



**Istituto Pugliese  
di Ricerche Economiche e Sociali**

# Puglia in cifre 2012



**CACUCCI  
EDITORE**



**Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali**

Piazza G. Garibaldi,13

70122 Bari

Tel. 080 5228411

Fax 080 5228432

[ipres@ipres.it](mailto:ipres@ipres.it)

[www.ipres.it](http://www.ipres.it)

IPRES  
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

# Puglia in cifre 2012

*Annuario statistico e studi per le politiche regionali*



CACUCCI  
EDITORE  
2013

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2013 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto: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.

## **L'IPRES**

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.

L'Istituto è un ente senza scopi di lucro, persegue finalità di interesse generale ed è dotato di personalità giuridica (Decreto del Presidente della Regione Puglia n. 1284 del 15 ottobre 1998). 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 possiede i requisiti degli "organismi di diritto pubblico", fissati all'art. 3, comma 26, del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163. Tale norma individua quegli enti che perseguono finalità di interesse generale e sono perciò chiamati ad applicare i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, particolarmente quelli della concorrenza, della trasparenza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

L'IPRES, 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.

## **GLI ORGANI DELL'IPRES**

Sono organi dell'IPRES l'Assemblea Generale, il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato Scientifico e il Collegio dei Revisori dei Conti.

### **L'Assemblea Generale**

Composta dai rappresentanti legali degli Enti Associati, elegge il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato Scientifico e nomina il Collegio dei Revisori dei Conti.

All'Assemblea sono riservati i poteri di indirizzo strategico e operativo, l'approvazione del programma delle ricerche, del bilancio di previsione, della relazione sulle attività svolte e del bilancio consuntivo.

Aderiscono all'IPRES la Regione Puglia, le Province di Bari, Brindisi e Lecce, i Comuni di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto, l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" e l'Università del Salento, le Camere di Commercio di Bari, Brindisi e Taranto e l'ISPE (A.S.P.).

### **Il Presidente**

Prof. Nicola Di Cagno

### **I Consiglieri di Amministrazione**

Rag. Fernando Cocola, Dott. Mario de Donatis (Vicepresidente), Avv. Gualtiero Gualtieri, Dott. Rocco Pignataro

### **I membri del Comitato Scientifico**

Dott. Cosimo Di Gaetano, Prof. Augusto Garuccio, Prof. Luigi Mangialardi, Prof. Massimo Russo, Dott. Roberto Serra, Prof. Vincenzo Vecchione

### **I Revisori dei Conti**

Avv. Giovanni Berardi, Dott. Nicola Lagreca, Dott.ssa Pamela Palmi (Presidente)

## **LA STRUTTURA DELL'IPRES**

### **Il Direttore Generale**

Dott. Angelo Grasso

### **Il personale di ricerca**

Dott. Gianfranco Gadaleta, area *welfare*

Dott.ssa Roberta Garganese, area finanza locale

Dott. Nunzio Mastrorocco, area analisi e programmazione territoriale

Dott. Vincenzo Santandrea, area mercato del lavoro

### **Il personale di supporto all'attività di ricerca**

Sig. Fausto Cirrillo

Dott. Alessandro Lombardi

### **Il personale tecnico-amministrativo**

Sig.ra Wanda Bevilacqua, assistenza alla direzione

Sig. Guglielmo Cinquepalmi, archivio storico e biblioteca

Dott.ssa Rossella Di Santo, rendicontazione

Dott. Giovanni Menga, contabilità e acquisti

Dott.ssa Marta Omero, comunicazione e organizzazione

## LE AREE DI RICERCA DELL'IPRES

Il programma delle ricerche e la struttura dell'Istituto sono articolati in cinque aree: analisi e programmazione territoriale, mercato del lavoro, *welfare*, finanza locale e relazioni internazionali.

### **Analisi e programmazione territoriale**

- definizione di piani territoriali di coordinamento, di sviluppo urbano, di area vasta
- studio delle reti istituzionali e della *governance* dello sviluppo locale
- programmazione urbanistica e commerciale
- analisi statistiche funzionali allo studio dello scenario macro e micro-economico della Puglia nel contesto nazionale e internazionale
- analisi delle dinamiche strutturali della popolazione, studio quantitativo e qualitativo dei flussi migratori con riferimento al processo di integrazione

### **Mercato del lavoro**

- analisi delle politiche attive del lavoro
- il capitale umano e il mercato del lavoro
- la dinamica dell'occupazione e la produttività del lavoro
- il mercato del lavoro femminile
- i giovani e l'inserimento lavorativo

### ***Welfare***

- programmazione sociale, valutazione e monitoraggio delle politiche e degli interventi sociali
- analisi dei sistemi di offerta dei servizi alla persona e delle dinamiche della sussidiarietà e del privato sociale
- sviluppo dei piani di zona e di modelli di integrazione socio-sanitaria
- studio e sviluppo di modelli innovativi di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi sociali
- analisi dei fenomeni e delle dinamiche socio-economiche

### **Finanza locale**

- catalogazione e sistematizzazione di banche dati in materia di finanza pubblica
- analisi quantitative e qualitative dei profili di entrata e di spesa delle Regioni e degli Enti Locali
- analisi delle condizioni di efficienza, efficacia ed economicità delle amministrazioni locali
- studi tematici sul federalismo fiscale

### **Relazioni internazionali**

- studio delle politiche comunitarie di coesione e delle politiche euro-mediterranee
- approfondimento dei rapporti tra i livelli di governo (Unione Europea – Stato – Regioni – Enti locali) nei processi decisionali comunitari e, particolarmente, in materia di “potere estero”
- programmi e progetti di cooperazione transregionale e transnazionale, di cooperazione decentrata e di cooperazione allo sviluppo
- sviluppo di partenariati transnazionali tra istituzioni e attori economici e sociali
- ricerca nel campo delle politiche e dei flussi migratori nell’area euro-mediterranea

Il programma delle ricerche, così come previsto da specifico atto di indirizzo dell’Assemblea dei Soci, è articolato in due sezioni: la prima, denominata “servizi istituzionali di base”, individua studi e ricerche rivolti alla generalità degli Enti Associati e realizzati con le risorse rivenienti dalle quote associative annuali; la seconda, definita “servizi istituzionali su specifica intesa”, comprende quei servizi erogati per soddisfare particolari esigenze espresse da uno o anche da più Enti Associati. Questi ultimi sono realizzati con risorse finanziarie aggiuntive e specifiche.

## LE PRINCIPALI PUBBLICAZIONI DELL'IPRES

“La distribuzione funzionale della spesa delle amministrazioni locali e regionali: un’analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali”, in *La Finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano 2012.

*Rapporto sulla situazione del personale femminile e maschile nelle aziende con più di 100 dipendenti della Puglia per il biennio 2010 -2011*, Collana editoriale I quaderni regionali di parità, Volume V, Cacucci Editore, Bari, 2012.

*La Giornata del Mezzogiorno 2011 “Verso Europa 2020: crisi e politiche di coesione”*, Atti IPRES 3, Cacucci Editore, Bari, 2012.

*Le Giornate del Mezzogiorno 2010 “Un nuovo Patto per l’Italia”*, Atti IPRES 2, Cacucci Editore, Bari, 2012.

*La Giornata del Mezzogiorno 2009 “Un disegno strutturale macro-regionale per l’insieme del Sud”*, Atti IPRES 1, Cacucci Editore, Bari 2012.

*Relazione sociale - Ambito di Putignano*, Quaderni IPRES 9, Cacucci Editore, Bari, 2012.

*Relazione sociale - Ambito di Bari*, Quaderni IPRES 8, Cacucci Editore, Bari, 2012.

*Puglia in cifre 2011*, Cacucci Editore, Bari, 2012.

“La distribuzione funzionale della spesa delle amministrazioni locali e regionali: un’analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali”, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

*Giovani diplomati e lavoro in Puglia: una generazione precaria e indebitata*, Quaderni IPRES 7, Cacucci Editore, Bari, 2011.

*Rapporto sulla condizione femminile in Puglia – anno 2010. Le donne e l’occupazione*, Quaderni IPRES 6, Cacucci Editore, Bari, 2011.

*Rapporto sulla condizione femminile in Puglia – anno 2009. Condizione delle donne in Puglia e servizi di conciliazione*, Quaderni IPRES 5, Cacucci Editore, Bari, 2011.

*Relazione sociale 2010 – Ambito di Bari*, Quaderni IPRES 4, Cacucci Editore, Bari, 2011.

*Puglia in cifre 2010*, Cacucci Editore, Bari, 2011.

“Rapporto demo-socio-economico sulla Puglia”, in *InPuglia*, Cacucci Editore, Bari, 2011.

“La distribuzione funzionale della spesa delle amministrazioni locali: un’analisi attraverso i conti pubblici territoriali”, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

*Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno*, Quaderni IPRES 3, Cacucci Editore, Bari, 2010.

*Puglia in cifre 2009*, Cacucci Editore, Bari, 2010.

*Capitale umano qualificato, mercato del lavoro e mobilità territoriale*, Quaderni IPRES 2, Cacucci Editore, Bari, 2010.

“Gli impatti dei fondi strutturali sulle dinamiche finanziarie degli Enti Locali: il caso del Comune di Lecce”, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Aspetti istituzionali e prime simulazioni degli impatti della riforma sulla Regione Puglia*, Quaderni IPRES 1, Cacucci Editore, Bari, 2009.

*Puglia in cifre 2008*, Cacucci Editore, Bari, 2009.

*Puglia, Regione di frontiera. I percorsi scientifici e l'impegno istituzionale di Salvatore Distaso*, Cacucci Editore, Bari, 2009.

*La Puglia all'inizio del XXI secolo. Uno skyline demosociale*, Suma Editore, Sammichele di Bari, 2008.

*Analisi statistica della struttura demografica e familiare della popolazione straniera residente nella città di Bari*, Suma Editore, Sammichele di Bari, 2008.

*La statistica come componente nella costruzione di sistemi informativi territoriali*, Sedit, Bari, 2007.

*Puglia in cifre 2007*, Sedit, Bari, 2008.

*I migranti in Terra di Bari: integrazione e fabbisogni di servizi*, Edizioni Arti Grafiche Favia, Bari, 2007.

*Puglia in cifre 2006*, Sedit, Bari, 2007.

*Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Tre approfondimenti regionali: Campania, Puglia e Sicilia*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

*Il volontariato in Terra di Bari*, Edizioni di Pagina, Bari, 2006.

*Puglia in cifre 2005*, Sedit, Bari, 2006.

*La famiglia in Puglia tra cambiamenti e innovazioni*, Sedit, Bari, 2006.

*Istituzioni non profit e welfare regionale. Il ruolo del terzo settore nel sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia*, Puglia grafica sud, Bari, 2005.

*Puglia in cifre 2004*, Progedit, Bari, 2005.

*Rapporto su alcuni aspetti territoriali, demografici e sociali del comune di Bari*, Puglia grafica sud, Bari, 2005.

*Il volontariato in Puglia*, Essegraf, Roma, 2004.

*Puglia in cifre 2003*, Progedit, Bari, 2004.

*Donne e violenza. Rapporto sulla città di Brindisi*, Progedit, Bari, 2003.

*Donne e mercato del lavoro. Il caso Puglia in Italia e in Europa*, Progedit, Bari, 2003.

*Puglia in cifre 2002*, Progedit, Bari, 2003.

*Puglia in cifre 2001*, Progedit, Bari, 2002.

*Personalità violate. Rapporto sulla violenza alle donne nella città di Foggia*, Edigraf, Foggia, 2002.

*Valutazione dei consumi idrici industriali in Puglia*, Stampato in proprio, Bari, 2001.

*Il mercato del Lavoro in Puglia*, Stampato in proprio, Bari, 1999.

- Puglia in cifre 2000*, Levante editori, Bari, 2001.
- Puglia in cifre 1999*, Levante editori, Bari, 2000.
- Puglia in cifre 1998*, Levante editori, Bari, 1999.
- Disagio ed esclusione. Il malessere giovanile nella scuola superiore della provincia di Bari*, Levante editore, Bari, 1997.
- Puglia in cifre 1997*, Levante editori, Bari, 1997.
- Il disagio socio culturale dei giovani nella scuola superiore della città di Taranto*, Levante editori, Bari, 1997.
- Una città per crescere. Potenziale sociale, progettualità e rete giovanile, in una grande città del Mezzogiorno*, Levante editori, Bari, 1994.
- La città invisibile. 1° rapporto sulla condizione giovanile nella città di Bari*, Levante editori, Bari, 1993.
- Rapporto sull'economia e sul territorio della Puglia*, Ecumenica editrice, Bari, 1991.
- I conti economici delle province pugliesi. 1961-72*, F.lli Zonno, Bari, 1975.
- Programmazione economica ed assetto territoriale*, F.lli Zonno, Bari, 1975.
- Politica del territorio. Corso di aggiornamento sulla legislazione urbanistica e dei lavori pubblici*, Edizioni Levante, Bari, 1975.
- Riforma della finanza locale e sviluppo economico regionale*, F.lli Zonno, Bari, 1974.

# Puglia in cifre

## 2012

*Annuario statistico e studi per le politiche regionali*



# RICONOSCIMENTI

L'Istituto sente di dover rivolgere un vivo ringraziamento alle realtà istituzionali che con la loro attiva collaborazione hanno reso possibile la realizzazione dell'Annuario statistico "Puglia in cifre":

**Aeroporti di Puglia S.p.A.**

**A.R.E.M. – Agenzia Regionale per la Mobilità nella Regione Puglia**

**ARES – Agenzia Regionale Sanitaria – Regione Puglia**

**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

**I Comuni della Puglia**

**ISSiRFA – Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"**

**ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica**

Centro d'informazione statistica di Bari

**Nucleo centrale dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE**

**OBI – Osservatorio Regionale Banche-Imprese di Economia e Finanza**

**Osservatorio regionale dei sistemi di istruzione e formazione in Puglia**

**Puglia Sviluppo S.p.A.**

**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 e turismo

Assessorato alle Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione

Assessorato alla Solidarietà

Il presente volume è il risultato di riflessioni maturate in seno al Consiglio di Amministrazione e al Comitato scientifico dell'Istituto, elaborate con il supporto del Direttore Generale ed il Comitato tecnico dei Ricercatori.

Gli aggiornamenti della banca dati sono stati elaborati da Alessandro Lombardi, Fausto Cirrillo e Nunzio Mastrorocco; Marta Omero ha curato il coordinamento editoriale.

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



# INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b>	19
<b>INTRODUZIONE</b>	21
<i>Sezione istituzionale</i>	
1. Il processo di “regionalizzazione” dello Stato e l’evoluzione della spesa pubblica italiana per livello di governo. Un’analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali	27
2. Il principio di partenariato nella programmazione delle politiche regionali. Un’analisi empirica sulla sua applicazione nella Regione Puglia	69
<i>Sezione economica</i>	
3. Le prospettive per il Mezzogiorno e la Puglia dopo la crisi globale	103
4. Sulle politiche industriali regionali. Dall’esperienza dei distretti ad altri modelli di sviluppo, innovazione e sostenibilità	121
<i>Sezione territoriale</i>	
5. Una via italiana alle “smart specialization”	159
6. Un approccio smart per le città del futuro nell’area metropolitana di Bari	173
7. Il trasporto pubblico locale in Puglia con particolare riferimento alla rete ferroviaria	201
<i>Sezione sociale</i>	
8. Crisi economica e capitale umano qualificato inutilizzato	219
9. Retribuzione, produttività e contrattazione di II livello in Puglia	243
10. Il sistema sanitario regionale: evoluzione, contesto e scenario	277
11. Dinamiche e struttura del sistema scolastico e dell’offerta formativa	333
12. L’immigrazione al tempo della crisi: dinamica, caratteristiche e prospettive	355



## PRESENTAZIONE

La presentazione della edizione 2012 del “Puglia in cifre” coincide con la conclusione del mandato quinquennale del Consiglio di Amministrazione dell’IPRES. Mi preme, quindi, sottolineare come il presente lavoro esprima in modo significativo le trasformazioni impresse all’Istituto nel quinquennio 2008 – 2013.

In questi anni, il Consiglio di Amministrazione, assecondando specifici indirizzi dell’Assemblea degli Associati, ha rivisitato in profondità sia l’assetto giuridico-istituzionale dell’IPRES – oggi annoverato tra gli organismi “in house” ai propri Enti Soci –, sia l’insieme delle attività di ricerca, che hanno riservato crescente attenzione alle politiche regionali, assicurando nuovo impulso alla “ricerca applicata” alle dinamiche strutturali dell’economia, della demografia e del territorio pugliesi.

Si è inteso valorizzare, in tal modo, uno dei caratteri peculiari e distintivi dell’Istituto, che, sin dalla sua fondazione, nel 1968, è rappresentato proprio dalla “ricerca applicata” alla programmazione regionale.

Oggi è possibile constatare che l’IPRES rappresenta, nel campo della ricerca economica e sociale, l’unica realtà regionale del Mezzogiorno espressione diretta delle Amministrazioni Pubbliche locali e funzionali. Si tratta di una caratteristica da considerare con attenzione, in un momento storico nel quale i diversi livelli di governo sono chiamati a cogliere la sfida della collaborazione istituzionale ed operativa, necessaria per disegnare rinnovati processi di sviluppo e di crescita dei territori.

L’Istituto, anche per le iniziative promosse negli ultimi anni, è ormai considerato riferimento pugliese nel “network” degli “istituti regionali di ricerca” e degli “istituti meridionalistici” italiani. E proprio in tale contesto esso ha offerto un proprio contributo di idee al Documento *“Una politica di sviluppo del Sud per riprendere a crescere”*, sottoscritto il 1° febbraio 2013 insieme ad altri 20 Istituti meridionalisti, con il ruolo decisivo della Svimez.

Il Documento ha portato all’attenzione del Parlamento e delle Forze sociali specifiche priorità delle politiche di sviluppo ed ha posto in evidenza il ruolo essenziale che il Mezzogiorno può svolgere per riportare il Paese nell’alveo di un necessario rinnovamento economico e sociale.

Questo rinnovamento è ormai considerato condizione ineludibile per consentire all'intero Paese di tornare a conoscere una prosperità che, colta nel "secondo dopoguerra" del secolo appena trascorso, risulta, oggi, del tutto negata alle giovani generazioni.

Procedere in tale direzione è indispensabile e richiede non solo di ridisegnare un "programma di sviluppo" per il Sud dotato di adeguate risorse finanziarie, ma anche di mobilitare la *"capacità delle classi dirigenti meridionali (amministratori pubblici e politici, ma anche quadri guida del sindacato e del mondo del lavoro, impresa, servizi, associazioni, Chiesa, etc.) di adottare comportamenti coerenti e adeguati alle urgenze di oggi e innovativi rispetto alle tanto deludenti esperienze del passato"* (dal Documento "Una politica di sviluppo del Sud per riprendere a crescere").

Gli studi proposti nel presente volume si collocano in tale prospettiva di analisi e completano, idealmente, il ciclo avviato con l'edizione 2010 del "Puglia in cifre" per approfondire aspetti essenziali delle politiche regionali: l'articolato sistema della finanza locale, il ruolo delle città e, in particolare, del capoluogo regionale, il sistema dei trasporti e della logistica, le nuove fonti energetiche, le peculiarità regionali del mercato del lavoro, con una particolare attenzione al capitale umano altamente qualificato ed alla componente giovanile e femminile, il sistema dell'istruzione e della formazione regionali, la presenza migratoria, l'analisi del sistema sanitario regionale.

All'impegno futuro dell'IPRES è ora affidato il compito di rendere questi studi ancor più aderenti alla realtà pugliese per poter cogliere i fermenti e le opportunità che in essa, di certo, non fanno difetto. In tal senso l'auspicio è che attraverso il "Puglia in cifre", che mi piace ricordare ha consolidato anche le funzioni di "annuario statistico" immaginate negli anni '90 dall'allora Presidente Carlo Cecchi, l'Istituto possa assicurare la necessaria sistematicità agli studi nei suoi principali ambiti tematici – istituzioni, territorio, economia e società –, ulteriormente rafforzando le proprie aree di ricerca interne e proseguendo nel percorso di collaborazione avviato con le Amministrazioni locali e le espressioni delle Università impegnate nelle scienze regionali.

In conclusione desidero formulare i più vivi e sinceri ringraziamenti agli organi e strutture dell'Istituto e a coloro i quali hanno con entusiasmo collaborato con essi.

Nicola Di Cagno  
Presidente dell'IPRES

## INTRODUZIONE

La presente edizione del “Puglia in cifre” ripropone, con contenuti nuovi riferiti all’anno 2012, la struttura del volume rivisitata in profondità, sebbene in modo graduale, nell’ultimo quinquennio. Soprattutto a partire dalla edizione 2009, infatti, il tradizionale *annuario statistico regionale* è stato integrato da ampie rassegne di *studi monografici* su aspetti specifici delle politiche regionali.

L’impostazione dell’*annuario* è quella originaria, unica nel suo genere per la raccolta sistematica di un ampio spettro di dati e indicatori riferiti al territorio, all’economia, al lavoro, alla popolazione, al welfare e al turismo, alla finanza locale, alla internazionalizzazione. Parte essenziale di tale impostazione rimane l’unità elementare di rilevazione dei dati che è individuata, tutte le volte in cui ciò è possibile, nel comune. Si tratta di una caratteristica di non poco conto, poiché consente sia studi molto approfonditi del territorio regionale, sia analisi per ricomposizione delle circoscrizioni di area vasta.

Nel tempo sono tuttavia aumentate le basi statistiche di riferimento. Ai dati ISTAT si sono aggiunti i certificati consuntivi dei bilanci dei Comuni forniti dal Ministero degli Interni, i dati relativi all’andamento delle importazioni e delle esportazioni curati dall’ICE, le serie storiche del valore aggiunto elaborate dall’OBI, i dati sugli incentivi regionali alle imprese di fonte Puglia Sviluppo S.p.A., i dati dei flussi aeroportuali assicurati da Aeroporti di Puglia S.p.A., i dati che afferiscono alla domanda e all’offerta dei servizi sanitari prodotti dell’ARES, l’agenzia regionale per la sanità. Inoltre, sono state ampliate le basi dei dati riferibili al turismo, alla presenza straniera, alle città capoluogo, alla raccolta differenziata. Infine nel 2010 è stata condotta una indagine diretta per la ricognizione degli strumenti di programmazione adottati dai Comuni pugliesi, anch’essa confluita nell’annuario.

Tale significativo ampliamento dei dati è stato poi accompagnato dalla pubblicazione degli stessi in formato elettronico, anche per cogliere le esigenze operative di trattamento ed elaborazione espresse dagli utenti dell’annuario, rappresentati, come è noto, soprattutto da funzionari pubblici e ricercatori. Inoltre questa edizione dell’annuario statistico è stata allestita mediante una applicazione di *business intelligence* che permette una gestione più flessibile dell’intero data warehouse dell’Istituto il quale, in futuro, potrà essere consultato anche attraverso la rete internet.

Gli *studi monografici* pubblicati nel “Puglia in cifre” sin dal 2010 sono espressione del percorso delineato nel Programma delle ricerche 2010 – 2012. Essi risentono anche di contenuti originali emersi, di anno in anno, nelle ricerche svolte dall’Istituto per riscontrare specifiche esigenze conoscitive espresse dai propri Associati.

Tali studi, ordinati in quattro sezioni - istituzionale, economica, territoriale e sociale -, hanno inteso cogliere ed esaminare aspetti specifici delle politiche regionali per poter assicurare contributi di ricerca utili alla definizione dei documenti di programmazione regionale, nei diversi ambiti di intervento, da parte di ciascun livello di governo locale.

La *sezione istituzionale* raccoglie le analisi quantitative degli assetti della finanza locale e gli approfondimenti dei modelli di governance. Dopo aver indagato, nella precedente edizione, la distribuzione della *spesa pubblica regionale* per livello di governo ed esaminato le nuove forme di partecipazione della *cittadinanza attiva* alla vita delle istituzioni pubbliche, in questa edizione si approfondisce la dinamica della spesa pubblica in rapporto al *processo di decentramento* di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e si presentano i risultati di una ricerca sul campo rivolta a cogliere gli effetti dell’applicazione, in ambito regionale, del *principio di partenariato* nella programmazione comunitaria 2007 – 2013.

Nella *sezione economica* sono ordinati i contributi di ricerca riferiti alle politiche industriali. Alla individuazione dei *cluster produttivi regionali*, alla rappresentazione delle *aree di grande industria* ed all’analisi comparativa dei *distretti tecnologici* in funzione delle possibili strategie di sviluppo proposte nella precedente edizione, il presente volume, dopo una ricognizione delle prospettive dell’economia del Mezzogiorno e della Puglia corredata delle stime dei principali indicatori macro-economici, aggiunge una disamina delle misure regionali rivolte ai distretti tecnologici e produttivi, presenta gli avanzamenti nel campo degli *incentivi regionali alle imprese* e individua i primi risultati riferiti a più recenti misure di intervento attivate sul territorio: dai *Living Labs*, ai *Pre-Commercial Public Procurement*, ai *Contratti di rete*.

L’allestimento della *sezione territoriale* ha permesso, nel 2011, di approfondire il *sistema regionale della logistica* quale fattore di sviluppo dell’economia regionale, gli snodi critici per lo sviluppo del *trasporto pubblico locale*, la prospettiva ed il ruolo delle *fonti rinnovabili*, le problematiche inerenti il *sistema tariffario dell’acqua* e la definizione delle opere integrative per l’approvvigionamento idrico. Nel 2012 a tali studi si sono aggiunti, raccolti in questo volume, i saggi sulla prospettiva strategica delle “*smart city*”, con un approfondimento specifico riferito all’*area metropolitana di Bari*, e l’analisi della *rete ferroviaria* nell’ambito del trasporto pubblico locale.

Infine nella *sezione sociale* sono confluiti tutti gli studi sul mercato del lavoro. Essi hanno riguardato in modo particolare l’analisi del *capitale umano*

altamente qualificato e *l'occupazione femminile*; negli ultimi anni si è rivolta l'attenzione alla *contrattazione di secondo livello* e all'*apprendistato*. I contributi di ricerca sul mercato del lavoro presentati in questo volume si concentrano sulle caratteristiche del *capitale umano qualificato inutilizzato* e approfondiscono il rapporto tra *retribuzioni*, *produttività* e *contrattazione di secondo livello*. La stessa sezione sociale comprende anche gli approfondimenti realizzati riguardo alle *prospettive demografiche* e le analisi della *presenza migratoria* nella regione. La presente edizione, per la prima volta, propone anche due saggi nei quali, sulla base dei dati in gran parte aggiornati al 2012, si svolgono approfondite analisi quantitative del *sistema sanitario* e del *sistema scolastico regionali*.

Come si può notare, il “Puglia in cifre” tende ad esprimere, in definitiva, l'insieme delle attività istituzionali dell'IPRES. La sua impostazione per un verso è proiettata alla piena valorizzazione delle competenze delle strutture di ricerca interne, focalizzate in cinque aree di ricerca (mercato del lavoro, *welfare*, programmazione territoriale, finanza locale e relazioni internazionali); per altro verso, ha potuto beneficiare del potenziamento dei rapporti collaborativi con il proprio *network* di riferimento rappresentato, in Puglia, dalle Università pubbliche, parte integrante della propria compagine associativa, e, in Italia, dagli “*istituti regionali di ricerca*” e dagli “*istituti meridionalistici*”.

Angelo Grasso  
Direttore Generale dell'IPRES



# **Sezione istituzionale**



# 1.

## Il processo di “regionalizzazione” dello Stato e l’evoluzione della spesa pubblica italiana per livello di governo. Un’analisi attraverso i Conti Pubblici Territoriali

*Stelio Mangiameli\**, *Roberta Garganese\*\**

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Il profilo giuridico-istituzionale del processo di ‘regionalizzazione’ dello Stato italiano; 3. L’evoluzione della spesa pubblica italiana. Una comparazione con i Paesi dell’Eurozona; 4. L’evoluzione della spesa pubblica italiana per livello di governo; 5. L’evoluzione della spesa delle amministrazioni centrali per categoria economica; 6. La riclassificazione funzionale della spesa pubblica per livello di governo; 7. Gli indicatori di decentramento della spesa pubblica per settore funzionale; 8. Conclusioni; Bibliografia.

### 1. Premessa

Il rafforzamento dei meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica costituisce uno degli elementi centrali nell’impianto legislativo della ‘nuova’ legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), la quale ha previsto, tra l’altro, l’istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (*‘spending review’*), e ne ha disposto la graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

Il più recente ‘Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato’, redatto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze proprio ai sensi dell’art. 41 della L. 196/2009, presenta un’analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana ed evidenzia, in particolare, come l’attuale dimensione della spesa e della sua struttura costituisca oggi un “ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell’economia”.

Il rapporto sottolinea come, dal 1980 ad oggi, il complesso delle spese delle amministrazioni pubbliche si sia quasi decuplicato, passando da circa 85 miliardi di euro a circa 800 miliardi. Con riferimento ai diversi livelli di governo delle amministrazioni pubbliche, il rapporto presenta poi l’evoluzione della

---

\* ISSiRFA - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” – Direttore.

\*\* IPRES – Responsabile dell’Area di Ricerca ‘Finanza Locale’.

Si ringraziano, per il prezioso contributo fornito in fase di redazione e revisione del testo, la Dott.ssa Mariella Volpe Responsabile Sistema CPT Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) – DPS – MISE, la Dott.ssa Stefania Gabriele ed il Dott. Andrea Filippetti, ricercatori ISSiRFA - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”.

composizione percentuale della spesa primaria consolidata sottolineando come, in termini di crescita cumulata nell'ultimo decennio, l'incremento della spesa delle amministrazioni centrali risulti sostanzialmente pari a quello delle Regioni e dei Comuni, mentre appare ben più consistente l'espansione delle uscite primarie degli Enti sanitari locali e degli Enti di previdenza.

In termini più generali, la sensazione è che alla riduzione di funzioni subita dalle amministrazioni dello Stato in virtù dei processi di decentramento che si sono succeduti nel tempo, non abbia fatto seguito una commisurata diminuzione della spesa di tale livello di governo.

Al fine di verificare la veridicità di tale tesi, il presente contributo si propone di studiare l'evoluzione, negli ultimi decenni, della spesa pubblica per livello di governo, con particolare attenzione a quello centrale. L'analisi è condotta utilizzando le banche dati dei CPT<sup>1</sup> - che, come è noto, presentano il grande vantaggio di riportare, con riferimento ad un universo che è il più ampio possibile, una base di informazioni particolarmente ricca ed articolata, avendo già risolto a monte i problemi della omogeneità, dell'armonizzazione e delle riclassificazioni economica e settoriale. Inoltre, al fine di incrementare la significatività dell'analisi, i valori di spesa della serie storica considerata (1996-2011) sono stati comparati dopo essere stati opportunamente rivalutati mediante l'utilizzo dei coefficienti Istat di traduzione dei valori monetari<sup>2</sup>.

In particolare, dopo un passaggio introduttivo sul profilo giuridico-istituzionale del processo di 'regionalizzazione' dello Stato italiano, il contributo prende in esame la più recente evoluzione della spesa pubblica italiana - considerata anche in rapporto a quella degli altri Paesi dell'Eurozona - e ne approfondisce la composizione per livello di governo, soffermandosi poi sull'articolazione per categoria economica della spesa delle amministrazioni centrali.

Infine, il contributo si dedica all'analisi funzionale della spesa pubblica per livello di governo ed ai relativi indicatori di decentramento, riclassificando, a tal fine, le spese articolate nei trenta settori dei CPT nelle dieci divisioni previste dalla classificazione internazionale COFOG (*Classification Of Function Of Government*).

---

<sup>1</sup> L'elaborazione compiuta dagli autori sui dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp) è conforme a quanto consentito dalla licenza d'uso degli stessi. Naturalmente la responsabilità di quanto sostenuto nelle pagine che seguono è esclusivamente degli autori e non coinvolge in alcun modo UVAL-DPS-MISE.

<sup>2</sup> Per il processo di rivalutazione si è ritenuto opportuno fare riferimento al modello utilizzato da RGS nella pubblicazione 'La spesa dello stato dall'unità d'Italia' (anni 1862-2009), nel quale si ricorre appunto ai coefficienti Istat di traduzione dei valori monetari.

Nel corso di prossimi sviluppi della presente ricerca si potrà procedere anche a comparare i risultati ottenuti mediante tale processo di rivalutazione con quelli derivanti dell'utilizzo di un deflatore del PIL.

## **2. Il profilo giuridico-istituzionale del processo di 'regionalizzazione' dello Stato italiano**

### *2.1 La "questione regionale" e la forma di Stato italiana*

La "questione regionale" rappresenta uno snodo della forma di Stato italiana rispetto al quale il sistema politico e, più in generale, il Paese – ancora oggi – non riesce a trovare un punto di equilibrio adeguato nell'ordinamento concreto della Repubblica.

L'Assemblea Costituente compì nel 1947 una decisione storica rispetto alla tradizione costituzionale italiana che dall'unificazione dello Stato italiano (1861) alla scrittura della Carta repubblicana aveva rifiutato l'idea federale, prima, e quella regionale, dopo, nonostante tanti illustri personaggi risorgimentali e post-unitari, avessero palesato la necessità di non dare all'Italia un assetto uniforme e fortemente improntato al modello francese, per la molteplicità e le diversità delle esperienze territoriali e per contribuire ad un radicamento dell'idea unitaria non attraverso l'imposizione dall'alto, ma con forme più forti di partecipazione democratica.

La scelta non compiuta al momento dell'unificazione, perciò, venne fatta dalla Costituente, con motivazioni non dissimili da quelle che avevano animato il dibattito dell'800.

C'è da chiedersi se gli esiti del periodo statutario e fascista non avessero segnato così profondamente la mentalità italiana, da nuocere in modo diretto e indiretto alla decisione dell'Assemblea in favore del Regionalismo.

Da questo punto di vista, l'esperienza storica repubblicana sembra fornire una risposta affermativa alla domanda, atteso che il Regionalismo fu realizzato con grande ritardo, nel 1970, dopo un'esperienza certamente non esaltante delle Regioni a Statuto speciale, e che nel 1992, al momento dell'esplosione della crisi economica, le Regioni italiane erano, come istituzioni di governo, in una condizione disastrosa nell'esercizio delle funzioni costituzionalmente previste, dal momento che non esisteva una vera legislazione regionale, pochi erano i servizi e i beni pubblici prodotti dall'Amministrazione regionale e quasi nulla l'autonomia finanziaria regionale, sia sul versante delle entrate, sia su quello della spesa.

Contraddittoriamente con la realtà istituzionale delle Regioni del tempo, nel 1992 queste apparivano meno screditate delle Istituzioni nazionali, a partire dal Parlamento e dai partiti politici, che erano travolti dalla questione morale, ma soprattutto dagli effetti che il Trattato di *Maastricht* (1992/93) iniziava a produrre sugli Stati membri, con i criteri di convergenza e l'istituzione del Sistema Europeo delle Banche Centrali, da cui sarebbero derivati la BCE e l'Euro.

Di qui l'idea che una riforma della parte seconda della Costituzione avrebbe potuto inserire nel testo della Carta persino il federalismo. Ovviamente, le forme istituzionali non richiedono solo una prescrizione istituzionale, ma necessitano anche di un sostrato che consente il loro accoglimento e soprattutto

il loro concreto funzionamento. Ciò nonostante dopo il fallimento dei lavori della Commissione bicamerale del 1997, le riforme legislative portarono al c.d. federalismo a Costituzione invariata e, successivamente, si ritennero maturi i tempi per una riforma che potenziasse il ruolo delle Regioni.

La revisione costituzionale del Titolo V, compiuta tra il 1999 e il 2001, aveva suscitato tante speranze, non solo per l'introduzione di un più forte regionalismo, quanto soprattutto per una riforma profonda degli apparati dello Stato, rimasti pressoché immuni da reali cambiamenti strutturali nel corso dell'esperienza repubblicana e legati ancora a procedure e modi di operare sostanzialmente ancorati al periodo statutario e fascista.

Ebbene, possiamo dire che queste aspettative – a distanza di oltre un decennio dalle leggi di revisione costituzionale – sono state ampiamente deluse, come risulta constatato dalla condizione presente di regresso politico, costituzionale e amministrativo, quanto meno rispetto all'organizzazione territoriale della Repubblica.

Vero è che si tenta di attribuire il fallimento delle riforme alla crisi che dal 2008 sta colpendo il mondo occidentale, ma questo modo di interpretare la questione regionale finisce con l'essere palesemente distorto rispetto alla realtà delle vicende istituzionali italiane, soprattutto se si ha lo sguardo un po' più lungo e si osserva – comparativamente – che nello stesso arco di tempo, nonostante la crisi, due riforme in senso più favorevole al federalismo interno sono state fatte in Germania; che in Francia sono state portate a compimento riforme costituzionali e legislative a favore del regionalismo e di un assetto de(con)centrato dell'Amministrazione statale; e che in Spagna sono stati scritti gli statuti regionali di seconda generazione, improntati a forme persino esasperate di autonomia.

L'osservatore italiano, essendo un vero provinciale dal punto di vista culturale, guarda all'estero sempre in modo sbagliato e, soprattutto, nel momento sbagliato, così che la comparazione non dà mai i suoi frutti migliori, risultando impossibile trarre un giusto giovamento per riforme ragionevoli e possibili nel nostro Paese.

Di conseguenza, mentre gli altri Stati membri dell'UE, o almeno quelli con cui ha un senso fare un confronto, si ritrovano già da tempo con istituzioni solide e solidificate dalle riforme degli anni passati, il sistema politico e istituzionale italiano continua a interrogarsi l'utilità del suo regionalismo e sulla opportunità di sopprimere le province che sono state l'architrave del sistema organizzativo pubblico dall'unità ad oggi.

## *2.2 Il sistema istituzionale regionale e locale e la legislazione della crisi*

La legislatura precedente (la XVI) si era aperta con all'ordine del giorno l'idea di dare vita al federalismo fiscale e, per questa via, di realizzare in modo pragmatico un rafforzamento del regionalismo, saltando le altre tematiche

legate alle riforme istituzionali: Senato delle Regioni, riforma del bicameralismo, riduzione del numero dei Parlamentari, ecc.; su queste basi è stata approvata in modo *bipartisan* la legge n. 42 del 2009 e si era messo mano per la terza volta, dopo il fallimento della delega della legge n. 131 del 2003 e la breve vita dei ddl del Governo Prodi, alla revisione dei poteri locali.

Ora, a prescindere dai limiti che possono rinvenirsi nel testo della legge n. 42, come la struttura dei "tributi propri" e il rispetto del principio dell'articolo 119, comma 4, della Costituzione, per il quale le risorse tributarie devono "*finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite*" alle Regioni (come alle autonomie locali), la legge sul federalismo fiscale ha impegnato per oltre due anni l'attività del Parlamento e del Governo. Infatti, Governo e Parlamento (soprattutto attraverso la Commissione bicamerale istituita *ad hoc* per l'attuazione del federalismo fiscale) hanno provveduto nel corso del 2010 e del 2011 a predisporre e approvare i decreti legislativi sul federalismo fiscale<sup>3</sup>. Tuttavia, nello stesso periodo di tempo la legislazione emergenziale, cominciava ad erodere l'autonomia finanziaria e le risorse attribuite al sistema regionale e delle autonomie, determinando una divergenza profonda tra la riforma istituzionale e i provvedimenti assunti nell'emergenza della crisi.

In parte diversa e, al contempo, più intricata è la vicenda del riordino delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali, che concretamente non si è ancora realizzata nonostante la grande quantità di disposizioni che sono state elaborate, e in parte approvate, nell'ultimo biennio. In parallelo alla legge sul federalismo fiscale, che pure tra le "norme transitorie e finali" annoverava una definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, si deve ricordare che il Governo aveva predisposto e presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge ("*Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti*

---

<sup>3</sup> I decreti legislativi approvati nel 2010 sono: quello sul federalismo demaniale (85/2010); quello su Roma Capitale (156/2010); quello in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (216/2010). A lungo dibattuti, con ripetute e diverse stesure, nel corso del 2010 sono state le proposte di decreto legislativo riguardante il federalismo fiscale municipale e quello riguardante l'autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, al cui interno sono state collocate anche le disposizioni concernenti la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Entrambi questi decreti legislativi hanno avuto la luce nel 2011 (il primo d.lgs. 23; e il secondo d.lgs. 68). Sempre nel 2011 sono stati adottati il d.lgs. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali"; il d.lgs. 91, "Adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili"; e il d.lgs. 149, sui "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni". Nel 2012 è stato deliberato il d.lgs. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale".

*ed organismi decentrati*”), approvato alla Camera dei Deputati (AC/3118), ma abbandonato dal Senato della Repubblica (AS/2259).

Per l'appunto, diverse disposizioni di questo disegno di legge sono state inserite nei decreti legge della legislazione emergenziale e hanno accompagnato le normative sui tagli alla finanza regionale e locale, in nome del contenimento della spesa pubblica, perdendo così la loro caratteristica peculiare, quella della disciplina di riordino delle funzioni, e facendo acquisire alla ristrutturazione istituzionale un profilo esclusivamente finanziario, sacrificando tutte le ragioni, anche costituzionali, di ordine istituzionale e funzionale riguardanti l'Amministrazione pubblica nel nostro Paese.

La legge finanziaria per il 2010, oltre alla riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali (art. 2, comma 183, della Legge n. 191 del 2009), prevedeva la riduzione del numero dei Consiglieri comunali (art. 2, comma 184) e degli assessori comunali e provinciali (art. 2, comma 185) e numerose misure istituzionali (art. 2, comma 186).

Si è trattato per lo più di misure improvvisate che la successiva legislazione (decreto legge n. 2 del 2010, convertito con modificazioni in legge n. 42 del 2010) modificava, con la conseguenza che le disposizioni sull'amministrazione locale in non poche occasioni si contraddicono<sup>4</sup>. Infine, la disciplina della riduzione del contributo ordinario si fa più stretta e finisce con il toccare anche le Regioni ad autonomia speciale, che sono titolari, in materia di enti locali, di una competenza legislativa piena.

Altre disposizioni di carattere istituzionale, che sono qualificate di coordinamento della finanza pubblica, si ritrovano nell'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010<sup>5</sup> (comma 25). In questo articolo,

---

<sup>4</sup> Il comma 185 del richiamato articolo 2 della legge n. 191/2009 (per ciò che riguarda la riduzione di Consiglieri e assessori) era modificato in senso più restrittivo; inoltre, in modo profondamente contraddittorio, il successivo comma 1-quinquies, dell'art. 1, della legge n. 42 del 2010, inseriva il comma 186-bis all'art. 2 della legge n. 191 del 2009, che ha previsto la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale; l'intero comma 186 della legge finanziaria 2010, quello con maggiori implicazioni istituzionali, era rivisto "al ribasso" dall'articolo 1, comma 1-quater, della legge n. 42 del 2010, in relazione: a) al difensore civico; b) alle circoscrizioni per i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti; c) alla figura del direttore generale, prevista solo nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; d) e, infine, alla soppressione dei consorzi di funzione tra gli enti locali, con l'eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM).

<sup>5</sup> Per ciò che riguarda le misure di carattere istituzionale, si rinviene: a) l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni (comma 26); b) il provvisorio riferimento alle funzioni fondamentali comunali previste dall'art. 21 della legge n. 42 del 2009 (comma 27); c) l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (comma 28); d) il divieto di svolgere singolarmente le funzioni svolte in forma associata e il divieto di svolgere la medesima funzione in più di una forma associativa (comma 29); e) l'individuazione, limitatamente alle funzioni inerenti alle materie dei commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost., da parte della Regione, con legge e previa concertazione con i Comuni interessati, la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" per lo svolgimento, in

oltre alla revisione del patto di stabilità interno, si agisce sul livello istituzionale e con dei tagli alla finanza dei diversi livelli di governo.

Per i tagli alla finanza dei diversi livelli di governo, il decreto legge n. 78 del 2010 opera soprattutto sugli apparati politici ed amministrativi (c.d. "costi della politica") e interessa anche il pubblico impiego.

Una parte delle misure riguarda anche i trasferimenti finanziari alle Regioni e alle autonomie locali<sup>6</sup>.

La legislazione del 2011 appare per la prima metà dell'anno inerte rispetto ai problemi che la crisi poneva. Il Governo del tempo, infatti, non aveva compreso il peggioramento della situazione finanziaria del Paese e il deterioramento dei conti pubblici. Solo a maggio 2011 veniva adottato un decreto legge (n. 70 del 2011), contenente disposizioni urgenti per l'economia. Si è trattato di uno dei tanti decreti c.d. "sviluppo" che continuavano ad essere adottati, ma la cui efficacia nel contrastare la crisi era ben lungi dall'essere provata.

