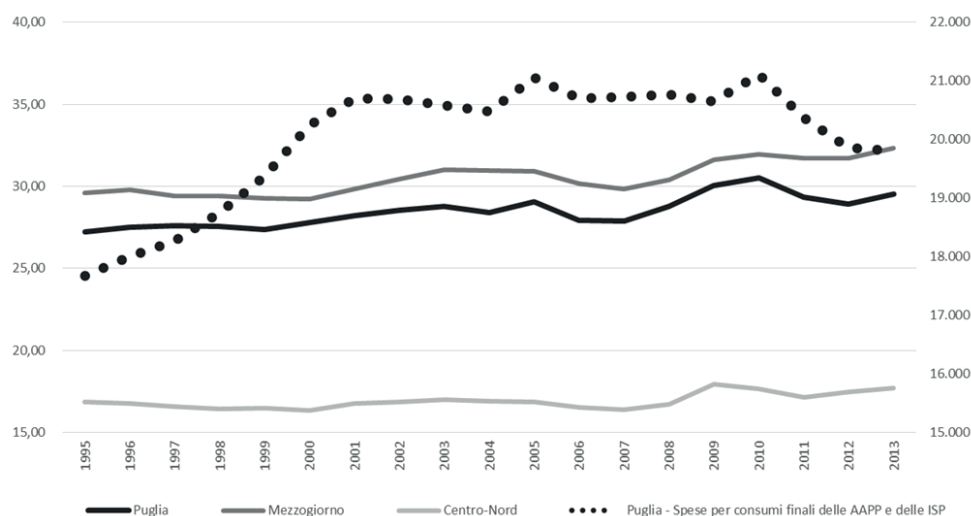


Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Con riferimento alla serie storica delle spese per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche e degli Istituti Sociali Privati, la Puglia evidenzia un'impennata dei consumi tra il 1995 e il 2001, cui segue un andamento pressoché costante fino al 2010, anno nel quale le spese hanno raggiunto il valore massimo pari a 21,1 miliardi di euro. Successivamente si assiste ad una contrazione costante delle spese in termini assoluti, che raggiungono nel 2014 i 19,8 miliardi. La contemporanea contrazione del PIL regionale, superiore rispetto a quella rilevata per le spese delle AAPP e delle ISP, determina

un andamento crescente di queste ultime in termini percentuali. Tale andamento, riscontrabile a partire dal 2007, anno nel quale le spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP costituivano il 27,9% del PIL regionale, prosegue sino al 2014, quando tale quota diviene il 29,5% del PIL. Il confronto con le altre ripartizioni considerate, evidenzia come l'andamento regionale della quota dei consumi dell'Amministrazione Pubblica rispetto al PIL sia sempre inferiore rispetto all'omologo dato del Mezzogiorno, che nel 2014, assume un valore del 32,3%, ma nettamente superiore rispetto al dato del Centro-Nord, che nell'arco di tempo considerato rimane, in media, pari a circa 17 punti percentuali.

Fig. 4 – 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 (valori concatenati, anno di riferimento 2010, milioni di euro) - Anni 1995-2013.



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Il freno che ha riguardato il processo di accumulazione di capitale industriale negli anni della crisi ha comportato chiaramente ricadute critiche e ripercussioni negative anche sull'aggregato degli investimenti fissi lordi (IFL), molto più intensamente nel Mezzogiorno di quanto sia accaduto nelle regioni centro-settentrionali del Paese.

Ciò ha ridimensionato più che proporzionalmente il potenziale di crescita dell'area meridionale in funzione di un processo di disinvestimento che non solo ha inciso sulla competitività dell'intero Mezzogiorno, ma ha anche alimentato un effettivo processo di *downsizing* delle imprese meridionali, sempre più in difficoltà nella fase di aggancio al ciclo produttivo ed alla crescita nazionale e/o internazionale, che ha più massicciamente riguardato le regioni del Centro-Nord.

Nello specifico dettaglio dei dati, per il periodo 2008-2013 il Mezzogiorno ha visto diminuire i propri investimenti fissi lordi del 32,9%, a fronte di una flessione di -25,6 punti percentuali registrata per il Paese nel suo complesso. E nonostante per la Puglia il

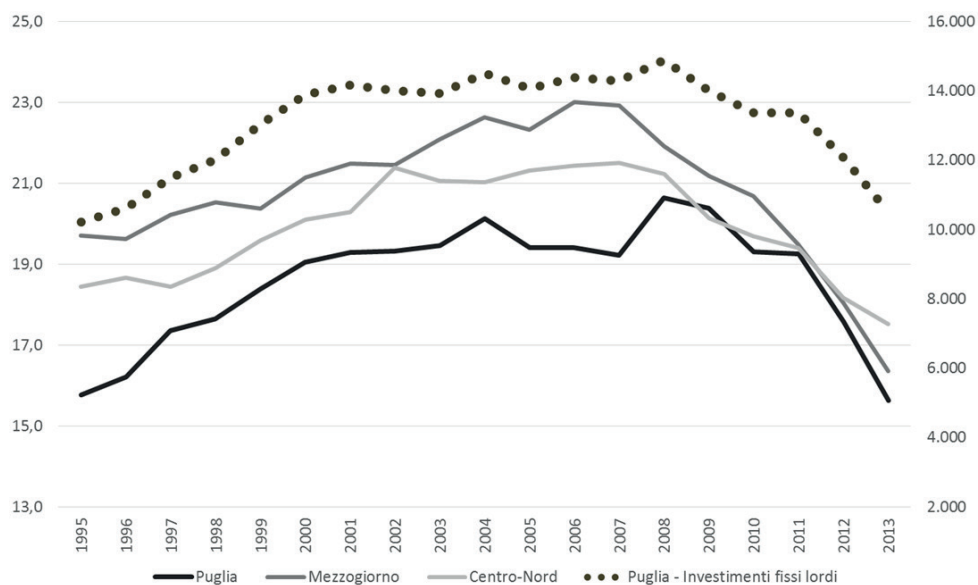


calo sia stato pari a 29,5 punti, nel 2013 si sono raggiunti i medesimi livelli di 20 anni prima (10,5 miliardi di euro, valori concatenati).

In termini relativi, il rapporto IFL/PIL vede, dal 1995, per Puglia, Mezzogiorno e Centro-Nord, trend sempre crescenti sino al periodo 2007-2008. Sebbene in questo arco di tempo la Puglia faccia rilevare incidenze sempre inferiori a quelle del Centro-Nord e dell'intera ripartizione meridionale, per altro verso, anche nel periodo della crisi la regione pugliese mostra valori sempre inferiori alle omologhe quote registrate nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, ma con un differenziale via via più assottigliato nel tempo.

Degno di nota è l'elemento rinveniente dalla lettura dell'intera serie ventennale: se per la Puglia, gli IFL pesano sul PIL il 15,8% nel 1994 e il 15,6% nel 2014, per il Mezzogiorno, nel medesimo arco di tempo, si flette dal 19,7% al 16,4%; medesimo trend per le regioni centro-settentrionali che osservavano un calo dal 18,4% a 17,5 punti percentuali.

Fig. 5 – 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 1995-2013.



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

5. Il Valore aggiunto

Nel periodo 2008-2014, il valore aggiunto prodotto in Puglia si è ridotto di circa 4,8 miliardi. La tabella seguente evidenzia come tale importante riduzione sia imputabile quasi esclusivamente al settore industriale, che ha fatto registrare una variazione negativa di circa 4 miliardi – distribuita tra i comparti dell'industria in senso stretto e delle costruzioni.

L'evoluzione dei pesi percentuali del valore aggiunto pugliese per ramo sulle circoscrizioni territoriali conferma come nel periodo della crisi si sia registrata, a livello complessivo, una sostanziale invarianza rispetto ai valori del Centro-Nord e dell'intero Paese, mentre, con riferimento al Mezzogiorno, il trend pare sensibilmente positivo.

In relazione ai singoli settori, si riscontra un peggioramento della situazione pugliese rispetto al Centro-Nord ed all'Italia in tutti i comparti tranne che nei servizi. Rispetto alla ripartizione meridionale, invece, si registrano per la Puglia trend negativi sia nel settore agricolo che in quello delle costruzioni.

Tab. 4 - Valore aggiunto ai prezzi base per ramo (valori concatenati, anno di riferimento 2010 (a); milioni di euro per la Puglia e incidenza percentuale dei valori della Puglia sulle altre circoscrizioni) - Anni 2008, 2011, 2014.

Rami	Incidenza percentuale della Puglia su											
	Puglia			Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2.479,1	2.235,4	2.103,3	21,1	19,7	20,0	14,6	12,7	11,9	8,6	7,7	7,5
Industria	14.738,1	12.362,2	10.819,8	19,7	20,4	19,9	4,6	4,3	4,1	3,7	3,5	3,4
In senso stretto	10.056,8	8.541,0	8.072,2	19,9	20,6	21,1	4,0	3,7	3,7	3,3	3,1	3,1
Costruzioni e lavori del												
Genio civile	4.683,7	3.821,2	2.784,1	19,4	20,0	17,3	6,9	6,6	5,7	5,1	5,0	4,3
Servizi	48.379,8	48.479,0	48.000,8	18,0	18,5	18,9	6,0	6,0	6,1	4,5	4,5	4,6
Valore aggiunto ai prezzi base	65.616,8	63.076,6	60.895,4	18,4	18,9	19,1	5,7	5,6	5,7	4,4	4,3	4,4

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

(a) L'utilizzo degli indici a catena comporta la perdita di additività delle componenti concatenate espresse in termini monetari. Infatti la somma dei valori concatenati delle componenti di un aggregato non è uguale al valore concatenato dell'aggregato stesso. Il concatenamento attraverso gli indici di tipo Laspeyres garantisce tuttavia la proprietà di additività per l'anno di riferimento e per l'anno seguente.

Esaminando le variazioni percentuali fatte registrare in Puglia dal valore aggiunto, si osserva in primo luogo come la contrazione, complessivamente pari al 7,2% nel periodo 2008-2014, si sia equamente distribuita tra il triennio più recente (2014-2012, -3,5%), e quello immediatamente precedente (2012-2009, -3,9%). Rispetto ai singoli settori, le costruzioni hanno subito in Puglia una contrazione molto più pesante nel secondo triennio della crisi, mentre sia l'agricoltura che l'industria in senso stretto hanno fatto registrare percentuali negative peggiori dal 2009 al 2011.

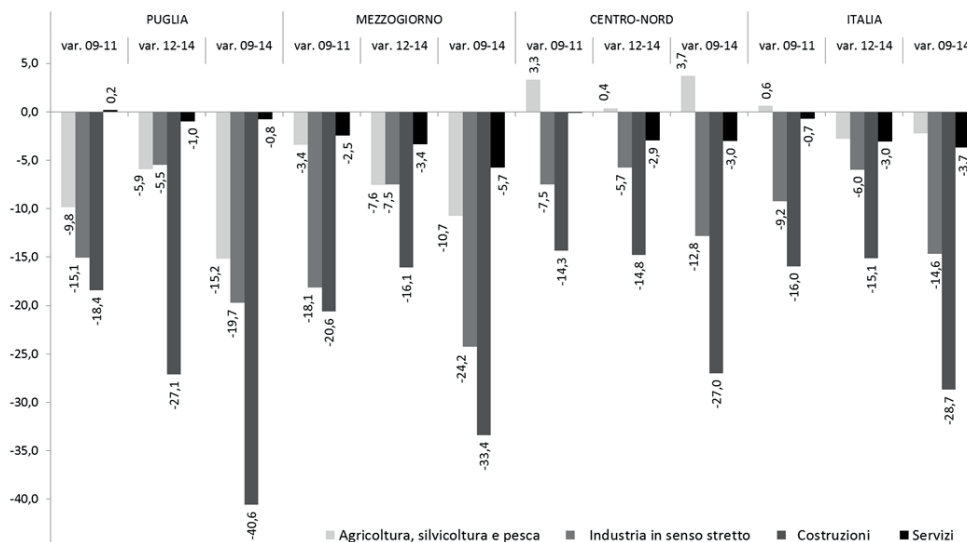
Anche nelle altre ripartizioni territoriali gli andamenti – tutti negativi – relativi al complesso del valore aggiunto, risultano abbastanza equamente distribuiti tra il primo ed il secondo periodo della crisi (con percentuali sensibilmente peggiori per il Centro-Nord tra il 2012 e il 2014) e, con riferimento ai singoli settori, spiccano, in tutte e tre le circoscrizioni, le percentuali fortemente negative fatte registrare dalle costruzioni, men-



tre nel Mezzogiorno particolarmente drammatici risultano anche gli andamenti dell'industria in senso stretto.

Le uniche variazioni positive, tutte peraltro piuttosto minime, riguardano l'andamento dell'agricoltura al Centro-Nord nei tre periodi considerati, quello della stessa agricoltura in Italia nel periodo 2009-2011 e dei servizi in Puglia sempre nel triennio 2009-2011.

Fig. 6 - Variazioni percentuali del valore aggiunto ai prezzi base per ramo e circoscrizione (valori concatenati, anno di riferimento 2010).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

In sostanza, questi dati confermano come, in un quadro di complessivo calo del prodotto registrato nell'intero Paese, tale flessione sia stata, negli anni della crisi, decisamente più marcata in Puglia e nel Mezzogiorno, in tutti i settori ed in particolare in quello dell'industria in senso stretto.

6. Valore aggiunto per occupato

Il valore aggiunto in termini reali per occupato è pari a 46.667 euro nel 2014, circa 3.800 euro in meno rispetto al 2000. Vi è un'ampia variabilità tra i diversi macro-settori con valori che vanno dai circa 21.000 euro per occupato dell'agricoltura ai circa 50.000 euro per occupato dei servizi. Il valore aggiunto per occupato della Puglia è sostanzialmente uguale a quello del Mezzogiorno ma è inferiore del 23% a quello del Centro-Nord.

Tab. 5 - Valore aggiunto per occupato per settore (valori concatenati, anno di riferimento 2010, euro per la Puglia e incidenza percentuale dei valori della Puglia sulle altre circoscrizioni) - Anni 2000, 2008, 2011, 2014.

	2000	2008	2011	2014
Puglia				
Agricoltura, silvicoltura e pesca	18.942,5	20.122,8	17.811,6	21.594,5
Industria	49.370,0	43.785,2	40.866,9	42.117,0
In senso stretto	48.094,2	47.707,7	45.406,9	46.445,2
Costruzioni e lavori del Genio civile	51.483,4	37.231,0	33.402,0	33.503,3
Servizi	56.128,1	51.511,7	51.568,0	50.495,3
VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE	50.535,8	46.902,6	46.105,3	46.666,7
Mezzogiorno				
		Incidenza percentuale		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	91,2	92,4	84,2	99,9
Industria	98,2	94,7	94,1	96,0
In senso stretto	90,1	90,1	91,7	94,5
Costruzioni	117,9	101,8	97,5	95,5
Servizi	101,3	96,8	98,2	97,9
VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE	98,7	95,1	95,6	97,3
Centro-Nord				
Agricoltura, silvicoltura e pesca	50,0	50,0	41,0	51,3
Industria	82,0	71,8	69,4	72,1
In senso stretto	79,2	74,4	70,7	73,7
Costruzioni	90,7	72,1	75,6	75,6
Servizi	82,8	79,4	80,1	81,5
VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE	78,1	74,2	73,9	77,1
Italia				
Agricoltura, silvicoltura e pesca	67,2	67,4	57,9	69,5
Industria	85,1	76,0	73,5	76,0
In senso stretto	81,0	76,8	73,7	76,6
Costruzioni	98,4	79,9	81,0	80,5
Servizi	87,6	83,7	84,5	85,5
VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE	83,2	79,1	78,8	81,6

Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

Prendendo in esame l'andamento del valore aggiunto per occupato per singolo settore negli anni 2000, 2008, 2011 e 2014, si ha la conferma di come in Puglia le performance peggiori abbiano interessato il settore industriale – ed in particolare le costruzioni – e quello dei servizi, mentre si registra un trend nel complesso leggermente positivo per l'agricoltura.



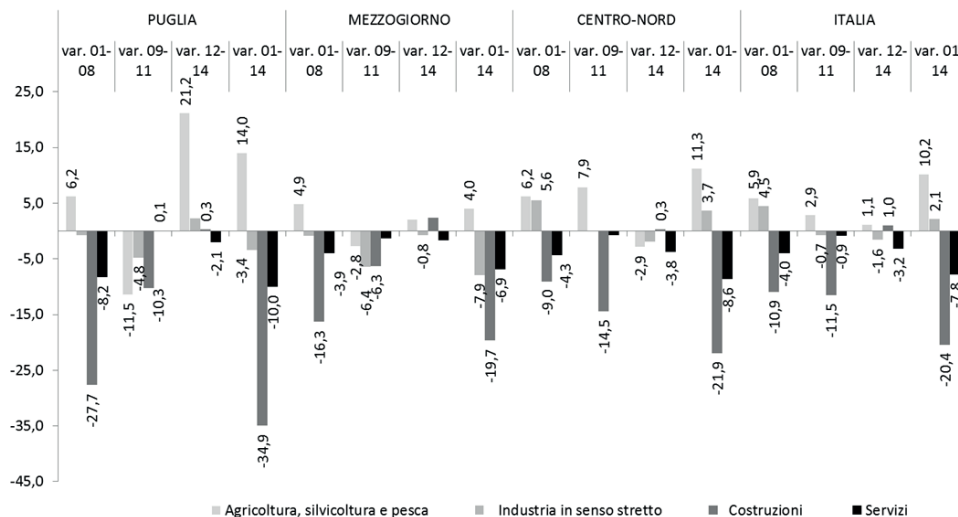
La stessa evoluzione si registra nei pesi percentuali rispetto al Mezzogiorno, che attestano per la Puglia, al 2014, un prodotto per occupato decisamente peggiorato rispetto al dato circoscrizionale per le costruzioni ed i servizi ed, al contrario, sensibilmente migliorato per l'agricoltura.

Anche rispetto alle ripartizioni Centro-Nord e Italia si osservano, nel periodo 2000-2014, variazioni negative del valore aggiunto per occupato soprattutto nei settori industriale in senso stretto, delle costruzioni e dei servizi, mentre i dati relativi all'agricoltura sono pressoché stazionari.

Confrontando le variazioni fatte registrare nel periodo 2000-2014 dalle ripartizioni territoriali rispetto al valore aggiunto per occupato nei singoli settori, si osserva come la variazione del +14% relativa all'agricoltura in Puglia sia molto maggiore di quella fatta registrare dal Mezzogiorno (+4%), e superiore anche al dato nazionale (+10%) e del Centro-Nord (+11%).

Rispetto all'industria in senso stretto, sia l'Italia che il Centro-Nord fanno registrare variazioni positive (rispettivamente +2% e +4%), mentre il calo pugliese (-3%) risulta molto più contenuto di quello dell'intero Mezzogiorno (-8%). Al contrario, per il settore costruzioni e per quello dei servizi, è proprio la Puglia a far registrare le riduzioni percentuali più significative, pari per le costruzioni al -35% (a fronte di un -20% del Mezzogiorno, -22% del Centro-Nord e -20% dell'intera Italia) e per i servizi a -10% (-7% nel Mezzogiorno, -9% nel Centro-Nord e -8% in Italia).

Fig. 7 - Variazioni percentuali del valore aggiunto per occupato per ramo e circoscrizione (valori concatenati, anno di riferimento 2010).



Fonte: ISTAT (2015). Elaborazioni IPRES.

7. *Conclusioni*

Il prodotto interno lordo (PIL) della Puglia si è attestato nel 2014 intorno ad un valore di circa 69,2miliardi di euro in termini nominali; con un peso del 18,8% sul PIL del Mezzogiorno, del 5,6% su quello del Centro-Nord e del 4,3% di quello medio nazionale la regione ha una posizione nel sistema economico e produttivo di tutto rilievo in ambito nazionale e anche europeo.

La contrazione del PIL in termini reali registrata nel corso del 2014 (-0,8% rispetto al 2013) e negli anni precedenti a partire dal 2008 (-7,7%) determina una perdita di circa 5,5 miliardi. Tuttavia, secondo le prime previsioni di diversi istituti di ricerca economica nazionale (SVIMEZ; Prometeia), una leggera ripresa è stimata per l'anno in corso, con una dinamica più robusta nel 2016.

Si tratta di una ripresa ancora incerta, soggetta a diversi rischi, soprattutto per la ripartizione del Mezzogiorno e per la Puglia, e di dimensioni insufficienti a garantire incrementi occupazionali e di produttività significativi. Queste indicazioni mostrano, da un lato, le condizioni di resilienza dell'economia regionale e, dall'altro, evidenziano difficoltà strutturali, condivise con l'intero Mezzogiorno, che, accentuate dalla crisi, hanno radici più profonde.

L'analisi di lungo periodo evidenzia un comportamento della Puglia sostanzialmente simile a quello dell'intero Mezzogiorno, con differenze non molto significative in riferimento al PIL e alle principali variabili della domanda (consumi delle famiglie, della PA e delle Istituzioni Sociali Private, investimenti fissi lordi ed importazioni nette di beni e servizi). Con riferimento alla dinamica del PIL, si possono osservare tre fasi del divario della Puglia rispetto alle Regioni del Centro-Nord: dal 1995 al 2001 si registra una lieve contrazione, negli anni tra il 2002 e il 2007 il divario aumenta sensibilmente e si mantiene sostanzialmente stazionario negli anni della crisi (2008 – 2014).

La lunga crisi del periodo 2008-2014 è stata caratterizzata da una doppia recessione che ha avuto un impatto differente sull'economia pugliese. La prima, di natura finanziaria, ha colpito le economie dotate di un significativo peso nella concorrenza internazionale, attraverso una brusca riduzione dell'interscambio, che ha inciso sulle aree con una rilevante presenza dell'industria manifatturiera e di un numero importante di imprese che esportano. La seconda, connessa alla gestione dei debiti sovrani, ha inciso in modo più profondo nei territori maggiormente dipendenti dalla spesa pubblica corrente e per investimenti.

La Puglia ha subito un impatto sul PIL fortemente negativo a causa soprattutto della seconda recessione, in ragione delle proprie condizioni strutturali di "dipendenza" dai flussi di risorse esterne. Infatti, mentre nel Centro-nord si osserva un tasso negativo dell'1,5% e dello 0,3% nel 2013 e nel 2014, in Puglia negli stessi anni si rileva una riduzione, rispettivamente, del 2,3% e dello 0,8%.

Le importazioni nette di beni e servizi, quale indicatore sintetico di dipendenza dall'esterno dell'economia regionale, oscillano tra il 13 ed il 19% delle risorse totali negli ultimi venti anni; raggiungono il picco nel 2010 e 2011 per poi ridursi negli anni successivi, assestandosi intorno ad una quota del 13,8% nel 2014. Questo indicatore evidenzia come la dimensione strutturale di fondo dell'economia regionale non sia sostanzialmente cambiata nel corso dell'ultimo ventennio, almeno sotto il profilo macroeconomico, con una significativa "dipendenza" dal flusso di risorse esterne per la propria sostenibilità.



Sul fronte della domanda interna tengono sostanzialmente i consumi, mentre si contraggono in modo significativo gli investimenti fissi lordi. Questi ultimi, dopo aver raggiunto un picco nel 2008 con circa 14,8 miliardi di euro in termini reali, subiscono una forte contrazione soprattutto a partire dal 2012, raggiungendo nel 2013 circa 10,5 miliardi di euro in termini reali (circa 4,3 miliardi in meno rispetto al 2008).

Tuttavia, gli investimenti rappresentano ancora una quota rilevante del PIL pugliese, superiore a quella delle altre ripartizioni territoriali.

Infine, anche l'analisi di lungo periodo del valore aggiunto settoriale e del valore aggiunto per occupato conferma, in sostanza, come, in un quadro di complessiva contrazione registrata nell'intero Paese negli anni della crisi, il calo del prodotto sia stato decisamente più marcato in Puglia e nel Mezzogiorno, in tutti i settori produttivi, ed in particolare in quello dell'industria in senso stretto. Quest'ultima, con valore aggiunto di circa 8,1 miliardi di euro in termini reali nel 2014, rappresenta una quota del 13,3% del valore aggiunto totale regionale; quota superiore a quella del Mezzogiorno (11,9%), ma nettamente inferiore a quella del Centro-Nord del Paese (20,4%).

9.

Il mercato del lavoro in Puglia

Sommario: 1. Il mercato del lavoro nel 2014; 1.1 I principali indicatori di sintesi; 1.2. Il mercato del lavoro tra giovani e anziani; 1.3 Il potenziale di lavoro; 1.4 Settori e carattere dell'occupazione; 1.5 Le Comunicazioni Obbligatorie; 2. Il mercato del lavoro nel primo semestre 2015; 2.1 I principali indicatori di sintesi; 2.2 Il potenziale di lavoro; 2.3 Settori e carattere dell'occupazione; 3. Rapporti di lavoro attivati e cessati nel primo semestre 2015; 3.1 Le Comunicazioni Obbligatorie; 3.2 L'Osservatorio INPS.

1. Il mercato del lavoro nel 2014

1.1 I principali indicatori di sintesi

Nel 2014 l'occupazione in Puglia ammonta a 1.144.00 unità e diminuisce di 15.000 unità rispetto all'anno precedente (-1,3%), ma di ben 135.000 unità rispetto al 2008 (-10,5%), anno in cui si avvia il periodo di grande recessione internazionale, nazionale e anche regionale.

La contrazione dell'occupazione in termini assoluti rispetto all'anno precedente, è da attribuire sostanzialmente ai maschi; ma ancor più significativa è la riduzione rispetto al 2008 (-120.000 unità, il 13,9% in meno).

Le donne, pur partendo da dimensioni nettamente inferiori in termini quantitativi rispetto ai maschi (rappresentano il 35,1% del totale dell'occupazione nel 2014), subiscono una contrazione di 5.000 unità rispetto al 2013 e di ben 15.000 unità rispetto al 2008.

Tab. 1 - Puglia - Popolazione in età da lavoro per condizione lavorativa - Anno 2014 (valori assoluti in migliaia e valori %).

	Valori assoluti	Variazione rispetto 2013		Variazione rispetto 2008		
		Assoluta	%	Assoluta	%	
		Occupazione				
Maschi	742	-10	-1,3	-120	-13,9	
Donne	402	-5	-1,2	-15	-3,6	
Totale	1.144	-15	-1,3	-135	-10,5	
		Disoccupazione				
Maschi	176	14	8,6	87	98,1	
Femmine	136	14	11,3	58	73,0	
Totale	312	28	9,7	145	86,3	
		Forze di lavoro				
Maschi	918	4	0,4	-33	-3,4	
Femmine	538	9	1,7	43	8,6	
Totale	1.456	13	0,9	10	0,7	

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.



La disoccupazione ammonta a 312.000 unità nel 2014, con un aumento di 28.000 unità rispetto al 2013 (+9,7%) e di 145.000 (+86,3%) rispetto al 2008. La disoccupazione maschile aumenta dell'8,6% rispetto al 2013 e raddoppia rispetto al 2008.

La disoccupazione femminile aumenta in misura maggiore rispetto a quella dei maschi tra il 2013 e il 2014, mentre aumenta del 73% rispetto al 2008.

L'aumento della disoccupazione è l'effetto congiunto della diminuzione dell'occupazione e dell'aumento delle forze di lavoro. Queste ultime ammontano a 1.456.000 nel 2014 e aumentano sia rispetto al 2013 sia al 2008.

È da sottolineare la forte contrazione delle forze di lavoro maschili nel 2014 rispetto al 2008, con una riduzione di ben 33.000 unità, a fronte di un incremento di 43.000 unità della componente femminile.

Le donne hanno contribuito in modo quasi esclusivo all'aumento delle forze di lavoro. Date le dinamiche occupazionali osservate, la maggior presenza delle donne sul mercato del lavoro è da attribuire alla necessità di cercare lavoro soprattutto per riuscire a sostenere i redditi familiari, erosi dalle crescenti difficoltà nel mantenere la condizione di occupato da parte del percettore di reddito principale in famiglia, per la maggior parte dei casi maschio.

L'aumento delle forze di lavoro è anche l'altra faccia della medaglia della riduzione dell'area dell'inattività. Questo vuol dire che le donne sempre più escono dall'area della inattività alla ricerca di un lavoro, anche se lo sbocco probabile in questa fase è la disoccupazione.

Il tasso di occupazione è pari al 42,1% della popolazione attiva tra 15 e 64 anni di età, in diminuzione di 0,2 punti percentuali rispetto al 2013 e di ben 4,4 punti percentuali rispetto al 2008.

La contrazione del tasso di occupazione è da attribuire in modo quasi esclusivo ai maschi che subiscono una riduzione dell'8,3% tra il 2008 e il 2014 a fronte di una contrazione dello 0,7% da parte delle donne.

Tab. 2 - Puglia - Indicatori del mercato del lavoro - Anno 2014 (valori % 15-64 anni).

	2014	Variazione punti % rispetto a	
		2013	2008
		Tasso di occupazione	
Maschi	55,1	-0,3	-8,3
Femmine	29,5	-0,1	-0,7
Totale	42,1	-0,2	-4,4
		Tasso di disoccupazione	
Maschi	19,4	1,4	9,9
Femmine	25,5	2,2	9,5
Totale	21,6	1,7	9,9
		Tasso attività	
Maschi	68,4	0,8	-1,7
Femmine	39,5	1,0	3,7
Totale	53,8	0,9	1,0

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

La modesta contrazione del tasso di occupazione femminile se da una lato sembra suggerire una certa "tenuta" dell'occupazione nel corso degli anni della crisi, dall'altro lato rileva un importante passo indietro rispetto ai progressi registrati tra il 2004 ed il 2012, anno in cui è stato raggiunto il valore massimo del tasso di occupazione femminile in età 15-64 anni pari a circa il 31,1%.

Il tasso di disoccupazione raggiunge nel 2014 il 21,6% delle forze di lavoro, valore massimo raggiunto nell'ultimo decennio, con un aumento di 1,7 punti percentuali rispetto al 2013 e di 9,9 punti percentuali rispetto al 2008.

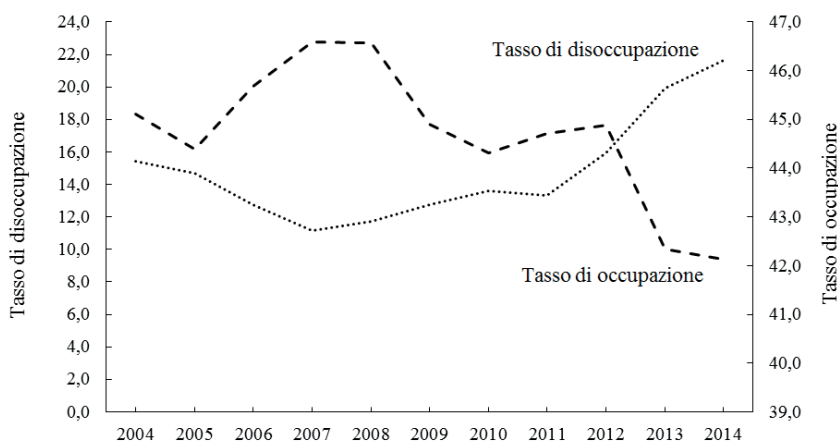
Il dato complessivo del tasso di disoccupazione è la risultante di un tasso di occupazione maschile pari al 19,4% e femminile pari al 25,5%.

Il tasso di attività è pari al 53,8 % della popolazione in età da lavoro 15-64 anni, in aumento di circa l'1% rispetto al 2008. Tale aumento è il frutto esclusivo dell'incremento registrato tra il 2013 e il 2014.

Considerando la dinamica del tasso di occupazione e di disoccupazione nell'ultimo decennio emerge con molta evidenza l'impatto fortemente negativo sull'occupazione regionale della crisi nazionale e internazionale dell'economia.

Infatti, si può osservare come tra il 2004 ed il 2007 aumenta in Puglia il tasso di occupazione e diminuisce, anche significativamente, il tasso di disoccupazione. A partire dal 2008 questi due indicatori subiscono un forte impatto negativo: una contrazione significativa del tasso di occupazione e una accelerazione nell'aumento del tasso di disoccupazione.

Fig. 1 - Puglia - Tasso di occupazione (dx) e tasso di disoccupazione (sx) (valori %).

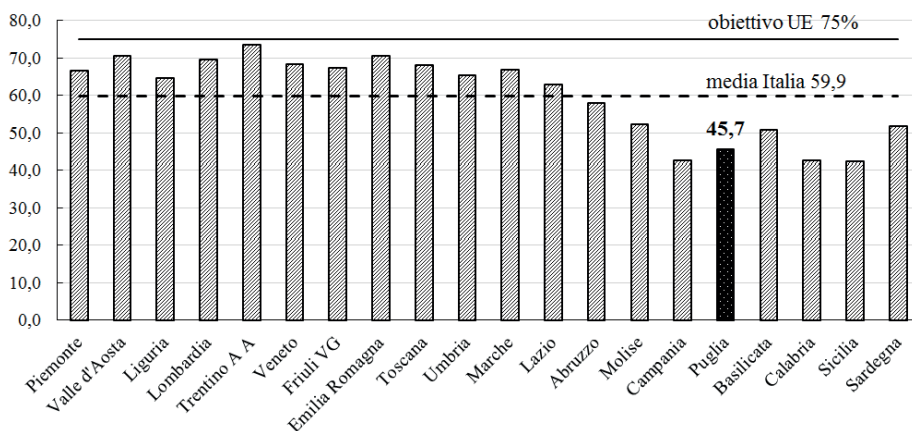


Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

In prospettiva dell'Agenda Europea 2020, risulta molto distante l'obiettivo target del tasso di occupazione sia a livello nazionale ma soprattutto a livello regionale. Come è noto l'obiettivo posto a base del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali a livello europeo è pari ad un tasso di occupazione del 75% tra le persone con una età tra 20 e 64 anni.



Fig. 2 - Puglia - Tasso di occupazione in età 20-64 anni - Anno 2014 (valori %).

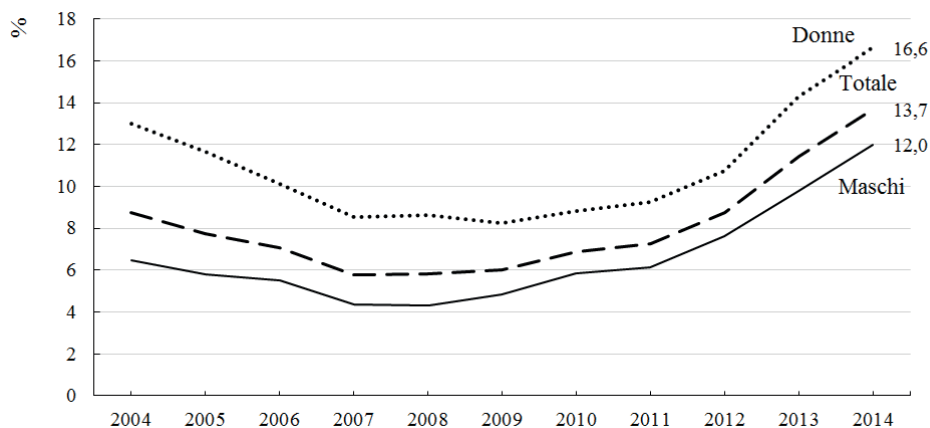


Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

La Puglia fa registrare un tasso di occupazione per questa classe di età del 45,7% nel 2014 circa 29 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo target. La situazione media a livello nazionale è migliore ma il divario rispetto all'obiettivo target è di circa 15 punti percentuali. Un divario enorme, tanto che l'obiettivo target ancora in essere nei programmi di riforma nazionale è pari al 67-69%, ovvero tra 6 e 8 punti percentuali in meno (corrispondenti a circa 2,2-2,9 milioni di occupati in meno).

Un aspetto particolarmente critico è l'aumento del tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi o più in cerca di occupazione): nel 2014 è pari al 13,7% delle forze di lavoro e rappresenta ormai il 63,4% della totale della disoccupazione complessiva.

Fig. 3 - Puglia - Tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi o più valori %).



Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

Nel corso dell'ultimo decennio il tasso di disoccupazione di lunga durata è stato caratterizzato da una significativa accelerazione a partire dal 2010, dopo una fase di contrazione fino al 2008-2009. L'accelerazione ha riguardato sia i maschi che le donne.

Da questi dati emerge la permanenza, anche nel 2014, della situazione di difficoltà del sistema produttivo pugliese nella creazione di occupazione netta addizionale.

I dati del 1° semestre 2015, come si vedrà più avanti, evidenziano una leggera ripresa dell'occupazione da attribuire alle condizioni economiche esterne favorevoli (costo dell'energia basso, cambio euro/dollaro favorevole) e al "pacchetto incentivi alla nuova occupazione" della legge di stabilità per il 2015. Invece, è da considerare congiuntamente agli sgravi contributivi un effetto derivante dalla riforma del cosiddetto "jobs act", solo a partire dal secondo trimestre 2015, considerato che i primi decreti attuativi sono stati approvati agli inizi di marzo.

1.2 Il mercato del lavoro tra giovani e anziani

Le dinamiche complessive medie dell'occupazione analizzate nascondono situazioni e comportamenti molto differenziati tra popolazione giovanile e più anziana.

Tab. 3 - Puglia - Occupazione per classe di età - Anni 2008, 2014 (valori assoluti e variazione %).

	2014 (migliaia)		Variazione assoluta 2008-2014		Variazione % 2008-2014	
	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne
15-24	51	17	-46	-15	-47,5	-46,4
25-34	227	9	-99	-30	-30,3	-24,8
35-54	665	311	-26	13	-3,7	6,0
55-64	186	62	35	17	23,2	37,2
65 E +	14	2	0,5	-0,2	3,7	-7,3
Totale	1.144	406	-135	-15	-10,5	-3,6

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

Nel 2014 l'occupazione giovanile (15-24 anni) ammonta a 51.000 persone, appena il 4,4% del totale degli occupati; per le donne tale quota scende al 4,2%.

Poco meno del 60% dell'occupazione riguarda le persone in età centrale tra 35 e 54 anni, tale quota aumenta a circa il 77% per le donne occupate nella medesima fascia di età: questa situazione evidenzia le criticità nel mercato del lavoro delle donne nelle fasce di età in cui le scelte familiari e di maternità sono prevalenti e quelle in cui i carichi di cura sono maggiori (le donne in età più avanzata di 65 anni in poi).

Sotto il profilo dinamico, si può osservare come nel periodo della lunga crisi occupazionale non per tutte le fasce di età si è rilevata una contrazione dell'occupazione.

La riduzione dell'occupazione è da attribuire soprattutto alle classi di età più giovani. In particolare le persone nella fascia di età 15-24 anni vedono quasi un dimezzamento dei livelli occupazionali raggiunti nel 2008; un comportamento simile è riscontrabile anche per le giovani donne.



Nello stesso periodo aumenta, invece, l'occupazione più anziana. In particolare cresce quella nella fascia di età tra 55 e 64 anni sia per i maschi ma soprattutto per le donne, che partivano da valori molto modesti nel 2008.

Cresce in modo significativo l'occupazione dei maschi nella fascia di età oltre i 64 anni.

Molto probabilmente la dinamica positiva dell'occupazione nelle fasce di età più avanzata è il risultato di almeno due fatti:

- l'impatto crescente della riforma previdenziale degli ultimi anni che ha portato ad un aumento dell'età in cui sia uomini che donne occupate possono andare in pensione;
- la necessità di contrastare l'erosione del reddito familiare, dovuto alle difficoltà occupazionali e di produzione di redditi personali delle persone più giovani.

I valori più elevati del tasso di occupazione si rilevano nelle fasce di età centrali tra 35 e 54 anni intorno al 54%-56% (per le donne si osservano valori nettamente inferiori tra 35% e 39%).

Rispetto al 2008 il tasso di occupazione complessivo aumenta di circa 5,5 punti percentuali per la fascia di età 55-64 anni, un valore simile si riscontra per le donne. Per queste ultime, inoltre, si osserva un incremento del tasso di occupazione anche per la fascia di età centrale 35-44 anni.

Tab. 4 - Puglia - Tasso di occupazione per classe di età - 2014 (valori %).

Classi di età	2014		Variazione 2014-2008	
	Totale	Donne	Totale	Donne
15-24	11,1	7,8	-8,6	-5,7
25-34	45,1	36,1	-11,4	-5,3
35-44	56,2	39,4	-4,2	1,8
45-54	53,6	35,0	-4,6	0,0
55-64	36,8	23,6	5,4	5,4
15-64	42,1	29,5	-4,5	-0,7
Totale	32,7	22,1	-4,5	-1,2

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

Ma allora, si può dire che l'aumento dell'occupazione nella fascia di età più anziana ha avuto l'effetto di "ostruzione" per le opportunità occupazionali per i più giovani alla ricerca del lavoro?

Questa conclusione non sembra corretta. In primo luogo perché implica che le opportunità di lavoro siano uguali tra le fasce di popolazione giovanile e quelle più anziane, mentre tra questi due gruppi si possono osservare significative differenze in termini di conoscenze, di titolo di studio, di settori di interesse, di motivazioni al lavoro e anche di costo del lavoro.

In secondo luogo, l'effetto di "ostruzione" degli occupati più anziani rispetto a quelli più giovani, implica un'economia in stato stazionario, che non si "muove", anzi arretra. Ma in questo caso non si tratta di "ostruzione", bensì di mancanza di sviluppo complessivo e quindi di opportunità di nuovo lavoro e di lavoro nuovo.

1.3 Il potenziale di lavoro

Ormai da diverso tempo a livello comunitario e nazionale, per comprendere in maniera più corretta la dimensione complessiva del mercato del lavoro, si fa ricorso ad un altro indicatore oltre a quello noto di forze di lavoro: le forze di lavoro potenziali che riguardano due categorie di inattivi:

- inattivi disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro;
- inattivi che cercano lavoro ma non sono disponibili immediatamente.

Sono quelli che comunemente vengono definiti “gli scoraggiati”, cioè quelle persone che reagiscono alle difficoltà di trovare lavoro passando dalla ricerca attiva di un lavoro all’inattività e viceversa nel caso di percezione di opportunità crescenti di trovare lavoro nella fase espansiva del ciclo economico.

La disoccupazione, spesso si alimenta da questa sorta di “riserva di lavoro” nella fase espansiva dell’economia con qualche risultato paradossale: aumenta l’occupazione ma aumenta anche la disoccupazione; questo accade perché le forze di lavoro aumentano più dell’occupazione nel medesimo periodo.

In Italia, a differenza di altri Paesi membri dell’UE, le forze di lavoro potenziali hanno una dimensione significativa: nel 2014 ammontano a 3.457.000 persone di cui 2.067.000 donne (il 60% del totale), pari al 13,6% del forze di lavoro + le forze potenziali 15-74 anni. In Germania tale valore è pari al 2,5%, in Francia al 2,5%-2,6%, in Spagna al 6%. È anche per questo che il confronto con questi Paesi deve essere fatto con molta cautela quando si parla di tasso di disoccupazione e tasso di attività; più sicuro è l’indicatore del tasso di occupazione.

In Puglia le forze di lavoro potenziali ammontano a 373.000 persone nel 2014, circa l’11% del totale nazionale. Come era da attendersi, circa il 62% sono donne. Le forze potenziali sono aumentate del 17% tra il 2008 e il 2014, per la maggior parte tale incremento è da attribuire ai maschi che sono cresciuti in valore assoluto di 39.000 persone (+39,3%) nello stesso periodo.

Tab. 5 - Puglia - Forze di lavoro potenziali per sesso 15-74 anni (valori assoluti e variazione %).

	Valori assoluti 2014	Variazione assoluta rispetto a		Variazione % rispetto a	
		2013	2008	2013	2008
Maschi	140	-1	39	-0,7	39,3
Femmine	233	10	15	4,3	6,8
Totale	373	9	54	2,4	17,1

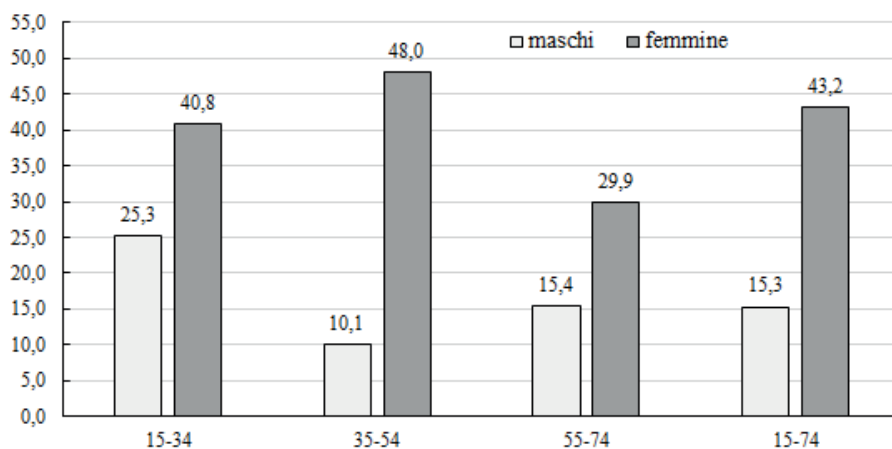
Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

La quota delle forze di lavoro potenziali 15-74 anni di età è pari in Puglia al 25,6% del totale delle forze di lavoro nella medesima classe di età; tale valore supera quello medio nazionale di ben 12 punti percentuali. Un’articolazione per classi di età evidenzia come il valore massimo dell’indicatore viene raggiunto in Puglia, nella classe di età giovanile (15-34 anni) con il 31,6% del totale delle forze di lavoro nella medesima classe.

Sono le forze potenziali femminili a determinare i grandi numeri della Puglia. Infatti, a fronte del 15,3 dei maschi, la quota delle forze potenziali femminili 15-74 anni di età ammonta al 43,2% sul totale della forza lavoro della medesima classe di età, con una differenza di ben 28 punti percentuali.



Fig. 4 - Puglia - Forze lavoro potenziali (su 100 forze lavoro) per classi di età e sesso - Anno 2014 (valori %).



Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

Tuttavia, le maggiori differenze si riscontrano nella classe di età 35-54 anni dove le forze di lavoro potenziali femminili sono quasi la metà del totale delle forze di lavoro nella medesima classe di età, a fronte di un valore per i maschi del 10,1%.

Tra gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), l'ISTAT propone anche il *tasso di mancata partecipazione al lavoro delle persone nella classe di età 15-74 anni*. Questo valore è dato dalla quota di disoccupati + una quota delle forze di lavoro potenziali¹. Si tratta, quindi, di un indicatore che stima una sorta di gap delle forze di lavoro “inutilizzate”, ma disponibili a lavorare ove ce ne fosse l'opportunità concreta.

Tab. 6 - Puglia - Tasso di non partecipazione* per sesso - Anno 2014 (valori % 15-74 anni).

	Valori %	Variazioni in punti % rispetto a	
		2013	2008
		Puglia	
Maschi	29,7	1,2	12,2
Femmine	47,6	2,0	6,9
Totale	37,3	1,7	10,4
		Italia	
Maschi	19,3	1,0	8,3
Femmine	27,3	1,3	5,7
Totale	22,9	1,2	7,3

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

*Forze di lavoro potenziali 15-74 anni su 100 forze di lavoro 15-74 anni

¹ Il tasso di non partecipazione è dato dalla percentuale di disoccupati di 15-74 anni + forze di lavoro potenziali di 15-74 anni sul totale delle forze di lavoro 15-74 anni + forze di lavoro potenziali 15-74 anni. Le forze potenziali riguardano gli inattivi che non cercano lavoro ma disponibili a lavorare e gli inattivi che cercano lavoro ma disponibili a lavorare nelle 4 settimane che precedono la rilevazione.

In Puglia il tasso di mancata partecipazione è pari al 37,3% delle forze di lavoro 15-74 anni nel 2014, in valore assoluto la mancata partecipazione al lavoro riguarda circa 685.000 persone. Il tasso di non partecipazione aumenta sia con riferimento al 2013 che al 2008.

Le donne hanno un tasso di mancata partecipazione al lavoro pari al 47,6% delle forze di lavoro 15-74 anni, circa 18 punti percentuali in più dei maschi, con un aumento superiore a quello degli uomini rispetto al 2013 ma non rispetto al 2008.

La Puglia rileva un gap rispetto al dato medio nazionale di circa 14,4 punti percentuali in più nel tasso di mancata partecipazione al lavoro. Il gap per la componente femminile è di circa 20,3 punti percentuali contro i 10,4 punti percentuali dei maschi rispetto al relativo valore medio per l'intero paese.

1.4 Settori e carattere dell'occupazione

La dinamica complessiva dell'occupazione è composta da quella alle dipendenze e quella indipendente². L'occupazione alle dipendenze è pari a 846.000 persone nel 2014 e rappresenta circa il 74% del totale.

Rispetto al 2013, l'occupazione alle dipendenze rileva un aumento dello 0,9% (attribuibile esclusivamente alla componente maschile), mentre l'occupazione indipendente scende sotto le 300.000 unità, con una riduzione di circa 22.000 persone (-6,8%). Pertanto il 2014 è stato un anno molto difficile per l'occupazione autonoma, che per la prima volta nell'ultimo decennio rileva un ammontare inferiore alla soglia delle 300.000 unità.

Rispetto al 2008, l'occupazione dipendente ha mostrato una maggiore contrazione in termini percentuali rispetto a quella indipendente, rispettivamente -11% e -9,2%.

Tab. 7 - Puglia - Carattere dell'occupazione per sesso - Anno 2014 (valori in migliaia).

	2014	Variazione assoluta		Variazione %	
		2013-2014	2008-2014	2013-2014	2008-2014
Dipendenti					
Maschi	525	7	-93	1,4	-15,0
Femmine	321	0	-12	0,0	-3,6
Totale	845	7	-105	0,9	-11,0
Indipendenti					
Maschi	218	-17	-27	-7,3	-11,1
Femmine	81	-5	-3	-5,6	-3,6
Totale	298	-22	-30	-6,8	-9,2

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

² Rientrano tra gli occupati indipendenti le seguenti categorie: gli imprenditori individuali, i liberi professionisti e i lavoratori autonomi, i professionisti, con o senza partita Iva individuale, i soci delle società di persone o di capitali, se non iscritti nella gestione ordinaria dell'Inps, a condizione che effettivamente partecipino all'attività lavorativa nella società, i familiari coadiuvanti se prestano lavoro nell'impresa senza il corrispettivo di una prefissata retribuzione contrattuale e versano i contributi per le assicurazioni previdenziali o di infortunio sul lavoro.



Dall'anno di avvio della profonda crisi economica internazionale e nazionale, l'occupazione alle dipendenze in Puglia è diminuita di circa 105.000 unità, contro le 30.000 unità dell'occupazione indipendente e ha riguardato principalmente la componente maschile.

Sotto il profilo dei macro-settori produttivi, l'occupazione nei servizi ammonta ormai a circa 800.000 unità, il 70% del totale dell'occupazione; l'industria in senso stretto con 183.000 unità nel 2014 è pari a circa il 16% del totale dell'occupazione; l'agricoltura rappresenta il 7,6%, le costruzioni il 6,3% del totale.

Sotto il profilo dinamico è opportuno distinguere l'andamento rispetto al 2013 e quello di più lungo periodo (rispetto al 2008).

Rispetto al 2013, l'aspetto interessante e molto positivo da considerare è l'aumento di 4.000 occupati nell'*industria in senso stretto* (+ 2,3% in Puglia, + 1,4% a livello medio nazionale), da attribuire esclusivamente alle componenti maschile.

Aumenta l'occupazione nei servizi diversi dal commercio e dal turismo, con una crescita di 21.000 unità (+3,9% in Puglia, +1% a livello medio nazionale).

Tab. 8 - Puglia - Occupazione per macro-settore e sesso - Anno 2014 (valori assoluti in migliaia e variazioni %).

	2014	Variazione assoluta		Variazione percentuale	
		2013	2008	2013	2008
Agricoltura					
Maschi	59	-10	-13	-14,9	-17,4
Femmine	27	-6	-7	-17,9	-20,0
Totale	87	-16	-19	-15,9	-18,3
Industria in S.S.					
Maschi	155	10	-17	6,6	-10,1
Femmine	28	-6	-9	-16,5	-23,6
Totale	183	4	-26	2,3	-12,5
Costruzioni					
Maschi	69	-12	-52	-14,8	-42,8
Femmine	2	-1	-2	-18,3	-43,8
Totale	72	-13	-54	-14,9	-42,8
Commercio e turismo					
Maschi	158	-2	-15	-1,0	-8,6
Femmine	83	-10	-12	-10,5	-12,8
Totale	240	-11	-27	-4,5	-10,1
Altri servizi					
Maschi	300	4	-23	1,5	-7,1
Femmine	261	17	15	6,9	5,9
Totale	562	21	-8	3,9	-1,5
Totale					
Maschi	742	-10	-120	-1,3	-13,9
Femmine	402	-5	-15	-1,2	-3,6
Totale	1.144	-15	-135	-1,3	-10,5

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

* Dati non destagionalizzati.

Tutti gli altri settori (agricoltura, costruzione commercio e turismo) subiscono una contrazione dell'occupazione.

Rispetto al 2008, emerge il forte ridimensionamento dell'industria delle costruzioni con una contrazione di circa il 43% dell'occupazione, circa 13.000 unità in meno nel 2014. Anche l'agricoltura subisce una significativa riduzione dell'occupazione (-18,3%). L'industria in senso stretto diminuisce del 12,5%, circa 4 punti percentuali in più rispetto al dato medio nazionale. Si riduce l'occupazione nei settori del commercio e del turismo (-10,1%), mentre l'occupazione negli altri servizi si riduce di appena l'1,5% (ma a livello medio nazionale si osserva un incremento di circa il 2,2% nello stesso periodo).

1.5 Le Comunicazioni Obbligatorie

Un'altra fonte di analisi del mercato del lavoro è quella delle Comunicazioni Obbligatorie (COB) gestite dal Ministero del Lavoro, che ha differenze importanti rispetto alle indagini sul mercato del lavoro dell'ISTAT³.

Con riferimento ai dati annuali delle COB si possono distinguere le "posizioni lavorative" (i contratti di lavoro realizzati), i lavoratori interessati e il numero medio di contratti per lavoratore, in quanto uno stesso lavoratore può avere più di un contratto di lavoro nel trimestre e nell'anno.

Tab. 9 - Puglia - Attivazioni e cessazioni - Anni 2009, 2013, 2014 (valori assoluti).

	2014	2013	2009
		Attivazioni	
Posizioni lavorative	1.036.331	1.000.591	794.402
Lavoratori	480.162	472.398	436.481
n. medio di contratti	2,2	2,1	1,8
		Cessazioni	
Posizioni lavorative	1.031.528	1.019.230	764.719
Lavoratori	480.172	484.986	417.024
n. medio di contratti	2,2	2,1	1,8
		Saldo	
Posizioni lavorative	4.803	-18.639	29.683
Lavoratori	-10	-12.588	19.457

Fonte: Ministero del Lavoro. Elaborazioni IPRES.

Anche in relazione a questa fonte di dati si rileva da un lato la criticità del 2013 con un saldo negativo sia delle posizioni lavorative che dei lavoratori interessati, dall'altro la sostanziale tenuta del 2014, con un saldo positivo delle posizioni lavorative e un trascurabile valore negativo del saldo in termini di lavoratori interessati.

È interessante sottolineare come siano aumentati rispetto al 2009, anno in cui si sono consolidati i dati rilevati attraverso le COB, le posizioni lavorative e i lavoratori

³ Tale fonte di dati è differente da quella ISTAT non tanto per la qualità dei dati, quanto per la natura delle due fonti: statistiche campionarie la seconda, dati amministrativi le prime, persona occupata la seconda, posizioni lavorative la prima, occupazione dipendente e indipendente la seconda, occupazione alle dipendenze la prima.



attivati, evidenziando una certa dinamicità del mercato del lavoro regionale. Tuttavia, sono aumentate ancor di più le cessazioni sia delle posizioni lavorative che dei lavoratori interessati.

Infine, si osserva un numero medio di contratti per lavoratore di 2,2, in aumento rispetto al 2009 (1,8), un segnale da un lato della maggiore flessibilità dall'altro della frammentarietà del mercato del lavoro regionale.

2. Il mercato del lavoro nel primo semestre 2015

2.1 I principali indicatori di sintesi

Nel primo semestre 2015 l'occupazione in Puglia ammonta a 1.184.000 unità e aumenta di 31.000 unità rispetto all'anno precedente (+2,7%), ma di appena 7.000 unità rispetto al 2013 (+0,6%), anno in cui si è verificato un altro momento di crisi significativa dell'economia europea, dal momento di avvio del 2008.

L'aumento dell'occupazione in termini assoluti è da attribuire in modo quasi esclusivo agli uomini rispetto sia all'anno precedente, ma ancor più rispetto al 2013.

Le donne, pur partendo da dimensioni nettamente inferiori in termini quantitativi rispetto agli uomini (rappresentano il 35% del totale dell'occupazione nel primo semestre 2015), subiscono una contrazione di 1.000 unità rispetto al 2014 e di ben 3.000 unità rispetto al 2013.

Tab. 10 - Puglia- Popolazione in età da lavoro (15 anni in su) per condizione lavorativa nel I semestre 2015 (valori assoluti in migliaia e variazioni %).

	Valori assoluti I° sem 2015	Variazione rispetto I° sem 2014		Variazione rispetto I° sem 2013	
		Assoluta	%	Assoluta	%
Occupazione					
Maschi	769	32	4,3	11	1,4
Femmine	415	-1	-0,2	-3	-0,8
Totale	1.184	31	2,7	7	0,6
Disoccupazione					
Maschi	178	4	2,3	20	12,9
Femmine	117	-17	-12,6	-5	-3,9
Totale	295	-13	-4,2	16	5,6
Forze di lavoro					
Maschi	947	36	3,9	31	3,4
Femmine	532	-18	-3,2	-8	-1,5
Totale	1.479	18	1,2	23	1,6

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

La disoccupazione ammonta a 295.000 unità nel I semestre 2015, con una riduzione di 13.000 unità rispetto al 2014 (-4,2%) e di un aumento di 16.000 unità (+5,6%) rispetto al 2013.

La disoccupazione maschile aumenta del 2,3% rispetto al I semestre 2014 e del 12,9% rispetto al 2013.

La disoccupazione femminile diminuisce di 17.000 unità rispetto al I semestre 2014 (-12,6%) e di 5.000 unità rispetto al 2013 (-3,9%).

La diminuzione della disoccupazione è l'effetto congiunto dell'aumento dell'occupazione maggiore dell'incremento delle forze di lavoro. Queste ultime sono aumentate di 18.000 unità rispetto al I semestre 2014 e di 23.000 unità rispetto al 2013, riducendo contemporaneamente l'area dell'inattività.

Tuttavia, l'aumento delle forze di lavoro mostra una dinamica differente tra uomini e donne: i primi aumentano sia rispetto al I semestre del 2014 che del 2013, mentre le seconde subiscono una contrazione sia rispetto all'anno precedente che al biennio di riferimento. Ciò significa che l'aumento delle forze di lavoro complessive è da attribuire esclusivamente agli uomini. Molto probabilmente questo è l'effetto congiunto di due fenomeni:

- una maggiore permanenza sul mercato del lavoro degli over 55 anni, che sono soprattutto maschi, come confermato dai dati nazionali e per ripartizioni territoriali (non disponibili a livello regionale per trimestri)⁴;
- una maggiore difficoltà delle donne, soprattutto giovani donne, a trovare lavoro; la percezione di questa maggiore difficoltà influenza la decisione di uscire dal mercato del lavoro formale verso l'area dell'inattività e/o del lavoro sommerso.

La riduzione della disoccupazione che si è verificata nel I semestre 2015 rispetto allo stesso periodo del 2014 è da attribuire in modo particolare alle persone senza alcuna esperienza lavorativa precedente (-10.000 disoccupati) con una netta prevalenza delle donne.

Tab. 11 - Puglia: Indicatori del mercato del lavoro nel I semestre 2015, 15-64 anni (valori %).

	2015	Variazione punti percentuali rispetto a	
		2014	2013
		Tasso di occupazione	
Maschi	57,1	2,5	1,4
Femmine	30,5	0,0	0,1
Totale	43,6	1,3	0,8
		Tasso di disoccupazione	
Maschi	18,8	-0,3	1,6
Femmine	21,9	-2,3	-0,6
Totale	19,9	-1,1	0,8
		Tasso attività	
Maschi	70,6	2,9	3,1
Femmine	39,1	-1,1	-0,1
Totale	54,7	0,9	1,5

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

Il *tasso di occupazione* nel I semestre 2015 è pari al 43,6% della popolazione attiva tra 15 e 64 anni di età. Una disaggregazione per sesso evidenzia un gap significativo tra uomini e donne: il tasso di occupazione maschile è pari al 57,1% nel I semestre 2015, circa 26,6 punti percentuali in più rispetto a quello delle donne,

Il tasso di occupazione è in aumento sullo stesso periodo dell'anno precedente (+1,3 punti percentuali) e del 2013 (+0,8 punti percentuali). Tale aumento è da attribuire in modo esclusivo ai maschi: + 2,5 punti percentuali rispetto al 2014 e +1,4 punti per-

⁴ Cfr. Istat "Occupati e disoccupati II trimestre 2015", pubblicato il 01.09.2015.



tuali rispetto al 2013, a fronte di una stazionarietà dell'indicatore per la componente femminile.