Quando all'inizio di luglio la situazione comincia a peggiorare veniva adottato il decreto legge n. 98, contenente "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", con il quale si iniziavano a considerare i costi della politica nazionale e dei relativi apparati e il finanziamento dei partiti politici, si incominciava a parlare di monitoraggio della spesa delle amministrazioni dello Stato, dei loro approvvigionamenti, del patrimonio edilizio pubblico, e del pubblico impiego. Per alcuni settori come il SSN si calcolavano ancora incrementi per gli anni successivi. Timidi erano gli interventi in materia previdenziale.

Dopo la lettera della BCE del 4 agosto 2011 il tenore dei provvedimenti adottati cambiava; essenzialmente gli atti da considerare sono: il decreto legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011; la legge di stabilità 2012 (n. 183 del 2011); il decreto legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214

---

forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali, "secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese"; f) la previsione da parte della legge regionale del termine per i Comuni per l'avvio in forma associata dell'esercizio delle funzioni fondamentali e, infine, l'esclusione dall'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata per i Comuni capoluogo di provincia e i Comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 (comma 30).

<sup>6</sup> V., infatti, l'art. 14, comma 1, che "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto: a) le Regioni a Statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; b) le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; c) le Province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2; d) i Comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012".

del 2011. Questi ultimi due sono stati adottati dopo il passaggio dal Governo Berlusconi al Governo Monti.

Nel tentativo di una rapida semplificazione dell'ordinamento, alcune disposizioni del DL n. 138 e del DL n. 201, come quella concernente la soppressione di tutti i Comuni fino a mille abitanti, sono state adottate senza un particolare approfondimento dei problemi e, di conseguenza, successivamente sono state modificate, limitandosi a prevedere l'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni.

Allo stesso modo altre disposizioni sembrano non tenere conto dei vincoli creati dalla Costituzione, e segnatamente dall'art. 118 Cost., per la determinazione dei livelli di governo territoriale e delle loro funzioni; a quest'ambito possono ricondursi le disposizioni sulle Province.

Anche le disposizioni degli artt. 15<sup>7</sup> e 16<sup>8</sup>, che determinano una ulteriore riduzione delle rappresentanze locali nei Consigli comunali e provinciali destano dubbi sul piano costituzionale, come pure per le medesime ragioni l'art. 14 del decreto legge n. 138, rivolto alle Regioni, che considera un elemento di virtuosità finanziaria la riduzione da parte di queste del numero dei Consiglieri regionali.

La legge di stabilità 2012 (artt. 30, 31 e 32) ha reso le disposizioni a contenuto finanziario più cogenti, imponendo ulteriori tagli alle spese regionali e locali e modificando, per la seconda volta nel corso del 2011, il patto di stabilità interno, rendendolo estremamente oneroso per Regioni ed autonomie locali.

### 2.2.1 *Segue: la vicenda delle Province*

L'idea che ha animato il decreto legge n. 201 del 2011 (c.d. "salva Italia"), con riferimento al già accennato tema della provincia, quale ente di area vasta, è stata quella dello svuotamento delle Province sul piano funzionale e dell'annichilimento della loro natura di enti autonomi, rappresentativi degli interessi territoriali, così come era stata formulata nell'ordinamento italiano, sulla base di una tradizione ancora più risalente, a partire dalla Legge comunale e pro-

<sup>7</sup> "A decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, il numero dei Consiglieri provinciali e degli assessori provinciali previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto è ridotto della metà, con arrotondamento all'unità superiore".

<sup>8</sup> "A decorrere dal primo rinnovo di ciascun Consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto: a) per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, il Consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei Consiglieri; b) per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 3.000 abitanti, il Consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei Consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in due; c) per i Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti, il Consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sette Consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in tre; d) per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, il Consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci Consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in quattro".

vinciale del 1859, costituzionalizzata nell'art. 5 della Carta nel 1947 e poi ribadita e precisata dalla revisione costituzionale del Titolo V nel 2001.

Il Governo, peraltro, ha ritenuto possibile una trasformazione delle Province in enti di secondo grado, "dipendenti" quindi dai Sindaci dei Comuni che ricadono nella circoscrizione provinciale, considerando che questa legislazione avrebbe in seguito agevolato la soppressione delle Province anche in sede costituzionale.

Dal punto di vista funzionale, poi, alla Provincia spetterebbero *esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale*, secondo le rispettive competenze, mentre le altre funzioni *conferite dalla normativa vigente alle Province* sarebbero dovute essere trasferite entro il 31 dicembre 2012 ai Comuni, salvo che, per assicurarne *l'esercizio unitario*, le stesse siano *acquisite dalle Regioni* (comma 18).

Orbene, il progetto dell'art. 23, citato, chiama sostanzialmente le Regioni e i Comuni a spartirsi le spoglie delle Province. Ciò nonostante, otto Regioni hanno impugnato questa normativa davanti alla Corte costituzionale, sulla base di una deliberazione dei rispettivi CAL.

La posizione del Governo è risultata eccessiva e così poco accorta da rendere necessario un repentino ripensamento sulle misure adottate subito dopo l'adozione del decreto legge n. 201, cit.. Da questo ripensamento è venuta fuori una linea in parte diversa con il decreto legge sulla *spending review*.

Con il decreto legge n. 95 del 2012, all'articolo 17, il disegno originario del Governo, che prevedeva alla fine la soppressione delle Province, è stato in parte modificato, nel senso che all'accantonamento dell'ipotesi soppressiva fa seguito quella della *ristrutturazione istituzionale delle circoscrizioni provinciali*, attraverso il riordino e l'accorpamento delle Province più piccole.

Questa impostazione, di per sé, non è un fatto negativo, pure in considerazione della circostanza che anzi il riordino territoriale del dimensionamento potrebbe coinvolgere, nel prossimo futuro, anche le Regioni.

Tuttavia, il procedimento previsto per il riordino provinciale non tiene conto delle procedure previste dall'art. 133 della Costituzione per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione, che richiede l'iniziativa dei Comuni e il parere della Regione.

La reazione delle Regioni e quella delle autonomie locali non tardava a farsi sentire, tanto più che le normative dei diversi decreti legge non si armonizzano e che con il loro sovrapporsi con disposizioni vieppiù in contrasto con i contenuti e le procedure previste dalla Costituzione hanno dato vita a una serie continua di ricorsi al giudice delle leggi, che certamente può compiere "acrobazie costituzionali", ma queste finirebbero senz'altro per minarne il prestigio.

Anziché aprirsi a un confronto serio, anche in sede scientifica, il Governo ha preferito rincarare la dose con il decreto legge n. 188 del 2012, che ha costretto la Corte costituzionale a rinviare la trattazione dei ricorsi sull'art. 23 del decreto legge n. 201, citato. Quest'ultimo atto mostrava la debolezza che stava

colpendo il Governo Monti sul piano delle politiche interne e, in particolare, su quelle di carattere istituzionale. Il decreto legge n. 188 è stato adottato al posto di un ddl di riordino delle Province (come si affermava nel decreto legge n. 95), per cercare di impedire al Parlamento di discutere su questa problematica. Di qui, l'abbandono del decreto che il Parlamento non onorava della conversione in legge.

Quanto alle *funzioni provinciali*, con il decreto legge n. 95, cit., lo stesso Governo aveva dato una definizione delle funzioni di area vasta e, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le attribuiva alle Province, definite espressamente "*enti con funzioni di area vasta*" (articolo 17, comma 10).

Non può essere sottaciuto che tutta la questione delle Province ha avuto una valenza mediatica e si è basata, sin dall'inizio, su giustificazioni di risparmi finanziari inesistenti, atteso che lo stesso Governo, nella relazione di accompagnamento al decreto legge n. 201, stimava in 65 milioni di euro gli eventuali risparmi, preventivati a consuntivo dell'intera operazione.

I maggiori dubbi di costituzionalità sul profilo istituzionale delle Province permangono, infine, sul carattere di ente locale di secondo grado, previsto dal decreto legge n. 201 del 2011, il quale non è stato modificato dal successivo decreto legge n. 95 del 2012, e che risulta in contrasto con la fisionomia dell'ente autonomo e democratico, delineato e presupposto dai principi del Titolo V.

Ed invero, questo sembra essere oggi un punto cruciale di tutta la questione provinciale che il giudice costituzionale è chiamato a risolvere. La stessa Corte costituzionale ha affermato che esiste una "comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare" (sentenze n. 106 del 2002 e n. 274 del 2003) degli enti territoriali, comprese le Province; ciò sta a significare che il modello di autonomia accolto dalla Costituzione, sin dal 1947, per il sistema delle Regioni ordinarie, include una espressione democratica e popolare.

Del resto la normativa in questione suscita non poche perplessità anche in relazione alla Carta europea dell'autonomia locale, che l'Italia ha ratificato senza alcuna riserva e dichiarando di accoglierla integralmente. Infatti, in base al Trattato in questione (art. 3), "per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici"; sempre secondo il Trattato, "*tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti*".

Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa nel memorandum del 21 gennaio del 2013, su "Democrazia Locale e Regionale in Italia", ha osservato che, "dato che sono enti intermedi tra le potenti regioni e i comuni caratterizzati per un forte senso di appartenenza, le province sono

particolarmente vulnerabili. Esse sono diventate il bersaglio di un sentimento populista 'anti-burocratico' e 'anti-politico'. Tuttavia, il Congresso, pur considerando le possibilità di riforma delle province, ha sollecitato il governo italiano a rispettare la sua Raccomandazione e la sua Risoluzione sulle autorità intermedie, in base alle quali dovrebbero essere indefettibili la rappresentanza elettiva e l'esercizio di un consistente complesso di funzioni, rispetto alle quali le proposte di riforma italiane sono deficitarie. Infatti, al p.to 38, si osserva: "Le recenti proposte di riforma delle province sollevano almeno due problemi all'art. 3. Il problema più importante riguarda il progetto di cambiare il sistema di elezione, da elezione diretta da parte della popolazione (come descritto) ad un sistema di elezione indiretta da parte dei membri dei consigli comunali"; e si conclude che "la proposta di elezioni indirette avrebbe quasi certamente comportato una violazione della Carta. Le province sono enti locali ai fini della Carta e l'art. 3 prevede che i consigli siano eletti direttamente".

La disciplina del decreto legge n. 201, perciò, si pone in contrasto anche con il Trattato sulla Carta europea dell'autonomia locale, in quanto non assicura alla Provincia, ente autonomo di area vasta della Repubblica italiana, le condizioni ivi previste ed espone, come si è visto, la Repubblica italiana a delle osservazioni critiche sulla sua democrazia locale.

### 2.2.2 *Segue: la vicenda della composizione dei Consigli regionali e la sentenza n. 198 del 2012 della Corte costituzionale e il decreto legge n. 174 del 2012*

Diverse Regioni (Basilicata, Campania, Lombardia, Calabria e Sardegna) avevano impugnato davanti alla Corte costituzionale l'art. 14, comma 1, del decreto legge n. 138 del 2011, il quale prevedeva che le Regioni, per collocarsi nella classe degli enti territoriali più virtuosa, avrebbero dovuto adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti, riducendo il numero dei Consiglieri regionali<sup>9</sup> e il numero massimo degli assessori regionali.

Il medesimo articolo 14, al comma 2, estendeva la disciplina anche alle Regioni a Statuto speciale<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Più specificamente: "previsione che il numero massimo dei Consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti".

<sup>10</sup> "L'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a Statuto speciale e Province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi

Successivamente alla presentazione dei ricorsi, l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, ha modificato il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, con una disposizione per la quale "le Regioni adeguano i rispettivi ordinamenti ai parametri previsti dal comma 1", prescindendo da ogni incentivo o premio.

Le Regioni a Statuto ordinario sollevavano diversi dubbi di legittimità costituzionale, tra i quali il principale (e, per certi aspetti, il più fondato) appare essere la violazione dell'art. 123 Cost..

Tuttavia, pur considerando l'interferenza con l'autonomia statutaria, la Corte costituzionale ha considerato la questione non fondata. Per giungere a questa conclusione il giudice costituzionale, nella sentenza n. 198 del 2012, ha seguito un ragionamento alquanto singolare, per il quale "La Costituzione (detterebbe) norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i Consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori". Verrebbero in rilievo, secondo la Corte, "per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost.". Da questa premessa la Corte ha dedotto che "la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei Consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, Consiglieri e assessori), (mirerebbe) a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati".

Poiché, ad avviso del giudice costituzionale, sussisterebbe una "assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali", come peraltro è ovvio che sia, essendo in gioco la competenza dello Statuto, potrebbe verificarsi secondo la Corte "una marcata disequaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori)" e, poiché "i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione", conclude il giudice costituzionale "il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) (risulterebbe) diversamente ponderato da Regione a Regione".

La Corte trae così la conclusione che "la disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati".

L'incidenza sull'autonomia statutaria, costituzionalmente garantita alle Regioni, resta e la sentenza della Corte costituzionale, non solo non fuga i sospetti di incostituzionalità, ma nel complesso delle argomentazioni adoperate lascia intravedere un processo di *provincializzazione* delle Regioni. Infatti, l'intero sistema territoriale risulterebbe ricomposto, ove si assista alla scom-

---

costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente".

parza delle Province, attraverso una riduzione dell'autonomia delle Regioni al rango di quella di un grande ente locale.

Inutile dire che si tratta di una decisione che trascura il disegno costituzionale, sino a determinare una frattura nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, in quanto il giudice delle leggi non è più portatore di una sua visione del regionalismo che regola il punto di contatto tra uniformità e differenziazione, in vario modo, ma pur sempre in una maniera coerente con l'idea di caratterizzare l'ordinamento in senso regionale, ma accede ad un impoverimento del sistema territoriale della Repubblica, senza un miglioramento delle *performances* dello Stato e della sua Amministrazione.

Del resto, una disposizione come quella introdotta dal decreto legge n. 138 del 2011, come modificata dalla legge di stabilità per il 2012, esisteva nell'ordinamento ed esattamente nella legge statale sulle elezioni dei Consigli regionali del 1968 (la n. 108), la quale all'articolo 2 recava la rubrica "*Numero dei Consiglieri regionali. Ripartizione tra le circoscrizioni*" e conteneva una classificazione analoga e in parte più generosa della composizione dei Consigli, soprattutto di quelli delle Regioni più piccole<sup>11</sup>, esprimendo così una ragionevolezza della scelta che manca alla ripartizione introdotta con l'art. 14 del decreto legge n. 138, che tende a penalizzare soprattutto le Regioni più piccole, ignorando che la scelta del Costituente, fu sin dall'inizio e con motivazioni storiche ben precise di assecondare una certa multiformità che è insita nel territorio italiano con una scelta a favore di un dimensionamento dell'ente regionale di tipo asimmetrico.

Anche in questo caso, si deve notare come si sia puntato soprattutto ad un effetto mediatico – agevolato dagli scandali regionali cui si è assistito ad imitazione di quelli propinati dalla "cultura politica" nazionale – dal momento che la consistenza dei Consigli regionali italiani non era affatto ridondante, come qualcuno potrebbe pensare e, perciò, infondato è il presupposto punitivo da cui muove la previsione di riduzione del decreto legge n. 138 e, di conseguenza, la pronuncia della Corte costituzionale.

Quali sono stati, però, gli effetti di una così drastica riduzione del numero dei componenti dei Consigli regionali, tale da avere in giro più membri del Parlamento che Consiglieri regionali?

Ebbene, la scelta dell'art. 14, ripresa dall'art. 2 del decreto legge n. 174 del 2012, ben lungi dal realizzare l'eguaglianza dei cittadini è palesemente irragionevole, in quanto alza l'indice di rappresentanza dei Consigli regionali a fronte di un indice più basso per il Parlamento statale, in contraddizione con

---

<sup>11</sup> V. il comma 1: "Il Consiglio regionale è composto: di 80 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti; di 60 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti; di 50 membri in quelle con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti; di 40 membri in quelle con popolazione superiore a 1 milione di abitanti; e di 30 membri nelle altre Regioni".

quanto accade in ogni Stato federale o regionale, nel quale l'indice più basso di rappresentatività rispetto ai cittadini è proprio della rappresentanza di prossimità, e cioè di quella regionale.

L'incidenza di disposizioni come l'articolo 14, e l'art. 2 del decreto legge n. 174, citati, comporta una forte menomazione del principio democratico, che – come è stato già osservato – assicura l'espressione del pluralismo politico e la capacità di gestione e di controllo da parte della rappresentanza.

Ne segue che una forte riduzione della rappresentanza regionale comporterebbe quasi certamente una minore efficienza democratica nel controllo dell'esecutivo regionale e un'incapacità di svolgere in modo compiuto la funzione di governo della Regione da parte dei Consigli.

La sproporzione che queste norme determinano nell'ordinamento generale della Repubblica, in relazione alla composizione del Parlamento nazionale, dà luogo inoltre ad una ulteriore menomazione del principio democratico e di quello della divisione dei poteri in senso verticale.

È ben noto, infatti, che la presenza di governi locali, direttamente rappresentativi della popolazione, rispetto a quello centrale, rappresentati per *communis opinio* un elemento di equilibrio politico tra il centro e la periferia, non solo perché amplia gli ambiti della partecipazione popolare e assicura forme di autogoverno delle istituzioni locali, quanto soprattutto perché costituisce un'ulteriore forma di divisione dei poteri, appunto in senso verticale, posta pur sempre a garanzia delle libertà dei cittadini.

Coerentemente con i caratteri richiamati, l'Assemblea costituente ritenne che la Regione avrebbe avuto il merito di rafforzare il sistema democratico, impedendo una concentrazione del potere politico nelle mani dello Stato solamente, e avrebbe permesso a quest'ultimo di occuparsi effettivamente delle questioni nazionali, affidando il governo di prossimità alla prima; ipotesi questa che è stata ulteriormente perfezionata con la revisione del Titolo V.

### 2.2.3 *Segue: il disegno di legge costituzionale del Governo Monti (AS/3520 – XVI Legislatura)*

L'intera disciplina dei decreti leggi adottati dal Governo per fare fronte alla crisi economica, o almeno così giustificati, hanno comportato in modo non organico una costante incidenza sull'autonomia regionale e su quella locale.

Non poteva mancare il tentativo di dare corpo a un sistema derivante dalla visione che progressivamente dai diversi atti si andava componendo.

Così dopo la legge costituzionale n. 1 del 2012, sul pareggio di bilancio e la modifica dell'art. 81 Cost., che in parte ha riguardato le competenze regionali e l'art. 119 Cost., il Governo Monti presentava un ddlc con il quale completare l'opera di ricentralizzazione dei poteri legislativi, amministrativi e finanziari in capo allo Stato.

Anche se questo tentativo sembra al momento segnare il passo, per via della fine della legislatura (con conseguente decadenza del ddlc), appare necessario considerarne i contenuti principali per comprendere esattamente la questione che si pone in questa fase di riflessione che di fatto si è aperta anche per la profonda crisi che ha colpito il sistema politico italiano, dopo le elezioni del 25 febbraio 2013 e che hanno portato prima alla rielezione a Capo dello Stato del Sen. Giorgio Napolitano e successivamente alla nascita del Governo Letta, quale "governo di necessità delle larghe intese". Infatti, il tentativo di svuotamento del regionalismo italiano, nella sua essenza, è un punto che deve essere messo a fuoco per valutare l'intera esperienza del Regionalismo italiano e l'eventuale via d'uscita dai limiti in cui la legislazione di emergenza l'ha posto.

A questi fini, il senso del tentativo di riforma costituzionale che voleva consolidare la ricentralizzazione e lo svuotamento delle Regioni italiane è reso palese dalla previsione che avrebbe introdotto nella Costituzione la previsione, da inserire alla fine dell'art. 117, comma 1, Cost., che «*Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica*»; la qualcosa avrebbe consentito allo Stato di privare di efficacia qualsiasi disposizione regionale, anche al di là del rimaneggiamento dell'intero riparto delle competenze scritto nell'art. 117, commi 2, 3 e 4, per la potestà legislativa, e comma 6, per quella regolamentare. Infatti, le modifiche alle enumerazioni avrebbero comportato un'accentuazione del ruolo statale verso l'Europa, sul versante del coordinamento della finanza pubblica e sul versante della politica economica; inoltre, la competenza concorrente sarebbe stata di fatto configurata come una competenza residuale, in nome della disciplina dei "profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica"; e, infine, quella esclusiva/residuale sarebbe stata subordinata espressamente al "rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma". Da ultimo, la diversa disciplina proposta per la potestà regolamentare avrebbe escluso la possibilità di una qualche delega della stessa a favore delle Regioni nelle materie di competenza statale («La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza»).

### 2.3 *Il sistema territoriale della Repubblica e la questione dell'organizzazione dello Stato*

Il senso della semplificazione proposta in questi anni di crisi e, in particolare, con gli atti del Governo Monti è stato quello di vedere nel sistema territoriale un problema, al contempo finanziario e politico, da mettere in condizione di non nuocere e, perciò, il regionalismo e le autonomie locali, nonostante la solenne previsione dell'art. 5 della Carta costituzionale, avrebbero dovuto perdere il loro ruolo, o vederlo ridotto al minimo, consentendo così allo Stato

di potere, non solo pareggiare i conti, ma soprattutto di riappropriarsi di tutti poteri della Repubblica.

Questa visione, portata avanti da un Governo “tecnico”, nella cui compagine ha avuto un ruolo determinante l’alta burocrazia statale, avrebbe avuto la sua massima aspirazione nella soppressione delle province e nella provincializzazione delle Regioni, con conseguente rivisitazione anche dell’amministrazione periferica dello Stato, la quale – in coerenza – ha cominciato a ridursi progressivamente con l’abbandono del territorio e quel processo singolare che possiamo definire di “desertificazione amministrativa”.

Il disegno disvela le ragioni profonde del fallimento della scelta di dare seguito al regionalismo, come decisione voluta dal Costituente, compiuta per la seconda volta, dopo quella del 1970, a seguito della revisione del Titolo V. Infatti, all’ombra della crisi economica e al di là delle possibili aporie delle nuove disposizioni costituzionali, il mancato radicamento della riforma regionale è il frutto della reazione degli apparati amministrativi centrali dello Stato, che di fatto hanno messo in campo comportamenti e prassi atti ad ostacolare attuazione coerente dei principi su cui si è fondata la riforma costituzionale: decentramento della legislazione, sussidiarietà dell’Amministrazione, *accountability* degli amministratori regionali e locali, ruolo regolativo, perequativo e pianificatorio dello Stato, ecc.

Il centralismo burocratico, perciò, per la seconda volta nella storia costituzionale repubblicana, ha impedito la realizzazione di un principio voluto dalla nostra Assemblea Costituente.

Che cosa è mancato, allora, alla realizzazione del regionalismo?

In base alla Costituzione “la Repubblica” avrebbe dovuto *adeguare* “i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento” (art. 5 Cost.). Questo principio dell’*adeguamento* è stato ulteriormente ribadito nella IX disposizione transitoria e finale per la legislazione e nell’VIII per l’amministrazione: la prima disponendo che “La Repubblica (...) adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”; la seconda prevedendo che “Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni”.

In altre parole, la Costituzione richiedeva (e tuttora richiede) che lo Stato avrebbe dovuto regionalizzarsi, adeguando principi e metodi della legislazione e trasferendo le funzioni attribuite alle Regioni.

Che soprattutto quest’ultimo profilo del disegno costituzionale sia stato disatteso nel corso dell’intera vicenda regionale, per cui possiamo dire che in Italia abbiamo costituito le Regioni senza realizzare il regionalismo, risulta testimoniato dall’osservazione della consistenza e dei costi della pubblica amministrazione statale.

È questo il migliore punto di osservazione per constatare come alle previsioni costituzionali abbia fatto riscontro un perdurante centralismo burocratico che ha determinato l'impossibilità di una seria pratica del regionalismo.

Il federalismo a costituzione invariata e la riforma del Titolo V hanno oggettivamente comportato un incremento del personale occupato nelle pubbliche amministrazioni delle Regioni e della spesa delle amministrazioni regionali, passata dal 1996 al 2009 (e cioè: prima dell'effetto delle prime misure anticrisi) da 93,1 a 147,5 miliardi di euro, con un incremento sul totale della spesa delle pubbliche amministrazioni di un +5% (dal 13%, al 18%)<sup>12</sup>. Entrambi questi due aspetti sono chiaramente legati al travaso delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni.

Ciò che sorprende, per contro, è che nel contempo la spesa pubblica statale non è diminuita e che il numero dei dipendenti statali, se si considerano anche quelli a tempo determinato, è rimasto invariato.

Dall'esame della spesa delle pubbliche amministrazioni, poi, si evidenzia che quella statale non ha subito modifiche reali. La distribuzione, infatti, tra il centro (le amministrazioni statali) e la periferia (le amministrazioni regionali e locali) tra il 1996 e il 2009 è passata dal 77%, al 71%, per il centro e dal 23%, al 29%, per la periferia<sup>13</sup>.

L'analisi degli andamenti dei flussi del personale e della spesa, perciò, mostra una certa regionalizzazione del sistema italiano, ma a questo non ha corrisposto una effettiva trasformazione dello Stato: gli apparati centrali continuano a costare ancora il 30% del PIL<sup>14</sup>, con una diminuzione sensibile della "finanza finale", che genera beni e servizi per i cittadini, e una crescita della "finanza strumentale", che costituisce sostanzialmente la spesa per il personale.

La considerazione istituzionale più semplice che deriva dall'osservazione di questi dati, è che dal punto di vista organizzativo sussiste nel nostro sistema dei poteri pubblici un *overlapping* sulle materie regionali; il Parlamento e la Corte costituzionale, assecondando il Governo che ha perseguito una linea di ricentralizzazione della legislazione e delle funzioni amministrative, non si sono accorti che hanno generato un enorme *gap* di funzionamento nella Repubblica. Nella stessa direzione si sono posti anche il mancato adeguamento dei raccordi istituzionali, tra centro e periferia (per intenderci la riforma costituzionale del Parlamento e la creazione del Senato delle Regioni e delle autonomie), e la scarsa trasparenza nella formulazione del federalismo fiscale, soprattutto lì dove frantuma le basi imponibili, distribuendole tra i diversi livelli

---

<sup>12</sup> Elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp). Si veda la tav. 4 del presente contributo.

<sup>13</sup> Elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp). Si veda la tav. 4 del presente contributo.

<sup>14</sup> Elaborazione RGS su dati Istat. Si veda la tav. 3 del presente contributo.

di governo, e nei casi in cui, di fatto, sostituisce i trasferimenti con misure pressoché analoghe, quali le compartecipazioni.

Si tratta, per entrambe le ipotesi, di scelte compiute in sede burocratica, attraverso i gabinetti e gli uffici legislativi, e trasferite al Governo e al Parlamento, che hanno ostacolato la realizzazione di un regionalismo più efficace e responsabile.

In queste condizioni, peraltro, le misure interne recentemente adottate, con i decreti legge nn. 138 e 201 del 2011 e n. 95 e 174 del 2012, sembrano aggravare i problemi evidenziati dall'analisi dei flussi di spesa pubblica.

L'idea di fondo – come si è già notato – sembra essere costituita dalla convinzione che le Regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da ridurre o eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori. Infatti, per un verso, la menomazione della democrazia locale e regionale e i tagli lineari attenuano la capacità di funzionamento degli enti locali e delle Regioni e deresponsabilizzano la classe politica locale, che di fronte alla mancanza di risorse finiranno col non erogare più servizi ai cittadini; per l'altro, lo svuotamento di tutti i fondi di perequazione (art. 16 DL n. 95, cit.), non pone più il problema allo Stato di assolvere ad un compito importante, per l'appunto: la perequazione territoriale, ma determina di certo l'acuirsi del divario tra le Regioni.

La condizione ordinamentale della Repubblica è diventata perciò contraddittoria: lo Stato non eroga servizi ai cittadini e taglia la spesa degli enti che erogano servizi; non riforma i propri apparati, ma riduce l'organizzazione e la rappresentatività delle Regioni e degli enti locali; l'autonomia finanziaria regionale e locale è incisa dallo Stato, che prende i gettiti dei tributi regionali e locali e non svolge i compiti di perequazione.

Occorre, allora, chiedersi che grado di efficacia ed efficienza raggiunga un progetto istituzionale volto alla centralizzazione dei poteri e alla svalutazione o alla scomparsa delle articolazioni territoriali della Repubblica e, soprattutto, di valutare se la risoluzione dei problemi internazionali ed europei dell'Italia – dietro cui hanno trovato giustificazione le misure adottate con i decreti legge della legislazione emergenziale – passi attraverso un simile processo di ristrutturazione interna, per il quale il regionalismo diventa un problema, anziché una soluzione per la ripresa economica.

La risposta è ovviamente negativa, nel senso che non un pregiudizio a favore del regionalismo e dell'autonomia locale spinge a ritenere una ricentralizzazione dei poteri una decisione poca accorta e in danno delle legittime aspettative costituzionali dei cittadini, quanto la necessità di considerare che proprio un assetto istituzionale della Repubblica aperto ai processi di integrazione, internazionale ed europeo, richiede una articolazione decentrata dei poteri e fondata sul principio di autonomia e, da questo punto di vista, la Costituzione italiana offre, con l'accoglimento dei principi di decentramento e autonomia,

un assetto istituzionale repubblicano adeguato ai processi di integrazione considerati.

Da questo punto di vista, la vera ragione fondativa del Regionalismo italiano, rispetto alla questione dell'organizzazione della Repubblica, risiede sì nella decisione compiuta dall'Assemblea costituente e nella necessità che la Costituzione e non la burocrazia ministeriale e la debolezza della politica determini la forma di Stato; ma anche e, in particolare, nella condizione di questa particolare realtà storica, contrassegnata dal processo di integrazione europea e da quello di internazionalizzazione dell'economia.

#### 2.4 *Le relazioni internazionali e quelle europee, la salvaguardia degli "interessi nazionali" e le ragioni del regionalismo*

È un aspetto che ancora non appare compreso neppure dall'opinione pubblica che nella funzione di governo e nell'amministrazione statale, ormai, le relazioni internazionali e quelle europee hanno preso il sopravvento, rispetto alle mere questioni interne. Gli "interessi nazionali", a lungo gelosamente custoditi nei confronti delle Regioni, oggi non sono più minacciati dalla legge regionale, bensì dalle decisioni delle strutture finanziarie ed economiche internazionali (WTO, Fondo Monetario internazionale, OCSE, Banca mondiale, ecc.) e dalle negoziazioni europee in sede di Consiglio europeo e di Consiglio, così come possono essere toccati dalle decisioni della Commissione europea.

La disputa sui mercati europei e internazionali degli "interessi nazionali" ha trasformato i compiti dei governi nazionali e inciso profondamente sulla forma di Stato costituzionale, diventando una necessità pratica più che una scelta di ordine ideologico, o legata alla tradizione, organizzare in modo decentrato l'assetto interno della Repubblica, per il quale il regionalismo e le autonomie sono perciò una soluzione e non un problema. Tanto più che nei tempi presenti proprio il regionalismo ha rappresentato una migliore risposta alla domanda politica dei cittadini. Anche le politiche europee che richiedono, ormai da tempo, un'articolazione regionale degli Stati membri – basti pensare alla possibilità di accedere ai fondi strutturali come il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale* (FESR) e il *Fondo Aree Sottoutilizzate* (FAS) – confermano che la sfida tra gli Stati membri dell'Unione europea si svolge, dal punto di vista istituzionale, su un assetto di tipo decentrato e autonomista<sup>15</sup>.

L'esempio migliore in questo senso è la Francia, per molti versi, oggi, uno Stato meglio organizzato nel territorio, di quanto non sia l'Italia. Di conse-

---

<sup>15</sup> Si tratta del superamento della c.d. "cecità regionale", che aveva caratterizzato all'inizio l'esperienza europea e che ha portato con il Trattato di Maastricht (1992) all'istituzione del Comitato delle Regioni e con il Trattato di Lisbona (2009) ad un più importante ruolo istituzionale delle Regioni e dei loro Parlamenti, così come dello stesso Comitato delle Regioni.

guenza, se, in un modo o nell'altro, lo Stato è emerso come un malato (legislativo inefficiente e poco qualificato; esecutivo ridondante nel governo e, soprattutto, nell'amministrazione; giudiziario [insieme con l'amministrazione pubblica] considerato unanimemente come la causa prima della mancanza d'attrattività del nostro Paese per gli investitori stranieri), la questione della politica ha a che fare con la crisi della Repubblica e non possono essere messe in discussione le ragioni e, soprattutto, i vantaggi del regionalismo.

Le difficoltà della politica, infatti, non sono il sintomo della crisi del regionalismo, ma della malattia della Repubblica. Infatti, il problema reale è che le difficoltà dello Stato sono conseguenza dell'inadeguatezza della politica, sotto il duplice aspetto – già evidenziato – di mancanza di classe dirigente e di assenza di visione strategica della società e delle istituzioni da parte dei partiti politici.

Il depotenziamento del regionalismo, in atto praticato con la legislazione, sino a portarlo quasi alla paralisi, e la ricentralizzazione delle politiche, a favore dello Stato, sono pratiche che non corrispondono alle riforme, costituzionali e legislative, attese per migliorare l'efficienza delle Regioni e appaiono destinati a realizzare, nei prossimi anni, ulteriori problemi, compreso un altro insopportabile aumento della spesa pubblica statale<sup>16</sup>.

### **3. *L'evoluzione della spesa pubblica italiana. Una comparazione con i Paesi dell'Eurozona***

Nel corso dell'ultimo decennio la spesa pubblica italiana è passata, in termini di valori reali pro capite, dai 9.637 euro dell'anno 2000 ai 10.286 euro dell'anno 2011<sup>17</sup>, importo leggermente inferiore ai valori medi relativi all'UME12 ed all'UME17<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Da un punto di vista politico la scelta di ricentralizzare appare in profondo contrasto con quanto può insegnare la dottrina del federalismo, a partire dalla ricetta del New Deal rooseveltiano che reagì alla crisi del 1929 con instaurazione del modello del "federalismo cooperativo" (sul punto v. oltre nel testo). Del resto, anche nel caso italiano, di fronte alla crisi del 1992 e all'obiettivo di *agganciare* la moneta unica, la decisione di politica istituzionale fu, sia pure intuitivamente, la devoluzione di poteri e competenze verso le Regioni e le autonomie locali, con le leggi nn. 59 e 127 del 1997 (c.d. "leggi Bassanini") e con la riforma del Titolo V.

<sup>17</sup> In proposito, è utile sottolineare come, nel decennio precedente (1990-2000), la spesa pubblica pro-capite del nostro Paese fosse invece diminuita fortemente e come la spesa attuale risulti ancora nettamente inferiore a quella del 1990. [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1867&Itemid=162](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1867&Itemid=162).

<sup>18</sup> Fanno parte dell'UME12: Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo. Nell'UME17 rientrano anche: Cipro, Estonia, Malta, Slovenia, Slovacchia.

Il trend, come dimostrano i dati della tabella che segue, ha interrotto la sua crescita a partire dal 2006, anno in cui la spesa pubblica pro-capite ha superato il valore di 10.600 euro.

*Tav. 1 - Spesa pubblica pro-capite deflazionata Eurozona anni 2000-2011  
(anno di riferimento 2000)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lux	19.073	19.597	21.951	22.214	23.276	23.619	22.647	22.380	22.697	24.441	24.359	24.562
Fin	12.337	12.478	12.935	13.478	13.949	14.351	14.612	14.776	15.319	15.831	16.231	16.302
Aut	13.484	13.413	13.383	13.621	14.576	13.777	13.952	14.252	14.628	15.034	15.252	15.341
Ned	11.636	12.082	12.228	12.435	12.393	12.256	12.859	13.263	13.745	14.729	14.818	14.628
Fra	12.288	12.426	12.724	12.888	13.078	13.298	13.375	13.497	13.589	13.989	14.099	14.260
Bel	12.091	12.173	12.439	12.798	12.720	13.592	12.961	13.171	13.622	14.163	14.118	14.157
Irl	8.736	9.580	10.066	10.222	10.643	11.060	11.549	12.675	14.068	14.786	20.039	13.785
Ger	11.234	12.033	12.086	12.163	11.954	11.988	12.029	11.944	12.237	12.705	13.148	12.912
<b>Ita</b>	<b>9.637</b>	<b>10.213</b>	<b>10.121</b>	<b>10.272</b>	<b>10.228</b>	<b>10.304</b>	<b>10.609</b>	<b>10.541</b>	<b>10.545</b>	<b>10.565</b>	<b>10.405</b>	<b>10.286</b>
Cyp	5.237	5.542	5.890	6.695	6.479	6.612	6.633	6.739	7.053	7.526	7.571	7.801
Esp	6.162	6.234	6.367	6.371	6.554	6.605	6.747	7.023	7.358	7.809	7.667	7.266
Gre	5.833	5.962	6.101	6.390	6.791	6.742	7.162	7.740	8.216	8.440	7.549	7.056
Slo	4.347	4.791	5.030	5.358	5.651	5.831	6.058	6.148	6.632	6.723	6.883	7.009
Por	5.118	5.357	5.336	5.428	5.593	5.752	5.647	5.759	5.806	6.280	6.548	6.190
Mal	4.282	4.295	4.462	5.076	4.876	4.981	5.061	5.056	5.383	5.127	5.198	5.220
Est	1.622	1.667	1.833	1.930	2.011	2.171	2.394	2.607	2.921	2.871	2.638	2.687
Svk	3.012	2.710	2.832	2.569	2.443	2.531	2.542	2.384	2.379	2.587	2.595	2.629
<b>UME17</b>	<b>9.965</b>	<b>10.345</b>	<b>10.455</b>	<b>10.570</b>	<b>10.614</b>	<b>10.699</b>	<b>10.831</b>	<b>10.941</b>	<b>11.185</b>	<b>11.579</b>	<b>11.709</b>	<b>11.478</b>
<b>UME12</b>	<b>10.192</b>	<b>10.583</b>	<b>10.690</b>	<b>10.809</b>	<b>10.854</b>	<b>10.934</b>	<b>11.067</b>	<b>11.178</b>	<b>11.423</b>	<b>11.820</b>	<b>11.956</b>	<b>11.713</b>

N.B.: I flussi di spesa sono ordinati in base al valore del 2011

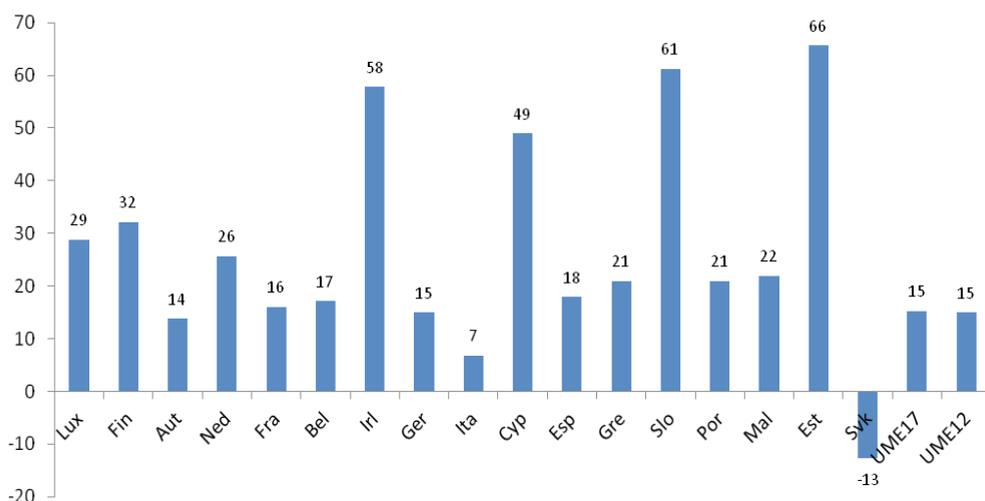
Fonte: elaborazione DPS su dati PA - Commissione Europea - Affari Economici e finanziari autunno 2011 e Eurostat

Esaminando le variazioni percentuali fatte registrare, tra il 2000 ed il 2011, dai valori reali pro capite di spesa pubblica si osserva come il trend italiano (+7%) sia secondo solo a quello della Slovacchia (-13%), avendo fatto registrare tutti gli altri Paesi tassi di crescita decisamente superiori.

In particolare, spiccano le variazioni relative all'Estonia (+66%), alla Slovenia (+61%), all'Irlanda<sup>19</sup> (+58%) ed a Cipro (+49%), ma tassi importanti di crescita fanno registrare anche le spese pro-capite di Olanda (+26%), Spagna (+18%), Francia (+16%) e Germania (+15%).

<sup>19</sup> Con riferimento all'Irlanda si precisa che il valore 'anomalo' del 2010 - pari a più di 20.000 euro - è dovuto alla straordinaria operazione di socializzazione delle perdite condotta in quell'anno.

Fig. 1 – Le variazioni percentuali della spesa pubblica pro-capite nell'Eurozona (anni 2000-2011)



Fonte: elaborazione IPRES su dati DPS

Nell'arco degli anni 2001-2009, l'incidenza percentuale della spesa pubblica primaria<sup>20</sup> sul PIL è aumentata in Italia dal 41,7% al 47,3% per cento, valore superiore rispetto a quello di Paesi come Spagna (44%), Portogallo (45,2%) e Germania (45,4%), ma inferiore alle percentuali di Paesi Bassi (49,2%), Regno Unito (49,6%) e Francia (54,1%).

La dinamica italiana del periodo ha risentito, in primo luogo, della forte riduzione del PIL nominale avvenuta nel 2008-2009, oltre che dell'incomprimibilità di alcune voci di spesa pubblica essenzialmente di parte corrente.

Tav. 2 - Incidenza percentuale della spesa pubblica primaria sul PIL (anni 2001-2009)

Paesi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	42,7	44	45,8	44,6	48	44,6	44,5	46,4	50,5
Bulgaria	36,3	37,3	36,9	36,6	38,1	33,1	38,5	36,7	40
Repubblica Ceca	43,4	45,1	46,2	43,9	43,8	42,6	41,4	41,8	44,6
Danimarca	50,8	51,4	52,2	52	50,7	49,8	49,2	50,5	56,5
Germania	44,7	45,4	45,9	44,6	44,4	42,8	40,8	41,2	45,4
Estonia	34,7	35,6	34,6	33,8	33,4	33,4	34,2	39,7	44,9
Irlanda	31,4	31,9	31,8	32,2	32,6	33,3	35,7	41,2	46,5
Grecia	38,8	39,5	39,7	40,6	39,4	40,6	41,8	44,2	47,9

<sup>20</sup> Si definisce spesa pubblica primaria la spesa pubblica al netto degli interessi passivi.

Spagna	35,5	36,2	36	36,9	36,6	36,8	37,6	39,7	44
Francia	48,5	49,8	50,7	50,5	50,9	50,4	49,8	50,3	54,1
<b>Italia</b>	<b>41,7</b>	<b>41,7</b>	<b>43,1</b>	<b>42,9</b>	<b>43,5</b>	<b>44,1</b>	<b>42,9</b>	<b>43,8</b>	<b>47,3</b>
Cipro	34,3	36,5	40,6	38,7	39,4	39,3	38,2	38,9	43,3
Lettonia	33,7	34,9	34,1	35,1	35,1	37,6	35,4	38,2	42,7
Lituania	35,3	33,4	32	32,4	32,5	32,9	34,1	36,7	42,4
Lussemburgo	37,8	41,2	41,6	42,4	41,3	38,4	36	36,6	41,8
Ungheria	42,5	47,2	45,3	44,3	46	48,1	45,9	44,7	46
Malta	39,7	39,6	44,5	41,7	40,8	40,7	39,2	40,3	39,7
Paesi Bassi	42,2	43,4	44,5	43,6	42,4	43,3	43,1	44	49,2
Austria	47,8	47,4	48,2	50,8	47	46,2	45,7	46,6	50,1
Polonia	n.d.	41,4	41,7	39,8	40,6	41,2	39,9	41	41,9
Portogallo	39,6	39,5	41,1	42,1	43,4	41,8	40,8	40,6	45,2
Romania	32,8	32,5	31,9	32,1	32,4	34,6	37,5	38,6	39,6
Slovenia	44,9	44	44,2	44	43,6	43,1	41,1	43,1	47,7
Slovacchia	40,5	41,5	37,6	35,5	36,3	35,1	32,9	33,8	40,1
Finlandia	45,1	46,7	48,2	48,2	48,4	47,4	45,7	47,6	54,2
Svezia	51,7	52,5	53,4	52,4	52	50,9	49,2	50	53,9
Regno Unito	37,8	39,1	40,1	40,9	42	42,1	41,8	45,1	49,6

Fonte: RGS, La spesa pubblica in Europa, 2012

In termini di variazioni percentuali dell'incidenza della spesa pubblica primaria nel periodo 2001-2009, i trend peggiori sono quelli di Irlanda (+48%), Regno Unito (+31%) ed Estonia (+29%), mentre la crescita dell'incidenza della spesa italiana (+13%) è sensibilmente maggiore rispetto a quella francese (+12%).

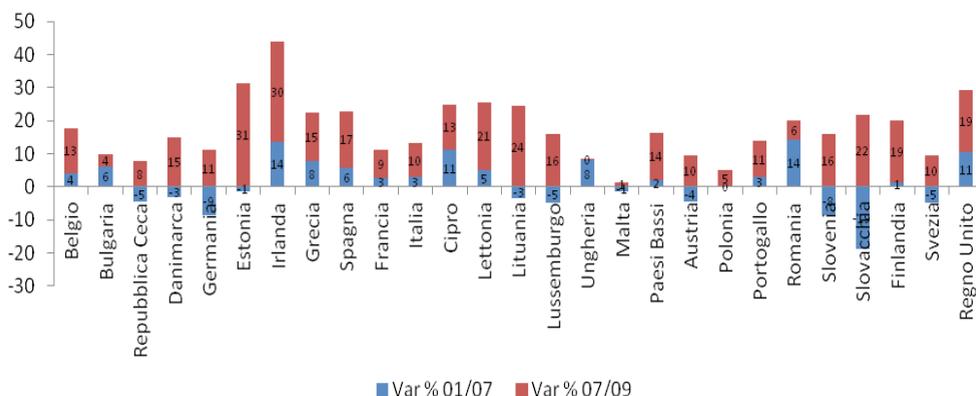
Tra le performance migliori quelle della Slovacchia (-1%), di Malta (+0%) e della Germania (+2%).

Distinguendo le variazioni percentuali fatte registrare nei periodi 2001-2007 e 2007-2009, si osserva come in quasi tutti i Paesi - ad eccezione di Bulgaria, Ungheria e Romania - i tassi di crescita dell'incidenza della spesa pubblica primaria siano significativamente più elevati nel periodo 2007-2009 rispetto a quelli del periodo precedente, circostanza, questa, connessa al dilagare della crisi economico-finanziaria - e dunque al calo del PIL - che ha prodotto i maggiori effetti proprio a partire dal 2008.

Nel dettaglio, i Paesi nei quali il peggioramento della situazione appare più evidente nell'arco dei due periodi considerati sono la Slovacchia (-19% nel 2001-2007 e +22% nel 2007-2009), l'Estonia (-1%, +31%) e la Lituania (-3%, +24%).

Anche in Italia la variazione percentuale registrata nel periodo 2009-2007 (+10%) risulta significativamente più elevata rispetto a quella del periodo precedente (+3%).

Fig. 2 – Le variazioni percentuali dell'incidenza della spesa pubblica primaria sul PIL (anni 2001-2007 e 2007-2009)



Fonte: elaborazione IPRES su dati RGS

#### 4. L'evoluzione della spesa pubblica italiana per livello di governo

In Italia il processo di 'decentramento amministrativo' ha trovato sostanziale attuazione nel trasferimento di compiti e funzioni dallo Stato agli enti territoriali avviato con l'approvazione delle Leggi n. 59/1997 e n. 127/1997 (c.d. Leggi Bassanini).

A distanza di quindici anni da tali provvedimenti, tuttavia, non pare essersi ancora realizzata ad oggi una proporzionale variazione dell'articolazione per livello di governo della spesa pubblica italiana che, in effetti, sembra ancora conservare un marcato profilo di 'centralismo'.

L'evoluzione della spesa primaria consolidata<sup>21</sup> per sottosettore delle amministrazioni pubbliche riportata nel più recente 'rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato' del Ministero dell'Economia e delle Finanze evidenzia come, dal 1990 al 2011, si siano registrati: una notevole riduzione in percentuale del PIL della spesa delle amministrazioni centrali (dal 16,1 per cento del 1990 all'11,2 per cento del 2011), un rilevante incremento dell'incidenza di quella sostenuta dagli Enti di previdenza (dal 12,9 per cento al 19,3 per cento del prodotto) e un relativamente contenuto aumento - sempre come quota del PIL - della spesa delle amministrazioni locali (dal 13,9 per cento al 15,1 per cento).

La composizione della spesa primaria della PA si è quindi trasformata, ma la riduzione del peso relativo alle amministrazioni centrali (dal 37,5 al 24,5 per cento) è in realtà compensata da un corrispondente aumento dell'inciden-

<sup>21</sup> Ovvero valutata al netto dei trasferimenti ad altri enti pubblici.

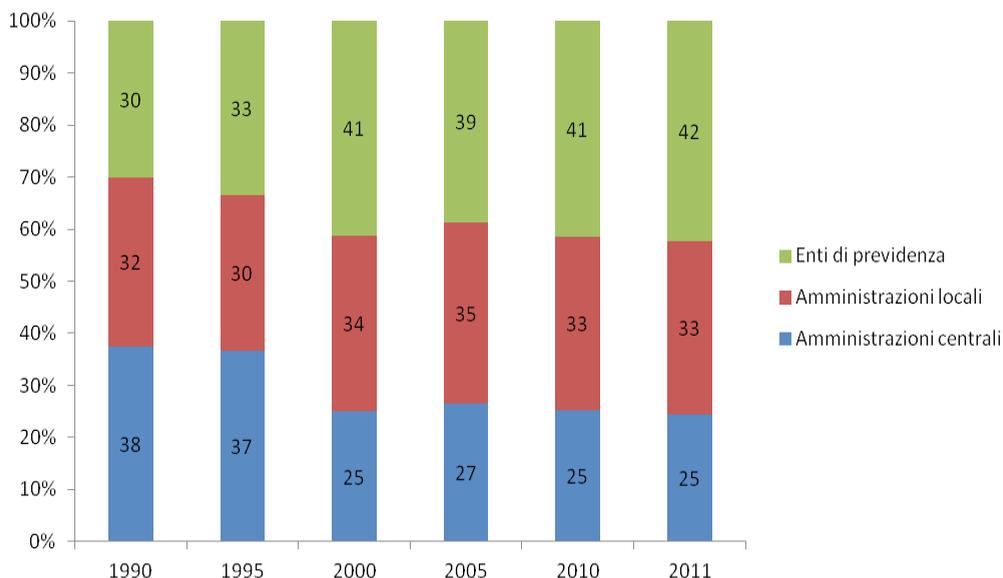
za della spesa degli enti previdenziali (dal 30,1 al 42,4 per cento), che comporta una crescita non troppo marcata dell'incidenza percentuale della spesa delle amministrazioni territoriali (dal 32,4% al 33,1%).

*Tav. 3 - Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche. Percentuali sul PIL e composizione percentuale (anni 1990-2011)*

Sottosettore	1990		1995		2000		2005		2010		2011	
	% PIL	Comp. %	% PIL	Comp. %	% PIL	Comp. %	% PIL	Comp. %	% PIL	Comp. %	% PIL	Comp. %
Amministrazioni centrali	16,1	37,5	15	36,7	9,9	25	11,6	26,5	11,7	25,2	11,2	24,5
Amministrazioni territoriali	13,9	32,4	12,3	29,9	13,3	33,7	15,2	34,7	15,6	33,4	15,1	33,1
Enti di previdenza	12,9	30,1	13,7	33,4	16,4	41,3	16,9	38,7	19,3	41,4	19,3	42,4
<b>Totale PA</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	<b>41</b>	<b>100</b>	<b>39,6</b>	<b>100</b>	<b>43,7</b>	<b>100</b>	<b>46,6</b>	<b>100</b>	<b>45,6</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

*Fig. 3 - Composizione percentuale della spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche (anni 1990-2011)*



Fonte: elaborazione IPRES su dati RGS

Passando dall'analisi dell'incidenza della spesa sul PIL a quella dei valori assoluti di spesa per livello di governo, è possibile utilizzare le informazioni della banca dati dei CPT, che, come è noto, presenta il grande vantaggio di riportare, con riferimento ad un universo che è il più ampio possibile, una base di dati particolarmente ricca ed articolata, avendo già risolto a monte i problemi della omogeneità, dell'armonizzazione e delle riclassificazioni economica e settoriale.

I CPT, infatti, pubblicati ogni anno dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, riportano i flussi finanziari di entrata e di spesa per settori d'intervento e livelli di governo della pubblica amministrazione.

In particolare, i CPT presentano informazioni relative all'universo della 'Pubblica Amministrazione' (PA) – intesa come l'insieme delle amministrazioni centrali (AC), delle amministrazioni locali (AL) e delle amministrazioni regionali (AR) – ed all'universo del 'Settore Pubblico Allargato' (SPA) – rappresentato, oltre che dalla PA, dalle imprese pubbliche locali e dalle imprese pubbliche nazionali<sup>22</sup>.

In proposito, è necessario precisare che, ai fini della presente analisi, si è fatto riferimento ai dati CPT relativi all'aggregato della 'Pubblica Amministrazione' (PA). In effetti, la scelta dell'universo di riferimento (PA ovvero SPA) incide sul processo di consolidamento e sull'elaborazione dei dati, dal momento che, nei CPT, i pagamenti di competenza degli Enti sono riportati in maniera 'consolidata', ovvero al netto di tutti i trasferimenti destinati ad altri soggetti dello stesso 'universo'.

Tali notazioni metodologiche consentono di evidenziare alcune sostanziali differenze tra i dati dei CPT - utilizzati in questa sezione del contributo - e quelli elaborati dall'Istat<sup>23</sup>.

In primo luogo, l'universo di riferimento è diverso per i due strumenti: PA o SPA per CPT, solo PA per l'ISTAT; anche se, facendo esclusivo riferimento alla PA qui considerata, gli enti rilevati risultano in realtà largamente sovrapponibili<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Nello specifico, all'interno dei CPT le amministrazioni locali sono rappresentate da Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio Università, Edsu, Enti dipendenti dagli enti locali, Autorità portuali, Parchi. Nelle amministrazioni regionali sono ricomprese Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Ospedali pubblici; mentre l'amministrazione centrale comprende Stato, Cassa DD.PP. (fino al 2003), Enti Previdenziali, altri Enti dell'amministrazione centrale, Anas, Patrimonio S.p.A..

<sup>23</sup> Le informazioni metodologiche riportate di seguito sono estratte dal Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica – 2009, Nota metodologica delle tavole AII – Conti Pubblici Territoriali, par. 7 - *Raccordo tra le spese in conto capitale registrate nei Conti Pubblici Territoriali e nei Conti Nazionali elaborati dall'ISTAT*.

<sup>24</sup> Le principali differenze, di impatto non rilevante, riguardano gli Enti di previdenza (sono incluse in CPT le casse autonome volontarie, ovvero Enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori) ed alcuni enti minori.

Per quanto attiene al metodo di valutazione dei flussi, questo si identifica con la competenza economica nelle stime di Contabilità Nazionale e con i pagamenti di cassa nei CPT<sup>25</sup>.

Quanto alle fonti utilizzate, si rilevano - con riferimento alle spese dello Stato - alcune differenze, atteso che il sistema CPT ricorre ai dati del Rendiconto Generale, mentre l'ISTAT utilizza informazioni ad hoc fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, in cui i dati del bilancio sono, anche se non in misura sostanziale, rielaborati per una maggiore coerenza con le definizioni del SEC.

Alcune difformità si registrano anche nelle definizioni delle categorie economiche, considerato che il Sistema CPT adotta una classificazione analoga a quella utilizzata nei documenti contabili degli Enti che adottano la contabilità finanziaria, mentre la Contabilità Nazionale fa riferimento alla classificazione definita dal SEC95<sup>26</sup>.

Un'ultima precisazione riguarda poi il metodo di consolidamento della spesa utilizzato dall'Istat che, a differenza di quello dei CPT, non è fatto a livello di 'universo' (PA o SPA), ma a livello di singolo sottosettore della PA, comportando l'esclusione dei trasferimenti ad altri enti pubblici e non - come avviene nei CPT - dei soli trasferimenti agli altri enti pubblici dello stesso universo.

Entrando nel merito dell'analisi, prendendo in considerazione la serie storica CPT 1996-2011 rivalutata a valori reali, si osserva come, nel complesso, la spesa pubblica italiana sia aumentata in tale periodo da 725,9 a 759,3 miliardi di euro<sup>27</sup>, con un incremento che è interamente imputabile alle amministrazioni regionali (dai 93 miliardi del 1996 ai 132 miliardi nel 2011) ed alle amministrazioni locali (dai 72 miliardi del '96 agli 81 miliardi del 2011), mentre la spesa delle amministrazioni centrali si è ridotta dai 560 miliardi del '96 ai 545 del 2011)<sup>28</sup>.

La composizione percentuale per livello di governo della spesa pubblica italiana si è quindi sensibilmente modificata nel periodo considerato. Se, infatti, nel 1996 il 77% della spesa era riconducibile alle amministrazioni cen-

---

<sup>25</sup> Le voci di spesa in conto capitale valutate dall'ISTAT si basano tuttavia principalmente sugli effettivi pagamenti (ritenuti, per tali categorie di spesa, la migliore approssimazione della competenza economica che possa fondarsi su dati osservabili) e risultano pertanto quasi pienamente coerenti con le valutazioni prodotte nel sistema CPT.

<sup>26</sup> Il Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (Sec95) rappresenta l'applicazione a livello europeo del System of National Accounts (Sna93) delle Nazioni Unite.

<sup>27</sup> In proposito, è utile sottolineare nuovamente come invece, nel periodo precedente 1990-95, la spesa pubblica del nostro Paese sia molto diminuita in termini reali pro-capite.

<sup>28</sup> Con riferimento alla serie storica della spesa delle amministrazioni centrali, si osserva come l'andamento irregolare registrato nelle tre annualità: 1997, 2000 e 2004 sia connesso, per l'anno 1997, ad una drastica contrazione dei trasferimenti in conto corrente a imprese pubbliche e private, soprattutto alle FFSS, da parte dello Stato e, per gli anni 2000 e 2004, alla contrazione degli interessi passivi sul debito pubblico dello Stato.

trali, il 13% a quelle regionali ed il 10% a quelle locali, le stesse percentuali, nel 2011, passano rispettivamente a: 72%, 17% e 11%.

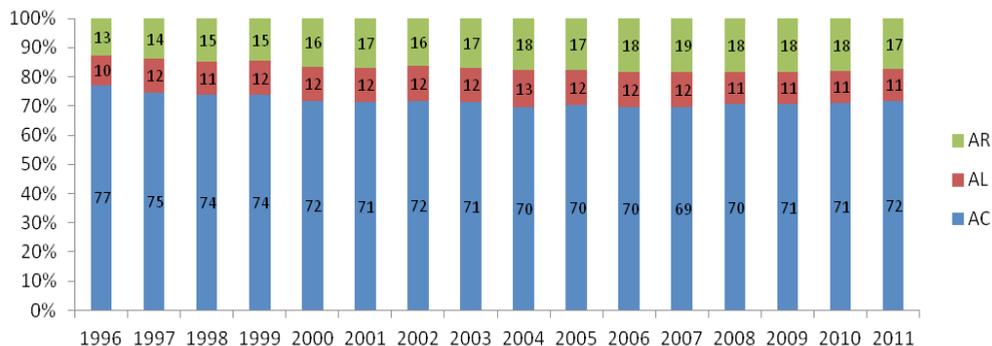
Tali percentuali mostrano, in ogni caso, come nel nostro Paese - a distanza di quindici anni dall'approvazione dei più significativi provvedimenti di decentramento istituzionale - una quota decisamente maggioritaria di spesa pubblica sia ad oggi ancora riferibile alle amministrazioni centrali.

*Tav. 4 - Distribuzione per livelli di governo della spesa totale consolidata della PA - Anni 1996-2011 - (Milioni di euro)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AC	560.042	515.422	525.998	538.010	517.102	542.652	548.692	549.103	522.684	541.689	534.559	541.816	559.976	567.956	554.961	545.443
AL	72.837	79.453	81.213	85.449	85.056	89.891	91.612	90.662	95.756	93.699	91.671	93.557	89.563	89.883	85.432	81.813
AR	93.092	95.956	105.189	106.899	118.468	128.652	125.563	130.122	132.353	134.746	141.436	144.533	145.094	147.531	141.604	132.093
	725.971	690.832	712.400	730.358	720.626	761.194	765.868	769.887	750.792	770.135	767.666	779.907	794.632	805.370	781.997	759.349

Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp)  
Serie storica rivalutata attraverso i coefficienti Istat di traduzione dei valori monetari - FOI(nt) - Indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati

*Fig. 4 - Composizione percentuale per livelli di governo della spesa totale consolidata della PA (anni 1996-2011)*



Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp)

## **5. Evoluzione della spesa delle amministrazioni centrali per categoria economica**

I dati dei Conti Pubblici Territoriali permettono poi di prendere in esame l'evoluzione della spesa delle amministrazioni centrali per categoria economica.

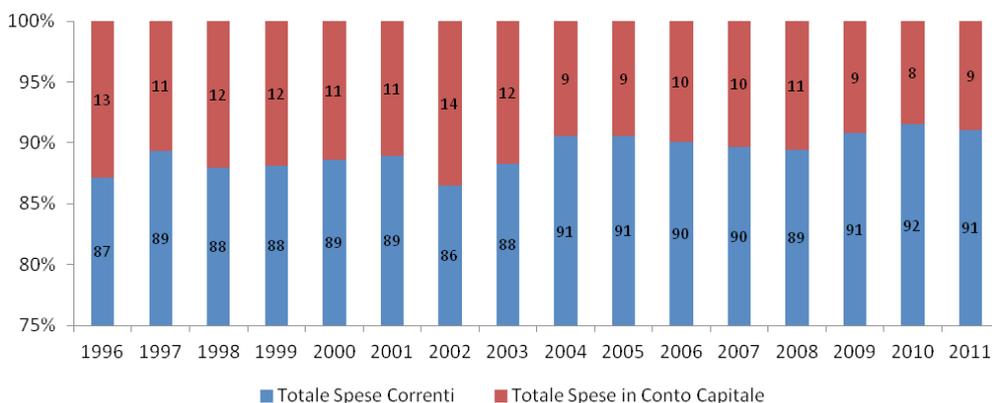
La serie storica 1996-2011 - anche in questo caso rivalutata a valori reali - evidenzia come la contrazione della spesa complessiva registrata nel periodo, dai 560 ai 545 miliardi di euro, sia in realtà completamente imputabile alla

spesa in conto capitale, che si è ridotta dai 71,9 ai 48,8 miliardi di euro, a fronte di un incremento della spesa corrente che è passata da 488 a 496,5 miliardi.

Sul trend della spesa per investimenti ha naturalmente influito anche la maggiore pressione dei vincoli del patto di stabilità, che ha infatti costretto tutte le amministrazioni pubbliche a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa in conto capitale. La natura di quest'ultima componente di spesa, infatti, più facilmente rinviabile rispetto a quella di parte corrente, e i limitati margini di azione nei bilanci degli enti pubblici, hanno praticamente obbligato questi ultimi a ridurre i propri programmi di investimento.

Il grafico che segue mostra l'evoluzione, nel periodo considerato, dell'incidenza percentuale sulla spesa complessiva delle spese correnti ed in conto capitale. Il dato più significativo è che mentre nel 1996 gli investimenti rappresentavano il 13% della spesa totale, nell'anno 2011 agli stessi è stato riservato solo il 9% del valore complessivo della spesa<sup>29</sup>.

Fig. 5 – Composizione percentuale per macro-categoria della spesa delle amministrazioni centrali (anni 1996-2011)



Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp)

Entrando nel dettaglio delle singole categorie economiche, nell'ambito della spesa corrente si registra, dal 1996 al 2011, l'aumento dei trasferimenti correnti<sup>30</sup> (da 253 a 309,9 miliardi) e delle altre spese correnti (da 27,7 a 61,6 mi-

<sup>29</sup> In linea di principio, questo potrebbe anche essere "coerente" con il processo di decentramento, laddove quest'ultimo avesse decentrato funzioni "investment-intensive" a regioni ed enti locali. Nella realtà, tuttavia, gli investimenti sono poi diminuiti sensibilmente anche a livello locale, soprattutto nei comuni.

<sup>30</sup> Rientrano nella voce 'trasferimenti correnti' quelli a: famiglie e istituzioni sociali, imprese private, imprese pubbliche nazionali e imprese pubbliche locali.

liardi). Si sono invece ridotte, nello stesso periodo, le spese per interessi passivi (da 118 a 38 miliardi) e quelle per il personale (da 65,6 a 63 miliardi). Sostanzialmente invariate sono rimaste, infine, le spese correnti per acquisto di beni e servizi (che sono passate da 23,3 a 23,8 miliardi). Per le spese in conto capitale, la riduzione complessiva registrata nel periodo è imputabile ai trasferimenti<sup>31</sup> (che sono passati da 20,4 a 10,4 miliardi) ed alle altre spese in conto capitale (diminuite da 44,5 a 30 miliardi), mentre un lieve incremento si registra per i beni mobili e immobili (da 7 a 8,3 miliardi).

Con riferimento alla spesa per il personale, il 'Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato' evidenzia come, dal 1980 ad oggi, si sia realizzato un aumento significativo della spesa per redditi da lavoro nel complesso delle amministrazioni pubbliche<sup>32</sup>.

Lo stesso rapporto registra però, per il nostro Paese, una costante riduzione del numero dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche a partire dal 2002. Rispetto al dato del 1995, nel 2009 si osserva una riduzione complessiva di circa 130.000 unità (-3,5 per cento)<sup>33</sup>.

A fronte di tale dato generale, si registrano dinamiche occupazionali diversificate nei singoli sottosettori istituzionali. Rispetto ai valori del 1980, l'occupazione risulta in aumento soprattutto nelle amministrazioni territoriali e, in misura inferiore, nelle amministrazioni centrali. Per gli enti di previdenza si riscontra, invece, un calo deciso dell'occupazione, che però risente della scelta dell'anno iniziale di confronto, dato che fra il 1980 e il 1981 l'occupazione del sottosettore quasi si dimezza<sup>34</sup>. In termini di quote occupazionali, nel 1994 si osserva un deciso spostamento dei pesi dalle amministrazioni centrali a favore delle amministrazioni territoriali, a seguito del passaggio a queste ultime delle Università.

---

<sup>31</sup> Rientrano nella voce 'trasferimenti in conto capitale' quelli a: famiglie e istituzioni sociali, imprese private, imprese pubbliche nazionali e imprese pubbliche locali.

<sup>32</sup> Nell'arco del periodo la spesa risultante dai dati ISTAT è cresciuta di quasi otto volte, passando dai 21.822 milioni di euro del 1980 ai 172.085 milioni di euro del 2010. Secondo gli ultimi dati dell'ISTAT, nel 2011, dopo dodici anni di crescita ininterrotta, la spesa ha sperimentato una riduzione dell'1,2 per cento.

<sup>33</sup> Confrontando il numero dei dipendenti del complesso delle amministrazioni pubbliche in Italia con quello dei principali Paesi europei, si osserva una consistenza inferiore rispetto a Francia, Germania e Regno Unito. Un incremento della consistenza dei dipendenti pubblici si registra per la Spagna (circa il 60 per cento), il Regno Unito (18 per cento) e, per il periodo dal 1998 al 2006, per la Francia (9,4 per cento). Una riduzione si osserva, invece, per la Germania (-8,8).

<sup>34</sup> La riduzione è spiegata dal passaggio alle amministrazioni locali dei dipendenti delle mutue che erano classificate tra gli Enti di previdenza.

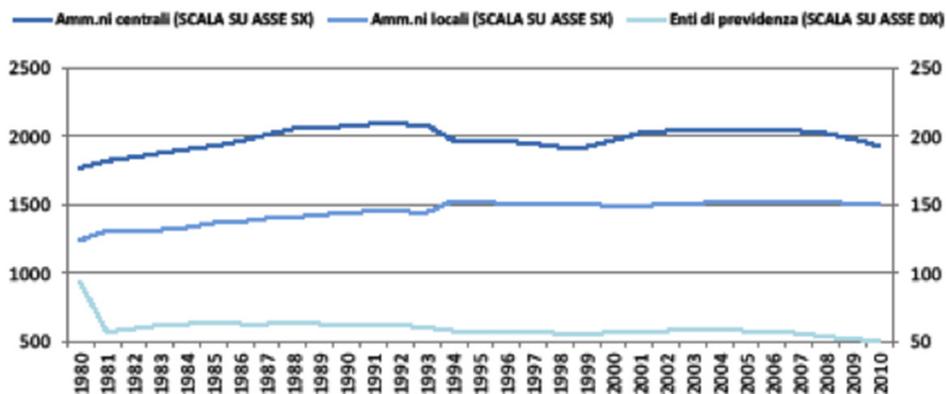
Tav. 5 - Spesa delle amministrazioni centrali italiane per categoria (anni 1996-2011; milioni di euro)

Categorie economiche	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Spese di personale	65.665	63.622	64.415	63.175	63.863	67.711	62.322	67.537	66.280	66.806	72.102	67.720	69.981	69.426	67.458	63.062
Acquisto di beni e servizi	23.347	19.554	24.222	23.378	26.363	29.855	25.690	29.078	27.901	28.863	26.031	26.766	25.669	27.725	24.703	23.847
Trasf. in conto corrente	253.067	238.290	242.625	257.989	258.931	256.983	266.874	269.181	274.321	276.746	282.680	293.607	296.586	309.248	311.804	309.887
Interessi passivi	118.230	115.038	98.983	84.657	60.234	70.939	63.997	56.630	35.173	49.313	40.499	34.163	40.153	36.464	35.118	38.161
Altre spese correnti	27.735	23.980	32.482	45.037	48.788	57.171	55.720	62.519	69.586	68.811	60.115	63.674	68.357	72.759	68.841	61.618
<b>Totale Spese Correnti</b>	<b>488.044</b>	<b>460.483</b>	<b>462.727</b>	<b>474.236</b>	<b>458.180</b>	<b>482.659</b>	<b>474.603</b>	<b>484.945</b>	<b>473.260</b>	<b>490.539</b>	<b>481.427</b>	<b>485.931</b>	<b>500.745</b>	<b>515.622</b>	<b>507.923</b>	<b>496.574</b>
Beni mobili e immobili	7.019	6.256	7.573	7.628	7.614	9.050	8.079	7.479	8.238	7.682	6.969	7.604	6.947	9.630	8.422	8.318
Trasferimenti in conto capitale	20.414	14.780	15.051	15.292	14.363	12.924	14.698	13.287	10.973	9.626	11.157	13.347	17.157	15.330	13.867	10.446
Altre spese in conto capitale	44.565	33.902	40.647	40.853	36.946	38.019	51.311	43.392	30.213	33.842	35.007	34.935	35.128	27.374	24.749	30.104
<b>Totale Spese in Conto Capitale</b>	<b>71.997</b>	<b>54.939</b>	<b>63.271</b>	<b>63.774</b>	<b>58.922</b>	<b>59.992</b>	<b>74.089</b>	<b>64.159</b>	<b>49.424</b>	<b>51.150</b>	<b>53.133</b>	<b>55.886</b>	<b>59.231</b>	<b>52.334</b>	<b>47.038</b>	<b>48.868</b>
<b>Totale Spese</b>	<b>560.042</b>	<b>515.422</b>	<b>525.998</b>	<b>538.010</b>	<b>517.102</b>	<b>542.652</b>	<b>548.692</b>	<b>549.103</b>	<b>522.684</b>	<b>541.689</b>	<b>534.559</b>	<b>541.816</b>	<b>559.976</b>	<b>567.956</b>	<b>554.961</b>	<b>545.443</b>

Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp)

Serie storica rivalutata attraverso i coefficienti Istat di traduzione dei valori monetari - FO(mt) - Indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati

Fig. 6 - Andamento dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione rispetto ai sottosectori delle amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza, periodo 1980-2010



Fonte: elaborazione RGS su dati ISTAT

## 6. La riclassificazione funzionale della spesa pubblica per livello di governo

In tema di riclassificazione funzionale della spesa, particolare importanza riveste la COFOG (*Classification Of Function Of Government*)<sup>35</sup>, quale riferimento fondamentale per il confronto tra i Paesi europei nel quadro delle statistiche di finanza pubblica definite in termini di contabilità nazionale.

Peraltro, come è noto, in base al processo di armonizzazione previsto dall'articolo 2 della L. 196/2009 e in coordinamento con l'analogo articolo 2 della legge 42 del 2009, il sistema di classificazione COFOG andrà esteso in futuro anche alle altre amministrazioni pubbliche, al fine di agevolare il consolidamento dei conti pubblici sia con riferimento all'aspetto economico sia a quello funzionale.

Per questi motivi, si è ritenuto utile riclassificare nelle dieci divisioni COFOG<sup>36</sup> le spese delle amministrazioni centrali, regionali e locali riportate nei 'Conti Pubblici Territoriali' (CPT) opportunamente rivalutate.

<sup>35</sup> La *Classification of the Functions of Government* (COFOG), introdotta dal Regolamento CE n. 2223 del Consiglio dell'Unione Europea del 25.06.1996 (SEC95), come modificato dal Regolamento CE n. 113 della Commissione Europea del 23.01.2002, rappresenta il principale riferimento internazionale in tema di classificazione funzionale della spesa pubblica.

<sup>36</sup> Tale processo di riclassificazione è stato operato utilizzando le informazioni riportate nei rispettivi glossari. Per maggiori dettagli sulla metodologia adottata per il raccordo del modello di classificazione settoriale a trenta voci utilizzato dai CPT con quello a dieci divisioni previsto dalla COFOG, si veda la tavola riportata in appendice. Per l'approfondimento dei contenuti dei singoli settori CPT si rimanda, invece, al quarto capitolo della relativa guida metodologica ([http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt\\_notemetodologiche.asp](http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp)).

Dopo tale riclassificazione, la serie storica relativa alle amministrazioni centrali evidenzia come oltre la metà della loro spesa sia connessa alla funzione di protezione sociale, con un valore che è cresciuto nel periodo considerato passando dai 271 miliardi del 1996 ai 348,9 miliardi del 2011.

Seguono le funzioni connesse ai servizi generali, con una spesa in aumento dai 40,8 miliardi del 1996 ai 58,1 miliardi del 2011, all'istruzione - in aumento da 32 a 35 miliardi - ed agli affari economici, ovvero alla funzione che fa registrare la riduzione più drastica nel periodo considerato, passando dai 60,6 miliardi del 1996 ai 20,7 miliardi del 2011.

Con riferimento alle amministrazioni regionali, l'incremento della spesa complessiva registrato - dai 93 miliardi del 1996 ai 132 miliardi del 2011 - è in sostanza interamente imputabile all'aumento della spesa sanitaria - principale voce di spesa delle Regioni - che nel periodo considerato è passata da 63 a 100,9 miliardi<sup>37</sup>.

Seguono, per le amministrazioni regionali, la funzione affari economici, la cui spesa è lievemente calata da 12 ad 11 miliardi, e quella relativa ai servizi generali, con una spesa cresciuta dai 5,2 miliardi del 1996 ai 6,5 miliardi del 2011.

Infine, la spesa delle amministrazioni locali è aumentata, dal 1996 al 2011, passando da 72,8 a 81,8 miliardi. In questo caso l'aumento riguarda quasi tutte le funzioni - ad eccezione solo della sanità e della protezione ambientale. La principale funzione di spesa è quella dei servizi generali, con una spesa passata dai 15,7 miliardi del 1996 ai 18,4 miliardi del 2011, seguita dagli affari economici - 16,1 miliardi nel 1996, 17,3 miliardi nel 2011 - e dall'istruzione, 14,9 miliardi nel 1996 e 16,7 miliardi nel 2011. Di un certo rilievo risulta, poi, l'incremento fatto registrare nel periodo dalla spesa sociale delle amministrazioni locali, che è sostanzialmente raddoppiata passando da 4 ad 8 miliardi, ciononostante risultando ancora la spesa pubblica sociale complessiva del nostro Paese particolarmente bassa rispetto ai relativi parametri di riferimento internazionali.

In ultimo, si sottolinea come la parte più consistente della spesa riportata nella divisione COFOG 'attività non ripartibili' (che, come dimostrano i valori riportati in tabella, interessa per lo più le amministrazioni centrali dello Stato) sia in realtà rappresentata dagli interessi passivi sul debito pubblico.

Per questo motivo, la forte contrazione che ha interessato tali spese nel periodo considerato è praticamente pari a quella fatta registrare, nello stesso periodo, dalla categoria economica degli interessi passivi di cui si è detto nel paragrafo precedente.

---

<sup>37</sup> Così come osservato rispetto alla spesa complessiva, si sottolinea come anche la spesa sanitaria fosse stata invece incisivamente tagliata nel corso dei primi anni '90.

Tav. 6 - Spesa consolidata della PA per livello di governo e funzione COFOG  
(anni 1996-2011; milioni di euro)

		DIVISIONI 'COFOG'											
		SERVIZI GENERALI	DIFESA	OR. PUBBL. SICUREZZA	ISTRUZIONE	SANITÀ	ABITAZ. E TERRITORIO	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	PROTEZIONE SOCIALE	AFFARI ECONOMICI	ATTIRICREAT. CULTURALI	ANR	TOTALE
Amministrazioni Centrali	1996	40.850	14.037	17.567	32.029	4.831	2.439	152	271.014	60.652	5.933	110.538	560.042
	1997	33.454	11.526	16.988	31.471	1.091	2.489	222	261.819	44.130	5.839	106.392	515.422
	1998	44.578	12.358	17.604	32.423	1.039	3.244	442	269.359	44.113	6.179	94.658	525.998
	1999	52.161	12.776	16.934	30.703	1.019	2.512	885	276.843	59.383	5.981	78.812	538.010
	2000	49.813	13.706	19.391	35.134	1.781	2.056	1.434	281.666	48.855	12.678	50.588	517.102
	2001	59.363	13.805	20.545	40.797	1.636	1.000	1.278	279.070	55.264	11.333	58.562	542.652
	2002	50.837	16.168	17.218	36.332	1.439	1.432	809	301.009	61.149	9.682	52.617	548.692
	2003	63.049	17.363	20.213	40.177	1.280	1.071	1.110	302.233	47.919	9.224	45.464	549.103
	2004	63.530	17.817	20.809	39.003	1.511	1.154	1.004	304.623	23.338	15.578	34.318	522.684
	2005	64.328	17.731	21.931	37.878	1.126	775	1.160	311.863	22.629	12.474	49.796	541.689
	2006	60.429	14.687	23.374	42.419	1.113	732	905	321.074	21.034	8.928	39.863	534.559
	2007	62.360	16.367	20.678	38.501	1.232	1.047	983	335.581	22.970	9.098	33.001	541.816
2008	82.109	19.257	18.088	40.209	972	984	937	332.538	19.558	4.962	40.362	559.976	
2009	74.011	19.300	20.919	38.712	1.032	675	958	345.761	24.209	4.890	37.489	567.956	
2010	67.391	15.348	21.445	37.434	807	2.130	819	345.129	22.801	4.702	36.954	554.961	
2011	58.159	15.757	18.849	35.467	1.588	1.238	651	348.974	20.720	4.638	39.402	545.443	
Amministrazioni Locali	1996	15.781	0	2.285	14.979	1.291	2.572	11.884	4.597	16.112	3.095	242	72.837
	1997	18.191	0	2.439	16.481	1.183	3.044	12.624	4.986	16.870	3.457	177	79.453
	1998	18.244	0	2.436	17.285	1.060	3.348	11.984	5.357	16.924	4.222	354	81.213
	1999	19.016	0	2.536	18.029	1.107	3.608	12.637	5.628	18.113	4.459	315	85.449
	2000	19.492	0	2.693	17.173	1.051	3.586	12.553	6.152	17.678	4.478	201	85.056
	2001	21.182	0	2.759	18.043	1.085	3.988	12.920	6.541	18.817	4.551	5	89.891
	2002	21.778	0	2.800	18.698	1.161	4.182	13.148	6.705	18.808	4.325	8	91.612
	2003	21.242	0	2.751	18.884	1.126	3.768	12.694	6.643	19.211	4.333	9	90.662
	2004	23.642	0	2.983	19.270	1.194	4.103	12.744	6.979	20.048	4.783	10	95.756
	2005	23.171	0	2.937	19.858	1.144	3.820	12.095	7.009	18.784	4.524	356	93.699
	2006	23.489	0	2.953	18.668	1.114	3.690	11.014	7.366	18.949	4.416	10	91.671
	2007	23.093	0	2.899	18.852	1.130	3.750	11.262	7.435	20.581	4.544	11	93.557
2008	21.892	0	3.283	18.865	1.117	3.457	10.667	7.487	18.450	4.332	13	89.563	
2009	20.897	0	3.434	18.609	1.087	3.364	10.721	8.219	19.252	4.287	13	89.883	
2010	19.349	0	3.461	17.536	999	2.835	10.970	8.282	18.187	3.798	16	85.432	
2011	18.428	0	3.285	16.715	965	2.618	10.718	8.099	17.298	3.673	14	81.813	
Amministrazioni Regionali	1996	5.238	0	38	3.475	63.018	2.252	2.147	725	12.446	685	3.069	93.092
	1997	5.136	0	40	3.621	66.161	2.167	1.969	829	12.540	725	2.769	95.956
	1998	5.457	0	44	4.288	72.749	2.385	2.003	896	13.047	672	3.646	105.189
	1999	6.231	5	79	4.089	73.231	1.906	1.618	942	13.271	908	4.620	106.899
	2000	6.388	5	76	3.993	82.075	1.963	1.720	1.156	15.053	842	5.196	118.468
	2001	7.226	6	110	4.030	88.524	2.092	2.020	959	17.663	998	5.025	128.652
	2002	6.492	6	167	4.243	86.521	2.308	2.109	1.072	16.105	951	5.590	125.563
	2003	6.897	6	122	4.335	88.983	1.786	2.365	1.410	17.301	1.294	5.624	130.122
	2004	6.524	9	146	4.733	93.293	1.564	2.673	1.435	16.063	999	4.913	132.353
	2005	6.605	8	129	4.382	96.410	1.613	2.950	1.181	15.657	1.011	4.800	134.746
	2006	7.340	2	159	4.202	102.004	1.684	2.749	1.128	15.804	966	5.399	141.436
	2007	7.397	2	131	4.031	106.206	1.368	2.975	1.284	14.615	1.018	5.505	144.533
2008	7.735	3	150	3.813	107.547	1.144	3.212	1.103	15.460	1.191	3.737	145.094	
2009	7.216	3	184	4.054	107.154	1.229	2.525	1.164	16.594	1.303	6.106	147.531	
2010	7.210	2	160	4.086	107.038	1.080	2.499	1.182	13.037	986	4.325	141.604	
2011	6.536	7	184	3.638	100.914	943	2.337	1.431	11.137	904	4.062	132.093	

Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp)

Combinando ed aggregando tra loro le dieci divisioni COFOG è poi possibile individuare le seguenti macro-funzioni svolte dall'operatore pubblico<sup>38</sup>:

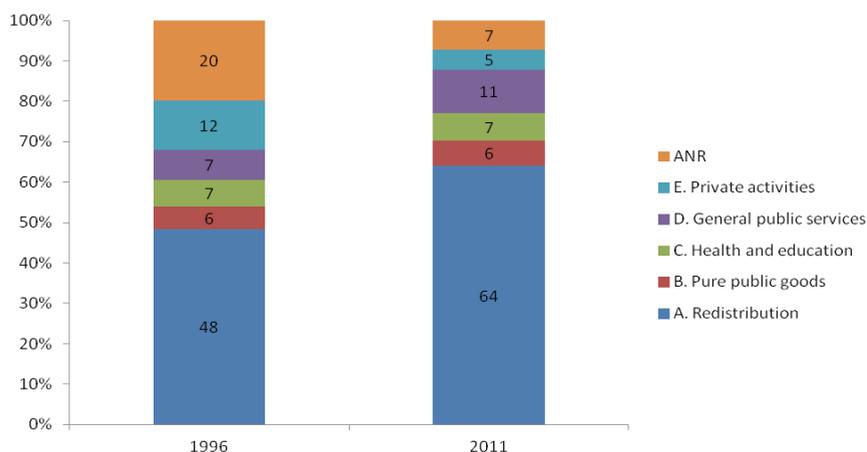
- l'attività di redistribuzione, attuata attraverso la protezione sociale,
- la fornitura di beni pubblici puri, rappresentati da difesa ed ordine pubblico e sicurezza,
- le attività dei due più rilevanti settori di erogazione dei servizi, ovvero quello sanitario e dell'istruzione,
- l'offerta di servizi generali,
- l'erogazione di spese relative ad attività varie che potrebbero essere svolte dal settore privato, desunte assemblando le divisioni relative ad: affari economici, abitazione e assetto del territorio, protezione dell'ambiente e attività ricreative, culturali e di culto.

Riclassificando secondo tale schema le spese sostenute dalle amministrazioni centrali negli anni 1996 e 2011, è possibile osservare l'evoluzione assunta nel periodo dalle macro-funzioni considerate.

In particolare, le principali variazioni registrate riguardano:

- il notevole incremento dell'incidenza percentuale delle attività di redistribuzione, passate dal 48% del 1996 al 64% del 2011;
- l'incremento dei servizi generali, la cui incidenza di spesa nel periodo è cresciuta dal 7 all'11%;
- la netta riduzione della spesa per attività varie che potrebbero essere svolte dal settore privato, la cui incidenza percentuale è passata dal 12% del 1996 al 5% del 2011.

Fig. 7 – L'incidenza percentuale della spesa delle amministrazioni centrali per macro-funzione (anni 1996, 2011)



N.B. Considerata la consistenza dei relativi importi, si è tenuta distinta la macro-funzione rappresentata dalle attività intersettoriali e non ripartibili (ANR)

Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp)

<sup>38</sup> Cfr. Banca Centrale Europea (2009).

## 7. Gli indicatori di decentramento della spesa pubblica per settore funzionale

Per approfondire e completare l'analisi sull'evoluzione per livello di governo della spesa funzionale, si è proceduto a costruire - per ognuna delle dieci funzioni COFOG e per la serie storica considerata - i seguenti indicatori di decentramento:

- $I1 = AC/PA$ , definito come il rapporto percentuale tra la spesa totale del livello di governo delle amministrazioni centrali e la spesa totale della PA.
- $I2 = (AR+AL)/PA$ , definito come quota percentuale della spesa totale dei livelli di governo regionali e locali rispetto alla spesa della PA.

L'analisi del trend di tali indicatori consente di rilevare le funzioni COFOG rispetto alle quali si è registrato, nel corso degli anni, un reale processo di 'decentramento' o 'accentramento' della spesa pubblica.

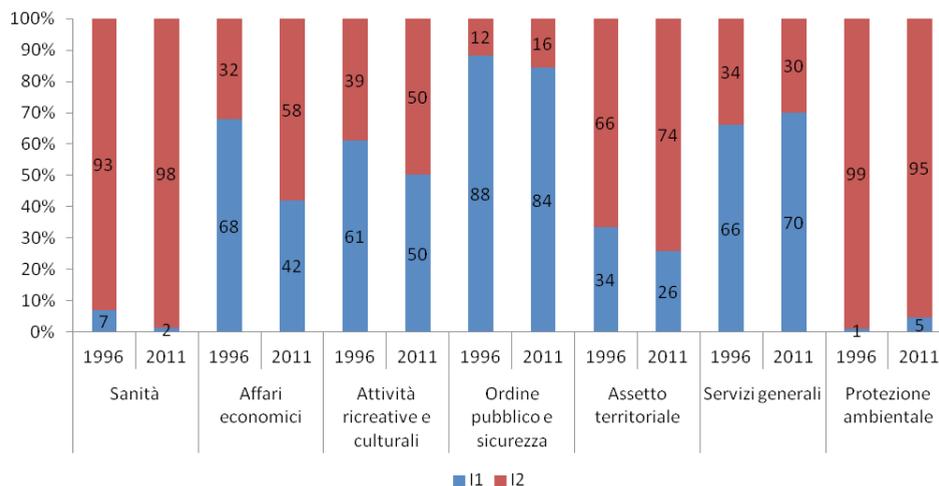
Nel dettaglio, i valori riportati nella tabella che segue mostrano come il trasferimento di spesa dalle amministrazioni centrali a quelle territoriali - che ha portato, nel complesso, la quota di spesa pubblica riferibile alle amministrazioni centrali dal 77,1% del 1996 al 71,8% del 2011 - riguarda soprattutto cinque divisioni COFOG, ovvero, in particolare, quelle relative alle funzioni:

- affari economici, rispetto alla quale le amministrazioni centrali, cui nel 1996 faceva capo il 68% della spesa, hanno sostenuto nel 2011 il 42% della spesa totale. Nel dettaglio, i settori funzionali CPT che hanno visto, nel periodo considerato, il maggiore trasferimento di spesa dalle amministrazioni centrali a quelle territoriali risultano quelle dei trasporti e del commercio.
- attività ricreative e culturali, con riferimento alle quali la quota di spesa pubblica riferibile alle amministrazioni centrali è passata dal 61% del 1996 al 50% del 2011. In questo caso, nel periodo considerato, l'incremento di spesa delle amministrazioni locali risulta molto maggiore rispetto a quello che ha riguardato le amministrazioni regionali.
- sanità, rispetto alla quale nel 2011 è rimasta in capo alle amministrazioni centrali solo l'1,5% della spesa, a fronte di una corrispondente percentuale del 7% nel 1996. Naturalmente, in questo caso l'incremento di spesa ha riguardato esclusivamente le amministrazioni regionali.
- assetto territoriale, rispetto al quale l'incidenza percentuale della spesa delle amministrazioni centrali è passata dal 34% del 1996 al 26% del 2011.
- ordine pubblico e sicurezza, settore la cui spesa nel 2011 è rappresentata per l'84% da spesa delle amministrazioni centrali, a fronte di una corrispondente percentuale dell'88% nel 1996.