Il *tasso di disoccupazione* raggiunge nel I semestre 2015 il 19,9%% delle forze di lavoro, in diminuzione rispetto al medesimo periodo del 2014 (-1,1 punti percentuali) e in aumento rispetto al medesimo periodo del 2013 (+0,8 punti percentuali).

Il gap nel tasso di disoccupazione tra uomini e donne è di soli 3 punti percentuali.

Il *tasso di attività* nel I semestre 2015 è pari al 54,7 % della popolazione in età da lavoro 15-64 anni, in aumento di 0,9 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2014 e di 1,5 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2013. Tale aumento è il risultato esclusivo della componente maschile, mentre la componente femminile evidenzia una contrazione dell'indicatore in ambedue i periodi considerati.

2.2 Il potenziale di lavoro

Questo indicatore influenza in modo significativo la misura in termini di valori assoluti della disoccupazione e in termini di valori percentuali del tasso di disoccupazione.

In Puglia le forze di lavoro potenziali ammontano a 377.000 persone nel I semestre 2015, circa il 10,6% del totale nazionale. Come era da attendersi, circa il 63,5% sono donne. Le forze potenziali sono aumentate del 6,1% nel I semestre 2015 rispetto allo stesso periodo del 2014 e del 2,7% rispetto allo stesso periodo del 2013. Per la maggior parte tale incremento è da attribuire alle donne che sono aumentate in valore assoluto di 17.000 persone (+7,5%) nello stesso periodo del 2014 e di 12.000 persone (+5,3%) nello stesso periodo del 2013.

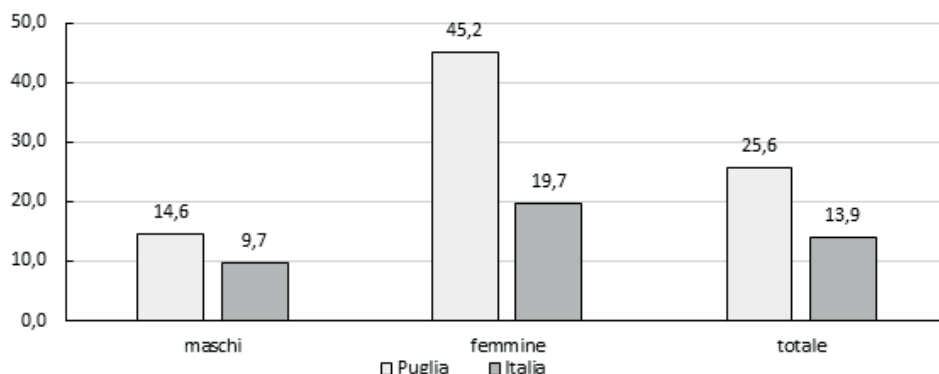
Tab. 12 - Puglia - Forze di lavoro potenziali per sesso 15-74 anni - I semestre (variazione assoluta in migliaia e %).

	Valori assoluti (migliaia) 2015	Variazione assoluta (migliaia) rispetto a		Variazione % rispetto a	
		2014	2013	2014	2013
Maschi	138	5	-2	3,8	-1,5
Femmine	239	17	12	7,5	5,3
Totale	377	22	10	6,1	2,7

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

La quota delle forze di lavoro potenziali 15-74 anni di età è pari in Puglia al 25,6% del totale delle forze di lavoro nella medesima classe di età; tale valore supera quello medio nazionale di circa 12 punti percentuali. Una disaggregazione per sesso evidenzia come le forze di lavoro potenziali femminili rappresentano il 45,2% delle forze di lavoro femminili contro il 14,6% degli uomini. Pertanto, nell'ambito delle forze di lavoro potenziali, sono quelle femminili a determinare i grandi numeri della Puglia.

Fig. 5 - Forze lavoro potenziali (su 100 forze lavoro) per sesso - I semestre 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

In Puglia il tasso di mancata partecipazione è pari al 36,0% delle forze di lavoro 15-74 anni nel I semestre 2015; in valore assoluto la mancata partecipazione al lavoro riguarda circa 680.000 persone. Il tasso della mancata partecipazione diminuisce rispetto al I semestre 2014 (-0,3), ma aumenta rispetto allo stesso periodo del 2013 (+0,8%).

Tab. 13 - Tasso di non partecipazione* per sesso 15-74 anni - I semestre 2015 (valori %).

	Valori % 2015	Variazioni in punti % rispetto a	
		2014	2013
		Puglia	
Maschi	29,0	-0,2	1,1
Femmine	45,8	0,0	0,8
Totale	36,0	-0,3	0,8
		Italia	
Maschi	19,6	0,4	1,6
Femmine	27,2	0,1	1,3
Totale	23,0	0,3	1,6

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES. *Forze di lavoro potenziali 15-74 anni su 100 forze di lavoro 15-74 anni.

Le donne hanno un tasso di mancata partecipazione al lavoro nel I semestre 2015 pari al 45,8% delle forze di lavoro 15-74 anni, circa 17 punti percentuali in più dei maschi, con una stazionarietà rispetto allo stesso periodo del 2014, ma con un aumento rispetto allo stesso periodo del 2013.

La Puglia rileva un gap rispetto al dato medio nazionale di circa 13 punti percentuali in più nel tasso di mancata partecipazione al lavoro nel I semestre 2015. Il gap per la componente femminile è di circa 18,7 punti percentuali contro i 9,4 punti percentuali dei maschi rispetto al relativo valore medio per l'intero paese.



2.3 Settori e carattere dell'occupazione

La dinamica complessiva dell'occupazione è composta da quella alle dipendenze e quella indipendente. L'occupazione alle dipendenze è pari a 866.000 persone nel I semestre 2015 e rappresenta circa il 73,1% del totale.

Rispetto allo stesso periodo del 2014, l'occupazione alle dipendenze rileva un aumento di 41.000 unità (+4,9%), attribuibile per la maggior parte alla componente maschile; mentre l'occupazione indipendente nello stesso periodo è pari a 318.000 unità, con una riduzione di circa 10.000 persone rispetto allo stesso periodo del 2014 (-3%).

Tab. 14 - Puglia - Carattere dell'occupazione per sesso - I semestre 2015 (valori assoluti in migliaia variazione %).

	2015	Variazione assoluta		Variazione %	
		2015-2014	2015-2013	2015/2014	2015/2013
Dipendenti					
Maschi	541	35	20	6,9	3,8
Femmine	324	6	-2	1,9	-0,8
Totale	866	41	17	4,9	2,1
Indipendenti					
Maschi	228	-3	-9	-1,2	-4,0
Femmine	90	-7	-1	-7,1	-0,9
Totale	318	-10	-10	-3,0	-3,1

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

L'aumento dell'occupazione alle dipendenze è attribuibile sia ad un effetto di sostituzione di una quota parte dell'occupazione che impropriamente veniva definita "indipendente o autonoma" (si pensi alle collaborazioni occasionali, alle collaborazioni coordinate e continuative, ecc.), ormai in gran parte non più applicabili con la recente riforma del lavoro (job act); sia ad un effetto delle politiche di incentivazione delle nuove occupazioni definite nella Legge di Stabilità per il 2015.

Sotto il profilo dei macro-settori produttivi, l'occupazione nei *servizi* ammonta ormai a circa 848.000 unità, il 71,5%% del totale nel I semestre del 2015; *l'industria in senso stretto* con 171.000 unità nel 2015 rappresenta circa il 14% del totale; le costruzioni con 87.000 occupati rappresentano il 7,3% del totale; l'agricoltura con 78.000 occupati rappresenta il 6,6 del totale.

Il macro settore con la maggior quota di occupati alle dipendenze è l'industria in senso stretto con l'83,8%, quello con la minore quota è il settore dei servizi che fa riferimento al commercio e turismo con circa il 56%; il valore medio complessivo per l'intera economia regionale è pari al 73,1%, a livello nazionale il valore medio si attesta al 75,6% nel primo semestre 2015.

Sotto il profilo dinamico, un confronto tra il I semestre del 2015 e quello dell'anno precedente evidenzia il dato che desta un po' di preoccupazione riguardante la contrazione dell'occupazione *nell'industria in senso stretto* (-12.000 occupati totali, 6,4% in meno). Tale contrazione ha riguardato in misura maggiore l'occupazione alle dipendenze (-7.000 occupati, 4,8% in meno).

Tab. 15 - Puglia - Occupazione per macro-settore e sesso - I° semestre 2015 - I° semestre 2014 (valori assoluti in migliaia).

	2015		Variazione assoluta 2015-2014		Variazione percentuale 2015/2014	
	Occupazione totale	Dipendenti	Occupazione totale	Dipendenti	Occupazione totale	Dipendenti
Agricoltura						
Maschi	56	41	1	2	1,2	6,2
Femmine	22	15	-4	-2	-13,9	-9,1
Totale	78	56	-3	1	-3,6	1,6
Industria in s.s.						
Maschi	140	119	-16	-11	-10,3	-8,7
Femmine	31	24	4	4	16,6	19,9
Totale	171	143	-12	-7	-6,4	-4,8
Costruzioni						
Maschi	84	54	13	13	18,8	31,5
Femmine	3	3	-0	1	-5,2	37,2
Totale	87	56	13	14	17,9	31,7
Commercio e turismo						
Maschi	167	87	7	10	4,5	13,0
Femmine	94	59	12	6	15,2	11,9
Totale	260	146	20	16	8,1	12,6
Altri servizi						
Maschi	323	241	27	21	9,1	9,5
Femmine	265	224	-14	-3	-5,0	-1,5
Totale	588	465	13	17	2,3	3,9
Totale						
Maschi	769	541	32	35	4,3	6,9
Femmine	415	324	-1	6	-0,2	1,9
Totale	1.184	866	31	41	2,7	4,9

Fonte: ISTAT-RCFL. Elaborazioni IPRES.

* Dati non destagionalizzati.

È da sottolineare, invece, l'aspetto positivo dell'incremento significativo dell'occupazione totale e alle dipendenze nell'industria delle *costruzioni* dopo un lungo periodo in cui si sono verificate continue riduzioni (rispettivamente +13.000 occupati totali, +17,9%; +14.000 occupati alle dipendenze, +31,7%). La ripresa dell'occupazione nel settore delle costruzioni in maniera così significativa è un fatto estremamente positivo attesa l'interdipendenza molto elevata del settore con altri settori dell'economia.

Continuano a crescere i *servizi* nel loro complesso sia in termini di occupazione totale che di occupazione alle dipendenze (+33.000 occupati); diminuisce l'occupazione totale in agricoltura, ma aumenta l'occupazione alle dipendenze.



3. Rapporti di lavoro attivati e cessati nel primo semestre 2015

I dati riportati in questo paragrafo riguardano due fonti amministrative:

- le Comunicazioni Obbligatorie (COB) - i dati sono pubblicati con periodicità trimestrale dal Ministero del Lavoro;
- l'Osservatorio INPS - i dati sono pubblicati dall'INPS a seguito degli sgravi contributivi per i giovani assunti ai sensi della legge di stabilità per il 2015 e della riforma del mercato del lavoro (legge delega n. 183/2014 – Jobs Act⁵).

I dati dell'Osservatorio INPS utilizzano gli archivi UNIEMENS e riguardano “*tutti i rapporti di lavoro attivati nel periodo di riferimento, anche quelli in capo ad uno stesso lavoratore, con riguardo a tutte le tipologie di lavoro subordinato, incluso il lavoro somministrato e il lavoro intermittente dei lavoratori dipendenti privati inclusi i lavoratori di enti pubblici economici ed esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli*”.

Invece i dati riferiti alle COB riguardano un campo di osservazione più ampio poiché includono essenzialmente tutti i rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato attivati da datori di lavoro pubblici e privati di tutti i settori (ad eccezione delle agenzie per il lavoro, relativamente ai rapporti di somministrazione), che hanno l'obbligo della comunicazione dell'assunzione dei lavoratori, della proroga, trasformazione e cessazione dei relativi rapporti di lavoro, direttamente o tramite i soggetti abilitati⁶.

Oggetto di ambedue le fonti amministrative di rilevazione sono i flussi - i movimenti dei rapporti di lavoro (assunzioni, cessazioni, trasformazioni) – che si verificano nel periodo di riferimento. La contabilità dei flussi dei rapporti di lavoro non coincide con quella dei lavoratori perché il medesimo lavoratore può risultare, nello stesso periodo di tempo, coinvolto in più tipologie di movimenti.

3.1 Le Comunicazioni Obbligatorie

3.1.1 Attivazioni

Nel corso del I semestre 2015 i rapporti di lavoro attivati in Puglia ammontano a 531.283, mentre i lavoratori attivati ammontano a 317.900 con un numero medio di rapporti di lavoro per lavoratore pari a 1,67. Tali valori rappresentano circa il 9% del totale nazionale, mentre il numero di medio di rapporti di lavoro attivati per lavoratore è più alto rispetto al livello medio nazionale (1,53).

Rispetto allo stesso periodo del 2014 i rapporti di lavoro attivati sono aumentati di circa 8.000 unità (+1,5% contro il 3,9% a livello nazionale), i lavoratori interessati sono aumentati di circa 9.543 unità (+3,1% contro il 5,7% a livello nazionale).

⁵ La legge delega 183/2014 è stata attuata con diversi D.lgvi: n. 22, 23, 81, 148,149,150,151 approvati tra marzo e settembre 2015.

⁶ Pietro Garibaldi La calda estate delle statistiche sul lavoro-<http://www.lavoce.info/archives/36602/la-calda-estate-delle-statistiche-sul-lavoro/>; Maurizio Sorcioni Capire i numeri del lavoro – 18 settembre 2015- <http://www.worKmag.it/2015/09/capire-i-numeri-del-lavoro-le-indicazioni-di-maurizio-sorcioni/>.

Tab. 16 - Puglia - Attivazioni e cessazioni - 1° semestre 2015 (valori assoluti e variazioni %).

	Valori Assoluti (migliaia) - 2015			Variazioni assolute 2015-2014		Variazioni %	
	Rapporti di lavoro	Lavoratori	N. medio rapporti di lavoro per lavoratore	Rapporti di lavoro	Lavoratori	Rapporti di lavoro	Lavoratori
Attivazioni	531.283	317.900	1,7	8.034	9.543	1,5	3,1
Cessazioni	415.774	239.033	1,7	4.091	1.671	1,0	0,7
Saldo	115.509	78.867		3.943	7.872	3,5	11,1

Fonte: Ministero del Lavoro. Elaborazioni IPRES.

In ciascun periodo i lavoratori interessati da più di una cessazione sono considerati una sola volta. La Regione è quella della sede in cui si svolge l'attività lavorativa.

3.1.2 Cessazioni

Le cessazioni dei rapporti di lavoro ammontano nel I semestre 2015 a 415.774, mentre i lavoratori interessati sono pari a 239.033 con un numero medio di cessazioni dei rapporti di lavoro per lavoratore di 1,74, superiore a quello delle attivazioni per lavoratore.

Tali valori rappresentano circa il 9,3% del totale nazionale in termini di rapporti di lavoro e l'8,7% in termini di lavoratori interessati; mentre il numero medio di rapporti di lavoro cessati per lavoratore è più alto rispetto a quello nazionale (1,63).

Rispetto allo stesso periodo del 2014 i rapporti di lavoro cessati sono aumentati di circa 4.091 unità (+1% contro il 3,1% a livello nazionale), i lavoratori interessati sono aumentati di circa 1.671 unità (+0,7% contro il 2,5% a livello nazionale).

3.1.3 Saldo

Il saldo complessivo tra attivazioni e cessazioni è positivo per entrambe le situazioni: i rapporti di lavoro rilevano un saldo di + 115.509 (il 13% del totale nazionale), i lavoratori evidenziano un saldo di + 78.867 (il 10,5% del totale nazionale).

Rispetto allo stesso periodo del 2014 si osserva una variazione positiva del saldo tra attivazioni e cessazioni: i rapporti di lavoro rilevano una variazione positiva di circa 3.943 rapporti di lavoro (+ 3,5% contro l'8,3% a livello medio nazionale), i lavoratori interessati mostrano una variazione positiva di circa 7.872 unità (+11,1% contro il 19,5% a livello medio nazionale).

3.2 L'Osservatorio INPS

L'Osservatorio INPS sui rapporti di lavoro attivati e cessati consente di "monitorare" come gli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni previsti dalla legge di stabilità per il 2015, congiuntamente con la operatività della riforma del Jobs Act (a partire dal mese di marzo 2015), stiano influenzando la dinamica del mercato del lavoro.

I rapporti di lavoro che hanno usufruito degli sgravi contributivi di cui alla legge 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) ammontano a circa 50.000 unità nel periodo gennaio-agosto 2015, di cui circa 43.000 sono nuovi rapporti di lavoro a tempo indeter-



minato e circa 7.000 sono trasformazioni contrattuali da tempo determinato a tempo indeterminato (13,6% del totale).

Come si può osservare dalla dinamica mensile, vi è un incremento importante di assunzioni soprattutto nei mesi di marzo, aprile e maggio, da attribuire soprattutto alle trasformazioni contrattuali. Il dato di agosto è influenzato dalla riduzione dell'attività produttiva tipica di questo mese.

Tab. 17 - Puglia: Assunzioni a tempo indeterminato instaurate con la fruizione dell'esonero contributivo L. 190/2014 per mese nel 2015 (valori assoluti e %).

	Tempo indeterminato	Trasformazioni da t.det. a t. indet.	Totale	Trasformazioni su totale %
Gennaio	3.577	450	4.027	11,2
Febbraio	4.695	566	5.261	10,8
Marzo	6.871	1.386	8.257	16,8
Aprile	7.129	1.237	8.366	14,8
Maggio	6.360	934	7.294	12,8
Giugno	6.344	769	7.113	10,8
Luglio	5.547	859	6.406	13,4
Agosto	2.391	538	2.929	18,4
Totale	42.914	6.739	49.653	13,6

Fonte: INPS - Osservatorio sul precariato gennaio-agosto 2015. Elaborazioni IPRES.

Il campo di osservazione è riferito esclusivamente a tutte le tipologie di rapporti di lavoro subordinato, incluso il lavoro somministrato e il lavoro intermittente, del settore privato (esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli) e degli enti pubblici economici. I dati 2015 sono provvisori, in quanto le aziende, con la denuncia del mese di settembre possono integrare i dati di competenza relativi a agosto; gli stessi dati possono subire variazioni per effetti di rettifiche effettuate dalle aziende ovvero di accertamenti realizzati dall'INPS.

10.

Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro

Sommario: 1. La riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro: una sintesi; 2. La spesa per le politiche attive del lavoro; 3. La struttura dei Servizi pubblici per l'impiego; 4. Principali dati sulle politiche attive del lavoro; 5. Politiche attive per i giovani – Il programma “Garanzia Giovani”; 5.1 Il programma; 5.2 Lo stato di attuazione.

1. La riforma dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro: una sintesi

Le politiche attive del lavoro riguardano un complesso di misure, di azioni e di interventi caratterizzati da una dimensione universalistica e una dimensione selettiva, temporanea, occasionale.

Le politiche attive del lavoro non sono da confondersi con le politiche passive, caratterizzate principalmente da trattamenti per le diverse situazioni di perdita di una occupazione e pensionamenti per crisi occupazionale o altre situazioni connesse con la salute del lavoratore.

Tuttavia, la legge di riforma traccia una sorta di connessione sempre più stretta tra le politiche attive e quelle “passive” attraverso lo strumento della “condizionalità” dello status di disoccupazione¹.

Per quanto riguarda i Servizi per il lavoro e di politiche attive, il D.Lgvo 150/2015 in attuazione della legge 183/2014 (cosiddetto *jobs act*) prevede significative innovazioni:

- viene istituita una *Rete Nazionale dei Servizi per le politiche del lavoro*, coordinata dalla nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), composta da diverse strutture centrali (INPS, INAIL, ISFOL, Italia Lavoro), territoriali (Agenzie per il Lavoro, Strutture regionali per le politiche attive del lavoro), altri soggetti istituzionali (Sistema delle Camere di Commercio, enti di Formazione, Università, Istituti di scuola secondaria superiore), soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, Fondi interprofessionali e bilaterali. Il Ministero del lavoro fissa linee di indirizzo triennali ed obiettivi annuali in materia di politiche attive e definisce i livelli minimi che le prestazioni devono avere su tutto il territorio nazionale, che saranno garantiti attraverso l'operatività delle strutture regionali e degli altri soggetti coinvolti nella rete;

¹ La fruizione delle prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego è condizionata da una lato dalla permanenza dello stato di disoccupazione (D.lgvo n. 181 del 2000), dall'altro dalla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti (Centri per l'Impiego): ricerca attiva di un'occupazione e percorsi effettivi di reinserimento nel tessuto produttivo.



- viene istituito un *Albo nazionale dei soggetti accreditati* a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro; un Sistema informativo delle politiche del lavoro e il *fascicolo elettronico* del lavoratore;
- vengono precisate e maggiormente definite le caratteristiche del rapporto tra servizio pubblico e servizi privati accreditati nella fornitura dei servizi al lavoro;
- viene introdotto a regime un nuovo strumento di politica attiva del lavoro (già in fase di sperimentazione in alcune Regioni): l'*Assegno di ricollocazione*, a favore dei soggetti disoccupati, percettori della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpi);
- viene istituito il *Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione*, ai fini di un riordino complessivo, di una maggiore omogeneità nell'accesso e nella loro fruizione.

La riforma conferma le competenze delle Regioni in materia di programmazione di politiche attive del lavoro e le relative funzioni amministrative. Infatti, il nuovo sistema si basa sui Centri per l'Impiego che svolgono, in via esclusiva, le seguenti attività: presa in carico, profilazione, rilascio dell'assegno di ricollocazione e gestione della condizionalità.

Per quanto riguarda le attività specialistiche (orientamento di base, specialistico e individualizzato, analisi delle competenze, supporto alla ricerca di occupazione, orientamento all'autoimpiego e all'avvio dell'impresa, avviamento ad attività di formazione per la qualificazione e riqualificazione professionale, accompagnamento al lavoro mediante l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione, gestione di incentivi per il lavoro autonomo e la mobilità territoriale, gestione di strumenti per favorire la conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti) le Regioni potranno prevedere forme e modelli di coinvolgimento dei soggetti privati accreditati, utilizzando i costi standard definiti dall'ANPAL e garantendo la libertà di scelta della persona del fornitore del servizio specialistico.

Vengono stanziati complessivamente 140 milioni di euro per il finanziamento del piano di rafforzamento dei Servizi pubblici per l'impiego, facendo ricorso all'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali dei programmi operativi cofinanziati dal FSE. In tal modo si è cercato di dare una completa copertura finanziaria all'*Accordo quadro in materia di politiche attive* approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015.

L'attuazione complessiva viene demandata a specifici atti di intesa tra Ministero del Lavoro e singole Regioni, anche per tener conto dei diversi modelli organizzativi del sistema dei Servizi pubblici per l'impiego attualmente in essere.

Per la Puglia e il suo sistema dei Servizi per il lavoro, pubblico e privato, si tratta di un percorso impegnativo in un ambito molto delicato per il mercato del lavoro².

2. La spesa per le politiche attive del lavoro

La riforma sinteticamente delineata si scontra, tuttavia, con un profilo della spesa pubblica per le misure di politiche attive del lavoro certamente non soddisfacente.

Queste misure sono in genere di natura universalistica, poiché sono attivate da specifiche normative nazionali e valgono per tutto il territorio nazionale e quindi anche a livello della Regione Puglia.

² Qualcuno ha scritto di una missione (quasi) impossibile della riorganizzazione del sistema dei servizi per il lavoro – L. Olivieri (2015) "Politiche attive del lavoro: la missione (quasi) impossibile della riorganizzazione", *Bollettino Adapt* del 17 settembre.

Alla spesa per le politiche attive del lavoro si associa la spesa per le politiche passive (trattamenti di disoccupazione, pensionamenti anticipati per crisi occupazionali e motivi di salute) che costituisce di gran lunga la maggiore voce di spesa nell'ambito delle politiche nazionali per il lavoro.

In base all'ultimo anno disponibile, la spesa nazionale complessiva per le politiche dell'occupazione e del lavoro nel 2013 ammonta a circa 31 miliardi di euro³

Tab. 1 - Italia: Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro (valori assoluti in migliaia di euro correnti).

Misure	2011	2012	2013
1. Servizi pubblici per il lavoro	491.823	484.400	461.774
2. Formazione/contratti a causa mista	2.113.005	2.176.757	2.297.327
4. Incentivi alle assunzioni	2.387.384	2.960.102	2.814.896
5. Incentivi per disabili	89.207	95.589	94.109
6. Creazione diretta di posti di lavoro	159.820	78.232	73.948
7. Incentive autoimpiego e start up	212.137	225.256	214.623
<i>Totale politiche attive 2-7</i>	<i>4.961.553</i>	<i>5.535.936</i>	<i>5.494.903</i>
8. Trattamenti di disoccupazione	19.997.115	23.709.604	24.082.314
9. Prepensionamenti anticipati	1.333.550	1.241.158	1.079.401
<i>Totale politiche passive 8-9</i>	<i>21.330.665</i>	<i>24.950.762</i>	<i>25.161.715</i>
Totale misure 2-9	26.292.218	30.486.698	30.656.618
Totale complessivo	26.784.041	30.971.098	31.118.392

Fonte: Ministero del lavoro.

La spesa per il funzionamento dei servizi per il mercato del lavoro (Servizi per l'impiego, sistema informativo, formazione operatori) ammonta a circa 461 milioni di euro nel 2013 (1,5% del totale) con una riduzione rispetto al 2010 di circa 30 milioni di euro.

La spesa per le politiche attive del lavoro ammonta a circa 5,5 miliardi di euro nel 2013 (17,7% del totale), incentrata principalmente su due misure: formazione e contratti a causa mista e incentivi alle assunzioni (incentivi alle assunzioni, alla stabilizzazione dei posti di lavoro, al mantenimento dei posti di lavoro, sgravi a carattere territoriale).

Le politiche passive ammontano a circa 25,2 miliardi di euro nel 2013 (80,8%) e riguardano le spese per i trattamenti di disoccupazione e per i prepensionamenti anticipati (per crisi occupazionale e per motivi di salute).

Le politiche passive aumentano considerevolmente negli ultimi anni considerati (+3,8 miliardi di euro tra il 2011 e il 2013), contro un incremento nettamente inferiore delle politiche attive (+533 milioni di euro nello stesso periodo).

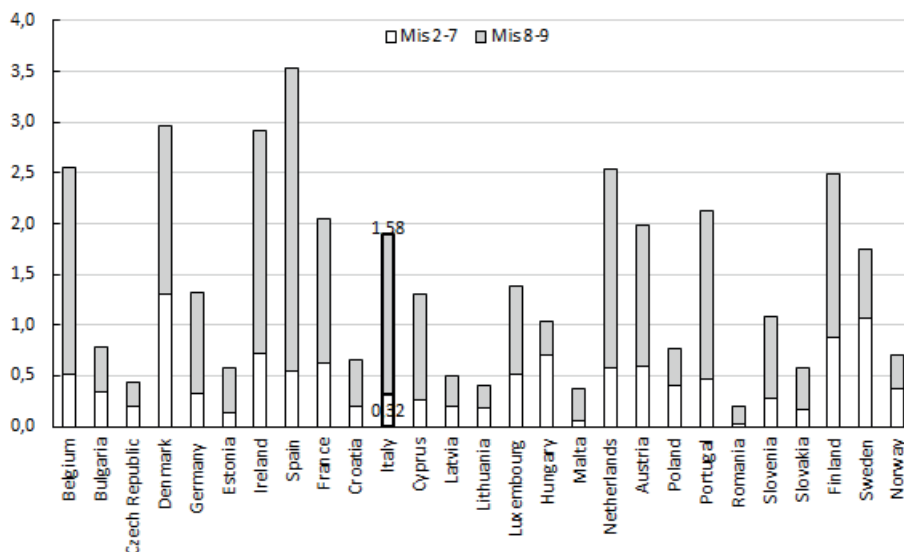
Un'analisi comparata per alcuni Paesi UE di dimensioni simili all'Italia consente di evidenziare i diversi profili di spesa.

Emerge anzitutto come l'Italia destini alle politiche dell'occupazione una spesa pari all'1,9% del PIL (al netto delle spese per il funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego), superiore al valore della Germania (1,32% del PIL) e nettamente inferiore alla Spagna (3,53% del PIL), all'Irlanda (2,92% del PIL) e alla Francia (2,05% del PIL).

³ Cfr. Ministero del lavoro (2014) Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro 2013, *Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro*, n. 7 luglio 2015.



Fig. 1 - Misure attive (2-7) e passive (8-9) per il lavoro in UE - Anno 2013.



Fonte: Eurostat. Elaborazioni IPRES.

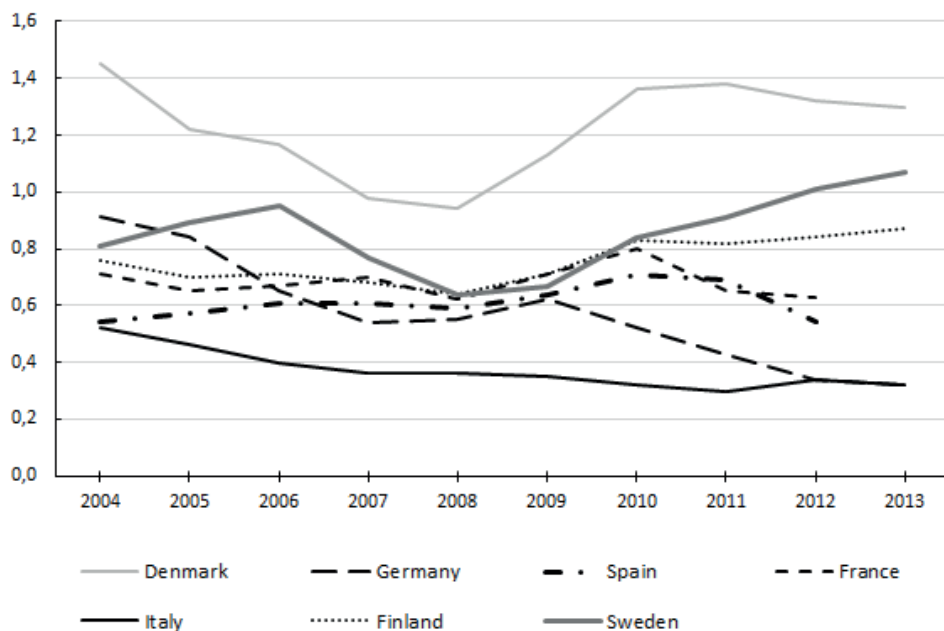
In secondo luogo è da osservare che nell'ambito della spesa per le politiche per l'occupazione, l'Italia destina solo una piccola quota (0,3% del PIL) alle politiche attive del lavoro, alla pari della Germania, ma nettamente inferiore a molti Paesi dell'UE, pur in presenza di un elevato tasso di disoccupazione e di una quota significativa di persone "scoraggiate" nella ricerca del lavoro.

Considerando l'ultimo decennio, l'Italia ha manifestato una contrazione della spesa per le politiche attive del lavoro in rapporto al PIL, passando da 0,5% del 2004 allo 0,3% del 2013. Tuttavia, tra il 2012 ed il 2013 si osserva una leggera crescita, sotto la pressione della grave crisi che ha interessato il mercato del lavoro in questi due anni, nonostante le politiche di contenimento della spesa pubblica.

Un trend decrescente simile a quello italiano ha riguardato la Germania che ha raggiunto il medesimo valore dell'Italia in rapporto al PIL nel 2013. Tuttavia, è da considerare che in Germania la disoccupazione è quasi allineata ad un livello che si ritiene fisiologico per un buon funzionamento del mercato del lavoro (un tasso di disoccupazione del 5% nel 2014).

È da sottolineare come i Paesi Scandinavi aumentino in modo considerevole la percentuale di spesa destinata alle politiche attive del lavoro a partire dal 2010.

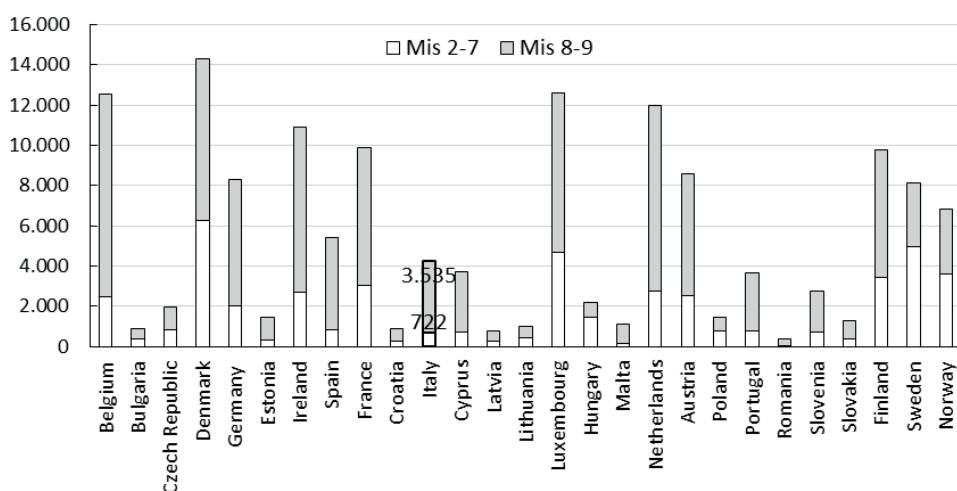
Fig. 2 - Misure attive (2-7) per il lavoro in alcuni paesi dell'UE.



Fonte: Eurostat. Elaborazioni IPRES.

La spesa per persona alla ricerca di lavoro a parità di potere di acquisto (PPs) destinata alle politiche del lavoro è pari a 4.257 euro nel 2013, al netto della spesa per il funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego, di cui 722 euro per le politiche attive.

Fig. 3 - Misure attive (2-7) per il lavoro in alcuni paesi dell'UE - Anno 2013.



Fonte: Eurostat. Elaborazioni IPRES.



È da osservare la grande variabilità della spesa in termini di parità di potere di acquisto per persona in cerca di lavoro tra i diversi Paesi membri dell'UE: si va da un massimo della Danimarca con 14.318 euro ad un minimo di 405 euro della Romania nel 2013.

Ben cinque Paesi dell'UE superano il valore di 10.000 PPs nel 2013 (Danimarca, Lussemburgo, Belgio, Olanda e Irlanda); viceversa, ben quattro Paesi hanno un valore inferiore a 1.000 PPs (Romania, Lettonia, Croazia e Bulgaria).

3. La struttura dei Servizi pubblici per l'impiego

L'analisi sulla struttura dei Servizi pubblici per l'impiego deriva da una rilevazione diretta effettuata dall'IPRES su incarico della Regione Puglia nel periodo 25-29 luglio 2015.

La rilevazione dei dati strutturali dei Servizi pubblici per l'impiego ha riguardato diversi aspetti:

1. organizzazione delle strutture sul territorio;
2. la dotazione di operatori, con un'articolazione in termini di operatori alle dipendenze dirette della provincia, operatori dell'ex-albo regionale dei formatori; altre tipologie di operatori, le tipologie contrattuali;
3. la distribuzione per classe di età degli operatori alle dipendenze dirette della provincia.

L'organizzazione territoriale dei Servizi pubblici per l'impiego in Puglia è articolata in:

- 6 strutture di coordinamento provinciale;
- 42 centri per l'impiego;
- 3 strutture per servizi speciali: un ufficio per il collocamento obbligatorio dei disabili nella provincia di Bari; due servizi decentrati nella provincia di Lecce;
- 55 sportelli territoriali, in gran parte concentrati nella provincia di Foggia.

Tab. 2 - Puglia - Organizzazione strutturale dei Servizi pubblici per l'impiego - Luglio 2015 (valori in unità).

	Foggia	BAT	Bari	Brindisi	Lecce	Taranto	Totale
1.Coordinamento	1	1	1	1	1	1	6
2.Centri per l'impiego	7	4	13	4	8	6	42
3.Servizi speciali			1*		2**		3
4.Sportelli territoriali	35	6	6			8	55

Fonte: Rilevazione diretta IPRES;

* Ufficio di collocamento obbligatorio.

** Servizi decentrati.

I dipendenti nei Servizi pubblici per l'impiego che operano nelle sei province ammontano, al 31 dicembre 2014, 534 unità (231 donne), di cui 57 operano nell'ambito delle attività di coordinamento provinciale (29 donne).

Tab. 3 - Puglia - Dipendenti nei Servizi pubblici per l'impiego al 31.12.2014 (valori assoluti).

	Coordinamento provinciale		Centri per l'impiego		Totale	
	Totale	di cui n° donne	Totale	di cui n° donne	Totale	di cui n° donne
Foggia	15	8	113	45	128	53
BAT	9	6	41	18	50	24
Bari	11	5	103	49	114	54
Brindisi	9	3	37	19	46	22
Lecce	11	6	120	41	131	47
Taranto	2	1	63	30	65	31
Totale	57	29	477	202	534	231

Fonte: Rilevazione diretta IPRES.

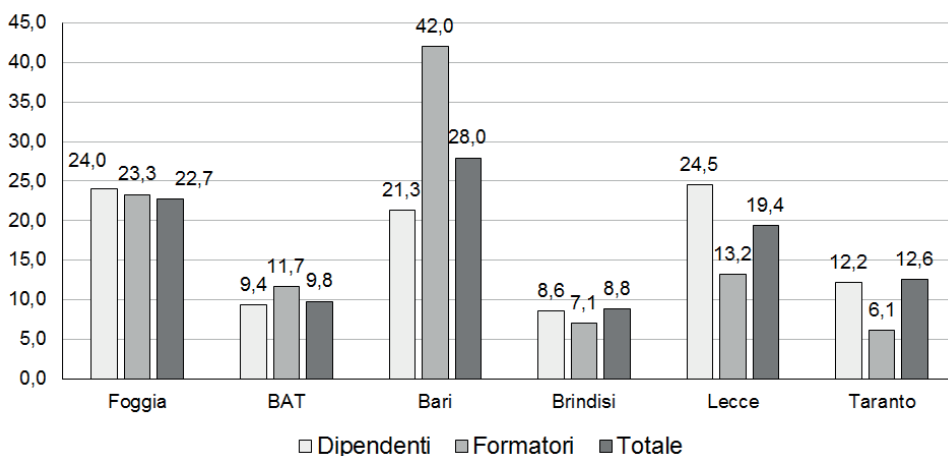
Oltre ai dipendenti, nei Servizi pubblici per l'impiego sono impegnati per diverse attività gli operatori dell'ex albo della formazione professionale regionale che ammontano a 326 unità al 31 dicembre 2014 (131 donne).

La distribuzione degli operatori alle dirette dipendenze delle Province non sembra omogenea in relazione alla popolazione servita: è il caso di Bari che ha una quota percentuale inferiore a quella delle province di Lecce e Foggia, pur avendo un numero potenziale di utenti nettamente superiore.

Questa differenza viene parzialmente coperta attraverso una quota maggiore di operatori dell'ex-albo regionale dei formatori: la Provincia di Bari ha una quota del 42% del totale regionale.

È da osservare, tuttavia, che nella distribuzione si deve tener conto delle caratteristiche territoriali delle diverse province, con una dispersione di centri urbani nella province di Lecce e Foggia, rispetto ad una maggiore concentrazione nella Provincia di Bari.

Fig. 4 - Puglia - Distribuzione per provincia dei dipendenti, dei formatori e degli operatori totali al 31.12.2014 (valori %).



Fonte: Rilevazione diretta IPRES.



I dipendenti dei Servizi pubblici per l'impiego delle Province per la maggior parte hanno un'età superiore a 55 anni.

Infatti, quelli con un'età da 55 anni in su ammontano a circa il 62,5% del totale, mentre quelli con un'età da 60 anni in su ammontano a circa il 29,4% del totale.

Tab. 4 - Puglia - Dipendenti dei Servizi pubblici per l'impiego delle province al 31.12.2014 per classe di età.

	Classe di età						Totale
	fino a 44	45-49	50-54	55-59	60-63	64-66	
Foggia	4	16	28	46	28	6	128
BAT	6	3	11	16	13	1	50
Bari	4	23	20	30	34	3	114
Brindisi	1	2	4	19	15	5	46
Lecce	5	11	38	46	24	7	131
Taranto	3	10	11	20	18	3	65
Totale	23	65	112	177	132	25	534

Fonte: Rilevazione diretta IPRES.

In base alla distribuzione per classe di età si possono prevedere significative contrazioni dei dipendenti dei Servizi pubblici per l'impiego nel prossimo triennio.

La dimensione della disoccupazione in Puglia, che nel 2014 ha raggiunto la cifra di 312.000 persone in cerca di lavoro, esercita una notevole "pressione" sui Servizi pubblici per l'impiego, in relazione alla dotazione del personale operativo presso gli sportelli.

Infatti, la Puglia rileva circa 654 disoccupati per operatore *front office* dei Servizi pubblici per l'impiego nel 2014 contro 517 a livello nazionale.

Tab. 5 - Puglia - Disoccupati per operatore *front office* del servizio pubblico per l'impiego - Anno 2014 (valori assoluti).

	Addetti Totali	di cui front office	Disoccupati 15 anni e + (migliaia)	Disoccupati per addetto front office
Foggia	128	113	46	407
Bat	50	41	30	732
Bari	114	103	98	951
Brindisi	46	37	26	703
Lecce	131	120	76	633
Taranto	65	63	36	571
Puglia	534	477	312	654
Italia*	8.429	5.818	3.236	517

Fonte: ISTAT-RFCL. Elaborazioni IPRES.

* Ministero del lavoro per l'anno 2013. (Indagine sui Servizi per l'impiego - Rapporto di monitoraggio 2014).

Il carico potenziale dei disoccupati per operatore *front office* risulta distribuito in modo molto diseguale sul territorio regionale in relazione alla dimensione assunta dal numero delle persone in cerca di lavoro e dei dipendenti dei CPI. Infatti si va da un

minimo di 407 persone in cerca di lavoro per operatore nella Provincia di Foggia a 951 della Provincia di Bari.

Una parziale correzione a questa situazione è data dalla diversa distribuzione territoriale dei formatori, come abbiamo osservato in precedenza.

Il sistema dei servizi per il lavoro è composto anche dalle Agenzie private per il lavoro che sono enti autorizzati dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali e dalle Regioni per offrire servizi nel mercato del lavoro.

Tab. 6 - Puglia - Agenzie private per il lavoro autorizzate (sedi legali e filiali) per sezione dell'albo informatico - 22 settembre 2015 (valori in unità).

	Somministr. di lavoro generalista	Somministr. di lavoro specialista	Intermed.	Ricerca e selezione del personale	Supporto alla ricollocazione professionale	Totale
Foggia	6	0	54	8	7	75
BAT	2	1	33	3	2	41
Bari	23	0	100	38	31	192
Brindisi	8	0	48	8	8	72
Lecce	9	1	95	13	10	128
Taranto	6	0	50	8	6	70
Puglia	54	2	380	78	64	578

Fonte: Cliclavoro - Albo Agenzie di lavoro. Elaborazioni IPRES.

Per operare devono essere iscritti ad un apposito Albo Informatico che è suddiviso in cinque sezioni in base alle tipologie di appartenenza:

- Sezione 1 – somministrazione di tipo generalista: attività di somministrazione di manodopera, di intermediazione, ricerca e selezione del personale, attività di supporto alla ricollocazione professionale, di conseguenza rientrano anche nella terza, quarta e quinta sezione;
- Sezione 2 – somministrazione di tipo specialista: abilitazione per una sola delle attività;
- Sezione 3 - intermediazione - attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, sono iscritta automaticamente anche alla quarta e alla quinta sezione. In questa sezione vi rientrano anche i soggetti a regime particolare di autorizzazione: Università pubbliche e private; Fondazioni Universitarie; Comuni (singoli o associati); Comunità montane; Camere di Commercio; Istituti di Scuola Secondaria di Secondo grado; associazioni di datori e prestatori di lavoro; associazioni onlus che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità; enti bilaterali; Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro; siti Internet ed ENPALS. Per questi soggetti, inseriti all'interno della terza sezione dedicata all'intermediazione, si applica una disciplina specifica per il rilascio dell'autorizzazione ministeriale allo svolgimento dell'attività di intermediazione;
- Sezione 4 - ricerca e selezione del personale - attività di consulenza finalizzata all'individuazione di candidature idonee a ricoprire posizioni lavorative su specifico incarico del committente;



- Sezione 5 - supporto alla ricollocazione professionale - attività su specifico incarico dell'organizzazione committente.

Le Agenzie con sede legale o con filiali in Puglia ammontano a 578, con una forte concentrazione nelle province di Bari e Lecce, che assieme rilevano il 55,4% del totale.

Un rilevante numero di Agenzie/filiali sono iscritte nella sezione 3 dell'Albo con funzioni relative all'attività di intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro. In gran parte di tratta di organizzazioni soggette a regimi particolari di autorizzazioni: sono principalmente Istituti scolastici della scuola secondaria superiore (Istituti professionali, Istituti tecnici, alcuni Licei), diversi Comuni, qualche Ente bilaterale, ecc.

4. *Principali dati sulle politiche attive del lavoro*

Si è già evidenziato nel paragrafo precedente il “carico potenziale” delle persone in cerca di lavoro per operatore *front office* dei Servizi pubblici per l'impiego. Se prendiamo le persone che hanno effettuato una Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) a rispondere positivamente ad offerte concrete di opportunità lavorative e formative da parte dei CPI, il carico effettivo diminuisce solo di poco. Infatti, secondo gli ultimi dati disponibili e comparabili a livello nazionale⁴, le persone che hanno effettuato una DID in Puglia ammontano a 267.414 nel 2013, di cui 118.583 donne (44,3% del totale). Tale ammontare rappresenta l'11,3% del totale nazionale. Il numero di persone che hanno effettuato la DID per operatore *front office* dei Servizi pubblici per l'impiego è pari a 561 in media regionale, con una variabilità che va da un massimo di 1.018 nella Provincia di Bari ad un minimo di 306 nella Provincia di Foggia.

Tab. 7 - Puglia - Individui che hanno effettuato la DID - Anno 2013.

	Maschi		Femmine		Totale	
	Totale	Under 25	Totale	Under 25	Totale	Under 25
Foggia	21.303	4.147	13.237	2.781	34.540	6.928
BAT	14.946	3.141	9.917	2.370	24.863	5.511
Bari	58.022	12.363	46.853	9.370	104.875	21.733
Brindisi	15.059	3.472	13.115	2.623	28.174	6.095
Lecce	26.413	5.786	24.388	4.949	50.801	10.735
Taranto	13.088	3.727	11.073	3.141	24.161	6.868
Puglia	148.831	32.636	118.583	25.234	267.414	57.870

Fonte: Ministero del Lavoro - Rapporto di monitoraggio SPI (2014).

Le persone con una età inferiore a 25 anni che hanno effettuato una DID ammontano a 57.870 nel 2013, di cui 25.234 donne (43,6% del totale). Tale ammontare rappresenta il 21,6% del totale delle persone che hanno effettuato la DID (20,9% a livello nazionale) e l'11,7% del totale nazionale.

Nella Provincia di Bari si concentra il 39,2% del totale delle persone con una DID effettuata e il 37,8% degli under 25 anni di età.

⁴ Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali – Rapporto di monitoraggio SPI - 2014

Tab. 8 - Puglia - Interventi di politiche attive avviate a favore di disoccupati e inoccupati che avevano una DID attiva o un PAI valido e a favore degli occupati in cerca di nuova occupazione - Anno 2013 (valori assoluti e incidenza %).

	Maschi		Femmine		Totale	
	Totale	Under 25 (%)	Totale	Under 25 (%)	Totale	Under 25 (%)
Foggia	4.496	1,4	1.863	3,0	6.359	1,8
BAT	398	4,5	181	11,6	579	6,6
Bari	49.810	4,5	32.728	3,2	82.538	3,9
Brindisi	3.888	13,7	2.580	10,6	6.468	11,5
Lecce	2.572	16,4	2.108	19,8	4.680	16,7
Taranto	9.023	17,0	5.879	13,6	14.902	14,6
Puglia	70.187	6,6	45.339	5,8	115.526	6,0

Fonte: Ministero del Lavoro - Rapporto di monitoraggio SPI (2014).

Gli interventi di politiche attive avviate a favore dei disoccupati e degli inoccupati che avevano una DID attiva o un Piano di Azione Individuale (PAI) valido e a favore degli occupati⁵ in cerca di nuova occupazione ammontano a 115.526 nel 2013, di cui 45.339 interventi in favore delle donne (39,2% del totale). Tale ammontare rappresenta appena il 4,3% del totale nazionale. Gli interventi a favore degli under 25 anni di età rappresentano il 6% del totale degli interventi, contro il 19% a livello medio nazionale.

Tab. 9 - Puglia - Interventi di politiche attive avviate a favore di disoccupati e inoccupati di lunga durata che avevano una DID attiva o un PAI valido - Anno 2013 (valori assoluti e %).

	Maschi		Femmine		Totale	
	Totale	Under 25 (%)	Totale	Under 25 (%)	Totale	Under 25 (%)
Foggia	1.984	2,2	1.039	3,5	3.023	3,2
BAT	-	-	-	-	-	-
Bari	25.225	1,7	16.260	1,5	41.485	1,6
Brindisi	163	3,1	179	3,4	342	3,2
Lecce	1.740	23,7	1.365	17,9	3.105	21,2
Taranto	3.654	13,4	2.117	15,2	5.771	14,1
Puglia	32.766	4,2	20.960	4,1	53.726	4,2

Fonte: Ministero del Lavoro - Rapporto di monitoraggio SPI (2014).

Gli interventi di politica attiva per i disoccupati e gli inoccupati di lunga durata⁶ ammontano a 53.726 nel 2013, di cui 20.960 donne (39% del totale). Tale ammontare rappresenta il 4,3% del totale nazionale. Gli interventi a favore degli under 25 anni di età rappresentano il 4,2% del totale, contro il 15,3 a livello medio nazionale.

⁵ I cassaintegrati non sono considerati disoccupati. Gli occupati in cerca di nuova occupazione sono le persone con un lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi, in sospensione dello stato di disoccupazione, che ha dichiarato la disponibilità alla ricerca di lavoro.

⁶ Viene definito disoccupato di lunga durata la persona che ha perso un posto di lavoro o ha cessato un'attività di lavoro autonomo ed è alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi.



Tab. 10 - Puglia - Numero medio annuo di beneficiari di politiche attive, 15 anni e oltre (valori assoluti).

Tipologia di intervento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I° semestre 2014
1. Apprendistato	34.705	29.969	26.289	23.233	20.552	18.399	17.132
2. Contratti di inserimento	11.617	10.507	9.458	8.033	6.246	3.050	910
3. Assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi, o di giovani già impegnati in borse di lavoro	50.433	49.512	46.161	44.594	47.463	47.092	46.705
4. Assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità							
<i>tempo indeterminato</i>	2.429	2.304	1.916	2.207	2.265	1.467	551
<i>tempo determinato</i>	3.318	2.735	3.015	3.387	3.572	2.326	1.303
5. Sgravio contributivo totale per i lavoratori svantaggiati impiegati nelle cooperative sociali	842	834	870	922	893	842	848
6. Assunzioni agevolate in sostituzione di lavoratori in astensione obbligatoria	340	405	408	435	472	505	528
7. Trasformazione a tempo indeterminato di assunzioni dalle liste di mobilità	1.608	1.469	1.297	1.565	1.697	1.328	742
8. Trasformazione a tempo indeterminato di contratto di apprendistato	4.874	4.267	4.127	4.044	3.499	2.941	2.637
9. Assunzioni agevolate di disabili	161	134	94	67	41	33	28
Totale	110.328	102.134	93.636	88.486	86.700	77.983	71.383

Fonte: ISTAT - INPS - Statistiche sulla coesione sociale.

Considerando diverse tipologie di interventi di politiche attive del lavoro gestite dall'INPS si può osservare come il numero medio di beneficiari pugliesi si riduca nel corso degli ultimi anni passando da 110.328 beneficiari del 2008 a 77.983 del 2013, anni che coincidono con la profonda crisi economica e occupazionale. Nel I° semestre 2014 il numero dei beneficiari risulta pari a 71.383.

La riduzione complessiva è il risultato di diversi andamenti tra le tipologie di intervento. Infatti, si vanno gradualmente esaurendo i beneficiari dei contratti di inserimento, figura contrattuale eliminata dalla riforma del lavoro (legge Fornero) a far data dal 1 gennaio 2013, con un periodo transitorio in cui si continuano ad applicare le precedenti disposizioni del D.Lgs. 276/03 (cd. Legge Biagi).

Si riducono di poco meno della metà i beneficiari delle misure relative all'apprendistato. Per rilanciare questa forma contrattuale, la recente legge di riforma delle tipologie contrattuali (d.lgs. n.81/2015) è stata ancora più conveniente rispetto alle precedenti normative in materia.

Per le altre tipologie di politiche attive considerate le riduzioni sono molto più contenute.

5. Politiche attive per i giovani – Il programma “Garanzia Giovani”

5.1 Il programma

Il programma “Garanzia Giovani” nasce su iniziativa della Commissione Europea⁷ nel 2013, per il periodo di programmazione 2014-2015 in considerazione del fatto che tutte le analisi internazionali e nazionali precedenti hanno evidenziato come la grave crisi economica ed occupazionale nel periodo 2008-2013 abbia colpito soprattutto i giovani under 25 anni di età.

Alla fine del 2013 l'Italia ha predisposto il Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della “Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani” tra i Programmi Operativi Nazionali finanziati dal FSE, che è diventato operativo a partire dal secondo trimestre del 2014, con un finanziamento complessivo di 1,513 miliardi di euro per il biennio 2014-2015.

Tab. 11 - Puglia - Piano di Attuazione Regionale “Garanzia Giovani”.

Misure	Importi Val. Ass.	Valori %	
		Puglia	Italia
Accoglienza	0	0,0	
Presa in carico, orientamento	6.000.000	5,0	
Orientamento specialistico o di II livello	5.000.000	4,2	
Accompagnamento al lavoro	14.000.000	11,6	
<i>Totale 1 - Orientamento e accompagnamento al lavoro</i>	<i>25.000.000</i>	<i>20,8</i>	<i>30,1</i>
Formazione mirata all'inserimento lavorativo	5.000.000	4,2	10,2
Reinserimento di giovani 15-18 enni in percorsi formativi	13.000.000	10,8	9,5
<i>Totale 2 - Formazione</i>	<i>18.000.000</i>	<i>14,9</i>	<i>19,7</i>
Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale	2.000.000	1,7	
Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere	0	0,0	2,3
Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	3.000.000	2,5	0,6
<i>Totale 4 - Apprendistato</i>	<i>5.000.000</i>	<i>4,2</i>	<i>2,9</i>
<i>5 Tirocinio extracurricolare, anche in mobilità geografica</i>	<i>25.000.000</i>	<i>20,8</i>	<i>20,1</i>
6.A Servizio civile nazionale	7.000.000	5,8	2,7
6.B Servizio civile regionale	5.000.000	4,2	3,1
<i>7. Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità</i>	<i>3.000.000</i>	<i>2,5</i>	<i>6,9</i>
<i>8. Mobilità professionale transnazionale e territoriale</i>	<i>4.000.000</i>	<i>3,3</i>	<i>2,3</i>
<i>9. Bonus occupazionale</i>	<i>28.454.459</i>	<i>23,6</i>	<i>12,2</i>
Totale	120.454.459	100,0	100,0

Fonte: Regione Puglia - Ministero del lavoro.

⁷ La Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 pubblicata sulla GUE Serie C 120/2013 del 26 aprile 2013 delinea lo schema di opportunità per i giovani, invitando gli Stati Membri a garantire ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale



Sulla base del Piano nazionale ciascuna regione ha predisposto il proprio programma operativo. La Regione Puglia ha formalmente approvato il Piano di Attuazione Regionale (PAR) nel mese di giugno 2014 (DGR n. 1148/2014).

Il programma Garanzia Giovani della Puglia per il periodo 2014-2015 ammonta a circa 120,5 milioni di euro. Sotto il profilo degli impegni di spesa, secondo i dati di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 30 luglio 2015 la Puglia aveva impegnato risorse per un ammontare di circa 72,6 milioni di euro, pari al 60,2% del totale, contro il 75% a livello nazionale.

Un'analisi della distribuzione delle risorse disponibili per le diverse misure mostra una concentrazione in tre misure che assieme coprono circa il 65% del totale: Bonus occupazionale, Tirocini extracurricolari anche con mobilità geografica, orientamento e accompagnamento al lavoro.

Un confronto con la programmazione totale a livello nazionale consente di evidenziare alcune differenze significative nell'allocazione delle risorse tra le misure. Infatti, a livello nazionale circa il 70% delle risorse è concentrato in tre misure, in parte diverse da quelle relative alla Puglia: Orientamento e accompagnamento al lavoro, Tirocini extracurricolari anche con mobilità geografica, Formazione.

È da sottolineare, inoltre, una quota maggiore di risorse destinata al sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità a livello nazionale rispetto al dato regionale, mentre la Puglia ha destinato una maggiore quota di risorse al Servizio civile, alla Mobilità professionale transnazionale e territoriale, all'Apprendistato (soprattutto per l'alta formazione e la ricerca).

Queste differenze sono da attribuire, molto probabilmente, alla diversa programmazione regionale di altre risorse provenienti da altre fonti di finanziamento (fondi propri di bilancio o dai Fondi strutturali).

5.2 *Lo stato di attuazione*

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali predispone dei report settimanali sullo stato di attuazione in merito ai principali indicatori del programma e relativi a tutte le Regioni; in tal modo sono possibili dei confronti tra Regioni con dati omogeni. L'ultimo attualmente disponibile è il 66° report aggiornato al 18 settembre 2015.

In base ai dati dell'ultimo aggiornamento, il numero dei giovani pugliesi tra 15 e 29 anni registrati al programma presso i Centri per l'Impiego (CPI) della Puglia ammonta a 52.695, di cui poco meno della metà sono giovani donne. Per la maggior parte si tratta di giovani con un'età superiore a 18 anni; circa il 52% ha un'età compresa tra 19 e 24 anni.

Le adesioni, che tengono conto della possibilità offerta ai giovani di iscriversi *on line* anche presso i CPI di altre Regioni, ammontano a 56.710, di cui il 47,2% sono donne. Si possono quindi scorporare le adesioni interne alla Puglia e quelle esterne, cioè fatte da residenti pugliesi verso altre Regioni. Inoltre, si possono calcolare anche le adesioni fatte da residenti in altre Regioni verso i CPI della Puglia.

Tab. 12 - Puglia - RegISTRAZIONI e adesioni per sesso e classe di età - 66° report - 18 settembre 2015 (valori assoluti).

	15-18	19-24	25-29	Totale
RegISTRAZIONI*				
Maschi	2.046	15.294	10.263	27.603
Femmine	1.028	12.174	11.890	25.092
Totale	3.074	27.468	22.153	52.695
Adesioni**				
Maschi	2.280	16.637	11.014	29.931
Femmine	1.206	13.171	12.402	26.779
Totale	3.486	29.808	23.416	56.710

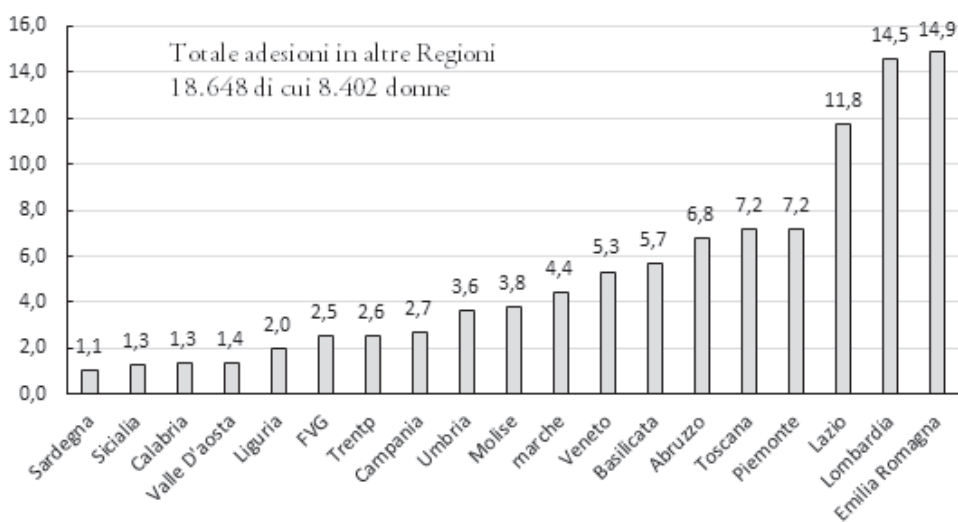
Fonte: Ministero del lavoro - Monitoraggio settimanale. Elaborazioni IPRES.