I dati riportati in tabella consentono poi di verificare come vi siano due funzioni rispetto alle quali, nel periodo preso in considerazione, risulta aumentata la quota di spesa riferibile alle amministrazioni centrali. Ciò vale in particolare per la funzione relativa alla protezione dell'ambiente, rispetto alla

quale a fronte di una percentuale di spesa pari all'1,1% nel 1996, nell'anno 2011 risulta fare capo alle amministrazioni centrali il 4,7% della spesa, ma anche per la funzione servizi generali, per la quale l'incidenza percentuale della spesa delle amministrazioni centrali passa dal 66% del 1996 al 70% del 2011.

Fig. 8 – Gli indicatori di decentramento per singola funzione COFOG (anni 1996-2011)



Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp)

## 8. Conclusioni

Dopo una disamina del processo giuridico-istituzionale di 'regionalizzazione' dello Stato italiano, il contributo ha preso in esame la più recente evoluzione della spesa pubblica italiana e ne ha approfondito la composizione per livello di governo - utilizzando a tal fine i dati dei CPT opportunamente rivalutati - soffermandosi poi sull'articolazione per categoria economica della spesa delle amministrazioni centrali.

Infine, il contributo si è dedicato all'analisi funzionale della spesa pubblica per livello di governo ed ai relativi indicatori di decentramento, riclassificando, a tal fine, le spese articolate nei trenta settori dei CPT nelle dieci divisioni previste dalla classificazione internazionale COFOG (*Classification Of Function Of Government*).

L'analisi giuridico-istituzionale riportata nella prima parte del lavoro dimostra sostanzialmente come la "questione regionale" rappresenti uno snodo della forma di Stato italiana rispetto al quale il sistema politico e, più in

Tav. 7 – Gli indicatori di decentramento per singola funzione COFOG (anni 1996-2011)

	SERVIZI GENERALI		DIFESA		ORDINE PUBBLICO		E SICUREZZA		ISTRUZIONE		SANTÀ		ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE		PROTEZIONE DELL'AMBIENTE		PROTEZIONE SOCIALE		AFFARI ECONOMICI		ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO		ATTIVITÀ INTERSETTORIALI E NON RIPARTIBILI		TOTALE			
	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2	I1	I2		
1996	66,0	34,0	100,0	0,0	88,3	11,7	63,4	36,6	7,0	93,0	33,6	66,4	1,1	98,9	98,1	1,9	68,0	32,0	61,1	38,9	97,1	2,9	77,1	22,9				
1997	58,9	41,1	100,0	0,0	87,3	12,7	61,0	39,0	1,6	98,4	32,3	67,7	1,5	98,5	97,8	2,2	60,0	40,0	58,3	41,7	97,3	2,7	74,6	25,4				
1998	65,3	34,7	100,0	0,0	87,7	12,3	60,0	40,0	1,4	98,6	36,1	63,9	3,1	96,9	97,7	2,3	59,5	40,5	55,8	44,2	95,9	4,1	73,8	26,2				
1999	67,4	32,6	100,0	0,0	86,6	13,4	58,1	41,9	1,4	98,6	31,3	68,7	5,8	94,2	97,7	2,3	65,4	34,6	52,7	47,3	94,1	5,9	73,7	26,3				
2000	65,8	34,2	100,0	0,0	87,5	12,5	62,4	37,6	2,1	97,9	27,0	73,0	9,1	90,9	97,5	2,5	59,9	40,1	70,4	29,6	90,4	9,6	71,8	28,2				
2001	67,6	32,4	100,0	0,0	87,7	12,3	64,9	35,1	1,8	98,2	14,1	85,9	7,9	92,1	97,4	2,6	60,2	39,8	67,1	32,9	92,1	7,9	71,3	28,7				
2002	64,3	35,7	100,0	0,0	85,3	14,7	61,3	38,7	1,6	98,4	18,1	81,9	5,0	95,0	97,5	2,5	63,7	36,3	64,7	35,3	90,4	9,6	71,6	28,4				
2003	69,1	30,9	100,0	0,0	87,6	12,4	63,4	36,6	1,4	98,6	16,2	83,8	6,9	93,1	97,4	2,6	56,8	43,2	62,1	37,9	89,0	11,0	71,3	28,7				
2004	67,8	32,2	100,0	0,0	86,9	13,1	61,9	38,1	1,6	98,4	16,9	83,1	6,1	93,9	97,3	2,7	39,3	60,7	72,9	27,1	87,5	12,5	69,6	30,4				
2005	68,4	31,6	100,0	0,0	87,7	12,3	61,0	39,0	1,1	98,9	12,5	87,5	7,2	92,8	97,4	2,6	39,7	60,3	69,3	30,7	90,6	9,4	70,3	29,7				
2006	66,2	33,8	100,0	0,0	88,3	11,7	65,0	35,0	1,1	98,9	12,0	88,0	6,2	93,8	97,4	2,6	37,7	62,3	62,4	37,6	88,1	11,9	69,6	30,4				
2007	67,2	32,8	100,0	0,0	87,2	12,8	62,7	37,3	1,1	98,9	17,0	83,0	6,5	93,5	97,5	2,5	39,5	60,5	62,1	37,9	85,7	14,3	69,5	30,5				
2008	73,5	26,5	100,0	0,0	84,0	16,0	63,9	36,1	0,9	99,1	17,6	82,4	6,3	93,7	97,5	2,5	36,6	63,4	47,3	52,7	91,5	8,5	70,5	29,5				
2009	72,5	27,5	100,0	0,0	85,3	14,7	63,1	36,9	0,9	99,1	12,8	87,2	6,7	93,3	97,4	2,6	40,3	59,7	46,7	53,3	86,0	14,0	70,5	29,5				
2010	71,7	28,3	100,0	0,0	85,6	14,4	63,4	36,6	0,7	99,3	35,2	64,8	5,7	94,3	97,3	2,7	42,2	57,8	49,6	50,4	89,5	10,5	71,0	29,0				
2011	70,0	30,0	100,0	0,0	84,5	15,5	63,5	36,5	1,5	98,5	25,8	74,2	4,7	95,3	97,3	2,7	42,2	57,8	50,3	49,7	90,6	9,4	71,8	28,2				

Fonte: elaborazione IPRES su dati dei Conti Pubblici Territoriali UVAL-DPS-MISE, [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp).

I1 = (spesa AC / spesa PA)

I2 = (spesa AL + spesa AR / spesa PA)

generale, il Paese – ancora oggi – non riesce a trovare un punto di equilibrio adeguato nell'ordinamento concreto della Repubblica.

Con riferimento all'analisi finanziaria, il lavoro ha evidenziato in primo luogo come, nel corso dell'ultimo decennio, la spesa pubblica italiana sia passata, in termini di valori reali pro capite, dai 9.637 euro dell'anno 2000 ai 10.286 euro dell'anno 2011, importo leggermente inferiore ai valori medi relativi all'UME12 ed all'UME17. Nell'arco degli anni 2001-2009, l'incidenza percentuale della spesa pubblica primaria sul PIL è aumentata in Italia dal 41,7% al 47,3% per cento, valore superiore rispetto a quello di Paesi come Spagna, Portogallo e Germania, ma inferiore alle percentuali di Paesi Bassi, Regno Unito e Francia.

Con riferimento alla composizione per livello di governo, l'analisi ha consentito di osservare come, a distanza di quindici anni dall'approvazione delle Leggi n. 59/1997 e n. 127/1997 (c.d. Leggi Bassanini) che hanno dato sostanziale avvio al processo di 'decentramento amministrativo', la spesa pubblica italiana sembra ancora conservare un marcato profilo di 'centralismo'.

La composizione percentuale per livello di governo della spesa pubblica italiana si è infatti modificata solo sensibilmente nel periodo preso in esame, considerato che mentre nel 1996 il 77% della spesa era riconducibile alle amministrazioni centrali, il 13% a quelle regionali ed il 10% a quelle locali, nel 2011 le stesse percentuali sono passate rispettivamente a: 72%, 17% e 11%.

In relazione all'articolazione per categoria economica della spesa delle amministrazioni centrali, poi, la serie storica 1996-2011 rivalutata a valori reali ha evidenziato come la contrazione della spesa complessiva registrata nel periodo, dai 560 ai 545 miliardi di euro, sia in realtà completamente imputabile alla spesa in conto capitale, che si è ridotta dai 71,9 ai 48,8 miliardi di euro (passando da un'incidenza percentuale sulla spesa totale del 13% ad un valore del 9%), a fronte di un incremento della spesa corrente che è passata da 488 a 496,5 miliardi.

Entrando nel dettaglio delle singole categorie economiche, nell'ambito della spesa corrente il dato più significativo è senz'altro quello relativo al netto calo delle spese per interessi passivi (da 118 a 38 miliardi) - a cui corrisponde invece un aumento della spesa primaria - mentre, tra le spese in conto capitale, la riduzione complessiva registrata nel periodo è imputabile ai trasferimenti (che sono passati da 20,4 a 10,4 miliardi) ed alle altre spese in conto capitale (diminuite da 44,5 a 30 miliardi).

Infine, la riclassificazione funzionale della spesa per livello di governo ha consentito di osservare soprattutto come oltre la metà della spesa delle amministrazioni centrali sia connessa alla funzione di protezione sociale, con un valore che è cresciuto nel periodo considerato passando dai 271 miliardi del 1996 ai 348,9 miliardi del 2011. Segue la funzione connessa ai servizi generali, con una spesa in aumento dai 40,8 miliardi del 1996 ai 58,1 miliardi del

2011 (trend tuttavia non imputabile alla spesa per il personale, come mostrato dall'articolazione per categoria), mentre la spesa per gli affari economici è quella che fa registrare la riduzione più drastica nel periodo considerato, passando dai 60,6 miliardi del 1996 ai 20,7 miliardi del 2011.

Con riferimento alle amministrazioni regionali, l'incremento della spesa complessiva registrato - dai 93 miliardi del 1996 ai 132 miliardi del 2011 - è in sostanza interamente imputabile all'aumento della spesa sanitaria - principale voce di spesa delle Regioni - che nel periodo considerato è passata da 63 a 100,9 miliardi.

In conclusione, come conferma l'analisi degli indicatori di decentramento della spesa pubblica per settore funzionale presentata nella parte finale del contributo, il trasferimento di competenze dallo Stato alle amministrazioni territoriali pare trasparire in misura non troppo marcata dai dati di spesa delle varie funzioni, considerato che quelle interessate da un certo trasferimento dalle amministrazioni centrali a quelle territoriali sono le funzioni relative a: *affari economici*, rispetto ai quali le amministrazioni centrali, cui nel 1996 faceva capo il 68% della spesa, hanno sostenuto nel 2011 il 42% della spesa totale (trend legato soprattutto al decentramento della spesa relativa a trasporti e commercio); *attività ricreative e culturali*, con riferimento alle quali la quota di spesa pubblica riferibile alle amministrazioni centrali è passata dal 61% del 1996 al 50% del 2011; e *sanità*, rispetto alla quale nel 2011 è rimasta in capo alle amministrazioni centrali solo l'1,5% della spesa, a fronte di una corrispondente percentuale del 7% nel 1996.

L'analisi degli andamenti dei flussi di spesa, quindi, pur mostrando una certa regionalizzazione del sistema italiano, evidenzia l'assenza di una effettiva trasformazione dello Stato, considerato che all'osservato aumento della spesa delle amministrazioni regionali non ha corrisposto una diminuzione della spesa delle amministrazioni centrali.

L'analisi conferma pertanto che, pur in presenza di una Costituzione che richiedeva (e che tuttora richiede) che lo Stato avrebbe dovuto regionalizzarsi, adeguando principi e metodi della legislazione e trasferendo le funzioni attribuite alle Regioni, quest'ultimo profilo del disegno costituzionale è stato in realtà disatteso, dando origine nel nostro Paese alle Regioni ma non al 'regionalismo'.

E ciò in un contesto nel quale la sfida tra gli Stati membri dell'Unione europea si svolge, dal punto di vista istituzionale, proprio su un assetto di tipo decentrato e autonomista, richiesto anche dalle politiche europee e già consolidato da tempo nei principali Stati membri.

In una simile prospettiva, si corre il rischio che il depotenziamento del regionalismo - praticato con la legislazione - e la ricentralizzazione delle politiche a favore dello Stato non solo non favoriscano il potenziamento dell'efficienza delle Regioni, ma al contrario contribuiscano a generare, nei prossimi anni, ulteriori problemi, compreso un altro insopportabile aumento della spesa pubblica statale.

*APPENDICE: Tavola di raccordo tra la classificazione FUNZIONALE CPT e la classificazione COFOG*

<b>Classificazione settoriale CPT</b>	<b>Classificazione settoriale COFOG</b>
Amministrazione Generale	Servizi generali
Difesa*	Ordine Pubblico e Sicurezza
Sicurezza pubblica	Ordine Pubblico e Sicurezza
Giustizia	Ordine Pubblico e Sicurezza
Istruzione	Istruzione
Formazione	Istruzione
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)**	Attività intersettoriali e non ripartibili
Cultura e servizi ricreativi	Attività ricreative, culturali e di culto
Edilizia abitativa e urbanistica	Abitazioni e assetto territoriale
Sanità	Sanità
Interventi in campo sociale (assist. e benefic.)	Protezione sociale
Acqua	Abitazioni e assetto territoriale
Fognature e depurazione Acque	Protezione dell'ambiente
Ambiente	Protezione dell'ambiente
Smaltimento dei Rifiuti	Protezione dell'ambiente
Altri interventi igienico sanitari	Sanità
Lavoro	Affari economici
Previdenza e Integrazioni Salariali	Protezione sociale
Altri trasporti	Affari economici
Viabilità	Affari economici
Telecomunicazioni	Affari economici
Agricoltura	Affari economici
Pesca marittima e Acquicoltura	Affari economici
Turismo	Affari economici
Commercio	Affari economici
Industria e Artigianato	Affari economici
Energia	Affari economici
Altre opere pubbliche	Affari economici
Altre in campo economico	Affari economici
Oneri non ripartibili	Attività intersettoriali e non ripartibili

\* Essendo i valori di questa classe nulli per le amministrazioni locali, il riferimento all'imputazione rileva solo per le amministrazioni centrali e regionali

\*\*Questa imputazione si è resa necessaria perché nella classificazione Cofog l'attività di ricerca applicata è assegnata ai diversi settori di afferenza

## **Bibliografia**

- Banca Centrale Europea (2009), Bollettino mensile – aprile 2009.
- IRES, IRPET, SRM, ÉUPOLIS, IPRES, LIGURIA RICERCHE (2012), *La finanza territoriale in Italia - Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano.
- Mangiameli Stelio (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in Quaderno SVIMEZ n. 33, *Piccolo Codice del Federalismo*, a cura di M. Carabba e A. Claroni, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, (2011), *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia, anni 1862-2009*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, (2012), *La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, (2012), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2013), Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Conti Pubblici Territoriali – anno 2011*.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2012), Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Rapporto annuale 2011 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2010), Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Rapporto annuale 2009 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2008), Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle Regioni italiane*, Monografia regionale della Puglia.

## 2.

# Il principio di partenariato nella programmazione delle politiche regionali. Un'analisi empirica sulla sua applicazione nella Regione Puglia

*Simona Milio\**, *Roberta Garganese\*\**

**Sommario:** 1. Premessa; 2. L'inquadramento teorico del principio di partenariato e cenni sulla sua applicazione in Italia; 3. Il principio di partenariato nella programmazione delle politiche regionali in Puglia; 4. L'applicazione del principio di partenariato nella Regione Puglia. I risultati dell'analisi empirica; 5. Conclusioni; Bibliografia.

### 1. Premessa

Il presente contributo si propone di approfondire l'applicazione del Principio di Partenariato (PP) nella Regione Puglia, anche considerata l'importanza crescente che lo stesso principio assumerà nel prossimo ciclo di programmazione comunitaria 2014-20.

Il principio di partenariato, infatti, non è una novità nei programmi dei Fondi comunitari, ma nella programmazione 2014-20 è nuova la convinzione, maturata a livello europeo, che sia necessario far riferimento a uno schema comune di principi fondamentali per rafforzare l'efficacia della pratica partenariale.

A tal fine, il 24 aprile 2012 la Commissione Europea ha elaborato un contributo per arrivare a un Codice di condotta europeo sul partenariato (*The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership*).

I principali elementi di novità introdotti dal documento riguardano essenzialmente:

- l'estensione del concetto di "parti" a tutti i soggetti rilevanti, ovvero a tutti coloro i cui interessi sono coinvolti dal programma o che possono influire sulla sua attuazione;
- il richiamo ad un coinvolgimento sostanziale delle parti anche nella fase 'discendente' della programmazione (in primo luogo nel disegno dei bandi).

In questo contesto, la ricerca si prefigge di valutare il grado di efficacia delle azioni e degli strumenti con i quali la Regione Puglia ha, sino ad oggi, dato

---

\* London School of Economics and Political Science, Direttore Associato Social and Cohesion Policy Unity – LSE Enterprise

\*\* IPRES – Responsabile dell'Area di Ricerca 'Finanza Locale'.

applicazione al principio di partenariato nei processi di spesa dei Fondi comunitari.

Lo studio è stato condotto anche attraverso la somministrazione di interviste qualitative ai rappresentanti del partenariato socio-economico territoriale ed ai principali referenti della Regione Puglia allo scopo di indagare:

- la struttura del partenariato: dimensione, inclusività, rappresentatività e capacità catalizzativa;
- il coinvolgimento del partenariato nelle fasi del ciclo di programmazione: metodi e strumenti;
- gli esiti del partenariato: punti di forza, punti di debolezza e proposte di miglioramento.

Per poter consentire la conduzione di un'analisi sia di tipo qualitativo che quantitativo, le domande del questionario sono state appositamente articolate in una prima parte di tipo 'aperto' ed in una seconda parte in cui si è chiesto agli intervistati di segnalare il proprio grado di accordo con determinate affermazioni, scegliendo una sola tra le cinque opzioni riportate<sup>1</sup>.

Dopo una sezione introduttiva inerente l'inquadramento teorico del principio di partenariato e la sua applicazione in Italia, il contributo prende in esame l'applicazione dello stesso principio nella programmazione delle politiche regionali in Puglia e presenta i risultati dell'indagine empirica condotta presso i rappresentanti del partenariato socio-economico territoriale della Regione.

## **2. L'inquadramento teorico del principio di partenariato e cenni sulla sua applicazione in Italia<sup>2</sup>**

### *2.1 Il Partenariato dalle origini ad oggi: opinioni contrastanti*

Il termine Partenariato (Partnership) si riferisce all'idea del coinvolgimento di enti e organizzazioni significativamente diversi tra loro quali partner che collaborano e lavorano insieme (nonostante le sottostanti differenze) per realizzare specifici obiettivi, progetti o finalità. Il termine "Partnership" nel contesto dello sviluppo socio-economico trasmette l'idea che la cooperazione tra enti, istituzioni o attori territoriali diversi possa dar luogo a buoni risultati

---

<sup>1</sup> Il questionario è stato consegnato a tutti i ventidue componenti del partenariato economico-sociale della Regione Puglia. Tra questi, hanno partecipato all'indagine rispondendo ad interviste in presenza o consegnando i questionari debitamente compilati diciassette enti, pari al 77% dell'intero partenariato. Gli stessi questionari sono stati inoltre sottoposti ad alcuni referenti della Regione Puglia.

<sup>2</sup> Questo paragrafo si basa su lavori di ricerca precedente realizzati dall'autore, tra cui: Milio, S. (2012) "Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana" *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2012, Volume 1-2; Milio, S., Simoni, M. "Luci ed ombre nelle dinamiche dei partenariati per lo sviluppo. Lezioni da due PTO in Campania". *Rassegna Italiana di Valutazione*, volume 33, pp.39-56. Franco Angeli: Roma.

e incrementare la qualità delle politiche implementate, accelerando e migliorando lo sviluppo socio-economico e territoriale.

Nel contesto dell'Unione Europea (UE) il PP venne introdotto originariamente nel 1988 (Art.4, Regolamento n.2052/88) come uno dei quattro fondamentali principi governanti la Politica di Coesione<sup>3</sup>. Da allora, il principio ha subito una significativa evoluzione passando da una definizione circoscritta, che includeva solo la Commissione e gli Stati membri (1989-93), a un partenariato molto più ampio e diffuso, inclusivo dei livelli di governo intermedi ossia le regioni (1994-99), successivamente anche degli attori sociali e infine, come definito dalla Commissione, delle altre autorità competenti (2000-06).

La letteratura distingue tra partenariato istituzionale e sociale. Il primo comprende le autorità pubbliche, il secondo comprende organizzazioni intermedie dell'economia e della società. Più specificamente, il partenariato istituzionale deve essere duplice: non solo tra i diversi livelli di governo (Governo centrale, regionale e locale), ma anche attraverso lo stesso livello governo (tra i vari dipartimenti). Il partenariato sociale prevede, a sua volta, il coinvolgimento inclusivo di diversi attori socio-economici, vale a dire le organizzazioni imprenditoriali, i sindacati e le ONG.

Molti autori sostengono che il partenariato, sia istituzionale che sociale, è necessario per consentire il trasferimento di conoscenza richiesto per avviare piani di sviluppo economico. Anselmo (2000:3) ha affermato: "Ogni strategia economica contiene un alto contenuto di conoscenza. La conoscenza necessaria per implementare la strategia è spesso tacita e si sviluppa a livelli diversi di governo e tra attori privati. Tale conoscenza non può essere facilmente trasferita da un livello all'altro mediante protocolli formali. Quindi è necessario che si instaurino interazioni formali ed informali tra gli attori per trasmetterla". Barca (2001) rinforza questo concetto sostenendo che l'inclusione di diversi attori nel processo di sviluppo serve a mobilitare energie e risorse umane che altrimenti rimarrebbero inattive.

Secondo questa visione, il partenariato dovrebbe mettere in atto un forte processo di condivisione delle conoscenze al fine di consentire il funzionamento del programma e per raggiungere gli obiettivi enunciati.

In modo simile, i partenariati istituzionali e sociali contribuiscono ad aumentare la quantità di informazioni disponibili per la gestione degli interventi. Ricevere informazioni adeguate è fondamentale per disegnare programmi

---

<sup>3</sup> Gli altri tre principi sono: concentrazione, programmazione e addizionalità. Il principio della concentrazione ha la finalità di veicolare i finanziamenti verso un numero limitato di obiettivi e focalizzarli su aree maggiormente bisognose. La programmazione è un processo diretto a diagnosticare problemi, formulare la strategia più adeguata per affrontarli e definire le misure e i progetti specifici necessari per implementare la strategia scelta. L'addizionalità prevede che la spesa dei Fondi su un programma debba essere addizionale, cioè aggiuntiva, e non sostitutiva di ciò che sarebbe stato comunque speso dalle competenti autorità nazionali in relazione a quell'area di attività.

ed azioni che rispondano coerentemente ai bisogni del territorio e dei beneficiari finali. Molti studi hanno sostenuto il ruolo rilevante del partenariato, tra altri, il Tavistock Institute (1998-1999), conferma che, quando il partenariato è ampio ed integrato con il sistema di programmazione, i programmi hanno un maggiore livello di successo. Peter Roberts (2003) analizza la crescita di importanza del partenariato nei diversi periodi di programmazione dei Fondi strutturali e osserva che l'attuazione efficace di questo principio ha contribuito al miglioramento della qualità e l'efficacia dei fondi spesi.

Parallelamente a queste opinioni positive sull'utilizzo del Partenariato ne emergono altrettante meno ottimistiche che evidenziano gli aspetti negativi dello stesso.

Graziano (2010) spiega che l'introduzione del PP ha indebolito il ruolo della sfera politica e la sua accountability. Le riforme della politica di coesione hanno trasformato le regioni in uno spazio politico più complesso: 'il 1993 ha stabilito la partecipazione della società civile quale uno dei principi basilari, lo spazio regionale per la politica è diventato sempre più 'affollato' di attori sociali piuttosto che attori politici regionali' (Graziano, 2010:316).

Milio (2012) evidenzia come in alcune regioni è emerso che il PP ha consentito alla classe politica di scegliere quali gruppi sociali o interessi includere nelle consultazioni. Questo ha permesso ai politici di rafforzare la propria posizione tramite un'attenta selezione degli attori sociali locali che potevano agire da supporto alle scelte politiche, piuttosto che una selezione degli stessi in base alla loro capacità di svolgere un ruolo nel raggiungimento di decisioni concertate. Questo effetto controproducente del PP ha consentito l'emergere di ciò che alcuni intervistati hanno definito 'una forma moderna di clientelismo'. Questo clientelismo lavora però in una doppia direzione. Infatti, in alcuni casi gli stakeholders 'legano le mani delle autorità regionali', minacciando ostruzionismo nell'implementazione dei progetti se le loro istanze non vengono prese in considerazione.

Piattoni (2010) ha condotto un'analisi comparativa sul coinvolgimento degli attori della società civile nel contesto della politica di coesione negli stati membri dell'UE, inclusa l'Italia<sup>4</sup>. I risultati di tale ricerca suggeriscono che in diversi casi le organizzazioni della società civile, essendo organizzazioni settoriali, hanno i loro interessi specifici da perseguire: 'esse non affermano di rappresentare sempre ampi segmenti della popolazione (fanno piuttosto riferimento ad idee e valori che sono diffusi tra la popolazione in modo non uniforme) né cercano di spiegare, educare e "innalzare il livello di consapevolezza" della popolazione su faccende strutturali. Tutt'al più mantengono i

---

<sup>4</sup> Nel caso dell'Italia sono state condotte 26 interviste in relazione alla politica regionale, rispettivamente a Roma (nazionale), in Sardegna (Cagliari), in Friuli-Venezia-Giulia (Udine), e poi a Milano, Napoli, Bologna e Torino.

loro membri informati mentre si adoperano per rappresentare valori, idee e interessi che sono funzionali, settoriali o specifici a determinate questioni' (Piattoni, 2010:124). In questo senso, gli stakeholders non sempre hanno o vogliono utilizzare la capacità di catalizzare e individuare le potenzialità e le esigenze territoriali. Inoltre, anche se alcuni stakeholders sono percepiti come rappresentanti legittimi (è il caso dei sindacati) e quindi legittimati a partecipare, i meccanismi per la consultazione delle loro basi li rendono lenti nel rispondere in caso di crisi politiche. Infine, occorre precisare che nel caso di grandi associazioni di categoria e sindacali la loro posizione su specifiche tematiche e settori è anche dettata dagli orientamenti provenienti dalle sedi centrali (nazionali) di queste stesse associazioni, per tale ragione l'indicazione dei problemi da parte di uno stakeholder locale può risultare parziale in termini di orientamenti generali.

Più in generale si può affermare che anche se uno stile di policy-making inclusivo può evitare il sorgere di obiezioni agli interventi rendendo il processo di implementazione più fluido, può tuttavia provocare anche degli effetti potenzialmente perversi. In primo luogo, potrebbe dare modo alla classe politica di assicurarsi il consenso degli attori sociali e quindi in certa misura neutralizzare la loro opposizione. Questo aspetto è stato definito da Harvey (2004) 'illusione di inclusione'. In secondo luogo, un elevato livello di coinvolgimento e partecipazione degli stakeholders conduce a un processo decisionale caratterizzato da una molteplicità di punti di veto attribuibili ad attori diversi, i quali possono quindi facilmente paralizzare l'implementazione degli interventi (azione politica non effettiva).

Molti autori concordano che un elevato livello di partecipazione e una pluralità di organizzazioni non necessariamente conducono a decisioni più efficienti ed effettive per le seguenti ragioni: gli stakeholder selezionati possono non essere i più rappresentativi; possono non essere in grado di individuare adeguatamente i bisogni territoriali; possono non essere consapevoli dei diversi strumenti di consultazione; le proposte avanzate dagli stakeholders possono non essere sufficientemente incisive in relazione ai programmi di sviluppo; gli stakeholders possono non aver ricevuto nessun training. Tutto ciò a sua volta indebolisce il processo di policy making, decisionale e implementativo. In ogni caso, il grado di coinvolgimento e influenza degli enti non pubblici nei processi decisionali rimane limitato in tutta Europa, particolarmente nella fase implementativa e varia tra i diversi Stati Membri<sup>5</sup> in base ai seguenti fattori do-

---

<sup>5</sup> *Businesseurope* (2007), *Implementation of the Partnership Principle in preparation of National Strategic Reference Frameworks (NSRFs) and Operational Programmes (OPs) for 2007-13*, Results of a survey among business federations. Brussels; *European Parliament* (2008), *Governance and partnership at a national regional and project basis in the field of regional policy*, Non legislative resolution, INI/2008/2064, Committee on Regional Development, 21 October 2008; *Churski P* (2008), *Structural Funds of the European Union in Poland - Experience of the First Period of Membership*, *European Planning Studies*, 16(4), pp. 579-607; *Ahner*

mestici: (i) il contesto istituzionale e il grado di centralizzazione; (ii) le tradizioni amministrative e gli stili di policy-making; (iii) la percezione dell'UE come un'opportunità; (iv) l'intensità delle relazioni tra le istituzioni sub-nazionali e la società civile (o capitale sociale) (Batory and Cartwright, 2011).

In conclusione, richiedendo la partecipazione collettiva degli stakeholders orizzontali (rappresentanti delle imprese, dei sindacati, delle ONG, ecc) nella programmazione e successiva implementazione dei programmi, il principio ha promosso un policy making più inclusivo, ponendo l'accento sulle regioni e contribuendo a rafforzare i processi di decentralizzazione che erano già stati avviati nei paesi europei. Però se è vero che la legittimità, efficienza e visibilità del modo in cui l'UE opera dipende dai contributi dei vari attori, è altrettanto vero che questo stato si raggiunge solo se gli attori locali sono 'partner' autentici e non dei semplici 'intermediari' o entità votate alla ricerca di un tornaconto personale.

## *2.2 Il partenariato in Italia: da un approccio centralizzato alla programmazione condivisa*

Per quanto riguarda l'Italia, il principio del partenariato locale è stato introdotto all'inizio degli anni '90 sostituendosi al tradizionale approccio top-down, che ha caratterizzato l'approccio alla politica regionale dal 1946 quando l'ente amministrativo responsabile per la politica regionale era la Cassa per il Mezzogiorno (Casmez), un'agenzia incaricata dell'implementazione del programma di sviluppo settoriale elaborato dal governo centrale, basato principalmente su trasferimenti di capitale e incentivi al settore privato. In questo contesto dominato da una logica centralizzata e top-down, non c'era spazio per la governance multi-livello o multi-attore né per la realizzazione di forme di sussidiarietà o partenariato. Infatti, sia storicamente che culturalmente le regioni italiane sono state meno propense – a paragone di altre regioni dell'Europa continentale – a incoraggiare la partecipazione e il coinvolgimento degli attori della società civile. Il paese, di fatti, non era caratterizzato da un modello di coordinamento collaborativo tra i diversi portatori di interesse (Marra, 2006). Prima dell'adozione delle regole della politica di coesione dell'UE, la società civile e il partenariato privato erano considerati beneficiari di fondi distribuiti quasi a caso e senza adeguati controlli nel contesto degli incentivi industriali offerti alle imprese private per investire nel Sud. Questa prassi considerava la società civile e gli stakeholder quali meri attori passivi

---

D (2009), Keynote speech at the Civil Society Forum organised by ECAS in the framework of the Open Days, 7 October 2009; Batory A and Cartwright A (2011), Re-visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy: The Role of Civil Society Organizations in Structural Funds Monitoring, JCMS: Journal of Common Market Studies, 49(4), pp. 697-717; ECSC (2010), Opinion of the European Economic and Social Committee on how to foster efficient partnership in the management of cohesion policy programmes, based on good practices from the 2007-2013 cycle, ECO/258, 14 July 2010, Brussels.

recipienti dei fondi, anziché attori proattivi che potevano contribuire alla programmazione delle risorse. Inoltre, si presume che una delle pre-condizioni per il coinvolgimento degli stakeholders sia la dotazione di capitale sociale e il livello di fiducia<sup>6</sup> esistente tra gli attori che negoziano un accordo. Queste pre-condizioni mancavano in molte regioni italiane, ad eccezione di alcune regioni quali la Basilicata e le aree del Nord (Putnam et al 1993).

Negli anni '90 la crisi della classe politica, il collasso del sistema dei partiti politici controbilanciato dalla nascita di nuovi movimenti, l'ostilità crescente della Lega Nord ai trasferimenti finanziari finalizzati a supportare i processi di sviluppo del Mezzogiorno, in aggiunta ai mediocri risultati ottenuti dello stesso intervento centralizzato, i problemi fiscali ed economici dei primi anni '90, l'enorme debito pubblico e il movimento per sradicare la corruzione governativa, diffusero i semi del cambiamento (Ceccanti and Vassallo, 2004).

La drastica trasformazione dello scenario politico avvenuta con la dissoluzione della Prima Repubblica è stata accompagnata da tre principali cambiamenti:

- un cambiamento nella relazione tra la sfera amministrativa e politica, con una più chiara distinzione dei poteri per evitare un offuscamento delle responsabilità<sup>7</sup> (Bassanini, 2000; Milio, 2010);
- un processo di devoluzione e trasferimento di poteri e competenze<sup>8</sup> dai livelli superiori ai livelli inferiori di governo, basato sul principio di sussidiarietà (Keating, 2009), il cui apice fu raggiunto con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001<sup>9</sup>;
- un processo di decentralizzazione, accompagnato da un cambiamento nel paradigma della politica regionale da un approccio top-down a uno bottom-up e da una politica di 'sostentamento dall'esterno' ad una politica di 'sviluppo endogeno', tradotti nell'adozione delle regole della politica di coesione dell'UE (La Spina, 2003; Bull and Baunder, 2004).

<sup>6</sup> Per uno studio sul livello di fiducia e capitale sociale in Italia, vedi: Tabellini, 2006; Inglehart, R. et al (2000), 'World values surveys and European values surveys, 1981-1984, 1990-1993 and 1995-1997', Ann Arbor-Michigan, Institute for Social Research, ICPSR version.

<sup>7</sup> D.lgs. n. 29/1993; Legge n. 59/1997; Legge n.191/1998; Legge n.145/2002. 'Si pone adesso quale dovere dei politici definire le politiche e le strategie, valutare i risultati, nominare i direttori generali, senza alcun ulteriore coinvolgimento diretto nell'amministrazione, laddove ai dirigenti e ai manager amministrativi sono conferiti più ampi poteri, ma anche più grandi responsabilità, e più alti salari connessi ai risultati ottenuti e alla performance' (Bassanini, 2000a:16).

<sup>8</sup> Legge n. 421/1992; legge n. 59/1997. La legge n. 59/1997, conosciuta come la Riforma Bassanini, concerne la ridefinizione ad opera del governo dei poteri e doveri delle autorità regionali e locali; la riforma del sistema di contrattazione nel settore pubblico; la riforma delle macro-strutture del governo; e l'introduzione della legge annuale di delegificazione e semplificazione (per rendere operativa questa legge-delega è stata necessaria l'emaneazione di più di 60 decreti legislativi).

<sup>9</sup> Le riforme ebbero l'effetto di porre il livello nazionale e regionale su un piano di maggiore parità sia nei confronti della Corte Costituzionale che nell'allocatione dei poteri primari in una varietà di settori di policy, inclusa la politica regionale.

Il nuovo disegno istituzionale era diretto a tentare di allineare il sistema italiano agli imperativi europei promuovendo processi di decentralizzazione e devoluzione con un grado di inclusività in relazione agli attori socio-economici sub-nazionali locali e non governativi 'basato su un allargato consenso neo-corporativo e un approccio orientato al partenariato nelle relazioni inter-governative' (Gualini, 2003:629).

Come affermato da Bull e Baunder, 'gli strumenti delle politiche regionali vennero utilizzati anche per incentivare le riforme amministrative e la partecipazione degli attori socio-economici nelle regioni e nei comuni. Per realizzare ciò, gli strumenti di policy esistenti vennero diffusi e connessi alla regolamentazione dei fondi strutturali' (Bull and Baunder, 2004: 1069). Questo fu il caso dei Patti Territoriali e dei successivi Progetti Integrati Territoriali (PIT), che rappresentarono significative innovazioni istituzionali atte a promuovere il PP attraverso la partecipazione di attori non statali al processo decisionale sia interno che esterno ai programmi dei fondi strutturali (Trigilia 2001; Cersosimo and Wolleb, 2001).

Nel caso dell'Italia è necessario osservare che il principio in questione, introdotto nel contesto della politica di coesione negli anni '90, venne 'innestato' su un Paese caratterizzato da un approccio tradizionalmente centralizzato e da un basso livello di deliberazione consensuale nel processo decisionale (Graziano, 2010; Polverari and Michie, 2009). Allo stesso tempo, il tecnicismo della politica di coesione dell'UE è stato tale da rilegare a volte gli stakeholders in una posizione marginale, impedendo loro di esercitare un ruolo informativo nei confronti delle comunità che rappresentano, e ostacolando nella formulazione di proposte rilevanti (incisività).

Ovviamente la partecipazione della società civile varia da regione a regione ai diversi livelli di governo, in linea generale sulla base di una rassegna di studi empirici riguardanti la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza delle organizzazioni della società civile si può affermare che la partecipazione dei gruppi sociali è apparsa essere molto debole per quattro principali ragioni:

- a) carenze organizzative dei gruppi al livello regionale;
- b) concezione dei CM come strumenti volti a migliorare l'implementazione delle politiche piuttosto che arene consultive (Baudner and Bull, 2005);
- c) reticenza dei politici a prestare ascolto agli interessi espressi dai gruppi organizzati;
- d) coinvolgimento 'meramente di circostanza' della società civile nei FS fino alla metà degli anni '90 (Piattoni, 2007).

Il capitolo successivo guarda con attenzione al caso della Puglia e si concentra sul Partenariato sociale.

### **3. Il principio di partenariato nella programmazione delle politiche regionali in Puglia**

Nel febbraio del 2008 è stato siglato il 'protocollo di intesa tra la Regione Puglia e le parti economiche e sociali per l'istituzione e la regolamentazione di un metodo di confronto partenariale sulle politiche di coesione economica e sociale regionali'<sup>10</sup>.

Tale protocollo ha fissato, all'art. 2, le seguenti finalità del Partenariato economico e sociale:

a) migliorare la qualità dei programmi fornendo conoscenza dei bisogni del territorio alle scelte dell'amministrazione e avvicinando i loro obiettivi e le modalità di attuazione alle esigenze dei potenziali destinatari;

b) migliorare la conoscenza, la trasparenza e la partecipazione ai programmi da parte della società civile;

c) rafforzare la democraticità dei processi decisionali per le politiche di sviluppo e consentire una ampia tutela degli interessi organizzati mediante una trasparente discussione sulle decisioni;

d) rafforzare le capacità istituzionali, mediante il controllo comune dell'avanzamento dei programmi e lo stimolo e la promozione dell'innovazione organizzativa e gestionale;

e) sostenere la realizzazione dei programmi e la diffusione dei loro effetti con la creazione di reti di collaborazione tra attori del territorio e con attori di altri territori.

Con riferimento all'oggetto dell'intervento del Partenariato economico e sociale, l'art. 4 del protocollo ha individuato quest'ultimo nella *programmazione regionale unitaria, con specifico riferimento ai programmi operativi regionali finanziati con i fondi strutturali europei, ai programmi di investimento finanziati nell'ambito dell'Intesa Istituzionale Stato-Regione, nonché alle ricadute territoriali connesse alla gestione dei Programmi Operativi Nazionali ed Interregionali che riguardano il territorio pugliese.*

È stato poi stabilito che le relazioni partenariali fossero articolate essenzialmente nei seguenti tre livelli (art. 5):

**1) Conferenza Regionale Permanente per la Programmazione Economica, Territoriale e Sociale**, così come prevista dall'articolo 46 dello Statuto della Regione Puglia. Lo Statuto della Regione Puglia individua in tale organismo il luogo istituzionale in cui le formazioni sociali, le autonomie funzionali e il terzo settore esprimono tra gli altri pareri sui documenti generali di programmazione della Regione tra i quali rientrano i Piani Operativi<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Attualmente tale protocollo è in procinto di essere aggiornato in vista dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione.

<sup>11</sup> Nelle more della realizzazione di tale conferenza, è stato stabilito che il confronto fosse attivato attraverso la realizzazione di una Assemblea Partenariale, composta dai sottoscrittori del Protocollo.

2) **Comitati di Sorveglianza** previsti dalle stesse procedure definite dalla Comunità Europea e dalla delibera CIPE sulla programmazione unitaria, in cui si dovrà integrare le funzioni relative alla valutazione di coerenza ed efficacia delle azioni attivate rispetto alla programmazione definita.

3) **Segreteria del Partenariato**<sup>12</sup>, cui sono assegnate le seguenti funzioni:

- facilitare la partecipazione delle parti sociali, a tutti i livelli territoriali, nelle fasi di concertazione aventi ad oggetto le politiche di coesione economica e sociale, nonché tutti gli interventi settoriali che concorrono a quella programmazione.

- migliorare il livello di informazione preventiva, assicurando anche la necessaria assistenza tecnica in tutte le fasi di svolgimento del ciclo di attuazione della programmazione. A tale scopo va messo a disposizione del Partenariato un adeguato supporto tecnico da attingersi all'interno della Amministrazione.

- Partecipazione: adeguato spazio va dato al Partenariato economico sociale nella composizione degli steering group che guideranno e coordineranno i processi di valutazione.

Ai fini della composizione del partenariato - e quindi dell'individuazione dei ventidue enti che hanno sottoscritto il protocollo d'intesa - l'orientamento della Regione è stato quello di prendere come modello di riferimento quello del CNEL, allargando la partecipazione a poche altre rappresentanze significative per la realtà territoriale pugliese.

In proposito, si riporta nella tabella che segue un quadro sinottico delle realtà associative rappresentate nel CNEL e nel Partenariato.

<sup>12</sup> L'art. 7 del protocollo prevede che la segreteria sia composta da:

- un rappresentante effettivo e due supplenti per le organizzazioni datoriali e un rappresentante effettivo e due supplenti per le organizzazioni sindacali, designati congiuntamente dalle organizzazioni presenti all'interno del CNEL;

- un componente in rappresentanza delle associazioni dei consumatori, associazioni delle rappresentanze di interessi ambientali ed associazioni di promozione delle pari opportunità.

Attualmente sono membri effettivi della segreteria i rappresentanti di Confcommercio e Cisl e membri supplenti i rappresentanti di Confindustria, Confartigianato, Cgil e Uil.

Tav. 1 – I componenti del CNEL e del PES della Regione Puglia

	CNEL nella vigente consiliatura	PES della Regione Puglia
ACLI	X	
ARCI	X	
AVIS	X	
CASARTIGIANI	X	X
CGIL	X	X
CIA	X	X
CIDA	X	
CISAL		X
CISL	X	X
CLAAI		X
CIU	X	
CNA	X	X
COLDIRETTI	X	X
COMMISSIONE ABI		X
COMPAGNIA DELLE OPERE	X	
CONFAGRICOLTURA	X	X
CONFAPI		X
CONFARTIGIANATO	X	X
CONFCOMMERCIO	X	X
CONFCOOPERATIVE	X	X
CONFEDERAZIONE NAZIONALE DELLE MISERICORDIE D'ITALIA	X	
CONFEDIR	X	
CONFESERCENTI	X	X
CONFETRA	X	
CONFINDUSTRIA	X	X
CONFITARMA	X	
CONFSAL	X	
CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI	X	
CONSIGLIO NAZIONALE DEI CHIMICI	X	
COPAGRI	X	
CUB	X	
FEDERPESCA	X	
ITALIA NOSTRA		X
LEGACOOOP	X	X
LIPU		X
MO.V.I.	X	
UGL	X	X
UIL	X	X
UNCI		X

#### 4. L'applicazione del principio di partenariato nella Regione Puglia. I risultati dell'analisi empirica

*La struttura del partenariato: dimensione, inclusività, rappresentatività e capacità catalizzativa*

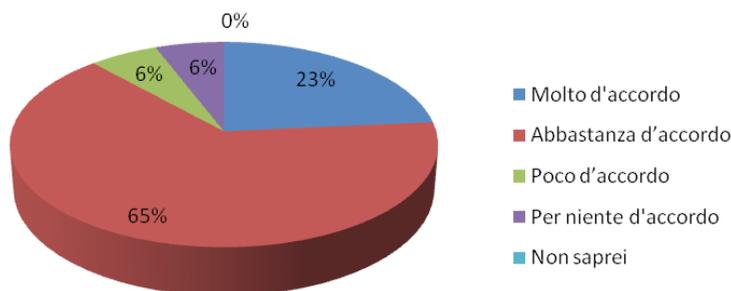
Il primo aspetto strutturale del partenariato su cui gli intervistati sono stati chiamati ad esprimere un parere è quello della sua ampiezza e della sua capacità di garantire il pluralismo delle istanze.