(*) le regISTRAZIONI rappresentano il numero di giovani che aderiscono al programma garanzia giovani; (**) il numero di adesioni permette di conteggiare le adesioni multiple ovvero effettuate dallo stesso giovane su più Regioni.

Per quanto riguarda le adesioni esterne, cioè fatte da residenti pugliesi verso altre Regioni, queste ammontano a 18.648, di cui 8.402 donne (45% del totale delle adesioni esterne). La maggior parte delle adesioni esterne (55,6% del totale) riguarda alcune Regioni del Centro-Nord (in ordine decrescente): Emilia Romagna, Lombardia, Lazio, Piemonte e Toscana.

Per quanto riguarda le adesioni di residenti in altre Regioni verso i CPI della Puglia, queste ammontano a 3.317 (5,8% del totale delle adesioni in Puglia). La maggior parte delle adesioni (73%) proviene da quattro Regioni del Mezzogiorno (in ordine decrescente): Campania, Calabria, Sicilia e Basilicata.

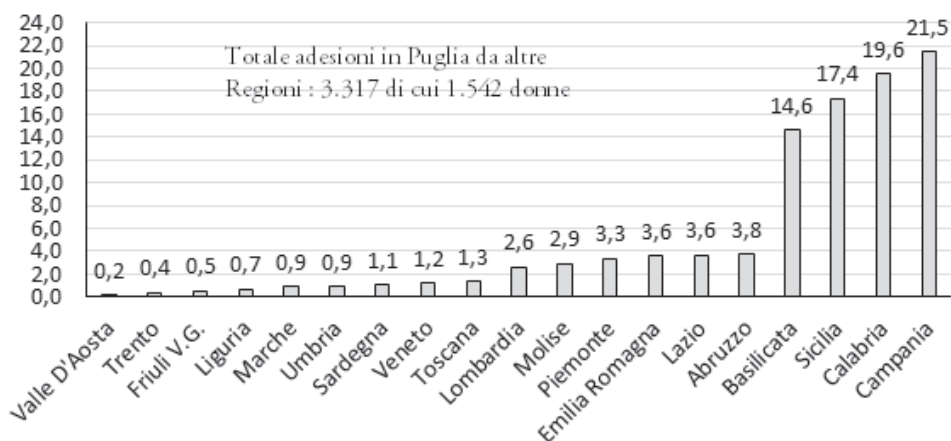
Fig. 5 - Adesioni di residenti pugliesi ad altre Regioni - 66° report - 18 settembre 2015 (valori %).



Fonte: Ministero del lavoro - Monitoraggio settimanale. Elaborazioni IPRES.



Fig. 6 - Adesioni di residenti in altre Regioni verso la Puglia - 66° report - 18 settembre 2015 (valori %).



Fonte: Ministero del lavoro - Monitoraggio settimanale. Elaborazioni IPRES.

Tab. 13 - Puglia - Prese in carico con profilazione - 66° report 18 settembre 2015 (valori assoluti e %).

A - per classi di età

	15-18	19-24	25-29	Totale
Valori Assoluti	1.359	15.446	12.144	28.949
Valori % su totale	39,0	51,8	51,9	51,0
Valori % su totale - Italia	59,6	54,6	48,6	52,6

B - Per sesso

	Maschi	Femmine	Totale
Valori Assoluti	15.216	13.733	28.949
Valori % su totale	50,8	51,3	51,0
Valori % su totale - Italia	52,2	53,0	52,6

C - indice di profiling

	Valori assoluti	Valori %	
		Puglia	Italia
Basso	2.341	8,1	9,9
Medio-Basso	324	1,1	6,5
Medio-Alto	10.666	36,8	38,5
Alto	15.618	54,0	45,2
Totale	28.949	100,0	100,0

Fonte: Ministero del lavoro - Monitoraggio settimanale. Elaborazioni IPRES.

Le prese in carico con la valutazione del profilo dei giovani ammontano a 28.949, di cui il 47,4% sono donne. Rispetto alle totale delle adesioni si tratta del 51%, sostanzialmente in linea con il dato medio nazionale pari al 52,6%.

Nella valutazione del profilo dei giovani convocati per il colloquio di orientamento e per la sottoscrizione del Patto di servizio proposto dal CPI viene effettuato un indice articolato su quattro livelli: basso, medio-basso, medio-alto e alto. Tale classificazione serve ad indicare, da un lato, maggiori condizioni di difficoltà nel percorso di inserimento lavorativo del giovane e, dall'altro, la necessità di dedicare maggiore risorse umane competenti e risorse finanziarie per i profili con un indice basso al fine di rendere più efficace il percorso di inserimento lavorativo.

I giovani con un indice di profilazione alto ammontano a 15.618 e costituiscono la maggioranza (54%) dei giovani presi incarico con una profilazione; tale valore è nettamente superiore a quello medio nazionale, pari al 45,2%. Inoltre, a livello medio nazionale i giovani si collocano maggiormente verso un indice di profilazione basso e medio basso rispetto alla situazione che si rileva per la Puglia.

Questa diversità di situazione può essere ascrivibile al fatto che in Puglia, rispetto alla condizione media nazionale, i giovani con un profilo elevato incontrano maggiori difficoltà a trovare lavoro e quindi c'è un maggior ricorso ai servizi⁸. A livello medio nazionale sono i giovani "poco qualificati" che si rivolgono in misura maggiore ai Servizi pubblici per l'impiego.

Un maggior dettaglio in merito alle azioni attivate in Puglia può essere rilevato dall'ultimo rapporto di monitoraggio regionale che riguarda le azioni dalla fase di avvio al 1° settembre 2015.

Tab. 14 - Puglia - Le azioni avviate - 24° report - 7 ottobre 2015.

Azioni avviate	Valori assoluti
1. Centri per l'impiego che hanno allestito un Youth Center	56
2. Adesioni dei giovani	58.622
3. Giovani convocati che hanno effettuato il colloquio di orientamento	29.078
4. Giovani convocati che non si sono presentati al colloquio di orientamento	12.468
5. Patti di servizio siglati	29.078
6. Avviati ad orientamento specialistico	8.421
6.1 - Tirocini	2.793
- di cui mediante intermediazione dei CPI	285
7. Assunti a tempo indeterminato	3.901
7.1 di cui con patto di servizio siglato	1.797
8. Avviati al servizio civile nazionale	554
9. Assunti a tempo indeterminato usufruendo del Bonus Occupazionale	487

Fonte: Regione Puglia.

Si può osservare che alla data dell'ultima rilevazione disponibile sono stati siglati 29.078 Patti di servizio, pari circa il 50% del totale delle adesioni.

⁸ I dati sulle maggiori difficoltà dei giovani qualificati a trovare un lavoro in Puglia rispetto alla situazione media nazionale sono riscontrabili nelle rilevazioni trimestrali dell'ISTAT sul mercato del lavoro regionale.



È opportuno evidenziare che 12.468 giovani, pur se convocati, non si sono presentati al colloquio di orientamento. Probabilmente alcuni, avendo effettuato adesioni multiple, possono essere stati convocati da CPI di altre Regioni, altri hanno deciso di non presentarsi affatto.

I giovani che hanno effettivamente iniziato il percorso nell'ambito del programma Garanzia Giovani ammontano a poco oltre le 10.000 unità: 35,1% dei giovani che hanno siglato il patto di servizio.

SEZIONE SOCIALE

11.

Dinamiche demografiche

Sommario: 1. La popolazione residente; 2. Lettura dei principali indicatori strutturali; 3. Il processo di invecchiamento della popolazione; 4. Indicatori sul contesto familiare; 5. Il carico sociale; 6. La componente straniera; 7. Conclusioni.

1. La popolazione residente

Se è vero che l'effetto combinato della bassa natalità e del consistente e continuo processo di invecchiamento della popolazione determinano una lentissima crescita della componente naturale di una popolazione, è altrettanto importante interpretarne le dinamiche nelle sue serie storiche. Gli ultimi dati demografici di fonte Istat attestano, per la Puglia che la popolazione è passata dai circa 4 milioni e 68 mila abitanti del 2005 a 4.090.105 residenti registrati al 1° gennaio 2015, evidenziando un incremento dello 0,5%; leggermente superiore è la quota concernente il Mezzogiorno, che fa rilevare un incremento dello 0,76% nel medesimo intervallo di tempo. Ben diversa è, invece, la situazione del Paese nel suo complesso che fa registrare un delta pari a circa il 4%, passando da quasi 58,5 milioni di residenti (2005) a circa 60,8 milioni (2015). Il dato si spiega in funzione della presenza straniera che tende a concentrarsi nelle regioni centro-settentrionali della penisola, incidendo inevitabilmente sulle popolazioni di queste aree e di rimando sulla complessiva popolazione italiana.

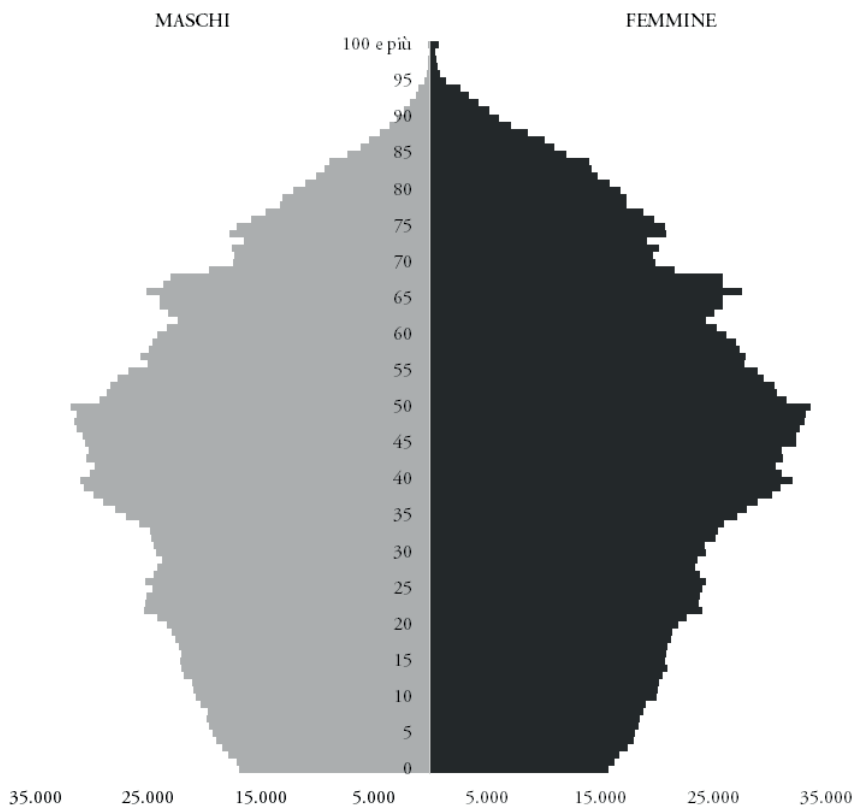
Tab. 1 - Italia, Mezzogiorno, Puglia e province pugliesi. Popolazione residente e saggi di incremento percentuali - Anni 2005, 2010, 2015.

	2005	2010	2015	Var. % 2005-2010	Var. % 2010-2015	Var. % 2005-2015
Puglia	4.068.167	4.084.035	4.090.105	0,4	0,1	0,5
Mezzogiorno	20.747.325	20.881.429	20.905.172	0,6	0,1	0,8
Italia	58.462.375	60.340.328	60.795.612	3,2	0,7	4,0
Bari	1.594.109	1.254.461	1.266.379	-21,3	0,9	-20,6
BAT	-	391.506	394.387	-	0,7	-
Brindisi	401.217	403.096	400.721	0,5	-0,6	-0,1
Foggia	686.856	640.891	633.839	-6,7	-1,1	-7,7
Lecce	805.397	813.556	806.412	1,0	-0,9	0,1
Taranto	580.588	580.525	588.367	-0,0	1,3	1,3

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.



Fig. 1 Puglia - Piramide della popolazione - 1° gennaio 2015.



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Indicazioni di diverso genere provengono dalla lettura del tasso di incremento della popolazione; esso, infatti, permette di analizzare e confrontare le intensità di crescita/decrecita di demografie aventi consistenze anche molto differenti.

La Tabella 1 conferma che anche per quanto concerne la forza di crescita della popolazione, l'Italia nel suo complesso fa registrare una serie sempre superiore a quelle del Mezzogiorno e della Puglia: l'incremento osservato a livello nazionale è nettamente superiore a quelli osservati in Puglia e nel Mezzogiorno sia fra il 2005 e il 2010 (+3,21% contro, rispettivamente, +0,39% e +0,65%) che fra il 2010 e il 2015 (+0,75% contro +0,15% e +0,11%).

Specificamente ai valori assoluti con dettaglio provinciale, le uniche variazioni significative sono le flessioni registratesi fra il 2005 e il 2010 delle popolazioni complessive delle ex-provincie di Bari e di Foggia, allorquando 7 comuni della prima e 3 della seconda sono confluiti nella Provincia BAT (Barletta-Andria-Trani).

La Provincia di Bari ha perso circa 340 mila residenti (ovvero, il 21,3% della precedente popolazione) a fronte di una flessione di oltre 45 mila unità della Provincia di Foggia (-6,7% del contingente pre-BAT); valori che assommata, segnano la popolazione della BAT, approssimabile a poco meno di 400 mila abitanti. La suddetta tabella mo-

stra, altresì, per le altre province, dei trend lievemente crescenti fra il 2005 e il 2010, di andamento opposto fra il 2010 e il 2015, ad eccezione di Taranto, che si mostra pressoché stabile fra il 2005 e il 2010 e leggermente in crescita nel quinquennio successivo.

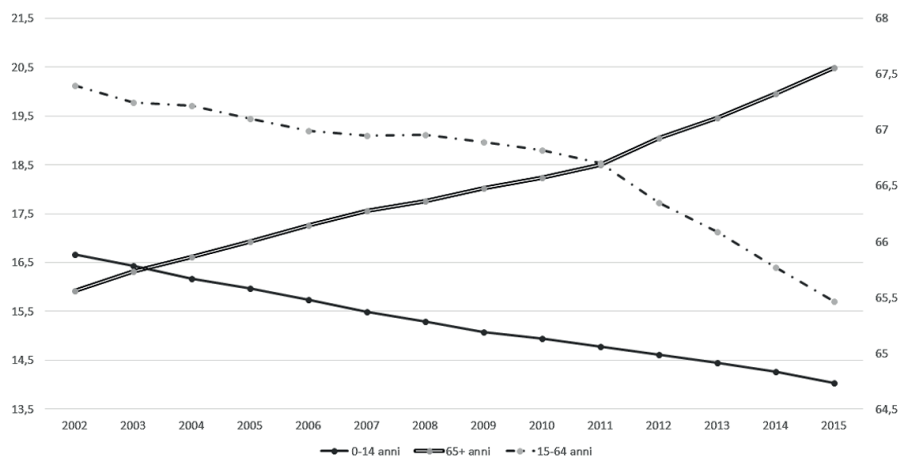
Parimenti interessante risulta l'analisi della struttura della popolazione per classi di età della Puglia, riportata graficamente nella classica forma piramidale della Figura 1. L'osservazione di tale grafico mostra come, a conferma del processo di invecchiamento in atto, il picco della consistenza si abbia ormai in corrispondenza di classi di età intorno ai 50 anni sia per la componente maschile che per quella femminile. Rilevante è anche osservare alcuni picchi anomali rispetto alla tendenza decrescente, in corrispondenza della popolazione di circa 65 anni di età, sia maschile che femminile, in concomitanza con il boom economico del secolo scorso.

2. Lettura dei principali indicatori strutturali

Per comprendere a fondo gli andamenti demografici di una popolazione non ci si può esimere da uno studio dedicato proprio a quegli indicatori che, sotto diversi aspetti, ne individuano la struttura, ne tracciano la natura, ne colgono i movimenti.

Una prima analisi dell'evoluzione della composizione della popolazione regionale per classi di età fa emergere con forte evidenza quanto già detto a conclusione del precedente paragrafo, ovvero il forte processo di invecchiamento in atto. Negli ultimi 14 anni, infatti, non ha conosciuto sosta la crescita della quota relativa della popolazione degli ultra 65enni, passata dal 15,9% nel 2002 al 20,5% nel 2015, a scapito della fascia di età centrale (15-64 anni), passata dal 67,4% al 65,5% e di quella più giovane, degli under 14enni (dal 16,7% al 14%). Si è verificato, dunque, il sorpasso degli anziani sui giovani (Figura 2).

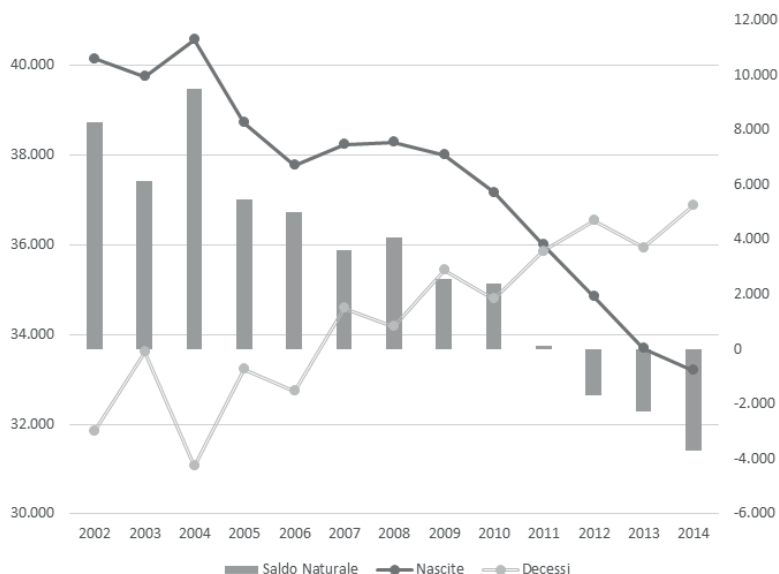
Fig. 2 - Puglia - Struttura della popolazione per classi di età (0-14 anni, 15-64 anni, asse sinistro, 65 anni e oltre, asse destro) - Anni 2002-2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.



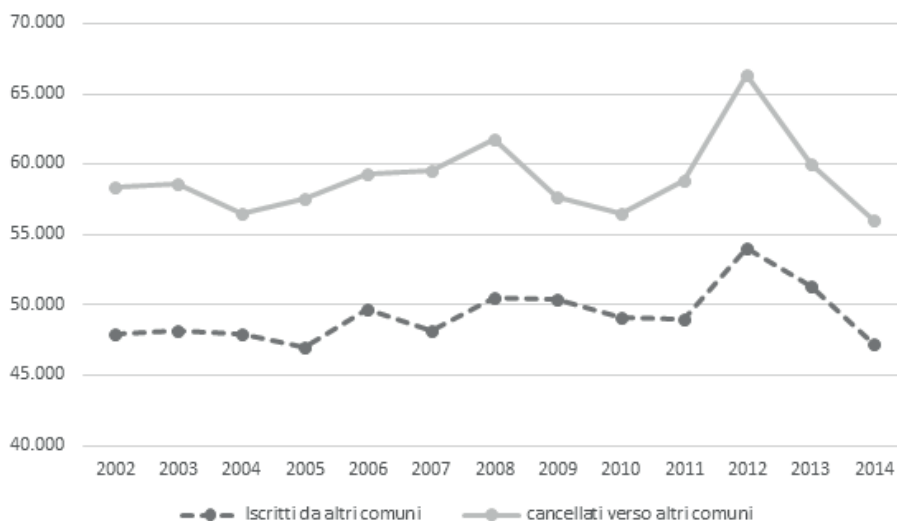
Fig. 3 - Puglia - Nascite, decessi (asse sx) e saldo naturale (asse dx) - Anni 2002-2014 (valori assoluti).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

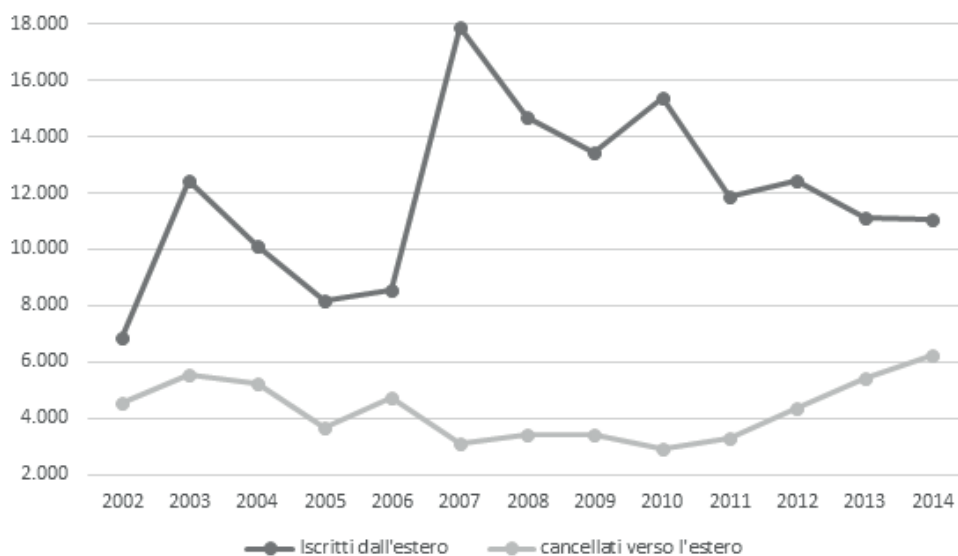
Come già anticipato in fase introduttiva, il processo di invecchiamento è stato anche corroborato dal sorpasso del numero dei decessi rispetto a quello delle nascite. In particolare, tale sorpasso è avvenuto nel 2011 ed ha proseguito ad accentuare le differenze passando da poche decine di unità a 4mila unità nel 2014 (Figura 3).

Fig. 4 - Puglia - Iscrizioni anagrafiche da altri comuni e cancellazioni anagrafiche verso altri comuni - Anni 2002-2014 (valori assoluti).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Fig. 5 - Puglia - Iscrizioni anagrafiche dall'estero e cancellazioni anagrafiche verso l'estero - Anni 2002-2014 (valori assoluti).

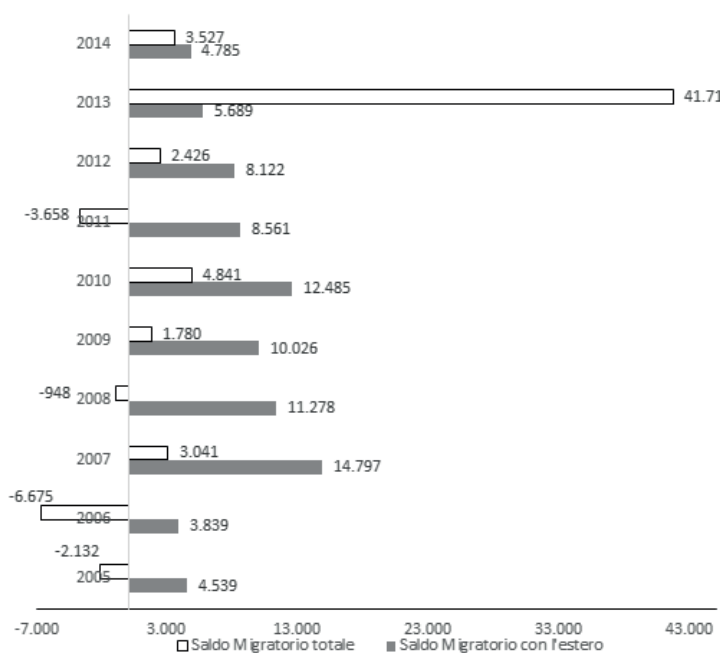


Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Rilevante è anche l'aspetto del saldo migratorio, dato dalla differenza fra le iscrizioni e le cancellazioni anagrafiche. Con un'evoluzione che appare sostanzialmente costante nel tempo, la Puglia mostra un saldo migratorio positivo nei confronti dell'estero (iscrizioni maggiori delle cancellazioni) e negativo rispetto ad altri comuni italiani. In particolare, il saldo verso l'estero ha subito notevoli scossoni soprattutto rispetto alla componente in entrata (più che raddoppiata fra il 2006 (8mila e 500 iscrizioni circa) e il 2007 (quasi 18mila), e poi costantemente ridottasi fino al 2014 (poco più di 11mila) con l'eccezione del 2010 (2mila iscrizioni in più rispetto al 2009); il saldo verso altri comuni è apparso più stabile nel tempo, con picchi delle quote in uscita a cui sono corrisposti picchi suppergiù equivalenti a quelle in entrata. Nel complesso, tenuto conto che oltre alle iscrizioni/cancellazioni nelle Anagrafi comunali da e verso altri comuni, o da e verso l'estero, vi sono anche le iscrizioni/cancellazioni "per altri motivi" dovute a rettifiche amministrative (in questa sede non osservati), il saldo migratorio totale appare positivo nell'ultimo triennio con un aumento complessivo della popolazione residente di quasi 48mila unità, quasi interamente imputabile alla crescita di 41mila unità osservata nel 2013 (Figure 4, 5, 6).



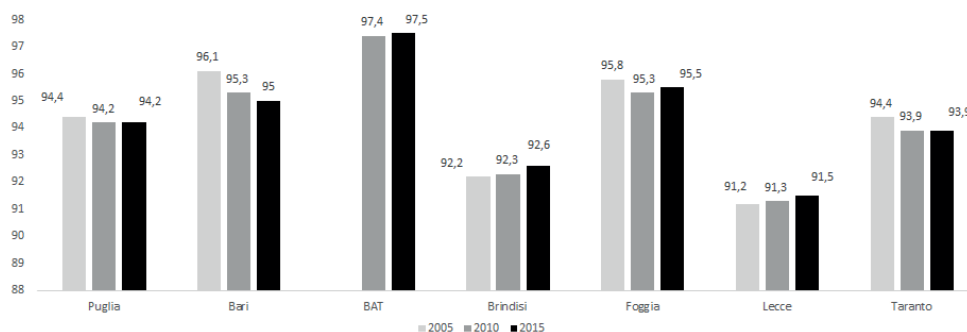
Fig. 6 - Puglia - Saldo migratorio con l'estero e saldo migratorio totale. - Anni 2005-2014 (valori assoluti).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Uno degli indicatori demografici che meglio ed in prima battuta risulta degnamente oggetto di investigazione di una popolazione è quello di mascolinità o di rapporto dei sessi.

Fig. 7 - Puglia e province pugliesi - Rapporto di mascolinità - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



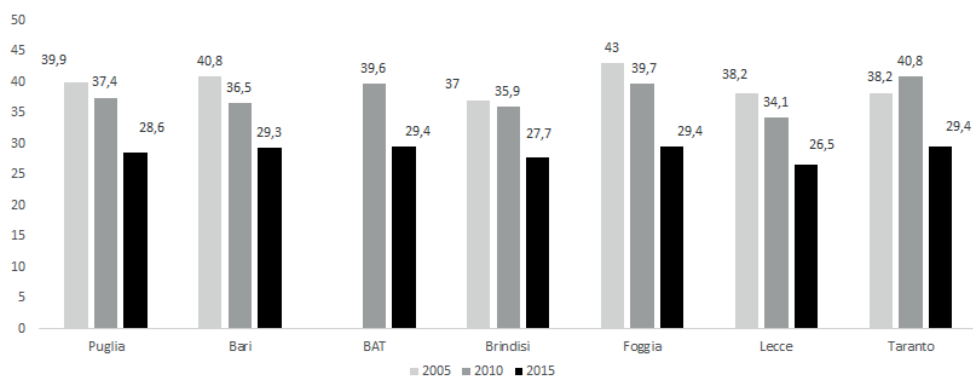
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

L'ultimo dato disponibile (2015) evidenzia che è la Provincia di Lecce ad essere l'area con maggiore incidenza femminile e, dunque, con il rapporto più basso: 91,5 maschi per 100 femmine (Figura 7). Segue la Provincia di Brindisi (per la quale ci si aggira in-

torno a valori pari a 92,6), quindi, Taranto (93,9). Nel barese e nel foggiano, nonché nella Provincia di BAT, si segnano quote più alte e – per definizione – con popolazioni più maschiline; per tutte e tre le province, infatti, si registrano valori che vanno dai 95 maschi ogni 100 femmine per la Provincia di Bari, ai 95,5 per quella di Foggia, ai 97,5 per la Provincia di BAT. Il primato spetta ai 10 comuni della BAT nei quali si tende a raggiungere quasi una parità tra i generi con un rapporto di 97,4 a 100.

Ulteriore indicatore rilevante è il *tasso generico di fecondità*, costruito rapportando il numero di nati vivi a 1.000 donne in età feconda (15-50 anni di età), che, nel periodo osservato, appare ovunque in picchiata. La media regionale, ad esempio, da valori prossimi al 40 per mille nel 2005, scende intorno al 37 nel 2010 e addirittura al 28,6 nel 2015. Nessuna delle province pugliesi, che nel 2010 facevano registrare valori compresi fra 37 (Brindisi) e 43 (Foggia) raggiunge, nel 2015, il 30 per mille (Taranto, BAT e Foggia, tutte 29,4) (Figura 8).

Fig. 8 - Puglia e province pugliesi - Tasso generico di fecondità - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

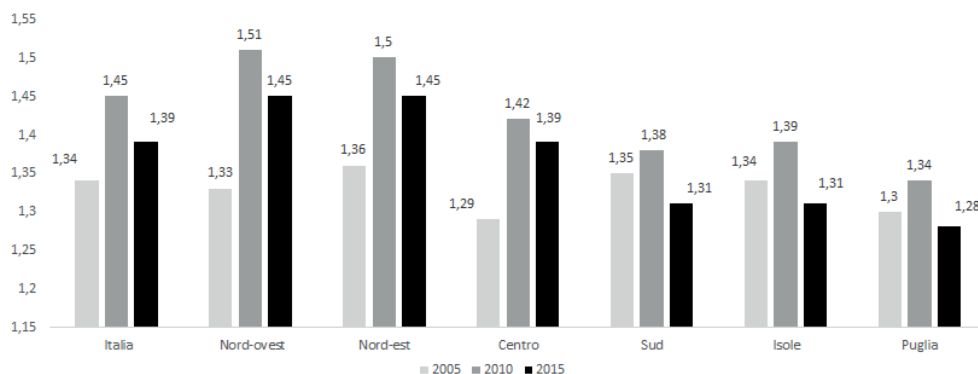
Come noto la fecondità è una delle componenti positive che concorrono a determinare la dinamica demografica di una popolazione. Uno degli indicatori socio-demografici più importanti e funzionalmente legati a tale dinamica familiare è il cosiddetto *tasso di fecondità totale*, ovvero, il numero medio di figli per donna.

Nello specifico (Figura 9) lungo il periodo analizzato, si manifesta una crescita fra il 2005 e il 2010, seguita poi da una contrazione nel successivo quinquennio e tale andamento appare generalizzato per la Puglia così come per tutte le ripartizioni territoriali nazionali. A differenza delle zone del Centro e del Nord, tuttavia, nel Mezzogiorno (Sud e Isole) la caduta della fecondità dell'ultimo quinquennio porta, nel 2015, il tasso di fecondità totale su valori addirittura inferiori a quelli del 2005. La Puglia, in particolare, dopo un aumento di 0,04 figli per donna fra il 2005 e il 2010 (da 1,30 a 1,34) conosce, nel successivo quinquennio, una riduzione di 0,06 figli per donna che porta tale indicatore ad assestarsi su di un valore pari a 1,28 (Figura 9).

È doveroso precisare che la lieve ripresa nella fecondità nazionale manifestatasi fra il 2005 e il 2010 è funzione diretta della maggiore natalità degli stranieri rispetto a quella della popolazione italiana e, dunque, i valori suddetti non possono che rispecchiare l'effettiva presenza straniera radicata nelle circoscrizioni centro-settentrionali. È assai noto, infatti, che gli stranieri, oggi, prediligono le regioni del Nord e del Centro Italia proprio in funzione delle maggiori prospettive lavorative che esse garantiscono rispetto al Mezzogiorno del Paese.



Fig. 9 - Puglia e province pugliesi - Tasso di fecondità totale - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).

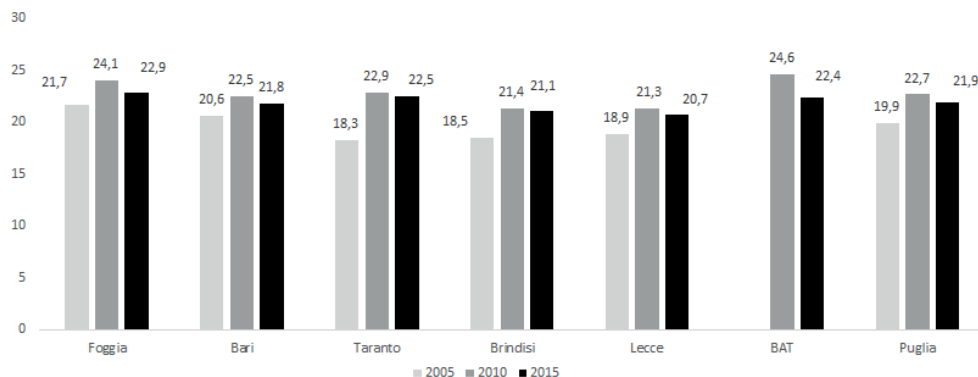


Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Connesso in termini logici a tale indicatore è l'indice di *carico di figli per donna feconda*, costruito rapportando gli individui di età da 0-5 anni alle donne in età feconda; questo – come noto – è un valido indicatore per misurare il gravame di figli in età prescolare per donna.

Per tutte le province della regione (Figura 10) emerge un'iniziale crescita di circa tre punti dell'indicatore, fra il 2005 e il 2010, seguita da un successivo abbassamento nel 2015 che porta ad un valore medio regionale pari a 21,9, scaturito da valori che oscillano dal 20,7 della Provincia di Lecce al 22,9 della Provincia di Foggia.

Fig. 10 - Puglia e province pugliesi - Carico di figli per donna feconda - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

3. Il processo di invecchiamento della popolazione

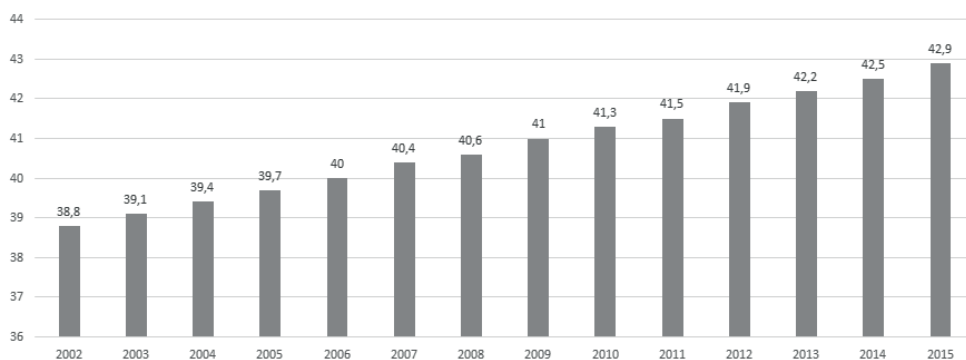
Come noto, le cause dell'invecchiamento sono il calo della fecondità e l'aumento della vita media. Se a queste vi aggiungiamo l'imminente ingresso nella fetta demografica degli over 65enni, rinvenenti dai nati durante il baby-boom degli anni Sessanta

dello scorso secolo, si comprende abbastanza agevolmente che la popolazione autoctona non avrebbe il tempo per modificare il trend nei prossimi lustri.

Di qui è facilmente intuibile l'importanza di flussi stranieri che sembrano contrastare la denatalità demografica e lo spettro di "crescita zero" della popolazione. Ecco, dunque, l'esigenza di considerare sempre con la massima attenzione la presenza straniera che tende ormai a stabilizzarsi sempre più massicciamente nel vecchio continente e non più marginalmente anche in Italia; questo, in funzione di un progetto migratorio che non sottende più allo schema di una breve stanzialità ma anzi ad un modello di stabilizzazione. Lo straniero, infatti, sta ormai rapidamente passando da uno status di "produttore" ad uno di "consumatore".

Un primo indicatore di quanto suddetto è l'età media della popolazione; essa è una media ponderata, calcolata come rapporto tra la somma delle età di tutti gli individui e il numero della popolazione residente. Anche in Puglia tale indice evidenzia un chiaro processo di invecchiamento della popolazione passando da 38,8 anni registrati nel 2002 a poco meno di 43 anni registrati nel 2015.

Fig. 11 - Puglia - Età media della popolazione - Anni 2002-2015.



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

I dati concernenti la speranza di vita alla nascita (Tabella 2), che appaiono sostanzialmente costanti lungo il territorio, mostrano lievi ma generalizzate variazioni in aumento fra il 2006 e il 2014. Tali variazioni, leggermente superiori per le ripartizioni territoriali settentrionali e per i maschi alla nascita, portano la speranza di vita media alla nascita al di sopra degli 80 anni per i maschi (solo nel Mezzogiorno non viene raggiunta tale soglia) e a ridosso degli 85 per le donne, con la Puglia che si mostra in linea con tali valori.



Tab. 2 - Puglia, Italia e ripartizioni territoriali - Speranza di vita alla nascita e a 65 anni - Anni 2006 e 2014 e variazioni 2006-2014 (valori in anni).

REGIONI	2006				2014				Δ 2014-2006			
	maschi		Femmine		maschi		femmine		maschi		femmine	
	0	65	0	65	0	65	0	65	0	65	0	65
Puglia	78,9	18,1	83,9	21,5	80,4	18,9	84,8	22,1	1,5	0,8	0,9	0,6
ITALIA	78,4	17,8	84,0	21,6	80,2	18,8	84,9	22,2	1,8	1,0	0,9	0,6
Nord	78,6	17,8	84,3	21,8	80,6	19,0	85,4	22,6	2,0	1,2	1,1	0,8
Centro	78,8	18,0	84,2	21,8	80,4	19,0	85,1	22,4	1,6	1,0	0,9	0,6
Mezzogiorno	78,0	17,6	83,4	21,1	79,5	18,4	84,2	21,6	1,5	0,8	0,8	0,5

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

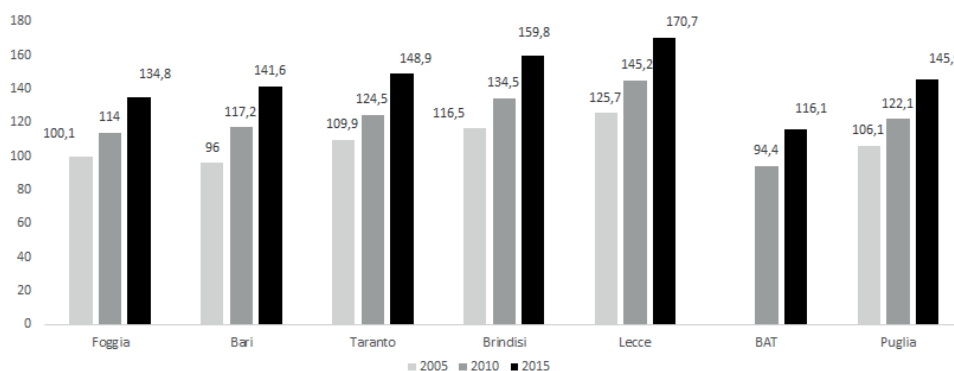
In generale, l'invecchiamento demografico è espressione del miglioramento della qualità della vita di una popolazione. Per comprendere effetti e conseguenze del processo di invecchiamento è importante avere percezione delle misure che precipuamente lo *stimano*: a) l'indice di vecchiaia quale rapporto tra l'ammontare della popolazione anziana (ultrasessantacinquenne) e i giovani al di sotto dei 15 anni; b) l'indice di invecchiamento quale rapporto tra l'ammontare della popolazione anziana (ultrasessantacinquenne) e la popolazione complessiva; c) l'indice di dipendenza quale rapporto tra la somma degli ultrasessantacinquenni e i giovani al di sotto dei 15 anni (improduttivi) e la componente della popolazione che si presume attiva (produttivi); d) l'indice di dipendenza degli anziani quale rapporto tra la somma degli ultra-sessantacinquenni e la componente della popolazione che si presume attiva.

Sulla base delle considerazioni appena fatte risulta più agevole comprendere le evoluzioni del fenomeno a livello regionale. Cosicché, partendo dalla definizione di *indice di vecchiaia* quale rapporto tra la popolazione di individui in età over 65 anni e la popolazione di soggetti tra 0 e 14 anni, moltiplicato per 100, si constata nel tempo un andamento in ascesa.

Nello specifico (Figura 12), sono i dati relativi al territorio della BAT ad essere i più bassi facendo rilevare, nel 2015, un indice pari a 116,1 e nel 2010, unica provincia con indice inferiore alla parità, pari a 94,4, attestando una maggiore incidenza giovanile nell'ambito della propria popolazione. A seguire è la Provincia di Foggia a rappresentare l'area meno senile, con un rapporto che supera la parità con una quota uguale a 134,8. Come ci si attendeva, è la Provincia di Lecce a detenere, nel contesto regionale, il primato di vecchiaia con un rapporto di 170,1 anziani ogni 100 under 15-enni.

È importante evidenziare che dal 2005 il dato regionale cresce di ben 40 punti percentuali assestandosi a quota 145,9 anziani ogni 100 giovanissimi.

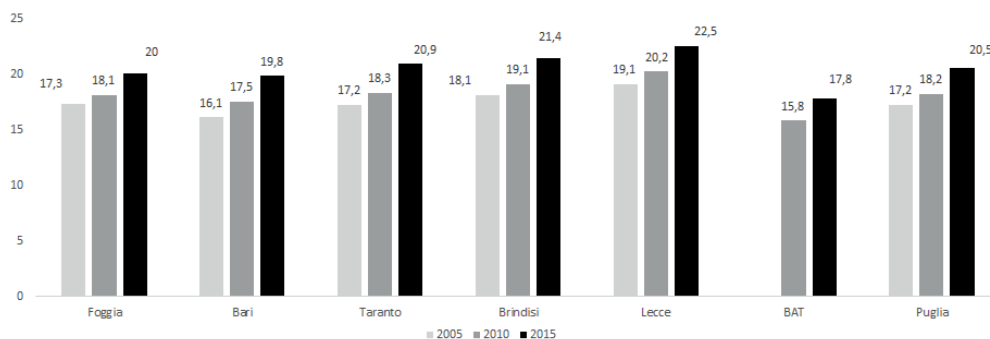
Fig. 12 - Puglia e province pugliesi - Indice di vecchiaia - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Un indicatore non molto dissimile dal precedente ma che funzionalmente esprime, altresì, il peso incidentale degli anziani sulla popolazione complessiva è l'*indice di invecchiamento* propriamente detto, capace di rapportare gli ultra 65-enni all'intero contingente demografico di pertinenza (Figura 13). In generale la regione Puglia, al 2015, registra una proporzione di 20,5 anziani ogni 100 residenti a fronte di una minore vecchiaia per l'area della BAT (17,8) e di una maggiore presenza senile nella Provincia di Lecce (22,5). Un certo allineamento dei valori si registra – per l'ultima rilevazione – nelle restanti province pugliesi. Osservando l'andamento dell'indicatore nell'ultimo decennio si registra una crescita generalizzata in tutte le province, che ha prodotto un balzo di circa 3 punti percentuali a livello medio regionale.

Fig. 13 - Puglia e province pugliesi - Indice di invecchiamento - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

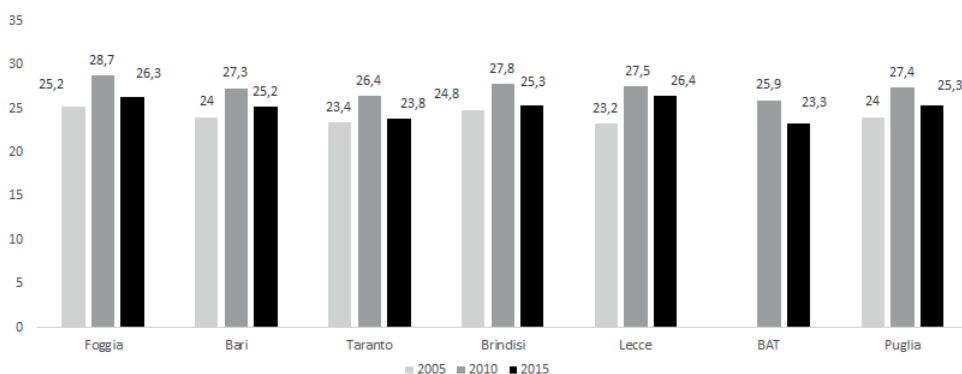
Inteso come il rapporto tra anziani di età superiore a 80 anni ed anziani di età over 65 anni, l'*incidenza dei "grandi vecchi"* è un utile indicatore allorquando si vuole misurare il grado di 'invecchiamento avanzato' in una popolazione. Esso, infatti, è in grado di fornire valide indicazioni circa il processo di senilità di una società, ovvero, se il medesimo è in una fase più o meno consolidata; con valori relativamente bassi ci si



trova di fronte a popolazioni che stanno avviando il proprio processo di invecchiamento demografico, di contro incidenze elevate di ultra-ottuagenari confermano un fenomeno ormai radicato da anni. Nel caso concreto (Figura 14), a livello regionale circa un residente su 4 over 65-enni ha una età superiore a 80 anni (25,3).

Nel complesso si rileva un andamento inizialmente in crescita dal 2005 al 2010 e di seguito una riduzione dei valori dell'indicatore nell'ultimo quinquennio. In assoluto la maggiore incidenza relativa la fa registrare la Provincia di Lecce (26,4) seguita a breve distanza da quella di Foggia (26,3) che, in passato, ha a lungo detenuto il primato regionale per tale indicatore.

Fig. 14 - Puglia e province pugliesi - Incidenza dei "grandi vecchi" - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



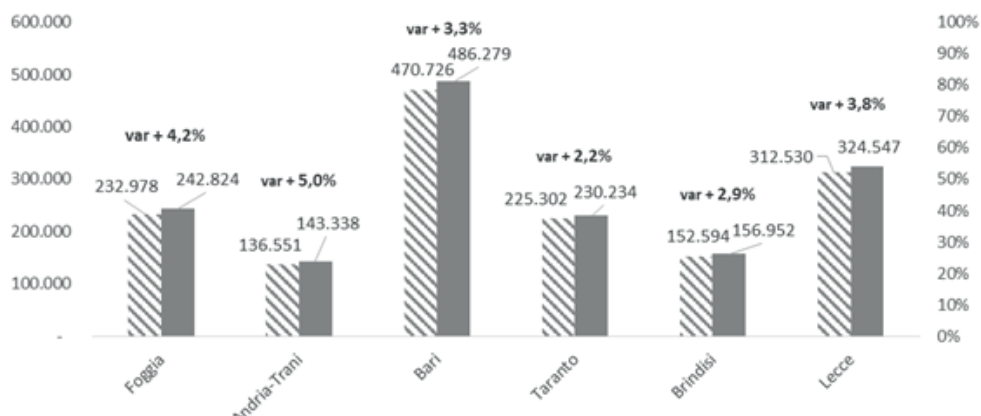
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

4. Indicatori sul contesto familiare

Al 1° gennaio 2015 in Puglia si registrano 1.584.174 famiglie; di esse, poco meno di una su tre risiede nella Provincia di Bari (486.279) ed 1 su 5 in quella di Lecce (324.547). L'incidenza familiare della "neonata" BAT è poco meno di uno a dieci a fronte del dato brindisino pari a circa il 10%.

Pur essendo la Provincia di Bari (Figura 15) quella che per ovvie ragioni rappresenta il maggiore peso, è l'area della Provincia di Barletta-Andria-Trani a far registrare il maggiore incremento relativo nel quinquennio 2010-2015 con una variazione netta del 5%. Minimale, invece, è stato il delta delle famiglie tarantine (+2,2%). La spiegazione potrebbe essere raccolta nella maggiore senilità della popolazione leccese; il processo di invecchiamento, infatti, non può che contribuire alla crescita dei nuclei familiari e nella fattispecie di quelli mononucleari appunto rappresentati da anziani che rimangono soli o che 'perdonano' i figli confluenti in nuove famiglie.

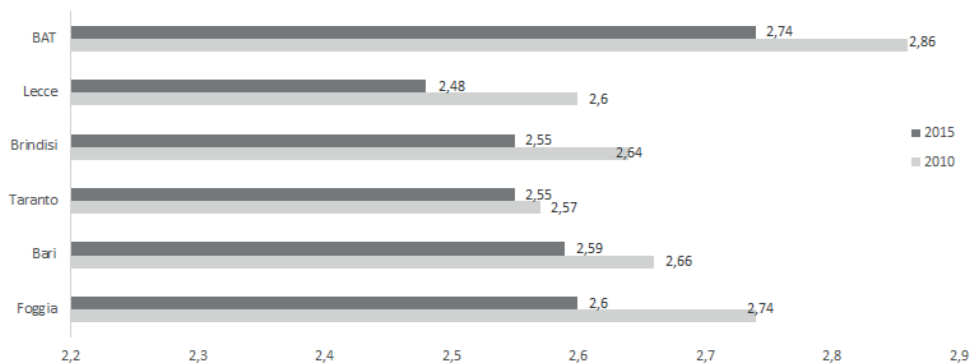
Fig. 15 - Province pugliesi - Numero di famiglie - Anni 2010 e 2015 (valori assoluti e variazioni %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

In tale ottica si inserisce il numero medio di componenti per famiglia: il dato regionale si assesta intorno a 2,57 membri per nucleo a fronte di valori più elevati per le province relativamente più giovani come la BAT e Foggia (2,74 e 2,6 rispettivamente) (Figura 16).

Fig. 16 - Province pugliesi - Numero medio di componenti per famiglia - Anni 2010 e 2015 (valori assoluti).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

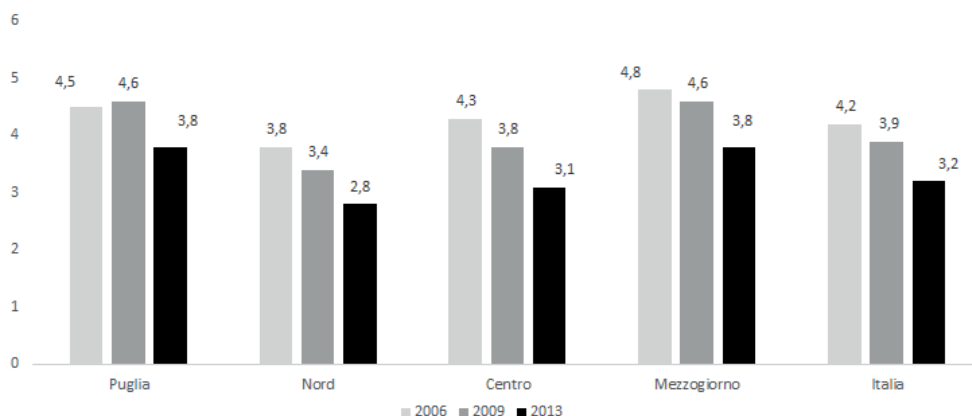
Con riferimento al *quoziente generico di nuzialità*, costruito come rapporto tra il numero di matrimoni celebrati nell'anno di riferimento e l'ammontare medio della popolazione residente nello stesso anno, si evidenzia – nelle ultime rilevazioni disponibili – un rapporto pugliese pari a circa 3,8 nel 2013 a fronte di 4,5 nel 2006 (Figura 17). Il dato pugliese è sostanzialmente in linea con quello del Mezzogiorno e costantemente al di sopra di quelli delle altre ripartizioni territoriali nonché del dato medio nazionale (3,2 nel 2013).



Il contesto del Centro-Nord è ancora stringente allorché si osservano valori tra 3,5 e 3,9 matrimoni ogni mille abitanti residenti nel medesimo contesto territoriale di riferimento.

Come su visto, sebbene il dato relativo alla fecondità sia in lieve crescita, il trend della nuzialità è chiaramente in flessione a livello regionale, circoscrizionale e nazionale. Questo corroborerebbe un fenomeno proprio dei Paesi a sviluppo avanzato che vedrebbe sempre più crescere le nascite di bambini, appunto, fuori dal matrimonio.

Fig. 17 - Puglia, Italia e ripartizioni territoriali - Quoziente generico di nuzialità - Anni 2006, 2009 e 2013 (Valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Assunto che per *densità demografica* si intende il rapporto tra popolazione residente in una data area territoriale e la superficie territoriale della stessa, dai dati che seguono si evince una densità assai differenziata tra le sei province pugliesi, funzione diretta, questa, di una distinta e differenziata vocazione sociale nonché economica delle aree in oggetto, capaci di offrire – come ovvio – distinte e diversificate opportunità di lavoro. Spunti di riflessione ancor più interessanti si colgono se si tralascia il dato provinciale nel suo complesso e si confronta il dato regionale con quello riferito alle sole città capoluogo. A fronte di una densità regionale di circa 209 abitanti per Km², infatti, si osserva come Bari si stacchi nettamente con valori che superano, nel 2014, i 2800 abitanti per Km². Elevati sono anche i valori della città di Taranto con poco meno di mille abitanti per chilometro quadrato. I valori più bassi sono quelli registrati per Andria, che fluttuano intorno a quote vicine a 230-240. In generale, appare evidente come l'ultimo decennio non abbia fatto registrare eccessive variazioni in nessuna città capoluogo; ovunque, infatti, i valori vengono sostanzialmente confermati con oscillazioni di poche decine di unità.

Tab. 3 - Puglia e comuni capoluogo di provincia - Densità di popolazione - Anni 2009 e 2014 (valori assoluti, abitanti per Km² di superficie comunale).

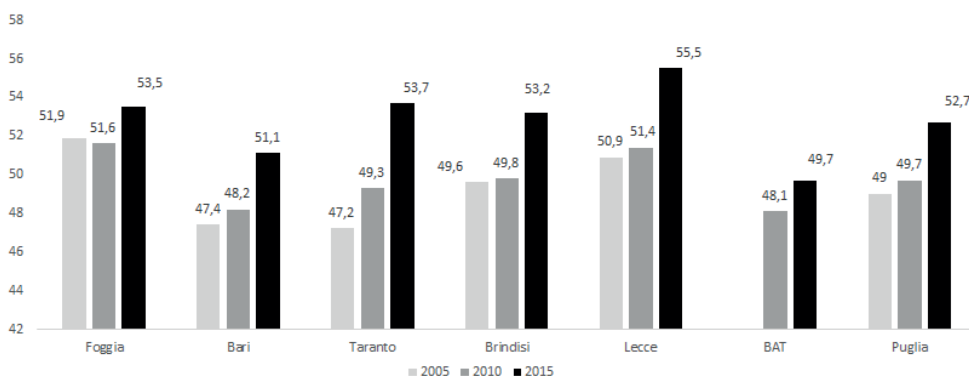
	Foggia	Andria	Barletta	Trani	Bari	Taranto	Brindisi	Lecce	Puglia
2009	301,5	243,7	639,7	527,4	2.757,4	923,4	273,1	397,9	211,0
2014	300,9	246,5	646,5	550,8	2.817,2	963,6	269,9	394,9	209,3

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

5. Il carico sociale

L'indicatore strutturale che probabilmente più di tutti ha una valenza tanto di natura sociale quanto di natura economica è l'*indice di carico sociale* o detto *indice di dipendenza*. Nel dettaglio (Figura 18), a livello regionale, si rileva che ad un improduttivo corrispondono circa due individui attivi (con una quota, nel 2015, che si attesta sul 52,7%). A livello medio regionale si rileva come, ad una sostanziale stabilità dell'indicatore osservatasi fra il 2005 e il 2010 (da 49 a 49,7), sia seguita una rapida crescita nell'ultimo quinquennio (+3 punti percentuali). A livello provinciale, invece, è ancora Lecce la provincia che detiene il primato con un valore che si assesta, nel 2015, al 55,5%.

Fig. 18 - Puglia e province pugliesi - Indice di carico sociale - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Al fine di individuare e fornire utili indicazioni inerenti il potenziale lavorativo della regione Puglia si propongono di seguito tre indicatori (*indice del potenziale di lavoro*, *indice di ricambio*, *indice di struttura della popolazione attiva*), che offrono valide informazioni concernenti l'offerta lavorativa delle cinque province pugliesi.

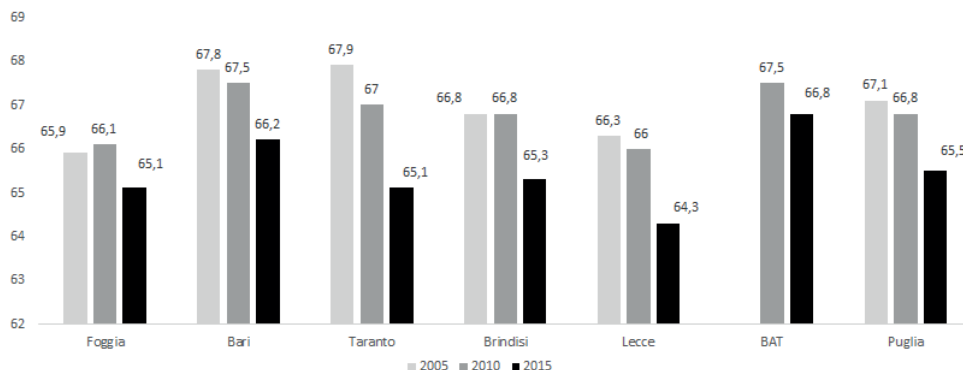
In tal senso (Figura 19) il dato che emerge immediatamente relativo all'indice del potenziale di lavoro - inteso come il rapporto tra la popolazione potenzialmente attiva e la popolazione residente totale - è quello che vede, al 2015, la provincia della BAT far registrare i valori più elevati (66,8 individui potenzialmente attivi ogni 100 residenti), a fronte di una media regionale pari al 65,5%.

La tendenza dell'indicatore è in lieve flessione lungo i due intervalli di tempo considerati, in funzione dell'invecchiamento della popolazione che spinge ad un ingrossa-



mento del denominatore del rapporto ed un conseguente restringimento della popolazione in età da lavoro.

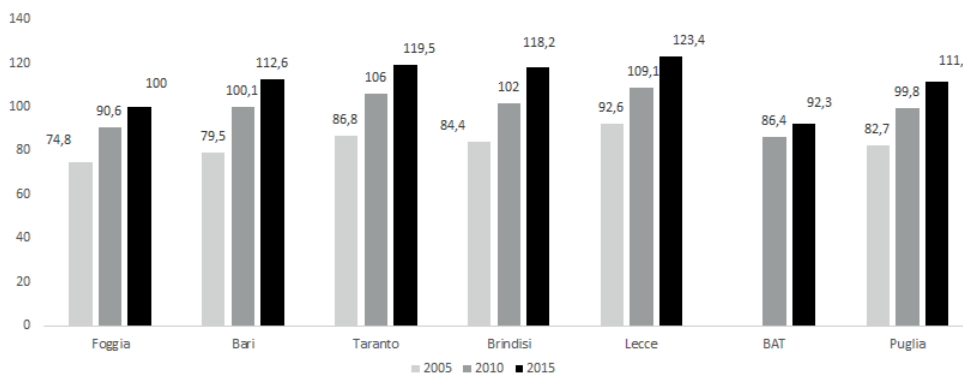
Fig. 19 - Puglia e province pugliesi - Indice del potenziale di lavoro - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

L'indice di ricambio, calcolato rapportando gli individui di età 60-64 anni a quelli di 15-19 anni, esprime le leve in uscita dal mondo del lavoro e quelle teoricamente destinate ad entrarvi. I trend in questione sono tutti crescenti (Figura 20); l'ultima rilevazione regionale vede tale rapporto assestarsi a quota 111,8%, con un sorpasso, quindi, della classe degli "uscanti" dal mondo del lavoro. Come ci si poteva attendere, nello specifico, le province con maggiore incidenza di anziani tendono a fare registrare il rapporto più elevato. Cosicché le aree di Lecce (123,4), Taranto (119,5) e Brindisi (118,2) evidenziano i rapporti più elevati, con la sola Provincia di BAT (92,3) che scende al di sotto della parità. Interessante è il dato che lascia evidenziare un delta oscillante tra 16 e 20 punti percentuali, tra il 2005 ed il 2010, per tutte le province, ponendo questo indicatore tra quelli demo-sociali con il maggiore incremento subito nell'arco di tempo considerato.

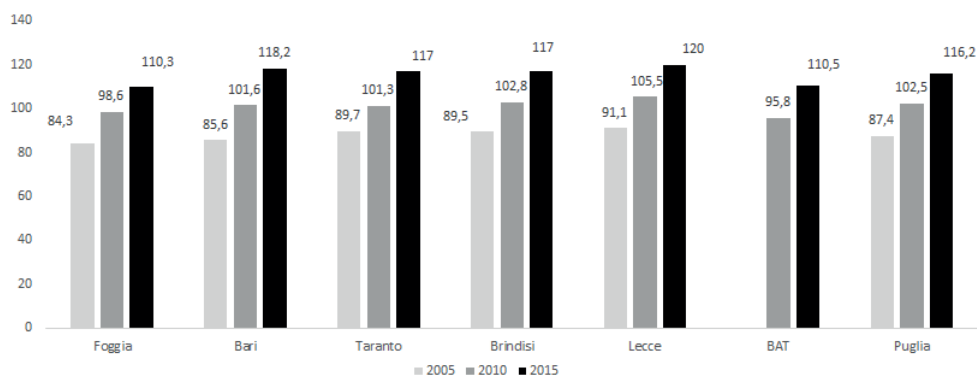
Fig. 20 - Puglia e province pugliesi - Indice di ricambio - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Rapportando la generazione potenzialmente attiva più matura (in età 40-64 anni) a quella più giovane (in età 15-39 anni) si determina il cosiddetto indice di struttura della popolazione attiva, ovvero, il *grado di invecchiamento degli attivi*. Anche tale indicatore – come ovvio – subisce l’influenza di un generale processo d’invecchiamento demografico della popolazione (Figura 21). Un elemento che contraddistingue tutte le aree oggetto del presente studio è il notevole incremento fatto registrare rispetto agli ultimi anni. Il dato regionale, infatti, è cresciuto di quasi 30 punti percentuali nel decennio considerato, passando da 87,4 nel 2005 a 101,6 nel 2010 e 116,2 nel 2015. Incidentalmente la Provincia di Lecce è quella che fa registrare una serie sempre superiore alle altre, passata da quota 91,1 nel 2005 a 105,5 nel 2010 e 120 nel 2015, mentre Foggia, nel 2015, è quella che fa registrare il valore inferiore (116,2).

Fig. 21 - Puglia e province pugliesi - Grado di invecchiamento degli attivi - Anni 2005, 2010, 2015 (valori %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Tab. 4 - Puglia e province pugliesi - Popolazione residente al 1° Gennaio 2015 per stato civile e per provincia (valori assoluti).

Province	Celibi	Coniugati	Divorziati	Vedovi	Totale
Foggia	141.909	157.105	2.609	7.989	309.612
BAT	87.527	101.314	1.353	4.460	194.654
Bari	271.721	324.094	6.787	14.502	617.104
Taranto	126.469	148.771	2.832	6.858	284.930
Brindisi	85.791	100.039	2.035	4.769	192.634
Lecce	170.559	201.106	3.783	9.845	385.293
Puglia	883.976	1.032.429	19.399	48.423	1.984.227

Province	Nubili	Coniugate	Divorziate	Vedove	Totale
Foggia	125.800	158.459	4.209	35.759	324.227
BAT	76.611	102.437	2.108	18.577	199.733
Bari	244.303	328.138	11.061	65.773	649.275
Taranto	114.813	150.608	4.597	33.419	303.437
Brindisi	80.214	100.888	3.313	23.672	208.087
Lecce	162.779	203.354	5.819	49.167	421.119
Puglia	804.520	1.043.884	31.107	226.367	2.105.878

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.



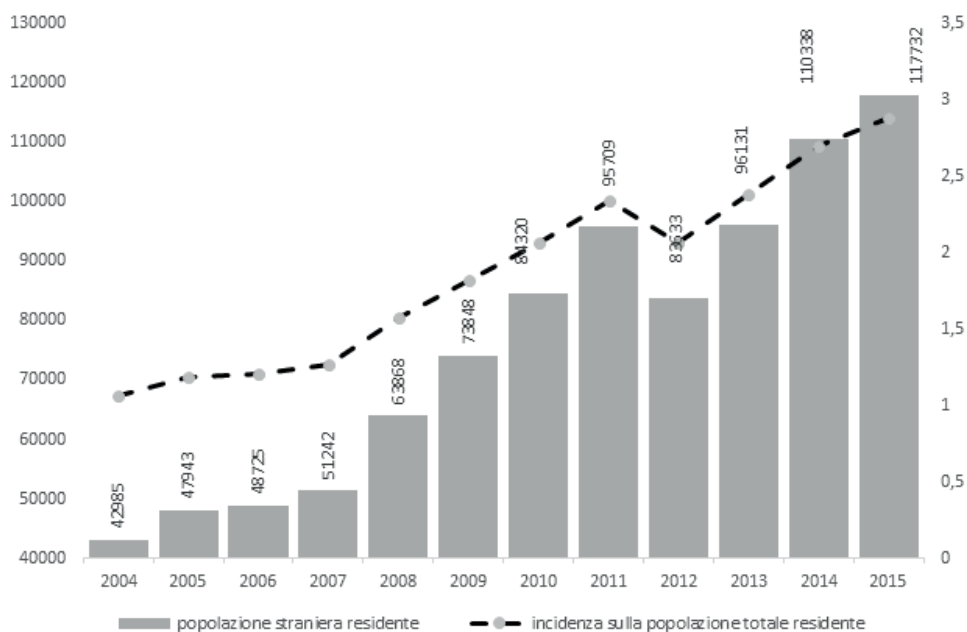
L'analisi dei dati provinciali (Tabella 4) con riferimento alla condizione dello stato civile fa emergere chiaramente che la condizione di coniugato/a è quella prevalente. Al 1° gennaio 2015, infatti, oltre 1 pugliese su 2 è sposato/a; lievemente inferiore è la condizione di celibato/nubilato il cui peso totale si aggira sul 41% dell'universo. Non trascurabile è la fetta di vedovanza; come ci si poteva attendere, per effetto del fenomeno della supermortalità maschile, prevale la compagine femminile (ben il 5,6% contro l'1,2% del totale).

6. La componente straniera

Nell'arco del decennio 2004-2015 la popolazione straniera residente in Puglia ha fatto registrare un incremento del 174%, passando da circa 43 mila unità a 117.732 individui registrati in anagrafe al 1° gennaio 2015. L'ascesa appare costante, fatta eccezione per il 2012, più per effetto di una ricostruzione delle stime intercensuarie che per effetto di un rallentamento degli arrivi. In generale, la Tabella che segue (Tabella 5) evidenzia dei trend crescenti per l'incidenza relativa degli stranieri in Puglia, come nel Mezzogiorno ed in Italia nel complesso; e se in Puglia, la presenza straniera è passata da una incidenza relativa di 1,2 punti percentuali sulla popolazione complessiva nel 2006 a 2,1 nel 2010 e 2,9 nel 2015, in Italia la quota è salita dal 4,1% nel 2006 al 7% nel 2010 all'8,2% nel 2015 (Figura 22).

Come accennato, il processo è funzionale alle migliori occasioni ed opportunità lavorative presenti nelle regioni del Centro-Nord, destinate a richiamare in termini assoluti e relativi maggiori consistenze di stranieri rispetto a quanto possa accadere in regioni del Mezzogiorno.

Fig. 22 - Puglia - Popolazione residente straniera - Anni 2004-2015 (valori assoluti sull'asse sx e incidenza rispetto alla popolazione residente complessiva sull'asse dx).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Un'analisi di dettaglio per età della presenza straniera evidenzia che le classi adulte crescono molto rapidamente negli anni, a dimostrazione di un progetto migratorio, degli stranieri presenti anche in Puglia, che si sta sempre più 'normalizzando' e stabilizzando, rimarcando un processo – che seppur ancora lento e graduale – è chiaramente destinato a ripercorrere il trend delle realtà centro-settentrionali del Paese.

Tab. 5 - Puglia e province pugliesi - Presenza straniera - Anni 2006, 2010 e 2015 (valori assoluti e variazioni %).

	2006	2010	2015	Var. % 2010/2006	Var. % 2015/2006
Foggia	8.770	18.365	25.965	109,4	196,1
BAT	3.693	7.338	10.193	98,7	176,0
Bari	18.962	28.050	39.873	47,9	110,3
Taranto	4.050	8.111	11.452	100,3	182,8
Brindisi	4.041	6.686	9.440	65,5	133,6
Lecce	9.209	15.770	20.809	71,2	126,0
PUGLIA	48.725	84.320	117.732	73,1	141,6

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Nel 2015, specificamente al dettaglio provinciale, oltre uno straniero su tre risiede nella Provincia di Bari, cui segue l'area di Foggia col 22,1%, quindi la Provincia di Lecce, che con 20.809 unità segna circa il 18% del totale. Appare importante evidenziare che la provincia della BAT (con i suoi 10 comuni) registra una presenza straniera pari all'8,7% del totale, in linea con quella registrata nelle zone di Taranto e Brindisi che rappresentano incidenze comprese tra 9,7 e 8% dell'intero universo osservato.

In particolare, è interessante notare che sia a livello regionale che a livello provinciale la presenza straniera femminile supera sempre quella maschile con un indice M/F sempre inferiore ad 1; la maggior quota si registra nella Provincia di Foggia che è anche l'area in cui si osserva la maggiore incidenza straniera sulla popolazione residente (4,1%). Per altro verso, la Provincia di Taranto evidenzia il maggior sbilanciamento a favore della compagne femminile straniera e anche l'incidenza più bassa rispetto alla propria popolazione residente (1,95%).

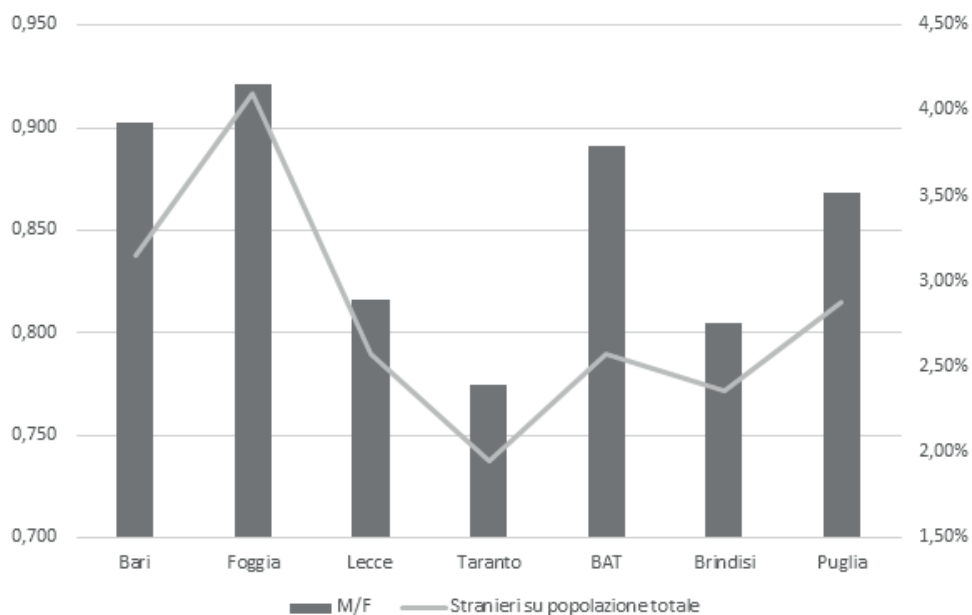
Tab. 6 - Puglia e province pugliesi: Incidenza della presenza straniera rispetto alla popolazione complessiva e rispetto al totale regionale dei residenti stranieri - Anni 2010 e 2015 (valori %).

	2010		2015	
	Popolazione residente =100	Stranieri residenti in Puglia =100	Popolazione residente =100	Stranieri residenti in Puglia =100
Foggia	2,9	15,7	4,1	22,1
BAT	1,9	9,6	2,6	8,7
Bari	2,2	30,7	3,1	33,9
Taranto	1,4	14,2	1,9	9,7
Brindisi	1,7	9,9	2,4	8,0
Lecce	1,9	19,9	2,6	17,7
PUGLIA	2,1	100,0	2,9	100,0

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.



Fig. 23 - Puglia - Rapporto di mascolinità stranieri (asse sx) e incidenza della popolazione straniera sulla popolazione residente complessiva (asse dx) - Anno 2015.



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Uno sguardo ai dati per cittadinanza, evidenzia che dopo circa un quarto di secolo in cui gli albanesi hanno rappresentato largamente l'etnia più rappresentativa, oggi, in Puglia, è la presenza rumena a detenere il primato con 32.271 unità (27,41% del totale); uno straniero su cinque, invece, è albanese.

In generale, il 63% della presenza straniera ha una cittadinanza europea; il 17% proviene dall'Africa, con la cittadinanza marocchina a rappresentare quella più presente (9.158 individui).

Il continente asiatico nel suo complesso pesa per il 16,7%; e sono i cinesi ad identificare la fetta più presente con 5.115 unità (4,3% del totale). Tre stranieri su cento provengono dalle Americhe: in particolare, il Brasile è lo stato più rappresentato con circa 1.100 residenti.

Lo scenario che si prospetta è, a livello territoriale, abbastanza differenziato, segno di una presenza straniera in Puglia che tende sempre più ad assumere i caratteri di una immigrazione diffusa e che identifica modelli di progetti migratori abbastanza dissimili; se, infatti, ad esempio i marocchini e gli albanesi identificano una posizione maggiormente radicata e ormai stabilizzata nel tempo, le etnie asiatiche e balcaniche in Puglia tendono ad assumere il carattere di minore stanzialità e maggiore propensione a spostarsi verso realtà economiche e lavorative potenzialmente più propulsive raffigurando, di fatto, un modello migratorio di minore durata e meno radicato al territorio ospitante.

Tab. 7 Stranieri per continente e per i primi 10 Paesi di provenienza.

EUROPA	Area	Maschi	Femmine	Totale	% sul totale
Romania	Unione Europea	12.221	20.050	32.271	27,4
Albania	Europa centro orientale	12.054	11.270	23.324	19,8
Polonia	Unione Europea	847	2.820	3.667	3,1
Bulgaria	Unione Europea	1.267	2.142	3.409	2,9
Ucraina	Europa centro orientale	567	2.176	2.743	2,3
Germania	Unione Europea	334	768	1.102	0,9
Regno Unito	Unione Europea	415	516	931	0,8
Federazione Russa	Europa centro orientale	128	700	828	0,7
Repubblica di Macedonia	Europa centro orientale	420	326	746	0,6
Francia	Unione Europea	194	336	530	0,4
...
Totale		30.067	44.142	74.209	63,0
AFRICA					
Marocco	Africa settentrionale	5.509	3.649	9.158	7,8
Senegal	Africa occidentale	1.855	485	2.340	2,0
Tunisia	Africa settentrionale	1.246	629	1.875	1,6
Nigeria	Africa occidentale	764	554	1.318	1,1
Mauritius	Africa orientale	405	454	859	0,7
Algeria	Africa settentrionale	441	183	624	0,5
Somalia	Africa orientale	426	107	533	0,4
Ghana	Africa occidentale	403	44	447	0,4
Mali	Africa occidentale	403	5	408	0,3
Eritrea	Africa orientale	276	93	369	0,3
...
Totale		13.209	6.999	20.208	17,2
ASIA					
Repubblica Popolare Cinese	Asia orientale	2.652	2.463	5.115	4,3
Georgia	Asia occidentale	614	3.394	4.008	3,4
India	Asia centro meridionale	2.363	851	3.214	2,7
Filippine	Asia orientale	714	1.200	1.914	1,6
Bangladesh	Asia centro meridionale	1.277	197	1.474	1,2
Sri Lanka (ex Ceylon)	Asia centro meridionale	779	551	1.330	1,1
Pakistan	Asia centro meridionale	972	109	1.081	0,9
Afghanistan	Asia centro meridionale	526	26	552	0,5
Iraq	Asia occidentale	264	19	283	0,2
Repubblica Islamica dell'Iran	Asia occidentale	85	42	127	0,1
...
Totale Asia		10.494	9.225	19.719	16,7
AMERICA					
Brasile	America centro meridionale	225	876	1.101	0,9
Cuba	America centro meridionale	111	405	516	0,4
Stati Uniti d'America	America settentrionale	203	232	435	0,4
Colombia	America centro meridionale	54	213	267	0,2
Repubblica Dominicana	America centro meridionale	56	166	222	0,2
Perù	America centro meridionale	44	129	173	0,1
Venezuela	America centro meridionale	46	117	163	0,1
Argentina	America centro meridionale	64	97	161	0,1
Ecuador	America centro meridionale	47	109	156	0,1
Messico	America centro meridionale	13	61	74	0,1
...
Totale		939	2.606	3.545	3,0

segue »



OCEANIA	Area	Maschi	Femmine	Totale	% sul totale
Australia	Oceania	12	24	36	0,0
Totale		12	24	36	0,0
<hr/>					
APOLIDI	Area	Maschi	Femmine	Totale	% sul totale
Apolidi	Apolidi	8	7	15	0,0
Totale		8	7	15	0,0
<hr/>					
Totale		54.729	63.003	117.732	100,0

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

7. Conclusioni

La “bomba demografica” che doveva esplodere – secondo previsioni di circa 40 anni fa - nei primi decenni di questo secolo pare sia stata *disinnescata*. Questo è quanto iniziano ad affermare studiosi e demografi di tutto il mondo. Se per un verso, infatti, il XX secolo è stato il secolo della *grande crescita della popolazione mondiale*, per un altro verso, il XXI secolo sarà quello *dell'invecchiamento* con l'effetto di iniziare a far registrare – dopo un periodo di espansione – una non trascurabile flessione della popolazione complessiva. Ciò in funzione sia di un tasso di fecondità ben al di sotto del livello di sostituzione inter-generazionale (2,1 figli per donna) non solo nei Paesi occidentali ma ormai tendenzialmente, in forte declino, anche in quelli tradizionalmente fecondi, sia in funzione di un'incidenza anziana che cresce esponenzialmente in tutto il pianeta.

Alla luce delle ricadute che questo potrà avere sul sistema pensionistico e sul welfare, la componente demografica assume un ruolo di fondamentale importanza per gli obiettivi e le priorità dell'intera Unione Europea. La portata degli attuali cambiamenti demografici non può essere ignorata e/o sottovaluta; gli scenari che si profilano, infatti, hanno ed avranno delle chiare conseguenze tanto sul piano sociale quanto su quello economico e sanitario per l'intero continente europeo.

12.

I livelli essenziali di assistenza sanitaria

Sommario: 1. Introduzione; 2. I livelli essenziali di assistenza; 3. I livelli essenziali di assistenza in Puglia; 4. Conclusioni.

1. Introduzione

I Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono costituiti dall'insieme delle attività, dei servizi e delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale (SSN) eroga a tutti i cittadini gratuitamente o con il pagamento di un ticket, indipendentemente dal reddito e dal luogo di residenza.

L'erogazione delle prestazioni e dei servizi contemplati nei LEA deve avvenire in condizione di appropriatezza, adeguato livello qualitativo ed efficienza. La garanzia dell'effettiva erogazione sul territorio e dell'uniformità delle prestazioni rese ai cittadini è disciplinata dal DM 12 dicembre 2001 che, emanato ai sensi del D. Lgs. 56/2000, fornisce un set di indicatori rilevanti per la valutazione dell'assistenza sanitaria finalizzata agli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal Servizio sanitario nazionale.

Di fatto, il monitoraggio dell'assistenza sanitaria erogata dalle Regioni sul territorio nazionale avviene attraverso una serie di informazioni che, raccolte ed opportunamente elaborate e rappresentate sotto forma di indicatori, consentono di leggere importanti aspetti dell'assistenza sanitaria, inclusi quelli di qualità, appropriatezza e costo. La misurabilità dei risultati di salute e dell'impatto degli interventi sanitari è divenuta nell'opinione degli operatori e programmatori sanitari nazionali e regionali una condizione essenziale per l'efficienza e l'efficacia dell'azione di coloro che erogano le prestazioni sanitarie. Tenere sotto controllo il livello quantitativo di raggiungimento degli obiettivi e dei benefici finali attesi rende possibile un intervento tempestivo sulle criticità e getta le basi per il miglioramento del sistema.

L'analisi che qui condurremo tenderà a delineare le dinamiche sanitarie in atto a livello regionale verificando, anche attraverso una comparazione temporale dei diversi indicatori, come si sia evoluta la domanda e l'offerta di servizi sanitari.

2. I livelli essenziali di assistenza

Gli indicatori di monitoraggio dei livelli di assistenza tra le Regioni manifestano evidenti differenze fra le realtà territoriali italiane e sottolineano costantemente l'esigenza di indagare e promuovere l'equità del sistema a garanzia del necessario superamento delle disuguaglianze sanitarie, sociali e territoriali. È ancora presente su molti aspetti dell'assistenza sanitaria un forte divario tra le regioni meridionali e quelle centro setten-



trionali; inoltre all'interno di queste ultime persistono aree disagiate sotto il profilo dei servizi sanitari disponibili. Per garantire i LEA è necessario dotarsi di strumenti valutativi che colgano le disomogeneità presenti nella domanda e nell'offerta dei servizi e permettano di poter eliminare gli effetti delle differenze reali esistenti nella struttura demografica, sociale ed economica della popolazione.

I LEA sono organizzati in tre grandi aree:

- **l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro**, che comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività ed ai singoli (tutela dagli effetti dell'inquinamento, dai rischi infortunistici negli ambienti di lavoro, sanità veterinaria, tutela degli alimenti, profilassi delle malattie infettive, vaccinazioni e programmi di diagnosi precoce, medicina legale);
- **l'assistenza distrettuale**, vale a dire le attività e i servizi sanitari e sociosanitari diffusi capillarmente sul territorio, dalla medicina di base all'assistenza farmaceutica, dalla specialistica e diagnostica ambulatoriale alla fornitura di protesi ai disabili, dai servizi domiciliari agli anziani e ai malati gravi ai servizi territoriali consultoriali (consultori familiari, SERT, servizi per la salute mentale, servizi di riabilitazione per i disabili, ecc.), alle strutture semiresidenziali e residenziali (residenze per gli anziani e i disabili, centri diurni, case famiglia e comunità terapeutiche);
- **l'assistenza ospedaliera**, in pronto soccorso, in ricovero ordinario, in day hospital e day surgery, in strutture per la lungodegenza e la riabilitazione.

È molto importante ricordare che le prestazioni e i servizi inclusi nei LEA rappresentano il livello "essenziale" garantito a tutti i cittadini ma le Regioni, come hanno fatto fino ad oggi, possono utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni ulteriori rispetto a quelle incluse nei LEA.

Le principali fonti normative sui LEA sono rappresentate dal decreto legislativo n. 502 del 1992, aggiornato dal decreto legislativo n. 229 del 1999, e dalla legge n. 405 del 2001.

Il d.lgs. n. 502/1992 definisce i LEA, all'art. 1, come l'insieme delle prestazioni che vengono garantite dal SSN, a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, perché presentano, per specifiche condizioni cliniche, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, individuale o collettiva, a fronte delle risorse impiegate. Pertanto, sono escluse dai LEA le prestazioni, i servizi e le attività che non rispondono a necessità assistenziali, le prestazioni di efficacia non dimostrabile o che sono utilizzate in modo inappropriato rispetto alle condizioni cliniche dei pazienti e le prestazioni che, a parità di beneficio per i pazienti, comportano un impiego di risorse superiore ad altre (sono più costose di altre).

In attuazione della legge n. 405 è stato emanato il DPCM 29 novembre 2001 di "Definizione dei Livelli essenziali di assistenza" che elenca, negli allegati, le attività e le prestazioni incluse nei Livelli, le prestazioni escluse, le prestazioni che possono essere fornite dal SSN solo a particolari condizioni.

In dettaglio:

- l'allegato 1 riporta le prestazioni erogate dal SSN nelle tre grandi aree di offerta della "Assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro", dell'"Assistenza distrettuale" e dell'"Assistenza ospedaliera";
- l'allegato 2 A elenca le prestazioni escluse dai LEA, gli allegati 2 B e 2 C le prestazioni erogabili in particolari condizioni;

- l'allegato 3 fornisce indicazioni particolari per l'applicazione dei LEA;
- l'allegato 4 descrive il ruolo delle Regioni in materia di LEA;
- l'allegato 5 riporta gli impegni assunti dalle Regioni per la riduzione delle liste di attesa delle prestazioni specialistiche ambulatoriali e di ricovero.

Per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza protesica, il DPCM 29 novembre 2001 fa riferimento agli allegati del DM 26 luglio 1996 e al DM n. 332/1999.

Appare estremamente utile riportare il set degli indicatori LEA per l'anno 2013 (ultima annualità disponibile) ed il relativo significato.



Tab. 1 - LEA - Anno 2013.

N.	Livello di assistenza	Definizione	Significato
1	Prevenzione	<p>Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per ciclo base (3 dosi) (polio, difterite, epatite B, pertosse, Hib).</p> <p>Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per una dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia (MPR).</p> <p>Copertura vaccinale per vaccinazione antinfluenzale nell'anziano (>=65 anni).</p>	<p>Principale indicatore di verifica di prevenzione per le malattie infettive sulla popolazione. L'indicatore si distingue per le vaccinazioni per ciclo base (3 dosi), per una dose di vaccino (morbillo, parotite, rosolia nell'infanzia) e per influenza nell'anziano.</p>
2	Prevenzione	<p>Proporzione di persone che ha effettuato test di screening di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto.</p>	<p>L'obiettivo dell'indicatore è di descrivere le attività dei programmi organizzati di screening e l'adesione da parte della popolazione eleggibile. Si vuole fornire una valutazione complessiva del rispetto del LEA per tutti e tre i programmi di screening.</p>
3	Prevenzione	<p>Costo pro-capite assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro.</p>	<p>Indicatore sintetico delle risorse dedicate dalla regione alle attività di assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro.</p>
4	Prevenzione - Tutela nei luoghi di lavoro	<p>Percentuale di unità controllate sul totale da controllare.</p>	<p>Indicatore stabilito nel Patto per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro (DPCM 17/12/2007) che riflette le attività di controllo condotte dai servizi del Dipartimento della prevenzione delle ASL per la tutela della salute dei luoghi di lavoro.</p>
5	Prevenzione - Sanità animale	<p>MALATTIE ANIMALI TRASMISSIBILI ALL'UOMO -percentuale di allevamenti controllati per TBC bovina e trend della prevalenza.</p> <p>MALATTIE ANIMALI TRASMISSIBILI ALL'UOMO - percentuale di allevamenti controllati per BRUCELLOSI ovicaprina, bovina e bufalina e, per le Regioni di cui all'OM 14/11/2006 il rispetto dei tempi di ricontrollo e dei tempi di referazione degli esiti di laboratorio in almeno l'80% dei casi e riduzione della prevalenza per tutte le specie</p> <p>ANAGRAFI ANIMALI - Controlli delle popolazioni animali per la prevenzione della salute animale ed umana: percentuale di aziende ovi-caprine controllate (3%) per anagrafe ovicaprina.</p>	<p>Gli indicatori misurano alcuni aspetti di sanità animale che impattano in modo rilevante sulla salute dei cittadini finalizzati al controllo diretto ed indiretto delle zoonosi.</p>

Segue »

N.	Livello di assistenza	Definizione	Significato
6	Prevenzione - Salute degli alimenti	CONTAMINAZIONE DEGLI ALIMENTI - Controlli per la riduzione del rischio di uso di farmaci, sostanze illecite e presenza di contaminanti nelle produzioni alimentari e dei loro residui negli alimenti di origine animale: percentuale dei campioni analizzati su totale dei campioni programmati dal Piano Nazionale Residui. CONTROLLO SANITARIO SU ALIMENTI IN FASE DI COMMERCIALIZZAZIONE E SOMMINISTRAZIONE: percentuale di campionamenti effettuati sul totale dei programmati, negli esercizi di commercializzazione e di ristorazione, articoli 5 e 6 del DPR 14/07/95.	L'indicatore misura la percentuale di attuazione da parte delle Regioni del Piano Nazionale, finalizzato alla ricerca di Residui di farmaci e contaminanti negli alimenti di origine animale - D.Lgs. n.158/06. L'indicatore misura la percentuale di campionamenti effettuati negli esercizi di commercializzazione e di ristorazione, rispetto a quelli previsti dagli articoli 5 e 6 DPR 14/07/95 (elementi desumibili mediante "modello" A del DM 08/10/98), finalizzato al controllo della corretta manipolazione e conservazione degli alimenti da parte dei suddetti operatori del settore alimentare.
7	Distrettuale	Somma ponderata di tassi specifici per alcune condizioni/patologie evitabili in ricovero ordinario: asma pediatrico, complicanze del diabete, scompenso cardiaco, infezioni delle vie urinarie, polmonite batterica nell'anziano, BPCO. (Indice pesato per fasce d'età).	Indicatore ospedaliero indiretto che valuta l'inefficiacia dei servizi di prevenzione e specialistici dedicati alla cura di alcune patologie.
8	Distrettuale - Anziani	Percentuale di anziani ≥ 65 anni trattati in ADI-	L'indicatore, calcolato sulla popolazione ultrasessantacinquenne residente, misura la presa in carico della popolazione anziana da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL. Tiene conto delle diverse modalità organizzative presenti nelle regioni italiane.
9	Distrettuale - Anziani	Numero di posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali per 1.000 anziani residenti. Numero di posti in strutture residenziali ogni 1.000 anziani residenti.	Gli indicatori valutano sia la quantità di posti letto equivalenti (sulla base delle giornate di assistenza erogate) che di posti letto (rete di offerta) disponibili nelle strutture della residenzialità territoriale rispetto alla popolazione anziana residente, e può essere considerato un indicatore della offerta di assistenza territoriale residenziale.

Segue »



N.	Livello di assistenza	Definizione	Significato
10	Distrettuale - Disabilità	<p>Numero di posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti.</p> <p>Numero di posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti.</p> <p>Numero di posti in strutture residenziali che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti.</p> <p>Numero di posti in strutture semiresidenziali che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti.</p>	<p>Gli indicatori valutano sia la quantità di posti letto equivalenti (sulla base delle giornate di assistenza erogate) che di posti letto (rete di offerta) disponibili nelle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano assistenza ai disabili rispetto alla popolazione residente e può essere considerato un indicatore della offerta di assistenza territoriale residenziale e semiresidenziale.</p>
11	Distrettuale - Malati terminali	<p>Posti letto attivi in hospice sul totale dei deceduti per tumore (per 100).</p>	<p>Indicatore di offerta per l'assistenza residenziale dei pazienti terminali. È rapportato alla popolazione che prevalentemente necessita di tali cure.</p>
12	Distrettuale - Farmaceutica	<p>Percentuale del consumo annuo (espresso in DDD - Dosi Definite Die) dei farmaci appartenenti al PHT.</p>	<p>L'indicatore permette di misurare la diretta presa in carico di assistiti caratterizzati da criticità diagnostica e terapeutica e dalla esigenza di un periodico follow-up con la struttura specialistica e da accessi programmati e periodici, al fine di assicurare una maggiore appropriatezza nella dispensazione di questi medicinali.</p>
13	Distrettuale - Specialistica	<p>Numero prestazioni specialistiche ambulatoriali di risonanza magnetica per 100 residenti.</p>	<p>Indicatore di attività specialistica basato sul numero di prestazioni di risonanza magnetica erogate rispetto alla popolazione. Tiene conto sia dell'eventuale mancanza di garanzia del livello di assistenza che dell'eventuale spreco di risorse dovuto ad inappropriata.</p>
14	Distrettuale - Salute mentale	<p>Utenti in carico nei centri di salute mentale per 100.000 abitanti.</p>	<p>Indicatore di attività dell'assistenza sanitaria rivolta ai pazienti in carico nei centri di salute mentale.</p>
15	Ospedaliera	<p>Tasso di ospedalizzazione standardizzato (ordinario e diurno) per età per 1.000 residenti.</p> <p>Tasso di ricovero diurno di tipo diagnostico per 1.000 residenti.</p> <p>Tasso di accessi di tipo medico (standardizzato per età) per 1.000 residenti.</p>	<p>Indicatori di domanda ospedaliera e di appropriatezza dei ricoveri in day hospital.</p>
16	Ospedaliera	<p>Percentuale di ricoveri con DRG chirurgico in regime ordinario sul totale dei ricoveri ordinari.</p>	<p>Indicatore di attività dell'assistenza ospedaliera. Verifica l'utilizzo appropriato della struttura ospedaliera dedicata prevalentemente all'attività chirurgica.</p>

Segue »

N.	Livello di assistenza	Definizione	Significato
17	Ospedaliera	Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatazza (all. B Patto per la Salute 2010-2012) e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio inappropriatazza in regime ordinario.	Indicatore di inappropriatazza del setting assistenziale. Si basa sull'elenco dei 108 DRG ad alto rischio di inappropriatazza se erogati in regime ordinario di cui all' Intesa del 3 dicembre 2009.
18	Ospedaliera	Percentuale parti cesarei primari.	Indicatore dell'inappropriata erogazione di parti cesarei primari in Italia.
19	Ospedaliera	Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario.	L'indicatore è inserito fra gli indicatori di qualità dell'assistenza ospedaliera selezionati dall' Ocse per i confronti. Valuta la presa in carico dell'organizzazione sanitaria e il tempo di risposta della stessa al bisogno di assistenza dei pazienti con frattura del femore.
21	Emergenza	Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso.	Indicatore innovativo di funzionalità e rapidità dell'organizzazione sanitaria deputata all'emergenza territoriale. Valuta in particolare la performance del sistema "118".

Fonte: Ministero della Salute (2015).



Si deve dire, in questa sede, che la numerazione soprastante è stata definita dal Ministero. L'assenza dell'indicatore nr. 20 è dovuta al fatto che lo stesso è stato eliminato e si è preferito – anche per ragioni di omogeneità – mantenere la numerazione assegnata precedentemente.

Tutti gli indicatori vengono valutati per ogni regione. Le soglie sono suddivise in 5 classi in funzione della distanza del valore dell'indicatore dallo standard nazionale (“valore normale”) e a ciascuna classe è assegnato un punteggio:

1. valore normale 9 punti;
2. scostamento minimo 6 punti;
3. scostamento rilevante ma in miglioramento 3 punti;
4. scostamento non accettabile 0 punti;
5. dato mancante o palesemente errato - 1 punto;

La somma dei prodotti dei “pesi” per i punti della classe in cui si colloca il valore dell'indicatore fornisce il punteggio finale che costituisce la valutazione globale della regione rispetto all'adempimento sul “mantenimento dei LEA”¹.

I punteggi finali vengono poi suddivisi in 3 classi:

- A. Adempiente > 160;
- B. Adempiente con impegno su alcuni indicatori 130 – 160;
- C. Critica < 130;

Solo le regioni appartenenti alla terza classe sono considerate INADEMPIENTI. Le regioni appartenenti alla prima e alla seconda classe sono considerate ADEMPIENTI con la discriminante che per le regioni della seconda classe si chiederà uno specifico impegno da assolvere. Gli impegni potranno riguardare alcune aree dell'assistenza oppure nel caso in cui la regione sia sottoposta al Piano di Rientro si rinvia al suo monitoraggio.

3. I livelli essenziali di assistenza in Puglia

Nella valutazione sintetica dell'anno 2013 la Puglia è stata considerata “Adempiente con impegno su alcuni indicatori”. In particolare la Puglia ha raggiunto un punteggio pari a 134 e le prescrizioni date sono state le seguenti:

- rinvio al Piano di Rientro per gli obiettivi relativi all'assistenza residenziale per anziani e all'appropriatezza dell'assistenza ospedaliera;
- criticità: vaccinazioni per MPR, screening, prevenzione veterinaria e alimentare, assistenza distrettuale salute mentale

Appare interessante ora verificare come nell'ultimo triennio (2011 – 2013) dei dati a nostra disposizione sia siano evoluti i valori dei diversi indicatori dei LEA.

¹ Nel corso della verifica adempimenti 2012, sulla base delle difficoltà evidenziate dalle Regioni riguardo la vaccinazione antinfluenzale 2012, si è proceduto ad assegnare peso nullo all'indicatore 1.3 Copertura vaccinale per vaccinazione antinfluenzale nell'anziano (>= 65 anni). Il peso (0,2) dell'indicatore 1.3 è stato ridistribuito sugli indicatori 1.1 Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per ciclo base (3 dosi) (polio, difterite, tetano, epatite B, pertosse, Hib) e 1.2 Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per una dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia (MPR), sulla base del rapporto esistente tra i due pesi (5 a 1). In seguito alla suddetta modifica, per ogni Regione è stato quindi ricalcolato il punteggio complessivo della griglia LEA.

Tab. 2 - Indicatori LEA della Puglia e standard nazionale richiesto per gli anni 2011 - 2013.

Nr.	Indicatore	2011	2012	2013	Standard richiesto 2013
1	Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per una dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia (MPR)	92,70	92,57	90,60	95,0
2	Proporzione di persone che ha effettuato test di screening di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto	2	2	2	9
3	Costo pro-capite assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro	69,47	70,49	75,25	85,0
4	Percentuale di unità controllate sul totale da controllare	3,90	4,40	5,04	5,0
5.1	MALATTIE ANIMALI TRASMISSIBILI ALL'UOMO -percentuale di allevamenti controllati per TBC bovina e trend della prevalenza	100% e prevalenza in diminuzione	100% ma prevalenza > 0,1	100% controlli e 0,07% prevalenza	100%
5.2	MALATTIE ANIMALI TRASMISSIBILI ALL'UOMO - percentuale di allevamenti controllati per BRUCELLOSI ovicaprina, bovina e bufalina e, per le Regioni di cui all'OM 14/11/2006 il rispetto dei tempi di ricontrollo e dei tempi di refertazione degli esiti di laboratorio in almeno l'80% dei casi e riduzione della prevalenza per tutte le specie	100% ma rispetto dei tempi di refertazione sconosciuto	100% ma prevalenza in aumento rapporti izz non disponibili in SANAN	99,97% dei controlli ma prevalenza ovicaprini in aumento - tempi di ricontrollo 72% - tempi di refertazione 0%	99,8
5.3	Percentuale di aziende ovicaprine controllate (3%) per anagrafe ovicaprina	218	100	100	99,7
6.1	% dei campioni analizzati su totale dei campioni programmati dal Piano Nazionale Residui	99,2	100,0	91,2	98
6.2	Percentuale di campionamenti effettuati sul totale dei programmati, negli esercizi di commercializzazione e di ristorazione, articoli 5 e 6 del DPR 14/07/95	92,5	89,6	71,90	90,0
7	Somma ponderata di tassi specifici per alcune condizioni/patologie evitabili in ricovero ordinario: asma pediatrico, complicanze del diabete, scompenso cardiaco, infezioni delle vie urinarie, polmonite batterica nell'anziano, BPCO. (Indice pesato per fasce d'età)	631,28	568,19	524,09	570,00
8	Percentuale di anziani ≥ 65 anni trattati in ADI (nel 2013 è stato utilizzato il nuovo flusso informativo SIAD. I valori rispetto agli anni precedenti non posso essere comparabili)	2,00	0,08	0,80	2,00



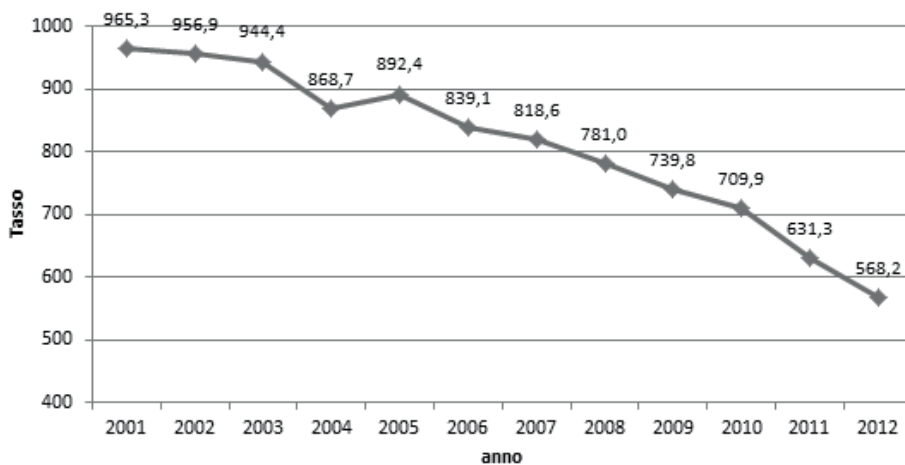
9.1	Numero di posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali per 1.000 anziani residenti (nel 2013 è stato utilizzato il nuovo flusso informativo FAR. I valori rispetto agli anni precedenti non posso essere comparabili)	4,17	0,83	2,91	6,6
9.2	Numero di posti in strutture residenziali ogni 1.000 anziani residenti	4,61	5,02	5,36	10,00
10.1.1	Numero di posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti	0,43	0,42	0,40	0,43
10.1.2	Numero di posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti	0,17	0,19	0,21	0,18
10.2.1	Numero di posti in strutture residenziali che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti	0,50	0,51	0,49	0,55
10.2.2	Numero di posti in strutture semiresidenziali che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti	0,24	0,30	0,39	0,39
11	Posti letto attivi in hospice sul totale dei deceduti per tumore (per 100)	0,96	1,14	1,50	1,00
12	Percentuale del consumo annuo (espresso in DDD – Dosi Definite Die) dei farmaci appartenenti al PHT	nd	68,0	69,5	100,0
13	Numero prestazioni specialistiche ambulatoriali di risonanza magnetica per 100 residenti	4,76	4,36	4,79	5,1 <math><x</math></math>
14	Numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale per 1.000 residenti	nd	4,78	4,28	10,2
15.1	Tasso di ospedalizzazione standardizzato (ordinario e diurno) per età per 1.000 residenti	197,11	175,73	163,64	160,00
15.2	Tasso di ricovero diurno di tipo diagnostico per 1.000 residenti	19,58	14,47	11,95	8,00
15.3	Tasso di accessi di tipo medico (standardizzato per età) per 1.000 residenti	73,62	62,06	60,35	90,00
16	Percentuale di ricoveri con DRG chirurgico in regime ordinario sul totale dei ricoveri ordinari	36,44	36,81	37,77	42,00
17	Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriata (alleg. B Patto per la Salute 2010-2012) e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio inappropriata in regime ordinario	0,43	0,31	0,30	0,29
18	Percentuale parti cesarei primari	nd	32,60	32,59	26,0
19	Percentuale di pazienti (età $\geq 65+$) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario	21,75	26,85	34,36	55,00
21	Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso (minuti)	15	15	17	≤ 18

Fonte: Ministero della Salute (2015). Elaborazioni IPRES.

Durante il 2013 alcuni indicatori hanno subito delle variazioni; in particolare per l'elaborazione degli indicatori 8 "Percentuale di anziani ≥ 65 anni trattati in ADI" e 9.1 "Numero di posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali per 1.000 anziani residenti" dal 2013 sono stati utilizzati i nuovi flussi NSIS SIAD e FAR. L'indicatore 14 "Numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale per 1.000 residenti" è stato elaborato a partire dal flusso NSIS-SISM del 2013; fino al 2012 le regioni auto-dichiaravano i valori dell'indicatore "Utenti presi in carico dai centri di salute mentale per 100.000 abitanti" (ex indicatore 14). Per gli indicatori 17 "Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatelyzza (alleg. B Patto per la Salute 2010-2012) e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatelyzza in regime ordinario" e 18 "Percentuale parti cesarei primari" nel 2013 sono stati apportati dei correttivi alle modalità di calcolo. Appare evidente che non tutti gli indicatori presenti sono comparabili, per i dati oggi presenti, nel tempo. Si possono riscontrare, quindi, delle anomalie nei dati.

Risulta infine interessante verificare l'andamento di alcuni indicatori negli ultimi dieci anni. Tale verifica ci può far comprendere meglio l'effettiva evoluzione del sistema sanitario (sia ospedaliero sia territoriale) della Puglia. Riportiamo in grafico solo dati sono al 2012 in quanto, come prima esplicitato durante il 2013 vi sono state delle modifiche nella rilevazioni degli indicatori. Appare opportuno verificare graficamente solo dei dati omogenei.

Fig. 1 - Somma ponderata di tassi specifici normalizzati per alcune condizioni/patologie evitabili in ricovero ordinario in Puglia - Anni 2001 - 2012.

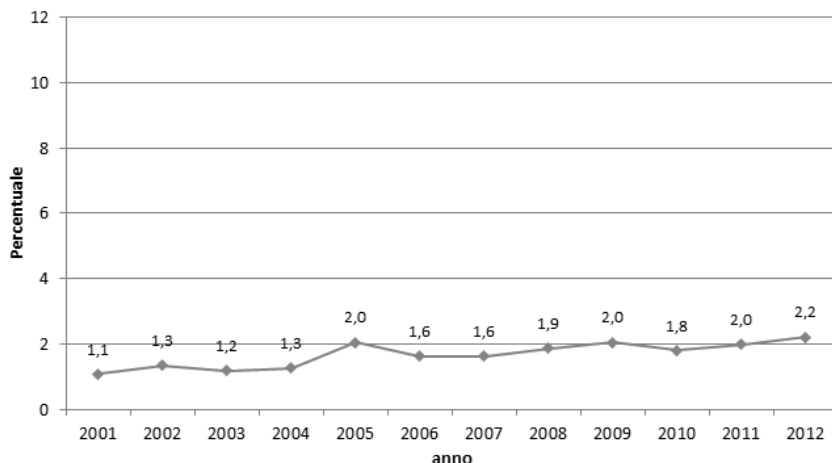


Fonte: Ministero della Salute (2015).

L'andamento di questo primo grafico ci fa comprendere l'evoluzione della sanità in Puglia: vi è una chiara tendenza ad evitare le ospedalizzazioni (notiamo infatti un trend discendente dell'indicatore) in favore degli interventi realizzati con la medicina territoriale.



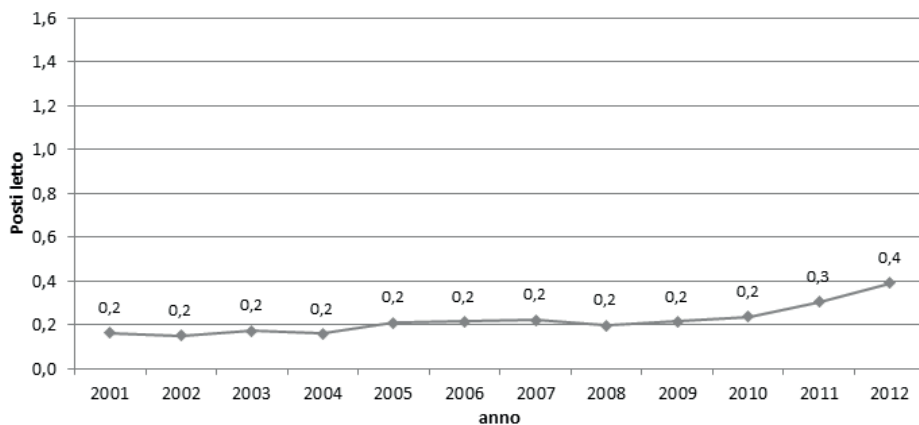
Fig. 2 - Percentuale di anziani ≥ 65 anni trattati in ADI in Puglia - Anni 2001 - 2012.



Fonte: Ministero della Salute (2015).

L'indicatore rappresentato nella Figura 2 è uno degli indicatori con una maggiore "criticità" per la Puglia. Dobbiamo, però, rilevare che in un decennio il tasso è raddoppiato, segnale questo del grande sforzo che si sta compiendo. È utile ricordare, inoltre, che l'indice di vecchiaia (il rapporto tra individui di età da 65 anni in poi ed individui di età 0 - 14 anni) in Puglia è transitato² dal 95,7 del 2002 al 139,9 del 2014 ed è stimato al 145,0 per il 2015. Questi elementi ci portano ad affermare che la presenza di popolazione anziana in Puglia è in notevole aumento. Questa dinamica demografica, ovviamente, incide pesantemente sull'indicatore in esame.

Fig. 3 - Numero di posti in strutture semiresidenziali che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti in Puglia - Anni 2001 - 2012.



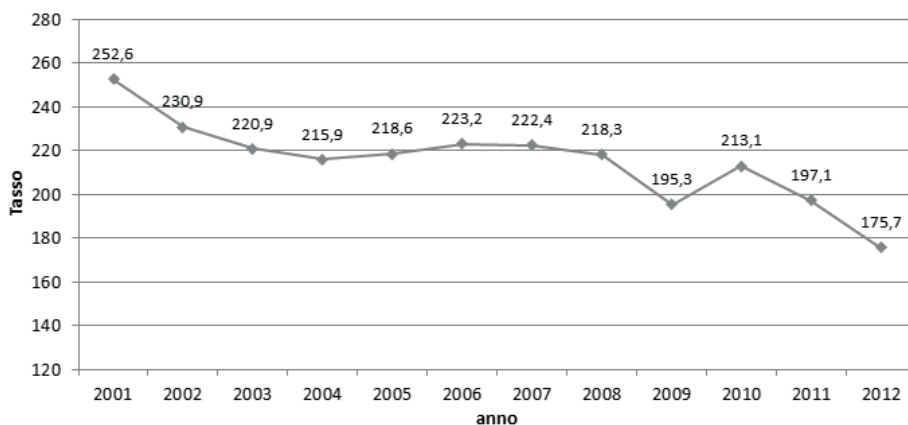
Fonte: Ministero della Salute (2015).

² Fonte ISTAT

Anche questo indicatore ci fa comprendere lo sforzo effettuato negli ultimi dieci anni per offrire una adeguata assistenza alle persone con disabilità in strutture non ospedaliere e non residenziali.

Si riporta, infine, l'andamento del tasso di ospedalizzazione. Appare del tutto evidente che in Puglia si sta operando per una programmazione sanitaria che vede sempre più protagonista la medicina territoriale e si presta maggiore cautela ed attenzione alla ospedalizzazione dei cittadini.

Fig. 4 - Tasso di ospedalizzazione standardizzato (ordinario e diurno) per età per 1.000 residenti in Puglia - Anni 2001 - 2012.



Fonte: Ministero della Salute (2015).

4. Conclusioni

Questo breve excursus sugli indicatori sanitari in Puglia ci induce a realizzare alcune brevi riflessioni. Il principale obiettivo della valutazione dell'assistenza sanitaria è il miglioramento della qualità dell'assistenza stessa: è stato possibile notare come in Puglia l'assistenza sanitaria si sia evoluta negli ultimi anni. Oggi la medicina specialistica territoriale è estremamente rilevante per il "sistema sanità" della Puglia. Alla riorganizzazione della rete ospedaliera ha fatto da contraltare il potenziamento dei servizi territoriali: i dati evidenziano come in quasi dieci anni (dal 2002 al 2012) il tasso di ricoveri inappropriati ha registrato un decremento del 50% circa. Ulteriore elemento da porre all'attenzione riguarda la "mobilità passiva", ovvero le migrazioni dei pazienti, oneroso per le amministrazioni regionali ma anche per i cittadini che, per trovare risposta ai propri bisogni di salute, spesso decidono di spostarsi dalla città in cui risiedono. Essa tra il 2006 ed il 2011 ha subito un decremento del 14% circa.

È necessario sottolineare, inoltre, l'incremento del 20% circa delle prestazioni specialistiche ambulatoriali. Si deve ricordare, in questa sede, che è stato avviato anche (ex art. 4 L.R. 18/2012) il piano straordinario Salute – Ambiente in favore del territorio provinciale di Taranto.



Appare chiaro l'imponente sforzo riorganizzativo messo in campo dalla sanità pugliese, indotto anche dai vincoli imposti dal Piano di Rientro, in un contesto di defianziamento dei sistemi sanitari regionali e di tagli lineari alla spesa. Tale aspetto, è utile sottolinearlo, ha consentito di "modernizzare" il sistema sanitario; ha accelerato la dinamica – ad oggi in corso – di "passaggio" da un sistema fortemente basato sull'ospedalizzazione ad un sistema in cui la medicina territoriale ha una grande rilevanza. Questo aspetto tende a rendere la spesa sanitaria più aderente ai canoni di efficacia, efficienza ed economicità.

13.

L'integrazione socio-sanitaria

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'integrazione socio-sanitaria; 3. I servizi all'infanzia a agli anziani nel Piano di Azione e Coesione; 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La definizione di integrazione socio - sanitaria deriva dall'articolo 3 septies del D. Lgs. 502/92 come modificato dal D.Lgs. 229/99 e s.m.i. e viene definita come “un insieme di attività atte a soddisfare, con percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione”.

Tale definizione ci fa comprendere che l'integrazione socio - sanitaria deve essere applicata alle seguenti aree di intervento:

- materno-infantile;
- persone con disabilità;
- anziani non autosufficienti;
- patologie cronico-degenerative;
- patologie psichiatriche;
- dipendenze da droga, alcool e farmaci;
- patologie per infezioni da HIV;
- patologie in fase terminale.

I principi che devono essere seguiti affinché sia possibile una effettiva valutazione integrata ed una prestazione integrata di servizi sono abbastanza chiari:

1. presenza di una valutazione multidimensionale del bisogno (sanitaria e sociale);
2. l'unitarietà dell'intervento e del percorso assistenziale, con concorso professionale di personale medico, infermieristico, riabilitativo e di servizio sociale professionale;
3. presenza di un progetto personalizzato che tenga conto:
 - degli obiettivi di salute da raggiungere;
 - della presenza di un responsabile del caso (case manager);
 - della verifica delle azioni compiute sotto il profilo della qualità (valutazione periodica) e degli esiti.



2. *L'integrazione socio-sanitaria*

Da questa prima descrizione è possibile identificare la tipologia delle prestazioni di carattere socio-sanitario.

A. *Prestazioni sanitarie a rilievo sociale*: proprie dell'area medica, psicologica, infermieristica e riabilitativa che si strutturano nell'ambito ambulatoriale, domiciliare e delle strutture diurne e residenziali. Tra queste vi sono quelle elevate integrazione sanitaria, che per la rilevanza terapeutica sono proprie del sistema sanitario. Tali prestazioni in relazione ai tempi e all'impegno assistenziale si articolano in:

- trattamenti intensivi, richiedenti un elevato impegno clinico, di tipo diagnostico, di cura e recupero, con tempi definiti, in cui sono prevalenti le funzioni terapeutiche e riabilitative. Si effettuano in sede ospedaliera, residenziale extraospedaliera e a domicilio;
- trattamenti estensivi o intermedi, caratterizzati da un minor impegno terapeutico, elevata assistenza alla persona, per la prosecuzione del processo riabilitativo, con reinserimento sociale e con programmi assistenziali di medio/lungo periodo, effettuabili a domicilio e in sede residenziale extraospedaliera (es: RSA);
- trattamenti di lungo assistenza, o mantenimento, per patologie cronico degenerative, caratterizzati da un costante impegno socio-sanitario per limitare gli esiti del deterioramento, ai fini della miglior qualità di vita acquisibile. I trattamenti sono effettuabili a domicilio e in sede residenziale.

B. *Prestazioni sociali a rilievo sanitario*: consistono in azioni atte alla rimozione di ostacoli di natura sociale e assistenziale, che impediscono l'ottimizzazione dei risultati di cura e riabilitazione. Tali prestazioni consistono in:

- interventi di natura economica;
- aiuto domestico familiare e altre forme di sostegno alla domiciliarità;
- ospitalità di tipo "alberghiero" presso le strutture diurne e residenziali.

L'integrazione socio-sanitaria va attuata e verificata a tre livelli: istituzionale, gestionale e professionale.

1. *Il livello istituzionale* nasce dalla necessità di promuovere collaborazioni fra istituzioni diverse (aziende sanitarie, amministrazioni comunali, ecc.) che si organizzano per conseguire comuni obiettivi di salute. Può avvalersi di un'ampia dotazione di strumenti giuridici quali le convenzioni e gli accordi di programma. Il distretto è la struttura operativa che meglio consente di governare i processi integrati fra istituzioni, gestendo unitariamente diverse fonti di risorse (del Ssn, dei Comuni, eventuali altre risorse nazionali es Programma PAC servizi di cura all'infanzia ed agli anziani non autosufficienti). Il controllo direzionale dovrà consentire il monitoraggio dei processi assistenziali integrati, correlando le risorse impiegate ai risultati ottenuti. A questo scopo le Regioni devono provvedere a definire i criteri di finanziamento e gli indirizzi organizzativi, mettendo in grado così le diverse Istituzioni Sanitarie di programmare l'entità delle risorse da assegnare ai distretti.

2. *Il livello gestionale* si colloca a livello di struttura operativa: in modo unitario nel distretto e in modo specifico nei diversi servizi che lo compongono, individuando configurazioni organizzative e meccanismi di coordinamento atti a garantire l'efficace svolgimento delle attività, dei processi e delle prestazioni. Sul piano gestionale vanno incrementati gli approcci multidimensionali e le modalità operative basate sulla metodologia di lavoro per progetti. Le unità multi-professionali devono tenere conto della ripartizione delle risorse a carico del bilancio sanitario e sociale, sulla

base di quanto definito dalle Regioni, utilizzando gli strumenti di contabilità analitica e dei corrispondenti centri di responsabilità. Le azioni di verifica e di valutazione sono ad essi direttamente correlati e devono essere ricavabili dal sistema informativo del distretto. Vanno a questo scopo previste procedure idonee a facilitare la valutazione dei servizi da parte degli utenti.

3. *Il livello professionale* è strettamente correlato all'adozione di profili aziendali e Linee guida finalizzati a orientare il lavoro interprofessionale nella produzione dei servizi sanitari: domiciliari, intermedi e residenziali. Condizioni necessarie dell'integrazione professionale sono: la costituzione di unità valutative integrate, la gestione unitaria della documentazione, la valutazione dell'impatto economico delle decisioni, la definizione delle responsabilità nel lavoro integrato, la continuità terapeutica tra ospedale e distretto, la collaborazione tra strutture residenziali e territoriali, la predisposizione di percorsi assistenziali appropriati per tipologie di intervento, l'utilizzo di indici di complessità delle prestazioni integrate.

Altro aspetto da aggiungere riguarda alcuni aspetti introdotti dalla L. 328/2000 che assegna alle articolazioni del governo territoriale la funzione di garantire gli strumenti e i protocolli operativi per qualificare l'integrazione dei Comuni con le Aziende Sanitarie a diversi livelli:

- *livello strategico* con la predisposizione dei Piani Attuativi di Zona dei servizi sociali e socio-sanitari (PdZ);
- *livello gestionale* con l'individuazione della gestione associata dei servizi tra i Comuni di norma ricompresi nel Distretto Socio-Sanitario e la definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza sociale;
- *livello operativo* con la costruzione dei percorsi di accesso e di valutazione integrati e con la predisposizione dei piani personalizzati di assistenza. La programmazione della rete di servizi socio-sanitari, presente per quanto di competenza dei Piani Sociali di Zona (PdZ), deve essere il frutto di una "unica strategia programmatoria".

La programmazione regionale in materia di salute e benessere sociale, in coerenza con gli orientamenti della programmazione nazionale, indica chiaramente la necessità di definire un'unica strategia programmatoria del sistema di servizi ad integrazione socio - sanitaria che assicuri la reciproca complementarietà e coerenza, così da essere parte integrante della programmazione sia sociale sia sanitaria.

L'art. 3 del R.R. 4/2007 identifica gli strumenti per l'accesso unico al sistema integrato dei servizi di carattere socio-sanitario:

- A. *la Porta Unica di Accesso* (PUA): servizio da attivare dagli Ambiti Territoriali Sociali, in raccordo con le ASL, secondo le indicazioni del Piano Regionale delle Politiche Sociali e con il Piano Sanitario Regionale;
- B. *l'Unità di Valutazione Multidimensionale* (UVM): trattasi di una équipe multi-professionale, in grado di leggere le esigenze di pazienti con bisogni sanitari e sociali complessi.

Oltre questi si deve aggiungere la presenza dei servizi integrati di carattere socio-sanitario quale ad esempio l'assistenza domiciliare integrata (ADI).

La PUA, quindi, realizza una "presa in carico" globale della persona al fine di perseguire il miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia del setting assistenziale e l'appropriatezza della continuità delle cure. La stessa, inoltre, è la funzione che garantisce l'accesso alla rete dei servizi socio - sanitari, promuovendo la semplificazione delle procedure, l'unicità del trattamento dei dati, l'integrazione nella gestione del caso, la garanzia per l'utente di un tempo certo per la presa in carico.



L'UVM, invece, rappresenta la modalità di approccio socio - sanitario alla persona o al nucleo familiare con difficoltà di carattere psico-fisico e problemi di ordine sociale in una ottica di continuità assistenziale. Essa viene definita quale "processo globale e dinamico interdisciplinare volto a identificare e descrivere la natura e l'entità dei problemi di carattere fisico, psichico, funzionale e relazionale/ambientale di una persona". Per effettuare la valutazione del bisogno si ricorre a scale e strumenti scientificamente validati. In Puglia è stato adottato lo strumento della SVAMA (di cui alla D.G.R. n. 107/2005). Dopo la Valutazione Multidimensionale, effettuata dalla UVM distrettuale, segue la elaborazione del Piano Assistenziale Individualizzato (PAI) o Progetto di assistenza individuale e quindi si procede alla "presa in carico", quale prima fase del processo assistenziale.