Rispetto a tale domanda, circa l'88% degli intervistati ha espresso un giudizio molto o abbastanza positivo, precisando di aver condiviso l'orientamento adottato dalla Regione nell'individuazione dei partner, ovvero quello di prendere come riferimento il modello del CNEL, estendendo la partecipazione anche ad alcune sigle minori, ma che fossero tuttavia sufficientemente 'attrezzate' dal punto di vista strutturale e soprattutto dotate del necessario profilo di 'rappresentatività'.

Molti degli intervistati hanno in ogni caso sottolineato come, a loro avviso, l'ampiezza adeguata del partenariato non sia, di per sé, garanzia automatica di democrazia o di buon funzionamento, anticipando alcune delle criticità rilevate rispetto alle regole di funzionamento ed alle modalità organizzative dello stesso partenariato sulle quali ci si soffermerà più avanti.

Infine, è opportuno sottolineare come la parte - pur minoritaria - rappresentata da quanti hanno espresso un giudizio negativo sulla dimensione del partenariato comprende sia coloro che pensano che lo stesso sia troppo ampio (circa il 12%, come si evince anche dalle risposte fornite alla domanda successiva), sia quanti hanno invece affermato di ritenere insufficiente l'ampiezza del partenariato, osservando soprattutto come siano ad oggi escluse dallo stesso alcune istituzioni o enti di rappresentanza previsti dalla Commissione, e nello specifico quelle impegnate nel cosiddetto 'terzo settore' (in particolare quelle operanti nel sociale)<sup>13</sup>.

Fig. 1 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'il partenariato economico-sociale della Regione Puglia è sufficientemente ampio e garantisce il pluralismo delle istanze'



<sup>13</sup> Questa osservazione è stata avanzata, peraltro, anche da uno dei referenti regionali intervistati.

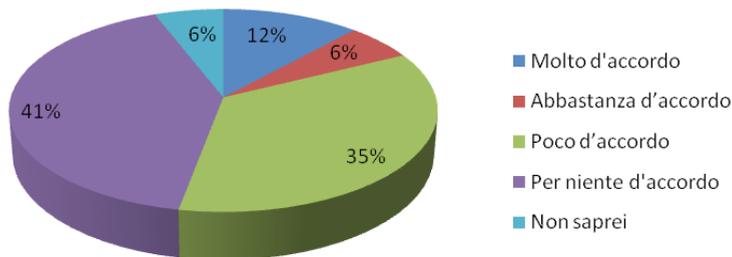
Sempre con riferimento alla dimensione del partenariato, la gran parte degli intervistati (circa il 76%) ha affermato di essere poco o per nulla d'accordo con l'espressione per la quale 'il partenariato è eccessivamente ampio e ciò rallenta o addirittura compromette il raggiungimento delle decisioni.'

Le giustificazioni date a tale risposta sono connesse sia al fatto che si ritiene che la partecipazione vada sempre favorita in quanto segno di democrazia reale, sia al fatto che i soggetti coinvolti che non hanno idee non le rappresentano e quindi non 'disturbano' le assemblee, ma anche al fatto che le riunioni del partenariato non vedono quasi mai la partecipazione contemporanea di tutti i soggetti che lo compongono.

Soprattutto, però, è stato sottolineato come non sia l'ampiezza, ma le procedure e le modalità organizzative a rallentare il processo decisionale<sup>14</sup>.

Tra coloro che, invece, hanno giudicato il partenariato regionale eccessivamente ampio, qualcuno ha suggerito di ragionare su un'ipotesi di struttura più snella, che veda il coinvolgimento di una sola sigla per tipologia associativa (un ente della cooperazione, un'associazione sindacale, ecc.).

Fig. 2 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'il partenariato economico-sociale della Regione Puglia è eccessivamente ampio e ciò rallenta o addirittura compromette il raggiungimento delle decisioni'



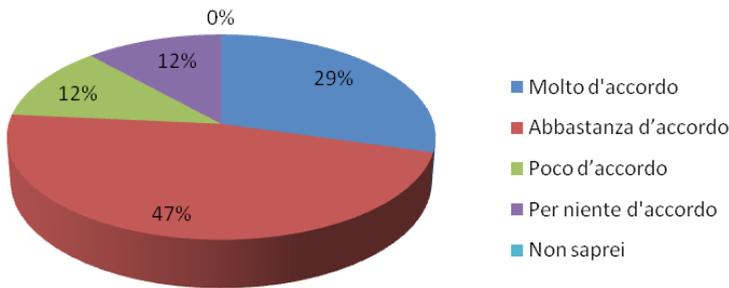
Con riferimento al grado di copertura territoriale dei componenti del partenariato economico-sociale della Regione Puglia, circa il 76% degli intervistati ha affermato di considerarlo molto o abbastanza adeguato, sostenendo che le sigle presenti sono strutturate su base regionale e sono quindi nelle condizioni di rappresentare l'insieme degli interessi distribuiti. In proposito, è stato anche osservato come il problema non sia quello di rappresentare tutti i territori allo stesso modo, ma di riportare un'idea complessiva del territorio regionale, visto che il punto di vista della programmazione regionale deve es-

<sup>14</sup> Questa è stata anche la posizione espressa sul tema da uno dei referenti della Regione intervistati, mentre un altro rappresentante regionale ha sottolineato il ruolo di tramite tra la Regione e l'intero partenariato svolto dalla segreteria tecnica, organo che l'Ente coinvolge preventivamente al confronto e alla riflessione sulle quali si svilupperà la condivisione con l'intera assemblea partenariale.

sere unitario e non può essere condizionato dalle singole e specifiche aspirazioni territoriali.

Tra coloro che, invece, si sono pronunciati in maniera più critica vi sono sia quelli che hanno rilevato un certo 'baricentrismo' del partenariato<sup>15</sup>, sia coloro che valutano che la copertura sia garantita solo per quelle rappresentanze che hanno appunto scala regionale, mentre non lo sia altrettanto per le varie tipologie di interessi della società civile. Sostanzialmente, è stato osservato come non sempre si sia riusciti a garantire la giusta copertura regionale, un pò per la debolezza dei partner, un pò per una scarsa consapevolezza dei soggetti pubblici.

Fig. 3 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'il grado di copertura territoriale dei componenti del partenariato economico-sociale della Regione Puglia è adeguato'



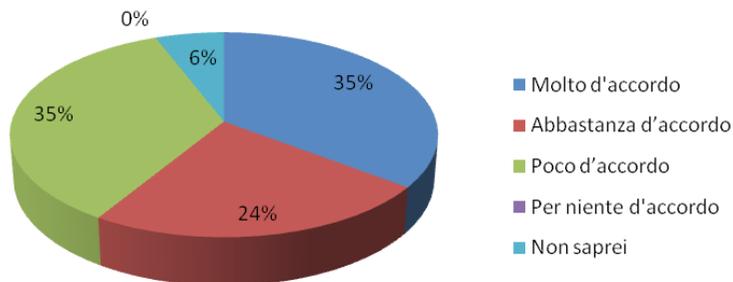
Con riferimento all'inclusione nel partenariato di tutte le parti economiche e sociali esplicitamente citate dalla Commissione europea, la maggior parte degli intervistati (circa il 59%) si è espressa positivamente, anche se qualcuno ha tenuto a precisare, da un lato, che il coinvolgimento di alcuni soggetti è più che altro formale, e dall'altro che tale coinvolgimento assume caratteri differenti nelle consultazioni relative ai singoli fondi strutturali.

Tra coloro che, invece, si sono pronunciati in maniera più critica, vi sono alcuni che - come già anticipato in precedenza - hanno notato l'assenza di alcune specifiche categorie associative, quali gli enti di rappresentanza in ambito sociale, le ong, le associazioni ambientali<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Uno dei referenti regionali intervistati ha sostenuto che per ovviare a questo limite, sarebbe forse opportuno dotare il partenariato di una 'geografia variabile', che possa prevedere anche la partecipazione dei livelli territoriali (in luogo di quelli regionali) a seconda degli specifici argomenti da discutere.

<sup>16</sup> In proposito, uno dei referenti regionali intervistati ha precisato che il mancato coinvolgimento di alcune associazioni non è imputabile esclusivamente alla Regione, ma anche all'atteggiamento di chiusura mostrato da alcuni partner rispetto ad una inclusività del partenariato giudicata potenzialmente eccessiva.

Fig. 4 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'nella Regione Puglia è stata adeguatamente seguita la raccomandazione della Commissione Europea secondo la quale il partenariato deve includere: le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; le parti economiche e sociali; gli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità e della non discriminazione.'



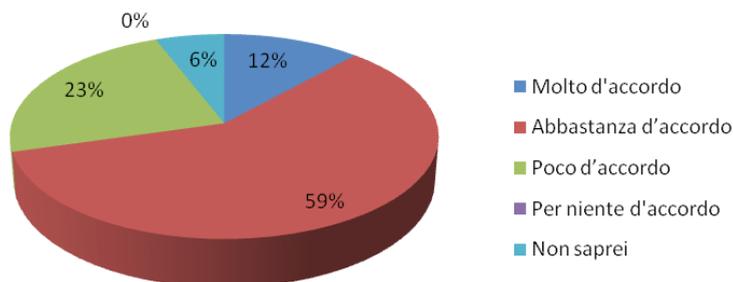
La capacità catalizzativa dei partner, ovvero la loro abilità nell'individuare i bisogni, è giudicata molto o abbastanza adeguata da circa il 71% degli intervistati.

A dimostrazione di ciò, qualcuno ha sottolineato il fatto che le 'misure' che hanno avuto più successo sono state quelle rispetto a cui sono pervenute le maggiori osservazioni da parte dei partner. Alcuni degli intervistati hanno anche precisato che il problema non risiede nell'individuazione dei bisogni (che è condotta con una certa efficacia), quanto nel 'passare dall'individuazione dei bisogni alla scelta delle opzioni di politica' (ovvero alle azioni concrete).

Tra coloro che al contrario hanno espresso una posizione più critica<sup>17</sup> vi è sia chi ritiene che la capacità catalizzativa dei partner spesso non superi una visione di portatori di interessi con una prospettiva di breve periodo e con una scarsa capacità elaborativa e progettuale, e sia chi pensa che alcuni bisogni non vengano rappresentati affatto per la composizione stessa del partenariato (ad es. le istanze delle piccole realtà territoriali).

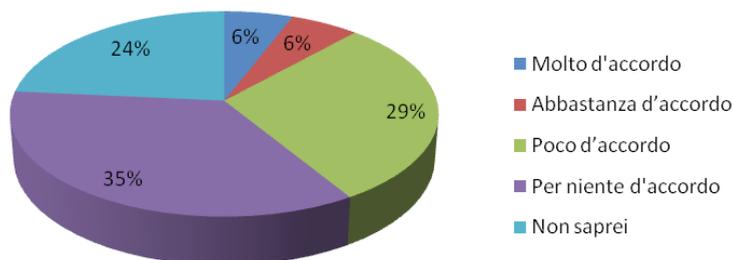
<sup>17</sup> In questo senso si è espresso anche uno dei referenti regionali intervistati, che ha affermato di giudicare non sempre adeguato il livello di capacità catalizzativa espresso dai partner. Ciò si deve anche al fatto che alle riunioni prendono parte i riferimenti 'politici' delle associazioni, che non sempre sono in possesso della necessaria competenza tecnica.

Fig. 5 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'il livello di capacità catalizzativa espresso dai componenti del partenariato economico-sociale della Regione Puglia è adeguato'



Circa l'attenzione riservata alla competenza tecnica quale elemento di selezione dei partner, la maggior parte degli intervistati ha dichiarato di apprezzare il fatto che tale selezione non sia stata fatta in base a criteri di scelta discrezionale (neanche legati alla competenza), ma prendendo come modello di riferimento quello del Cnel e considerando quindi solo il grado di rappresentatività 'politica' delle associazioni da coinvolgere.

Fig. 6 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'la competenza tecnica è stato uno degli elementi di selezione dei componenti del partenariato economico-sociale della Regione Puglia'



Interpellati sulla competenza tecnica dei partner, quasi tutti gli intervistati hanno espresso una valutazione positiva (circa l'82%), sostenendo che tuttavia sarebbe stato utile (come peraltro sollecitato nel corso di questi ultimi anni) investire maggiori risorse per supportare - anche attraverso una struttura di assistenza tecnica - l'organizzazione ed il funzionamento del partenariato<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Da sottolineare come anche uno dei referenti della Regione intervistati abbia riconosciuto la necessità di una simile azione di sostegno e formazione al partenariato.

Un altro referente regionale intervistato ha invece sottolineato come nel corso del tempo il contributo del partenariato sia diventato sempre più significativo, grazie anche al supporto che è stato garantito a quest'ultimo attraverso un progetto di assistenza tecnica a valere sui programmi nazionali. A ciò si aggiunge un intervento formativo, finanziato attraverso una specifica linea d'intervento del P.O. FESR 2007-2013, consistito

Tra i pochi che invece non hanno riconosciuto ai partner un soddisfacente livello di competenza, c'è anche chi ha espressamente richiamato la necessità di accompagnare al - pur indispensabile - investimento di risorse per l'assistenza tecnica, anche un deciso salto di qualità del partenariato, i cui rappresentanti spesso confondono la 'legittimazione' politica con la competenza tecnica necessaria ai tavoli partenariali.

Fig. 7 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'il livello di competenza tecnica espresso dai partner della Regione Puglia è soddisfacente'

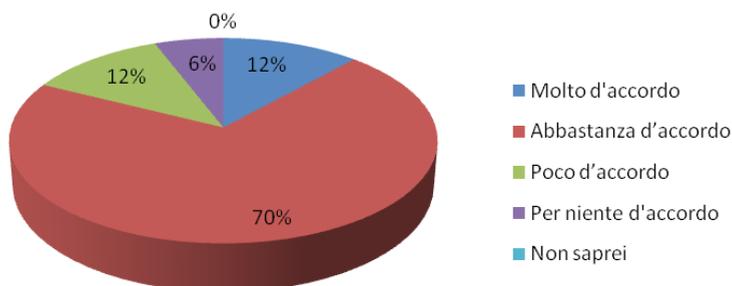
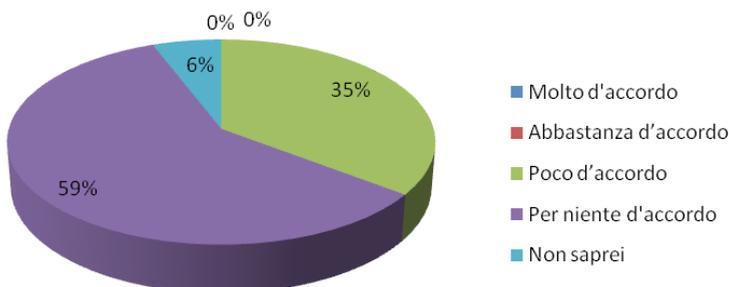


Fig. 8 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'l'ammontare di risorse investite in azioni di formazione e sostegno dei partner è soddisfacente'



### *Il coinvolgimento del partenariato nelle fasi del ciclo di programmazione: metodi e strumenti*

Rispetto al coinvolgimento del partenariato nelle diverse fasi della programmazione (preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione), la mag-

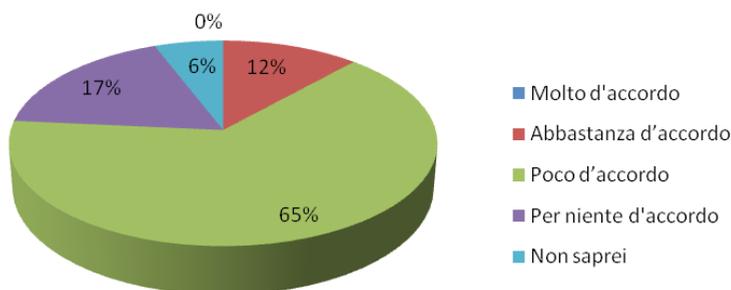
---

nell'attivazione di "Scuole di partecipazione" finalizzate alla diffusione della conoscenza e dell'uso di metodologie e strumenti per favorire la partecipazione, nonché al rafforzamento del ruolo del partenariato economico-sociale (a corollario dell'attività formativa sono stati attivati dei cantieri di partecipazione su specifici ambiti tematici e promossi scambi di esperienze a livello internazionale). Inoltre, sono stati attivati Laboratori Interattivi, denominati "LabPuglia", rivolti ai funzionari regionali, ai dipendenti degli Enti Locali e al partenariato, finalizzati all'approfondimento dei metodi per la gestione del P.O. FESR 2007-2013, con l'obiettivo di favorire l'impiego qualificato e partecipato dei fondi strutturali.

gior parte degli intervistati (circa l'82%) ha affermato che questo non è stato soddisfacente, sostenendo per lo più che il coinvolgimento maggiore si è registrato solo nella fase iniziale<sup>19</sup> (ma in realtà qualcuno ha anche riscontrato, al contrario, un coinvolgimento minore nella fase di preparazione e maggiore in quelle successive).

Da sottolineare, poi, come qualcuno degli intervistati abbia ravvisato, nell'insoddisfacente grado di coinvolgimento dei partner in alcune delle fasi del ciclo di programmazione, anche una certa responsabilità dello stesso partenariato, che non ha preteso con la giusta convinzione un coinvolgimento più sostanziale.

Fig. 9 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'l'attività di partenariato ha riguardato tutte le fasi della programmazione (preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione) in maniera soddisfacente'



Si è poi domandato agli intervistati se ritenessero che fosse stata adeguatamente seguita nella Regione Puglia la raccomandazione dell'aprile 2012 della Commissione Europea secondo la quale dovrebbe esserci *un coinvolgimento significativo delle parti nell'analisi delle sfide e delle esigenze da affrontare con i fondi del QSC, nella scelta degli obiettivi e delle priorità per affrontarle, e nei meccanismi di coordinamento istituiti per sfruttare le sinergie tra i diversi strumenti disponibili per la promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

A questa domanda la gran parte degli intervistati (circa il 59%) ha dato una risposta negativa, affermando di considerare insoddisfacente, ad esempio, il

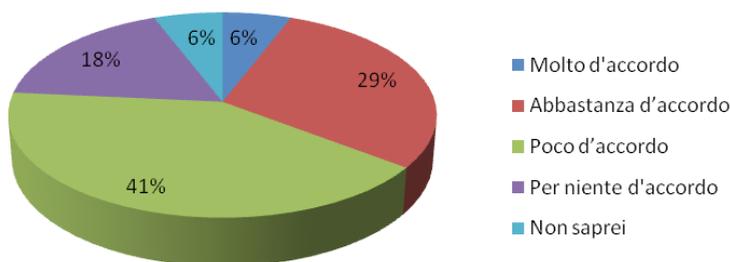
<sup>19</sup> Anche uno dei referenti regionali intervistati ha riconosciuto come nella fase di attuazione - giudicata più 'burocratica' - ci sia stato un insufficiente coinvolgimento del partenariato.

Un altro dei referenti regionali ha invece sottolineato come nel ciclo di programmazione 2007-2013 il partenariato sia stato parte attiva anche della fase di attuazione nell'ambito della Cabina di Regia del "Piano straordinario per il lavoro", nella quale si definiscono gli avvisi pubblici con cui viene avviata una tipologia di intervento. Gli stakeholder sono stati messi nelle condizioni di definire i criteri di selezione e di verificare in corso d'opera l'avanzamento degli interventi.

coinvolgimento del partenariato registrato nella stesura dei PO del periodo 2007-2013<sup>20</sup>.

Una percentuale significativa - pari al 29% - ha invece espresso, al contrario, una certa soddisfazione per la direzione intrapresa dalla Regione negli ultimi tempi, sottolineandone la volontà e l'impegno profuso per una maggiore condivisione con il partenariato delle analisi strategiche effettuate.

Fig. 10 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'nella Regione Puglia si è registrato un coinvolgimento significativo delle parti nell'analisi delle sfide e delle esigenze da affrontare con i fondi del QSC, nella scelta degli obiettivi e delle priorità per affrontarle, e nei meccanismi di coordinamento istituiti per sfruttare le sinergie tra i diversi strumenti disponibili per la promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva'

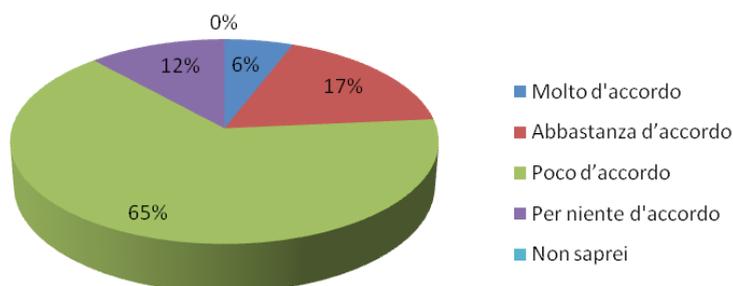


Entrando nel merito delle 'regole di funzionamento' del partenariato, la gran parte degli intervistati, pur riconoscendo una grande trasparenza alle formule organizzative utilizzate, ha sottolineato come manchi assolutamente - probabilmente anche per la carenza di assistenza tecnica e di organizzazione strutturata del partenariato - un programma di lavoro sistematico e definito, che preveda obiettivi chiari ed un preciso calendario dei lavori.

<sup>20</sup> Su questo punto uno dei referenti regionali intervistati ha riconosciuto come siano da giudicare ancora insufficienti i momenti di condivisione delle 'analisi delle sfide e delle esigenze da affrontare'.

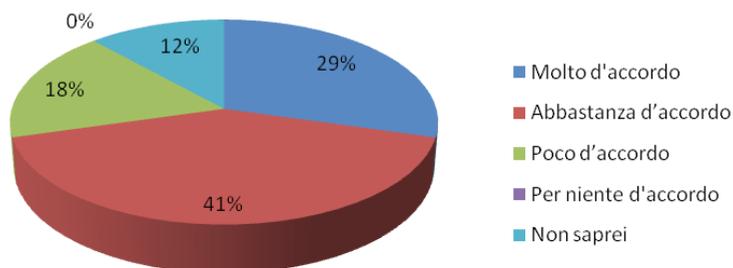
Un altro referente regionale ha sottolineato come la programmazione 2014-2020 sia stata avviata in Puglia attraverso uno specifico incontro con il partenariato a metà gennaio 2013 in cui si è stato presentato il quadro normativo e istituzionale di riferimento, nonché l'organizzazione del percorso che porterà alla predisposizione dei nuovi programmi operativi. In tal senso, è intenzione della Regione discutere nei singoli tavoli tecnici settoriali delle criticità del contesto regionale che si intendono superare attraverso i fondi del QSC e delle sfide da superare.

Fig. 11 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'nella Regione Puglia il partenariato è organizzato in modo trasparente, secondo un programma di lavoro con obiettivi chiari ed un calendario preciso'



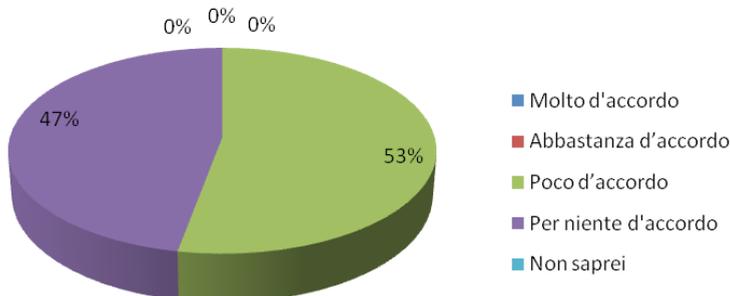
La gran parte degli intervistati (circa il 70%) ha dichiarato di registrare nella Regione l'esistenza di canali informali di partenariato in aggiunta ai canali più formali, sottolineando anche però di ritenere tale circostanza assolutamente fisiologica, per la presenza sia di relazioni di collaborazione più assidue tra singoli partner, sia di 'interlocutori privilegiati' nei rapporti con la Regione.

Fig. 12 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'nella Regione Puglia si registra l'esistenza di canali informali di partenariato in aggiunta ai canali più formali'



In relazione ai metodi consultativi utilizzati, la totalità degli intervistati si è sostanzialmente espressa registrando il ricorso esclusivo a metodi di natura tradizionale, sottolineando al contempo di valutare positivamente tale approccio, perché dimostratosi in ogni caso il più efficace, anche a fronte di sporadiche sperimentazioni di metodi maggiormente innovativi.

Fig. 13 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'nella Regione Puglia si registra il ricorso a metodi consultativi di tipo "innovativo"?'.



Circa le forme dei contributi forniti e la concreta esplicitazione di forme di impegno/responsabilizzazione da parte degli interessati, si è osservato da un lato il ricorso piuttosto frequente a contributi scritti (82%) - rispetto al quale è stato peraltro sollevato il problema dei tempi troppo ristretti che solitamente vengono 'imposti' - e dall'altro una non sistematica esplicitazione delle forme di impegno/responsabilizzazione richieste.

Fig. 14 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'le parti coinvolte forniscono un contributo tecnico ai lavori con contributi scritti?'.

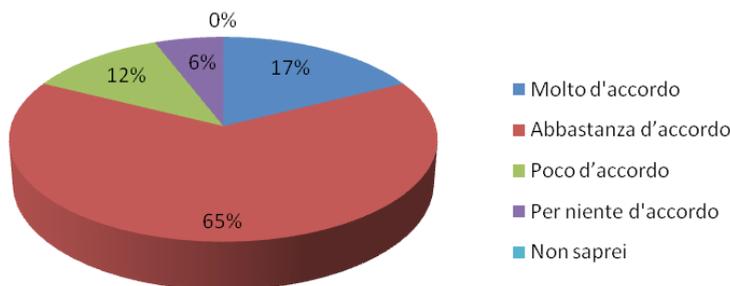
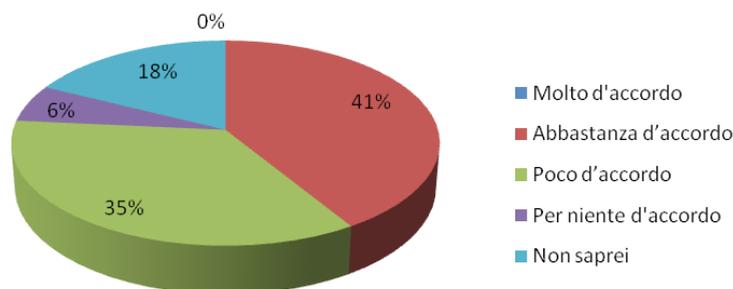


Fig. 15 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'vi è stata una concreta esplicitazione di forme di impegno/responsabilizzazione da parte degli interessati?'.

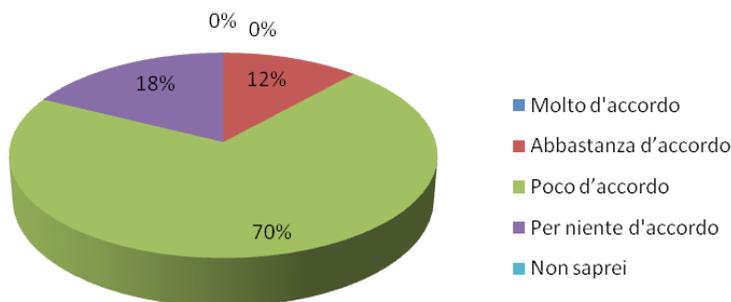


*Gli esiti del partenariato: punti di forza, di debolezza e proposte di miglioramento*

Rispetto al quesito che ha domandato se il partenariato sia basato nella Regione Puglia su una prospettiva di reale partecipazione a lungo termine che permetta agli attori privati di assumere un ruolo attivo su un piede di parità con gli enti pubblici, circa l'88% degli intervistati ha espresso un parere negativo.

Tra coloro che, al contrario, hanno riportato una posizione più favorevole, molti hanno però precisato che il livello di partecipazione 'concesso' al partenariato in realtà cambia in maniera notevole nella gestione dei singoli 'Assi'.

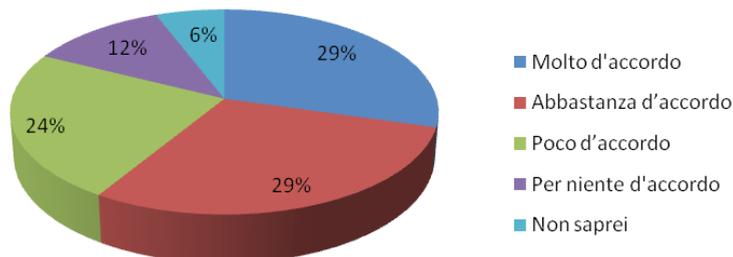
Fig. 16 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'nella Regione Puglia il partenariato è basato su una prospettiva di reale partecipazione a lungo termine, che permette agli attori privati di assumere un ruolo attivo su un piede di parità con gli enti pubblici.'



Rispetto alla capacità della Regione di raggiungere l'accordo di tutti i partner, il 58% degli intervistati ha affermato che ciò è successo molto o abbastanza frequentemente, sottolineando come non ci siano stati, nel corso dei diversi confronti, momenti di forte attrito e come in sostanza abbia sempre prevalso la ragionevolezza, che a volte ha anche portato i partner ad accettare per compromesso documenti non ritenuti pienamente soddisfacenti.

Qualcuno degli intervistati ha anche aggiunto che quando c'è stato un maggiore coinvolgimento dei partner il grado di condivisione dei documenti è stato molto alto, citando espressamente come esempio migliore in tal senso il 'Piano straordinario per il lavoro', presentato dalla Regione Puglia nel gennaio del 2011.

Fig. 17 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'la Regione Puglia è riuscita frequentemente a raggiungere l'accordo di tutti i partner'.

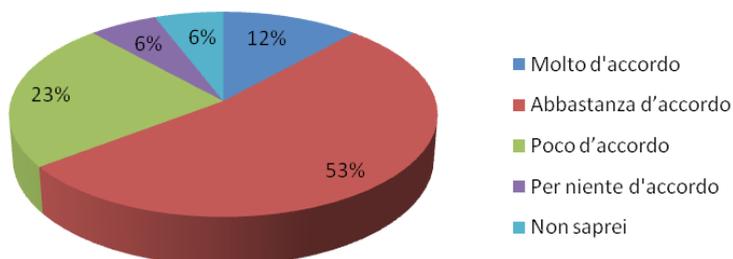


Il 65% degli intervistati ha affermato di ritenere molto o abbastanza adeguata la misura in cui i documenti finali tengono conto delle posizioni espresse dal partenariato, ed in particolare di quelle della propria organizzazione, anche se - a fronte di un generale livello di soddisfazione - si sono anche in questo caso evidenziati risultati variabili nella gestione dei diversi fondi<sup>21</sup>.

In proposito, è stato sottolineato soprattutto come nelle occasioni in cui sono state avanzate proposte oggettivamente migliorative, le stesse sono sempre state condivise e prese in considerazione.

Alcuni intervistati hanno invece riportato una posizione più critica, affermando che la possibilità di incidere in maniera sostanziale sui documenti finali è stata spesso davvero limitata<sup>22</sup>.

Fig. 18 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'i documenti finali tengono adeguatamente conto delle posizioni espresse dalle parti economiche e sociali, ed in particolare di quelle della sua organizzazione'.



È interessante osservare come la maggioranza degli intervistati - anche se con una percentuale non altissima, pari al 52% - abbia sostenuto di essere

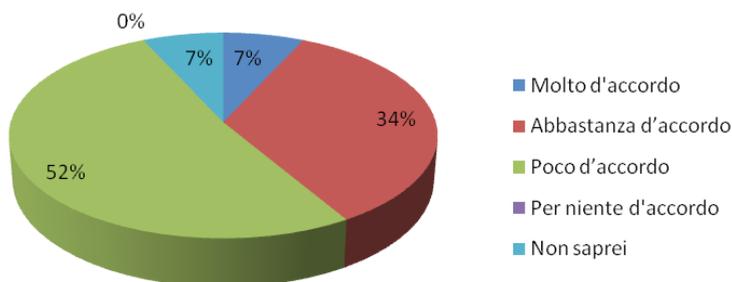
<sup>21</sup> A questo proposito, si osserva come le posizioni espresse non siano state unanimi, considerato che gli intervistati non hanno ricondotto l'esperienza più positiva sempre allo stesso Fondo.

<sup>22</sup> Su questo aspetto, uno dei referenti regionali intervistati ha sostenuto che le modifiche ai documenti proposte dai partner sono state quasi sempre riconducibili all'inserimento di istanze specifiche e solo raramente hanno riguardato le analisi di contesto e le tematiche di carattere più generale.

poco d'accordo con l'affermazione per la quale 'le parti economiche e sociali hanno contribuito efficacemente e con incisività alla programmazione, presentando proposte rilevanti'<sup>23</sup>.

Tale posizione è giustificata dagli intervistati non solo con un coinvolgimento - ad opera delle competenti strutture regionali - ritenuto insoddisfacente e frammentario, ma anche con limiti propri dello stesso partenariato.

Fig. 19 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'le parti economiche e sociali hanno contribuito efficacemente e con incisività alla programmazione, presentando proposte rilevanti'.



Piuttosto equilibrate risultano anche le posizioni di quanti hanno espresso accordo (47%) o disaccordo (41%) con l'affermazione secondo cui 'le parti economiche e sociali hanno favorito la velocizzazione dei processi e garantito il rispetto di tempi e procedure'.

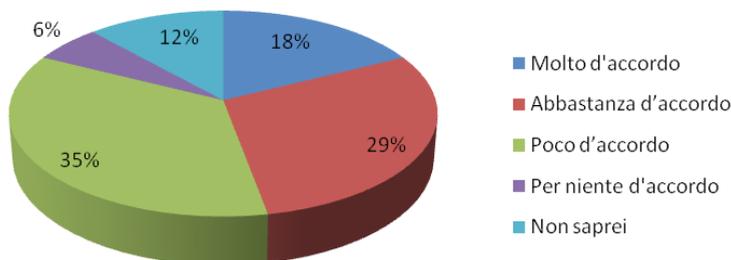
Tra i primi, sono preponderanti quanti hanno sottolineato, da un lato, l'azione di costante stimolo alle strutture regionali portata avanti dal partenariato, e dall'altro, il fatto che quest'ultimo abbia sempre favorito la definizione dei processi per evitare ingenti perdite di risorse (come avvenuto ad esempio nel caso della riprogrammazione dei fondi relativa al biennio 2010-2012).

Tra coloro che hanno espresso disaccordo con la stessa affermazione, prevale invece la posizione di quanti ritengono che il partenariato non abbia 'favorito la velocizzazione dei processi' semplicemente perché questa non è una sua prerogativa<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Per nulla d'accordo con la stessa affermazione si è dichiarato uno dei referenti della Regione intervistati.

<sup>24</sup> Su tale orientamento si è collocato anche uno dei referenti regionali intervistati, che ha sostenuto che i partner non hanno potuto velocizzare i processi, ma ha anche riconosciuto il fatto che non li abbiano neanche ostacolati.

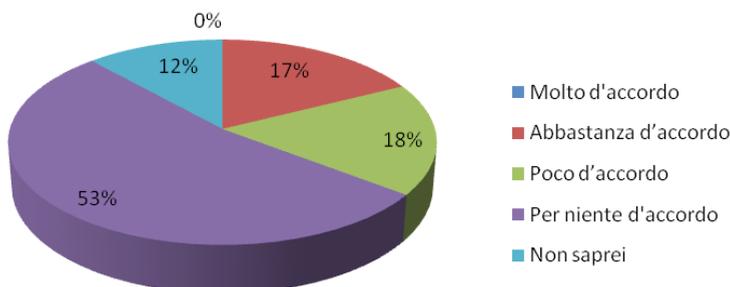
Fig. 20 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'le parti economiche e sociali hanno favorito la velocizzazione dei processi e garantito il rispetto di tempi e procedure'.



La maggior parte degli intervistati (circa il 71%) ha sostenuto di essere poco o per nulla d'accordo con l'affermazione secondo cui 'le parti economiche e sociali hanno compromesso l'efficacia del processo partenariale monopolizzando per ottenere risultati individualistici piuttosto che di ampia utilità'.

In proposito, è stato infatti ribadito il convincimento per il quale, al contrario, il partenariato abbia sempre fatto prevalere gli interessi generali rispetto a quelli particolaristici, accettando compromessi anche non pienamente soddisfacenti<sup>25</sup>.

Fig. 21 - Quanto è d'accordo con la seguente affermazione 'le parti economiche e sociali hanno compromesso l'efficacia del processo partenariale monopolizzando per ottenere risultati individualistici piuttosto che di ampia utilità'.



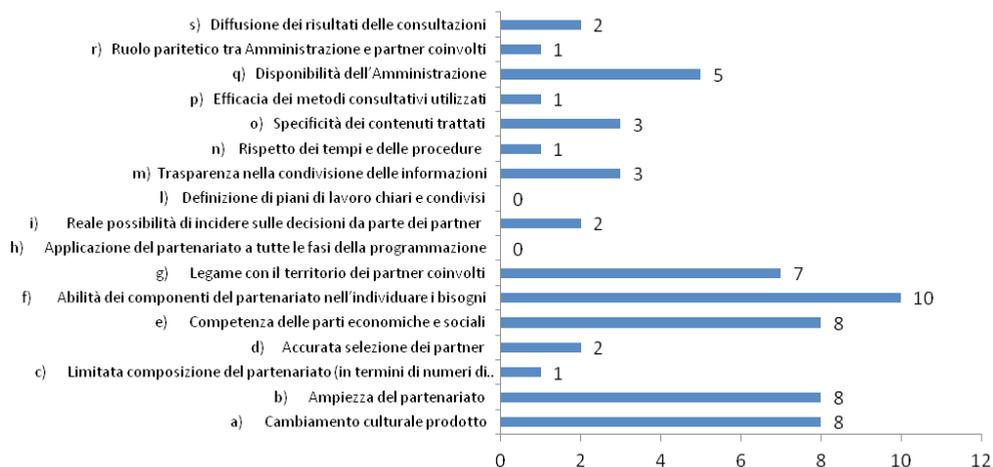
Interpellati su quali ritenessero essere i principali punti di forza del partenariato nella Regione Puglia, gli intervistati hanno concentrato le proprie risposte soprattutto sulle seguenti opzioni<sup>26</sup>:

<sup>25</sup> È interessante sottolineare come, su questo tema, anche i referenti regionali intervistati si siano espressi nella stessa maniera, riconoscendo al partenariato di non avere mai compromesso l'efficacia dei processi per salvaguardare interessi individualistici.

<sup>26</sup> I punti di forza citati dai referenti regionali coinvolti nell'indagine sono stati, invece, l'ampiezza del partenariato, la competenza delle parti economiche e sociali, il legame con il territorio dei partner coinvolti, l'applicazione del partenariato a tutte le fasi della programmazione e la trasparenza nella condivisione delle informazioni.

- abilità dei componenti del partenariato nell'individuare i bisogni (n. 10 citazioni);
- cambiamento culturale prodotto (n. 8 citazioni);
- ampiezza del partenariato (n. 8 citazioni);
- competenza delle parti economiche e sociali (n. 8 citazioni);
- legame con il territorio dei partner coinvolti (n. 7 citazioni);
- disponibilità dell'amministrazione (n. 5 citazioni).

Fig. 22 - Quali sono a suo avviso i punti di forza del partenariato nella Regione Puglia?

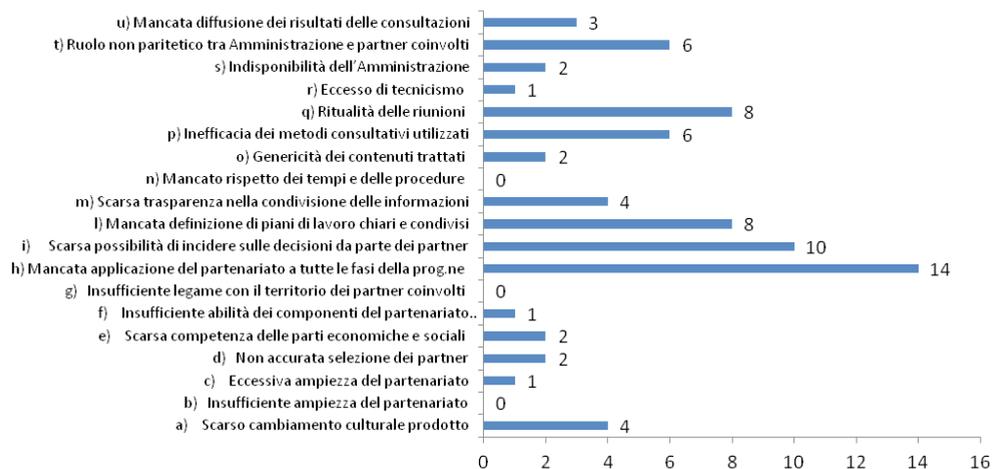


Rispetto ai principali punti di debolezza del partenariato nella Regione Puglia, le opzioni maggiormente selezionate sono state<sup>27</sup>:

- l'insufficiente applicazione del partenariato a tutte le fasi della programmazione (n. 14 citazioni);
- la scarsa possibilità di incidere sulle decisioni da parte dei partner (n. 10 citazioni);
- la mancata definizione di piani di lavoro chiari e condivisi (n. 8 citazioni);
- la ritualità delle riunioni (n. 8 citazioni);
- l'inefficacia dei metodi consultativi utilizzati (n. 6 citazioni);
- il ruolo non paritetico tra amministrazione e partner coinvolti (n. 6 citazioni).

<sup>27</sup> I punti di debolezza citati dai referenti regionali coinvolti nell'indagine sono stati: lo scarso cambiamento culturale prodotto, una non accurata selezione dei partner, l'insufficiente legame con il territorio dei partner coinvolti, l'insufficiente applicazione del partenariato a tutte le fasi della programmazione, la scarsa possibilità di incidere sulle decisioni da parte dei partner, la ritualità delle riunioni ed un ruolo non paritetico tra amministrazione e partner coinvolti.

Fig. 23 - Quali sono a suo avviso i punti di debolezza del partenariato nella Regione Puglia?



L'ultimo quesito posto agli intervistati ha riguardato eventuali suggerimenti per migliorare nei prossimi anni l'applicazione del principio di partenariato nella Regione Puglia.

In proposito, le proposte più significative avanzate dagli intervistati possono sintetizzarsi come segue<sup>28</sup>:

- attivare la "Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale" di cui all'articolo 46 della L.R. 12 maggio 2004 n. 7 "Statuto della Regione Puglia" (già richiamata nel protocollo d'intesa sottoscritto nel febbraio 2008 tra la Regione ed il partenariato). La stessa Conferenza è individuata dallo statuto regionale quale luogo istituzionale in cui le formazioni sociali, le autonomie funzionali e il terzo settore esprimono tra gli altri pareri sui documenti generali di programmazione della Regione tra i quali rientrano i Piani Operativi;
- definire in maniera più chiara ed esplicita il ruolo e le responsabilità assegnate al partenariato;
- attivare una struttura che possa garantire al partenariato la necessaria assistenza tecnica favorendo - attraverso lo svolgimento di tutte le attività necessarie - un coinvolgimento sostanziale dei partner in tutte le fasi della programmazione ed incrementando l'efficacia delle iniziative partenariali;

<sup>28</sup> La stessa domanda è stata posta anche ai referenti della Regione intervistati, i quali hanno segnalato in particolare: l'esigenza di garantire al partenariato la necessaria assistenza tecnica, la possibilità di introdurre un'articolazione del partenariato 'a geografia variabile', che possa consentire, in funzione dei diversi argomenti da trattare, la partecipazione alle riunioni, di volta in volta, delle rappresentanze regionali o di quelle territoriali degli enti partner. Infine, è stata sottolineata anche l'esigenza di modificare ed aggiornare il protocollo d'intesa del 2008, pianificare in maniera più sistematica i tempi dei processi partenariali ed introdurre metodi consultativi di tipo innovativo per ovviare alla ritualità delle riunioni spesso riscontrata in passato.