Un punto di forza del percorso e degli obiettivi di consolidamento dell'offerta socio - sanitaria territoriale e della razionalizzazione della spesa sanitaria distrettuale la possiamo rinvenire nel sistema di governance per l'integrazione socio - sanitaria che negli ultimi anni ha prodotto, con il Piano Regionale delle Politiche Sociali 2013-2015 di cui alla DGR n. 1534 del 2 agosto 2013 e con i Piani Sociali di Zona 2014-2016, tutti approvati dalla regione ai 45 ambiti territoriali, la definizione di specifici accordi di programma sottoscritti tra Comuni e ASL per la realizzazione di obiettivi condivisi di integrazione socio - sanitaria che presidiano le seguenti aree, declinate anche dalla Regione Puglia in "obiettivi di servizio":

- assistenza domiciliare integrata: 4,1 anziani ogni 100 in ADI;
- percorsi di accesso e valutazione integrata (PUA-UVM): almeno una equipe dedicata per ciascun distretto;
- centri socio educativi e riabilitativi: almeno 1 centro/30 posti utenti ogni 50.000 abitanti;
- integrazione scolastica e trasporto sociale disabili a fini riabilitativi;
- concorso al pagamento della quota sociale delle rette per strutture residenziali per anziani (RSSA, comunità socio educative e riabilitative, case per la vita).

Come è possibile notare ci troviamo innanzi ad un sistema abbastanza complesso dove l'integrazione tra Istituzioni (sociali e sanitarie) è solo un punto di partenza non certo di arrivo. La necessità di offrire servizi di carattere integrato nasce anche dal progressivo invecchiamento della struttura sociale presente nel nostro territorio.

L'allungamento della vita media porta con sé anche problemi di salute e di non autosufficienza, che ne rappresentano uno degli aspetti più critici. L'allungamento della vita, oltre ad essere la conseguenza di una generale diffusione dei comfort, così come dell'accesso a condizioni relativamente più agiate, dipende anche dalle accresciute capacità medico-sanitarie di intervenire: molte patologie che in passato erano spesso irrimediabilmente fatali (soprattutto ictus, tumori e infarti) sono oggi in molti casi curabili, ma non completamente guaribili, non assicurando sovente l'intervento sanitario un recupero totale dell'autonomia delle persone colpite. Si tendono quindi a generare situazioni di cronicità, in cui il bisogno espresso è di tipo socio-sanitario più che prettamente sanitario. Le politiche per gli anziani non autosufficienti sviluppate in questi ultimi decenni hanno dovuto confrontarsi da un lato con una serie di cambiamenti socio-demografici, fra cui quello dell'invecchiamento è il più rilevante ma non l'unico, dall'altro con mutamenti di impostazione nelle filosofie di intervento in campo di welfare locale.

Per quello che riguarda questo secondo aspetto va infatti ricordato come, a partire dalla fine degli anni '60, in Italia e, con scansioni temporali simili, in altri Paesi occidentali, si sia progressivamente affermata una impostazione delle politiche che tende a disincentivare il ricorso a forme di istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti a vantaggio invece di interventi territoriali, volti a mantenere questa fascia di utenza

all'interno del proprio contesto familiare e sociale. Inoltre, data la natura del bisogno espresso da questo tipo di utenza, caratterizzato da un intreccio fra l'elemento sanitario e quello socio-assistenziale, un secondo obiettivo chiave è quello di far integrare e raccordare gli interventi di carattere socio - assistenziale e quelli di tipo socio-sanitario.

La tematica dell'integrazione e delle forme di raccordo fra i vari interventi, che risultano sempre più differenziati fra loro, riveste inoltre un ruolo rilevante anche in termini più generali e non solo quindi in riferimento a quelli socio-sanitari. Se da un lato si pone il problema di individuare nuovi tipi di servizio che siano in grado di raggiungere in maniera migliore i bisogni specifici degli utenti, dall'altro emerge la necessità di identificare i punti di contatto e di passaggio fra interventi domiciliari e territoriali, semi-residenziali e residenziali. In questa ottica diventa quindi essenziale individuare organi che svolgano un ruolo di «gestore della rete» e cioè si presentino come i principali referenti dell'utente sia nella fase di accesso al sistema dei servizi, in termini di informazione e di valutazione dei bisogni, che in quella successiva di accompagnamento all'interno della rete degli interventi, cercando di raccordare questi ultimi per assicurare una maggiore efficacia.

Complessivamente, quindi, le principali linee di indirizzo o comunque di discussione sviluppate negli ultimi anni in Puglia vanno verso: a) la de-istituzionalizzazione degli interventi, o perlomeno una limitazione del ricorso a strutture residenziali, a vantaggio del mantenimento dell'anziano all'interno del proprio contesto familiare e sociale; b) la costruzione di una rete di servizi che da un lato preveda una molteplicità di possibilità di intervento, per assicurare una migliore personalizzazione dello stesso sulla base delle esigenze del singolo utente, dall'altro permetta l'integrazione socio-sanitaria; c) una attenzione alla qualità delle prestazioni e alla capacità di scelta, di personalizzazione e di autonomia dell'utente. L'effettivo dispiegarsi di un tale modello di politiche si confronta tuttavia con una serie di cambiamenti sociali che rendono ancora più complesso il suo realizzarsi.

Il sistema di protezione sociale e di servizi in favore degli anziani è, tradizionalmente in Italia, caratterizzato dalla presenza dei seguenti tipi di intervento:

- trasferimenti monetari, in particolare l'indennità di accompagnamento;
- forme di assistenza domiciliare o residenziale di tipo sociale;
- forme di assistenza domiciliare o residenziale di tipo socio - sanitario.

In un approccio più moderno ed attuale possiamo affermare che i servizi in favore degli anziani possono essere identificati sia per tipologia di servizio (servizi di carattere residenziale, semiresidenziale o diurni, domiciliare o trasferimento monetario) che per tipologia di utenti (autosufficienti, non autosufficienti).

Negli ultimi anni particolare attenzione è stata posta nel rafforzamento dei servizi di carattere domiciliare in favore degli anziani non autosufficienti. Tale attenzione è rilevabile dai diversi accordi tra Stato e Regioni con cui si sono date indicazioni precise al fine di favorire i diversi servizi integrati sociali e sanitari e di identificare degli obiettivi numerici tendenti ad ampliare la platea degli anziani fruitori di servizi integrati sociali e sanitari per ogni regione¹.

È necessario aggiungere che tale obiettivo oltre ad avere una rilevanza di carattere sociale – così come accennato precedentemente – risponde anche agli obiettivi di contenimento della spesa sanitaria, in quanto il costo di un intervento di carattere domiciliare è nettamente inferiore rispetto alla ospedalizzazione di un anziano non autosufficiente.

¹ Cfr Accordo Stato Regioni del 03/12/2009 (Patto per la Salute 2010 – 2012), accordo Stato Regioni del 19/04/2012 (l'utilizzo di risorse da destinarsi al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia), Accordo Stato Regioni del 20/02/2014 (linee progettuali per l'utilizzo da parte delle Regioni delle risorse vincolate, ai sensi dell'art. 1 commi 34 e 34 bis della Legge 662/1996, per la realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale per l'anno 2013).



3. I servizi all'infanzia e agli anziani nel Piano di Azione e Coesione

L'attenzione che viene prestata all'offerta di servizi domiciliari integrati in favore degli anziani non autosufficienti è dimostrata dai diversi interventi programmati a livello nazionale. Il Programma Nazionale Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti è un Programma che si colloca all'interno del Piano di Azione e Coesione (PAC). Il Programma ha una durata triennale, dal 2013 al 2015, successivamente prorogata al giugno 2017. La sua attuazione è stata affidata al ministero dell'Interno, individuato quale Autorità di Gestione responsabile. Le risorse stanziare sono destinate alle 4 regioni ricomprese nell'obiettivo europeo "Convergenza": Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

La strategia del Programma è quella di mettere in campo un intervento aggiuntivo rispetto alle risorse già disponibili. Di conseguenza, i beneficiari naturali del Programma sono i comuni, perché soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi di cura sul territorio. Essi potranno avere accesso alle risorse una volta soddisfatti i requisiti organizzativi e progettuali richiesti dai piani territoriali di riparto.

L'obiettivo è quello di potenziare nei territori ricompresi nelle 4 regioni l'offerta dei servizi all'infanzia (0-3 anni) e agli anziani non autosufficienti (over 65), riducendo l'attuale divario di "offerta" rispetto al resto del Paese. La dotazione finanziaria del programma è pari a 730 milioni (400 per i servizi di cura all'infanzia e 330 agli anziani non autosufficienti). Con la legge di Stabilità del 2015 il finanziamento ha subito una riduzione di circa 102 milioni di euro; la dotazione attuale ammonta a 627 milioni di euro circa.

In particolare per gli interventi in favore degli anziani non autosufficienti sono stati erogati ai territori interessati al programma poco più di 269 milioni di euro nei due riparti di risorse, distribuiti nelle diverse regioni come indicato nella Tabella 1.

La dotazione finanziaria è stata ripartita per Ambiti Territoriali Sociali/Distretti Socio-sanitari presenti nelle regioni interessate al programma secondo il criterio demografico, ovvero in base alla presenza di popolazione di età superiore ai 75 anni. L'utilizzo di questo criterio di riparto risponde ad obiettivi di maggiore aderenza al fabbisogno di assistenza, più concentrato tra gli anziani con un'età superiore ai 75 anni; è necessario precisare che comunque il programma identifica i beneficiari nella popolazione residente non autosufficiente di 65 anni di età ed oltre.

Tab. 1 - Distribuzione regionale delle risorse del Programma PAC - Servizi di cura anziani non autosufficienti (valori in euro).

	Primo riparto	Secondo Riparto	Totale
Calabria	18.577.000	19.584.409	38.161.409
Campania	38.441.000	40.525.610	78.966.610
Puglia	31.382.000	33.083.809	64.465.809
Sicilia	41.600.000	46.317.466	87.917.466
Totale	130.000.000	139.511.295	269.511.295

Fonte: Autorità di Gestione Programma PAC - Anziani non autosufficienti.

Tab. 2 - Distribuzione in Puglia per Ambito Territoriale Sociale delle risorse del Programma PAC - Servizi di cura anziani non autosufficienti (valori in euro).

Ambito Sociale	Primo riparto	Secondo Riparto	Totale
Città Metropolitana di Bari	93256.351	9.870.684	19.127.035
Altamura	890.237	937.356	1.827.593
Bari	2.730.772	2.950.639	5.681.411
Bitonto	440.331	465.690	906.021
Conversano	697.960	741.622	1.439.582
Corato	670.576	709.317	1.379.893
Gioia del Colle	562.131	592.743	1.154.874
Grumo Appula	507.783	539.826	1.047.609
Modugno	315.926	333.180	649.106
Mola di Bari	481.407	518.780	1.000.187
Molfetta	660.832	702.129	1.362.961
Putignano	781.541	823.120	1.604.661
Triggiano	516.855	556.282	1.073.137
Provincia BAT	2.499.770	2.659.204	5.158.974
Andria	554.319	593.696	1.148.015
Barletta	573.807	615.954	1.189.761
Canosa di Puglia	364.562	384.452	749.014
Margherita di Savoia	305.846	322.700	628.546
Trani	701.236	742.402	1.443.638
Provincia di Brindisi	3.228.055	3.372.679	6.600.734
Brindisi	813.041	858.023	1.671.064
Fasano	725.680	760.936	1.486.616
Francavilla Fontana	798.089	829.875	1.627.964
Mesagne	891.245	923.845	1.815.090
Provincia di Foggia	4.945.614	5.220.281	10.165.895
Cerignola	519.879	569.186	1.089.065
Foggia	1.123.927	1.190.770	2.314.697
Lucera	534.327	553.683	1.088.010
Manfredonia	624.712	661.856	1.286.568
San Marco in Lamis	501.567	528.740	1.030.307
San Severo	795.569	833.080	1.628.649
Troia	457.131	469.847	926.978
Vico del Gargano	388.502	413.119	801.621
Provincia di Lecce	7.013.119	7.368.673	14.381.792
Campi Salentina	812.957	839.056	1.652.013
Casarano	598.672	631.717	1.230.389
Gagliano del Capo	774.233	811.774	1.586.007
Galatina	578.511	606.860	1.185.371
Gallipoli	632.944	666.360	1.299.304
Lecce	1.433.217	1.517.801	2.951.018
Maglie	504.171	533.504	1.037.675
Martano	455.955	482.059	938.014
Nardò	758.944	790.815	1.549.759
Poggiardo	463.515	488.727	952.242
Provincia di Taranto	4.439.091	4.592.288	9.031.379
Ginosa	482.415	515.056	997.471
Grottaglie	656.296	703.688	1.359.984
Manduria	667.804	708.365	1.376.169
Martina Franca	512.739	539.739	1.052.478
Massafra	515.763	556.541	1.072.304
Taranto	1.604.074	1.568.899	3.172.973
TOTALE PUGLIA	31.382.000	33.083.809	64.465.809

Fonte: Autorità di Gestione Programma PAC - Anziani non autosufficienti. Elaborazioni IPRES.



Il Programma identifica i seguenti obiettivi:

- aumento della presa in carico di anziani in assistenza domiciliare, assicurando un adeguato livello di prestazioni socio-assistenziali;
- aumento e qualificazione dell'offerta di servizi residenziali e semiresidenziali per gli anziani;
- miglioramento delle competenze di manager, operatori professionali e di assistenti familiari;
- sperimentazione di protocolli innovativi di presa in carico personalizzata dell'anziano fragile, favorendo l'integrazione tra le diverse filiere amministrative dell'intervento sociale e sanitario.

Alla luce di quanto esposto appare abbastanza chiaro l'intento a livello nazionale di rafforzare gli interventi di carattere domiciliare per la popolazione anziana non autosufficiente; incrementando così l'offerta di servizi integrati di carattere socio - sanitario. Tale attenzione, inoltre, è rafforzata anche dalla programmazione sociale in atto a livello territoriale regionale così come sottolineato prima nella breve descrizione degli obiettivi di servizio dedicati all'integrazione socio - sanitaria.

Appare del tutto evidente l'impegno che oggi, sia a livello nazionale sia a livello regionale pugliese, si sta approfondendo al fine di incrementare non solo l'offerta dei servizi integrati di carattere domiciliare ma anche gli utenti di tali servizi ed in particolare degli interventi di assistenza domiciliare integrata (ADI).

L'impegno e lo sforzo di carattere finanziario a tutti i livelli è elevato; nonostante ciò oggi dobbiamo rilevare che la Puglia è ben lontana dal raggiungimento dell'obiettivo di servizio dell'assistenza domiciliare integrata: al 2012 (ultimo dato disponibile) si registra una presa in carico di 2,2 anziani ogni 100 anziani residenti in Puglia².

È necessario, quindi, chiederci come mai nonostante l'impegno nel territorio regionale l'assistenza domiciliare integrata stenta. Per poter rispondere correttamente a questa domanda si devono esaminare due fattori fondamentali per l'accesso al servizio di cure domiciliari integrate.

1. Il servizio domiciliare integrato è riservato a persone con una non autosufficienza grave o gravissima: l'esame della gravità della non autosufficienza è demandata a una commissione mista – denominata Unità di Valutazione Multidimensionale (U.V.M.) – composta da personale del comparto sanità e da personale della rete dei servizi sociali pubblici dei comuni territorialmente competenti per il caso. È chiaro che in tale sede si esaminano non solo le condizioni di carattere sanitario, ma anche gli aspetti sociali del caso (capacità di reddito, la presenza o l'assenza di una famiglia che può sostenere l'anziano, la capacità di autonomia, ecc.). La contemporanea presenza, quindi, di bisogni sanitari e sociali consente alla persona anziana l'accesso al servizio integrato attraverso la rete pubblica. In caso di non presenza di entrambi i requisiti l'U.V.M. non consente l'accesso alla rete dei servizi integrati a potrà avere accesso solo ai servizi di carattere sanitario; la persona anziana, se intende ottenere servizi di carattere integrato, potrà accedere esclusivamente al servizio (o ai servizi) offerti da operatori privati.
2. L'accesso ai servizi di carattere integrato, per i servizi pubblici, avviene solo per le persone che hanno non solo delle necessità sanitarie e sociali ma che hanno anche un

² Cfr in proposito Ministero della Salute - D.G. Programmazione Sanitaria - Ufficio VI in www.salute.gov.it.

basso reddito. Tutto ciò, ovviamente, restringe la platea dei possibili fruitori del servizio.

Gli elementi appena introdotti fanno comprendere come la platea dei potenziali fruitori dei servizi integrati di carattere socio - sanitario sia sostanzialmente ridotta rispetto alle effettive esigenze dei territori.

La necessità di adeguare i servizi in maniera aderente alle effettive necessità della popolazione è una esigenza naturale che deve, ovviamente, distinguere le esigenze delle persone non autosufficienti dalle esigenze delle persone anziane autosufficienti ed offrire pacchetti di servizi differenziati. La programmazione attuale è molto "concentrata" sulle esigenze della popolazione anziana non autosufficiente e offre, inoltre, servizi a basso contenuto di conoscenza e, spesso, non adeguati a quelle che possono essere le effettive esigenze della popolazione.

4. Conclusioni

Come abbiamo potuto constatare la programmazione PAC in favore degli anziani non autosufficienti è totalmente incentrata sull'offerta di servizi di carattere domiciliare senza considerare alcune tecnologie che possono ben coadiuvare le attività di assistenza per gli anziani con limitazioni funzionali sia gravi sia lievi.

Per rendere l'offerta di servizi più aderente alla richiesta dei territori si dovrebbero prevedere anche ulteriori tipologie di interventi.

1. *Telemedicina*: l'evoluzione in atto della dinamica demografica, e la conseguente modificazione dei bisogni di salute della popolazione, con una quota crescente di anziani e patologie croniche, rendono necessario un ridisegno strutturale ed organizzativo della rete dei servizi, soprattutto nell'ottica di rafforzare l'ambito territoriale di assistenza. Per Telemedicina si intende una modalità di erogazione di servizi di assistenza sanitaria, tramite il ricorso a tecnologie innovative, in particolare alle Information and Communication Technologies (ICT), in situazioni in cui il professionista della salute e il paziente (o due professionisti) non si trovano nella stessa località. La Telemedicina comporta la trasmissione sicura di informazioni e dati di carattere medico nella forma di testi, suoni, immagini o altre forme necessarie per la prevenzione, la diagnosi, il trattamento e il successivo controllo dei pazienti.
2. *Telesoccorso*: il telesoccorso è un servizio che garantisce in modo continuativo un pronto soccorso in caso di emergenza, un orientamento ai servizi sociali, ed una forma di sostegno e di amicizia, attraverso una serie di contatti periodici via telefono. Il telesoccorso intende configurarsi non semplicemente come un pronto intervento nel caso di emergenza, ma come una vera e propria "presa in carico globale" dei bisogni della persona utente del servizio.
3. *Screening in remoto per controllo persone affette da sindromi metaboliche*: trattasi di una nuova tecnologia che consente in remoto di monitorare costantemente lo stato dell'anziano affetto da sindrome metabolica.
4. *Assistenza specifica per persone affette da sindromi Parkinson e Alzheimer* attraverso l'aiuto delle ITC.

Questi servizi possono certamente fornire una assistenza integrata e maggiormente aderente alle esigenze delle persone anziane non autosufficienti o parzialmente non autosufficienti.



Tale aspetto è pienamente compatibile con la Strategia Europea sulla disabilità e le non autosufficienze (2010 – 2020)³. La strategia si basa sull'attuazione effettiva della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e non autosufficienze.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15 novembre 2010. COM (2010) 636

14.

Il settore no profit

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il settore no profit pugliese; 3. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il settore no profit si presenta come un universo ancora non ben definito. Si tende, solitamente ed in maniera approssimativa, ad identificare il settore con l'insieme delle organizzazioni private che perseguono finalità di utilità sociale e collettiva.

Per rappresentare il fenomeno si parla spesso di "enti" o di "organizzazioni": con il primo termine si enfatizza l'aspetto giuridico, ma in modo improprio in quanto non sempre i soggetti che svolgono tali attività sono giuridicamente "enti" (si pensi, ad es., alle associazioni non riconosciute che non hanno personalità giuridica). Più propriamente è usato il termine organizzazione, che prescinde dalla soggettività giuridica ed enfatizza l'unione di uomini e mezzi che caratterizza tali iniziative.

Quando si parla di terzo settore, infatti, non si deve intendere solamente il fenomeno del volontariato, ma un vero e proprio settore produttivo di beni e servizi.

Sul piano degli ordinamenti giuridici, il terzo settore comprende un universo di soggetti organizzati della "società civile", come l'associazionismo, il volontariato, le cooperative sociali, la cooperazione internazionale e le fondazioni. Sul piano teorico questi soggetti collettivi danno vita ad un settore dell'economia chiamato "economia sociale".

Il CNEL¹ definisce il terzo settore come l'insieme delle organizzazioni private che non perseguono scopi di lucro. Lo SNA (System of National Accounts)² definisce le organizzazioni no profit come gli enti giuridici o sociali creati per lo scopo di produrre beni e servizi il cui status non permette loro di essere fonte di profitto.

Da queste definizioni si evince che i confini del terzo settore non sono ancora ben chiari, sia a causa di una regolamentazione giuridica che distingue gli enti privati in base ad altri criteri, sia a causa delle sovrapposizioni di profili privatistici e pubblicistici che caratterizzano molte organizzazioni.

I termini comunemente utilizzati per fare riferimento al settore no profit nel suo insieme sono: volontariato, associazionismo, terzo settore o terzo sistema.

Tutte queste definizioni implicano l'esistenza di organizzazioni giuridicamente strutturate. Tuttavia, si possono cogliere ormai dei criteri in base ai quali un'organizzazione appartiene al settore no profit cioè quando rispetta i seguenti criteri:

a) formalità: l'organizzazione deve essere costituita formalmente, ovvero dotata di un atto costi-

¹ CNEL *Statualità, mercato e socialità nel welfare* - Roma (1996).

² Rapporto della System of National Accounts - Bruxelles (1993).



- tutivo e di uno statuto che regolino la vita, sotto tutti gli aspetti, dell'organizzazione;
- b) natura giuridica privata: l'organizzazione non deve far parte del settore pubblico;
 - c) autogoverno: l'organizzazione non deve essere controllata, nello svolgimento dei propri processi decisionali, da altre organizzazioni del settore pubblico o di quello delle imprese a fine di lucro;
 - d) assenza di distribuzione di utili: l'organizzazione non deve distribuire in nessuna forma ai propri soci i profitti derivanti dalla propria attività;
 - e) presenza di lavoro volontario: la presenza attiva di volontari può anche riscontrarsi nella forma di retribuzioni molto inferiori alla media del mercato per posizioni professionali omogenee.

L'individuazione di tali caratteristiche non può, certamente, essere esaustiva; infatti non si può prescindere da una classificazione giuridica delle organizzazioni del terzo settore che comprende:

- le fondazioni, caratterizzate dalla destinazione di un patrimonio privato per delle finalità non lucrative;
- le associazioni (riconosciute e non) che presentano una struttura democratica e perseguono una finalità istituzionale non lucrativa;
- i comitati, assimilabili alle associazioni, ma con scopi e durata limitati;
- le società mutualistiche, ovvero le cooperative e le società di mutua assicurazione.

I criteri organizzativi e la classificazione giuridica dovrebbero delineare precisamente il settore, ma così non è, in quanto si deve tener presente che numerose cooperative sono nate da operazioni di spin-off³.

La Corte di Cassazione (83/3068) ha definito la società cooperativa come “un'impresa collettiva costituita, come le altre società, per l'esercizio in comune di un'attività economica, ma, a differenza di queste, lo scopo che si propongono i soci non è di dividerne gli utili, ma di ottenere una prestazione a condizioni più favorevoli di quelle che si potrebbero ottenere ricorrendo al libero mercato. Questo vantaggio consiste in un risparmio di spesa o in un aumento della retribuzione”. La giurisprudenza, quindi, considera la società cooperativa come un'impresa che non distribuisce utili ma che eroga vantaggi, in qualsiasi forma, non alla collettività ma solo ai soci.

Queste considerazioni tenderebbero, quindi, ad escludere il mondo cooperativistico dal no profit, e ciò sarebbe un errore. La L. 381/91 ha istituito le cooperative sociali che, secondo la nozione fornitaci dalla stessa legge, hanno lo scopo “di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini”.

Tale scopo può realizzarsi sia attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, sia attraverso lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Nel settore, quindi, possiamo sicuramente includere le cooperative sociali.

I problemi sollevati per le cooperative potrebbero essere sollevati anche per tutte le altre organizzazioni no profit (si pensi, ad esempio, che molte società sportive di alto livello sono costituite come associazioni), in quanto molte di esse sono strutturate come

³ Vedi in proposito IRES *Quale spin-off? Riorganizzazioni aziendali, creazione di imprese, nuovi imprenditori* – Torino – 1998

vere e proprie imprese con dipendenti e una struttura manageriale o, al contrario, vi sono delle organizzazioni di volontariato che non remunerano il lavoro ma prevedono delle forme di “rimborso spese”.

Il terzo settore deve essere considerato, quindi, una galassia in cui trovano cittadinanza diverse situazioni di “confine” tra il no profit e le imprese.

Effettuata questa breve ma esaustiva analisi dobbiamo infine precisare che ai fini del nostro approfondimento identificheremo gli enti no profit attraverso la classificazione ISTAT: “*unità giuridico – economica dotata o meno di personalità giuridica, di natura privata, che produce beni o servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non ha facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l’hanno istituita o ai soci*”

La nostra attenzione si focalizzerà, in particolare, sugli aspetti occupazionali del settore no profit in Puglia.

2. Il settore no profit pugliese

Il non profit appare come uno dei settori più dinamici nel panorama nazionale, con una presenza di rilievo crescente in termini sia di unità economiche, che nel 2011 rappresentano il 6,4 per cento di quelle complessivamente attive, sia di lavoratori retribuiti, pari al 3,4 per cento del totale.

Per ciò che concerne la Puglia è possibile affermare che nel nostro territorio sono attive, al 2011, 15.105 Istituzioni no profit, ovvero il 5% circa di tutte le istituzioni no profit rilevate in Italia nel medesimo periodo.

Tab. 1 - Istituzioni no profit per forma giuridica in Puglia (valori assoluti e %).

Forma giuridica	V.A.	%
Associazione riconosciuta	3.210	21,3
Ass. non riconosciuta	10.068	66,7
Coop. Sociale	895	5,9
Fondazione	174	1,2
Altra forma giuridica	758	5,0
Totale	15.105	100,0

Fonte: ISTAT - Censimento dell’Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.

La forma giuridica più utilizzata è certamente l’associazione non riconosciuta. Tale dato certamente non sorprende in quanto trattasi della forma giuridica più flessibile e che offre la possibilità di avere bassi “costi di mantenimento”. Le associazioni non riconosciute sono la maggior parte, anche perché il riconoscimento richiede tempo e oneri economici non trascurabili. Sono prive di personalità giuridica, non hanno un riconoscimento istituzionale. Non godono di un’autonomia patrimoniale perfetta, cioè, nel loro caso non c’è separazione assoluta tra patrimonio dei membri e patrimonio dell’ente.

Si basano, come le associazioni riconosciute, sull’accordo raggiunto tra gli associati. Il contratto di associazione non prevede però per legge nessuna particolare formalità. È valido anche se in forma orale o se redatto con una scrittura privata, senza bisogno di ricorrere a un notaio o a un pubblico ufficiale, e senza altri elementi specifici se non



quelli previsti dal codice civile per identificare gli enti senza fini di lucro. La forma scritta serve però se l'associazione acquisisce beni immobili. Per maggiore sicurezza sugli accordi presi è comunque opportuno, anche se non obbligatorio, che l'atto costitutivo sia in forma scritta.

I dati in nostro possesso ci consentono, inoltre, di poter verificare anche le diverse attività svolte in via prevalente dalle istituzioni non profit censite⁴

Tab. 2 - Istituzioni no profit in Puglia per settore di attività prevalente (valori assoluti e composizione %).

Settore attività	V.A.	%
Cultura, sport e ricreazione	9.212	61,0
Istruzione e ricerca	705	4,7
Sanità	549	3,6
Assistenza sociale e protezione civile	1.316	8,7
Ambiente	312	2,1
Sviluppo economico e coesione sociale	456	3,0
Tutela dei diritti e attività politica	389	2,6
Filantropia e promozione del volontariato	231	1,5
Cooperazione e solidarietà internazionale	79	0,5
Religione ¹	672	4,4
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	1.125	7,4
Altre attività	59	0,4
Totale	15.105	100,0

Fonte: ISTAT - Censimento dell'Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.

La prevalenza di attività è stata identificata sulla base delle risorse economiche utilizzate o, in mancanza di tale informazione, del numero di risorse umane dedicate all'attività.

In Puglia la quota maggiore di istituzioni opera nel settore Cultura sport e ricreazione (61 per cento del totale). Seguono le istituzioni che prevalentemente operano nell'ambito dell'Assistenza sociale e protezione civile (circa 8,7 % del totale), quelle che operano nel settore delle Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (7,4 per cento), dell'Istruzione e ricerca (4,7% circa), della Religione (circa 4,4 per cento). I restanti settori di attività non superano il 4 per cento e la loro somma non raggiunge il 14 per cento delle istituzioni non profit attive nella regione.

Per valutare la dinamica dei diversi settori di attività prevalente è possibile confrontare i dati del Censimento 2011 con i risultati della Prima rilevazione censuaria sulle istituzioni non profit, condotta dall'Istat nel 2000 (con riferimento al 31 dicembre 1999). Rispetto a quel dato, l'unico settore che registra una variazione negativa è quello delle Altre attività (circa -24,4%). Notevoli incrementi, al contrario, si osservano in al-

⁴ La classificazione per settore di attività adottata dall'ISTAT per il Censimento dell'Industria e servizi del 2011 segue quanto declinato dall'International Classification of Non profit Organizations – ICNPO, in United Nations, Department of Economic and Social Affairs – Statistical Division, handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts, Studies in methods, Series F., n° 91, New York 2003.

cuni particolari settori: Filantropia e promozione del volontariato (+266,7 % circa), Cooperazione e solidarietà internazionale (+229,2% circa), Ambiente (+166,7% circa) e Sviluppo economico e coesione sociale (circa +124,6%). Tutti gli altri settori registrano un incremento compreso tra il +34,1 per cento della Religione e il +63,6 per cento circa dell'Istruzione e ricerca. Solo due settori mostrano una variazione inferiore al 10 per cento (+5,4 la Tutela dei diritti e attività politica e +7,7 le Relazioni sindacali e rappresentanze di interessi).

Tab. 3 - Istituzioni no profit in Puglia - variazione % tra il Censimento 2011 ed il Censimento 1999.

Settore attività	Variazione percentuale tra il 2011 ed il 1999
Cultura, sport e ricreazione	17,8
Istruzione e ricerca	63,6
Sanità	34,2
Assistenza sociale e protezione civile	34,8
Ambiente	166,7
Sviluppo economico e coesione sociale	124,6
Tutela dei diritti e attività politica	5,4
Filantropia e promozione del volontariato	266,7
Cooperazione e solidarietà internazionale	229,2
Religione	34,1
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	7,7
Altre attività	-24,4
Totale	25,5

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES.

Estremamente interessante è l'ampia gamma dei servizi offerti dalle Istituzioni no profit in Puglia.

Tab. 4 - Istituzioni no profit in Puglia per servizi offerti al territorio (valori assoluti e %).

Servizio offerto	VA	%
Servizi di tipo trasversale	5.017	7,1
Coordinamento delle attività di altre organizzazioni	765	1,1
Supporto operativo delle attività di altre organizzazioni	1.151	1,6
Segretariato sociale	416	0,6
Campagne di informazione e sensibilizzazione	2.243	3,2
Promozione di interventi e di proposte per nuove politiche pubbliche	451	0,6
Organizzazione di seminari, convegni, conferenze	2.451	3,4
Organizzazione di manifestazioni civiche e politiche	546	0,8
Raccolta di firme	405	0,6
Corsi di educazione (civica, sanitaria, ambientale, alimentare, allo sviluppo)	647	0,9
Corsi di formazione dei volontari	865	1,2
Produzione editoriale	356	0,5
Attività culturali ed artistiche	3.556	5,0

segue »



Servizio offerto	VA	%
Gestione di biblioteche, centri di documentazione e archivi	215	0,3
Gestione/sorveglianza di musei, monumenti, siti archeologici o paesaggistici	166	0,2
Realizzazione di spettacoli teatrali, musicali, cinematografici	1.874	2,6
Realizzazione di visite guidate	845	1,2
Organizzazione di esposizioni e/o mostre	966	1,4
Organizzazione di corsi tematici	867	1,2
Conservazione, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale	27	0,1
Attività sportive	4.896	6,9
Gestione di impianti sportivi	818	1,1
Organizzazione di corsi per la pratica sportiva	3.367	4,7
Organizzazione di eventi sportivi	2.831	4,0
Attività ricreative e di socializzazione	4.073	5,7
Organizzazione di spettacoli di intrattenimento	1.377	1,9
Organizzazione di viaggi ed escursioni	1.093	1,5
Organizzazione di eventi, feste, sagre e altre manifestazioni	2.273	3,2
Gestione di centri aggregativi e di socializzazione	1.098	1,5
Istruzione primaria e secondaria	767	1,1
Istruzione in scuole dell'infanzia (materne)	335	0,5
Istruzione in scuole primarie (elementari) e/o scuole secondarie di primo grado (medie)	269	0,4
Istruzione in scuole di secondo grado (superiori)	144	0,2
Corsi integrativi del curriculum scolastico	206	0,3
Istruzione universitaria	37	0,1
Corsi di laurea	13	0,1
Master e corsi post-lauream	27	0,1
Istruzione professionale e degli adulti	584	0,8
Formazione e aggiornamento professionale	517	0,7
Organizzazione di università popolari e/o corsi di educazione permanente per adulti	87	0,1
Ricerca	375	0,5
Ricerca in campo artistico	164	0,2
Ricerca nelle scienze umane e sociali	146	0,2
Ricerca nelle scienze mediche, fisiche, matematiche e naturali	111	0,2
Servizi ospedalieri generali e riabilitativi	252	0,4
Interventi sanitari in ricovero	58	0,1
Progetti riabilitativi	90	0,1
Servizi ambulatoriali	71	0,1
Day hospital	18	0,1
Servizi sanitari a domicilio	92	0,1
Servizi per lungodegenti	97	0,1
Trattamenti terapeutici / riabilitativi	62	0,1
Gestione di strutture residenziali per lungodegenti	51	0,1
Servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri	78	0,1
Interventi riabilitativi	66	0,1
Gestione di strutture residenziali per malati psichiatrici	31	0,1
Altri servizi sanitari	429	0,6
Soccorso e trasporto sanitario	174	0,2
Donazioni di sangue, organi, tessuti e midollo	262	0,4
Servizi di assistenza sociale	1.802	2,5
Gestione di asili nido	140	0,2
Gestione di centri/sportelli di ascolto tematico	193	0,3
Pronto intervento sociale	126	0,2
Interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	735	1,0
Assistenza domiciliare (anche in ospedale o residenza protetta)	266	0,4
Sostegno socio-educativo	685	1,0
Mediazione e integrazione interculturale	229	0,3
Gestione di centri diurni (anche estivi) e strutture semi-residenziali	183	0,3
Gestione di strutture residenziali (escluse le strutture per lungodegenti e malati psichiatrici)	175	0,2

segue »

Servizio offerto	VA	%
Mensa sociale, anche a domicilio	89	0,1
Trasporto sociale	219	0,3
Altri servizi alla persona	25	0,1
Servizi di assistenza nelle emergenze	342	0,5
Interventi di soccorso e prima assistenza	241	0,3
Vigilanza stradale e in manifestazioni pubbliche	203	0,3
Esercitazioni pratiche	181	0,3
Erogazione di contributi monetari e/o in natura	409	0,6
Contributi economici a integrazione del reddito	164	0,2
Raccolta e distribuzione di vestiario, alimenti, medicinali e attrezzature	289	0,4
Protezione dell'ambiente	632	0,9
Gestione e manutenzione del verde	200	0,3
Censimento e monitoraggio delle specie floristiche	34	0,1
Produzioni sostenibili ed energie alternative	30	0,1
Interventi per il riciclo, riuso, smaltimento rifiuti	147	0,2
Interventi di salvaguardia del territorio (inclusa la pulizia di sentieri e spiagge)	423	0,6
Protezione degli animali	192	0,3
Soccorso e ospitalità degli animali	133	0,2
Censimento e monitoraggio delle specie animali	79	0,1
Adozioni di animali	83	0,1
Promozione dello sviluppo economico e coesione sociale della collettività	269	0,4
Servizi di protezione sociale (inclusa la gestione di forme di previdenza)	60	0,1
Microcredito e finanza etica	23	0,1
Commercio equo e solidale	43	0,1
Consumo critico e gruppi di acquisto solidale	50	0,1
Conciliazione di conflitti tra gruppi e/o individui	54	0,1
Sviluppo di conoscenza informatica e servizi in rete	68	0,1
Promozione del territorio	25	0,1
Tutela e sviluppo del patrimonio abitativo	16	0,1
Autocostruzione e recupero di unità abitative	16	0,1
Addestramento, avviamento professionale e inserimento lavorativo	431	0,6
Orientamento professionale	126	0,2
Inserimento lavorativo in impresa o cooperativa	356	0,5
Servizi di tutela e protezione dei diritti	764	1,1
Presentazione di reclami e/o denunce a tutela dei consumatori/utenti	187	0,3
Interventi volti alla salvaguardia dei diritti	700	1,0
Servizi legali	480	0,7
Promozione di azioni legali (civili, penali, amministrative)	167	0,2
Informazione e consulenza	373	0,5
Assistenza e patrocinio	196	0,3
Servizi di organizzazione dell'attività di partiti politici	67	0,1
Tesseramento	67	0,1
Erogazione di contributi filantropici	132	0,2
Erogazione di premi e borse di studio	94	0,1
Finanziamento di progetti	55	0,1
Promozione del volontariato	84	0,1
Banca del tempo	84	0,1
Attività per il sostegno economico e umanitario all'estero	222	0,3
Progetti di cooperazione allo sviluppo	74	0,1
Gestione di strutture all'estero (sanitarie, scolastiche, assistenziali)	20	0,1
Iniziative per la pace e la soluzione di conflitti	57	0,1
Sostegno e adozione a distanza	119	0,2
Campi di lavoro internazionale (di breve e lunga durata)	15	0,1
Attività di religione e culto	1.057	1,5
Formazione dei religiosi	114	0,2
Attività missionarie	121	0,2

segue »



Servizio offerto	VA	%
Educazione religiosa	555	0,8
Altre attività di religione e culto	809	1,1
Tutela e promozione degli interessi degli imprenditori e dei professionisti	419	0,6
Tutela degli interessi di categorie professionali	376	0,5
Assistenza previdenziale e/o fiscale per imprenditori e professionisti	151	0,2
Tutela e promozione degli interessi dei lavoratori	823	1,2
Rappresentanza sindacale	695	1,0
Assistenza previdenziale e/o fiscale per lavoratori dipendenti	468	0,7
Altro servizio	154	0,2

Fonte: ISTAT - Censimento dell'Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.

Come è possibile notare la gamma dei servizi offerti è estremamente ampia e variegata. Essi non riguardano solo aspetti di carattere squisitamente sociale o sanitario. Una significativa parte delle organizzazioni presenti in Puglia si occupa degli aspetti del mercato del lavoro e dell'inserimento lavorativo anche delle fasce deboli del mercato del lavoro.

Dopo la descrizione del settore non profit a livello di unità istituzionale (con riferimento cioè alle istituzioni aventi sede centrale localizzata nel territorio regionale), l'analisi seguente verte sugli aspetti concernenti la conduzione operativa delle attività svolte dalle strutture produttive dislocate in Puglia dagli addetti e dai volontari in esse occupati. Si farà dunque riferimento alle unità locali delle istituzioni non profit presenti sul territorio (le cui sedi centrali possono essere localizzate anche fuori regione) e alle risorse umane che presso queste unità locali prestano servizio.

In Puglia sono presenti 17.275 unità locali del no profit. Quattro settori di attività (Cultura, sport e ricreazione, Assistenza sociale e protezione civile, Relazioni sindacali e rappresentanza degli interessi, Istruzione e ricerca) rappresentano poco più dell'81% di tutte le unità locali presenti a livello regionale.

Tab. 5 - Unità locali delle Istituzioni no profit in Puglia per settore di attività (valori assoluti e composizione %).

Settore attività	UL	%
Cultura, sport e ricreazione	9.675	56,0
Istruzione e ricerca	932	5,4
Sanità	766	4,4
Assistenza sociale e protezione civile	1.889	10,9
Ambiente	351	2,0
Sviluppo economico e coesione sociale	539	3,2
Tutela dei diritti e attività politica	529	3,1
Filantropia e promozione del volontariato	256	1,5
Cooperazione e solidarietà internazionale	87	0,5
Religione	661	3,8
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	1.527	8,8
Altre attività	63	0,4
Totale	17.275	100,0

Fonte: ISTAT - Censimento dell'Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.

Per ciò che concerne gli addetti presenti nelle no profit pugliesi si deve dire in questa sede che tra addetti (sia a tempo determinato che indeterminato) e collaboratori retribuiti il settore impiega oltre 40mila persone.

Il numero medio di lavoratori retribuiti (addetti e collaboratori esterni) per unità locale è di 2,4 nel territorio regionale. In particolare, i settori di attività in cui la presen-

za di lavoratori retribuiti per unità locale è molto elevata sono la Sanità (14,5), lo Sviluppo economico e coesione sociale (6,3) e l'Istruzione e ricerca (6,1).

Tab. 6 - Risorse umane nel no profit pugliese per settore di attività (valori assoluti) e lavoratori retribuiti per unità locale (incidenza %).

Settore attività	Addetti	Lavoratori esterni	Lavoratori retribuiti per unità locale
Cultura, sport e ricreazione	1.708	6.448	0,8
Istruzione e ricerca	3.732	1.958	6,1
Sanità	10.487	592	14,5
Assistenza sociale e protezione civile	7.392	1.799	4,9
Ambiente	375	102	1,4
Sviluppo economico e coesione sociale	2.820	579	6,3
Tutela dei diritti e attività politica	159	274	0,8
Filantropia e promozione del volontariato	109	51	0,6
Cooperazione e solidarietà internazionale	12	14	0,3
Religione	167	43	0,3
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	1.473	533	1,3
<u>Altre attività</u>	<u>55</u>	<u>33</u>	<u>1,4</u>
Totale	28.489	12.426	2,4

Fonte: ISTAT - Censimento dell'Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.

È necessario sottolineare che gli occupati con un contratto a tempo indeterminato nel settore no profit pugliese sono pari a 21.731, di questi ben il 59,0% circa sono di genere femminile. Questo elemento riprova l'attenzione che il terzo settore pone agli aspetti di genere e delle pari opportunità.

Tab. 7 - Personale con contratto a tempo indeterminato nel no profit pugliese per settore di attività, genere (valori assoluti) e % di presenza femminile negli addetti.

Settore attività	Addetti con contratti a tempo indeterminato totali	Addetti con contratti a tempo indeterminato di genere femminile	% di genere
Cultura, sport e ricreazione	986	444	45,0
Istruzione e ricerca	2.077	1.547	74,5
Sanità	9.633	5.356	55,6
Assistenza sociale e protezione civile	4.852	3.765	77,6
Ambiente	304	48	15,8
Sviluppo economico e coesione sociale	2.132	865	40,6
Tutela dei diritti e attività politica	99	43	43,4
Filantropia e promozione del volontariato	87	36	41,4
Cooperazione e solidarietà internazionale	3	3	100,0
Religione	170	86	50,6
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	1.348	614	45,5
<u>Altre attività</u>	<u>40</u>	<u>19</u>	<u>47,5</u>
Totale	21.731	12.826	59,0

Fonte: ISTAT - Censimento dell'Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.



Dai dati presenti nella precedente tabella possiamo rilevare che grande attenzione agli aspetti di genere viene posta particolarmente nell'ambito della assistenza sociale e protezione civile e nell'area dell'istruzione e della ricerca.

Se verifichiamo gli addetti per forma giuridica possiamo notare che sono le cooperative sociali che rappresentano la maggioranza relativa degli addetti del terzo settore in Puglia (il 40,3%) seguite dalle altre istituzioni no profit (il 20,6%) e dalle associazioni non riconosciute (il 19,4%).

Tab. 8 - Forma giuridica ed addetti delle istituzioni no profit in Puglia (valori assoluti e %).

Forma giuridica	Addetti	Composizione %
Cooperativa Sociale	11.480	40,3
Associazione riconosciuta	2.108	7,4
Fondazione	5.529	19,4
Associazione non riconosciuta	3.505	12,3
Altra istituzione no profit	5.867	20,6
Totale	28.489	100,0

Fonte: ISTAT - Censimento dell'Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.

Ultimo aspetto riguarda il dettaglio delle attività svolte dalle no profit pugliesi con i relativi addetti.

Tab. 9 - Settore di attività con dettaglio e relativi addetti del settore no profit in Puglia (valori assoluti).

Settore di attività non profit	Nr. addetti
Cultura, sport e ricreazione	1.708
attività culturali e artistiche	625
attività sportive	558
attività ricreative e di socializzazione	525
Istruzione e ricerca	3.732
istruzione primaria e secondaria	2.819
istruzione universitaria	77
istruzione professionale e degli adulti	806
ricerca	30
Sanità	10.487
servizi ospedalieri generali e riabilitativi	7.268
servizi per lungodegenti	690
servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri	1.254
altri servizi sanitari	1.275
Assistenza sociale e protezione civile	7.392
servizi di assistenza sociale (offerta di servizi reali alla collettività o a categorie di persone)	6.618
servizi di assistenza nelle emergenze (protezione civile e assistenza a profughi e rifugiati)	671
erogazione di contributi monetari e/o in natura (servizi di sostegno ai redditi e alle condizioni di vita individuale e servizi di beneficenza)	103
Ambiente	375
protezione dell'ambiente	283
protezione degli animali	92
Sviluppo economico e coesione sociale	2.820
promozione dello sviluppo economico e coesione sociale della collettività	70
tutela e sviluppo del patrimonio abitativo	15

segue »

Settore di attività non profit	Nr. addetti
addestramento, avviamento professionale e inserimento lavorativo	2.735
Tutela dei diritti e attività politica	159
servizi di tutela e protezione dei diritti	128
servizi legali	10
servizi di organizzazione dell'attività di partiti politici	21
Filantropia e promozione del volontariato	109
erogazione di contributi filantropici	12
promozione del volontariato	97
Cooperazione e solidarietà internazionale	12
attività per il sostegno economico e umanitario all'estero	12
Religione	167
attività di religione e culto	167
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	1.473
tutela e promozione degli interessi degli imprenditori e dei professionisti	649
tutela e promozione degli interessi dei lavoratori	824
Altre attività	55
Totale	28.489

Fonte: STAT - Censimento dell'Industria e servizi 2011. Elaborazioni IPRES.

Oltre agli aspetti occupazionali del comparto sanità è necessario sottolineare la notevole presenza di addetti nell'offerta di servizi reali alle persone nell'area servizi sociali (oltre 6.500 addetti), nell'inserimento lavorativo (2.735 addetti) e nell'istruzione primaria e secondaria (2.819).

3. Conclusioni

Nell'ultimo decennio il numero di istituzioni non profit è aumentato in Italia del 28 per cento, quello dei lavoratori retribuiti di oltre il 60 per cento. Nella ripartizione Sud, la Puglia registra in termini assoluti il valore più elevato di istituzioni non profit attive, pari a 15.105 (5,0 per cento del dato nazionale), e di unità locali (17.275, il 5,0 per cento del totale nazionale). Osservando l'incidenza rispetto alla popolazione residente, la regione si posiziona al 19esimo posto nella graduatoria italiana con un valore inferiore al dato nazionale ma superiore rispetto al dato della ripartizione (37,3 istituzioni ogni 10 mila abitanti, rispetto a 50,7 dell'Italia e 35,7 del Sud). L'ammontare degli addetti e dei lavoratori esterni delle unità locali è di circa 41 mila unità, il 4,3 per cento del totale nazionale; accanto alle risorse retribuite sono coinvolti in attività di volontariato oltre 184 mila individui pari al 3,9 per cento del totale nazionale dei volontari. Nel confronto tra i dati censuari del 2001 e del 2011, in Puglia il settore non profit risulta in crescita ma in una misura più contenuta di quanto registrato per l'intero territorio nazionale. Crescono, infatti, del 24,5 per cento le istituzioni (+28,0 per cento in Italia), del 29,7 per cento le unità locali (+37,2 per cento in Italia) e del 4,9 per cento gli addetti (+39,4 per cento in Italia): la variazione intercensuaria riguardante i lavoratori esterni è l'unico dato più elevato rispetto alle variazioni rilevate per l'intero territorio nazionale (+178,7 per cento a fronte del +169,4 per cento dell'Italia).

Questi elementi dimostrano come il no profit in Puglia non solo sia estremamente dinamico, ma anche una grande opportunità di lavoro per i pugliesi.

I caratteri su cui si basa il settore non profit regionale possono essere identificati da due elementi principali:



1. le Cooperative sociali pugliesi rappresentano il 7,9 per cento di tutte le cooperative sociali censite in Italia con un peso degli addetti pari al 3,5% di tutti gli addetti impiegati da tale tipologia di istituzioni;
2. è il settore sanitario l'ambito nel quale si concentrano maggiormente gli addetti (36,8%) con uno scarto positivo rispetto al livello nazionale di 12,6 punti percentuali; il settore dell'Assistenza sociale e protezione civile, che concentra più di un quarto degli addetti del non profit pugliese (25,9%), presenta, al contrario, un'incidenza degli addetti inferiore rispetto a quella riscontrata nello stesso settore a livello nazionale (-6,6 punti percentuali).

PARTE SECONDA

15.

La strategia macroregionale adriatico-ionica

Sommario: 1. Introduzione. Cenni alla cooperazione territoriale in Europa; 2. Le strategie macroregionali dell'Unione europea; 3. La strategia adriatico-ionica (EUSAIR): evoluzione storica e caratteri generali; 4. *Segue:* i pilastri della strategia e le risorse utilizzabili; 5. *Segue:* la *governance* della macroregione; 6. Conclusioni.

1. *Introduzione. Cenni alla cooperazione territoriale in Europa*

Il presente contributo ha a oggetto la disciplina della strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica (*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region* o EUSAIR). Essa rappresenta una delle quattro strategie macroregionali sinora adottate dall'Unione europea, quale espressione della più ampia politica di coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, come vedremo, la strategia in oggetto intende promuovere la prosperità e l'integrazione tra Paesi membri dell'UE e Paesi terzi che si affacciano sui mari Adriatico e Ionio, per dare risposta ad alcune problematiche comuni di carattere sociale, economico e ambientale.

L'EUSAIR interessa da vicino la Puglia perché il suo territorio si affaccia sia sull'Adriatico che sullo Ionio, e dunque è "naturalmente" interessato da azioni e progetti intrapresi nel quadro della strategia: per tale ragione, l'Ente regionale pugliese è stato coinvolto nel relativo processo di creazione e ora concorre alla sua attuazione.

Si ricorda che la cooperazione transeuropea tra enti territoriali¹ è nata e si è inizialmente sviluppata in assenza di un quadro normativo *ad hoc*, al fine di sopperire in qualche modo all'originaria "indifferenza" degli Stati e delle principali organizzazioni regionali (Consiglio d'Europa e Comunità, poi Unione, europea) in materia². L'intento di incentivare tale cooperazione ha portato, tra l'altro, alla creazione di associazioni quali il *Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa* (CCRE), formata da enti locali e regionali dell'area geografica europea, nel 1951³; la *Comunità di lavoro delle regioni europee di confine* (AGEG),

¹ Secondo lo studio del Comitato delle Regioni, *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, 2002, reperibile *online*, p. 31, questa espressione sintetizza "tutte le attività di cooperazione internazionale cui partecipano gli enti locali e regionali in Europa". Essa ci pare idonea a definire il fenomeno nei suoi caratteri generalissimi, anche in considerazione della perdurante "confusione" derivante dall'uso di differenti terminologie per descrivere gli stessi fenomeni. In argomento Perkmann 2003 e Isaza Querini 2014, p. 9 ss.

² In argomento Condorelli, Salerno 1986, *passim*, e Vellano 2014, p. 19 ss.

³ Il CCRE opera nel territorio pugliese per il tramite della sua Sezione italiana (AICCRE) e pugliese (AICCRE Puglia).



nel 1971; la *Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime d'Europa* (CRPME) creata nel 1973⁴; e l'*Assemblea (già Consiglio) delle Regioni d'Europa* (ARE) del 1985⁵.

Quanto al Consiglio d'Europa⁶, la prima azione in materia si è avuta con l'istituzione nel 1957 della *Conferenza dei poteri locali*, rinominata nel 1994 *Congresso dei poteri locali e regionali* (CPLRE), organo rappresentativo degli enti territoriali dei 47 Stati parte con l'incarico di vigilare sul rispetto della democrazia territoriale e sul rafforzamento dell'autonomia locale e regionale⁷. Soprattutto, il Consiglio d'Europa ha promosso la stipulazione della *Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali*, firmata a Madrid il 21 maggio 1980⁸. La redazione di questo strumento internazionale, accompagnato dai suoi tre protocolli⁹, pur con i suoi limiti¹⁰ anche applicativi interni¹¹, è stata di stimolo per lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera¹² tra tali enti attraverso la conclusione di accordi e intese da parte dei rispettivi Stati.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 non recava norme dedicate alla cooperazione territoriale. A tale mancanza si è cercato di ovviare mediante la riconduzione di simili iniziative nel quadro della *politica regionale europea*, in tal modo favorendo il sostegno finanziario per mezzo dei fondi strutturali (*in primis* del Fondo europeo di sviluppo regionale o FESR)¹³. Quest'ultimo ha consentito, a partire dalla programmazione 1989-1993, di avviare misure specifiche quali il Programma di iniziativa comunitaria destinata alle aree di confine (INTERREG), avente lo scopo di supportare la cooperazione tra le zone frontaliere interne ed esterne della Comunità¹⁴. Il

⁴ Essa raggruppa 156 regioni, quasi tutte costiere, e si propone di dar forza alle esigenze e agli interessi dei propri membri in tutte le politiche a forte impatto territoriale di governi e istituzioni europee.

⁵ *Amplius* Vellano 2014, p. 12 ss.

⁶ Organizzazione internazionale diversa dalla (Comunità e poi dalla) Unione europea. Essa è stata creata con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949 con l'obiettivo di promuovere i diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto. Attualmente conta 47 Stati parte.

⁷ Il CPLRE è composto dalla Camera dei poteri locali e dalla Camera delle regioni (di cui fa parte anche la Regione Puglia). Comprende 318 membri titolari e 318 supplenti, tutti titolari di cariche elettive, che svolgono le proprie attività all'interno di tre commissioni (di monitoraggio; per la *governance*; e sulle questioni di attualità). Tra le iniziative della Conferenza istituita nel 1957 si segnala l'adozione della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, ratificata ed eseguita in Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439.

⁸ La Convenzione-quadro è entrata in vigore il 22 dicembre 1981. Attualmente vincola 38 Stati parte del Consiglio d'Europa, mentre altri 3 Stati l'hanno sottoscritta ma non ratificata. In dottrina si rinvia, tra gli altri, a Condorelli, Salerno 1986, p. 393 ss.; Frigo 2006; Caporale 2007, p. 42 ss.; Strazzari 2011, p. 157 ss.; e Vellano 2014, p. 43 ss.

⁹ Si tratta del Protocollo addizionale (Strasburgo, 9 novembre 1995: è stato ratificato dal 24 Stati, mentre altri 5 Stati ne hanno solo firmato il testo), del Protocollo n. 2 relativo alla cooperazione interterritoriale (Strasburgo, 5 maggio 1998, ratificato da 23 Stati parte e solamente sottoscritto da altri 4 Stati) e del Protocollo n. 3 sui Gruppi euroregionali di cooperazione (GEC) (Utrecht, 16 novembre 2009, in vigore per soli 6 Stati; altri 7 non hanno fatto seguire la ratifica alla firma).

¹⁰ Puntualmente sottolineati già da Condorelli, Salerno 1986, p. 402 ss.

¹¹ Sull'attuazione in Italia v. Allegri 2009, p. 218 ss.

¹² S'intende per tale, secondo l'art. 2 della Convenzione, "ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine".

¹³ Cfr. Di Stefano 2008, p. 751 ss.

¹⁴ Come ricorda Strazzari 2011, p. 170, la qualificazione dell'INTERREG come programma "di iniziativa comunitaria" ha permesso alla Commissione di esercitare un controllo maggiore sulle aree

“successo” di questa prima forma di cooperazione regionale ha condotto all’approvazione dei programmi INTERREG II (1994-1999) e INTERREG III (2000-2006)¹⁵. Con il ciclo di programmazione 2007-2013, l’esperienza INTERREG è stata convogliata nella più ampia *Cooperazione territoriale europea* (CTE), che oggigiorno rappresenta uno dei due obiettivi della programmazione 2014-2020¹⁶.

Il sostegno delle misure dirette a favorire la CTE si qualifica come una delle modalità con cui l’Unione europea promuove la *coesione economica, sociale e territoriale* (art. 3, par. 3, co. 3, TUE) il cui rafforzamento, ai sensi dell’art. 174 TFUE, permette di realizzare “uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione” e, in particolare, la riduzione del “divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni [e del] ritardo delle regioni meno favorite”¹⁷.

La CTE, dotata di autonoma disciplina, consente lo sviluppo di progetti di collaborazione e investimento congiunto tra entità pubbliche (e talvolta private) situate in diversi Paesi, contribuendo all’eliminazione degli ostacoli alle frontiere nazionali e alla promozione della cooperazione regionale europea. Essa si articola in *cooperazione transfrontaliera* fra regioni limitrofe¹⁸, *cooperazione transnazionale* su aree più ampie¹⁹ e *cooperazione interregionale* diretta a tutti gli Stati membri²⁰. Il regolamento UE n. 1299/2013²¹ contiene le disposizioni rilevanti quanto all’ambito di applicazione, all’estensione geografica, alle risorse disponibili²², al principio della concentrazione tematica e alle priorità di investimento, alla programmazione, sorveglianza e valutazione, all’assistenza tecnica, all’ammissibilità, alla gestione, al controllo e alla designazione, alla partecipazione di Stati terzi nonché alla gestione finanziaria.

2. Le strategie macroregionali dell’Unione europea

Per raggiungere gli obiettivi della CTE (e quindi della coesione economica, sociale e territoriale), l’Unione europea ha di recente avviato le strategie macroregionali, in modo

di intervento e sulle regole procedurali rispetto a quello disposto sui fondi strutturali.

¹⁵ Sul programma INTERREG III v. Lazzaro 2003, p. 326 ss.

¹⁶ In altri termini, la cooperazione territoriale è stata ricondotta alla logica dei fondi strutturali, abbandonando quella dell’iniziativa comunitaria. Sulla programmazione per gli anni 2014-2020, che tiene conto della c.d. Strategia Europa 2020 improntata a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, v. Di Stefano 2014, p. 422 ss.; Luchena 2014, p. 582 ss.; e Vellano 2014, p. 113 ss.

¹⁷ Sulla politica di coesione v., anteriormente al Trattato di Lisbona, Di Stefano 2008; successivamente, Di Stefano 2014, *passim*, e Vellano 2014, p. 85 ss.

¹⁸ Che ha l’obiettivo di promuovere uno sviluppo integrato fra regioni aventi una frontiera marittima o terrestre in comune tra due o più Stati membri o tra uno Stato membro e un determinato Paese terzo.

¹⁹ Coinvolge autorità nazionali, regionali e locali non necessariamente finitime.

²⁰ Quest’ultima ha la finalità di aumentare la coesione tramite lo scambio di esperienze, l’individuazione e la diffusione di buone prassi.

²¹ Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all’obiettivo di cooperazione territoriale europea, in *GUUE* L 347 del 20 dicembre 2013, p. 259 ss.

²² La dotazione finanziaria per l’obiettivo CTE ammonta al 2,75% delle risorse totali disponibili per gli impegni di bilancio del FESR, del FSE e del Fondo di coesione: si tratta di 8.948.259.330 euro, ripartiti per le tre componenti della cooperazione transfrontaliera (6.626.631.760 euro), transnazionale (1.821.627.570 euro) e interregionale (500.000.000 euro).



da fornire “una risposta coordinata ai problemi che possono essere gestiti meglio insieme che separatamente”²³ anche nell’ottica del rafforzamento del partenariato territoriale operato nell’ultimo ciclo di programmazione dei fondi europei²⁴.