- potenziare il coinvolgimento del partenariato nei momenti più formali del ciclo di programmazione - quali ad esempio quelli dei comitati di sorveglianza.

## 5. Conclusioni

La ricerca presentata nelle sezioni di cui sopra ha analizzato l'evoluzione e attuazione del Principio di Partenariato in Europa, in Italia e in particolare nella regione Puglia.

In sintesi, a metà degli anni '90 l'Italia è passata da uno Stato altamente interventista in cui la dimensione regionale era sottovalutata e trascurata, ad uno Stato regolatore moderno basato su leggi trasparenti e organizzate secondo i principi della governance multi-livello. Nel frattempo, anche la politica regionale venne assoggettata a riforme radicali dovute all'abolizione dell'approccio centralizzato. Emerse in tal modo un nuovo metodo bottom-up, basato sul ruolo essenziale della regione e degli attori sociali locali.

Il Partenariato è indubbiamente diventato uno dei principi più importanti per l'implementazione di politiche e programmi di sviluppo economico. L'analisi della situazione italiana e della Puglia in particolare ha mostrato che se da un lato il partenariato è ormai presente come principio di programmazione, il fatto che non sia regolato in maniera sistematica e condivisa, rende la sua implementazione poco chiara e a volte dipendente dalle decisioni politiche.

Per ovviare tale "informalità", la Commissione Europea ha prodotto nell'aprile 2012, un documento che rappresenta il "Codice di Condotta Europeo sul Partenariato" (CCEP). Nel codice si trovano già delle proposte che sembrano rispondere alla maggior parte dei problemi emersi dall'analisi svolta per la regione Puglia.

Nello specifico, l'analisi empirica ha mostrato che, nonostante la maggioranza degli intervistati abbiano espresso un giudizio positivo sull'ampiezza del partenariato, rimangono ad oggi escluse dallo stesso alcune istituzioni o enti di rappresentanza previsti dalla Commissione, e nello specifico quelle impegnate nel cosiddetto 'terzo settore' (in particolare quelle operanti nel sociale). A tal proposito il CCEP propone di regolare l'obbligo di "far partecipare al partenariato le istituzioni, le organizzazioni e i gruppi che possono influire sull'attuazione dei programmi o esserne toccati" soprattutto quelli più deboli e meno rappresentati (CCEP, p 7).

Se da un lato la dimensione del partenariato è importante per garantire il pluralismo delle istanze, dall'altro emerge che non è solo l'ampiezza, ma le procedure e le modalità organizzative a incidere sul processo decisionale. È quindi cruciale che tutti i soggetti coinvolti conoscano la finalità del partenariato, le attività di ciascuno e quali siano i risultati attesi del partenariato.

A tal fine è necessario definire un programma di lavoro con obiettivi chiari e con una tabella di marcia precisa. Per favorire tale processo, il CCEP invita gli Stati membri a definire una serie di requisiti procedurali minimi in modo da garantire tempestività nelle comunicazioni ai partner e tempo sufficiente perché questi ultimi possano raccogliere le osservazioni necessarie a fornire feedback.

In termini di copertura territoriale, l'analisi empirica condotta in Puglia, mostra come questa possa essere migliorata tramite l'adozione di una "geografia variabile" che adegui il partenariato ai programmi, prevedendo che si possa avere il coinvolgimento di diversi partner non solo per ciascun fondo ma anche secondo i molteplici interventi.

Una delle maggiori critiche emerse nella letteratura riguardo al partenariato, è legata alla capacità catalizzativa dei partner, laddove alcuni autori non reputano gli stakeholder capaci di raccogliere tutti gli interessi/bisogni e divulgare informazioni ai loro associati. Al contrario, in Puglia, le osservazioni in merito suggeriscono che, se da un lato si registra una buona capacità di "individuazione dei bisogni" che supera gli interessi individualistici, dall'altro manca la capacità di influenzare le azioni concrete per rispondere ai bisogni stessi. Questo trend è in linea con quello che succede nella maggior parte delle regioni italiane. Ovvero, il coinvolgimento dei partner nella fase iniziale è sempre maggiore rispetto al coinvolgimento nelle fasi successive del ciclo di programmazione, quali la delineazione degli interventi, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione.

Un maggior coinvolgimento dei partner richiede non solo un impegno da parte dell'amministrazione pubblica, ma anche maggiore competenza da parte degli stessi partner. Seppur la maggior parte degli intervistati abbia espresso un giudizio positivo sulle competenze tecniche dei partner, c'è chi ha espressamente richiamato l'attenzione sulla necessità di investire maggiori risorse a favore di azioni di sostegno e formazione del partenariato. Tale necessità diventa più pressante con il nuovo periodo di programmazione, laddove è necessario assicurarsi che anche le parti economiche e sociali e le ONG di piccole dimensioni dispongano delle capacità necessarie a partecipare alla preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del contratto di partenariato e dei programmi. Il CCEP segnala alcune forme di sostegno, non solo di formazione ma anche di supporto economico, tra cui: seminari specifici, sessioni di formazione, strutture di coordinamento e di rete, erogazione di un contributo ai costi sostenuti dai partner per la partecipazione alle riunioni di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi.

È indubbio che laddove il partenariato abbia funzionato i risultati sono stati ottimali, e questo è confermato dal lavoro di ricerca condotto in Puglia ed in altre regioni. Al fine di rafforzare il partenariato è necessario che ci siano delle regole chiare di selezione dei partner, trasparenza su ruoli e responsabi-

lità, definizione di tempistiche a priori, ma anche la volontà politica di lasciare spazio a competenze e conoscenze tecniche nel prendere decisioni relative ai più adeguati interventi di sviluppo economico. Essere partner significa essere “soci”, quindi l’amministrazione e i partner devono avere lo stesso livello di parità nell’accesso alle informazioni e nella capacità di influenzare le decisioni.

In tal senso, particolarmente utile ed auspicabile pare l’attivazione della “Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale” di cui all’articolo 46 della L.R. 12 maggio 2004 n. 7 “Statuto della Regione Puglia” (già richiamata nel protocollo d’intesa sottoscritto nel febbraio 2008 tra la Regione ed il partenariato, ma sino ad oggi mai resa operativa).

La stessa Conferenza, infatti, potrebbe rappresentare la sede più opportuna per semplificare l’interlocuzione tra la Regione ed il partenariato, conferendole la necessaria sistematicità ed efficacia.

### **Bibliografia**

- Ahner, D. (2009), Keynote speech at the Civil Society Forum organised by ECAS in the framework of the Open Days, 7 October 2009.
- Anselmo, I., Raimondo, L. (2000). The objective 1 Italian performance reserve: a tool to enhance the effectiveness of programmes and the quality of evaluation, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici - Ministero del Tesoro.
- Barca, F. (2001). “Il ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.” *Le Istituzioni del federalismo* XXII(2): 419-445.
- Bassanini, F. (2000), Government Reform in Italy: State of the Art. Ad Hoc Council, Roma, 13 novembre, available from: [http://www.funpub.it/lariforma/fr\\_ministro.html](http://www.funpub.it/lariforma/fr_ministro.html).
- Batory, A., Cartwright, A. (2011), Re-Visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy: The Role of Civil Society Organizations in Structural Funds Monitoring, in «*Journal of Common Market Studies*», vol. 47, n. 4, pp. 697-717.
- Bull, M., Baudner, J. (2004), Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno, in «*Journal of European Public Policy*», vol. 11, n. 6, pp. 1058-1076.
- Baudner, J., Bull, M. (2005), European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy, in «*Journal of Southern Europe and the Balkans*», vol. 7, n. 3, pp. 299-314.
- Businesseurope (2007), Implementation of the Partnership Principle in preparation of National Strategic Reference Frameworks (NSRFs) and Operational Programmes (OPs) for 2007-13, Results of a survey among business federations. Brussels.
- Ceccanti, S., Vassallo, S. (2004), Come chiudere la transizione. Bologna: Il Mulino.
- Cersosimo, D., Wolleb, G. (2001), Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali, in «*Stato e Mercato*», n. 63, pp. 221-222.

- Churski, P. (2008), Structural Funds of the European Union in Poland - Experience of the First Period of Membership, *European Planning Studies*, 16(4), pp. 579-607.
- ECSC (2010), Opinion of the European Economic and Social Committee on how to foster efficient partnership in the management of cohesion policy programmes, based on good practices from the 2007-2013 cycle, ECO/258, 14 July 2010, Brussels.
- European Parliament (2008), Governance and partnership at a national regional and project basis in the field of regional policy, Non legislative resolution, INI/2008/2064, Committee on Regional Development, 21 October 2008.
- Graziano, P. (2010) From Local Partnerships to Regional Spaces for Politics? Europeanization and EU Cohesion Policy in Southern Italy. *Regional & Federal Studies* 20(3): 315-333.
- Gualini, E. (2003), Challenges to Multi-Level Governance: Contradictions and Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy, in «*Journal of European Public Policy*», vol. 10, n. 4, pp. 616-663.
- Harvey, B. (2004), The Illusion of Inclusion: Access by NGOs to the Structural Funds in the New Member States of Eastern and Central Europe, Brussels, ECAS.
- Keating, M., (2009), Second Round Reform. Devolution and Constitutional Reform in the United Kingdom, Spain and Italy, LEQS Paper n. 15/2009, London School of Economics.
- La Spina, A. (2003), La politica per il Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino.
- Marra, M. (2006), Delegation, Policy Integration, and Cooperation. How to Solve Problems of Coordination in Structural Fund Programs. Preliminary Findings from Comparative Case Studies in the South of Italy, Paper presented at the 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Volos, Greece, 30 agosto – 3 settembre 2006.
- Milio, S. (2010) From Policy to implementation in the European Union: The challenge of a multi-level governance system. London: Tauris Academic Studies.
- Milio, S. (2012) “Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall’esperienza italiana” *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2012, Volume 1-2
- Milio, S., Simoni, M. (2004) “Luci ed ombre nelle dinamiche dei partenariati per lo sviluppo. Lezioni da due PTO in Campania”. *Rassegna Italiana di Valutazione*, volume 33, pp.39-56. Franco Angeli: Roma.
- Piattoni, S. (2007), Informal Governance in Structural Policy, in «*Perspectives on EU Politics and Society*», vol. 7, n. 1, pp. 56-74.
- Piattoni, S. (2010) The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford: Oxford University Press.
- Polverari, L., Michie, R. (2009), New Partnership Dynamics in a Changing Cohesion Policy Context, in «*IQ-Net Thematic Paper*», vol. 25, n. 2, Glasgow.

- Putnam et al (1993), *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Roberts, P. (2003). "Partnership, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of Structural Funds regional programmes." *Progress in planning* 59.
- Trigilia, C. (2001), Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura, in «Stato e mercato», vol. 63, n. 361.

# **Sezione economica**



### 3.

## Le prospettive per il Mezzogiorno e la Puglia dopo la crisi globale

*Osservatorio Regionale Banche Imprese di Economia e Finanza (OBI)\**

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Lo scenario nazionale e internazionale per i prossimi anni; 3. Le conseguenze per il Mezzogiorno; 4. I differenziali regionali; 5. Le prospettive per la Puglia.

### 1. Introduzione

Il Mezzogiorno d'Italia è stata una delle aree più colpite dagli ultimi sviluppi della crisi economica. Come è noto, la crisi è nata nel 2008 dagli squilibri finanziari del settore privato statunitense ma si è aggravata in Europa a metà del 2011 a causa dei dubbi dei mercati circa la sostenibilità dei debiti sovrani dei cosiddetti paesi "periferici" o PIIGS: Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia, Grecia. Proprio questa specificità europea ha impresso una accelerazione al pur necessario processo di riforma del settore pubblico e del mercato del lavoro, che tuttavia, nel breve periodo, si è tradotto in una caduta dei redditi delle famiglie e della domanda interna. Questo fenomeno ha finito per stroncare sul nascere anche i deboli segni di miglioramento che si erano appena manifestati in alcune aree del Mezzogiorno ed ha aggravato i numerosi focolai di crisi che già pesavano sul destino di molte aree industriali meridionali.

Nel Mezzogiorno, infatti, il sostegno della spesa pubblica è venuto a mancare proprio nel momento di crisi peggiore del settore privato, contribuendo a indebolire un tessuto produttivo già segnato profondamente da carenze strutturali e da un ambiente sociale molto problematico. Su questo punto perfino la matematica è impietosa: anche se nel Mezzogiorno si programmasse una riduzione dell'incidenza del settore pubblico sul Pil dall'attuale 30% al 23% in 10 anni (ottenendo così un dimezzamento del divario rispetto al resto del Paese), ciò comporterebbe una minore crescita della produzione complessiva di circa un punto l'anno nel Sud e nelle Isole.<sup>1</sup> Anche trascurando gli effetti demoltiplicativi

---

\* Il presente capitolo è stato elaborato dalla struttura di ricerca dell'OBI, con il Coordinamento del Dott. Enrico D'Elia (Senior Economist ISTAT), e la collaborazione del Dott. Fabio Pinca (Responsabile Area Ricerche OBI con delega per le Relazioni Esterne con gli Enti Pubblici), del Dott. Giovanni Pesce (Dottore di Ricerca-Università di Bari), e del Dott. Angelo Marco Damiani (Responsabile Area Amministrazione e Affari Generali OBI).

<sup>1</sup> In generale, è facile dimostrare che per passare in  $n$  anni da una quota del settore pubblico sul Pil pari al  $p_0\%$  ad una del  $p_1\%$  è necessario che tale comparto cresca ad un tasso che è inferiore a quello del settore privato di

sulla domanda aggregata, questo ridimensionamento farebbe diminuire il Pil nazionale di circa due decimi di punto. Probabilmente questo *handicap* poteva essere sopportato agevolmente, in vista dei futuri vantaggi di un sistema economico più agile e produttivo, se le prospettive di crescita per l'economia italiana nei prossimi anni fossero state favorevoli. Tuttavia, all'indomani di una nuova caduta del Pil e in vista di anni ancora difficili per tutta l'economia europea, questo punto di svantaggio rappresenta invece un carico aggiuntivo difficilmente sopportabile per l'economia delle regioni meridionali.

Non a caso, le ultime previsioni territoriali dell'Osservatorio Banche - Imprese (OBI),<sup>2</sup> aggiornate in base alle ultimissime proiezioni nazionali pubblicate nel Documento di economia e finanza (DEF) approvato ad aprile, segnalano una flessione dell'economia meridionale peggiore di quella del resto del Paese sia nel 2012 che quest'anno, quando la maggior parte degli analisti vedono (o almeno si augurano) una inversione del ciclo economico. In queste condizioni, il divario economico e sociale tra il Sud e l'Italia è destinato a crescere ulteriormente, mentre le difficoltà sistemiche rischiano di schiacciare anche quei nuclei di eccellenza che conferiscono all'economia del Sud il suo caratteristico aspetto a macchia di leopardo. Il dato più preoccupante di questo generale appiattimento delle posizioni all'interno dell'area è che esso pregiudica, forse in modo irrimediabile, l'avvio di quei circoli virtuosi tra produzione e domanda nelle aree più avanzate che avrebbero potuto trascinare anche le zone meno sviluppate.

Secondo le previsioni dell'OBI, nella media del quinquennio 2012 - 2016 si verificherà una crescita appena discreta solo nel Nord-Est (1,0% l'anno), a fronte di un aumento medio della produzione al netto dell'inflazione attorno allo 0,8% l'anno nel Nord-Ovest e nel Centro ed un incremento del Pil nel Mezzogiorno limitato solo allo 0,4% l'anno. Solo per effetti statistici, la minore crescita del Mezzogiorno frenerà la dinamica del Pil a livello nazionale di circa un decimo di punto: una cifra modesta se la produzione nazionale crescesse a ritmi apprezzabili, ma che, nelle attuali condizioni, ridurrà di oltre un settimo il già modesto ritmo di sviluppo del Pil nazionale, pari ad appena lo 0,7% tra il 2013 e il 2016.

---

$100/n \ln(p_0/p_1 (1-p_1)/(1-p_0))$  punti l'anno. Per un valore di  $p_1$  vicino al 25%, il tasso di crescita del Pil complessivo risulterà dunque mediamente inferiore di  $4/3(p_1 - p_0)/n$  punti percentuali rispetto a quello potenziale.

<sup>2</sup> I dettagli della previsione, anche a livello provinciale e per macro-settori, sono contenuti nel volume "Il valore aggiunto dei comuni del Mezzogiorno: Stime 1995-2012 e previsioni 2013-2016", pubblicato da Giannini, Bari, e presentato lo scorso 14 marzo al CNEL. Le stime e le previsioni sono basate sul metodo TODOMUNDO (Stime TOP-DOWN MUNICIPALi degli aggregati DOMESTICI), che deriva da un modello di sviluppo in cui la dinamica dei singoli comparti produttivi, anche a livello locale, è dettata da fattori prevalentemente macroeconomici (tecnologia, andamento della domanda nazionale e mondiale, condizioni finanziarie, prezzi relativi, ecc.). In questo quadro, le differenze territoriali sono determinate essenzialmente dalla diversa composizione settoriale dei sistemi economici locali e da fattori strutturali caratterizzati da una lenta evoluzione nel tempo.

In queste condizioni, alla fine del periodo di previsione, nel Mezzogiorno il Pil sarà ancora dell'8,5% inferiore al periodo pre-crisi, contro una caduta media nazionale di meno della metà (-4,1%) e di un risultato molto meno negativo nel Nord-Ovest (-1,8%) e nel Centro (-3%). Ancora più inquietanti sono le prospettive occupazionali per il Sud e le Isole. Nei prossimi anni l'occupazione meridionale calerà ad un ritmo medio dello 0,5% l'anno e nel 2016 risulterà distrutto il 10,7% dei posti di lavoro esistenti prima della crisi. Nel frattempo, gli occupati rimarranno sostanzialmente stazionari in Italia e cresceranno dello 0,4% l'anno nel Nord-Est.

All'interno di un quadro generale così sfavorevole, l'ultimo Rapporto dell'OBI non manca di evidenziare alcuni segnali positivi. Il Mezzogiorno è infatti un territorio estremamente eterogeneo, in cui convivono, nel raggio di pochi chilometri, numerosi "nuclei" e "corridoi" di benessere e di sviluppo, oltre che di aree di ritardo e declino. Le aree più o meno progredite si "infiltrano" tra loro, disegnando una geografia economica a macchia di leopardo che difficilmente si presta a semplificazioni analitiche e politiche territoriali omogenee. È dunque sempre più necessario parlare di "Mezzogiorni", piuttosto che di un'unica area indistinta contrapposta al Centro e al Nord del Paese.

Ad esempio, secondo le previsioni dell'Osservatorio, tra il 2012 e il 2016 ci saranno oltre 200 comuni (che comprendono poco meno del 10% degli abitanti del Mezzogiorno) in cui il valore aggiunto (al netto dell'inflazione) crescerà di oltre il 3% l'anno in media. Inoltre, più di un quarto dei cittadini meridionali vivrà in centri in cui il tasso di crescita sarà presumibilmente superiore al 2% l'anno. All'opposto, solo il 10% dei meridionali non dovrebbe beneficiare di alcuna crescita della produzione nei prossimi anni. La massima concentrazione di comuni dinamici si dovrebbe registrare in Campania (con il 37% di popolazione interessata) e in Sicilia (con il 35%), ma è significativo che proprio in quest'ultima regione, sempre secondo le stime dell'OBI, almeno un quarto della popolazione non ha alcuna prospettiva di crescita economica nei prossimi anni.

Proprio nella forte eterogeneità del Mezzogiorno il Rapporto dell'OBI ha individuato sia un punto di forza che di debolezza. L'aspetto positivo è che, nonostante tutto, alcuni nuclei stanno resistendo efficacemente al generale deterioramento del quadro macroeconomico. Il punto di debolezza, probabilmente più rilevante del precedente, è che ci sono ancora poche e deboli connessioni territoriali ed economiche tra i diversi nuclei di benessere e sviluppo. La separazione tra questi nuclei di eccellenza ostacola, e forse inibisce, i meccanismi di sviluppo endogeni in cui le diverse attività economiche, avviate in ogni singolo comune, creano i redditi e la domanda che, a loro volta, stimolano lo sviluppo delle aree circostanti. Il mancato avvio di questi circoli virtuosi ha finito, da un lato, per isolare le zone ad alto reddito rispetto ai comuni vicini e, dall'altro, per rallentarne lo sviluppo. Solo migliorando l'integrazione tra queste diverse realtà è possibile stimolare lo sviluppo in modo strutturale.

Al contrario, è del tutto illusoria la strada di uno sviluppo definitivamente “duale”, in cui alcune aree “forti” del Paese riuscirebbero a crescere a ritmi sostenuti, indipendentemente dalle performance delle altre aree. Uno studio specifico condotto dall'OBI nell'ambito del suo ultimo Rapporto mostra abbastanza chiaramente che il Pil di tutte le regioni italiane tende a convergere verso un sentiero di sviluppo comune che, da un lato è trainato dalle aree più sviluppate, ma dall'altro è pesantemente condizionato dalle performance di quelle più deboli. Lo stesso sembra valere, con poche eccezioni, per tutti i comuni meridionali all'interno delle province e regioni di appartenenza. Senza stimolare la crescita dei sistemi locali meno dinamici non è dunque possibile assicurare uno sviluppo sostenuto ai territori più avanzati. In altri termini, il Paese può crescere tutto insieme oppure declinare tutto insieme, ma non ci si può illudere che solo poche aree si salvino da un destino comune sfavorevole.

Indipendentemente dalle prospettive di sviluppo, resta ancora molto sfavorevole il confronto tra il valore aggiunto pro capite del Meridione e quello medio Italiano. Nel 2012, ogni cittadino del Sud e delle Isole ha prodotto il 40% in meno della media nazionale. Solo il 4% circa dei residenti nel Mezzogiorno superava il reddito medio nazionale, con punte del 14% in Sardegna e di quasi l'11% in Abruzzo e record negativi dell'ordine dell'1% in Sicilia e Molise. Quello del basso livello di produzione per abitante è infatti il vero problema del Mezzogiorno: i cittadini di quest'area non potranno contare su redditi adeguati fino a quando i sistemi economici locali non saranno in grado di assicurare un volume di produzione ed un livello di occupazione almeno pari alla media nazionale. In caso contrario, gran parte dei bisogni dei residenti nel Mezzogiorno continueranno ad essere soddisfatti da beni e servizi importati da altre regioni (se non dall'estero) finanziati da trasferimenti di reddito da parte delle regioni più avanzate. Su questo punto cruciale, l'OBI non ha potuto che certificare come siano stati fatti ben pochi passi in questa direzione e come ancora meno se ne preannuncino nel prossimo futuro.

## ***2. Lo scenario nazionale e internazionale per i prossimi anni***

Il quadro economico italiano ed internazionale per i prossimi anni è particolarmente incerto ed è caratterizzato da significativi rischi di peggioramento. In Europa, pesa ancora la sfiducia sulla sostenibilità del debito pubblico in vari Paesi, anche al di fuori della cerchia dei PIIGS. Non si può negare che a questa sfiducia abbia contribuito anche un'applicazione piuttosto restrittiva dei nuovi criteri di valutazione dei titoli pubblici detenuti nel portafoglio delle banche, introdotti già alla fine del 2010 e corroborati da una serie di allarmanti *stress test* sui bilanci bancari, che di fatto hanno aumentato significativamente il coefficiente di rischio da associare a questo tipo di investimento, precedentemente

considerato sostanzialmente sicuro. Si è così avviato un circolo vizioso in cui le banche sono state indotte a vendere titoli pubblici ed a patrimonializzarsi per riequilibrare il proprio portafoglio, sottraendo risorse al credito per il settore privato e deprimendo ulteriormente i corsi dei titoli del debito sovrano. Una misura che, in linea di principio, doveva rendere le banche più resistenti in caso di crisi finanziarie ha così contribuito ad innescare nuove turbolenze sui mercati. Solo una serie di ingenti interventi “non convenzionali” della BCE ha impedito che questo processo degenerasse.

Le recenti politiche di consolidamento dei bilanci pubblici, messe in atto contemporaneamente in tutta Europa per rafforzare la solidità finanziaria degli Stati, sono riuscite a rassicurare i mercati finanziari ma hanno anche finito per aggravare la recessione mondiale, avendo fatto mancare il sostegno della domanda pubblica proprio in un momento di estrema debolezza di quella privata. A fronte di questa stretta fiscale, la BCE ha tentato, seppure tra molte incertezze, di incrementare la liquidità del sistema, anche assumendo l'impegno di acquistare titoli pubblici a breve e medio termine degli stati membri che garantiscano il consolidamento dei propri bilanci.

In un momento così difficile si sono manifestate tutte le debolezze di una *governance* economica europea, troppo sbilanciata sul lato della politica monetaria e priva di una strategia fiscale comune. A differenza di altre grandi potenze economiche come gli USA, il Regno Unito e il Giappone, l'Europa ha così affrontato l'ultima crisi senza strumenti adeguati, utilizzando istituzioni e regole concepite almeno venti anni prima per contrastare efficacemente quelli che erano i pericoli più immediati in quel momento: ossia l'inflazione e la tenuta di quel paniere di valute che sarebbe divenuta la base dell'euro.

In questo momento, lo scenario internazionale “di consenso” per i prossimi anni prevede una crescita mondiale attorno al 3% per quest'anno ed in moderata accelerazione dal 2014 in poi con tassi di sviluppo del Pil dell'ordine del 4,5%. Questo dato, di per sé rassicurante, deriva tuttavia dalla media di una crescita che, tra il 2013 e il 2016 va dall'1% al 3% circa per il complesso dei paesi industrializzati, contro ritmi anche superiori al 6% per i paesi emergenti (Cina, Russia, India, Brasile, ecc.). Dovrebbe deludere, in particolare, la performance della vecchia Europa, ancora in recessione nel 2013 (-0,3%) e la cui crescita resterà probabilmente poco al di sopra dell'1,5% negli anni successivi. All'interno dell'Europa, inoltre, restano deboli perfino le prospettive della Germania che dopo un andamento migliore della media dell'area fino al prossimo anno, dovrebbe crescere meno dell'Eurozona nel biennio successivo. Molto peggiore potrebbe essere la situazione dei paesi “periferici”, che difficilmente sperimenteranno un significativo incremento del reddito prima del 2015.

Di fronte a prospettive così fosche, si registra qualche ripensamento sulle politiche di eccessivo rigore anche presso le istituzioni internazionali, come

il FMI e la Commissione Europea che le hanno sempre supportate. In particolare, ci si è resi conto che un consolidamento fiscale diffuso, a differenza di quello in un singolo paese isolato, crea le condizioni per una caduta della domanda globale a livello mondiale, poiché verrebbe a mancare il sostegno di una domanda internazionale in grado di compensare la riduzione di quella interna legata alle restrizioni di bilancio.

*Tav. 1 – Il quadro macroeconomico nazionale*

	2012	2013	2014	2015	2016
PIL ai prezzi di mercato	-2,4	-1,3	1,3	1,5	1,3
importazioni di beni e servizi	-7,7	-0,3	4,7	4,4	4,1
consumi finali nazionali	-3,9	-1,7	0,9	1,0	0,9
spesa delle famiglie residenti	-4,3	-1,7	1,4	1,1	1,1
spesa della P.A. e I.S.P.	-2,9	-1,7	-0,4	0,7	0,3
investimenti fissi lordi	-8,0	-2,6	4,1	3,2	2,6
macchinari, attrezzature e vari	-9,9	-3,0	5,1	4,4	3,8
costruzioni	-6,2	-2,2	3,1	2,0	1,5
variazione delle scorte e oggetti di valore (*)	-0,6	-0,1	0,1	0,1	0,0
esportazioni di beni e servizi	2,3	2,2	3,3	4,1	4,1
Occupazione totale (ULA)	-1,1	-0,3	0,6	0,8	0,7

(\*) Contributo alla variazione del Pil. Fonte: DEF 2013.

Secondo le ultime previsioni ufficiali del Governo, pubblicate nel DEF di aprile, il Pil italiano dovrebbe calare ancora dell'1,3% quest'anno (circa la metà del 2012), per poi riprendere a crescere dal 2014, seppure a tassi inferiori all'1,5%. Previsioni indipendenti, formulate da altre istituzioni, indicano una crescita ancora più modesta. La dinamica della produzione resta condizionata dal consolidamento dei conti e, in particolare, dall'impegno di ridurre significativamente la massa del debito pubblico nei prossimi due decenni, mantenendo un avanzo primario dell'ordine del 3%. In queste condizioni, non è possibile aspettarsi alcun contributo alla crescita da parte del settore pubblico e le prospettive di ripresa restano legate essenzialmente alla domanda estera ed ai risultati delle riforme strutturali appena avviate. In effetti, le esportazioni italiane stanno già aumentando ad un ritmo sostenuto, superiore alla crescita dei tradizionali mercati di sbocco delle merci italiane (soprattutto Europa ed USA), evidenziando una espansione delle imprese nazionali verso mercati più dinamici. Nei prossimi anni, inoltre, le esportazioni totali dovrebbero accelerare fino a raggiungere tassi dell'ordine del 4%. L'aumento delle esportazioni sarebbe solo in parte compensato da un analogo ripresa degli acquisti dall'estero.

I consumi totali, a loro volta, dovrebbero aumentare nei prossimi anni a ritmi inferiori all'1%, sia per la debolezza dei redditi delle famiglie, sia per la dinamica cedente dei consumi pubblici. In queste condizioni, la ripresa degli

investimenti è affidata quasi interamente alla necessità di mantenere la capacità produttiva in linea con la domanda estera, mentre resterebbe molto meno dinamica la componente delle costruzioni, legata tipicamente al mercato abitativo ed alle opere pubbliche.

Per quanto riguarda le riforme strutturali, e in particolare quella del mercato del lavoro e le semplificazioni amministrative, richiamate nel DEF, il loro contributo alla crescita del Pil, a regime, potrebbe sfiorare i 4 decimi di punto l'anno, anche secondo recenti stime dell'OCSE. Per il momento, tuttavia, non se ne intravedono ancora i benefici, poiché un sistema produttivo reso più efficiente e flessibile dalle riforme ha pur sempre bisogno di una domanda adeguata per manifestare tutte le sue potenzialità.

La modesta crescita prevista per i prossimi anni determinerà un aumento solo marginale dell'occupazione (0,5% in media tra il 2013 e 2016), tenendo conto di una caduta ancora dello 0,3% quest'anno. Una dinamica così moderata sarà del tutto insufficiente a riassorbire le perdite accumulate negli anni scorsi, valutabili in oltre un milione di occupati (rapportati ad unità standard impiegate *full time*), pari al 4% degli addetti pre-crisi.

### 3. Le conseguenze per il Mezzogiorno

Già le previsioni elaborate dall'OBI alla fine del 2011 prefiguravano il rischio di un peggioramento della situazione economica del Mezzogiorno, ben prima che si verificasse quel *double dip* temuto da alcuni analisti al termine della recessione del 2008-2009. Purtroppo gli ultimi dati disponibili tendono a convalidare questo scenario, anche ipotizzando la continuazione dell'attività di poli industriali fondamentali come Portovesme, Taranto, Melfi, Pomigliano e Termini Imerese, che con il loro indotto rappresentano un insostituibile volano per lo sviluppo delle rispettive aree. Le prospettive di crescita del Mezzogiorno dipendono inoltre dalla piena efficacia degli incentivi previsti dalla riforma del mercato del lavoro e dal successo delle riforme strutturali nel campo delle liberalizzazioni, delle semplificazioni e dello sviluppo della competitività. In particolare, ci si attende un contributo sostanziale da un uso migliore dei fondi comunitari, dalle facilitazioni creditizie riservate alle piccole e medie imprese, dai piani per la R&D e dalla liquidazione dei debiti della Pubblica Amministrazione. Tuttavia non è detto che queste opportunità siano sfruttate al meglio da un sistema di imprese in grave difficoltà e da un apparato burocratico ancora poco efficiente. Un sollievo alle condizioni di molte imprese meridionali potrebbe venire dal pagamento dei debiti della PA, che nel Sud e nelle Isole rappresentano ancora uno dei principali clienti di molte aziende.

Nel Mezzogiorno, il susseguirsi di due crisi così ravvicinate nel tempo sta avendo effetti disastrosi: dopo aver mancato completamente il "rimbalzo" del 2010 e della prima parte del 2011, che ha invece interessato il resto del Paese, Sud

e Isole hanno visto un modesto recupero di produzione solo nel 2011, che tuttavia è stato bruscamente interrotto dalle ultime difficoltà. Secondo le previsioni dell'OBI, il mancato avvio della ripresa in questa area del Paese avrà conseguenze negative che si protrarranno fino al 2014 e probabilmente pregiudicheranno la crescita anche negli anni successivi. Questo andamento contribuirà inevitabilmente ad approfondire i divari territoriali interni, invece che attenuarli.

Alla fine del periodo di previsione, nel 2016, il peso del Mezzogiorno sull'economia nazionale finirà così per ridursi al 22,6%, con una perdita di un punto e mezzo rispetto al 2000. Lo spostamento di risorse avvantaggerà prevalentemente le regioni del Centro (che guadagneranno 0,9 punti, soprattutto grazie al contributo del Lazio) e del Nord-Ovest (+0,5 punti), mentre la quota di Pil prodotta nell'altra area tradizionalmente più industrializzata del Paese resterà sostanzialmente stazionaria, attorno al 23%.

*Tav. 2 – Prodotto interno lordo (variazioni annuali ai prezzi dell'anno precedente)*

Regione	2012	2013	2014	2015	2016	Media 2000-2008	Media 2013-2016
Liguria	-2,1%	-1,7%	0,8%	1,3%	1,0%	0,5%	0,3%
Lombardia	-1,8%	-0,5%	1,8%	1,5%	1,3%	1,2%	1,0%
Piemonte	-3,6%	-2,0%	1,4%	1,2%	1,0%	0,5%	0,4%
Valle d'Aosta	-1,1%	0,3%	1,6%	0,9%	0,9%	1,2%	0,9%
Nord Ovest	-2,3%	-1,0%	1,6%	1,4%	1,2%	1,0%	0,8%
Emilia Romagna	-5,6%	1,5%	1,7%	1,9%	1,6%	1,1%	1,7%
Friuli Venezia Giulia	-4,0%	-1,3%	1,5%	1,6%	1,3%	0,6%	0,8%
Trentino Alto Adige	-1,7%	0,5%	1,6%	1,3%	1,1%	0,8%	1,1%
Veneto	-3,8%	-0,5%	1,9%	1,6%	1,4%	0,8%	1,1%
Nord Est	-3,4%	-0,7%	1,7%	1,7%	1,4%	0,9%	1,0%
Lazio	-1,3%	-1,2%	1,2%	1,8%	1,7%	1,5%	0,9%
Marche	-2,2%	-2,0%	0,9%	1,7%	1,5%	1,2%	0,5%
Toscana	-1,4%	-1,1%	1,1%	1,5%	1,3%	1,0%	0,7%
Umbria	-2,9%	-2,3%	1,2%	1,5%	1,2%	0,8%	0,4%
Centro	-1,6%	-1,3%	1,1%	1,7%	1,5%	1,3%	0,8%
Abruzzo	-2,7%	-0,8%	0,9%	1,2%	1,0%	0,7%	0,6%
Basilicata	-4,3%	-2,2%	0,3%	1,2%	0,9%	0,2%	0,0%
Calabria	-3,5%	-1,9%	0,4%	1,2%	1,1%	0,6%	0,2%
Campania	-3,5%	-3,4%	0,2%	1,3%	1,3%	0,8%	-0,2%
Molise	-4,2%	-1,6%	0,8%	1,3%	1,0%	0,4%	0,4%
Puglia	-4,0%	-2,2%	1,0%	1,3%	1,0%	0,3%	0,3%
Sardegna	-2,3%	-1,4%	1,1%	1,3%	1,1%	0,9%	0,5%
Sicilia	-2,8%	-1,0%	0,8%	1,3%	1,1%	0,9%	0,6%
Mezzogiorno	-3,3%	-1,5%	0,7%	1,3%	1,1%	0,7%	0,4%
Italia	-2,4%	-1,3%	1,3%	1,5%	1,3%	0,9%	0,7%

Fonte: Istat, DEF 2013 e previsioni regionali OBI.

In prospettiva, questa progressiva concentrazione della ricchezza all'interno delle regioni centrali potrebbe costituire, di per sé, una opportunità per il Mezzogiorno, perché le imprese del Sud e delle Isole maggiori hanno tradizionalmente legami commerciali più intensi proprio con le aree centrali. Purtroppo, almeno fino al 2016 le stime dell'OBI non sono riuscite ad evidenziare neanche i primi effetti positivi di questo vantaggio potenziale del Mezzogiorno.

Per attenuare le conseguenze della crisi sul Mezzogiorno, il Governo ha reindirizzato verso quest'area circa 2,3 miliardi di euro, nell'ambito delle politiche generali di coesione sociale (più di 800 milioni per cure familiari e giovani) e di sviluppo (circa 1,5 miliardi distribuiti tra incentivi all'occupazione giovanile e femminile, fondi per la promozione delle imprese, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e l'efficienza energetica). Vi è tuttavia il rischio che queste risorse siano insufficienti a rilanciare lo sviluppo del Sud e delle Isole, soprattutto in una fase di razionalizzazione della spesa pubblica e di domanda debole sia dall'interno che dall'estero.

Le prospettive produttive del Mezzogiorno restano comunque meno sfavorevoli di quelle occupazionali. Secondo le previsioni dell'OBI, nel Sud e nelle Isole non si registreranno aumenti dell'occupazione lungo tutto l'arco della previsione, mentre nel complesso del Paese la manodopera impiegata dovrebbe cominciare ad aumentare nuovamente già il prossimo anno. In realtà, la ripresa dell'occupazione dovrebbe essere concentrata soprattutto nel Nord, con ritmi di crescita degli addetti dell'ordine dello 0,6-0,9% l'anno dal 2014 in poi. Neanche nelle regioni centrali, che pure vedranno una dinamica del Pil relativamente vivace, si registrerà una simile capacità di assorbimento (o meglio: di riassorbimento) della forza lavoro. Per l'anno in corso, invece, si registrerà un sensibile progresso solo nel Nord-Est ed una sostanziale tenuta dell'occupazione nel Nord-Ovest, mentre continuerà la riduzione degli organici nelle altre aree. In particolare, il peggioramento occupazionale nel 2013 colpirà il Mezzogiorno in misura più che doppia rispetto alla media nazionale (-0,8%, contro 0,3%).

Come già ricordato, nella media del periodo 2013-2016, l'OBI prevede un calo dello 0,5% l'anno degli addetti nel Mezzogiorno, contro una sostanziale stazionarietà in Italia (-0,1%), ed un aumento percepibile solo nel Nord-Est (+0,4%). Neanche in quest'ultima area, tuttavia, si tornerebbe a ritmi di crescita lontanamente paragonabili a quelli sperimentati nella media del periodo 2000-2008 (0,9% l'anno), mentre altrove si registrerà una caduta del tasso dell'ordine di un punto percentuale.

Queste dinamiche porteranno inevitabilmente ad un approfondimento dei differenziali occupazionali tra le regioni. Le motivazioni di questo fenomeno sono varie. In primo luogo, i tagli alla Pubblica Amministrazione penalizzeranno pesantemente il Lazio e il Mezzogiorno, dove tradizionalmente il pubblico impiego rappresenta una quota rilevante dell'occupazione complessiva.

In secondo luogo, il particolare tessuto produttivo del Nord-Est, formato prevalentemente da piccole e medie imprese a conduzione familiare, dovrebbe risultare più pronto a sfruttare anche i più deboli segnali di ripresa dell'economia e, nel contempo, ad attenuare l'espulsione di manodopera grazie ad una rete di relazioni sociali e solidaristiche tra imprenditori e lavoratori che probabilmente non trova corrispondenti in altre aree del Paese.

Tav. 3 – Occupazione (unità di lavoro; variazioni annuali)

Regione	2012	2013	2014	2015	2016	Media 2000-2008	Media 2013-2016
Liguria	-0,4%	-0,8%	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%	0,0%
Lombardia	-1,0%	-2,4%	1,2%	1,0%	0,7%	1,0%	0,1%
Piemonte	-1,1%	-2,1%	1,5%	0,6%	0,4%	0,7%	0,1%
Valle d'Aosta	-0,3%	-0,6%	2,3%	0,7%	0,7%	1,1%	0,8%
Nord Ovest	-1,0%	-2,1%	1,3%	0,8%	0,5%	0,8%	0,1%
Emilia Romagna	-3,9%	1,5%	0,7%	1,0%	0,7%	1,0%	1,0%
Friuli Venezia Giulia	-2,8%	-1,4%	0,8%	0,7%	0,2%	0,3%	0,1%
Trentino Alto Adige	0,2%	0,0%	0,5%	0,8%	0,7%	0,7%	0,5%
Veneto	-1,4%	-0,6%	1,0%	1,0%	0,7%	1,0%	0,5%
Nord Est	-1,4%	-0,8%	0,8%	0,9%	0,7%	0,9%	0,4%
Lazio	-0,1%	-1,0%	-1,0%	0,3%	0,9%	1,6%	-0,2%
Marche	0,3%	-1,6%	-0,3%	1,0%	0,7%	1,0%	0,0%
Toscana	-0,1%	-1,8%	-0,7%	0,6%	0,4%	0,8%	-0,4%
Umbria	1,3%	-2,4%	1,1%	2,7%	0,8%	0,8%	0,6%
Centro	0,1%	-1,4%	-0,6%	0,7%	0,7%	1,2%	-0,2%
Abruzzo	-2,5%	-1,9%	1,1%	0,2%	-0,1%	0,6%	-0,2%
Basilicata	-3,3%	-3,2%	0,4%	0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,7%
Calabria	-1,4%	-2,2%	-0,7%	0,4%	0,3%	0,7%	-0,6%
Campania	-3,7%	-5,3%	-0,8%	-0,1%	-0,5%	0,1%	-1,7%
Molise	-1,1%	-1,0%	0,8%	0,6%	0,4%	0,8%	0,2%
Puglia	-2,5%	-3,2%	0,6%	0,2%	-0,2%	0,3%	-0,7%
Sardegna	-1,5%	-2,4%	0,6%	0,5%	0,3%	0,7%	-0,3%
Sicilia	-1,9%	-1,4%	1,1%	0,4%	0,2%	0,4%	0,0%
Mezzogiorno	-2,5%	-2,5%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,4%	-0,5%
Italia	-1,2%	-2,0%	0,5%	0,7%	0,4%	0,8%	-0,1%

Fonte: Istat, DEF 2013 e previsioni regionali OBI.

Se questi dati dovessero essere confermati, nel 2016 gli occupati meridionali finiranno per rappresentare solo il 25,7% del totale, contro il 27,8% del 2000. Nel contempo, il Centro guadagnerebbe un punto, il Nord-Est 7 decimi di punto e il Nord-Ovest 4 decimi. La progressiva concentrazione delle opportunità di lavoro nelle regioni del Nord-Est non potrà che avere riflessi significativi sulle migrazioni interne e sui flussi migratori provenienti dai Pae-

si dell'Europa dell'Est, dal Mediterraneo e, in particolare, dall'Africa. Saranno tutte da valutare le conseguenze sociali e politiche di un simile fenomeno nei prossimi anni.

La dinamica produttiva e quella occupazionale sottendono un significativo mutamento della produttività a livello territoriale. Nel decennio 2005-2015, potrebbe iniziare a ridursi lievemente lo storico svantaggio del Mezzogiorno in termini di valore aggiunto per addetto (dal 12% all'11,7% rispetto alla media nazionale). La lenta convergenza della produttività nel Mezzogiorno verso la media nazionale (3 decimi nell'arco di 10 anni) costituisce forse l'unico elemento positivo in un quadro piuttosto fosco per tutta l'area. In prospettiva, infatti, la riduzione dello svantaggio competitivo delle imprese e dei lavoratori meridionali potrebbe attrarre più investimenti dalle altre aree del Paese e perfino dall'estero. Purtroppo questa potenzialità non sembra aver manifestato i suoi benefici effetti all'interno dell'arco delle previsioni formulate dall'OBI. Anzi, in mancanza di una domanda aggregata sufficientemente dinamica, il miglioramento relativo della produttività finirà probabilmente per tradursi in una minore domanda di manodopera a parità di produzione almeno (*jobless recovery*) fino alla metà del 2014.

#### 4. I differenziali regionali

Le elaborazioni dell'OBI tracciano un quadro piuttosto variegato dello sviluppo territoriale nei prossimi anni. Anche se i ritmi di sviluppo saranno comunque modesti in tutte le aree del Paese, alcune regioni mostreranno probabilmente una reattività superiore alla media. Ad esempio, tra il 2012 e il 2016 il Pil dovrebbe crescere in media dell'1,7% l'anno in Emilia Romagna, a fronte di un lento declino (-0,2% l'anno) in Campania e di una sostanziale stazionarietà (tra 0 e 0,2%) in Basilicata e Calabria.