Queste strategie rappresentano la “frontiera avanzata” della cooperazione territoriale dell’UE (in particolar modo nella programmazione 2014-2020), in quanto mirano a evitare la dispersione delle risorse per concentrarle nella risoluzione di alcune problematiche comuni ai territori di più Stati²⁵. Così, le macroregioni apportano *valore aggiunto* rispetto alle azioni messe in campo dagli attori nazionali e regionali singolarmente considerati. Si potrebbe addirittura parlare di “macroregionalizzazione” della politica di coesione UE, intendendo con ciò il ricorso sempre più ampio, da parte dell’Unione, all’approccio macroregionale per l’individuazione di problemi e soluzioni propri della coesione territoriale²⁶.

La prima in ordine di tempo è stata la strategia per la regione del mar Baltico (*European Union Strategy for the Baltic Sea Region* o EUSBSR), adottata nel 2009 per affrontare collettivamente il problema del degrado ambientale del Baltico nonché le sfide e le opportunità della regione²⁷. Successivamente sono state avviate la strategia per la regione danubiana (*EU Strategy for the Danube Region* o EUSDR) nel giugno 2011²⁸, quella per la regione adriatico-ionica nel giugno 2014²⁹ – oggetto di questo lavoro – e quella per la regione alpina (*EU Strategy for the Alpine Region* o EUSALP) nel luglio 2015³⁰. Sono ancora in fase di studio, invece, le strategie macroregionali per l’arco atlantico, per il Mediterraneo, per il mare del Nord, per la regione dei Carpazi e per il mar Nero³¹.

I concetti di *macroregione* e di *strategia macroregionale*, già presenti nella letteratura scientifica³², sono stati utilizzati per la prima volta dall’Unione europea per rispondere alle esigenze di una specifica area geografica (quella del mar Baltico) e hanno poi assunto un significato più generale. Nel documento sulla strategia EUSBSR, infatti, si faceva leva sull’esistenza di problematiche comuni tali da giustificare il ricorso a “una strategia regionale multisettoriale integrata”³³. In un documento del settembre 2009, la macrore-

²³ In questi termini si esprime la relazione della Commissione del 27 giugno 2013 sul valore aggiunto delle strategie macroregionali, COM (2013) 468 def., p. 2.

²⁴ Sul partenariato territoriale – inteso come diretto coinvolgimento delle entità sub-statali pubbliche e private nelle scelte di gestione dei fondi strutturali – si rinvia a Di Stefano 2014, *passim*. V. in particolare il Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e d’investimento europei, in *GUUE* L 74 del 14 marzo 2014, p. 1 ss.

²⁵ In questo senso Strazzari 2011, pp. 174-175.

²⁶ Così Schuh et al. 2015, p. 20.

²⁷ Comunicazione della Commissione, del 10 giugno 2009, relativa alla strategia dell’Unione europea per la regione del Mar Baltico, COM (2009) 248 def.

²⁸ Comunicazione della Commissione, dell’8 dicembre 2010, Strategia dell’Unione europea per la Regione Danubiana, COM (2010) 715 def.

²⁹ Comunicazione della Commissione, del 17 giugno 2014, relativa alla strategia dell’Unione europea per la regione adriatica e ionica, COM (2014) 357 def.

³⁰ Comunicazione della Commissione, del 28 luglio 2015, Una Strategia dell’Unione europea per la Regione Alpina, COM (2015) 366 def.

³¹ Per alcune indicazioni su queste strategie non ancora adottate v. Schuh et al. 2015, p. 36 ss.

³² V. i riferimenti in Dubois et al. 2009, p. 17 ss.

³³ La macroregione, quindi, si qualifica come “uno spazio costituito da una serie di regioni amministrative, le quali presentano tuttavia sufficienti problematiche comuni da giustificare

gione viene definita, in senso analogo, “an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges”³⁴. La nozione di strategia macroregionale contenuta nell’art. 2 del regolamento UE n. 1303/2013³⁵ è più specifica, in quanto indica un quadro integrato approvato dal Consiglio europeo, che potrebbe essere sostenuto dai fondi SIE tra gli altri, per affrontare sfide comuni riguardanti un’area geografica definita, connesse agli Stati membri e ai paesi terzi situati nella stessa area geografica, che beneficiano così di una cooperazione rafforzata che contribuisce al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale.

La definizione appena riportata rende evidente, anzitutto, la *strumentalità* delle strategie macroregionali rispetto al rafforzamento della politica di coesione (soprattutto) territoriale³⁶, iscrivendosi nel quadro delle iniziative di cooperazione³⁷ per la risoluzione di problematiche comuni. In particolare, le strategie macroregionali si giustificano nella misura in cui apportano un *valore aggiunto* in termini di *maggiore integrazione* delle azioni e delle risorse, mediante l’attivazione di strutture cooperative concentrate sui settori e sotto-settori prioritari³⁸. In ciascun settore la *leadership* politica è esercitata dagli Stati coadiuvati dalla Commissione, che assume un ruolo generale di indirizzo e controllo³⁹.

Le macroregioni si qualificano come “*soft policy spaces*”⁴⁰ – in contrapposizione ad altre forme “istituzionalizzate” di cooperazione regionale – fondati sul criterio della *funzionalità*. Esse si propongono, infatti, di integrare gli sforzi delle autorità statali e sub-statali per avviare iniziative comuni in determinati macro-settori (definiti “pilastri” od “obiettivi”) la cui dimensione può variare in considerazione dei problemi da risolvere, della zona geografica interessata, delle risorse a disposizione e dei soggetti partecipanti. Per la costruzione delle macroregioni, dunque, non rilevano considerazioni di rigido ordine territoriale, amministrativo o finanziario⁴¹.

l’adozione di un approccio strategico unico” (COM (2009) 248 def., p. 6). La strategia macroregionale fornisce “un quadro integrato che consent[er] all’Unione europea e agli Stati membri, grazie al coordinamento delle politiche pertinenti, di identificare i bisogni e di rispondervi utilizzando le risorse disponibili [affinché il territorio interessato possa] usufruire di un ambiente sostenibile e di uno sviluppo socioeconomico ottimale” (*ivi*, p. 5).

³⁴ Cfr. il documento di lavoro della Commissione, *Macro-regional strategies in the European Union*, 1° settembre 2009, reperibile *online*.

³⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in *GUUE L 347* del 20 dicembre 2013, p. 320 ss. Sulle caratteristiche di questo regolamento, v. *amplius* Di Stefano 2014, p. 424 ss.

³⁶ Conforme Berionni 2012, p. 731.

³⁷ Il considerando n. 17 del regolamento 1299/2013, infatti, ricorda che la CTE dovrebbe fornire priorità di intervento per perseguire, tra l’altro, “lo sviluppo e il coordinamento delle strategie macroregionali”.

³⁸ V. anche le considerazioni di Stocchiero 2010, p. 5.

³⁹ Così il documento COM (2013) 468 def., p. 4.

⁴⁰ V. Schuh et al. 2015, p. 20.

⁴¹ In questo senso Berionni 2012, p. 733; Bandera 2014, p. 1; e Bianchi 2014, p. 2.



Il carattere *soft* e funzionalmente orientato delle macroregioni è ben espresso dalla c.d. *regola dei tre no*: ogni strategia non deve comportare nuovi fondi, nuova normativa o nuove istituzioni⁴². Dal primo punto di vista, le quattro macroregioni sinora avviate *non ricevono finanziamenti specifici* a carico del bilancio UE: piuttosto, hanno il compito di coordinare sinergicamente i fondi europei e nazionali esistenti per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla relativa strategia, oltre a poter accedere ad altre fonti di finanziamento⁴³. Sotto il secondo profilo, *non si richiede l'introduzione di una normativa specifica*, in quanto ogni strategia macroregionale si basa su un'apposita comunicazione della Commissione e sul corrispondente Piano d'azione elaborato tenendo conto dei contributi di soggetti pubblici (autorità nazionali, regionali e locali) e privati (*stakeholders*, mondo accademico, società civile). Infine, le macroregioni *non richiedono la creazione di un ulteriore livello istituzionale*, dovendo al contrario coordinare gli esistenti attori pubblici e privati: quest'ultimo aspetto è ribadito anche nel documento sul valore aggiunto delle strategie macroregionali del 2013, secondo il quale alle macroregioni si applicano i principi dell'integrazione⁴⁴, del coordinamento⁴⁵, della cooperazione⁴⁶, della *governance* multilivello⁴⁷ e della *partnership*⁴⁸.

L'approccio appena evidenziato si riflette anche nell'*assenza di un'area geografica minima o massima* per la costituzione delle macroregioni. La loro scala territoriale, infatti, dipende dalla portata dei problemi da risolvere e non da rigidi parametri relativi al numero di Stati e/o autorità regionali e locali partecipanti. Ciò implica, tra l'altro, che una stessa regione (o addirittura un intero Stato) possa far parte di più di una macroregione se condivide con i partecipanti a ciascuna di esse le relative problematiche⁴⁹. Né rileva l'appartenenza o meno di tali regioni all'Unione europea, potendo partecipare alle strategie in questione *anche i Paesi terzi* interessati dalle problematiche comuni: ciò, del resto, ha il non trascurabile effetto di incrementare la cooperazione e i rapporti interstatali anche nell'ottica di un'eventuale adesione di tali Paesi all'Unione europea⁵⁰. Sotto

⁴² *Amplius* Stocchiero 2010, p. 6 ss.

⁴³ Secondo la Commissione, vi sono due tipologie di risorse: quelle "amministrative" necessarie per la costituzione e il funzionamento della macroregione (a carico degli soggetti promotori) e quelle "operative" per la realizzazione dei progetti necessari a conseguire gli obiettivi comuni (da individuare tra i fondi europei già attivati ed, eventualmente, da altre fonti): così il documento di lavoro *Macro-regional strategies in the European Union*, punto 2.4.

⁴⁴ Secondo cui "gli obiettivi dovrebbero essere integrati negli esistenti quadri strategici (UE, regionali, nazionali o preadesione), programmi (UE, specifici per paese, di cooperazione territoriale, settoriali) e strumenti finanziari" (COM (2013) 468 def., p. 3).

⁴⁵ Per il quale "politiche, strategie e risorse finanziarie dovrebbero evitare la compartimentazione sia per quanto riguarda le politiche settoriali che i soggetti e i diversi livelli di governo" (ib.).

⁴⁶ In base a cui "sia i paesi che i settori dovrebbero cooperare in tutta la regione, sviluppando una nuova prospettiva di sviluppo regionale aperto verso l'esterno invece che rivolto all'interno" (ib.).

⁴⁷ Principio per il quale "i responsabili politici dei diversi livelli dovrebbero collaborare meglio, senza introdurre nuovi livelli di processo decisionale" (ib.).

⁴⁸ Con cui si intende che "paesi terzi e paesi dell'UE possono collaborare sulla base del reciproco interesse e del rispetto" (ib.).

⁴⁹ È il caso, ad es., di alcune regioni italiane che sono interessate sia dalla strategia adriatico-ionica che da quella alpina. Addirittura, l'intera Slovenia partecipa alla strategia del Danubio, a quella adriatico-ionica e a quella alpina.

⁵⁰ Così anche Bandera 2014, p. 2.

questo profilo, dunque, le macroregioni si qualificano come strumenti non solo della politica regionale ma anche di quella “estera” dell’Unione⁵¹.

3. La strategia adriatico-ionica (EUSAIR): evoluzione storica e caratteri generali

Passiamo adesso a esaminare la strategia macroregionale per l’area adriatico-ionica che, come si è detto, interessa da vicino la Regione Puglia.

Dal punto di vista geografico, l’EUSAIR copre una rilevante area marina, costiera e terrestre situata attorno al bacino dei mari Adriatico e Ionio. Ne fanno parte otto Stati di cui quattro membri dell’Unione europea (Italia, Slovenia, Croazia e Grecia) e quattro non membri (Albania, Serbia, Montenegro e Bosnia-Erzegovina), per un totale di più di settanta milioni di abitanti. Nonostante tali Paesi, com’è noto, abbiano livelli di sviluppo socio-economico profondamente diversi tra di loro, l’area racchiude sfide e opportunità comuni che necessitano di risposte altrettanto comuni. Si noti, peraltro, che nell’area si registrano numerosi rapporti tra soggetti pubblici e privati dal carattere strutturato e, in alcuni casi, di antica data. A conferma di ciò, l’elaborazione dell’EUSAIR ha tenuto conto delle esistenti forme di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, alcune delle quali hanno contribuito alla redazione e stanno dando attuazione alla strategia⁵².

Ricordiamo, in primo luogo, l’*Iniziativa Adriatico-Ionica* (IAI) sulla quale l’EUSAIR dichiara di fondarsi⁵³. Essa è un’organizzazione intergovernativa nata con la Conferenza di Ancona del 19-20 maggio 2000, ha sede in quella città e attualmente comprende 8 Stati (gli stessi dell’EUSAIR). Si propone l’obiettivo di rafforzare la cooperazione per la stabilità politica ed economica della regione. L’IAI ha carattere strutturato, in quanto si compone di un Consiglio Adriatico-Ionico formato dai Ministri degli Esteri⁵⁴, di un Comitato degli alti funzionari⁵⁵ e di un Segretariato permanente⁵⁶.

Rilevante ai nostri fini è anche l’*Euroregione Adriatico-Ionica* (EAI), associazione di cooperazione transnazionale formata da regioni e autorità locali prospicienti i due mari. L’EAI è stata istituita a Pola (Croazia) il 30 giugno 2006 con lo scopo di coordinare le attività di cooperazione in cinque settori (turismo e cultura; attività produttive; ambiente e sviluppo sostenibile; pesca; infrastrutture e trasporti). Vi partecipano sette regioni italiane (compresa la Puglia), sette regioni croate, un cantone della Bosnia-Erzegovina, tre comuni montenegrini, due regioni greche e sei prefetture albanesi.

Vengono poi in evidenza l’*Iniziativa Centro Europea* (InCE), creata l’11 novembre 1989 a Budapest quale *forum* intergovernativo di cooperazione regionale che conta 18

⁵¹ Cfr. Schuh et al. 2015, p. 23.

⁵² Conforme Bellardi 2012, p. 12 ss. In generale v. anche Celotti et al. 2013 e Cugusi 2013.

⁵³ Cfr. il documento COM (2014) 357 def., p. 3. Sull’IAI v. Parlangeri 2013, p. 338 ss.

⁵⁴ Il Consiglio si riunisce una volta all’anno, ha un ruolo decisionale e la sua presidenza viene assunta a rotazione annuale da tutti gli Stati parte.

⁵⁵ Organo esecutivo che prepara i lavori del Consiglio e si riunisce almeno tre volte l’anno.

⁵⁶ Di cui l’IAI si è dotata nel giugno 2008 con il compito principale di coordinare e implementare i progetti di cooperazione.



Paesi membri⁵⁷; il *Consiglio di Cooperazione Regionale* (CCR), istituito nel febbraio 2008⁵⁸ con il compito di sostenere la cooperazione tra i Paesi dell'Europa sud-orientale; il *Forum delle Camere di commercio dell'Adriatico e dello Ionio* (AIC), rete transnazionale *non-profit* istituita nel 2001 al fine di potenziare la collaborazione socio-economica tra le Camere di commercio dei Paesi che si affacciano sul bacino (Italia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Slovenia, Grecia ed Albania); il *Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio*, associazione nata con la Carta di Ancona del 30 aprile 1999: esso riunisce le città costiere degli stessi membri dell'AIC con l'obiettivo di supportare la loro integrazione economica, sociale, ambientale e culturale; e l'*UNIADRION*, rete virtuale nata nel quadro dell'IAI e composta da trentotto Università, che si propone di rafforzare la collaborazione permanente tra atenei e centri di ricerca nell'area adriatico-ionica.

Infine, rammentiamo che l'EUSAIR si giova dell'importante contributo del *Gruppo interregionale adriatico-ionico*, creato nel gennaio 2013 all'interno del Comitato delle Regioni. Esso rappresenta un luogo qualificato per lo scambio di opinioni, informazioni e *best practices* tra tutti i soggetti interessati alla strategia.

L'elaborazione dell'EUSAIR ha seguito un *iter* simile a quello adottato per le strategie del Baltico e del Danubio. La richiesta di riconoscimento della strategia all'Unione europea, infatti, è stata avanzata durante la riunione dei Ministri degli Esteri degli otto Stati dell'IAI del 5 maggio 2010 ad Ancona. Il lavoro diplomatico dei partecipanti (tra cui spicca quello dell'Italia) ha permesso di raggiungere il consenso di tutti gli Stati membri UE nella riunione del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012, in cui si è dato mandato alla Commissione di presentare tale strategia entro il 2014⁵⁹. Peraltro, pochi giorni prima l'esecutivo europeo aveva presentato una strategia marittima relativa all'area in questione⁶⁰ la quale, per le tematiche trattate, è confluita nell'EUSAIR⁶¹.

Il processo di consultazione di tutti gli *stakeholders* pubblici e privati ha permesso alla Commissione di individuare, assieme agli Stati promotori, le quattro macro-aree

⁵⁷ Di cui 10 sono membri UE (Austria, Bulgaria, Croazia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria), 5 sono Paesi candidati – attuali o potenziali – a entrare nell'UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia) e altri 3 beneficiano di politiche di vicinato (Bielorussia, Moldova e Ucraina). L'InCE è composto da un pilastro governativo (Comitato dei coordinatori nazionali), da uno parlamentare (Assemblea parlamentare, Commissione parlamentare, Commissioni generali per gli affari politici e interni, per gli affari economici e per gli affari culturali), da uno dedicato agli affari, dal Segretariato esecutivo (con sede a Trieste) e da un Ufficio di collegamento con la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS).

⁵⁸ In sostituzione del *Patto di stabilità per l'Europa sudorientale* del 1999, forma di cooperazione regionale attraverso cui la quale gli Stati UE, la Commissione, gli altri Paesi dell'area, la Russia, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, diverse istituzioni finanziarie e organizzazioni internazionali partecipavano al consolidamento della pace e della stabilità nella regione balcanica.

⁵⁹ Conclusioni del 13 e 14 dicembre 2012, doc. EUCO 205/12, punto 26.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione, del 30 novembre 2012, Una strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio, COM (2012) 713 def.

⁶¹ La strategia marittima si proponeva di valutare le necessità e il potenziale delle attività economiche legate al mare nella regione adriatica e ionica, in tal modo rappresentando il punto di partenza per la strategia macroregionale adriatico-ionica. In specie, la strategia marittima suggeriva di agire lungo quattro pilastri: ottimizzare il potenziale dell'economia blu, rendere più sano l'ambiente marino, rendere più sicuro e protetto lo spazio marittimo, e intensificare gli sforzi a favore di una pesca responsabile e sostenibile.

caratterizzanti⁶² e di approvare nell'agosto 2013 un *discussion paper* in cui si illustravano le linee fondamentali della strategia⁶³. In proposito si sono espressi, tra gli altri, il Gruppo interregionale adriatico-ionico del Comitato delle Regioni⁶⁴ e il Comitato economico e sociale europeo⁶⁵.

I risultati della consultazione sono stati presentati durante la Conferenza di Atene del 6 e 7 febbraio 2014, all'esito della quale si è proceduto alla redazione del documento strategico e del Piano d'azione. Questa fase ha visto il coinvolgimento della Commissione (in funzione di coordinatore) e degli otto Stati promotori attraverso i Punti di contatto nazionali, i *Focal Point* di settore e gli enti regionali nei Paesi a ordinamento regionale. Merita ricordare che, a tal fine, le Regioni italiane interessate⁶⁶ hanno costituito il 24 luglio 2013, in seno alla Conferenza Regioni-Province autonome, il *Gruppo di lavoro EUSAIR/Italia*, coordinato dalla Regione Marche e strutturato attorno a sei tavoli tematici. Alla Regione Puglia è stato affidata la tematica riguardante l'incremento dell'attrattività regionale⁶⁷.

Nel giugno 2014, la Commissione ha presentato la strategia EUSAIR e il relativo Piano d'azione. Il primo documento illustra le sfide e le opportunità della regione adriatico-ionica, delinea i quattro pilastri e i due aspetti trasversali, e infine esamina le principali questioni relative alla *governance* e all'attuazione della strategia⁶⁸. Il Piano d'azione, dal canto suo, approfondisce il contenuto dei pilastri integrandoli con gli aspetti trasversali e suddividendoli in tematiche, in azioni indicative e in esempi di possibili progetti; inoltre, si indicano le fonti di finanziamento internazionali, europee, nazionali e private, evidenziando il ruolo della Banca europea per gli investimenti (BEI)⁶⁹.

Dopo essere stati oggetto di un parere del Comitato delle Regioni⁷⁰, il documento strategico e il Piano d'azione sono stati approvati sia dal Consiglio dei ministri dell'UE⁷¹ sia dal Consiglio europeo⁷². La prima istituzione – all'esito del rapporto del Gruppo degli amici della presidenza sulle strategie macroregionali⁷³ – ha avuto cura di sottolineare l'importanza dell'EUSAIR soprattutto nel “contribuire all'ulteriore integrazione del

⁶² Nel corso della riunione dei Punti di contatto nazionali EUSAIR del 13 giugno 2013 a Roma.

⁶³ *Discussion paper on a EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR)*, agosto 2013, reperibile *online*.

⁶⁴ *Contribution of the Committee of the Regions Adriatic and Ionian Interregion Group to the Stakeholders consultation on the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region*, del 13 dicembre 2013.

⁶⁵ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 21 gennaio 2014, in merito alla Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR) (parere esplorativo), ECO/359.

⁶⁶ Si tratta di Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia e Veneto.

⁶⁷ V. i documenti recanti la posizione delle Regioni e delle Province autonome sul Piano di azione per la Strategia della macroregione adriatico-ionica del 19 dicembre 2013 (n. 13/135/CR12/C3) e del 12 giugno 2014 (n. 14/076/CR07/C3).

⁶⁸ Cfr. la comunicazione COM (2014) 357 def.

⁶⁹ V. il *Commission Staff Working Document*, del 17 giugno 2014, *Action Plan*, SWD (2014) 190 def.

⁷⁰ Parere del Comitato delle regioni, del 26 giugno 2014, Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR), in *GUUE* C 271 del 19 agosto 2014, p. 40 ss.

⁷¹ Nella sessione del Consiglio Affari Generali del 29 settembre 2014, doc. 13625/14.

⁷² Conclusioni del 24 ottobre 2014, doc. EUCO 169/14, punto 25.

⁷³ V. la nota informativa del Consiglio dal titolo *EU Macro-regional Strategies - organisation of work in the Council*, doc. 10450/14.



mercato interno e alla stabilità della regione” anche in vista del processo di adesione all’UE dei Paesi terzi coinvolti.

L’obiettivo generale di EUSAIR è quello di assicurare il benessere economico e sociale della macroregione attraverso la crescita economica, l’incremento dei posti di lavoro e il miglioramento delle capacità attrattive, competitive e connettive, al contempo preservando l’ambiente e l’equilibrio degli ecosistemi costieri e marini⁷⁴. La sua individuazione ha preso le mosse dal riconoscimento delle *sfide comuni* agli otto Paesi partecipanti, tra cui spiccano le disparità socioeconomiche⁷⁵, il *deficit* nelle infrastrutture di trasporto⁷⁶, l’inadeguatezza delle reti di energia⁷⁷, lo sfruttamento non sostenibile dell’ambiente⁷⁸, il cambiamento climatico⁷⁹ nonché problemi amministrativi (e penali)⁸⁰. A tali sfide si contrappongono le *opportunità* in termini di economia blu⁸¹, di connettività⁸², di patrimonio culturale e naturale e biodiversità⁸³, nonché di turismo⁸⁴.

Per rispondere alle sfide e cogliere le opportunità appena ricordati, l’EUSAIR concentra l’intervento dei Paesi partecipanti e degli altri soggetti pubblici e privati su quattro macro-aree interdipendenti di rilevanza strategica (economia blu, reti di trasporto ed energia, qualità ambientale, turismo sostenibile) e due trasversali (sviluppo delle capacità anche comunicative; ricerca e innovazione per il lavoro, la crescita e la competi-

⁷⁴ Doc. COM (2014) 357 def., p. 3.

⁷⁵ La Commissione rileva l’esistenza di forti disparità tra gli otto Paesi in termini sia di PIL pro-capite sia di tasso di disoccupazione, oltre che con riguardo alle differenti capacità delle imprese della regione quanto allo sfruttamento dell’economia blu.

⁷⁶ Ciò riguarda soprattutto la rete stradale e ferroviaria dei Balcani occidentali (da ristrutturare), il trasporto marittimo (da decongestionare), i tempi di attesa alle frontiere (da ridurre) e il trasporto multimodale (poco sviluppato).

⁷⁷ I problemi concernono l’interconnessione delle reti elettriche e l’incentivazione delle reti del gas per assicurare una fornitura efficiente e diversificata.

⁷⁸ Del resto, si ricorda che l’Adriatico è un sistema marino “semi-chiuso”: la profondità media dell’Adriatico del nord è di circa 50 metri, mentre le sue acque si scambiano con quelle del Mediterraneo solo ogni tre o quattro anni. Ciò comporta l’esistenza di possibili minacce agli ecosistemi derivanti da un’utilizzazione sempre più intensa delle aree marine e costiere (es. la pesca eccessiva e l’acquacoltura non ecologica); l’impatto ambientale negativo del turismo non sostenibile; un non corretto smaltimento di acque reflue, rifiuti, scarichi agricoli; l’incidenza del trasporto marittimo e delle attività costiere (porti, industrie) sulla qualità dell’aria; la caccia illegale di uccelli migratori; e il mancato completamento delle reti di aree protette.

⁷⁹ In ragione soprattutto della mancanza di strategie comuni di valutazione del rischio, di gestione del rischio di catastrofe e di strategie integrate di mitigazione e adattamento.

⁸⁰ Si evidenzia il rischio che l’approccio macroregionale sia ostacolato dalle differenti velocità di ciascun Paese nell’allineamento alla legislazione UE e nell’accesso alle fonti di finanziamento, dalla corruzione e dal crimine transfrontaliero.

⁸¹ La quale è in grado di incentivare la crescita, ad es. mediante lo sviluppo delle tecnologie blu, la produzione sostenibile dei prodotti ittici, l’innovazione nel settore delle costruzioni navali.

⁸² Per via del fatto che la rotta attraverso la macroregione risulta più “appetibile” di quella mediterraneo-atlantica per i mercantili provenienti dall’Africa e dall’Asia attraverso il canale di Suez.

⁸³ Il patrimonio naturale, culturale, storico e archeologico della regione è notevole e ne rappresenta uno dei principali punti di forza.

⁸⁴ Attività che può trarre ulteriore e sicuro beneficio dalla cooperazione sostenibile tra gli Stati partecipanti.

vità), indicando i possibili risultati da raggiungere entro il 2020⁸⁵. Ciò soddisfa due importanti requisiti per una strategia macroregionale: per un verso, risponde alla necessità di individuare “un numero limitato di obiettivi ben definiti con un insieme adeguato di indicatori per misurare i progressi compiuti”⁸⁶; per altro verso, rappresenta il valore aggiunto dell'EUSAIR rispetto alle azioni prese dagli otto Paesi singolarmente considerati in termini di coerente allineamento delle loro politiche con la visione complessiva di Europa 2020 e di più ampia stabilità geopolitica dei Balcani occidentali⁸⁷.

Come le altre macroregioni, anche quella adriatico-ionica rispetta la *regola dei tre no*. Anzitutto, il suo avvio non comporta la predisposizione di un'apposita normativa europea, risultando sufficiente il documento del 2014 e il relativo Piano d'azione: in altri termini, i Paesi partecipanti alla macroregione devono coordinare le loro azioni strategiche nel quadro delle norme europee già esistenti. Inoltre, non si prevedono fonti di finanziamento *ad hoc*: al contrario, il documento strategico del 2014 sottolinea che l'EUSAIR deve essere attuata “mobilitando e allineando i fondi nazionali ed europei pertinenti ai quattro pilastri e ai temi”, in particolare i fondi strutturali e di investimento, lo strumento di assistenza preadesione 2014-2020, alcuni fondi a gestione diretta, quelli riservati agli investimenti nei Balcani occidentali, nonché quelli della BEI e di altre istituzioni finanziarie internazionali⁸⁸. Infine, la *governance* dell'EUSAIR non contempla l'istituzione di un ulteriore livello istituzionale su scala macroregionale (che si situi, cioè, in posizione intermedia tra gli otto Stati partecipanti e l'Unione) bensì il più semplice – ma comunque non privo di criticità – coordinamento tra gli Stati e la Commissione, che agisce da facilitatore indipendente⁸⁹.

4. Segue: i pilastri della strategia e le risorse utilizzabili

La strategia adriatico-ionica ruota attorno ai *quattro pilastri* e ai *due aspetti trasversali* individuati nella fase di consultazione. Essi sono illustrati nel documento strategico e analizzati più approfonditamente nel Piano d'azione.

Ognuno dei quattro pilastri, arricchito dagli aspetti trasversali, si articola in più *tematiche*, in *azioni indicative per tematica* e in *possibili progetti* coerenti con ciascuna azione. C'è da sottolineare, in primo luogo, che l'organizzazione appena descritta non è rigida: essa potrà essere integrata o modificata al sorgere di nuove esigenze o al raggiungimento di determinati obiettivi. In secondo luogo, i progetti contenuti nel Piano d'azione non sono esaustivi ma puramente esemplificativi: nelle intenzioni dei redattori, infatti, essi hanno lo scopo di stimolare il dialogo tra i soggetti interessati in vista di ulteriori proposte. In terzo luogo, il Piano d'azione individua i *sei criteri generali per includere nei pilastri della strategia ulteriori azioni e progetti*: questi dovrebbero affrontare specifiche priorità, soddisfare esigenze ben motivate ed essere ampiamente supportati; la loro portata o il loro impatto dovrebbero essere su scala macroregionale o quanto meno transnazionale; i progetti dovrebbero essere realistici e credibili; inoltre, progetti

⁸⁵ V. *infra*.

⁸⁶ Doc. COM (2013) 468 def., p. 10.

⁸⁷ Doc. COM (2014) 357 def., p. 3.

⁸⁸ Nelle intenzioni della Commissione, ciò dovrebbe creare un effetto-leva e attrarre finanziamenti privati.

⁸⁹ V. *infra* al par. 5.



e azioni dovrebbero basarsi sulle iniziative già in atto, prestare attenzione agli aspetti trasversali ed essere basati sulle interrelazioni con azioni e progetti di altri pilastri.

Il primo pilastro concerne la *crescita blu* ed è coordinato da Grecia e Montenegro. Esso ha lo scopo di promuovere lo sviluppo marittimo innovativo dell'area adriatico-ionica, in modo da incentivare la crescita economica sostenibile, la creazione di posti di lavoro e le opportunità imprenditoriali nell'economia blu. Le azioni relative a questo pilastro risultano ampiamente coerenti con gli obiettivi della strategia Europa 2020 su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché con quello, specifico, della strategia Crescita blu del 2012⁹⁰; esse, come si è accennato, traggono origine dalla strategia marittima adriatico-ionica del 2012⁹¹. Con l'attuazione di questo pilastro ci si ripropone, entro il 2020, di aumentare del 20% gli investimenti in ricerca nel settore delle tecnologie blu, di sviluppare piani pluriennali di gestione della pesca a livello di bacino marittimo nonché di estendere la pianificazione marittima e la gestione costiera al 100% di acque e coste di pertinenza degli Stati partecipanti.

Il pilastro si articola in tre tematiche. Quella delle *tecnologie blu* è diretta ad aumentare l'occupazione altamente qualificata e le opportunità imprenditoriali con l'incentivazione di attività di ricerca e innovazione, di sviluppo di *cluster* e di trasferimento di conoscenze pertinenti al tema e alle specificità macroregionali, nel quadro delle strategie di specializzazione intelligente dei Paesi partecipanti (e delle loro articolazioni regionali)⁹². Tra le azioni indicative, il Piano d'azione elenca quelle concernenti l'introduzione di piattaforme di ricerca, sviluppo e innovazione sulla mobilità marittima verde, sulle risorse per l'esplorazione del mare profondo, sulla biosicurezza e sulle biotecnologie blu⁹³, lo sviluppo di aggregazioni di imprese su base macroregionale per la cantieristica verde e la sperimentazione di nuovi materiali, la mobilità dei ricercatori⁹⁴, nonché un migliore accesso ai finanziamenti e lo stimolo alla creazione di *start-up* dedicate alla realizzazione di nuovi prototipi e idee⁹⁵.

La seconda tematica del primo pilastro pone l'accento sull'aumento di redditività e sostenibilità delle attività di *pesca e acquacoltura*⁹⁶. Le azioni indicative di questa tematica concernono la cooperazione scientifica sulla pesca e sugli *stock* ittici⁹⁷, la gestione

⁹⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione, del 13 settembre 2012, Crescita blu: opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo, COM (2012) 494 def.

⁹¹ COM (2012) 713 def.

⁹² Questa tematica, peraltro, è coerente con l'aspetto trasversale relativo a "ricerca e innovazione".

⁹³ Esempi di possibili progetti riguardano la costruzione di una rete di osservazione dell'alto mare nonché lo sviluppo di piattaforme di ricerca per la robotica marina, per la navigazione verde e per lo sfruttamento di microrganismi.

⁹⁴ Ad es. il progetto per la circolazione dei cervelli nell'area adriatico-ionica a fini di ricerca sulle tecnologie blu.

⁹⁵ A tal fine si propone il progetto macroregionale "Finanza blu adriatico-ionica".

⁹⁶ Essa viene interessata dall'aspetto trasversale relativo allo "sviluppo delle capacità", poiché le azioni richiedono il rafforzamento delle attività pubbliche di gestione, sorveglianza e monitoraggio; la qual cosa si dovrebbe tradurre nel miglioramento dei processi decisionali strategici legati alla crescita blu.

⁹⁷ Gli esempi progettuali riguardano l'aumento della raccolta di dati e della capacità scientifica; lo sviluppo di nuove conoscenze per ridurre al minimo i danni marittimi causati dalla pesca; una migliore condivisione dei dati sull'impatto della pesca al fine di supportare un processo decisionale fondato su esempi concreti; e la creazione di piattaforme di monitoraggio degli *stock* ittici.

sostenibile della pesca⁹⁸, la piena conformità al diritto UE in materia nonché agli *standard* e alle prassi comuni⁹⁹, una maggiore diversificazione e redditività della pesca e dell'acquacoltura¹⁰⁰, la creazione di piattaforme di ricerca e sviluppo sui prodotti ittici¹⁰¹, la promozione e il rafforzamento delle reti di istituzioni accademiche e di formazione per incrementare le competenze degli operatori ittici e dell'acquacoltura¹⁰², e infine il miglioramento della commercializzazione di tali prodotti¹⁰³.

La terza tematica, intitolata *governance e servizi marini e marittimi*, evidenzia la necessità di migliorare il coordinamento amministrativo e istituzionale delle attività di pianificazione in materia tra tutti i soggetti coinvolti, soprattutto mediante la condivisione di dati, la pianificazione condivisa e la gestione coordinata delle risorse esistenti¹⁰⁴. Azioni indicative in quest'ambito riguardano la *governance* dello spazio marittimo¹⁰⁵, l'incremento delle capacità istituzionali per armonizzare *standard* e regolamenti¹⁰⁶, lo scambio di dati e conoscenze¹⁰⁷, il miglioramento delle competenze marittime¹⁰⁸ nonché la promozione della consapevolezza e del coinvolgimento di cittadini e operatori economici in merito all'economia blu, alle nuove tecnologie, alla pesca e all'acquacoltura¹⁰⁹.

Il secondo pilastro, coordinato da Italia e Serbia, si propone di *connettere la regione*. Lo scopo è, infatti, quello di incrementare l'interconnessione delle reti di trasporto e di quelle energetiche sia nel territorio macroregionale (stanti le asimmetrie tra le reti dei Paesi già da tempo membri dell'Unione, Italia *in primis*, e quelle degli altri Stati partecipanti all'EUSAIR) sia con il resto dell'Europa. Questo pilastro è coerente con la strategia Europa 2020 nonché con quella del Sud-Est Europeo (SEE 2020); esso è interes-

⁹⁸ Un possibile progetto riguarda l'introduzione di piani pluriennali di gestione della pesca.

⁹⁹ I progetti esemplificativi concernono la conformità al diritto UE della pesca e lo sviluppo di *standard* comuni in materia di acquacoltura.

¹⁰⁰ Mediante la creazione di una rete anti-crisi per le industrie di prodotti alimentari di mare, il miglioramento e la diversificazione delle attività di pesca nonché un progetto per l'ubicazione e la gestione sostenibili delle attività di acquacoltura.

¹⁰¹ Con particolare riguardo al progetto che prevede la creazione di aggregati e capacità di trasformazione dei prodotti ittici su scala macroregionale.

¹⁰² Si ricordano i progetti per la promozione delle attività di sviluppo delle competenze nel settore e per il rafforzamento dei Centri per la produzione e la sorveglianza di sicurezza nell'acquacoltura.

¹⁰³ Il Piano d'azione individua due progetti per la promozione del gusto dei prodotti ittici adriatico-ionici e per il supporto di fiere dedicate a questi ultimi.

¹⁰⁴ Si noti che quest'ultima tematica contribuisce anche all'aspetto trasversale dello "sviluppo delle capacità", essendo idonea a rafforzare le competenze delle pubbliche amministrazioni dei Paesi coinvolti.

¹⁰⁵ Con progetti sulla *governance* marittima e sul coordinamento tra la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle coste.

¹⁰⁶ Vedi il possibile progetto sulle attività di formazione e di *networking* con l'obiettivo di incentivare la creazione di capacità e di progetti di gemellaggio tra soggetti provenienti dall'Unione europea e dai Paesi terzi sulla politica comune della pesca; e anche quello sull'addestramento e il supporto reciproco in materia di pianificazione dello spazio marittimo e di gestione integrata delle coste.

¹⁰⁷ Il Piano d'azione suggerisce la creazione di una *data cloud* macroregionale a sostegno della *governance* e dei servizi marittimi.

¹⁰⁸ Soprattutto mediante la circolazione delle c.d. "abilità marittime" attraverso reti accademiche e di formazione, eventualmente giovandosi dell'esperienza acquisita nella rete UNIADRION.

¹⁰⁹ Si riporta un possibile progetto intitolato "I cittadini che sfruttano il potenziale blu della regione".



sato anche da aspetti trasversali quali il miglioramento delle capacità istituzionali e amministrative, l'incremento delle attività di comunicazione e la ricerca a vantaggio delle PMI. Quello dell'interconnessione delle reti trasportistiche ed energetiche rappresenta, peraltro, un chiaro esempio di obiettivo che, per le sue dimensioni, può essere meglio raggiunto su scala macroregionale (se non sulla più ampia scala europea)¹¹⁰, evitando la frammentazione e le inefficienze derivanti dall'esistenza di tante reti nazionali scollegate tra loro. Entro il 2020, l'attuazione di questo pilastro dovrebbe portare, tra l'altro, al raddoppio del traffico di *containers* senza incidere sull'ambiente e alla riduzione della metà dei tempi di attesa alle frontiere regionali.

Le tre tematiche di cui si compone questo pilastro riguardano il trasporto marittimo, le connessioni intermodali con l'entroterra e le reti energetiche. Le azioni relative al *trasporto marittimo* si concentrano sull'opportunità di aggregare le attività e i servizi portuali dell'intera macroregione¹¹¹, di migliorare e armonizzare il monitoraggio e la gestione del traffico¹¹² nonché di sviluppare i porti, di ottimizzare le interfacce portuali, le infrastrutture e le procedure¹¹³. Dal canto suo, la tematica delle *connessioni intermodali con l'entroterra* comprende azioni relative allo sviluppo di una rete globale dei Balcani occidentali¹¹⁴, al miglioramento dell'accesso alle aree costiere e insulari¹¹⁵, allo sviluppo di "autostrade del mare"¹¹⁶, al rinnovamento delle reti ferroviarie, all'incenti-

¹¹⁰ Del resto, lo sviluppo e il miglioramento delle reti trans-europee è da tempo nell'agenda dell'Unione europea: in proposito si ricordano le reti di trasporto TEN-T (*Trans-European Networks - Transport*), quelle di telecomunicazioni eTEN (*Trans-European Telecommunications Networks*) e quelle di energia TEN-E (*Trans-European Energy Networks*).

¹¹¹ Il Piano d'azione propone di seguire l'esempio dell'Accordo di cooperazione NAPA: armonizzando i processi portuali attraverso un sistema comune ITS (*Intelligent Transport System*), si potrebbe attrarre il traffico merci e persone che attualmente segue rotte diverse da quelle della macroregione adriatico-ionica. Un altro possibile progetto riguarda una certificazione comune dei porti macroregionali concernente la sicurezza, la sostenibilità e l'informatizzazione.

¹¹² Ad es. stabilendo un gruppo di lavoro per semplificare l'attuale sistema *Adriatic Traffic Reporting* (ADRIREP) ed evitare duplicazioni di raccolta dati rispetto al *Vessel Traffic Monitoring & Information System* (VTMIS). Si propone altresì di creare un nuovo sistema ADRIREP (*Adriatic Reporting System*), di collegare tutti i Paesi dell'Adriatico e dello Ionio a un server MARE sub-regionale, di avviare attività di *capacity-building* (formazione, programmi di educazione, standardizzazione e interoperabilità) per migliorare l'applicazione delle prescrizioni normative internazionali e di prevedere schemi di separazione del traffico (TSS) nelle zone congestionate.

¹¹³ Tra i progetti esemplificativi si segnalano quelli diretti a migliorare le operazioni portuali mediante sistemi di ITC e nuovi servizi infrastrutturali intelligenti; all'armonizzazione dei processi portuali attraverso i citati sistemi ITS; alla creazione di un *database* accessibile sul trasporto marittimo; al supporto della connettività portuale multimodale; alla creazione di sistemi di distribuzione degli ancoraggi nei porti macroregionali (in caso di incrementi del traffico); e al miglioramento *green-oriented* di navi, macchinari e attività portuali.

¹¹⁴ Ciò, ad es., mediante progetti sullo sviluppo della pianificazione integrata delle infrastrutture, sul miglioramento dei corridoi multimodali collegati ai principali corridoi europei TEN-T e sullo sviluppo delle capacità anche comunicative relative all'applicazione delle norme internazionali sulla valutazione di impatto ambientale delle infrastrutture di trasporto ed energetiche.

¹¹⁵ Attraverso studi di fattibilità e analisi di mercato sulle connessioni marittime tra Paesi confinanti per limitare la stagionalità e individuare nuove rotte, anche promuovendo la cooperazione tra i principali soggetti coinvolti in materia.

¹¹⁶ Con particolare riferimento alla tratta compresa tra Trieste e Patrasso nonché alla possibile replicabilità del progetto *Adriamos* (che collega i porti di Venezia e Igoumenitsa).

vazione del trasporto aereo e alla semplificazione nelle procedure di attraversamento delle frontiere nazionali. Infine, la tematica delle *reti energetiche* tiene conto degli obiettivi della politica energetica dell'UE¹¹⁷ al fine di creare un mercato dell'energia realmente interconnesso: a tal proposito, viene evidenziata la necessità di migliorare le interconnessioni elettriche transfrontaliere¹¹⁸, di rendere sicuri gli approvvigionamenti di gas¹¹⁹, di assicurare il buon funzionamento del mercato elettrico¹²⁰ e di rimuovere le barriere agli investimenti transfrontalieri¹²¹.

Il terzo pilastro, coordinato da Slovenia e Bosnia-Erzegovina, affronta il tema della *qualità ambientale*. La Commissione e gli Stati partecipanti all'EUSAIR si propongono – mediante la cooperazione macroregionale e attuando la pertinente normativa ambientale UE¹²² – di migliorare le condizioni ambientali degli ecosistemi marini e costieri, di ridurre l'inquinamento marino, di compensare l'impermeabilizzazione del suolo, di abbattere l'inquinamento dell'aria e di sostenere la biodiversità, attuando gli aspetti trasversali concernenti il miglioramento delle capacità istituzionali anche comunicative e lo stimolo alle attività di ricerca e sviluppo. Tutto ciò dovrebbe concorrere al miglioramento del più generale patrimonio naturale europeo, contemplando i necessari investimenti infrastrutturali con la tutela ambientale e paesaggistica. Tra i possibili obiettivi, il documento strategico del 2014 ricorda, per un verso, quello di avviare una piattaforma comune per la raccolta dati, la ricerca e l'analisi entro la fine del 2015; per altro verso, entro il 2020, il potenziamento delle esistenti reti NATURA 2000 ed Emerald nonché l'avvio di una nuova rete di aree marine protette; per altro verso ancora, sempre entro il 2020, la riconduzione del 10% della superficie dell'Adriatico e dello Ionio nel novero delle aree marine protette.

In particolare, questo terzo pilastro è composto da due tematiche. La prima è rivolta alla *tutela dell'ambiente marino a fronte sia delle minacce alla biodiversità sia dell'inquinamento marino*: nel primo caso, le azioni indicative comprendono una migliore conoscenza della biodiversità¹²³, il miglioramento della rete delle aree marine

¹¹⁷ Basata su competitività, sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità.

¹¹⁸ Si elencano alcuni possibili progetti tra quelli contenuti nella lista dei progetti di interesse energetico comunitario del 2013.

¹¹⁹ Il Piano d'azione sottolinea l'opportunità di realizzare il TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) e il prefigurato IAP (*Ionian-Adriatic Pipeline*). In Italia il TAP ha ottenuto l'autorizzazione unica nazionale ma in Puglia (punto di approdo sul territorio italiano), alla data in cui si scrive, sconta la forte opposizione delle comunità locali e del governo regionale sulla precisa località di approdo.

¹²⁰ Mediante la creazione di un Ufficio coordinato delle aste di energia elettrica all'ingrosso.

¹²¹ In specie attraverso il coordinamento e l'allineamento di permessi e regolamenti.

¹²² A tal proposito vengono in rilievo la direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), in *GUUE* L 164 del 25 giugno 2008, p. 19 ss., e la recente direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, *ivi* L 257 del 28 agosto 2014, p. 135 ss. Importanti sono anche la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva "habitat"), in *GUCE* L 206 del 22 luglio 1992, p. 7 ss., e la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (direttiva "uccelli"), in *GUUE* L 20 del 26 gennaio 2010, p. 7 ss.

¹²³ Sulla base dell'esperienza dei progetti CREAM 2011-2014 (*Coordinating Research in support to application of Ecosystem Approach to Fisheries and Management advice in the Mediterranean and Black*



protette¹²⁴ e delle migliori pratiche attuate dalle autorità di gestione¹²⁵, senza dimenticare l'integrazione della pianificazione dello spazio marittimo e della gestione costiera¹²⁶; nel caso dell'inquinamento marino, si intende procedere attraverso l'implementazione di un approccio basato sul ciclo di vita per i rifiuti marini¹²⁷, il sostegno dei programmi di pulizia¹²⁸, l'elaborazione e l'attuazione di un piano congiunto di emergenza¹²⁹, l'identificazione dei punti critici¹³⁰, l'attribuzione di priorità agli investimenti nel settore della riduzione dell'inquinamento marino¹³¹ e la diminuzione dell'utilizzo dei fertilizzanti. La seconda tematica, invece, riguarda gli *habitat terrestri transnazionali e la biodiversità*: con essa si intende stimolare forme di gestione condivisa delle eco-regioni transfrontaliere¹³², incoraggiare le popolazioni sane di grandi carnivori, predisporre misure per aumentare il rispetto delle norme sulla caccia¹³³, proteggere e ripristinare le zone umide costiere e le aree carsiche¹³⁴ e porre in essere attività di sensibilizzazione sull'attuazione degli aspetti finanziari delle pratiche agricole rispettose dell'ambiente¹³⁵.

Il quarto e ultimo pilastro, coordinato da Croazia e Albania, riguarda il *turismo sostenibile* e ha la finalità di stimolare forme di turismo innovativo, sostenibile, responsabile e di qualità nell'intera macroregione. A tal fine, ci si propone di operare attraverso

Seas) e PERSEUS (*Policy-oriented marine Environmental Research for the Southern European Seas*), nonché dei progetti sugli inventari nazionali della biodiversità marina e sulla mappatura degli habitat.

¹²⁴ Soprattutto sulla scorta degli esistenti progetti ECOSEA, MediSeH e CoCoNET.

¹²⁵ Sfruttando l'esperienza acquisita nelle reti MedPAN (*Network of Managers of Marine Protected Areas in the Mediterranean*) e AdriaPAN (*Adriatic Protected Areas Network*), nonché scambiando buone prassi relative sia al contrasto e alla successiva eradicazione delle specie aliene invasive, sia alla gestione delle aree NATURA 2000.

¹²⁶ Si propone di avviare sistemi comuni di informazione geografica in materia di componenti dell'ecosistema e di usi e attività umani nonché progetti pilota per l'approccio ecosistemico sviluppato nel quadro della Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento (Barcellona, 16 febbraio 1976). Inoltre, ulteriori iniziative dovrebbero basarsi sui progetti ADRIPLAN (*ADRIatic Ionian maritime spatial PLANning*), SHAPE (*Shaping an Holistic Approach to Protect the Adriatic Environment*) e PEGASO (*People for Ecosystem-Based Governance in Assessing Sustainable Development of Ocean and Coast*).

¹²⁷ Sulla scorta dei progetti *CleanSea* e MARLISCO (*MARine Litter in Europe's Seas, Social awareness and CO-responsibility*).

¹²⁸ Sviluppando ulteriormente il progetto *Fishing for Litter* e basandosi sulle esperienze dei progetti *Guardians Of The Sea* e DEFISHGEAR (*Derelict Fishing Gear Management System in the Adriatic Region*).

¹²⁹ Partendo dal progetto HAZADR (*Strengthening common reaction capacity to fight sea pollution of oil, toxic and hazardous substances in Adriatic Sea*).

¹³⁰ In specie sulla base dell'iniziativa di Horizon 2020 sul disinquinamento del Mediterraneo.

¹³¹ Sulla scorta dell'esperienza del progetto *SURF Nature*, che si propone di migliorare le opportunità di finanziamento per la conservazione della natura e la biodiversità attraverso i fondi FESR.

¹³² Facendo tesoro dell'esperienza acquisita nei progetti avviati dall'Iniziativa per l'ambiente e la sicurezza (ENVSEC), nonché nel progetto BE-NATUR (*BETter management and implementation of NATURA 2000 sites*) e nell'iniziativa *European Green Belt*.

¹³³ Soprattutto mediante la cooperazione di tutti i Paesi volta alla implementazione congiunta dei regolamenti CITES e alla lotta al traffico illegale di specie selvatiche.

¹³⁴ Sulla scorta delle buone prassi avviate in due progetti LIFE NATURE.

¹³⁵ In base alle buone prassi sviluppate nel progetto AGRI-KNOWS e al progetto pilota innovativo del WWF intitolato *One Europe, More Nature* (OEMN), svolto nell'area Greca del Prespa Park e nelle regioni di Albania e Macedonia, con la finalità di introdurre pratiche di agricoltura ecocompatibili connesse con le esigenze ambientali dell'area.

la diversificazione di prodotti e servizi turistici, il superamento di forme di offerta turistica solamente stagionali nonché la promozione a livello mondiale del marchio turistico adriatico-ionico. Si ipotizza, entro il 2020, di aumentare del 50% gli arrivi di turisti fuori stagione e di creare cinque nuovi itinerari turistici macroregionali.

Le due tematiche che compongono questo pilastro, elaborate anche alla luce di atti e attività precedenti¹³⁶ e interessate dai due aspetti trasversali (soprattutto, per intuibili ragioni, quello della comunicazione), riguardano l'*offerta diversificata di prodotti e servizi turistici* e la *gestione del turismo sostenibile e responsabile*. Quanto al primo aspetto, il documento riconosce che patrimonio e clima macroregionali rappresentano un notevole incentivo a destagionalizzare, diversificare, migliorare e rendere sostenibile l'offerta turistica: per questo, le azioni indicative riguardano la creazione del *brand* dei prodotti e servizi turistici adriatico-ionici¹³⁷, l'iniziativa per aumentare la qualità dell'offerta di turismo sostenibile¹³⁸, la diversificazione dei settori crocieristico e nautico insieme alla valorizzazione della navigazione da diporto¹³⁹, l'introduzione di una piattaforma di ricerca e sviluppo relativa a nuovi prodotti e servizi del turismo sostenibile¹⁴⁰, l'avvio di itinerari turistici sostenibili e tematici¹⁴¹, la promozione del patrimonio culturale dell'area¹⁴², una migliore accessibilità a prodotti e servizi turistici macroregionali¹⁴³ nonché l'aggiornamento di simili prodotti¹⁴⁴.

¹³⁶ Il Piano d'azione tiene conto della Strategia Europa 2020, di due comunicazioni in materia di turismo (del 30 giugno 2010, L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - Un nuovo quadro politico per il turismo europeo, COM (2010) 352 def., e del 20 febbraio 2014, Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo, COM (2014) 86 def.) e della Strategia SEE 2020. Vengono inoltre valorizzate alcune attività svolte dal Forum AIC, dall'IAI, da UNIADRION e dal Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio.

¹³⁷ Tra i possibili progetti si ricordano la strategia del *brand* adriatico-ionico, l'identificazione e lo sviluppo di un "paniere di prodotti" macroregionali e la comunicazione della strategia di *branding*.

¹³⁸ I progetti esemplificativi riguardano la digitalizzazione della comunicazione e dell'archiviazione dei dati a disposizione dell'offerta turistica, il partenariato pubblico/privato per aumentare la qualità di tale offerta, l'impostazione di modelli per facilitare la circolazione dei turisti e l'introduzione di iniziative che migliorino il potenziale economico del turismo combinando servizi innovativi con percorsi antichi.

¹³⁹ Ciò, ad es., introducendo possibili rotte marittime alternative oppure nuovi e innovativi modelli di *business* e di logistica.

¹⁴⁰ Ad es. attraverso la creazione di una rete di centri di innovazione del turismo macroregionale, favorendo nuove opportunità economiche nelle tecnologie ambientali e sviluppando nuovi *cluster* transnazionali nel settore del turismo.

¹⁴¹ I possibili progetti si concentrano sulla mappatura e sulla promozione congiunta degli itinerari macroregionali esistenti, sullo sviluppo del turismo tematico e sull'avvio di sinergie tra tali itinerari e le comunità locali.

¹⁴² Attraverso la rete museale adriatico-ionica, una maggiore enfasi sul turismo archeologico e il supporto alle attività turistiche creative.

¹⁴³ Per esempio migliorando specifiche competenze e formazione relativi all'accessibilità nella catena dell'offerta turistica, svolgendo attività di disseminazione di buone prassi e promuovendo la macroregione adriatico-ionica quale "regione accessibile".

¹⁴⁴ Ad es. mettendo in contatto agricoltori, pescatori e i settori del turismo e dell'offerta alimentare in modo da sviluppare nuove strategie di vendita; scambiando buone prassi e trasferendo *know-how* dalla Rete europea per lo sviluppo rurale; e collegandosi con le reti di trasferimento di tecnologia e di cooperazione negli affari.



La seconda tematica, dal canto suo, sottolinea l'importanza di avviare nuove misure per lo sviluppo responsabile e sostenibile del turismo: ci si riferisce, in particolar modo, alla creazione di una rete di imprese e *clusters* per il turismo sostenibile¹⁴⁵, alla facilitazione dell'accesso ai finanziamenti da parte delle *start-up* turistiche innovative¹⁴⁶, alla promozione della macroregione nel mondo, all'ampliamento su base annuale della stagione turistica¹⁴⁷, alla formazione professionale e imprenditoriale nel settore¹⁴⁸, alla cooperazione per facilitare la circolazione turistica su base macroregionale¹⁴⁹ nonché all'azione tesa a incentivare un turismo maggiormente sostenibile e responsabile¹⁵⁰.

Per dare attuazione a questi quattro articolati pilastri, l'EUSAIR può sfruttare risorse europee e nazionali. Con riferimento alle prime, si ricordano i *fondi SIE della programmazione 2014-2020* e quelli derivanti dallo *Strumento di assistenza preadesione* (IPA) 2014-2020, meccanismo di finanziamento che l'Unione mette a disposizione dei Paesi candidati e ai Paesi potenziali candidati ad aderire all'UE. Tra i programmi di CTE finanziabili con questi due strumenti, è rilevante ai nostri fini l'INTERREG ADRION 2014-2020, approvato dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015. Esso si occupa di favorire l'innovazione della *governance* e l'integrazione tra gli otto Paesi partecipanti (gli stessi dell'EUSAIR), promuovendo la coesione economica, sociale e territoriale dell'area considerata. Si capisce, pertanto, come questo programma – il quale, compreso il cofinanziamento nazionale, ammonta a 118 milioni di euro – sia strutturalmente idoneo a fornire sostegno finanziario ai progetti di CTE presentati nell'ambito dei quattro pilastri dell'EUSAIR¹⁵¹.

Ancora, si possono sfruttare i *fondi a gestione diretta* della Commissione quali quelli del *Programma Horizon 2020* (per tutti i pilastri), del *Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca* (per il primo pilastro), del *Meccanismo per collegare l'Europa* (per il secondo pilastro), del *Programma LIFE* (per il terzo pilastro e per gli aspetti inerenti alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici) e del *Programma COSME* per le PMI (utilizzabile nel quarto pilastro). A ciò si aggiungano i fondi per gli investimenti nei Balcani occidentali nonché quelli provenienti dalla BEI e da altre istituzioni finanziarie internazionali. Potranno essere, infine, utilizzate anche le risorse del *Fondo euro-*

¹⁴⁵ Ad es. mediante la creazione di piattaforme turistiche di specializzazione intelligente, il miglioramento dell'utilizzo dei mezzi tecnologici, collaborazioni più strette con le industrie e scambi di opportunità di cooperazione tra imprese.

¹⁴⁶ Mediante, ad es., l'*Adriatic-Ionian Sustainable Tourism Financing* che può sviluppare nuove forme di incentivi e strumenti finanziari diretti a facilitare l'accesso ai capitali di avviamento e di rischio per nuove *start-up* forniti dalla BEI, dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) o da altri istituti finanziari internazionali.

¹⁴⁷ Promuovendo il turismo rurale, il turismo congressuale e d'affari e il turismo invernale.

¹⁴⁸ Attraverso l'*Adriatic-Ionian Observatory on Sustainable Tourism Skills*, iniziative di formazione per l'imprenditorialità turistica, una piattaforma di *e-learning* per la formazione delle PMI e la collaborazione col portale EURES (che contiene un'apposita sezione "*blue jobs*").

¹⁴⁹ Per esempio armonizzando le procedure per i visti d'ingresso su base macroregionale, sviluppando una patente nautica macroregionale, introducendo un set comune di standard di qualità turistica, redigendo linee guida sugli appalti pubblici "verdi" nella macroregione e avviando un Forum annuale sul turismo sostenibile adriatico-ionico.

¹⁵⁰ Ad es. attraverso una Carta adriatico-ionica contenente principi e linee guida in materia.

¹⁵¹ Così anche il rapporto sull'EUSAIR approvato dal Parlamento europeo il 28 ottobre 2015, punto 7.

peo per gli investimenti strategici (FEIS), recentemente istituito dalla Commissione nell'ambito della BEI e operativo dall'autunno del 2015.

Le risorse nazionali possono essere messe a disposizione della strategia adriatico-ionica sia mediante provvedimenti *ad hoc* sia nel quadro del cofinanziamento dei fondi SIE. In proposito, si noti che la strategia macroregionale adriatico-ionica – secondo quanto previsto dall'art. 96, par. 3, del citato regolamento 1303/2013 – è stata integrata negli Accordi di partenariato e nei relativi Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) stipulati tra la Commissione, i quattro Paesi dell'Unione partecipanti all'EUSAIR e le loro autorità regionali. Per esempio, l'Accordo di partenariato con Italia, adottato dalla Commissione il 29 ottobre 2014, contiene una specifica tabella di correlazione tra le azioni in esso previste e quelle dell'EUSAIR.

Dal canto suo il POR Puglia 2014-2020, approvato dalla Commissione il 13 agosto 2015, si preoccupa di individuare negli Assi, negli Obiettivi specifici e nelle corrispondenti azioni gli elementi di coerenza e integrazione con il Piano d'azione EUSAIR. Nell'ottica della massima integrazione, il POR Puglia intende destinare alla strategia adriatico-ionica non solo risorse derivanti dal bilancio regionale e dal cofinanziamento europeo, ma anche quelle gestite dalla Regione nel quadro dei PON tematici, dei programmi di cooperazione territoriale e di quelli a gestione diretta della Commissione.

5. Segue: la governance della macroregione

Quello della *governance* è uno degli aspetti più delicati delle strategie macroregionali¹⁵². Sin dalla strategia per il mar Baltico, è stato prescelto un modello di *governance multilivello*¹⁵³: esso, per un verso, non prevede l'istituzione di un nuovo livello di governo e, per altro verso, non si limita alla sola cooperazione intergovernativa, segnando invece la collaborazione tra la Commissione, le autorità centrali degli Stati partecipanti e gli enti territoriali sub-statali (*in primis*, le Regioni). L'esperienza delle macroregioni sinora avviate ha, peraltro, fatto emergere la necessità di adottare meccanismi snelli e con responsabilità precise, che non si sostituiscano alle strutture amministrative nazionali esistenti ma assicurino un migliore coordinamento e una più intensa cooperazione tra di esse. Di recente, la Commissione ha sottolineato la necessità di migliorare il sistema di *governance* nel senso del rafforzamento della *leadership* politica, dell'efficacia del processo decisionale e della maggiore trasparenza nell'organizzazione dei lavori¹⁵⁴.

La *governance* dell'EUSAIR viene delineata in parte nel documento strategico del 2014 e in parte in una dichiarazione comune dei rappresentanti degli otto Paesi partecipanti, cui è allegato un documento di lavoro preparato dai Coordinatori nazionali e

¹⁵² Conforme, da ultimo, Schuh et al. 2015, p. 26.

¹⁵³ Secondo la "Carta della *governance* multilivello in Europa", adottata dal Comitato delle Regioni il 3 aprile 2014 e sostenuta dal CPLRE, si intende con tale espressione "[l']azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizzi attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione".

¹⁵⁴ V. la relazione della Commissione, del 20 maggio 2014, sulla *governance* delle strategie macroregionali, COM (2014) 284 def.



dalla Commissione¹⁵⁵. Se ne ricava un modello articolato su tre livelli: quello politico, quello di coordinamento e quello operativo/gestionale, supportati dalle risorse messe a disposizione dal programma ADRION¹⁵⁶.

Il *livello politico*, comune a tutte le strategie macroregionali, è composto dalla Commissione, dagli Stati membri dell'UE e dai Paesi terzi interessati. La *Commissione* assume un ruolo di *leadership* strategica, funge da facilitatore indipendente ed è garante del rispetto dell'Unione nell'attuazione di tutte le strategie macroregionali: da ciò discendono le sue attività di sostegno ai soggetti coinvolti, di mediazione tra questi ultimi e di organizzazione degli eventi più importanti; inoltre, l'esecutivo europeo riveste un ruolo essenziale nel comunicare e valutare i risultati delle strategie. Accanto alla Commissione opera il Gruppo ad Alto Livello, composto dai rappresentanti¹⁵⁷ dei 28 Stati membri dell'UE e dei Paesi terzi coinvolti, con il compito di esaminare l'impostazione generale di tutte le strategie macroregionali¹⁵⁸.

Il *livello di coordinamento* dell'EUSAIR, invece, è affidato al Consiglio direttivo (*Governing Board*). Esso svolge l'importantissima funzione di coordinare i lavori dei Gruppi direttivi tematici¹⁵⁹ attraverso la guida nella gestione e attuazione dell'EUSAIR. Il Consiglio direttivo rappresenta l'interfaccia tra il livello politico e quello operativo/gestionale dei Gruppi, può convocare e preparare le riunioni a livello ministeriale, propone eventuali revisioni della strategia e/o del Piano d'azione, redige le linee guida strategiche per i Gruppi (garantendo gli opportuni collegamenti tra di loro) e quelle sulla comunicazione della strategia, presenta relazioni al Gruppo ad Alto Livello, revisiona i sei criteri generali del Piano d'azione per l'avvio di nuove azioni o progetti ed eventualmente ne propone di nuovi, elabora un modello generale di regolamento interno dei Gruppi, fornisce orientamenti e linee guida per l'incontro annuale dei Paesi EUSAIR, può assicurare il coordinamento con le organizzazioni di cooperazione regionale e, infine, sviluppa un quadro di monitoraggio e valutazione. La prima riunione del Consiglio direttivo si è tenuta il 22 e 23 gennaio 2015 ad Ancona, mentre la seconda si è svolta il 7 ottobre 2015 a Zagabria.

La presidenza del Consiglio direttivo è affidata congiuntamente al Paese che presiede *pro tempore* l'Iniziativa Adriatico-Ionica e a un rappresentante della Direzione generale per la politica regionale e urbana (DG Regio) della Commissione europea. Ne fanno parte i *Coordinatori nazionali* (almeno due per ciascuno degli otto Paesi

¹⁵⁵ Cfr. *Joint Statement of the Representatives of the Countries Participating in the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region on a Governance and Management System, set up in Partnership with the European Commission, for the Implementation of the Strategy*, adottata in occasione della Conferenza di lancio della strategia organizzata dall'Italia il 18 novembre 2014.

¹⁵⁶ Detto programma, infatti, comprende un intero Asse prioritario (il n. 4) dal titolo "Supporting the governance of the EUSAIR".

¹⁵⁷ Di regola sono i componenti dei Punti di contatto nazionali o loro equivalenti. Nell'EUSAIR, tali Punti di contatto sono i Coordinatori nazionali.

¹⁵⁸ Secondo il documento COM (2014) 284 def., p. 9, il Gruppo ad Alto Livello dovrebbe garantire in maniera più attiva la coerenza tra strategie macroregionali nonché tra queste e le azioni e gli obiettivi generali UE, confrontando gli approcci e le pratiche macroregionali ai fini della loro ottimizzazione, condividendo le buone pratiche su questioni quali la *governance*, la definizione di obiettivi e indicatori, il monitoraggio, la valutazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

¹⁵⁹ V. *infra*.

partecipanti)¹⁶⁰, i Coordinatori di pilastro (rappresentanti di due Paesi per pilastro)¹⁶¹, i rappresentanti delle DG della Commissione di volta in volta interessate alle questioni trattate, un rappresentante del Parlamento europeo, il Segretariato permanente dell'Iniziativa Adriatico-Ionica, un rappresentante del Comitato delle Regioni accompagnato da uno del suo Gruppo interregionale adriatico-ionico, un rappresentante del Comitato economico e sociale europeo, l'Autorità di gestione del programma ADRION¹⁶² e l'autorità responsabile per l'*EUSAIR Facility Point* nell'ambito di quest'ultimo programma. Appare singolare, invece, la mancata partecipazione di diritto di un rappresentante dell'Euroregione Adriatico-Ionica.

Infine, il *livello operativo/gestionale* è composto dai Gruppi direttivi tematici (*Thematic Steering Groups*), uno per ogni pilastro della strategia. Tali Gruppi si occupano di sviluppare criteri specifici per la selezione delle azioni indicative e dei progetti all'interno di ciascun pilastro¹⁶³, di individuare azioni e/o progetti da inserire nel Piano d'azione, di identificare le fonti di finanziamento per le azioni e/o i progetti selezionati, di monitorare e valutare l'attuazione di tali azioni e/o progetti, di convocare e preparare le riunioni dei Ministri competenti per il pilastro considerato, di presentare al Consiglio direttivo proposte e raccomandazioni sull'eventuale revisione del Piano d'azione così come ogni altra questione rilevante. Inoltre, ogni Gruppo ha il compito di assicurare il collegamento con gli altri Gruppi, con le autorità di gestione dei fondi SIE (nei Paesi UE) e con i coordinatori nazionali di quelli IPA (per gli Stati extra-UE), nonché con i servizi della Commissione per i programmi a gestione diretta, con le istituzioni finanziarie internazionali e con le organizzazioni di cooperazione regionale.

Ogni Gruppo direttivo tematico è presieduto, per i primi tre anni, dai *Coordinatori di pilastro*, che devono essere scelti tra le più competenti amministrazioni centrali o regionali dei Paesi EUSAIR. Fanno parte dei Gruppi anche i rappresentanti delle amministrazioni centrali (ed eventualmente regionali)¹⁶⁴ degli otto Paesi partecipanti, i rappresentanti delle DG della Commissione interessate alle tematiche trattate in ciascun pilastro, nonché, se del caso, quelli delle pertinenti organizzazioni di cooperazione regionale e istituzioni finanziarie internazionali. Sinora si sono svolti solo due *round* di incontri dei Gruppi direttivi tematici: il primo tra marzo e aprile 2015¹⁶⁵ e il secondo tra giugno e luglio dello stesso anno¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Per ogni Stato, partecipa un rappresentante del Ministero degli Esteri e uno o più rappresentanti delle autorità nazionali responsabili per il coordinamento dei fondi SIE (se si tratta di Stati UE) o IPA (per i Paesi candidati o potenziali candidati all'adesione).

¹⁶¹ Rispetto alle altre strategie, il coordinamento dei pilastri dell'EUSAIR ha carattere inedito (e per certi versi innovativo) dal momento che ciascuno di essi, come si è visto nel par. precedente, è coordinato da uno Stato membro dell'UE e da un Paese terzo.

¹⁶² L'Autorità di gestione del programma ADRION è incardinata presso la Regione Emilia-Romagna.

¹⁶³ Sulla base dei sei criteri generali del Piano d'azione eventualmente integrati e/o modificati dal Consiglio direttivo (v. *supra*).

¹⁶⁴ Ciò dipende, come si è detto, dal fatto che un Paese sia a ordinamento regionale oppure no.

¹⁶⁵ Il Gruppo direttivo tematico per il primo pilastro si è riunito ad Atene il 27 marzo, quello per il secondo pilastro a Trieste il 21 e 22 aprile, quello per il terzo pilastro a Piran (Slovenia) il 5 marzo e quello per il quarto pilastro a Tirana il 12 e 13 marzo.

¹⁶⁶ Gli incontri dei Gruppi per i quattro pilastri si sono tenuti rispettivamente a Podgorica il 25 giugno, a Belgrado il 6 e 7 luglio, a Sarajevo il 15 e 16 giugno e a Zagabria il 29 e 30 giugno.



In Italia si segnala la decisione del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) che ha creato, nel febbraio 2015, una *Cabina di regia nazionale per l'attuazione della strategia per la macroregione adriatico-ionica*, coordinata dal Ministero degli Esteri, dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e dal Dipartimento per le politiche europee. La Cabina di regia ha il compito di coinvolgere le amministrazioni centrali e regionali in vista dell'individuazione delle proposte italiane da sottoporre al Consiglio direttivo EUSAIR.

Dal canto loro, le Regioni italiane hanno deciso di proseguire l'esperienza collaborativa avviata nella fase di predisposizione dell'EUSAIR. Il coordinamento del *Gruppo EUSAIR/Italia*, di cui fanno parte le dodici Regioni e le due Province autonome interessate dalla strategia, è stato affidato alla Regione Marche che si relaziona con la Cabina di regia, con i ministeri competenti per materia e con il Gruppo interregionale adriatico-ionico del Comitato delle Regioni. Dal punto di vista funzionale, si è scelto di replicare la suddivisione in pilastri già adottata nella *governance* della strategia, mediante l'individuazione di otto Regioni che, a coppie, si occupano del coordinamento del lavoro degli altri enti omologhi in ciascuna delle quattro macro-aree: Veneto e Molise coordinano le tematiche del primo pilastro (crescita blu), Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo quelle del secondo pilastro (connettere la regione), Emilia-Romagna e Umbria quelle del terzo pilastro (qualità ambientale) e, infine, Puglia e Sicilia quelle del quarto pilastro (turismo sostenibile).

6. Conclusioni

In questo lavoro si sono illustrate le principali forme di cooperazione territoriale in Europa, incentivate sia dagli strumenti normativi del Consiglio d'Europa sia da quelli, anche finanziari, dell'Unione europea. Successivamente si è fornito un quadro d'insieme delle strategie macroregionali avviate dall'UE, a partire da quella del mar Baltico del 2009. Ci si è poi concentrati sulla strategia adriatico-ionica esaminando le esperienze precedenti da cui trae spunto, l'evoluzione storica, il suo obiettivo generale, l'applicazione nei suoi confronti della "regola dei tre no", i quattro pilastri di cui si compone (ognuno composto da tematiche, azioni indicative ed esempi di possibili progetti), le risorse utilizzabili e il modello di *governance* adottato.

È ora il caso di trarre alcune considerazioni conclusive. Per un verso, ci pare che l'approccio flessibile e multisettoriale dell'EUSAIR sia potenzialmente in grado di apportare significativi vantaggi. Soprattutto il coordinamento di risorse finanziarie che, in assenza dell'EUSAIR, sarebbero impiegate per interventi nazionali (e sub-nazionali) slegati gli uni dagli altri – e quindi probabilmente improduttivi in ragione della scala dei problemi da risolvere – rappresenta il vero punto di forza della strategia in esame¹⁶⁷. Del resto, si è avuto modo di sottolineare che il "valore aggiunto" delle strategie macroregionali europee consiste proprio nella migliore utilizzazione delle risorse a disposizione e nella maggiore efficacia di azioni svolte in maniera coordinata e congiunta invece che dagli Stati singolarmente considerati. Da questo punto di vista, l'EUSAIR non rappresenta un'eccezione ma, al contrario, conferma la regola generale. Resta quindi da

¹⁶⁷ Tuttavia, come nota il Parlamento europeo nella sua risoluzione sull'EUSAIR del 28 ottobre 2015, punto 6, il processo di reperimento delle risorse deve essere tenuto costantemente sotto osservazione.

vedere se, come peraltro evidenziato nella decisione di approvazione del Consiglio, l'EUSAIR sarà in grado di “mostrare realizzazioni concrete e misurabili”, stabilendo “obiettivi e indicatori di risultato credibili sulla cui base poter effettuare il monitoraggio e la valutazione”¹⁶⁸. Di recente, il Parlamento europeo ha analizzato i quattro pilastri suggerendo alla Commissione e ai Paesi partecipanti di prestare attenzione ad alcuni progetti ritenuti prioritari¹⁶⁹.

Per altro verso, ci sembra che il “punto debole” della strategia in esame risieda nel modello di *governance* prescelto. In altri termini, la sua buona riuscita dipenderà dal proficuo coordinamento tra gli attori dell'EUSAIR, in primo luogo dall'impegno politico dagli Stati partecipanti e dalla competenza delle pubbliche amministrazioni nazionali (e regionali) nell'affrontare le problematiche dell'attuazione della strategia¹⁷⁰.

Nonostante l'enfasi posta sulla *governance* multilivello, lascia perplessi il fatto che anche l'EUSAIR – come le altre strategie sinora adottate¹⁷¹ – abbia previsto una significativa partecipazione dal basso (approccio *bottom-up*) nella fase di predisposizione, mentre quella della gestione e dell'attuazione risiede in larga parte nelle mani dei livelli centrali degli Stati partecipanti, con la supervisione della Commissione europea (approccio *top-down*). Vero è che il coinvolgimento degli enti territoriali sub-statali nell'attuazione delle strategie macroregionali rappresenta un'innovazione positiva nel quadro di una cooperazione regionale europea a carattere fondamentalmente intergovernativo¹⁷². Ma è altrettanto vero che la mancanza di precisi obblighi di coinvolgimento degli enti territoriali sub-statali rischia di estromettere questi ultimi dalla fase di gestione, nonostante il loro territorio sia interessato da vicino dalla concreta attuazione di azioni e progetti della strategia¹⁷³. Ancora, il fatto che l'EUSAIR sia stata ufficialmente avviata dalle sole decisioni del Consiglio dei ministri e del Consiglio europeo ha privato gli enti sub-statali della possibilità di formalizzare eventuali intese transnazionali tra di loro¹⁷⁴.

Sotto questo profilo, pertanto, deve essere salutata con grande favore la decisione del Governo italiano di istituire una Cabina di regia nazionale, nell'intesa che essa si riveli un *forum* effettivo – e non solo nominale – per il coinvolgimento delle Regioni, principali protagoniste operative dei progetti coordinati dall'EUSAIR. C'è da dire che il rischio di svuotamento della Cabina di regia ci pare abbastanza remoto, non fosse altro per il fatto che, per parte loro, le 14 Regioni e Province autonome interessate si sono dotate di un'apposita struttura di coordinamento e, dunque, non corrono il rischio di essere messe da parte nella discussione sull'attuazione della strategia.

Infine ci si limita a segnalare la possibilità che, per le peculiari caratteristiche delle azioni previste dalla strategia adriatico-ionica, sia necessario o quanto meno opportuno

¹⁶⁸ Cfr. doc. 13503/14.

¹⁶⁹ V. la citata risoluzione del 28 ottobre 2015, *passim*.

¹⁷⁰ Ribadisce questo punto anche il Parlamento europeo nella risoluzione del 28 ottobre 2015, punto 2.

¹⁷¹ Tranne, in parte, la strategia EUSALP.

¹⁷² V. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015, punto 3.

¹⁷³ Così anche Böhme 2013, p. 10. Da qui la richiesta del Parlamento europeo, nella risoluzione del 28 ottobre 2015, punto 3, di includere le autorità sub-statali negli organismi di gestione politici e negli enti operativi, tecnici ed esecutivi della strategia.

¹⁷⁴ In senso conforme Berionni 2012, pp. 743-744, e Bianchi 2014, p. 21.



istituire uno o più *Gruppi europei di cooperazione territoriale* (GECT)¹⁷⁵. Si tratta, com'è noto, di uno degli strumenti operativi previsti dal diritto dell'UE per conseguire l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale¹⁷⁶. Il GECT è un organismo avente personalità giuridica e la più ampia capacità attribuita alle persone giuridiche dagli Stati in cui opera; inoltre, può essere composto da entità appartenenti sia agli Stati membri dell'UE sia a Paesi terzi. Per la sua approvazione occorre seguire un'apposita procedura che richiede il necessario coinvolgimento degli Stati di appartenenza dei suoi membri. Il carattere istituzionalizzato dei GECT segna la differenza principale con le macroregioni ma, proprio per questa ragione, può contribuire "all'attuazione di strategie macroregionali"¹⁷⁷.

¹⁷⁵ In dottrina v. Ottaviano 2006; Vellano 2006; Allegri 2009, p. 245 ss.; Leandro 2009; Carrea 2012; Greco, Marchesi 2012; Obwexer 2012; Woekl 2012; Isaza Querini 2014, p. 17 ss.; Mascali 2014, p. 502 ss.; Vellano 2014, p. 154 ss.; e Carrea 2015.

¹⁷⁶ La normativa di riferimento è contenuta nel regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), in *GUUE* L 210 del 31 luglio 2006, come modificata dal regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento 1082/2006 per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, *ivi* L 347 del 20 dicembre 2013.

¹⁷⁷ V. il considerando n. 19 del regolamento 1302/2013.

16.

Un'analisi socio-economica della macroregione adriatico-ionica

Sommario: 1. Premessa; 2. Aspetti territoriali e demografici; 2.1 Elementi introduttivi; 2.2 Elementi demografici; 3. L'economia; 4. Il mercato del lavoro; 5. L'interscambio commerciale; 6. L'istruzione; 7. La ricerca e sviluppo; 8. Le infrastrutture; 9. Il turismo; 10. Conclusioni.

1. Premessa

Per la redazione del presente studio, i dati concernenti i Paesi membri dell'UE, disponibili a livello regionale, sono classificati secondo la metodologia Eurostat; pertanto, le informazioni sono fruibili nei diversi ambiti di analisi: dagli aspetti socio-demografici, agli aspetti di natura economica, da quelli del mercato del lavoro agli aspetti di natura settoriale (trasporti, turismo, energia, istruzione, ricerca, ecc.). L'update del datawarehouse Eurostat è annuale e la presente analisi farà riferimento al più recente livello di aggiornamento possibile dei dati. In genere si dispone di una serie temporale pari a circa un decennio.

Per altro verso, per i Paesi candidati, i dati sono disponibili attualmente solo a livello nazionale. Inoltre, per questi Paesi vi è anche una limitazione sia in funzione dei diversi tematismi, sia in riferimento alla serie temporale, spesso discontinua nella disponibilità delle informazioni.

Cionondimeno, risulta garantita una certa omogeneità dei dati, essendo la fonte Eurostat unica e la medesima per tutti i Paesi afferenti la Macroregione qui in oggetto.

Tenendo conto di queste limitazioni nei dati si è utilizzata la seguente strategia di stima:

- dove non specificato, per l'aggregato Italia¹ si sono utilizzati i dati delle 12 Regioni adriatiche e ioniche italiane e delle due Province Autonome di Trento e Bolzano;
- per gli Stati Membri dell'UE i dati sono disponibili a livello regionale (Grecia) o per ripartizioni territoriali (Slovenia e Croazia);
- per gli Stati candidati (Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro e Albania) i dati sono aggregati al livello nazionale;
- i dati utilizzati sono in generale di fonte EUROSTAT, salvo diverse specificazioni, aggiornabili annualmente. Tuttavia, mentre per i Paesi Membri dell'UE i dati disponibili sono omogenei nelle serie temporali, quelli dei Paesi candidati non sempre hanno serie temporali omogenee.

¹ Nelle tabelle di riferimento viene specificato quando il dato per l'Italia fa riferimento all'intero Paese e quando all'Euroregione italiana, nel suo complesso.

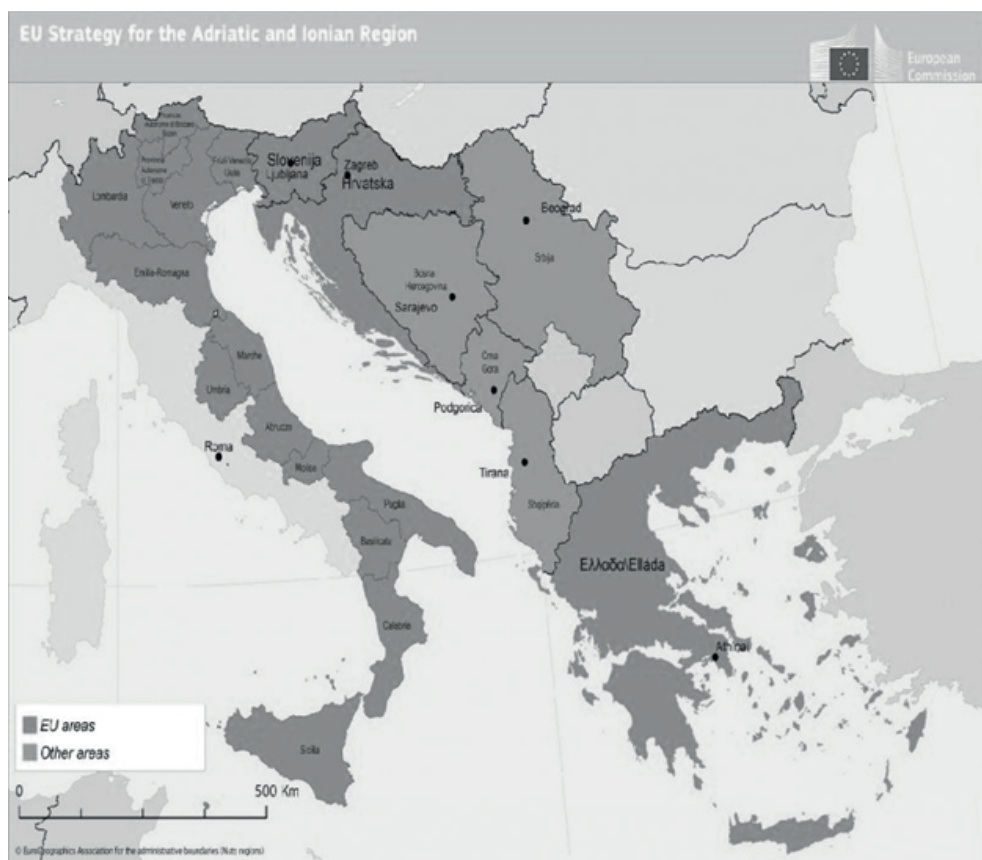


2. Aspetti territoriali e demografici

2.1 Elementi introduttivi

La Macroregione Adriatico-Ionica si estende per 570.203 Km², ovvero, il 13,18% della superficie dell'UE28; in particolare, i Paesi facenti parte della UE (Italia, Grecia, Slovenia e Croazia) occupano poco meno del 70% del totale (398.842 Km²). I Paesi candidati si estendono per 171.361 Km², tra i quali la Serbia rappresenta il 45% (con oltre 77 mila Km²).

Fig. 1 - Mappa della Macroregione Adriatico-Ionica.



Fonte: <http://www.adriatic-ionian.eu/about/the-adriatic-ionian-region>.

In termini specificamente demografici, la Macroregione registra una popolazione di 69.042.758 abitanti (1° gennaio 2015) su un totale UE28 di oltre 508 milioni, con una incidenza relativa pari al 13,5%. Le due sotto ripartizioni – Paesi UE e Paesi candidati ad entrare in UE – pesano rispettivamente per 54,5 milioni (79% del totale) e 14,4 milioni (21%) abitanti; nel dettaglio, sono le Regioni italiane rientranti nella Macrore-

gione a rappresentare la maggior quota con oltre il 54% del totale (37,5 milioni di abitanti). La quota più bassa la fa registrare il Montenegro con 622 mila residenti.

Tab. 1 - Macroregione Adriatico-Ionica - Elementi demografici - Anni 2010-2015 (valori assoluti al 1° gennaio, variazioni %).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. % 2015 /2010
Italia (Euro-Regione)	36.624.948	36.741.437	36.772.513	36.957.971	37.470.554	37.489.690	2,4
Lombardia	9.600.951	9.663.872	9.700.881	9.794.525	9.973.397	10.002.615	4,2
Provincia Autonoma di Bolzano	498.315	501.815	504.708	509.626	515.714	518.518	4,1
Provincia Autonoma di Trento	518.796	522.486	524.877	530.308	536.237	537.416	3,6
Veneto	4.841.933	4.851.958	4.853.657	4.881.756	4.926.818	4.927.596	1,8
Friuli-Venezia Giulia	1.221.569	1.220.849	1.217.780	1.221.860	1.229.363	1.227.122	0,5
Emilia-Romagna	4.306.684	4.331.343	4.341.240	4.377.487	4.446.354	4.450.508	3,3
Umbria	880.202	884.010	883.215	886.239	896.742	894.762	1,7
Marche	1.540.272	1.541.950	1.540.688	1.545.155	1.553.138	1.550.796	0,7
Abruzzo	1.307.778	1.307.273	1.306.416	1.312.507	1.333.939	1.331.574	1,8
Molise	315.536	314.342	313.145	313.341	314.725	313.348	-0,7
Puglia	4.048.007	4.053.668	4.050.072	4.050.803	4.090.266	4.090.105	1,0
Basilicata	581.140	579.358	577.562	576.194	578.391	576.619	-0,8
Calabria	1.966.336	1.962.856	1.958.418	1.958.238	1.980.533	1.976.631	0,5
Sicilia	4.997.429	5.005.657	4.999.854	4.999.932	5.094.937	5.092.080	1,9
Slovenia	2.046.976	2.050.189	2.055.496	2.058.821	2.061.085	2.062.874	0,8
Croazia	4.302.847	4.289.857	4.275.984	4.262.140	4.246.809	4.225.316	-1,8
Grecia	11.183.516	11.123.392	11.082.566	10.991.400	10.903.704	10.812.467	-3,3
Euro-Regione Paesi UE	54.158.287	54.204.875	54.186.559	54.270.332	54.682.152	54.590.347	0,8
Bosnia and Erzegovina	3.844.046	3.843.183	3.839.265	3.835.645	3.830.911	3.825.334	-0,5
Serbia	7.306.677	7.251.549	7.216.649	7.181.505	7.146.759	7.111.973	-2,7
Montenegro	619.001	619.850	620.308	620.893	621.521	622.099	0,5
Albania	2.902.000*	2.831.741	2.881.000*	2.898.782	2.895.947	2.893.005	-0,3
Euro-Regione Paesi candidati	14.671.724	14.546.323	14.557.222	14.536.825	14.495.138	14.452.411	-1,5
Totale MACROREGIONE	68.830.011	68.751.198	68.743.781	68.807.157	69.177.290	69.042.758	0,3
EU28	503.234.845	504.494.374	504.056.505	505.114.995	506.857.513	508.191.116	1,0

Fonti: Eurostat (2015). *Stima, Department of Economic and Social Affairs - United Nations (2015). Elaborazioni IPRES.

Curioso è il dato sulla densità: a fronte di 136,9 abitanti per Km² osservati nei Paesi UE afferenti la Macroregione, corrisponde una quota pari a 84,3 abitanti per Km² nelle aree pertinenti i Paesi candidati, con punte in Albania di 100,6. Il dato compless-



sivo all'intera Macroregione (121,1 ab/Kmq) è, inoltre, superiore all'omologo indice osservato nei 28 Paesi della UE (117,5).

Tab. 2 - Macroregione Adriatico-Ionica- Elementi territoriali - Anno 2013.

	Superficie in Kmq	Densità
Italia (Euro-Regione)	190.018	197,3
<i>Lombardia</i>	23.864	419,2
<i>Provincia Autonoma di Bolzano</i>	7.398	70,1
<i>Provincia Autonoma di Trento</i>	6.207	86,6
<i>Veneto</i>	18.407	267,7
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	7.862	156,1
<i>Emilia-Romagna</i>	22.453	198,2
<i>Umbria</i>	8.464	105,7
<i>Marche</i>	9.401	165,0
<i>Abruzzo</i>	10.832	122,9
<i>Molise</i>	4.461	70,2
<i>Puglia</i>	19.541	209,3
<i>Basilicata</i>	10.073	57,2
<i>Calabria</i>	15.222	129,9
<i>Sicilia</i>	25.832	197,1
Slovenia	20.273	101,8
Croazia	56.594	74,7
Grecia	131.957	81,9
Euro-Regione Paesi UE	398.842	136,9
Bosnia and Erzegovina	51.209	74,7
Serbia	77.592	91,7
Montenegro	13.812	45,0
Albania	28.748	100,6
Euro-Regione Paesi candidati	171.361	84,3
TOTALE MACROREGIONE	570.203	121,1
EU28	4.326.253	117,5

Fonti: ISTAT, http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_it.htm, <http://www.deagostini-geografia.it>. Elaborazioni IPRES.

2.2 Indicatori di natura demografica

L'andamento delle curve di natalità e mortalità evidenziano non trascurabili differenze nell'ambito della Macroregione Adriatico-Ionica. In effetti, per il 2013, a fronte di un tasso grezzo di natalità (nati vivi per mille abitanti) per le Regioni dei Paesi UE oscillante tra 8,3 e 10,2 ed una media UE28 pari a 10, corrispondono quote lievemente

più elevate nei Paesi candidati ad entrare nell'UE: si vedano Albania e Montenegro, che registrano, rispettivamente, incidenze tra il 12 ed il 12,3 per mille. Tuttavia le tendenze degli ultimi anni per entrambi le aree in questione sembrano convergere, andando ad allinearsi alla curva media europea.

Tab. 3 - Macroregione Adriatico-Ionica - Tasso grezzo di natalità (valori per mille).

Paese/regione	2005	2010	2013	Diff. 2013/2005
Italia (Euroregione)	9,3	9,2	8,3	-1,0
Slovenia	9,1	10,9	10,2	1,1
Croazia	9,9	10,1	9,4	-0,5
Grecia	9,7	10,3	8,6	-1,1
Bosnia and Erzegovina	9,0	8,7	8,0	-1,0
Serbia	9,7	9,4	9,2	-0,5
Montenegro	11,8	12,0	12,0	0,2
Albania	12,9	11,7	12,3	-0,6
UE28	10,4	10,7	10,0	-0,4

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

Minori sono le differenze tra le due sotto-ripartizioni osservate allorché si osserva il tasso grezzo di mortalità (decessi rapportati alla popolazione); in tal caso i quozienti fluttuano tra il 7,1 per mille dell'Albania e l'11,8 per mille osservato per la Croazia.

Tab. 4 - Macroregione Adriatico-Ionica - Tasso grezzo di mortalità (valori per mille).

Paese/regione	2005	2010	2013	Diff. 2013/2005
Italia (Euroregione)	10,0	10,0	10,2	0,2
Slovenia	9,4	9,1	9,4	0
Croazia	12,0	12,1	11,8	-0,2
Grecia	9,5	9,8	10,2	0,7
Bosnia and Erzegovina	9,0	9,1	9,3	0,3
Serbia	14,3	14,2	14,0	-0,3
Montenegro	9,4	9,1	9,5	0,1
Albania	6,8	6,9	7,1	0,3
UE28	9,8	9,7	9,9	0,1

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.



Gli andamenti del tasso di fecondità totale (TFT, numero di figli per donna in età feconda) vede una tendenza generalizzata e lievemente in crescita – specie per le Regioni dei Paesi UE - per effetto della presenza straniera che, come noto, ben influenza la curva di natalità delle popolazioni autoctone.

Tab. 5 - Macroregione Adriatico-Ionica: Tasso di fecondità totale.

Paese/regione	2005	2010	2013	Diff. 2013/2005
Italia (Euroregione)	1,3	1,4	1,4	0,1
Slovenia	1,3	1,6	1,5	0,3
Croazia	1,5	1,5	1,5	0,0
Grecia	1,3	1,5	1,3	0,0
Bosnia and Erzegovina	1,2	1,3	1,3	0,1
Serbia	1,5	1,4	1,4	-0,1
Montenegro	1,6	1,7	1,7	0,1
Albania	1,8	1,6	1,8	0,0
UE28	1,5	1,6	1,5	0,0

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

Cosicché, sebbene l'Albania veda flettere il proprio TFT fino al 2010, nell'ultimo quinquennio l'indice torna a salire. È, infatti, il Paese della Aquile a mantenere i livelli più alti con 1,8 figli per donna feconda a fronte di una quota pari a 1,55 osservato per l'UE28.

Tab. 6 - Macroregione Adriatico-Ionica - Speranza di vita alla nascita per sesso.

Paese/regione	2005	2010		2013	Diff. 2013/2015
		Maschi			
Italia (Euroregione)	78,4	79,9	80,5	80,5	2,1
Slovenia	73,9	76,4	77,2	77,2	3,3
Croazia	71,7	73,4	74,5	74,5	2,8
Grecia	76,7	78,0	78,7	78,7	2,0
Bosnia and Erzegovina	72,1	72,4	73,7	73,7	1,6
Serbia	70,2	71,4	72,5	72,5	2,3
Montenegro	71,4	73,6	74,1	74,1	2,7
Albania	72,1	74,7	76,0	76,0	3,9
		Femmine			
Italia (Euroregione)	83,9	85,2	85,6	85,6	1,7
Slovenia	80,9	83,1	83,6	83,6	2,7
Croazia	78,8	79,9	81,0	81,0	2,2
Grecia	82,3	83,3	84,0	84,0	1,7
Bosnia and Erzegovina	77,5	77,7	78,8	78,8	1,3
Serbia	75,6	76,6	77,7	77,7	2,1
Montenegro	77,0	78,5	79,0	79,0	2,0
Albania	77,3	79,4	80,3	80,3	3,0

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

La speranza di vita alla nascita (ovvero, il numero di anni in media che un individuo si attende di vivere al momento della nascita) fa registrare differenze abbastanza marcate - per entrambi i generi - tra la ripartizione delle Regioni appartenenti ai Paesi UE e quella dei Paesi candidati. In assoluto, le quote più elevate le riportano le Regioni italiane con 80,5 anni per i maschi, 85,6 per le femmine, valori, questi, sensibilmente superiori alle medie UE28.

Come è agevole attendersi, per altro verso, sono le Regioni della sponda balcanica a far rilevare età più basse ma comunque tendenzialmente in crescita rispetto all'ultimo decennio; quote, queste ultime, che ben si allineano ai valori della Croazia. In prospettiva, l'allineamento dei modelli demografici europei non può che influenzare anche le curve di natalità, fecondità e mortalità dell'intera area candidata ad entrare nella UE, andando ad assottigliare sempre di più le relative differenze attualmente riscontrabili per i territori facenti parte della Macroregione.

3. L'economia

Il Prodotto interno lordo della Macroregione Adriatico-Ionica è stimato pari a circa 1.328 miliardi di euro nel 2013, il 9,8% del totale dei 28 Paesi UE e dei quattro Paesi candidati considerati. I Paesi dell'Unione Europea rappresentano il 9,4%, mentre gli altri quattro Paesi candidati rappresentano lo 0,4% del totale. Le sole 12 Regioni italiane e le due Province Autonome di Trento e Bolzano rappresentano il 7,4% del totale. La quota dei Paesi UE (le 12 Regioni e le due Province Autonome di Trento e Bolzano per l'Italia, la Slovenia, la Croazia e la Grecia) rappresenta il 95,6% del totale considerato. Le 12 Regioni e le due Province Autonome di Trento e Bolzano dell'Italia rappresentano il 76,0% del totale del PIL della Macroregione Adriatico-Ionica.

Tab. 7 - Macroregione Adriatico-Ionica - Prodotto interno lordo (valori assoluti in milioni di euro correnti e valori %).

Macroregione Adriatico-Ionica	2013	Var % rispetto 2011
Italia	1.009.285	-1,9
Grecia	182.438	-12,2
Croazia	43.562	-2,6
Slovenia	36.144	-2,0
<i>Totale area UE</i>	<i>1.271.429</i>	<i>-3,5</i>
Montenegro*	3.149	-2,6
Albania	8.419	-9,2
Bosnia ed Erzegovina	13.446	2,0
Serbia	31.980	1,6
<i>Totale area non UE</i>	<i>56.994</i>	<i>-0,3</i>
Totale Macroregione	1.328.423	-3,4
<i>Totale UE 28</i>	<i>13.518.112</i>	<i>+2,6</i>
	% su PIL EU 28+4 Stati non UE	
Area UE	9,4	-0,6
Area non UE	0,4	0,0
Totale Macroregione	9,8	-0,6

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Il dato è disponibile per il 2012.



In termini dinamici, rispetto al 2011 (primo anno disponibile per omogeneità della nuove stime di contabilità nazionale secondo gli standard Eurostat – SEC2010) il Prodotto interno lordo della Macroregione Adriatico-Ionica diminuisce del 3,4% contro un incremento del 2,6% dei 28 Paesi UE nello stesso periodo. Pertanto, negli anni della crisi aumenta il divario tra le due Macro aree.

Una disaggregazione territoriale consente di evidenziare come le maggiori riduzioni in termini percentuali abbiano riguardato i Paesi dell'UE (-3,5%), rispetto ad una modesta contrazione, pari allo 0,3% dei Paesi candidati.

Tuttavia, ci sono importanti differenze tra i diversi Paesi. Infatti, per i Paesi dell'UE si va da una contrazione massima del PIL nominale del 12,2% della Grecia e dell'1,9% delle 12 Regioni e delle due Province Autonome di Trento e Bolzano per l'Italia, a riduzioni del 2,0% per la Slovenia e del 2,6% per la Croazia.

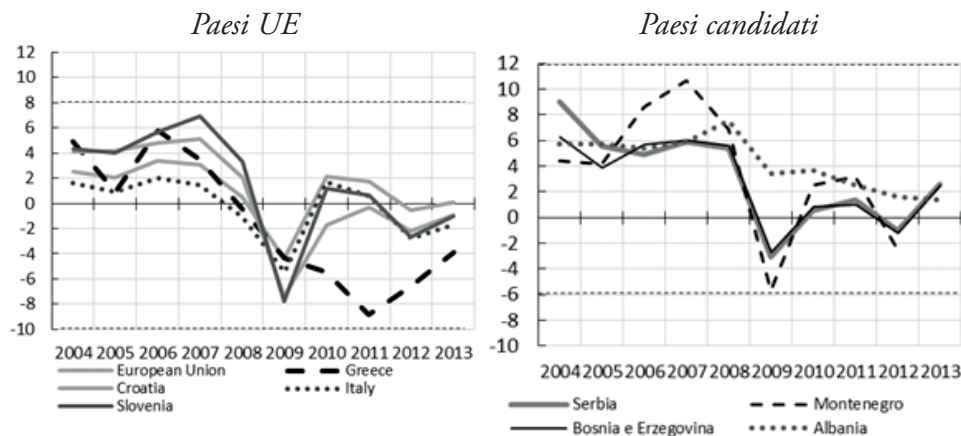
Per i Paesi candidati si va dalla contrazione massima dell'Albania (-9,2%), e del Montenegro, (-2,6%), ai valori positivi della Serbia (+1,6%) e della Bosnia ed Erzegovina (+2%).

In conseguenza di queste dinamiche, il peso della Macroregione Adriatico-Ionica diminuisce nello stesso periodo di 0,6 punti percentuali, a causa soprattutto dei Paesi UE.

Il tasso di crescita reale del PIL nel corso dell'ultimo decennio è stato sistematicamente inferiore per i Paesi della UE rispetto ai Paesi candidati. Infatti, la banda di oscillazione per i primi è compresa tra un +8% e un -10%, mentre per i secondi la fascia di oscillazione è compresa tra un +12% e un -6%.

Anche l'effetto della crisi sembra essersi manifestata in maniera meno pesante sulla dinamica annuale del PIL tra i Paesi UE e quelli candidati.

Fig. 2 - Macroregione Adriatico-Ionica - Tassi di crescita reale del PIL rispetto all'anno precedente (valori percentuali).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

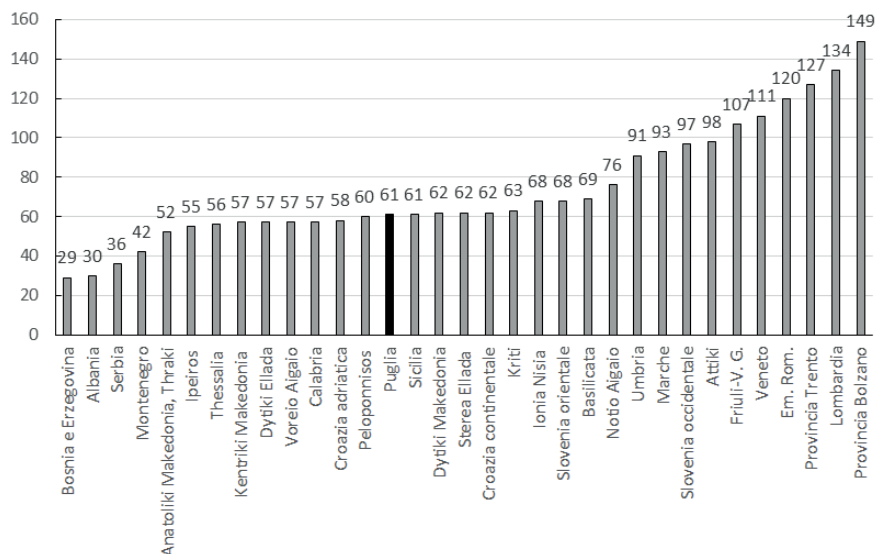
È molto ampia la variabilità del reddito pro-capite misurato in termini di parità di potere di acquisto (PPS) tra le Regioni della Macroregione Adriatico-Ionica. Infatti, posto uguale a cento il reddito pro capite medio dei 28 Paesi UE nel 2013, si va da un indice di 149 per la Provincia Autonoma di Bolzano, ad un valore di 29 per Bosnia ed Erzegovina.

È da sottolineare come la Puglia registri un indice pari a 61 e si trovi tra la Sicilia e il Peloponneso.

Inoltre sono da avanzare altre tre considerazioni:

- i Paesi candidati si collocano tutti nella parte inferiore della classifica: tra 29 (Bosnia ed Erzegovina) e 42 (Montenegro);
- vi è una elevata variabilità interregionale: si pensi, ad esempio, alla differenza di ben 15 punti percentuali tra l'Esige Meridionale (76) e l'Umbria (91);
- nella parte alta della classifica, per valori dell'indice superiori a 91, si trovano in maggioranza Regioni italiane e due Regioni non italiane: Slovenia occidentale (97) e Attica (98).

Fig. 3 - Macroregione Adriatico-Ionica - Reddito pro-capite a parità di potere di acquisto - Anno 2013 (UE 28=100).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Il dato del Montenegro è disponibile per il 2012.

A fronte di una ampia variabilità tra Regioni, ripartizioni territoriali e Paesi candidati, si rilevano anche notevoli differenze intraregionali all'interno dei quattro Paesi UE della Macroregione Adriatico-Ionica.

Infatti, con riferimento al primo aspetto (ampia variabilità) si va da un valore minimo del reddito pro-capite a parità di potere di acquisto di 7.600 euro della Bosnia ed Erzegovina ad un massimo di 39.600 euro della Provincia Autonoma di Bolzano.



Tab. 8 - Macroregione Adriatico-Ionica - Reddito per abitante a parità di potere di acquisto. Anno 2013 (valori assoluti in euro).

		Max		Min	Media Paese
<i>Regioni e Paesi UE</i>					
Italia	Provincia di Bolzano	39.600	Calabria	16.100	26.300
Grecia	Attica	26.100	Macedonia Orientale e Tracia	13.900	19.400
Croazia	Croazia continentale	16.400	Croazia Adriatica	15.400	16.100
Slovenia	Slovenia occidentale	25.900	Slovenia orientale	18.100	21.800
<i>Paesi candidati</i>	Montenegro*	10.863	Bosnia ed Erzegovina	7.600	

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. Montenegro anno 2012.

Per quanto riguarda il secondo aspetto (differenze intraregionali), differente variabilità all'interno di ciascuno Paese, si va da una differenza (tra il massimo ed il minimo del reddito pro-capite a parità di potere di acquisto) di 23.500 euro per l'Italia, di 1.000 euro per le Regioni della Croazia, di 7.800 per le Regioni della Slovenia.

4. Il mercato del lavoro

Le forze di lavoro della Macroregione Adriatico-Ionica sono stimate per un ammontare pari a circa 28,8 milioni di persone, di cui 24,1 milioni occupati e 4,7 milioni di disoccupati. Questi rappresentano rispettivamente l'11,6% delle forze di lavoro, il 10,9% degli occupati e il 17,1% dei disoccupati totali dei 28 Paesi UE e dei 4 Paesi candidati.

Tab. 9 - Macroregione Adriatico-Ionica - Occupazione, disoccupazione e forze di lavoro - Anno 2013 (valori assoluti in migliaia e valori %, persone in età da 15 anni o più).

Regioni/Paesi	Occupazione	Disoccupazione	Forze di lavoro
Italia (Euroregione)	13.876	1.794	15.669
Grecia	3.513	1.330	4.844
Croazia	1.524	318	1.842
Slovenia	906	102	1.008
<i>Totale UE</i>	<i>19.819</i>	<i>3.544</i>	<i>23.362</i>
Montenegro*	202	47	249
Albania*	962	178	1.140
Bosnia ed Erzegovina*	822	312	1.133
Serbia*	2.311	630	2.941
<i>Totale non UE</i>	<i>4.296</i>	<i>1.167</i>	<i>5.463</i>
Totale Adriatico-Ionico	24.115	4.711	28.826
In % su totale EU 28 + 4 Paesi candidati			
Totale UE	9,0	12,9	9,4
Totale non UE	2,0	4,2	2,2
Totale Adriatico-Ionica	10,9	17,1	11,6

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Stime IPRES su dati Eurostat.

Tab. 10 - Macroregione Adriatico-Ionica - Tassi di occupazione, disoccupazione e tasso di attività, 2013 (valori %).

Regioni/Paesi	Tasso di attività 15-64	Tasso di occupazione 15-64	Tasso di disoccupazione		
			Totale	Di lunga durata	15-24 anni
Lombardia	70,5	64,8	8,0	50,4	30,8
Provincia di Bolzano	74,8	71,4	4,4	26,3	12,1
Provincia di Trento	70,1	65,5	6,5	32,8	23,4
Veneto	68,3	63,1	7,6	49,8	25,7
Friuli-Venezia Giulia	68,3	63,0	7,7	43,4	24,5
Emilia-Romagna	72,4	66,2	8,4	44,6	33,6
Umbria	68,0	60,9	10,3	47,1	37,2
Marche	68,7	61,1	10,9	50,8	36,2
Abruzzo	62,1	55,0	11,3	58,3	36,3
Molise	56,5	47,6	15,6	60,2	48,6
Puglia	52,9	42,3	19,7	58,0	49,7
Basilicata	54,6	46,2	15,2	63,7	55,6
Calabria	50,3	38,9	22,3	64,3	55,4
Sicilia	49,9	39,3	21,0	64,9	54,3
Grecia	67,5	48,8	27,5	67,1	58,3
Croazia	63,7	52,5	17,3	63,6	50,0
Slovenia	70,5	63,3	10,1	51,0	21,6
Montenegro*	58,9	47,9	19,5	16,0	41,6
Albania	59,9	50,6	15,6	11,4	30,2
Bosnia ed Erzegovina	54,5	39,5	27,5	22,8	59,1
Serbia	61,6	49,9	22,1	16,8	49,4
UE 28	71,9	64,0	10,9	5,1	23,8

Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Il dato è disponibile per il 2012.

Le dodici Regioni adriatiche e ioniche e le due Province Autonome di Trento e Bolzano dell'Italia rappresentano rispettivamente il 57,5% degli occupati, il 38,1% dei disoccupati e il 54,4% delle forze di lavoro dell'intera Macroregione Adriatico-Ionica.

La variabilità dei principali indicatori del mercato del lavoro è molto ampia tra le diverse Regioni.

Per quanto riguarda le Regioni appartenenti alla UE:

- in termini di *tasso di attività* si va da un massimo del 74,8% (Provincia Autonoma di Bolzano) ad un minimo del 49,9% (Sicilia);
- in termini di *tasso di occupazione* si va da un massimo della Provincia Autonoma di Bolzano (71,4%) ad un minimo della Calabria (38,9%);
- in termini di *tasso di disoccupazione* si va da un massimo del 31,6% della Macedonia occidentale (Grecia) ad un minimo del 4,4% della Provincia Autonoma di Bolzano;



- in termini di *tasso di disoccupazione giovanile* (15-24 anni) si va da un massimo del 70,4% della Macedonia occidentale (Grecia) ad un minimo del 12,1% della Provincia Autonoma di Bolzano;
- in termini di *tasso di disoccupazione di lunga durata* (oltre dodici mesi in condizione di disoccupazione) si va da un massimo del 72,8% della Grecia occidentale ad un minimo del 26,3% della Provincia Autonoma di Bolzano.

Tab. 11 - Macroregione Adriatico-Ionica - Variabilità regionale dei principali indicatori del mercato del lavoro - Anno 2013.

Indicatori	UE		Non UE	
	Max	Min	Max	Min
Tasso di attività	Provincia Autonoma di Bolzano (74,8%)	Sicilia (49,9%)	Serbia (61,6%)	Bosnia ed Erzegovina (54,5%)
Tasso di occupazione	Provincia Autonoma di Bolzano (71,4%)	Calabria (38,9)	Albania (50,6%)	Bosnia ed Erzegovina (39,5%)
Tasso di disoccupazione	Macedonia occidentale (31,6%)	Provincia Autonoma di Bolzano (4,4%)	Bosnia ed Erzegovina (27,5%)	Albania (15,6%)
Tasso di disoccupazione di lunga durata	Grecia occidentale (72,8%)	Provincia Autonoma di Bolzano (26,3%)	Bosnia ed Erzegovina (22,8%)	Albania (11,4%)
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	Macedonia occidentale (70,4%)	Provincia Autonoma di Bolzano (12,1%)	Bosnia ed Erzegovina (59,1%)	Albania (30,2%)

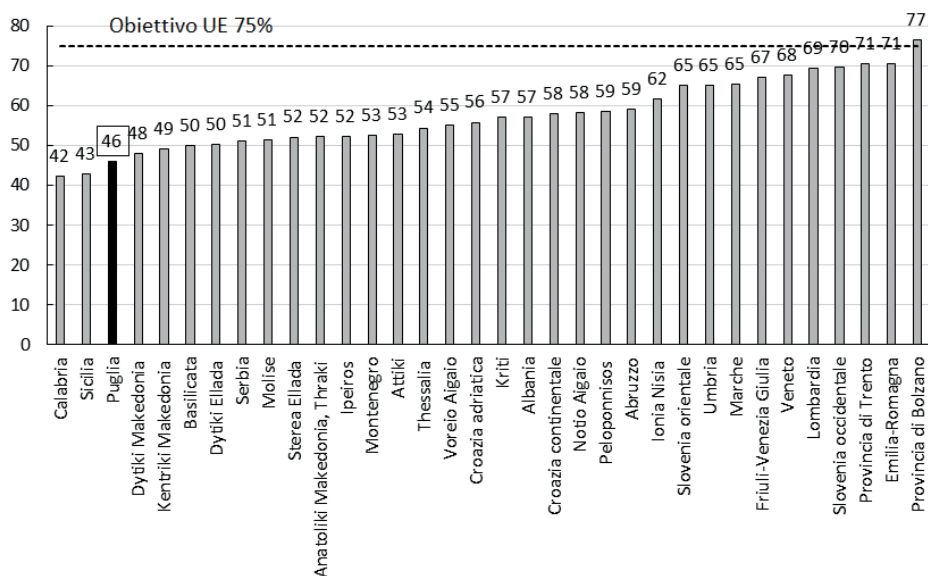
Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

Per quanto riguarda gli Stati appartenenti ai Paesi candidati:

- in termini di *tasso di attività* si va da un massimo del 61,6% della Serbia ad un minimo del 54,5% della Bosnia ed Erzegovina;
- in termini di *tasso di occupazione* si va da un massimo dell'Albania con un valore pari a 50,6% ad un minimo della Bosnia ed Erzegovina (39,5%);
- in termini di *tasso di disoccupazione* si va da un massimo del 27,5% della Bosnia ed Erzegovina ad un minimo del 15,6% dell'Albania;
- in termini di *tasso di disoccupazione giovanile* (15-24 anni) si va da un massimo del 59,1% della Bosnia ed Erzegovina ad un minimo del 30,2% dell'Albania;
- in termini di *tasso di disoccupazione di lunga durata* (oltre dodici mesi in condizione di disoccupazione) si va da un massimo del 22,8% della Bosnia ed Erzegovina ad un minimo dell'11,4% dell'Albania.

Se si prende in considerazione il tasso di occupazione 20-64 anni, che costituisce un obiettivo dell'Unione Europea dell'Agenza 2020 (valore target fissato al 75%), si può osservare la grande distanza che esiste dal raggiungimento dell'obiettivo per la maggior parte delle Regioni appartenenti alla UE e per i quattro Paesi candidati.

Fig. 4 - Tasso di occupazione 20-64 anni e obiettivo UE 2020 - 2013 (valori %).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

Solo la Provincia Autonoma di Bolzano ha già superato nel 2013 l'obiettivo fissato in ambito UE con un valore pari al 77%; l'Emilia Romagna e la Provincia Autonoma di Trento sono molto vicini al valore obiettivo, così come la Slovenia occidentale (70%).

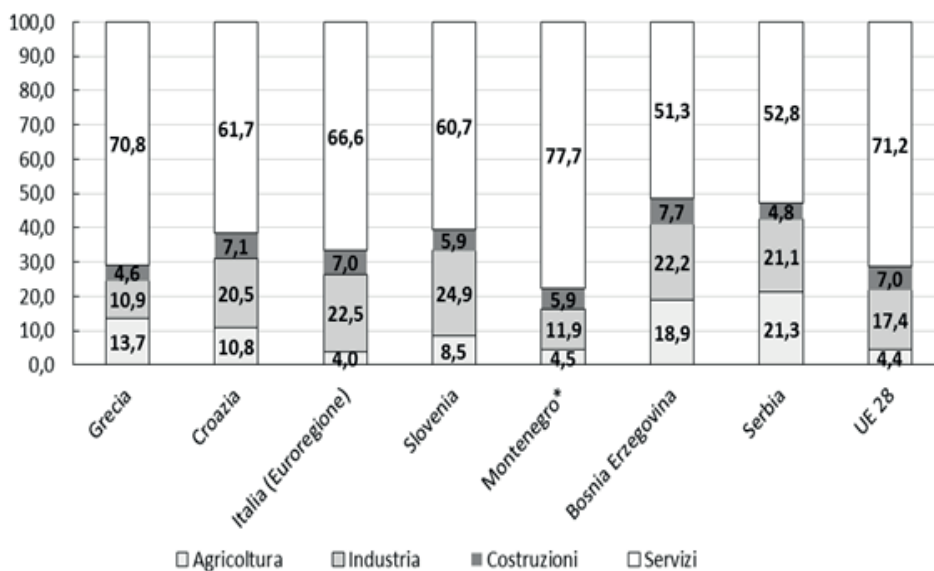
È da sottolineare come le tre Regioni con il più basso tasso di occupazione in età 20-64 anni siano Puglia (46%), Sicilia (43%) e Calabria (42%).

Sotto il profilo della distribuzione macro settoriale dell'occupazione sono da rilevare significative differenze tra le diverse aree della Macroregione Adriatico-Ionica.

Anzitutto emerge con molta evidenza la dimensione del settore industriale tra le Regioni della Slovenia, con una quota del 25%, superiore di circa otto punti percentuali alla media UE 28. Le Regioni italiane e la Bosnia ed Erzegovina, con il 22% del totale dell'occupazione, si collocano in seconda posizione con un valore superiore di circa cinque punti percentuali alla media dei 28 Paesi UE (17%). Le Regioni della Grecia mostrano la quota più bassa dell'occupazione industriale sul totale rispetto alle altre aree territoriali (appena l'11%).



Fig. 5 - Macroregione Adriatico-Ionica - Distribuzione dell'occupazione per macro settori - Anno 2013 (valori %).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Il dato è disponibile per il 2012. Dato su Albania non disponibile.

In secondo luogo, si osserva come la Bosnia ed Erzegovina e la Serbia abbiano circa un quinto dell'occupazione totale nell'agricoltura. Nell'ambito delle Regioni appartenenti alla UE la Grecia mostra la più elevata quota di occupati in agricoltura (14%), mentre le Regioni adriatiche e ioniche italiane hanno una quota in linea con la media UE 28.

In terzo luogo, l'occupazione nei servizi di mercato e pubblici supera il 50% del totale in tutti i Paesi con un minimo del 51,3% della Bosnia ed Erzegovina ed un massimo del 77,7% del Montenegro. Tra i Paesi UE è la Grecia ad avere la maggiore quota di occupazione nei servizi (70,8%) in linea con la media UE 28.

5. L'interscambio commerciale

L'analisi dell'interscambio commerciale² è stata articolata in relazione: ai flussi di esportazioni, importazioni e interscambio complessivo all'interno dell'area; al Prodotto

² I dati relativi al valore dell'import e dell'export per i quattro Stati Membri (Italia, Grecia, Croazia, Slovenia) sono di fonte Eurostat: l'Istituto Europeo di Statistica fornisce il dettaglio in Euro degli scambi commerciali tra tutti i Paesi Membri e ciascuno dei Paesi Partner, oltre che con il resto del Mondo. I dati relativi al valore dell'import e dell'export per i quattro Paesi candidati all'ingresso nella UE (Albania, Montenegro, Serbia e Bosnia) sono tratti dai rispettivi Istituti Nazionali di Statistica, che forniscono una quantificazione dettagliata del valore del commercio estero dei propri Paesi sia con ciascuno degli Stati Membri della UE sia con i principali Paesi del resto del Mondo. Nel caso dell'Albania, della Serbia e della Bosnia, il dato, di-

Interno Lordo (PIL) delle Euroregioni italiane, dei singoli Paesi e della Macroregione nel suo complesso; alla quota dell'interscambio interno alla Macroarea dei singoli Paesi rispetto al totale Mondo e al totale dell'Unione Europea a 28 Stati³ più i quattro Paesi candidati.

Le esportazioni all'interno della Macroarea ammontano a circa 31,8 miliardi di euro in valori correnti nel 2014, di cui circa 25,3 miliardi di euro per le Regioni che appartengono alla UE e circa 6,5 miliardi di euro per i Paesi candidati.

Le importazioni all'interno della Macroarea ammontano a circa 31,5 miliardi di euro correnti nel 2014, di cui circa 22,3 miliardi di euro per le Regioni che appartengono alla UE e circa 9,2 miliardi di euro per i Paesi candidati.

L'interscambio complessivo all'interno della Macroarea ammonta a circa 63,4 miliardi di euro correnti nel 2014, di cui 47,5 miliardi di euro per le Regioni che appartengono alla UE e circa 15,9 miliardi di euro per i Paesi candidati.

Per quanto riguarda le Regioni italiane che fanno parte della Macroregione le *esportazioni* ammontano a circa 10,4 miliardi di euro correnti nel 2014, il 77% delle esportazioni totali dell'Italia verso le altre aree della Macroregione; le *importazioni* ammontano a circa 6,6 miliardi di euro correnti nel 2014, il 67,7% delle importazioni totali dell'Italia dai Paesi della Macroregione; l'*interscambio* complessivo ammonta a circa 17 miliardi di euro correnti nel 2014, il 73,7% dell'interscambio totale dell'Italia con gli altri Paesi della Macroregione.

sponibile nella valuta nazionale o in dollari americani, è stato trasformato in Euro, attraverso l'applicazione del tasso di cambio medio annuo relativo alle annualità considerate, reso disponibile dalla Banca Centrale Europea (per Serbia e Bosnia) e dalla Banca Centrale Albanese (per l'Albania).