Se è vero che nelle regioni meridionali la produzione crescerà meno che altrove, esistono realtà in cui il tasso di sviluppo toccherà comunque lo 0,5-0,6%, come in Abruzzo e nelle isole maggiori. Questi ritmi, benché in assoluto molto modesti ed inferiori alla media nazionale, supereranno comunque le performance di aree tradizionalmente più dinamiche, come la Liguria, il Piemonte e l'Umbria. Nelle prime due regioni, in particolare, dovrebbe proseguire il processo di deindustrializzazione iniziato negli anni novanta, mentre in Umbria sembra entrato in crisi un sistema di piccolissime imprese che non riescono a sfondare sui mercati esteri più dinamici.

Più che la crescita complessiva nei prossimi anni, su alcune regioni meridionali peserà il ritardo con cui l'area uscirà dalla crisi alla fine di quest'anno. Da questo punto di vista, il passaggio tra il 2013 e il 2014 appare cruciale. In alcuni rari casi, come in Abruzzo e la Sicilia, il prossimo anno la produzione dovrebbe recuperare più o meno interamente le perdite del 2013, gettando

le basi per una ripresa appena più lenta della media nazionale nel successivo biennio. Nella maggior parte delle altre regioni, invece, sarà necessario attendere il 2015, se non il 2016, per tornare a livelli di attività paragonabili a quelli del 2012.

In Abruzzo, Molise e Puglia, inoltre, nei prossimi anni il tasso di crescita dovrebbe tornare vicino alla media del periodo pre-crisi, mentre altrove si rischia di assistere una drastica caduta della capacità di sviluppo, con picchi di 1 punto percentuale in meno in Campania e un sostanziale dimezzamento della variazione del Pil in Calabria, Sardegna e Sicilia. Nelle altre aree del Paese si potrebbe assistere ad un ridimensionamento delle prospettive di crescita di questa entità solo in Liguria, Marche, Umbria e Lazio. Al contrario, i prossimi anni dovrebbero vedere una accelerazione della crescita in tutto il Nord-Est. In queste condizioni, è inevitabile un allargamento dei già ampi differenziali tra le regioni all'interno delle corrispondenti macro-aree, e si rischia addirittura che alcuni sistemi produttivi importanti del Nord-Ovest e del Centro scivolino lentamente verso condizioni più simili al Mezzogiorno che ai *benchmark* di crescita europei.

Lo svantaggio meridionale nei prossimi anni è ancora più evidente e preoccupante se si analizzano le performance occupazionali. In media, tra il 2013 e il 2016 quasi tutte le regioni del Sud e delle Isole vedranno una ulteriore riduzione degli occupati, ad eccezione del Molise e della Sicilia. Le prospettive peggiori riguarderanno probabilmente la Campania, dove la perdita di posti di lavoro potrebbe addirittura sfiorare il 2% annuo, ma la situazione sarà probabilmente drammatica anche in Calabria, Puglia e Basilicata (-0,6-0,7% l'anno). Prima della crisi solo quest'ultima regione era interessata da un processo di lenta riduzione della forza lavoro impiegata (-0,1% l'anno tra il 2000 e il 2008), mentre quasi tutte le altre regioni segnavano qualche progresso, talvolta addirittura in linea con la media nazionale, come in Molise, Calabria e Sardegna.

In realtà, secondo le stime dell'OBI, l'occupazione dovrebbe recuperare pienamente i ritmi di crescita pre-crisi solo in Emilia Romagna, mentre in Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Umbria si assisterebbe solo ad un lieve rallentamento rispetto ai primi anni del nuovo millennio. Queste tendenze, unite a quelle evidenziate per i livelli di attività, potrebbero favorire una ripresa dei flussi migratori intra-regionali. A differenza degli anni passati, tuttavia, questi flussi non sarebbero più unidirezionali (dal Sud al Nord), ma potrebbero procedere dalle regioni in maggiore difficoltà (gran parte del Nord-Ovest, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche e Toscana, oltre alla maggior parte del Mezzogiorno) verso quelle con prospettive relativamente migliori (quasi tutto il Nord-Est, ma anche la valle d'Aosta e l'Umbria). È evidente, per altro, che le dimensioni delle regioni più "attrattive" non sono tali da assorbire le perdite di quelle in maggiori difficoltà.

L'allargamento dei divari territoriali sembra legato, in gran parte, alla forte asimmetria con cui il Meridione affronta le diverse fasi del ciclo economico. Secondo le stime dell'OBI, infatti, quando la produzione nazionale cresce a ritmi sostenuti (e non è certamente il caso dei prossimi anni) l'attività economica nelle regioni meridionali cresce meno rapidamente (ad un ritmo mediamente inferiore al 90% di quello nazionale), mentre durante una recessione il Pil del Meridione cala più di quello nazionale (almeno il 10% più rapidamente). Questa asimmetria potrebbe addirittura accentuarsi rispetto al passato, quando un apparato pubblico spesso pletorico aveva consentito al Mezzogiorno di risentire meno delle conseguenze delle fluttuazioni cicliche. In una fase di ridimensionamento della PA, verrebbe a mancare anche questo paracadute, mettendo a nudo tutte le debolezze ed i ritardi strutturali del tessuto produttivo meridionale.

*Tav. 4 – Variazione di Pil e occupazione nelle fasi positive del ciclo economico (differenza rispetto alla media)*

	<b>Pil</b>	<b>Occupazione</b>
Liguria	-0,07% *	0,03%
Lombardia	0,07% *	0,03%
Piemonte	-0,07%	0,04%
Valle d'Aosta	0,16% *	0,17% *
Emilia Romagna	0,04%	0,12% **
Friuli Venezia Giulia	-0,06%	-0,10%
Trentino Alto Adige	0,10% **	0,17% **
Veneto	0,03%	0,13% **
Lazio	0,06%	0,26% **
Marche	0,01%	0,07%
Toscana	0,04%	0,04%
Umbria	-0,07% **	0,02%
Abruzzo	-0,05%	-0,11%
Basilicata	-0,18% **	-0,36% **
Calabria	-0,15% **	-0,07%
Campania	-0,13% **	-0,50% **
Molise	-0,20% **	0,02%
Puglia	-0,13% **	-0,20% **
Sardegna	0,01%	-0,09% **
Sicilia	-0,08% **	-0,10% *
Nord Ovest	0,02%	0,03% **
Nord Est	0,03% *	0,11% **
Centro	0,04%	0,14% **
Meridione	-0,10% **	-0,23% **

Livello di significatività statistica: \*\* oltre il 5%; \* oltre il 10%. Fonte: Stime OBI su dati Istat.

In particolare, a parità di tasso di crescita, nelle fasi di maggiore sviluppo in Basilicata, Calabria e Molise il Pil aumenta di 1,5-2 decimi di punto in meno rispetto alla media, mentre lo svantaggio è relativamente minore o addirittura scompare per Abruzzo e Isole. Nel resto del Paese, si riscontra una simile asimmetria solo in Liguria ed Umbria, mentre Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige sembrano le regioni più reattive rispetto alle fasi di maggiore sviluppo. La perdita di opportunità del Mezzogiorno è ancora più evidente se si esamina la capacità di creare posti di lavoro quando l'economia "tira": in Campania lo svantaggio tocca un record di mezzo punto percentuale, in Basilicata sfiora i 4 decimi di punto e in Puglia resta attorno ai 2 decimi. In nessuna altra parte del Paese si registrano fenomeni simili, in base ai consueti criteri di significatività statistica delle stime. Anzi Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Lazio si dimostrano particolarmente pronti nello sfruttare le fasi migliori del ciclo economico per rafforzare la propria base occupazionale.

In questo momento, il Mezzogiorno appare dunque appesantito da un triplo svantaggio: da un lato la scarsa reattività alla ripresa e la forte vulnerabilità a qualsiasi shock negativo e, dall'altro, la prospettiva di una de-pubblicizzazione dell'economia, che potrebbe avere conseguenze gravi almeno quanto la de-industrializzazione. Le regioni meridionali riusciranno a sfuggire ad un destino di progressiva marginalizzazione solo se sapranno procedere verso una rapida riallocazione delle risorse umane e materiali dai settori in declino (primo fra tutti il settore pubblico e il suo indotto) verso quelli con migliori prospettive di sviluppo nel medio e lungo periodo: settori anche tradizionali ma di qualità, cultura, ambiente, energie alternative, nuove tecnologie, turismo, logistica. In effetti, l'ultimo Rapporto dell'OBI, tra molte ombre, segnala anche le luci di alcune realtà locali che hanno già intrapreso questo processo virtuoso e si candidano a raggiungere ritmi di sviluppo superiori anche alla media nazionale nei prossimi anni.

Più che in passato, lo sviluppo del Meridione passa per l'avvio di meccanismi di sviluppo "endogeni", basati su circuiti locali di produzione, reddito e domanda, che richiedono necessariamente una forte integrazione tra i mercati locali, incoraggiata da una migliore *governance* del territorio, piuttosto che interventi a pioggia, come nel passato. In questo quadro, la de-pubblicizzazione e la liberalizzazione dell'economia meridionale, se ben governate, possono rappresentare una irripetibile opportunità per mobilitare le ingenti risorse umane e materiali di cui dispone il Mezzogiorno e che sono state finora bloccate da un cocktail micidiale fatto di assistenzialismo rassicurante e di mancanza di competizione in molti settori.

### 5. Le prospettive per la Puglia

All'interno di questo quadro, le prospettive di crescita per la Puglia sono peggiori della media del Mezzogiorno nel 2013, ma torneranno sostanzialmente in linea con quelle dell'area dal prossimo anno in poi. Come già ricordato, questa regione è una delle poche che non registrerà una flessione del ritmo di crescita tra il periodo pre-crisi e il prossimo quadriennio, anche se gli incrementi annui si limiteranno ancora ad appena 3 decimi di punto in media.

Tav. 5 – *L'evoluzione settoriale del valore aggiunto in Puglia (variazioni ai prezzi dell'anno precedente)*

Settore	Area	2012	2013	2014	2015	2016	Media	Media
							2000-2008	2013-2016
Agricoltura, silvicoltura e pesca	Puglia	2,1%	-7,8%	-1,6%	-1,1%	-3,6%	-2,0%	-3,6%
	Mezzogiorno	1,9%	-5,6%	-0,4%	-0,5%	-2,3%	-0,8%	-2,3%
	Italia	1,6%	-4,6%	-0,4%	-0,4%	-1,9%	-0,5%	-1,8%
Industria in senso stretto	Puglia	-8,0%	-7,3%	2,4%	4,1%	4,2%	0,0%	0,8%
	Mezzogiorno	-6,9%	-5,4%	1,5%	3,7%	4,0%	0,3%	0,9%
	Italia	-5,4%	-4,9%	3,1%	3,0%	3,3%	0,6%	1,1%
Costruzioni	Puglia	-11,7%	-1,0%	6,6%	1,7%	1,0%	2,0%	2,0%
	Mezzogiorno	-8,3%	-3,9%	1,4%	0,7%	0,1%	1,3%	-0,5%
	Italia	-6,1%	-3,0%	1,2%	1,3%	0,8%	2,1%	0,1%
Servizi	Puglia	-1,9%	-1,0%	1,3%	1,0%	0,7%	0,7%	0,5%
	Mezzogiorno	-1,7%	-1,3%	0,9%	1,0%	0,8%	1,1%	0,4%
	Italia	-1,2%	-0,9%	1,1%	1,3%	1,1%	1,5%	0,7%

Fonte: Istat, DEF 2013 e previsioni regionali OBI.

In effetti, l'evoluzione media della produzione pugliese nel quadriennio 2013-2016 è pesantemente condizionata da una caduta che quest'anno è tra le peggiori del Mezzogiorno (-2,2%, a fronte di una media di -1,5% per Sud e Isole). Tale regresso deriva essenzialmente da una performance molto negativa sia nel comparto agricolo (-7,8%, contro il -5,6% del Mezzogiorno), che è tradizionalmente uno dei punti di forza della regione, che in quello industriale (-7,3%), inevitabilmente segnato dalle vicende dell'ILVA e da altre crisi locali (Bridgestone, Osram, OM, ecc.) o cronicizzate, come quella dell'arredamento. A differenza di altre aree, dovrebbe invece reggere relativamente meglio il comparto delle costruzioni -1%, a fronte di decrementi di circa il 4% nel Sud e nelle Isole e del -3% a livello nazionale. I servizi, invece, dovrebbero evolvere sostanzialmente in linea con il dato nazionale (-1%), superando di poco la performance media del Mezzogiorno (-1,3%).

A partire dall'anno prossimo, invece, l'economia pugliese dovrebbe conseguire risultati significativamente migliori della media nazionale nel comparto

dell'industria e delle costruzioni. In particolare, nel comparto manifatturiero si potrebbe assistere ad una crescita a ritmi superiori al 4% annuo nel biennio 2015-2016. Nell'edilizia, inoltre, si potrebbe registrare un vero e proprio boom (+6,6%) nel 2014, seguito da performance sempre migliori della media italiana nel biennio successivo. Tale andamento sconta soprattutto l'avvio di diverse opere infrastrutturali, tra le quali l'ampliamento del porto di Brindisi e il raddoppio della linea ferroviaria Bari-Taranto.

In questo scenario, il settore meno dinamico risulterebbe quello dei servizi che, dopo aver retto meglio di altri alla crisi, non sembra in grado di aumentare significativamente i propri livelli di attività negli anni della (possibile) ripresa. Questa asimmetria, già rimarcata in precedenza, rappresenta forse l'aspetto più preoccupante del sistema Puglia, che sembra sempre stentare ad agganciare il treno della ripresa, mentre è fortemente esposto alle conseguenze delle fasi meno favorevoli, condividendo una tipicità di quasi tutto il Mezzogiorno.

*Tav. 6 – L'evoluzione settoriale dell'occupazione in Puglia  
(variazioni delle unità di lavoro)*

Settore	Area	2012	2013	2014	2015	2016	Media	Media
							2000-2008	2013-2016
Agricoltura, silvicoltura e pesca	Puglia	-1,4%	0,9%	-2,9%	-2,2%	-1,8%	-2,6%	-1,5%
	Mezzogiorno	1,0%	5,7%	1,4%	0,5%	0,8%	-1,9%	2,0%
	Italia	1,5%	5,3%	0,4%	0,3%	0,6%	-1,7%	1,6%
Industria in senso stretto	Puglia	-5,3%	-12,3%	3,2%	2,8%	1,0%	-0,5%	-1,6%
	Mezzogiorno	-4,0%	-8,6%	0,6%	2,3%	1,3%	-0,1%	-1,2%
	Italia	-2,1%	-7,3%	1,0%	1,2%	0,5%	-0,2%	-1,2%
Costruzioni	Puglia	-11,1%	-10,6%	-1,4%	0,9%	-1,6%	4,4%	-3,4%
	Mezzogiorno	-9,8%	-6,8%	1,3%	-0,4%	-2,1%	2,4%	-2,1%
	Italia	-5,3%	-3,9%	0,6%	0,7%	-0,2%	2,6%	-0,7%
Servizi	Puglia	-2,0%	-1,4%	0,9%	0,1%	-0,1%	0,7%	-0,1%
	Mezzogiorno	-1,8%	-2,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	0,8%	-0,6%
	Italia	-0,6%	-0,9%	0,4%	0,6%	0,5%	1,3%	0,1%

Fonte: Istat, DEF 2013 e previsioni regionali OBI.

La discreta performance produttiva della regione non trova purtroppo riscontro in una analoga capacità di creare occupazione. Come già ricordato, la caduta degli addetti nel biennio 2012-2013 è peggiore della media meridionale e quasi doppia rispetto al resto del Paese. A parte un rimbalzo di natura quasi esclusivamente statistica nel 2014, gli occupati dovrebbero rimanere sostanzialmente stazionari nella media del biennio successivo, a fronte di una lievissima ripresa nel Mezzogiorno e di un sensibile recupero nella media nazionale. Si è già osservato che in Puglia, prima della crisi, l'aumento della produzione comportava mediamente una variazione sostanzialmente identica

degli addetti (0,3% l'anno). Dal 2012 in poi, tuttavia, questa relazione sembra spezzarsi perché l'aumento del valore aggiunto (quando si verifica) viene realizzato essenzialmente grazie ad un miglioramento della produttività. Se dal punto di vista dell'efficienza complessiva del sistema produttivo e della sua competitività questa tendenza è certamente favorevole, essa contribuisce ad aggravare nel breve periodo i problemi occupazionali della regione.

Lo svantaggio della Puglia in termini occupazionali rischia di aggravarsi particolarmente nel comparto agricolo, dove si assisterebbe ad un progressivo e consistente ridimensionamento degli organici a partire dal 2014, in controtendenza con il resto del Mezzogiorno e del Paese. Nel comparto industriale il confronto dovrebbe risultare meno sfavorevole, anche se il numero assoluto di occupati non recupererà a breve la caduta di oltre il 12% prevista per quest'anno, come conseguenza degli sviluppi di varie crisi locali. A sua volta, il settore delle costruzioni non dovrebbe assorbire ulteriori addetti, nonostante il buon andamento prospettico delle opere pubbliche. In questo comparto, infatti, le nuove tecnologie consentono significativi incrementi di produttività che riducono inevitabilmente i fabbisogni di manodopera a parità di volumi realizzati.

In questo scenario, la sostanziale tenuta dei servizi pugliesi, in controtendenza rispetto al Mezzogiorno, appare come un elemento fondamentale per la tenuta del sistema economico e della coesione sociale. Dopo una nuova caduta quest'anno, appena inferiore alla media del Mezzogiorno, ma superiore a quella nazionale, l'occupazione nel terziario dovrebbe infatti rimanere sostanzialmente ferma fino al 2016. La sua evoluzione nel tempo sarà comunque meno favorevole rispetto al periodo pre-crisi, quando questo comparto era stato in grado anche di assorbire gran parte degli esuberanti industriali.

Come già ricordato, uno dei fattori che stanno contribuendo maggiormente alla discreta performance della Puglia è l'aumento della produttività. La variazione del valore aggiunto per addetto della regione è nettamente superiore alla media nazionale in quasi tutti i settori a partire dal 2012, con eccezioni limitate e temporanee nell'industria in senso stretto e nei servizi. Questo dato contrasta con l'andamento registrato prima della crisi, quando la produttività dei lavoratori pugliesi cresceva meno della media nazionale e addirittura di quella del Mezzogiorno. Per il quadriennio 2013-2016 il differenziale rispetto al resto dell'Italia sarà particolarmente ampio nel comparto delle costruzioni, ma sarà significativo anche in quello agricolo. Progressi solo modesti si registreranno invece nell'industria e nei servizi.

Su questa inversione di tendenza della produttività stanno influenzando almeno due fattori. In primo luogo, le imprese si stanno probabilmente orientando verso i segmenti più redditizi della catena del valore, passando dalla produzione di beni molto standardizzati, su cui è ormai insostenibile la concorrenza estera, a prodotti qualitativamente più pregiati, che conservano un mercato anche nei periodi di crisi. Questo processo, comune a molte altre imprese ita-

liane, sta avvenendo sia all'interno di singoli comparti (ossia senza un cambiamento del settore di attività), sia attraverso una riallocazione delle risorse su settori più promettenti (con una variazione del comparto di origine). Il secondo fattore che sta promuovendo l'aumento della produttività è l'innovazione tecnologica e organizzativa. Quest'ultima sta toccando soprattutto la logistica e l'integrazione delle attività industriali all'interno di reti più o meno formali. Questo profondo processo di riorganizzazione getta le basi per uno sviluppo più rapido e più solido della regione negli anni a venire, ma, come evidenziato dalle previsioni dell'OBI, potrebbe determinare anche una riduzione degli organici nel breve periodo nei comparti più tradizionali (agricoltura e costruzioni) dove è maggiore il margine di miglioramento dell'efficienza.

*Tav. 7 – La dinamica della produttività: differenziali rispetto alla media nazionale (variazioni percentuali del valore aggiunto per addetto)*

Settore	Area	2012	2013	2014	2015	2016	Media 2000-2008	Media 2013-2016
Agricoltura, silvicoltura e pesca	Puglia	3.4%	0.8%	2.0%	1.9%	0.6%	-0.5%	1.2%
	Mezzogiorno	0.8%	-1.3%	-1.1%	-0.2%	-0.6%	-0.1%	-0.8%
Industria in senso stretto	Puglia	0.6%	3.2%	-2.8%	-0.5%	0.4%	-0.3%	0.1%
	Mezzogiorno	0.3%	1.1%	-1.1%	-0.5%	-0.2%	-0.3%	-0.2%
Costruzioni	Puglia	0.1%	9.7%	7.5%	0.1%	1.5%	-1.8%	4.8%
	Mezzogiorno	2.5%	2.0%	-0.5%	0.5%	1.2%	-0.6%	0.8%
Servizi	Puglia	0.7%	0.4%	-0.4%	0.1%	0.1%	-0.3%	0.1%
	Mezzogiorno	0.8%	0.8%	0.2%	0.3%	0.4%	0.1%	0.4%

Fonte: Istat, DEF 2013 e previsioni regionali OBI.

## 4.

# Sulle politiche industriali regionali. Dall'esperienza dei distretti ad altri modelli di sviluppo, innovazione e sostenibilità

*Nunzio Mastrorocco\**

**Sommario:** 1. Riflessioni introduttive; 2. Il Percorso delle politiche industriali; 3. L'esperienza dei distretti industriali; 4. Distretti produttivi: lo stato attuale; 5. L'esperienza dei distretti tecnologici; 6. Gli incentivi alle imprese; 7. Su innovazione, ricerca e sostenibilità; 8. Contratti di rete; 9. Considerazioni conclusive; Bibliografia.

### 1. *Riflessioni introduttive*

Nel corso degli ultimi quattro decenni si è passati da una globalizzazione dei mercati intesa come internazionalizzazione tradizionale, attenta alla distribuzione ed allo scambio di beni e servizi in funzione del tasso di cambio, del costo del lavoro nonché di scelte strategiche concernenti *cosa* esportare e *dove* produrlo, ad una 'nuova globalizzazione' caratterizzata da filiere globali, ovvero, piattaforme distributive e commerciali maggiormente orientate su *come* posizionarsi nel processo produttivo, ovvero, al ripensamento dei modelli di business tradizionali sull'avanzamento funzionale e relazionale.

In definitiva, la *nuova globalizzazione* modifica i rapporti con i mercati interni ed esteri e spinge a relazionarsi e competere con imprese più strutturate e multinazionali<sup>1</sup>.

In tal senso, diverse possono essere le linee strategiche per adeguate politiche industriali. Un primo passo può essere rappresentato dall'orientamento al business internazionale funzionale ad un vero e proprio percorso formativo sul commercio internazionale per gli imprenditori ma anche ad una oculata attività di ricerca delle controparti commerciali.<sup>2</sup>

L'esperienza di aggregazioni in rete<sup>3</sup> certamente consentirebbe di superare il vincolo dimensionale e favorirebbe economie di scopo e di scala necessarie

---

\* IPRES – Responsabile dell'Area di ricerca 'Programmazione territoriale'. Ha collaborato alla elaborazione del presente studio il dott. *Iary Goffredo*.

<sup>1</sup> Di qui l'esigenza di una rete infrastrutturale che possa consentire di accedere a mercati vivaci e dinamici come quelli di Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica.

<sup>2</sup> Come ad esempio in eventi *business-to-business* nei quali le imprese incontrano i buyer esteri.

<sup>3</sup> Tipologie di rete, avendo come obiettivo l'aggregazione tra imprese sono i consorzi, le Associazioni Temporanea d'Impresa, i contratti di rete, i distretti, etc.

per la competitività. Così facendo la collaborazione strategica si concretizzerebbe con la commercializzazione e distribuzione sui mercati globali, con attività combinata di ricerca e sviluppo, con la complementarietà di prodotto e col potenziamento sinergico della capacità produttiva.

Di qui l'esigenza di puntare sui sistemi reticolari ovvero sull'*efficientamento* delle filiere produttive integrando verticalmente i fornitori a monte e i rivenditori a valle e facilitando il coordinamento orizzontale tra imprese operanti in una medesima fase della filiera.

Tale processo raggiungerebbe una certa efficacia allorquando si riesca ad intervenire non solo sugli elementi di crescita legati all'economie di scala, al ridimensionamento dell'incidenza del costo del lavoro, alla produttività marginale dei diversi fattori produttivi ma ad anche ad un approccio innovativo al sistema bancario per una adeguata valutazione integrata del merito di credito.

In definitiva, *rete, ricerca, innovazione, produttività e merito* restano i principi su cui organizzare e vincere le sfide delle politiche industriali a livello sovranazionale, nazionale e regionale.

## ***2. Il percorso delle politiche industriali***

La crescente importanza strategica delle politiche industriali in Italia ha determinato anche la necessità che esse seguano un percorso parallelo all'evoluzione delle fasi cicliche dell'economia. Come noto, tali politiche devono anche essere orientate ad un riequilibrio territoriale nel processo di industrializzazione nazionale e tendere, in tale ottica, a garantire alle regioni meridionali un recupero in termini di competitività del complessivo sistema produttivo industriale.

A partire dal Dopoguerra l'Italia ha vissuto diverse fasi economiche che ne hanno caratterizzato l'evoluzione industriale a ciascuna delle quali si è affiancato un differente atteggiamento nella determinazione delle più idonee iniziative di politica industriale.

Una prima fase fu quella che andò dagli anni '50 del secolo passato al primo shock petrolifero. In questo periodo nacque uno specifico intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno nell'ambito del quale le azioni messe in atto furono prevalentemente destinate alla realizzazione di opere di trasformazione agricola e di infrastrutture civili. Tuttavia, l'obiettivo specifico del progresso industriale del Mezzogiorno non si realizzò, e ne risultò limitata la partecipazione al cosiddetto "miracolo economico". Si arrivò così alla predisposizione della legge n.634 del luglio 1957 con la quale si diede avvio al cosiddetto "secondo tempo" dell'*intervento straordinario* che prevedeva una politica di industrializzazione propria per il Mezzogiorno con interventi di sostegno diretto all'industria attraverso il rafforzamento di incentivi e partecipazioni statali. I

principali effetti positivi di tali politiche si scorsero, al Sud, in termini di aumento dell'occupazione nell'industria, crescita del valore aggiunto industriale ed incremento della produttività.

Con lo *shock petrolifero* (1975) si avviò una fase di recessione proprio quando era in atto il consolidamento del processo di sviluppo del Mezzogiorno. Riflesso evidente di tale percorso fu il brusco calo degli investimenti che, nel Sud, subirono un rallentamento molto più forte rispetto al resto del Paese. In tale fase le industrie meridionali risultarono svantaggiate in quanto la competitività delle imprese dipendeva sempre meno dal costo degli investimenti fissi e della manodopera e sempre più dalle innovazioni di prodotto, di processo, di organizzazione, di finanza e di marketing. Diventavano, quindi, prevalenti fattori quali la qualità dei quadri tecnici e del management utilizzato dalle imprese (caratteri meno presenti nell'industria del Mezzogiorno).

La fase successiva, dagli anni '80 alla stabilità monetaria, è segnata da una situazione di stasi nel processo di sviluppo per effetto dello shock petrolifero del precedente decennio. Cosicché si indebolisce la capacità della politica di orientare gli interventi verso il conseguimento di specifici obiettivi di aggiustamento strutturale dell'apparato produttivo (Cappellani, Padovani, Servidio, 2012).

A partire dal 1997, l'avvio del processo di unità monetaria fa sì che si perda il cambio monetario come strumento di *policy* e la crescente integrazione delle economie mondiali provoca rilevanti effetti negativi sul sistema produttivo nazionale. È tra il 1997 ed il 2004 che l'intero comparto industriale nazionale viene interessato da una significativa perdita di competitività. Nel Mezzogiorno il declino del comparto industriale viene accentuato dalla presenza di forti economie di scala e dalla contrazione delle produzioni tradizionali. Gli interventi di politica industriale messi in atto in questo momento storico non solo mirano a fornire contributi specifici alle aree industriali maggiormente depresse ma propongono, in alternativa, anche la possibilità di accedere a forme automatiche di agevolazioni, quali i crediti di imposta per i nuovi investimenti.

A tali interventi si è riconosciuta una maggiore efficienza operativa rispetto a quelli messi in atto nei decenni precedenti ed un ruolo chiave nel forte impulso macroeconomico alla crescita degli investimenti nel Mezzogiorno.

Purtroppo la tardiva entrata in vigore di tali interventi, nel 1996, rispetto all'abolizione del precedente piano straordinario, nel 1992, ha determinato la sostanziale interruzione temporanea di qualsiasi politica di sviluppo industriale e un blocco totale degli interventi di investimento. A partire dal 2003, poi, il calo tendenziale degli aiuti e l'andamento intermittente degli stessi, ha indebolito l'efficacia di questa politica che, a seguire, con l'avvento dell'attuale crisi globale, è stata completamente azzerata.

Gli indirizzi più recenti della politica industriale nazionale subiscono la chiara influenza della crisi economica globale. In tal senso, l'Italia, con il suo intervento denominato "Industria 2015", istituito nell'ambito del disegno di legge varato dal governo il 22 settembre 2006, è sembrata muoversi in linea con gli altri Paesi avanzati. Tale intervento, cogliendo gli aspetti di debolezza del sistema economico produttivo italiano, mirava principalmente a rivederne le specializzazioni, in un'ottica di scostamento da settori troppo esposti alla concorrenza globale e caratterizzati da bassi livelli di valore aggiunto. Gli interventi previsti, in particolare, si sono orientati su due direttrici che prevedono misure "orizzontali" e "verticali"; le prime a carattere automatico di sostegno generalizzato al sistema produttivo e finalizzate all'abbattimento dei costi d'impresa, le seconde tese al raggiungimento di specifici obiettivi strategici. Nonostante la buona impostazione di base delineata nell'ambito di questo intervento, numerose sono state le criticità emerse. Ad oggi, infatti, a soli due anni dal termine del periodo di validità degli strumenti, solo 3 su 5 sono stati i Programmi di Innovazione Industriale attuati, ed i finanziamenti ad essi destinati si sono rivelati essere di entità decisamente modesta (solo 850 milioni di euro, nel complesso).

Altresì, il Mezzogiorno è risultato essere particolarmente in difficoltà nell'utilizzo di questi strumenti di agevolazione; le percentuali di accesso del Sud risultano, infatti, inferiori al peso dell'area in termini di PIL sia per i tre Progetti di Innovazione Industriale attivati, che, soprattutto, per altre forme di agevolazioni fiscali (es., credito d'imposta sulle spese di ricerca e sviluppo).

In definitiva, nonostante il progetto "Industria 2015" si configurasse come un valido strumento di rilancio del sistema industriale nazionale, e di recupero per quello del Mezzogiorno in particolare, gli obiettivi che esso si prefiggeva sono sembrati essere troppo ambiziosi rispetto alle reali possibilità dell'economia nazionale, e di quella meridionale in particolare; il divario fra le due aree ha ripreso ad allargarsi e il tanto atteso sviluppo industriale complessivo non c'è stato, se non in minima parte, rendendo indispensabile, in ottica futura, un forte impulso a politiche industriali che si dimostrino efficaci per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e riequilibrio del sistema industriale nazionale.

Specificamente, "Industria 2015" si basava su una concezione di *Industria* che integrava non solo la produzione manifatturiera ma anche i servizi avanzati e le nuove tecnologie, in una prospettiva di medio-lungo periodo (appunto, il 2015). Il processo di programmazione si improntava: a) sulla scelta di politiche stabili e di lungo periodo; b) sull'identificazione di alcune priorità su cui indirizzare investimenti e risorse imprenditoriali; c) su progetti per lo sviluppo di una rete di collaborazione fra imprese di piccole dimensioni; d) sulla condivisione fra pubblico e privato del rischio implicito in scelte imprenditoriali orientate a definire nuovi mercati.

Cosicché, oggi, nell'ambito di una politica industriale mirata all'efficienza diviene sempre più fondamentale intervenire mediante programmi per la riduzione degli sprechi, a favore di *smart communities*, ovvero, di comportamenti virtuosi. In tal senso, diversi ed integrati sono i possibili programmi da adottare (Bonaretti, 2012).

- Con la 'chimica verde', ad esempio, si intende promuovere una chimica che utilizzi materie prime vegetali, derivanti prevalentemente dai residui di lavorazione di produzioni alimentari, offrendo, dunque, una integrazione di reddito all'agricoltura e non sottraendo suolo alle produzioni food.
- La qualificazione tecnologica "del costruito e dell'abitare" vuole favorire un programma di 'rottamazione del costruito' nonché il blocco dell'uso dei suoli destinati a nuovi edifici favorendo una ricostruzione nella massima classe energetica con soluzioni tecnologiche innovative per la socializzazione.
- La mobilità sostenibile in funzione di mezzi di trasporto puliti e veicoli elettrici.
- Le tecnologie della salute, ovvero, lo sviluppo di biotecnologie mediche ed e-health.
- Le Smart Cities e Smart Communities in funzione di una rivisitazione ecologica e intelligente delle infrastrutture, della produzione di consumo di energia, dell'organizzazione urbana, degli edifici intelligenti, nei materiali e in un sistema di welfare e sanitario.
- Le tecnologie per la cultura attraverso una valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale.

In questo scenario, notevole è la criticità legata al capitale umano qualificato ed alle cosiddette "green jobs" allorquando l'*agenda Europa 2020* – nell'ambito di un complesso programma per la promozione del capitale umano ad alta qualificazione – pone l'obiettivo del 3% del PIL nazionale in attività di ricerca con una crescita richiesta, per l'Italia, di circa 200.000 ricercatori, di cui i 2/3 nel settore privato.

La *green economy* da più parti viene effettivamente indicata come un'importante opportunità di mercato in un'ottica di innovazione tecnologica. Come accennato, l'*Agenda strategica Europa 2020* indica tra gli obiettivi della nuova governance europea il conseguimento del pacchetto "clima-energia" nonché il raggiungimento di modelli di produzione e consumo mediante "economie circolari, dove gli input nei processi produttivi si trasformino in output la cui vita alla fine del periodo generi materiali e scarti che vanno reimpiegati in successivi processi di produzione". Questa forma di valorizzazione del "risparmio" rappresenta certamente una "leva finanziaria su cui promuovere nuovi investimenti ad alto contenuto tecnologico" (Agostini, 2012).

Di qui l'importanza di "rimettere al centro il valore della *persona* riscoprendo il valore della solidarietà *intra* ed *inter* generazionale, che veda il costante impiego delle migliori risorse umane e conoscenze disponibili" (Traldi, 2012).

La crescita è possibile intervenendo sulla produttività delle imprese e del lavoro. Tale virtuosismo si accresce allorquando si riesca a rimuovere ostacoli di natura economica, finanziaria, fiscale e burocratica a carico degli operatori industriali. Ne discende l'esigenza di favorire un reale ed efficace piano infrastrutturale in coerenza con una nuova politica concorrenziale di produzione energetica.

Ridurre, quindi, il divario tra impresa e università/centri di ricerca al fine di favorire formazione *doing by doing*, il tutto in un percorso capace di ricostruire un sistema industriale incentrato su una politica industriale orizzontale e 'diffusa' e non già verticale e/o settoriale.

Sempre più insistentemente si sente da più parti che la crescita del Paese non può non passare per lo sviluppo del Mezzogiorno. La "questione meridionale" e la "questione industriale" sono fortemente interconnessi. Il ritardo strutturale che ancora caratterizza il Mezzogiorno è profondamente legato alla incompletezza di un tessuto produttivo complesso (che comunque fa registrare punte di eccellenza in diverse aree) (Cappellani, Padovani, Servidio, 2012).

La storia degli ultimi 70 anni ci insegna che efficaci interventi pubblici hanno favorito l'industrializzazione del sud avviando diversi processi di convergenza con il Centro-Nord. Il percorso di globalizzazione ha accentuato le difficoltà di un Mezzogiorno caratterizzato da un modello di specializzazione destinato a rincorrere lo sviluppo di competitività del mercato estero.

In definitiva, una oculata valutazione delle politiche industriali, sia regionali sia nazionale, può "offrire alcuni elementi di riflessione per ridisegnare un'azione attiva di politica industriale per il Sud, indicando alcuni obiettivi e possibili campi di intervento, che nella fase attuale di crisi possano contribuire a rilanciare una strategia di crescita necessaria per tutto il Paese, nella quale il Sud svolga un ruolo da protagonista" (Cappellani, Padovani, Servidio, 2012).

Quindi, è evidente *come e quanto* il nostro Paese sconti delle debolezze strutturali correlate all'organizzazione del mercato del lavoro, all'offerta di infrastrutture, all'accesso al credito da parte della PMI, al sistema regolatorio che disciplina le attività produttive, alla gestione operativa della pubblica amministrazione.

Cosa impedisce all'economia italiana di trovare la strada dell'innovazione diffusa, che contribuirebbe a rilanciarne la competitività? La risposta sta nelle deficienze accumulate negli ultimi 2 decenni in quello che l'OCSE definisce "il set di istituzioni, politiche e fattori che determinano il livello di produttività di un Paese". Altresi, Morelli (2012) evidenzia una "burocrazia soffocante, un accesso al credito ancora troppo difficoltoso soprattutto per le imprese appena nate, un fisco troppo pesante e infrastrutture non all'altezza del panorama europeo. Sono questi gli elementi su cui bisogna agire immediatamente per consentire al nostro sistema industriale di rinnovarsi in profondità".

In effetti, alcuni passi in questa direzione sono già stati compiuti, sia a livello nazionale che europeo. È certamente crescente l'attenzione verso start-up

ed innovazione, anche se il sentiero aperto con il Decreto cosiddetto ‘Crescita’ è ancora tutto da percorrere.

In definitiva, il “Piano della Commissione per il rilancio dell’industria europea, con l’implementazione dell’agenda digitale, il richiamo a maggiori investimenti in tecnologie “pulite” e la volontà di mettere a punto reti intelligenti, è un buon inizio, ma la vera sfida consiste nel non disperdere in mille rivoli le poche risorse a disposizione. Per fare ciò è necessario ripensare il sistema di allocazione degli incentivi in modo da renderli più proficui e inerenti al campo delle nuove tecnologie e della ricerca, riqualificare le aree industriali, sostenere le PMI, spingere affinché vi sia un più facile accesso al credito, all’innovazione, all’internazionalizzazione” (Morelli, 2012).

### 3. L’esperienza dei distretti industriali

Alla luce delle considerazioni sin qui fatte, anche la riconversione e la ristrutturazione dei distretti industriali italiani diviene un tema molto attuale e di sicuro interesse accademico, scientifico ed operativo. Sembrerebbe che tale tematica debba essere gestita solo con politiche inerenti la produttività delle imprese, la potenzialità commerciale dei prodotti, il marketing territoriale, ecc.; quasi del tutto trascurati sono, invece, gli aspetti finanziari della ristrutturazione. Nei fatti le imprese distrettuali italiane fanno ampio ricorso all’indebitamento bancario tradizionale, che non necessariamente è funzionale e coerente con tali obiettivi. Esistono, invece, una serie di strumenti alternativi, non sempre molto utilizzati, che sicuramente vanno nella direzione di coordinare interventi in rete, favorendo una interazione tra attori locali dello sviluppo, enti pubblici, imprese ed istituti di credito (Romeo, 2007).

Strettamente connesse al tema in questione sono, dunque, quelle variabili di politica industriale finalizzate a stimolare le aree cosiddette “in ritardo di sviluppo” con l’obiettivo di indurre la nascita di sistemi tecnologici in funzione e nel rispetto di linee programmatiche e d’intervento ben definite dagli organi di amministrazione; attori, questi ultimi, che non possono prescindere da enti di ricerca chiamati ad individuare la reale interconnessione tra i modelli teorici di sviluppo e gli effettivi processi operativi.

Qualcosa del genere potrebbe concretizzarsi mediante i settori tipici del *Made in Italy*; grazie, cioè, a moda, arredo-casa, prodotti dell’alimentazione mediterranea e meccanica tradizionale, se la bilancia commerciale Italiana ha presentato nella seconda metà degli anni ‘90, il terzo più importante attivo dopo quelli di Giappone e Germania. Senza il surplus commerciale del *Made in Italy*, pari a più di 75 miliardi di euro, l’Italia non riuscirebbe, infatti, a compensare i deficit per le materie prime, l’energia e settori quali la chimica e l’elettronica. L’ossatura portante del *Made in Italy*, che rappresenta i 2/3 dell’oc-

cupazione manifatturiera del nostro paese, è costituita da migliaia di piccole e medie imprese e oltre 200 distretti industriali. Questi ultimi detengono nei loro settori di attività rilevanti quote di mercato mondiale e sono chiamati, attraverso l'innovazione dei processi produttivi, dei prodotti e del marketing a rafforzarsi per affrontare in modo adeguato la sfida del nuovo millennio. Il *sistema paese* deve mettere nelle condizioni di poter operare efficacemente, riducendo i costi e le inefficienze della burocrazia, dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti anche attraverso incisive politiche di liberalizzazione (Quarzio Curzio A., Fortis M., 2000).

Nel processo di sviluppo in corso non si può prescindere da adeguate attività di indagine e di intervento mirate alla realizzazione di azioni integrate di crescita di un sistema produttivo. Interessante, in prospettiva, appare il modello dei cosiddetti *distretti multipolari*; essi considerano fondamentale la rete, ossia le interrelazioni su un territorio tra gli attori (economici e non) del sistema; le pratiche manageriali e, in particolare, la gestione delle risorse umane e la formazione; la tecnologia, con particolare riferimento, ancora una volta, alla formazione e al rapporto con l'Università e gli istituti di ricerca (Ferrari, 2007).

Non si sopravvive restando fermi, ma cambiando continuamente prodotti (*ciò che si fa*) e processi (*il modo di farlo*). Ma, è difficile realizzare i cambiamenti che servono quando riguardano non la singola impresa, ma l'ambiente e le risorse collettive: come formare le nuove professionalità che servono? Come integrare in modo civile gli immigrati da impiegare nella produzione? Come investire in risorse immateriali? Come governare i processi di delocalizzazione, sfuggendo al pericolo di avvitare tutta la subfornitura in una spirale di crisi? Insomma: la globalizzazione può anche essere un ottimo processo, ma solo se le sue valenze positive non vengono bloccate da "colli di bottiglia" che possano frenare la trasformazione dei distretti esistenti e rallentarne la velocità (Bonomi A., Rullani E., 2001).

In definitiva, la globalizzazione, la sfida con Cina e India, le nuove tecnologie faranno sparire i distretti italiani? E le reti tra imprese sostituiranno i *cluster* di casa nostra? Oppure i distretti italiani cambieranno ancora una volta "pelle"? E se la cambieranno, quali nuove strade percorreranno? Dare una risposta certa a tali quesiti potrebbe essere possibile allorquando si riesca a comprendere a fondo i reali percorsi evolutivi di tutti i distretti italiani. (Azzariti F., Candoni I., 2007). Le condizioni per rivitalizzare questi *cluster produttivi e tecnologici* appaiono sussistere; decisivi saranno nel breve periodo le politiche di *governance* che sottenderanno in maniera mirata l'intera loro evoluzione; è nel quadro di questi elementi che ci si appresta di seguito a delineare gli elementi caratterizzanti del contesto distrettuale pugliese.

Come noto, in un recente passato la Regione Puglia ha ridisegnato il futuro economico del proprio territorio, promuovendo il sistema produttivo regio-

nale attraverso una politica di intervento caratterizzata, per un verso, da una attenzione specifica ai distretti, produttivi e tecnologici, intesi quali strumenti di aggregazione strategica delle piccole imprese e di raccordo con il sistema della ricerca, e, per altro verso, da un articolato sistema di incentivi allo sviluppo ed alla creazione d'impresa, fortemente orientati all'innovazione.

#### 4. *Distretti produttivi: lo stato attuale*

Dopo gli anni in cui sembrava che i modelli della grande impresa taylorista e fordista fossero gli unici paradigmi della modernità industriale ci si è accorti che la dimensione media dell'impresa non è di per sé un indicatore univoco di efficienza e competitività.

È abbastanza evidente che in un momento storico in cui l'economia appare sempre più dominata dalle logiche della globalizzazione, si sta rafforzando l'attenzione sui sistemi produttivi locali formati da numerose piccole imprese. Dietro questo apparente paradosso tra la dimensione mondiale e quella locale si scorge il desiderio dei territori di governare il proprio sviluppo locale attraverso forme di imprenditorialità diffusa, capaci di dare vita a modelli competitivi di successo a livello mondiale senza tuttavia rinunciare ai legami forti con le risorse, le culture e le comunità locali (Ipres, 2010).