Nello specifico:

- l'Istituto Albanese di Statistica fornisce i dati relativi all'import e all'export del Paese per ciascuno dei partner in Lek albanesi. Si è quindi proceduto a calcolare i valori corrispondenti in Euro, utilizzando il tasso di cambio medio annuale tra Lek/Euro per le annualità considerate (2013-2014), disponibile sul sito della Banca Centrale Albanese;
- l'Istituto di Statistica del Montenegro fornisce i valori in Euro del commercio estero del Paese;
- l'Istituto Serbo di Statistica fornisce i dati relativi all'import e all'export del Paese per ciascuno dei partner in dollari americani, che sono stati convertiti in Euro utilizzando il tasso di cambio medio annuale tra USD\$/€ per le annualità considerate (2013-2014), disponibile sul sito della Banca Centrale Europea;
- l'Istituto Bosniaco di Statistica fornisce i dati relativi all'import e all'export del Paese per ciascuno dei partner in dollari americani, che sono stati convertiti in Euro utilizzando il tasso di cambio medio annuale tra USD\$/€ per le annualità considerate (2013-2014), disponibile sul sito della Banca Centrale Europea.

³ Si sono utilizzate diverse fonti di dati:

UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade>; Montenegro: <http://www.monstat.org/eng>; Albania: <http://www.instat.gov.al/en/figures/statistical-databases>; http://www.bankofalbania.org/web/exchange_rates_archive_2372_2.php; Bosnia ed Erzegovina: http://www.bhas.ba/index.php?option=com_publicacija&view=publicacija_pregled&id; http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.EXR.A.USD.EUR.SP00.A; Serbia: <http://webzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportView.aspx?rptKey>.



Tab. 12a. - Macroregione Adriatico-Ionica - Esportazioni, importazioni e interscambio totale interno - Anno 2014 (valori assoluti in euro correnti).

Regioni e Paesi	Export	Import	Interscambio Totale	Saldo Bilancia Commerciale
Italia (Euroregione)	10.435.900.799	6.573.410.042	17.009.310.841	3.862.490.757
<i>di cui Puglia</i>	<i>639.048.207</i>	<i>458.414.796</i>	<i>1.097.463.003</i>	<i>180.633.411</i>
Grecia	3.501.788.925	4.392.722.439	7.894.511.364	-890.933.514
Croazia	4.667.652.841	5.239.625.984	9.907.278.825	-571.973.143
Slovenia	6.668.982.910	6.052.609.561	12.721.592.471	616.373.349
Albania	1.057.297.797	1.824.645.519	2.881.943.316	-767.347.723
Bosnia ed Erzegovina	2.020.421.528	3.130.766.278	5.151.187.806	-1.110.344.750
Montenegro	208.575.981	1.064.867.185	1.273.443.165	-856.291.204
Serbia	3.267.669.627	3.267.669.627	6.535.339.255	0
Totale	31.828.290.408	31.546.316.635	63.374.607.043	281.973.773

Fonte: Elaborazioni IPRES su diverse fonti di dati (cfr. nota 3).

Tab. 12b. Macroregione Adriatico-Ionica - Esportazioni, importazioni e interscambio totale interno - Anno 2014 (variazione % rispetto al 2013).

	Export	Import	Interscambio Totale
Italia (Euroregione)	8,3	6,9	7,7
<i>di cui Puglia</i>	<i>19,5</i>	<i>25,9</i>	<i>22,1</i>
Grecia	1,2	2,1	1,7
Croazia	11,7	12,9	12,3
Slovenia	6,2	0,8	3,6
Albania	14,3	4,0	7,6
Bosnia ed Erzegovina	0,1	4,2	2,6
Montenegro	-25,2	-2,0	-6,7
Serbia	-0,4	-0,4	-0,4
Totale	4,9	4,5	4,7

Fonte: Elaborazioni IPRES su diverse fonti di dati (cfr. nota 3).

Per le Euroregioni italiane, nel 2014, si registra un saldo attivo di circa 3,9 miliardi di euro correnti su un totale di circa 282 milioni di euro della Macroregione. Nello stesso anno, la Puglia rileva i seguenti flussi con gli altri Paesi della Macroregione:

- le *esportazioni* ammontano a circa 639 milioni di euro correnti;
- le *importazioni* ammontano a circa 458 milioni di euro correnti;
- l'*interscambio* complessivo ammonta a circa 1,1 miliardi di euro correnti;
- il *saldo della bilancia commerciale* è attivo e pari a circa 181 milioni di euro correnti.

Rispetto all'anno precedente il volume dell'interscambio commerciale è aumentato del 4,7% nella Macroregione, di cui 4,9% in termini di esportazioni e 4,5% in termini di importazioni.

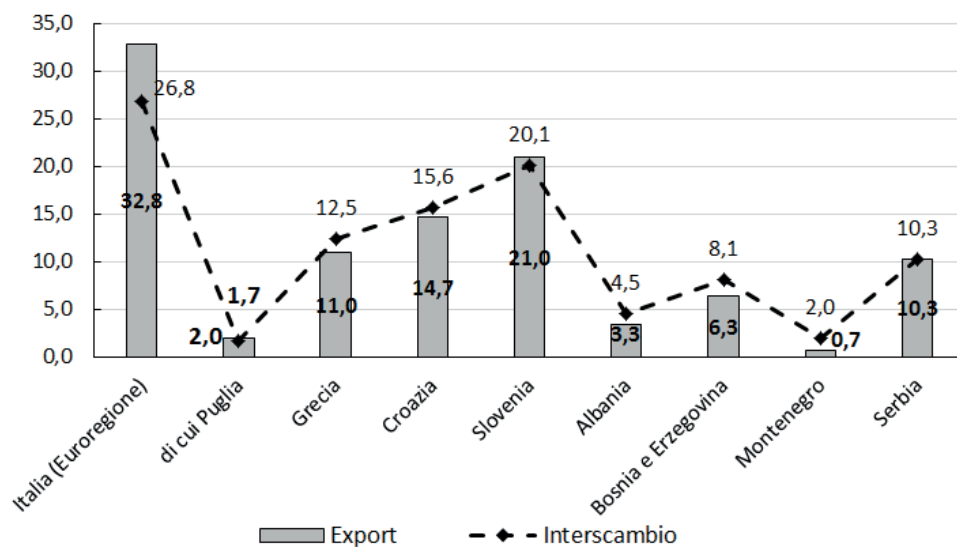
Tuttavia, le dinamiche interne sono state molto differenziate: aumenta in modo significativo l'interscambio della Croazia (+12,3%), così come quello delle Euroregioni italiane e dell'Albania (intorno al 7,7% e al 7,6%); nettamente più contenute sono le variazioni positive della Grecia, della Slovenia e della Bosnia ed Erzegovina. Una contrazione si rileva, invece, per il Montenegro (molto significativa con -6,7%) e per la Serbia (più contenuta con appena -0,4%).

In questo ambito, la Puglia fa registrare un elevato incremento dell'interscambio pari a circa il 22,1%, con una maggior valore delle importazioni (+25,9%) rispetto alle esportazioni (+19,5%).

Le Regioni appartenenti alla UE rappresentano il 75% dell'interscambio complessivo all'interno dell'area, di cui il 79,4% in termini di esportazioni e il 70,6% in termini di importazioni.

I Paesi con la maggior quota di interscambio all'interno dell'area sono: le 12 Regioni adriatiche e ioniche e le due Province Autonome di Bolzano e Trento dell'Italia (con una quota del 26,8% del totale) e le Regioni della Slovenia (con una quota del 20,1%) del totale.

Fig. 6 - Macroregione Adriatico-Ionica - Quota % di esportazioni e interscambio interno per Paese - Anno 2014 (Totale Macroregione=100).



Fonte: Elaborazioni IPRES su diverse fonti di dati (cfr. nota 3).

È importante sottolineare che poco più del 50% delle esportazioni all'interno della Macroregione si concentra nelle Regioni adriatiche e ioniche italiane (32,8%) e nelle Regioni della Slovenia (21%).



La Puglia rappresenta una quota pari al 2% di esportazioni e all'1,7% dell'interscambio totale.

L'analisi di alcuni indicatori caratteristici evidenzia da un lato la rilevanza dell'interscambio della Macroregione nella UE a 28 Paesi e nel mondo, dall'altro una notevole differenziazione interna tra i diversi Paesi della stessa Macroregione.

Considerando la quota di esportazioni in rapporto al PIL per il 2013, ultimo anno disponibile, la Macroregione rileva un valore di circa il 2,4%, mentre l'interscambio complessivo è pari al 4,8%. Questo valore medio è il risultato di situazioni molto differenti tra i Paesi della Macroregione. Infatti, si osservano valori che vanno da un minimo dell'1% delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ad un massimo intorno al 17,4% del PIL per la Slovenia.

Tab. 13 - Macroregione Adriatico-Ionica - Esportazioni e interscambio interno in rapporto al PIL, al totale Mondo e al totale UE28 più i 4 Paesi candidati (valori %).

	In % su PIL - 2013		In % su totale Mondo 2014		In % su totale EU28+4 Paesi candidati - 2014	
	Export	Interscambio	Export	Interscambio	Export	Interscambio
Italia (Euroregione)	1,0	1,6	2,6	2,3	4,0	4,7
<i>di cui Puglia</i>	<i>1,0</i>	<i>1,6</i>	<i>7,9</i>	<i>6,5</i>	<i>14,1</i>	<i>14,0</i>
Grecia	1,9	4,3	12,9	10,5	26,3	21,4
Croazia	9,6	20,2	45,4	36,5	54,6	44,1
Slovenia	17,4	34,0	24,5	24,1	30,1	31,0
Albania	11,0	31,8	57,9	50,0	72,7	70,8
Bosnia ed Erzegovina	15,0	37,4	45,5	40,5	53,7	54,2
Montenegro	8,9	43,4	62,3	60,1	84,8	74,8
Serbia	10,3	20,5	30,9	27,1	44,1	41,9
Totale	2,4	4,8	6,6	6,7	11,5	11,4

Fonte: Elaborazioni IPRES su diverse fonti di dati (cfr. nota 3).

In termini di interscambio totale, la Macroregione rileva un valore pari a circa il 4,8% del PIL complessivo, con notevoli differenze interne: da un minimo dell'1,6% delle Regioni adriatiche e ioniche e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ad un massimo intorno al 43,4% del PIL per il Montenegro.

Le esportazioni totali all'interno della Macroregione rappresentano l'11,5% del totale delle esportazioni all'interno dei 28 Paesi UE e dei 4 Paesi candidati, con una variazione tra i Paesi che va da un valore minimo del 4% delle Regioni adriatiche e ioniche e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ad un massimo dell'84,8% del Montenegro o del 72,7% dell'Albania.

L'interscambio totale interno alla Macroregione rappresenta l'11,4% dell'interscambio totale all'interno dei 28 Paesi UE e dei 4 Paesi candidati con una variazione tra i Paesi che va da un valore minimo del 4,7% delle Regioni italiane e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ad un massimo del 74,8 % del Montenegro o del 70,8 dell'Albania.

Considerando le esportazioni e l'interscambio complessivo a livello *Mondo*, si possono avanzare le seguenti considerazioni:

- le esportazioni totali della Macroregione sul totale *Mondo* rappresentano il 6,6%, con una variazione tra i Paesi che va da un valore minimo del 2,6% delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ad un massimo dell'62,3% del Montenegro o del 57,9% dell'Albania;
- l'interscambio totale della Macroregione sul totale *Mondo* rappresenta il 6,7% con una variazione tra i Paesi che va da un valore minimo del 2,3% delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ad un massimo del 60,1% del Montenegro o del 50% dell'Albania.

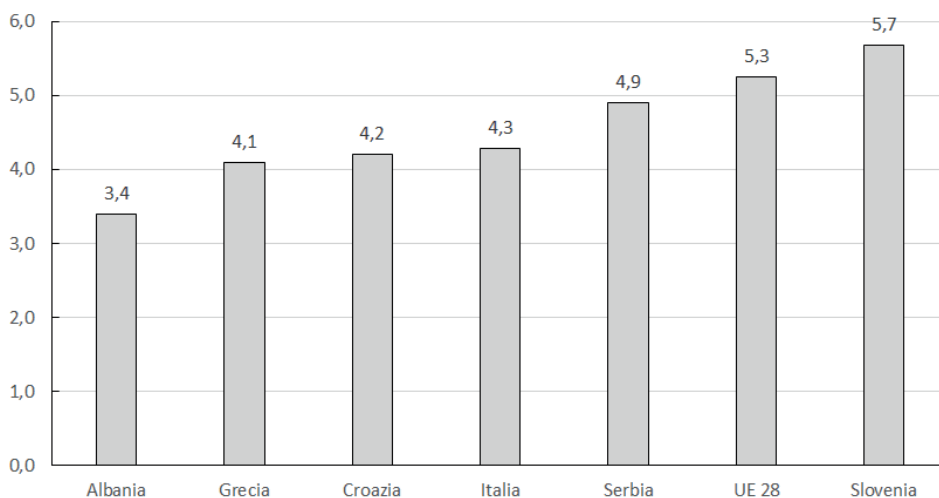
6. L'istruzione

L'analisi dell'istruzione è circoscritta ad alcuni indicatori che fanno riferimento agli obiettivi target della strategia Europea 2020, anche in funzione della limitata disponibilità di dati relativa ai Paesi candidati.

Un primo indicatore di particolare rilevanza è la spesa pubblica per l'istruzione, comprensiva di tutti i livelli in cui essa è articolata. Questa è stata calcolata in relazione al PIL, al fine di rendere comparabile i dati tra i diversi Paesi. Inoltre, il dato è disponibile a livello nazionale e non è articolato a livello regionale. Pertanto la comparazione, per quanto riguarda l'Italia, è rispetto all'intero Paese e non alle 12 Regioni adriatiche e ioniche e alle due Province Autonome di Trento e Bolzano. Vi è una notevole disparità in termini di spesa pubblica per l'istruzione in percentuale sul PIL tra i diversi Paesi della Macroregione. Solo la Slovenia mostra un valore superiore a quello medio UE a 28 Paesi (rispettivamente 5,7% e 5,3%).

L'Italia rileva un valore pari a 4,3% del PIL, un punto percentuale inferiore a quello medio UE 28, mentre l'Albania ha il valore più basso della spesa in percentuale sul PIL (circa 2 punti percentuali in meno rispetto alla media UE 28).

Fig. 7 - Spesa pubblica totale per l'istruzione in % del PIL - Anno 2011 (valori %).





Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. Il dato per Grecia è del 2005, il dato per la Serbia e l'Albania è del 2012. Non è disponibile il dato per il Montenegro e la Bosnia ed Erzegovina.

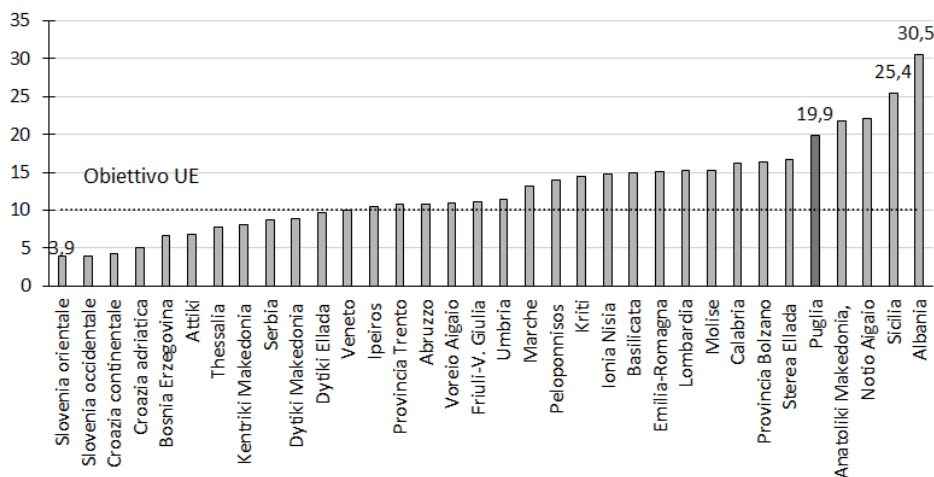
Un secondo indicatore utilizzato riguarda l'abbandono dell'istruzione e della formazione dei giovani tra i 18 e i 24 anni. Questo è un indicatore target della strategia Europea 2020 che ha fissato l'obiettivo di portare al 10% il tasso di abbandono dell'istruzione, da raggiungere entro il 2020 attraverso le politiche strutturali.

Per questo indicatore è stato possibile analizzare i dati a livello delle Regioni, per i Paesi che appartengono alla UE. Si può notare come il tasso di abbandono prematuro dell'istruzione e della formazione da parte dei giovani sia molto differenziato tra Regioni e Paesi candidati e tra Regioni dello stesso Paese.

Anzitutto è da osservare che su 34 Regioni della Macroregione, 12 (il 35,3%) sono già al di sotto dell'obiettivo target; 6 unità territoriali sono, invece, tra il 10% ed il 12%, mentre il rimanente 47% mostra un valore superiore al 12%.

La Puglia registra una quota pari al 19,9% nel 2013, circa il doppio dell'obiettivo target. L'Albania rileva il maggior tasso di abbandono con il 30,5%, seguita dalla Sicilia con il 25,4%.

Fig. 8 - Macroregione Adriatico-Ionica - Giovani 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi - Anno 2013 (valori %).

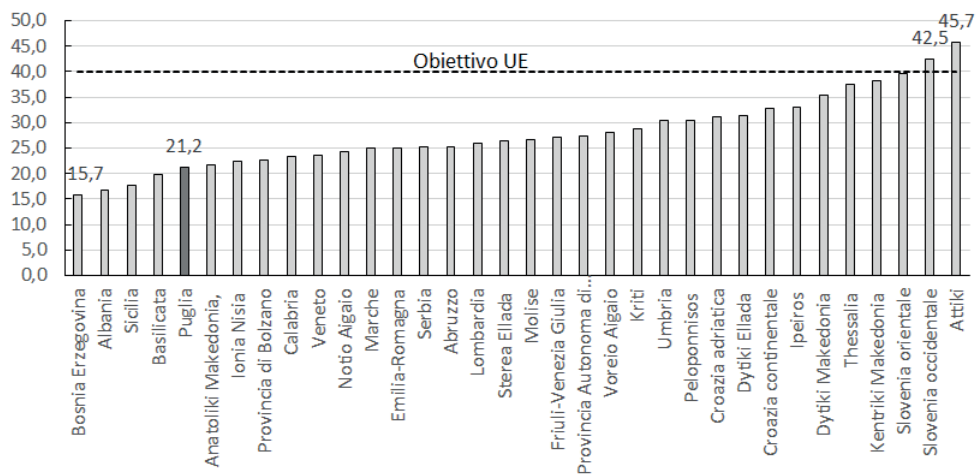


Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. Il dato per il Montenegro non è disponibile.

Un terzo indicatore osservato concerne la popolazione in età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un titolo di studio universitario.

Anche per questo indicatore la strategia Europea 2020 fissa un obiettivo target pari al 40% della popolazione in età 30-34 anni con un titolo di studio universitario, da conseguire in connessione con lo sviluppo di un'economia della conoscenza e della tecnologia.

Fig. 9 - Popolazione in età 30-34 anni con un titolo di studio universitario - Anno 2014 (valori %).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. Il dato per il Montenegro non è disponibile. Il dato per l'Albania è disponibile per il 2012, il dato per la Bosnia ed Erzegovina e la Serbia è disponibile per il 2013.

Anzitutto è da osservare che solo due Regioni (Attica e Slovenia occidentale) hanno già oggi un valore di questo indicatore superiore a quello target, mentre la Slovenia orientale è di poco inferiore al 40%.

In secondo luogo, una rilevante quota di Regioni ha un valore dell'indicatore inferiore al 23%: sono 8 Regioni, tra le quali si colloca la Puglia con il 21,2% della popolazione tra 30 e 34 anni con un titolo di laurea. La Bosnia ed Erzegovina è l'unità territoriale-Paese con il minor valore dell'indicatore (15,7%).

Sono 14 le Regioni/Paesi che hanno un valore dell'indicatore tra il 23 ed il 30%; infine 10 Regioni/Paesi hanno un valore dell'indicatore tra il 30% ed il 40%.

In conclusione, nell'ambito dell'istruzione, la variabilità è notevole tra le diverse Regioni dell'UE e dei Paesi candidati per tutti gli indicatori osservati. Buona parte di queste Regioni e dei Paesi sono molto lontani dai valori target della strategia Europa 2020; mentre solo alcune aree superano già oggi questi target.

7. La ricerca e sviluppo

Nell'ambito della *Strategia Europa 2020*, tra i 5 importanti obiettivi che l'Unione Europea si pone di raggiungere entro il 2020, vi è quello che prevede l'incremento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo fino al 3% del PIL dell'UE.

Nello specifico della nostra analisi, osservando l'incidenza della spesa in ricerca e sviluppo sul PIL dei diversi territori qui analizzati, si evince che è la Slovenia, in assoluto, la realtà più virtuosa; ben il 2,58% del proprio PIL è destinato ad attività di ricerca in settori scientifici e tecnici.



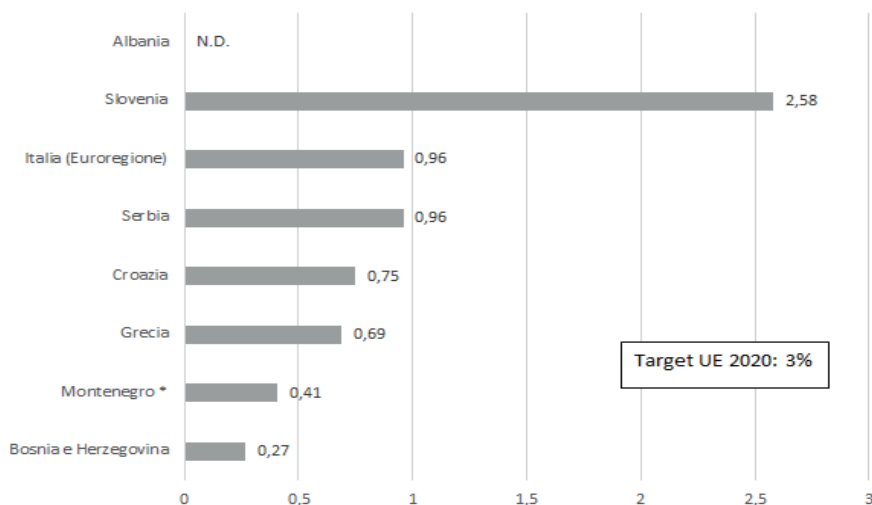
Le Regioni italiane del versante adriatico-ionico fanno rilevare una incidenza di poco inferiore all'1%; fanalino di coda della Macroregione è la Bosnia ed Erzegovina che registra, nel 2012, una quota di appena lo 0,27% del proprio PIL.

Il dettaglio regionale ci offre indicazioni degne di nota. La regione Slovenia Occidentale, già nel 2012, superava il target UE 2020 allorquando faceva rilevare una quota di 3,07%. Per l'Italia, invece, è la Provincia Autonoma di Trento a far registrare l'incidenza migliore: 1,83%.

La prima regione greca è quella di Creta con una incidenza dell'1,08% (2011). E se la Puglia fa registrare un valore pari allo 0,79 del proprio PIL, la realtà italiana più critica è quella del Molise con una quota pari a 0,45.

Notevole è il differenziale che si registra tra le due ripartizioni croate; mentre, infatti, la Croazia continentale segna un peso dello 0,96, la regione adriatica fa segnare una delle incidenze più basse di tutte le realtà regionali qui osservate: 0,3. Il record negativo è delle Isole ioniche della Grecia che rasentano lo zero (0,09%).

Fig. 10 - Macroregione Adriatico-Ionica - Incidenza della spesa in ricerca e sviluppo sul PIL, per Paese - Anno 2012 (valori %).



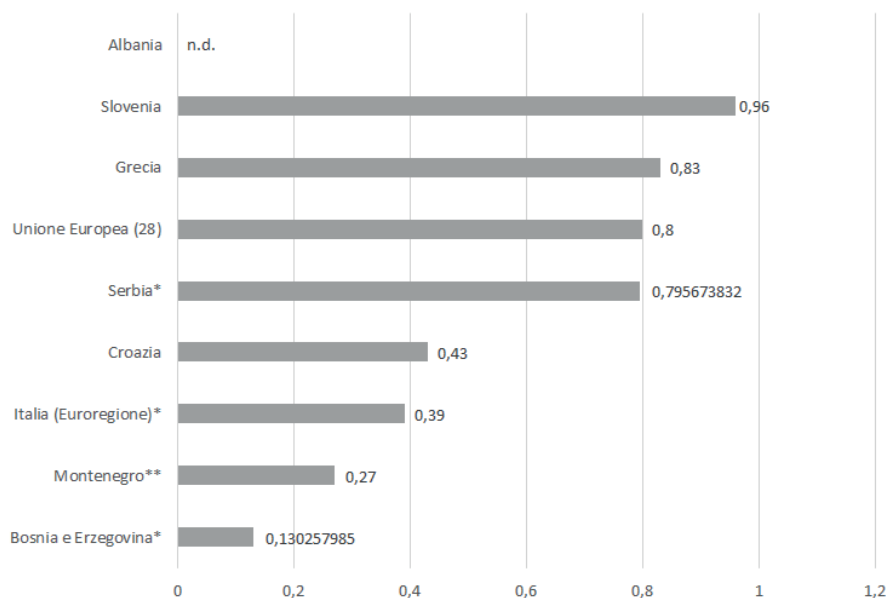
Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Il dato è al 2011.

Con riferimento all'incidenza del numero di ricercatori sul totale degli occupati si rilevano conferme all'indicatore sopra citato, ma anche qualche lieve controtendenza. Se per un verso, infatti, la Slovenia conserva il primato con un ricercatore ogni 100 occupati, per altro verso, la Grecia si pone al secondo posto con una quota (0,83) superiore alla media UE (0,80). L'Italia (intesa come Euroregione) fa osservare solo 0,39 a fronte della Bosnia che conferma la posizione più critica (0,13) all'interno di tutti i territori oggetto della presente analisi.

Una certa correlazione la si registra attraverso una lettura micro territoriale; è ancora la regione della Slovenia Occidentale a far osservare la quota più elevata: 1,52 ricercatori ogni 100 occupati. Seguono l'isola di Creta (1%, dato 2011) e la Provincia Autonoma

di Trento (0,79). Di contro, le quote più basse sono da assegnare alle Isole ioniche greche ed addirittura al Molise (0,18%).

Fig.11 - Macroregione Adriatico-Ionica: incidenza % di ricercatori sul totale degli occupati, per Paese - Anno 2013 (valori %).



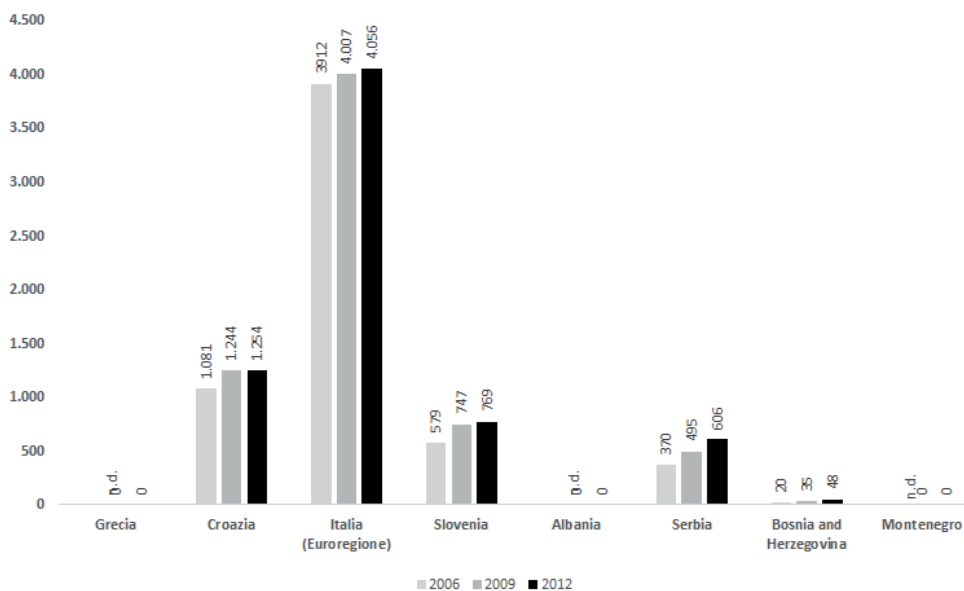
Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Il dato è al 2012. ** Il dato è al 2011.

8. Le infrastrutture

Il dato infrastrutturale lascia evincere una Macroregione Adriatico-Ionica a due velocità; i Paesi candidati ad entrare nell'UE mostrano chiarissime lacune rispetto alle dotazioni infrastrutturali dei Paesi UE. L'Italia (nella sua compagine euro regionale) evidenzia il primato assoluto con 4.056 Km di autostrade (2012), cresciute di circa 150 Km nell'arco di 6 anni. Virtuosa è certamente anche la Croazia, che allo stato attuale fa osservare 1.254 Km. La carenza di dati per Grecia, Montenegro ed Albania rende critica ogni ulteriore analisi anche micro territoriale.



Fig.12 - Macroregione Adriatico-Ionica - Dotazione di autostrade in Km, per Paese - Anni 2006, 2009, 2012 (valori assoluti).



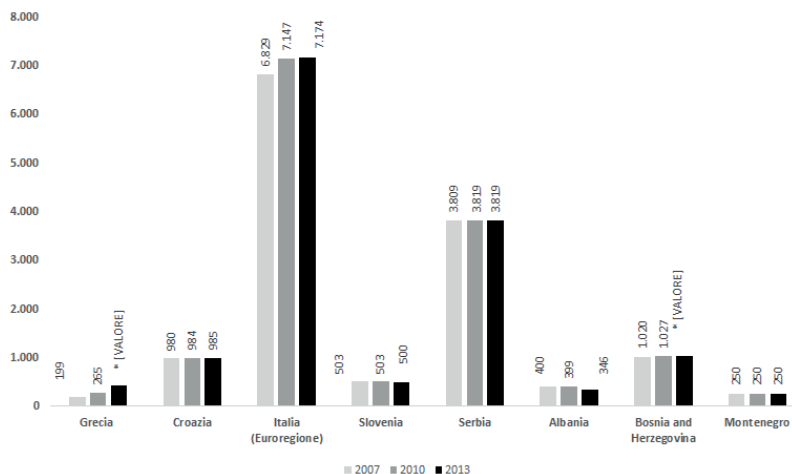
Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

Più significativa, invece, è l'analisi della dotazione ferroviaria. Come ci si poteva attendere, è ancora l'Italia Adriatico-Ionica a far registrare il massimo territoriale con 7.174 Km (2013). Tra i Paesi candidati, la Serbia detiene la dotazione di strade ferrate più elevata: 3.819 Km. Fanalino di coda è il Montenegro con soli 250 Km di strade ferrate.

Rapportando i Km lineari di ferrovia al territorio su cui insistono (Kml/Kmq), è la Serbia a far rilevare l'indice più elevato (0,049) a fronte della Grecia che registra un indicatore (0,003) anche più basso di quello albanese.

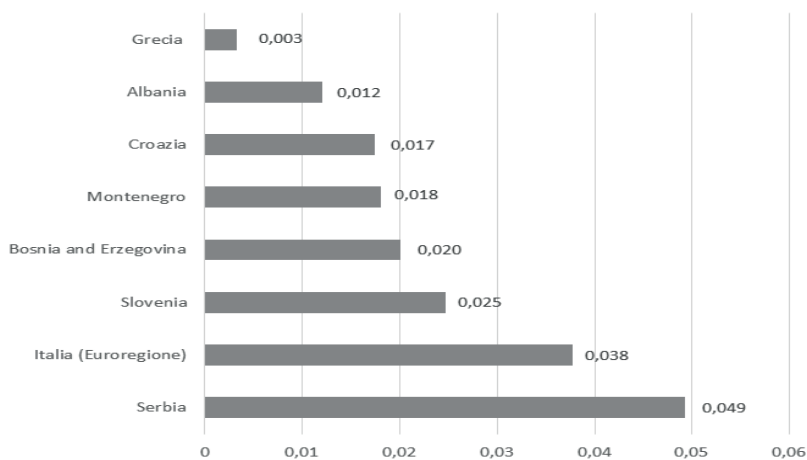
In termini regionali, è la Lombardia l'area sub-statale più dotata di infrastrutture ferroviarie: 1.394 Km. E subito dopo la Croazia continentale – che segna 740 Km – si posiziona la Puglia con 603 Km.

Fig. 13 - Macroregione Adriatico-Ionica - Dotazione di rete ferroviaria in Km, per Paese - Anni 2007, 2010, 2013 (valori assoluti).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES. * Il dato è al 2012.

Fig. 14 - Macroregione Adriatico-Ionica - Indice di Km lineari di ferrovia per Kmq, per Paese.



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

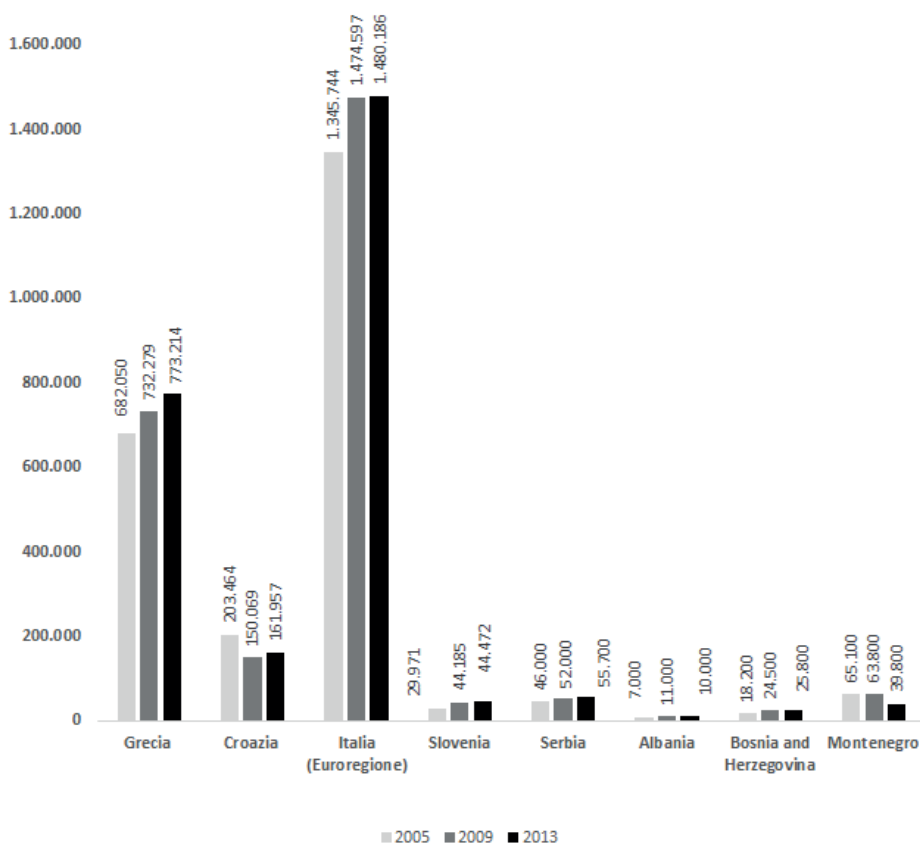
9. Il turismo

Sul versante turistico, la Macroregione Adriatico-Ionica evidenzia notevoli potenzialità. L'indicatore concernente il numero di posti letto presenti in strutture alberghiere assegna, per il 2013, all'intera Macroregione un totale complessivo pari a 2.591.129.



L'analisi per territorio mostra le Regioni italiane adriatiche e ioniche come quelle in assoluto più virtuose con 1.480.186 posti letto presenti nelle proprie strutture alberghiere (ovvero, il 57,1% del totale). Segue la Grecia (29,8%) che, nel 2013, conta circa 773 mila posti letto. Abbastanza contenuti sono i numeri dei Paesi candidati all'ingresso nella UE, che registrano nell'insieme solo il 5% del totale complessivo; cionondimeno i potenziali di crescita sono molto buoni dal momento che nel periodo 2005-2013 l'Albania ha registrato un incremento di circa 43 punti percentuali e la Bosnia-Erzegovina di circa 42 punti. Solo il Montenegro e la Croazia vedono flettere le proprie serie con quote rispettivamente pari a -38,9% e 20,4%.

Fig. 15 - Macroregione Adriatico-Ionica - Posti letto nelle strutture alberghiere per Paese - Anni 2005, 2009, 2013 (valori assoluti).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

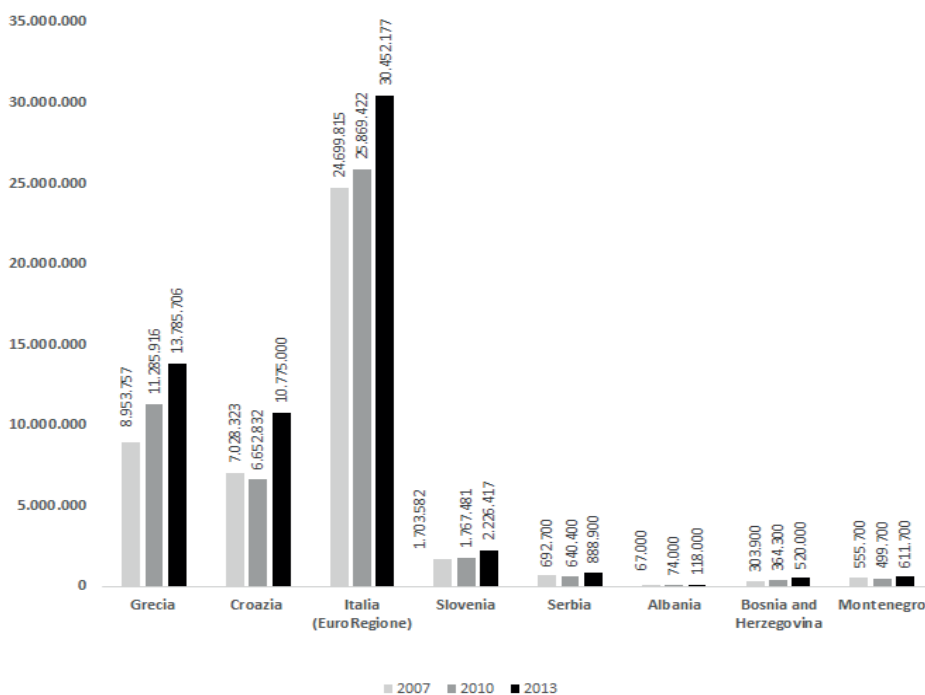
Nel dettaglio regionale emergono elementi interessanti, come quello che vede la regione greca di Nisia Aigaiou, Creta, essere quella col maggior numero di posti letto (circa 381 mila); segue l'Emilia Romagna (301.899).

Anche la regione adriatica della Croazia (146 mila) supera realtà italiane come Sicilia (126 mila) e Puglia (96.263). La regione slovena occidentale registra 25.670 posti letto

di poco superiori a quelli della Basilicata (23.640). Tra i Paesi UE, le Regioni con minor numero di posti letto sono il Molise (6.181) e la Macedonia (5.864).

I suddetti dati di stock sono confermati dalle consistenze concernenti i flussi turistici che attraversano l'intera Macroregione Adriatico-Ionica. In tutta l'area oggetto d'analisi, gli arrivi di non residenti ammontano, nel 2013, ad oltre 59 milioni. È ancora la costa adriatico-ionica dell'Italia a far registrare il primato con oltre il 51% di arrivi (30,4 milioni) e con un incremento, rispetto al 2007, del 23,3%.

Fig. 16 - Macroregione Adriatico-Ionica - Arrivi di non residenti in strutture alberghiere, per Paese - Anni 2007, 2010, 2013 (valori assoluti).



Fonte: Eurostat (2015). Elaborazioni IPRES.

Tra i Paesi UE, la Grecia è la realtà della Macroregione che evidenzia il maggior incremento di arrivi non residenziali: +54% (passando da circa 9 milioni di arrivi nel 2007 a 13,8 milioni nel 2013).

Sebbene il flusso di arrivi nei Paesi candidati rappresenti appena il 4% dell'intero universo qui osservato, le tendenze in atto fanno intravedere buoni potenziali di crescita per tali territori; si pensi, infatti, alla Bosnia-Erzegovina che, nell'intervallo qui osservato, segna un delta positivo di oltre 71 punti percentuali e l'Albania, addirittura, un +76,1%.



10. Conclusioni

Sulla base dei principali indicatori demo-socio-economici e del mercato del lavoro si possono avanzare le seguenti considerazioni in merito alla Macroregione Adriatico-Ionica:

- l'area rappresenta una quota consistente dei Paesi dell'Europa comunitaria sotto il profilo sia demografico, sia economico, sia del mercato del lavoro;
- il peso delle Regioni adriatiche e ioniche italiane è nettamente rilevante all'interno della Macroregione rispetto all'insieme degli indicatori utilizzati;
- le diversità in termini demografici, economici e del mercato del lavoro sono molto significative sia tra i Paesi dell'Unione Europea ed i Paesi candidati, sia all'interno degli stessi;
- le differenze interne tra Regioni dello stesso Paese, rispetto agli indicatori osservati, sono molto consistenti: maggiori differenze si riscontrano tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano dell'Italia e quelle della Grecia, rispetto alle ripartizioni territoriali della Slovenia e della Croazia;
- differenze importanti si rilevano anche tra i Paesi candidati;
- le dinamiche recenti mostrano andamenti divergenti sotto il profilo economico e demografico. In questo ambito è da verificare nel tempo se la costruzione della Macroregione Adriatico-Ionica potrà innestare processi di maggiore convergenza tra le diverse aree che la compongono.

L'analisi ha mostrato anche la necessità di avere a disposizione informazioni e dati raccolti e classificati in modo omogeneo nelle variabili e nelle serie temporali, con una articolazione territoriale simile sia per i Paesi membri dell'UE che per i 4 Paesi candidati.

In questa direzione, sembra opportuno avanzare la proposta della messa a punto di un *osservatorio* dell'area a partire dalla raccolta, classificazione e standardizzazione di informazioni e dati disaggregati a livello territoriale. In effetti, la disponibilità attuale di dati omogenei, confrontabili e dettagliati sotto il profilo del territorio regionale risulta decisamente insufficiente.

Per i Paesi membri dell'UE, a fronte di una omogeneità e completezza dei dati, si riscontra una non omogenea disaggregazione territoriale: se per un verso, Italia e Grecia fanno rilevare un adeguato dettaglio regionale, per altro verso, le attuali statistiche Eurostat disaggregano i dati, per Croazia e Slovenia, solo a livello circoscrizionale.

Per i Paesi candidati si rileva sia la non completezza dei dati sui diversi tematismi, sia la mancanza di una disaggregazione territoriale nel dettaglio ripartizionale e regionale.

Bibliografia generale

- AA.VV., *L'integrazione tra "sociale" e "sanitario" ed il distretto di base*, servizi sociali n. 3/79, Padova, 1979.
- AA.VV., *La bottega del possibile, cultura di domiciliarità. Contributi per un dibattito*, Prima Pagina Edizioni, 1995.
- AA.VV., *La qualità nei servizi erogati all'anziano*, Cooperativa Nuovi orizzonti sociali, Treviso, 1992.
- AA.VV., *Rapporto sulla Finanza Territoriale in Italia*, a cura di IRES, IRPET, IPRES, Eupolis Lombardia, SRM, Liguria Ricerche, 2014.
- Allegri, M. R., *Cooperazione transnazionale fra enti substatuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, Le Regioni, pp. 207-256, 2009.
- Andreas M., *Impresa sociale e accountability: quali prospettive?*, in Non Profit, v. 13, n. 3, 2007.
- ARAN, Occasional paper: *Anzianità ed età del personale pubblico*, 2013.
- Baldassarre F., *Risorse umane e impresa*, Edizioni del sud, 2004.
- Banca d'Italia, *L'economia della Puglia*, 2015.
- Bandera, S., *Le strategie macroregionali*, Atlantide, 1, reperibile online, 2014.
- Barbetta G. e Maggio F., *Nonprofit*, Ed. il Mulino, Bologna, 2002.
- Bartaletti F., *La rete urbana italiana*, «Bollettino della società geografica italiana», 2006, 4, pp. 1027-64.
- Bassetti, C., Carteny, A., *European Macro-Regional Strategies and Approaches: Baltic Sea and Danube Experiences and the New Perspective for Adriatic-Ionian Cooperation*, Mediterranean Journal of Social Sciences, 8, pp. 61-68, 2012.
- Bellardi, M., *La strategia macroregionale europea nell'area Adriatico-Ionica*, Argomenti, 34, 2012, pp. 5-36.
- Berionni, L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, Istituzioni del Federalismo, 3, 2012, pp. 727-754.
- Berta G. (a cura di), *La questione settentrionale. Economie e società in trasformazione*, Milano 2007.
- Bianchi, D. G., *Strategie macro-regionali dell'Unione europea e multi-level governance: innovazione reale o apparente?*, Convegno SISP 2014, reperibile online, 2014.
- Böhme, K., *Added Value of Macro Regional Strategies: A Governance Perspective*, Spatial Foresight Brief, 3, reperibile online, 2013.
- Borgonovi E., *Le caratteristiche gestionali delle imprese sociali e le dinamiche finanziarie*, in Impresa Sociale, aprile giugno, 2009.
- Borgonovi E., Rusconi G., *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, FrancoAngeli, Milano, 2008.



- Borzaga C., Fiorentini G., Matacena A., (a cura di), *Non profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, NIS, Roma, 1996.
- Caporale, M., *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, Istituzioni del Federalismo, 4, pp. 41-60, 2007.
- Carrea, S., *La disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, Diritto del commercio internazionale, 2012, pp. 611-651.
- Carrea, S., *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, Il diritto dell'Unione europea, 2015, pp. 367-396.
- Celotti, P., Familiari, G., Levarlet, F., Colin, A., Gramillano, A., Valenza, A., *Options for building a Macro-Region. Scenarios for the Development of the Adriatic-Ionian Macro-Region*, t33 Paper, reperibile online, 2013.
- CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma 1999-2007.
- Ciampelletti F., *La lunga storia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) dal 1978 ad oggi*, in Il diritto sanitario moderno, 1/2013 pp 1 – 8, 2013.
- Commissione Europea, COM 357, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, 17.6.2014.
- Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 18 febbraio 2014 che definisce l'elenco delle regioni ammesse a beneficiare del finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo nonché degli Stati membri ammessi a beneficiare del finanziamento del Fondo di coesione per il periodo 2014-2020 [notificata con il numero C(2014) 974], (2014/99/UE)*, 2014.
- Commissione Europea, *Investimenti per l'occupazione e la crescita, Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE, Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2014.
- Commissione Europea, *Regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, 2006.
- Commissione Europea, *Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*, 2013.
- Commissione Europea, *Relazione della CE al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni concernente la strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, Bruxelles, 19.1.2011, COM(2011) 70.
- Condorelli, L., Salerno, F., *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1986, pp. 381-423.
- Coombes, M. e Bond, S., *Travel-to-Work Areas: the 2007 review*. London: Office for National Statistics, 2008.

- Corò G., Micelli S., *I nuovi distretti produttivi. Innovazione, internazionalizzazione e competitività dei territori*, Venezia 2006.
- Corte dei Conti Europea, *Il finanziamento attraverso misure strutturali di progetti di infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani contribuisce efficacemente al conseguimento, da parte degli Stati membri, degli obiettivi della politica dell'UE in materia di rifiuti?*, Relazione speciale n. 20/2012.
- Corte dei Conti, *Il riordino delle Province*, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015, 2015.
- Corte dei Conti, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2015.
- Corte dei Conti, *Relazione al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale per gli anni 2011-2012-2013*, Deliberazione N. 20/SEZAUT/2014/FRG, 2014.
- Corte dei Conti, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa*, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, 2015.
- Cottoni G., *Tracce per la stesura dell'accordo di programma, del piano educativo individuale, della programmazione educativo-didattica*, ANMIC, Parma, 1996.
- Cugusi, B., *Macro-regional dynamics in the Mediterranean area(s): The case of the Adriatic Ionian Macro-region*, EU Border Regions Working paper 6, reperibile online, 2013.
- De Sousa, L., *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*, Journal of European Integration, 2013, pp. 669-687.
- Dematteis G., Bonaverò P. (a cura di), in *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Di Stefano, A., *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2014, pp. 417-466.
- Di Stefano, A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2008, pp. 749-792.
- Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.
- Dirindin N., Vineis P., *Elementi di economia sanitaria*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Dubois, A., Hedin, S., Schmitt, P., Sterling, J., *EU macro-regions and macro-regional strategies - A scoping study*, Nordregio Electronic Working Paper, reperibile online, 2009.
- Engl, A., Woekl, J., *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): nascita e sviluppo del nuovo strumento del diritto dell'Unione europea*, Informator, 3, 2012, pp. 11-34.
- Erba, A., D'Angiò, A. e Marzulli, S., *Partizioni funzionali del territorio: il modello Iser*, Franco Angeli, Milano, 1990.
- EUROSTAT, *Main components of Government expenditure*, 2015.
- Fiorentini G., *Imprese sociali e sussidiarietà: dalle fondazioni alle SPA*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Fiorentini G., Preite D., *Azienda Pubblica e azienda non profit: il ruolo del bilancio sociale nel decentramento*, in "Azienda Pubblica", n. 2-3, 2000.
- Forum PA, *I dipendenti pubblici in Italia sono troppi? Analisi comparata del pubblico impiego in Italia, Francia e Regno Unito*, 2013.



- Franconi, L., D'Alò M., *Algoritmi di regionalizzazione basati sui flussi del pendolarismo: analisi e confronti*. XXXV Conferenza annuale AISRe, "Uscire dalla crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti", Padova, 11-13 September 2014.
- Fratesi U., Perucca G., *Territorial capital and the Effectiveness of Cohesion Policy: an Assessment for CEE Regions*, Investigaciones Regionales, 29, 2014.
- Friego, M., *Dalla Convenzione di Madrid all'euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in Daniele, L. (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 383-404.
- Fucci S., *Un diritto nel labirinto: la salute tra livelli essenziali di assistenza e costi standard*, in *Sociologia del diritto* a. 39 n° 2, pp 69 – 88, 2012.
- Gadaleta G., *La valutazione dei livelli di sussidiarietà attraverso un approccio multidimensionale: una prima applicazione*, in IPRES Progetto APR – Apulia Policy Research, Cacucci Editore, Bari, 2013.
- Gioncada M., *Diritto dei servizi sociali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009.
- Giordano C., Vecchiato T., a cura di, *Il distretto di base nel nuovo assetto dei servizi*, Puglia Grafica Sud, Bari 1995.
- Greco, M. A., Marchesi, C., *La partecipazione ai GECT in Italia: profili giuridici e aspetti pratici*, Informator, 3, 2012, pp. 60-75.
- Isaza Querini, S. P., *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, Federalismi.it, 18, reperibile online, 2014.
- ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani, 2015.
- ISTAT e IRPET, *I mercati locali del lavoro*. Franco Angeli, Milano, Italia, 1989.
- ISTAT, *Censimento dell'Industria e Servizi 2011*, Roma, 2015.
- ISTAT, *I Sistemi Locali del Lavoro. Nota metodologica*, 2014.
- ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese*, Roma 2000-2007.
- Istituto di studi sulle società del Mediterraneo, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, a cura di P. Malanima, Bologna, 2006.
- Janin Rivolin Yoccoz U., *European spatial planning. La governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell'urbanistica*, Milano 2004.
- Lazzaro, F. M., *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, Le Istituzioni del Federalismo, 2003, pp. 321-344.
- Leandro, A., *Trattato di Lisbona, coesione territoriale e ruolo del GECT*, in Triggiani, E. (a cura di), *Atti del convegno "L'attuazione del Trattato di Lisbona" (Taranto, 7 ottobre 2009)*, Bari, Levante editori, 2009, pp. 89-103.
- Leoni, S., *La partecipazione dell'Emilia-Romagna all'Euroregione Adriatica*, Le Istituzioni del Federalismo, 4, 2007, pp. 61-71.
- Lipizzi, F., *Strumenti e indicatori per la misura della consistenza e omogeneità delle aree funzionali*. XXXV Conferenza annuale AISRe, "Uscire dalla crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti", Padova, 11-13 September 2014.
- Luchena, G., *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale tra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2014, pp. 575-594.
- Marcellini F., Torelli A., Gagliardi F., *Gli anziani cittadini d'Europa*, Franco Angeli, Milano, 1998.

- Margheri A., Patton P., 'L'age management entra nella PA', in *Guida al pubblico impiego*, n. 3/2014.
- Mari L.M., *Impresa cooperativa. Mutualità e bilancio sociale*, Giappichelli, Torino, 1994.
- Martini M., *Metodi statistici per la costruzione di aree funzionali*. In: Zani, S. (ed.) *Metodi statistici per le analisi territoriali*. Milano: Franco Angeli. pp. 122-141, 1993.
- Mascali L., *L'obiettivo della Cooperazione territoriale europea*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2014, pp. 497-512.
- Mastrorocco N., Calò E., *Sulle politiche di coesione: "passaggi di status regionale" nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020*, nota tecnica IPRES, Bari, settembre 2015.
- MEF – Ragioneria Generale dello Stato, *Analisi di alcuni dati del Conto Annuale del periodo 2007-2013*, 2014.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DICOTER, *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, Roma 2007.
- Ministero dello Sviluppo Economico, *Rassegna Normativa - Servizi Pubblici Locali*, in "Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza", Programma Operativo "Governance e Azioni di Sistema" FSE 2007 – 2013.
- Morata F., *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, Istituzioni del Federalismo, 4, 2007, pp. 7-39.
- Obwexer W., *Il GECT come nuovo strumento di cooperazione territoriale del diritto dell'Unione europea*, Informator, 3, pp. 35-49
- OECD, *The non profit sector in a changing economy*, Oecd, Parigi, 2003.
- Ottaviano I., *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, Studi sull'integrazione europea, 2006, pp. 545-562.
- Parlangeri R., *Empowerment delle autonomie locali nel sistema di multilevel governance dell'area mediterranea*, in Cafaro S. (a cura di), *Le relazioni euro-mediterranee dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 311-351.
- Pavia R., *Babele. La città della dispersione*, Roma, 2002.
- Perkmann M., *Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation*, European Urban and Regional Studies, 2003, pp. 153-171.
- Perkmann M., *Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions*, Environment and Planning C, 2007, pp. 861-879.
- Proto P.P., *Indagine sulle euroregioni. Quali prospettive per l'area adriatica?*, CeSPI Working Paper 31/2007.
- Regione Puglia – Assessorato alle Infrastrutture e Mobilità, *Piano Attuativo 2015-2019*.
- Regione Puglia – Assessorato alle Infrastrutture e Mobilità, *Piano triennale dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale 2015-2017*.
- Regione Puglia – Documento Tecnico Allegato alla proposta di deliberazione della Giunta Regionale – L.R. n. 24/2012 – Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale.
- Regione Puglia – Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, 2013.
- Regione Puglia – Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013.
- Regione Puglia – Programma Operativo Regionale FESR-FSE 2014-2020.



- Regione Puglia – ufficio statistico, *Focus: un'analisi statistica del personale dipendente delle Regioni a statuto ordinario e dei comuni della Puglia*, 2015.
- Rullani E., *Economia della conoscenza*, Roma, 2004.
- Secchi B., *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari, 2005.
- Società geografica italiana, *Rapporto annuale 2005. L'Italia nel Mediterraneo*, Roma, 2005.
- Società geografica italiana, *Rapporto annuale 2008. L'Italia delle città. Tra malessere e trasFig.zione*, Roma, 2008.
- Stead D., *European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling?*, Planning Theory & Practice, 2011, pp. 163-167.
- Stocchiero A. (a cura di), *La strategia dell'Unione europea per la regione adriatico-ionica e la politica estera italiana*, CeSPI e ISTRID paper, reperibile online, 2014.
- Stocchiero A., *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI Working Paper 65/2010, reperibile online, 2010.
- Strazzari D., *Harmonizing Trends vs Domestic Regulatory Frameworks: Looking for the European Law on Cross-Border Cooperation*, European Journal of Legal Studies, 2011, pp. 151-203.
- SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Roma, vari anni.
- SWD 190 final, Commission Staff Working Document. *Action Plan Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region Brussels*, 17.6.2014.
- Vellano M., *Il gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera*, in Daniele, L. (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 423-434.
- Vellano M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.
- Vicari Haddock S., *La città contemporanea*, Bologna, 2004.
- Zamagni S. (a cura di), *Il non profit italiano al bivio*, Egea, Milano, 2002.

Sitografia

<http://ec.europa.eu/eurostat>
<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade>
http://ec.europa.eu/regional_policy
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2014/report-concerning-the-governance-of-macro-regional-strategies
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionian
<http://eur-lex.europa.eu/>
<http://fesr.regione.puglia.it/>
<http://mobilita.regione.puglia.it/>
<http://pacinfanziaeanziani.interno.gov.it>, Ministero Dell'interno – Autorità di gestione programma PAC, Monitoraggio dei piani, Roma, 2015
http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.EXR.A.USD.EUR.SP00.A
<http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportView.aspx?rptKey>
<http://www.ai-macroregion.eu/>
http://www.bankofalbania.org/web/exchange_rates_archive_2372_2.php
http://www.bhas.ba/index.php?option=com_publicacija&view=publicacija_pregled&id
<http://www.dati.istat.it>
<http://www.demo.istat.it>
<http://www.grossnationalhappiness.com/>
<http://www.instat.gov.al/en/figures/statistical-databases>
<http://www.istat.it/>
<http://www.misuredelbenessere.it/>
<http://www.normattiva.it/>
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>
<http://www.oecdregionalwellbeing.org/>
<http://www.opencoesione.gov.it/>
<http://www.regione.puglia.it/>
<http://www.spl.invitalia.it/site/spl/home.html>
<http://www.svimez.info/>
<http://www.un.org/en/databases/>
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>
<https://www.irpet.it>
<https://www.salute.gov.it>



La partecipazione della Puglia al prodotto interno dell'area meridionale è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo ventennio, con oscillazioni tra il 18,5% ed il 19,0% (il valore più alto è registrato nel biennio 1999 -2000 e nel 2014). Dal 2008 al 2014 la riduzione del PIL regionale è stata del -7,7% (circa 5,5 miliardi in valore assoluto) e quella del Mezzogiorno del -11,1%; nello stesso periodo l'Italia ha registrato una riduzione del -8,1% mentre Unione Europea a 28 ed Eurozona a 19 hanno segnato una crescita, rispettivamente, del +7,3 e del +5,1 e l'economia tedesca è cresciuta nello stesso periodo del +13,8%. A conclusione del 2015, mentre si rinnovano i segnali di fiducia delle imprese e dei consumatori, lasciando prevedere una evoluzione positiva del ciclo economico, ed in un contesto internazionale nel quale al rallentamento delle economie dei Paesi emergenti è sopravvenuto il clima di preoccupazione dopo gli attentati terroristici del 13 novembre a Parigi, appare evidente la necessità di un cambio di passo nelle politiche di sviluppo. Le politiche di coesione promosse dall'Unione Europea, pur avendo il merito di avere innovato gli strumenti delle politiche di intervento a disposizione dei diversi livelli di governo - ad esempio attraverso la *Smart Specialisation Strategy* (SSS) ed i *Piani di rafforzamento amministrativo* (PRA) - non appaiono in grado di assicurare, nella misura necessaria, gli obiettivi di sviluppo da perseguire; tanto appare confermato sia dagli effetti registrati nei cicli di programmazione già conclusi e in via di completamento, sia dalle stesse previsioni di impatto macroeconomico della programmazione 2014 - 2020. Rispetto all'endemico divario tra la due macro-aree del Paese, le aspettative sono rivolte alle misure governative annunciate con il *Masterplan* per il Mezzogiorno e, al tempo stesso, appare necessaria la revisione delle politiche ordinarie che, come autorevolmente auspicato già nel 2009 dal Governatore protempore della Banca d'Italia, dovrebbero essere adeguatamente contestualizzate rispetto ai territori per poterne cogliere le specifiche esigenze di sviluppo.

Indice del volume: **PARTE PRIMA** *Sezione istituzionale*. 1. Il personale degli enti pubblici. - 2. La finanza territoriale. - 3. Gli interventi delle politiche di coesione. *Sezione territoriale*. 4. I sistemi produttivi territoriali. - 5. I sistemi urbani. - 6. Il trasporto pubblico locale. - 7. La gestione dei rifiuti solidi urbani. *Sezione economica*. 8. L'economia. - 9. Il mercato del lavoro in Puglia. - 10. Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. *Sezione sociale*. 11. Dinamiche demografiche. - 12. I livelli essenziali di assistenza sanitaria. - 13. L'integrazione socio-sanitaria. - 14. Il settore no profit. **PARTE SECONDA** 15. La strategia macroregionale adriatico-ionica. - 16. Un'analisi socio-economica della macroregione adriatico-ionica. - Bibliografia generale. Sitografia.

Gli studi sono stati elaborati, per la gran parte, sulla base dei dati statistici contenuti nel *datawarehouse* "Puglia in cifre" disponibile sul sito www.ipres.it unitamente alle Appendici statistiche.

Volume in PDF:

<http://goo.gl/1gSjvd>

Data warehouse:

<http://goo.gl/D9XdeS>



€ 40,00

ISBN 978-88-6611-494-9



9 788866 114949