Il bisogno, ripetutamente palesato da parte del sistema economico, di una maggiore aggregazione delle imprese accomunate dalla vicinanza geografica e da una certa affinità nell'attività di produzione, sfocia nella definizione di due approcci alternativi nella sua concreta messa in atto: quella di *cluster* e quella di *distretto industriale*. Secondo alcuni studiosi tale differenza terminologica è imputabile esclusivamente alla differente provenienza geografica (per esempio, in Italia è usato più spesso il termine distretto, mentre il termine cluster è più diffuso nel nord-europa) e considerano che entrambi i concetti facciano riferimento alla medesima struttura analitica di riferimento. Altri ricercatori, invece, considerano il concetto di cluster molto lontano da quello di distretto definito secondo la tradizione marshalliana come forma di sviluppo locale, caratterizzata da un'elevata concentrazione spaziale e specializzazione settoriale delle imprese. Altri ancora si riferiscono ai clusters "regionali" o "nazionali" definendoli semplicemente come nuclei di aggregazione territoriale o amministrativa, privi di riferimenti spaziali e sociali e di uno specifico percorso di evoluzione storica (Ipres, 2011).

In Italia, con riferimento alle politiche industriali nell'ambito delle quali ha trovato sempre maggiore spazio, il distretto industriale è stato proposto dall'economista Beccatini (riprendendo l'idea di Alfred Marshall, 1879) come un'entità "socio-territoriale, caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali" (Beccatini, 1990).

L'ambito economico locale è divenuto negli anni più recenti particolarmente cruciale per i processi decisionali, di crescita e di capacità competitiva dell'impresa, che trova spesso nel territorio un elemento determinante per le proprie strategie (Ipres, 2010).

Un distretto produttivo, rappresentando uno strumento particolarmente incisivo per la promozione dello sviluppo locale e della competitività, identifica una rete di imprese legate tra loro per comparti produttivi o per filiere. Queste aziende svolgono, con il coinvolgimento delle istituzioni, attività collegate, anche se in territori non confinanti tra loro. Tra le istituzioni spiccano soprattutto le università, i politecnici e i centri di ricerca (oltre ad associazioni, enti e sindacati) che collaborando con le imprese possono produrre innovazione rilanciando sui mercati la competitività del tessuto produttivo pugliese (Sistema Puglia, 2013). Il maggior vantaggio competitivo che i distretti industriali hanno offerto ai territori in cui sono presenti e che ne ha permesso un sempre maggior interesse e diffusione, sta in alcuni aspetti chiave dei processi produttivi: rendimenti di scala crescenti, economie esterne locali, riduzione dei costi di transizione, riduzione dei costi di apprendimento grazie a processi locali di *learning by imitation* e *learning by emulation*, vantaggi competitivi derivanti dalla specializzazione territoriale iniziale (*first mover advantages*) e vantaggi che derivano dall'essere organizzazioni economiche (*customer-driven*) (Ipres, 2010).

L'efficacia delle politiche industriali fondate sui distretti, in termini di migliori performance, e la conseguente opportunità di vederle incentivate in misura sempre maggiore, emerge in maniera ancora più evidente dal confronto fra le imprese che vi aderiscono e quelle che si trovano in aree non distrettuali (Intesa Sanpaolo, 2012).

Dopo il crollo del 2009, infatti, mentre il fatturato delle aziende appartenenti ai distretti è cresciuto del 9,6% nel 2010 e del 5,8% nel 2011 nelle aree non distrettuali si sono registrati differenziali del 7,7% e 4,3%.

In particolare, le imprese dei distretti hanno ottenuto performance migliori in molti settori di loro specializzazione, ad eccezione della metallurgia, degli altri intermedi e dei mobili in cui si è avuto un differenziale favorevole alle aree non distrettuali.

Anche sul fronte dell'internazionalizzazione commerciale le imprese distrettuali hanno ottenuto risultati migliori di quelle non distrettuali confermando, nel 2011, una più elevata presenza all'estero con attività di export, in gran parte dei settori di loro specializzazione. La più alta diffusione di imprese che esportano può essere spiegata dalla presenza nei distretti di conoscenza condivisa sui mercati esteri; l'interazione continua tra attori distrettuali, infatti, innalza il grado di conoscenza sullo stato della domanda, sul funzionamento istituzionale e sull'organizzazione della rete di distribuzione dei paesi esteri.

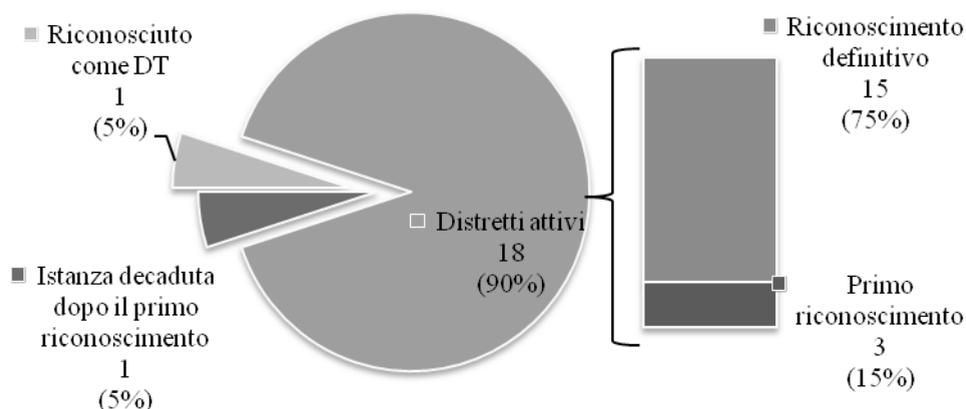
Infine anche in termini di propensione a brevettare esiste un differenziale importante a favore delle imprese distrettuali. Il numero di domande di bre-

vetto ogni 100 imprese è, infatti, pari a 45,1 nei distretti e a 32 nelle aree non distrettuali.

Specificamente, la Puglia ha inteso sviluppare elementi di salvaguardia delle specificità produttive con la legge regionale sui distretti produttivi (L.R. 23 del 3 agosto 2007, *Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi*) con la quale ha operato il riconoscimento di 15 di essi.

A questi vanno aggiunti, alla luce degli ultimi dati disponibili (2013) diffusi dall'Area Politiche per lo Sviluppo Economico, il Lavoro e l'Innovazione della Regione Puglia attraverso il portale per lo sviluppo e la promozione del territorio e delle imprese "Sistema Puglia", tre distretti di nuova istituzione che, ad oggi, risultano aver ricevuto soltanto il primo riconoscimento (si tratta dei distretti produttivi della Pesca e Acquicoltura Pugliese, della Puglia Creativa e del turismo pugliese).

Fig. 1 – Distretti produttivi in Puglia in relazione allo stato di avanzamento istruttorio



Fonte: Regione Puglia (2012). Elaborazioni IPRES (2013)

A questi, come mostrato nella figura 1, vanno ad aggiungersi ulteriori 2 distretti che hanno ricevuto il primo riconoscimento, uno dei quali ha visto poi decadere l'istanza di riconoscimento definitivo (distretto dei sistemi turistici di prodotto), mentre l'altro (distretto del farmaco) è stato riconosciuto come distretto tecnologico.

La dimensione dei distretti, in termini di soggetti aderenti è in crescita. Come mostra la tavola 1, infatti, tutti i distretti produttivi pugliesi che hanno ottenuto il riconoscimento definitivo risultano essere in crescita in termini di numerosità di soggetti aderenti rispetto al momento in cui hanno ricevuto il primo riconoscimento, ad eccezione di Informatica Pugliese (stabile) ed Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane (sembrerebbe in calo dai dati parziali disponibili).

Tav. 1 – Distretti produttivi in Puglia e soggetti aderenti

Distretti produttivi		Soggetti aderenti					Totale
		Imprese	Associazioni di categoria e sindacali	Enti locali, enti ed associazioni pubbliche, camere di commercio, ecc.	Associazioni private, fondazioni e consorzi	Università ed enti di ricerca	
Aerospaziale Pugliese	Pre riconoscimento	34	2	1	4	5	46
	Attuale	42	5	2	4	5	58
Legno e Arredo Pugliese	Pre riconoscimento	81	6	1	1	2	91
	Attuale	114	6	1	2	2	125
Edilizia Sostenibile Pugliese	Pre riconoscimento	124	14	2	0	10	150
	Attuale	181	19	2	0	11	213
Nautica da Diporto in Puglia	Pre riconoscimento	70	6	7	0	8	91
	Attuale	108	13	7	0	8	136
Filiera Moda Puglia	Pre riconoscimento	137	24	8	8	3	180
	Attuale	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	230
Logistico Pugliese	Pre riconoscimento	113	17	15	0	4	149
	Attuale	158	17	17	0	4	196
Nuova Energia	Pre riconoscimento	264	14	6	19	14	317
	Attuale	334	14	6	19	19	392
Lapideo Pugliese	Pre riconoscimento	189 (+8')	20	14	3	2	236
	Attuale	208 (+8')	20	14	3	3	256
Ambiente e Riutilizzo	Pre riconoscimento	123	4	5	15	6	153
	Attuale	141	4	5	21	6	177
Meccanica Pugliese	Pre riconoscimento	58	7	2	0	5	72
	Attuale	101	7	2	0	5	115
Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino	Pre riconoscimento	159	29	17	3	5	213
	Attuale	187	33	42	3	7	272
Informatica Pugliese	Pre riconoscimento	94	6	1	3	4	108
	Attuale	94	6	1	3	4	108
Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane	Pre riconoscimento	767	45	28	10	15	865
	Attuale	683	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***
Florovivaistico	Pre riconoscimento	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***
	Attuale	227	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***
Pesca e Acquicoltura Pugliese	Pre riconoscimento**	---	---	---	---	---	---
	Attuale	107	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***
Comunicazione, Editoria, Industria Grafica e Cartotecnica	Pre riconoscimento	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***
	Attuale	127	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***
Puglia Creativa	Pre riconoscimento**	---	---	---	---	---	---
	Attuale	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	207
Turismo Pugliese	Pre riconoscimento**	---	---	---	---	---	---
	Attuale	229	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***	n.d.***

Fonte: Regione Puglia (2012). Elaborazioni IPRES (2013)

\* servizi, studi di consulenza, progettazione \*\* distretti di nuova costituzione \*\*\* dati non disponibili.

Limitatamente a 3 distretti della Regione Puglia (Aerospaziale Pugliese, Filiera Moda Puglia e Meccanica pugliese), inoltre, l'Osservatorio nazionale distretti italiani rende disponibili, sul proprio sito web, ulteriori dati relativi ad aspetti caratteristici quali la numerosità di addetti e il valore delle esportazioni delle imprese che ne fanno parte. Tali dati, riportati sinteticamente nella tavola 2, fanno emergere anzitutto, per tutti e tre i distretti considerati la crescente partecipazione ai distretti da parte delle imprese che, dal 2007 al 2009 aumentano dal 50% del distretto della moda al 152% di quello della meccanica. Parimenti in tutti e tre i settori cresce anche il numero di addetti delle aziende inserite nei distretti, mentre si fa notare come la quasi totalità delle imprese di questi distretti continui ad essere di dimensioni inferiore a 50 addetti. Per quanto concerne la propensione alle esportazioni, infine, è il distretto aerospaziale l'unico dei tre a far registrare un differenziale positivo nel 2009 rispetto all'anno precedente.

Tav. 2 – Dati quantitativi su alcuni distretti produttivi pugliesi

	Aerospaziale Pugliese	Filiera Moda Puglia	Meccanica pugliese
N. Imprese (2009)	14	7.444	1.918
N. Imprese fino a 49 addetti (2008)	9 (75,00%)	4.618 (98,76%)	738 (96,98%)
N. Addetti (2008)	1.125	32.869	11.025
N. medio di addetti per impresa	80,4	4,4	5,7
Export 2009 (Ml Euro)	209	492	1.078
Var.% Imprese (2009/2007)	+75,00	+50,41	+152,70
Var.% Imprese fino a 49 addetti (2008/2007)	+50,00	-5,56	+1,10
Var.% Addetti (2008/2007)	+66,30	+2,11	+3,57
Var.% Export 2009/2008	+18,08	-31,86	-16,56

Fonte: Osservatorio nazionale distretti italiani (2012). Elaborazioni IPRES (2013)

Le politiche industriali basate sul ricorso ai distretti produttivi vengono costantemente incentivate da parte della Regione Puglia, attraverso la pubblicazione di appositi bandi volti al raggiungimento di opportuni obiettivi connessi all'attività caratterizzante del distretto stesso. A tal fine vengono stanziati con regolarità fondi regionali assegnati, poi, in tutto o in parte, sulla base della finanziabilità o meno dei progetti presentati dai soggetti afferenti i distretti.

Nello specifico, di seguito, vengono esaminate tre particolari iniziative:

1. "Partenariati regionali per l'innovazione"
2. "Bando TIC 2010"
3. Interventi di Formazione Continua per i Distretti produttivi.

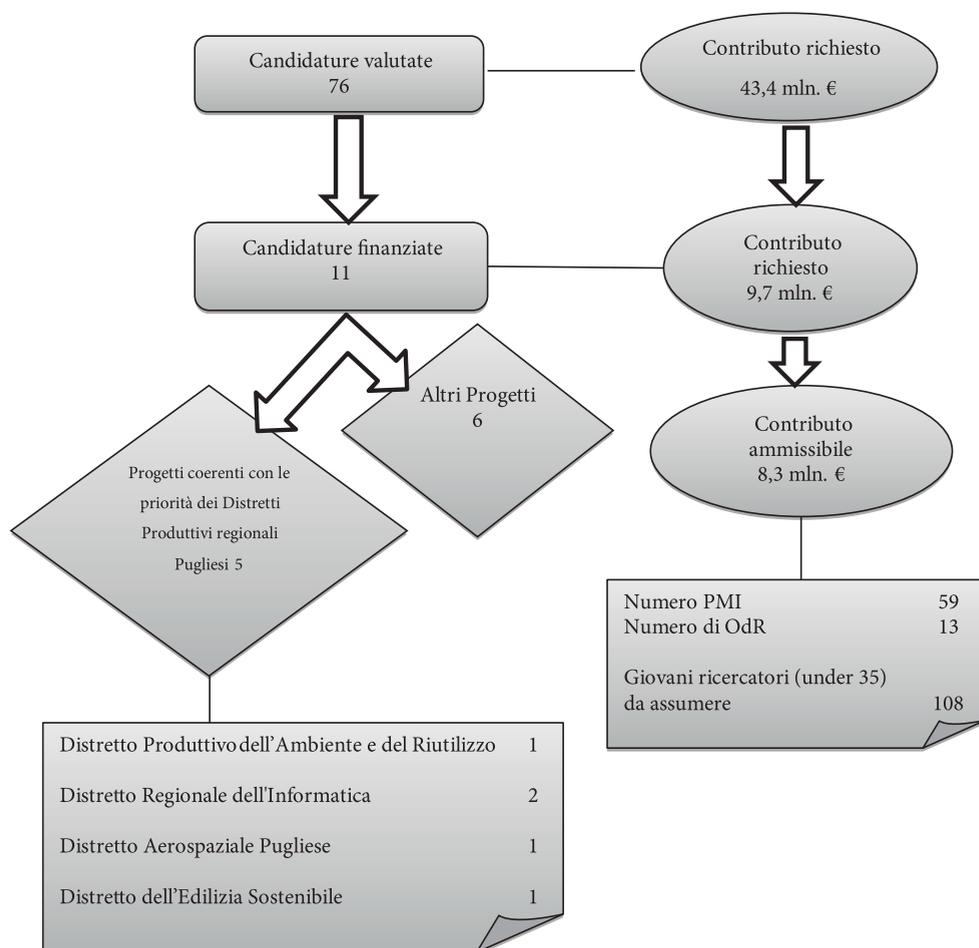
#### *"Partenariati regionali per l'innovazione"*

Con l'obiettivo di rispondere al meglio alla domanda di tecnologia dei clusters produttivi pugliesi, nonché delle eccellenze scientifiche pubbliche e pri-

vate, valorizzando l'impegno profuso e i risultati raggiunti nell'ambito della ricerca scientifica e con un coinvolgimento sempre maggiore di giovani ricercatori, anche nell'ottica di un miglioramento della sostenibilità ambientale, la Regione Puglia ha impegnato, in tale ambito, risorse finanziarie per un ammontare complessivo di 9 milioni di euro da destinare a piccole-medio imprese ed organismi di ricerca, di cui 3,5 milioni destinati a finanziare progetti coerenti con le priorità, in termini di Ricerca Industriale e Sviluppo Sperimentale, fissate dai Distretti Produttivi Regionali Pugliesi.

I risultati dell'iniziativa vengono riportati schematicamente nel prospetto in figura 2.

Fig. 2 – Partenariati regionali per l'innovazione: esiti delle valutazioni dei progetti



*“Bando TIC 2010”*

L'intervento favoriva la diffusione delle Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione (TIC) nelle operazioni produttive e gestionali delle PMI, attraverso l'acquisizione di beni e servizi di consulenza specialistica, con particolare riferimento ai servizi digitali avanzati. Nell'ottica di una più capillare diffusione delle TIC, la Regione Puglia ha finanziato, nel 2010, nell'ambito di tale bando, progetti per un ammontare complessivo pari a 6.801.442,11 euro. In relazione ai distretti di afferenza dei progetti finanziati, si ottiene la distribuzione riportata nella tavola 3.

*Tav. 3 – Bando TIC 2010: progetti e PMI per finanziati*

Distretti Produttivi	Ammontare dei progetti ammessi a finanziamento	Ammontare dei progetti finanziati	PMI beneficiarie	PMI accettanti	Numero dei progetti finanziabili	Numero dei progetti finanziabili
Comunicazione, Editoria, Industria Grafica e Cartotecnica	€ 1.915.804,76 (23%)	€ 975.082,96 (14%)	10	5	2	1
Legno e Arredo Pugliese	€ 966.910,00 (12%)	€ 966.910,00 (14%)	7	6	1	1
Logistico Pugliese	€ 1.842.902,26 (22%)	€ 1.432.902,25 (21%)	37	13	3	2
Edilizia Sostenibile Pugliese	€ 470.977,00 6%	€ 405.400,00 (6%)	13	6	2	1
Informatica Pugliese	€ 999.674,34 12%	€ 999.674,33 (15%)	5	5	1	1
Agroalimentare di qualità	€ 800.090,00 10%	€ 800.090,00 (12%)	5	5	1	1
Aerospaziale Pugliese	€ 831.382,58 (10%)	€ 831.382,57 (12%)	5	5	1	1
Filiera Moda Puglia	€ 390.000,00 (5%)	€ 390.000,00 (6%)	6	6	1	1
<b>Totale</b>	<b>€ 8.217.740,94</b>	<b>€ 6.801.442,11</b>	<b>88</b>	<b>51</b>	<b>12</b>	<b>9</b>

Fonte: Osservatorio nazionale distretti italiani (2012). Elaborazioni IPRES (2013)

*Interventi di Formazione Continua per i Distretti produttivi*

La Regione Puglia, al fine di migliorare le competenze organizzative e professionali degli addetti delle imprese afferenti ai sistemi produttivi e poterne adeguare le capacità di adattamento ed anticipazione ai mutamenti del mercato rafforzando la competitività del sistema economico e produttivo locale, ha previsto lo stanziamento di 10 milioni di euro per il finanziamento di una

serie di piani formativi destinati ai lavoratori occupati (anche come soci, collaboratori a progetto o apprendisti) presso un'unità produttiva ubicata in Puglia, ovvero i dipendenti in CIG/ CIGS/ e CIG in deroga.

Nel complesso, sono stati finanziati piani formativi per un ammontare di 6.662.212,49 euro, distribuiti fra quelli aziendali, settoriali e distrettuali secondo le misure riportate nella tavola 4, tenuto conto anche dei vincoli imposti dal bando.

*Tav. 4 - Interventi di Formazione Continua per i Distretti produttivi. Puglia.*

Piani formativi	Risorse stanziare nel bando	Risorse effettivamente assegnate
Aziendali	4.000.000,00 €	1.684.305,00 €
Settoriali	3.000.000,00 €	1.992.599,99 €
Distrettuali	3.000.000,00 €	2.985.307,50 €
<b>Totale</b>	<b>10.000.000,00 €</b>	<b>6.662.212,49 €</b>
		<b>TOTALE Imprese coinvolte -&gt; 173</b>
		<b>TOTALE Destinatari formazione -&gt; 6.007</b>

Fonte: Osservatorio nazionale distretti italiani (2012). Elaborazioni IPRES (2013)

## 5. *L'esperienza dei distretti tecnologici*

L'evoluzione tecnologica tende oggi a porre in discussione alcuni degli elementi che hanno caratterizzato il modello distrettuale, costringendo le imprese, il mondo associativo e le istituzioni locali a ripensare in modo sostanziale la loro presenza sul territorio. La convergenza fra reti di imprese sul territorio e rete telematica non costituisce un fenomeno spontaneo e scontato: al contrario, l'evidenza empirica mette in luce un ritardo strutturale nell'adozione di tecnologie innovative che appare, nel medio termine, difficilmente sostenibile dal punto di vista della competitività del sistema. Cosicché di grande interesse appaiono le cosiddette *comunità professionali in rete*, la logistica distrettuale, l'emergere di comunità verticali di settore che contribuiscono a definire i possibili orizzonti di una politica industriale profondamente rinnovata (Bertolini, 1995).

Le esperienze dei distretti tecnologici italiani, nella maggior parte dei casi, identificano fasi ancora di start-up. Per tale ragione non è possibile realizzare un diretto *benchmark* quantitativo sull'impatto che tali iniziative sono riuscite (e/o riusciranno) a produrre su scala regionale e nazionale. Tuttavia, alla luce della teoria economica sui *sistemi locali di innovazione*, si è comunque tentato di proporre una possibile metodologia di valutazione (Bossi, Scellato, 2005) articolata su tre distinti livelli. I) Una prima analisi di contesto è orientata a valutare le caratteristiche di un sistema regionale per la ricerca e l'innovazione, in cui il distretto è inserito. In questo caso i dati impiegati sono di natura

quantitativa e sono finalizzati a verificare la presenza locale di una massa critica di attività innovativa, di natura sia industriale che pubblica. Molti studi di caso riportati in letteratura denunciano, infatti, la limitata sostenibilità nel tempo e la scarsa efficacia di interventi di trasferimento tecnologico indirizzati su aree in precedenza del tutto sprovviste di requisiti minimi in termini di competenze scientifiche e di attività di ricerca industriale. II) Il secondo passaggio prevede una diretta analisi del grado di specializzazione dell'area del distretto sulle tecnologie di propria pertinenza rispetto ai valori medi nazionali; a tale scopo vengono utilizzate informazioni specificamente estratte (portafogli brevettuali, competenze scientifiche, progetti europei, finanziamenti MIUR). Il nuovo approccio si fonda, così, sull'osservazione di misure, come il numero e le caratteristiche dei progetti europei vinti, che si concentrano sulle competenze innovative del territorio, astraendo in parte dalla dimensione d'impresa. III) Il terzo aspetto concerne l'analisi qualitativa della completezza e dell'efficacia delle iniziative di *policy* e dei modelli di *governance* adottati per la gestione operativa dei distretti. A questo scopo viene proposta una matrice utile per identificare macro-aree di intervento e specifiche azioni concrete, sulla scorta anche di alcune *best practices* a livello internazionale. (Bossi G. - Scellato G., (2005).

Il processo, in definitiva, intende valorizzare la performance innovativa del settore privato, la quantità e qualità delle attività scientifiche condotte a livello regionale, la capacità di interazione pubblico-privato a livello regionale, l'impatto della finanza innovativa per l'innovazione.

Appaiono questi gli aspetti di cui tenere conto in fase di implementazione dei distretti tecnologici<sup>4</sup>; di qui l'esigenza di favorire ed incentivare attori specializzati sia nella generazione che nella implementazione di conoscenza innovativa di eccellenza.

---

<sup>4</sup> Nello specifico le fasi di tale valutazione comprendono:

A) Performance innovativa del settore privato. Questa dimensione è declinata su diversi indicatori, miranti a cogliere diverse caratteristiche del fenomeno innovativo. In particolare, le misure di produzione brevettuale forniscono una stima della capacità innovativa soprattutto della grande impresa presente sul territorio, mentre la propensione innovativa della media impresa è rappresentata attraverso dati survey (Community Innovation Survey dell'Unione Europea).

B) Qualità della ricerca scientifica regionale. La quantità e qualità del comparto della ricerca scientifica realizzata all'interno della regione è valutata tramite il numero di pubblicazioni scientifiche di livello internazionale. Tale indicatore è standardizzato rispetto alla popolazione residente all'interno della regione al fine di garantire una migliore leggibilità e comparabilità del dato.

C) Attitudine alla collaborazione su progetti di ricerca. La capacità di networking per la ricerca a livello regionale è misurata attraverso l'incidenza locale di progetti europei vinti da *main contractor* regionali.

D) Impatto della finanza innovativa. L'impatto locale della finanza innovativa è stimato attraverso l'incidenza a livello regionale dell'attività di investimento da parte di venture capitalist, sia nazionali che internazionali.

Con riferimento al contesto pugliese dei distretti tecnologici<sup>5</sup> - e come stabilito dal Protocollo d'Intesa del 25 giugno 2009 e dai successivi Accordi di Programma Quadro (APQ) siglati tra Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e le Regioni della Convergenza (Puglia, Campania, Sicilia, Calabria) - nel dicembre 2010 il MIUR ha avviato, nell'ambito del PON Ricerca e Competitività 2007-2013, un intervento rivolto allo sviluppo e al potenziamento di Distretti ad Alta Tecnologia e Laboratori Pubblico-Privato già esistenti e alla creazione di nuovi Distretti ad Alta Tecnologia e/o nuove Aggregazioni<sup>6</sup>.

Specificamente, nel titolo II, la valutazione delle proposte dei Piani Strategici ha confermato i quattro Distretti Tecnologici già operanti in Puglia e riconosciuti da un precedente Protocollo di Intesa MIUR - Regione Puglia, vale a dire:

- Distretto dell'Alta Tecnologia (DHITECH);
- Distretto della Meccatronica (MEDIS);
- Distretto Tecnologico nazionale sull'Energia (DiTNE);
- Distretto Agroalimentare (DARe)<sup>7</sup>.

Circa i Laboratori Pubblico-Privati esistenti, hanno superato la fase di valutazione:

- TEXTRA - Tecnologie e materiali innovativi per l'industria dei trasporti;
- MLAB - Bioinformatica per la diversità molecolare.

Altresì, con il titolo III, l'esito dell'istruttoria dell'Avviso ha individuato tre Aggregazioni<sup>8</sup> e due nuovi distretti tecnologici: il Distretto Tecnologico Aerospaziale (DTA) ed il Distretto Tecnologico "Salute dell'uomo e biotecnologie".

Nel dettaglio, il Distretto Tecnologico Aerospaziale (DTA) s.c.r.l. è stato costituito il 29 luglio 2009. I soci attuali sono: ALENIA, AGUSTA, AVIO, CMD, DEMA, SALVER, IAS, PLANETEK, ENGINSOFT, TECHNOLOGYCOM e ancora Università del Salento, Politecnico di Bari, Università di Bari, OPTEL, ENEA, CNR, CETMA.

<sup>5</sup> A tale proposito si ringrazia la dott.ssa Adriana Agrimi (Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione - Regione Puglia) per l'intera fornitura dei dati qui esposti.

<sup>6</sup> Appare fondamentale riuscire ad accrescere il livello di integrazione tra la rete dei distretti produttivi e quella dei distretti tecnologici; solo un'efficace 'azione sistema' potrà contribuire ad efficientare al meglio l'intero sistema produttivo ed industriale pugliese.

<sup>7</sup> Per approfondimenti si veda: Albino V., Messeni Petruzzelli A., Rotolo D., (2012), *Un modello di analisi dei distretti tecnologici: il caso della Puglia*, in "Puglia in cifre 2011", Cacucci, Bari.

<sup>8</sup> Le nuove aggregazioni pubblico-private sono:

- INNOVAAL - Aggregazione Pubblico-Privata per la Ricerca, Sviluppo, Sperimentazione e Validazione di Tecnologie e Servizi Innovativi per "l'Ambient Assisted Living".
- RISMA - Laboratorio pubblico privato per la ricerca integrata per il monitoraggio ambientale.
- RITMA - Rete per l'innovazione e le applicazioni dei materiali avanzati nell'industria manifatturiera italiana.

Il DTA, braccio operativo del Distretto Aerospaziale Pugliese (DAP), che è, invece, un distretto produttivo ai sensi della LR 23/2007, opera per la competitività delle produzioni aerospaziali pugliesi e per la riconoscibilità delle competenze e delle specializzazioni di ricerca e formazione nell'intero panorama nazionale ed internazionale. Esso guida la cordata dei distretti aerospaziali italiani che stanno costituendo un cluster tecnologico nazionale per poter affrontare la sfida dei grandi programmi europei (Ricerca *Horizon 2020*).

Il secondo nuovo distretto tecnologico, "Salute dell'uomo e biotecnologie", intende rispondere a due fondamentali esigenze sociali: da un lato quella dei cittadini che tutelano il proprio diritto di accesso a terapie sempre più avanzate e innovative, dall'altro, quella del mondo della ricerca e della produzione che deve dare risposta a tale domanda. Coordinato dall'Università di Bari, il distretto include tutte le competenze delle Università e dei centri di ricerca pugliesi in materia di biotecnologie per la salute e 19 imprese aventi stabile organizzazione in Puglia, tra cui 3 spin-off (Academica Life Sciences Srl, Green ChemLab srl e BiocomLab srl), 1 start-up (Soft Materials & Technologies - SM&T s.r.l), 12 tra piccole e medie imprese (Apuliabiotech scarl, Biotecgen srl, Farmalabor srl, Gelesis, ITEL Telecomunicazioni srl, Lio farmaceutici srl, Masmec spa, Medestea research & Production SpA, Pierre Srl, Scientech Corp. Srl, Sparkle Srl, I&T srl) e 3 grandi imprese (Sanofi-Aventis, Merck Serono, Exprivia S.p.A.).

## 6. Gli incentivi alle imprese

Relativamente a specifiche misure quali i contratti di programma, programmi integrati di agevolazione, aiuti alle imprese, star-up, etc. ed in funzione del prossimo Documento Strategico Regionale (DSR) 2014-2020 appare utile, di seguito, illustrare una breve rassegna di dati concernenti l'attuazione del Programma Operativo FESR 2007-2013 (Regione Puglia).

La lettura dei seguenti scenari - di fonte PugliaSviluppo (2013)<sup>9</sup> - aiuta a meglio delineare l'articolato percorso di 'smart specialization' avviato dalla Puglia in una logica di competitività, di ricerca e innovazione nonché di inclusione e sostenibilità.

### Contratti di programma

Con riferimento ai contratti di programma (Regolamento Regionale N.9/2008 e s.m. e i., Titolo VI) al 31 dicembre 2012 risultano presentate n. 58 istanze di cui n. 34 attive e n. 24 dichiarate inammissibili o decadute. Come noto, con la sottoscrizione del Contratto di Programma, i soggetti beneficia-

<sup>9</sup> A tale proposito si ringrazia il dott. De Vito (*PugliaSviluppo*) per l'intera fornitura dei dati qui esposti.

ri si obbligano, a pena di revoca totale delle agevolazioni, al mantenimento del dato occupazionale (ULA<sup>10</sup>) antecedente la domanda di agevolazione e dell'incremento occupazionale raggiunto per n. 3 esercizi solari successivi all'esercizio a regime.

Le 34 istanze attive prevedono di realizzare un incremento occupazionale a regime di 731,57 ULA passando da 11.171,63 ULA a 11.903,20 ULA. Esse riguardano investimenti pari a 965 milioni di euro (di cui € 808 milioni in attivi materiali e € 157 milioni in ricerca e sviluppo). Le agevolazioni concedibili sono pari a circa € 269 milioni di cui € 210 milioni in attivi materiali e € 59 milioni in ricerca e sviluppo; di contro, le agevolazioni erogate sfiorano gli 82 milioni di euro.

Specificamente, 13 delle 34 istanze attive presentate provengono da grandi imprese straniere e registrano il 34% degli investimenti agevolati (€ 324 milioni) ed il 33% delle agevolazioni concedibili (€ 89 milioni). Le imprese straniere sono soprattutto di origine tedesca, americana, francese, sud africana ed olandese. Le restanti n. 21 grandi imprese e n. 36 PMI sono imprese italiane con un ammontare di investimenti agevolati pari a € 641 milioni (66% del complessivo) ed un ammontare di agevolazioni concedibili pari a € 179 milioni (67% del complessivo).

Si precisa, altresì, che le 34 istanze attive interessano imprese che realizzano 65 programmi di investimenti nel territorio pugliese così distribuiti: n. 43 nella provincia di Bari, n. 11 nella provincia di Brindisi, n. 5 nella provincia di Lecce, n. 5 nella provincia di Taranto, n. 1 nella provincia di Foggia.

### **Programmi integrati di agevolazione**

Con i Programmi Integrati di Agevolazioni (P.I.A.) (Regolamento Regionale N.9/2008 e s.m. e i.), attraverso i quali vengono realizzati interventi per il sostegno di investimenti aziendali da realizzarsi nelle aree ricadenti nei Programmi Integrati Territoriali (P.I.T.), si garantiscono investimenti alle imprese per attività quali l'ampliamento della base produttiva, il trasferimento tecnologico, la ricerca industriale e lo sviluppo pre-competitivo, l'acquisizione di servizi reali, la formazione specifica e gli aiuti all'occupazione.

Al 31 dicembre 2012 risultano presentate n. 77 istanze di cui n. 43 attive e n. 34 dichiarate inammissibili, decadute o rinunciarie. Le 43 istanze attive (che interessano 49 imprese) prevedono di realizzare un incremento occupazionale a regime di 713,53 ULA passando da 3.451,22 ULA a 4.164,75 ULA.

Dei 52 programmi di investimento, 30 riguardano la provincia di Bari, 12 la provincia di Lecce, 6 la provincia di Taranto, 3 la provincia di Brindisi, 1 la provincia BAT. Schematicamente il contesto precipuo si presenta come segue.

---

<sup>10</sup> Per U.L.A. (unità lavorativa annua) si intende il numero medio mensile di dipendenti occupati a tempo pieno durante un anno; i lavoratori a tempo parziale rappresentano frazioni di U.L.A.

Tav. 5 - Ripartizione investimenti e agevolazioni concedibili per categorie

<b>Categorie</b>	<b>Investimenti € 292.865.114,94 di cui</b>	<b>Agevolazioni concedibili pari a € 109.901.549,16 di cui</b>
<i>Attivi Materiali</i>	269.867.587,66	97.862.004,08
<i>Risparmio Energetico</i>	1.157.570,00	289.392,50
<i>Ricerca Industriale e Sviluppo Sperimentale</i>	16.199.909,14	8.951.155,50
<i>Servizi di Consulenza</i>	4.749.998,14	2.358.972,08
<i>E-business</i>	890.050,00	440.025,00

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

Tav. 6 - Ammontare degli investimenti e delle agevolazioni concedibili distinti per provincia (€)

<b>Provincia</b>	<b>Totale</b>	<b>Attivi Materiali</b>	<b>Servizi di Consulenza</b>	<b>Risparmio Energetico</b>	<b>R&amp;S</b>	<b>E-business</b>
Bari	195.048.677,97	177.806.253,69	3.679.440,64	1.072.570,00	11.600.363,64	890.050,00
Brindisi	3.591.305,36	3.562.742,86	28.562,50	-	-	-
BAT	5.312.686,00	3.789.908,00	335.920,00	-	1.186.858,00	-
Lecce	57.529.120,83	56.610.733,33	333.700,00	-	584.687,50	-
Taranto	31.383.324,78	28.097.949,78	372.375,00	85.000,00	2.828.000,00	-
<b>TOTALE</b>	<b>292.865.114,94</b>	<b>269.867.587,66</b>	<b>4.749.998,14</b>	<b>1.157.570,00</b>	<b>16.199.909,14</b>	<b>890.050,00</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

Tav. 7 - Ammontare delle agevolazioni concedibili distinti per provincia (€)

<b>Provincia</b>	<b>Totale</b>	<b>Attivi Materiali</b>	<b>Servizi di Consulenza</b>	<b>Risparmio Energetico</b>	<b>R&amp;S</b>	<b>E-business</b>
Bari	72.932.472,69	63.845.450,89	1.802.173,33	268.142,50	6.576.680,96	440.025,00
Brindisi	1.419.830,39	1.405.549,14	14.281,25	-	-	-
BAT	2.275.341,50	1.390.667,60	167.960,00	-	716.713,90	-
Lecce	21.002.531,54	20.581.040,91	166.850,00	-	254.640,63	-
Taranto	11.408.499,04	9.776.691,54	207.707,50	21.250,00	1.403.120,00	-
<b>TOTALE</b>	<b>109.038.675,16</b>	<b>96.999.400,08</b>	<b>2.358.972,08</b>	<b>289.392,50</b>	<b>8.951.155,49</b>	<b>440.025,00</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

Le agevolazioni complessive erogate ammontano ad € 22,5 milioni di cui per attivi materiali € 21,3, per ricerca industriale e sviluppo sperimentale € 890 mila, per servizi di consulenza 241 mila euro e 82 mila euro per sviluppo dell'E-business.

### **Progetti integrati di agevolazione**

Con riferimento ai Progetti integrati di agevolazione (Regolamento Regionale N.9/2008 e s.m. e i. – Titolo IX), al 31 dicembre 2012 risultano pervenute n. 19 istanze, di cui n. 9 nella provincia di Bari, n. 4 nella provincia di Lecce, n. 2 nella provincia BAT, n. 2 nella provincia di Foggia, n. 1 nella provincia di Taranto, n. 1 nella provincia di Brindisi.

Esse prevedono di realizzare un incremento occupazionale a regime di 100,44 ULA passando da 667,04 ULA a 767,48 ULA e riguardano investimenti pari a circa € 70 milioni, di cui per attivi materiali 62,5 milioni di euro, per ricerca industriale e sviluppo sperimentale quasi 6 milioni, per servizi di consulenza € 1,1 milioni, per sviluppo dell'e-business 225 mila euro. Le agevolazioni richieste sono pari a € 32 milioni di cui attivi materiali 27,8 milioni, per ricerca industriale e sviluppo sperimentale € 3,7 milioni, per servizi di consulenza € 577 mila e per sviluppo dell'E-business € 112,5 mila euro.

### **PIA Turismo**

Con riferimento ai programmi integrati di agevolazione del comparto turistico (Regolamento Regionale N.36/2009 e s.m. e i. – Titolo III), al 31 dicembre 2012 risultano presentate n. 24 istanze di accesso di cui n. 10 attive e n. 14 dichiarate inammissibili o decadute. Le n. 10 istanze attive prevedono di realizzare un incremento occupazionale a regime di 255,24 ULA passando da 410,82 ULA a 666,06 ULA.

Le n. 10 istanze attive riguardano investimenti pari ad € 148,8 milioni di cui € 148,3 milioni per attivi materiali e 465 mila euro per acquisizione di servizi. Le agevolazioni concedibili sono pari a € 60 milioni di cui € 59,9 milioni per attivi materiali e 143,5 mila euro per acquisizione di servizi.

Le n. 10 istanze attive interessano 27 imprese, che realizzano n. 21 investimenti nel territorio; specificamente, n. 14 nella provincia di Lecce, n. 4 nella provincia di Bari, n. 3 nella provincia di Brindisi. Per la provincia di Bari il totale investimento è di 55,4 milioni di euro per quasi 22 milioni di agevolazioni, per la provincia di Brindisi il totale investimento è di 13,2 milioni di euro e 4,6 milioni di agevolazioni, per la provincia di Lecce il totale investimento è di 80 milioni di euro per 33,4 milioni di agevolazioni.

### **Aiuti agli investimenti iniziali alle microimprese ed alle piccolo imprese**

Ulteriore misura è quella concernente gli aiuti agli investimenti iniziali delle micro e piccole imprese (Regolamento Regionale N.9/2008 e s.m. e i. – Titolo II). Alla data del 31 dicembre 2012 risultano presentate complessivamente, a partire dal 23 aprile 2009, n. 2.339 istanze di accesso, con investimenti proposti per € 390 milioni; dei n. 2.339 progetti presentati, n. 48 sono stati dichiarati inammissibili, n. 73 hanno presentato formale rinuncia, n. 549 sono attualmente in valutazione e n. 1.668 sono stati ammessi alle agevolazioni (approvate dal Comitato Tecnico Regionale) con investimenti ammessi per

€ 260 milioni ed agevolazioni concedibili per € 55,9 milioni. Le ULA a regime saranno oltre 660 a fronte di circa 410 ULA di partenza.

Allo stato attuale, n. 1.708 iniziative hanno presentato richiesta di erogazione del contributo, in quanto hanno completato gli investimenti. Di esse sono state completate le procedure istruttorie per 1.143 iniziative con un contributo totale erogato pari ad € 36,3 milioni.

*Tav. 8 - Domande inviate, investimenti proposti e contributi concedibili per categoria*

Categorie	Domande inviate telematicamente con delibera	Investimento proposto (€)	Contributo concedibile (€)
a) artigiani	1.190	165.597.669,90	42.853.031,13
b) commercio	778	130.838.060,08	25.675.708,03
c) altro	371	93.496.839,58	13.347.818,25
<b>Totali</b>	<b>2.339</b>	<b>389.932.569,56</b>	<b>81.876.557,41</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

*Tav. 9 - Domande approvate, investimenti proposti e contributi provvisori per provincia*

Province	Domande inviate telematicamente con delibera	Investimenti proposti (€)	Contributo provvisorio (€)
Bari	1.152	198.349.228,36	41.930.336,83
BAT	173	29.061.209,69	6.383.670,26
Lecce	425	66.160.987,67	13.861.661,34
Taranto	232	39.449.864,78	7.793.694,68
Foggia	175	29.107.801,61	5.784.233,14
Brindisi	182	27.803.477,45	6.122.961,15
<b>Totali</b>	<b>2.339</b>	<b>389.932.569,56</b>	<b>81.876.557,41</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

*Tav. 10 - Domande approvate, investimenti ammissibili, contributi concedibili e intensità d'aiuto per categoria*

Categorie	Domande approvate dal Comitato Tecnico Regionale	Investimento ammissibile (€)	Contributo concedibile (€)	Intensità di aiuto
a) artigiani	838	108.729.678,11	24.326.333,32	22,37%
b) commercio	538	84.965.260,33	16.920.948,79	19,92%
c) altro	292	66.136.512,85	14.622.597,10	22,11%
<b>Totali</b>	<b>1.668</b>	<b>259.831.451,29</b>	<b>55.869.879,21</b>	<b>21,50%</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

*Tav. 11 - Domande approvate, investimenti ammissibili e contributo provvisorio per provincia*

Province	Domande approvate dal Comitato Tecnico Regionale	Investimenti ammissibili (€)	Contributo provvisorio (€)
Bari	817	133.136.987,30	28.314.661,70
BAT	134	20.155.505,61	4.422.961,26
Lecce	294	41.551.106,68	9.143.209,44
Taranto	163	25.928.618,05	5.469.249,91
Foggia	129	21.959.533,70	4.694.528,39
Brindisi	131	17.099.699,95	3.825.268,52
<i>Totali</i>	<i>1.668</i>	<i>259.831.451,29</i>	<i>55.869.879,21</i>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

### **Investimenti iniziali alle piccole imprese operanti nel settore turistico**

Per quanto riguarda gli aiuti agli investimenti iniziali alle piccole imprese operanti nel settore turistico (Regolamento Regionale N. 36/2009 e s.m.e.i. – Titolo II) al 31 dicembre 2012 risultano presentate complessivamente, a partire dal 15 marzo 2010, n. 109 istanze di accesso, con investimenti proposti per € 58 milioni; di tutti i progetti, n. 3 sono stati dichiarati inammissibili, 4 hanno presentato formale rinuncia, 26 sono attualmente in valutazione e 76 sono stati ammessi alle agevolazioni (approvate dal Comitato Tecnico Regionale) con investimenti riconosciuti per € 41,4 milioni ed agevolazioni concedibili per € 12,2 milioni. Delle 76 istanze approvate, 52 hanno presentato richiesta di erogazione del contributo, in quanto hanno completato gli investimenti. Per queste sono state completate le procedure istruttorie relativamente a n. 45 iniziative, per un contributo totale erogato pari ad € 6.044.156.

*Tav. 12 - Domande inviate, investimenti proposto e contributo concedibile per categoria*

Categorie	Domande inviate telematicamente con delibera	Investimento proposto (€)	Totale contributo concedibile (€)
a) ampliamento/ ammodernamento	68	41.592.232,22	12.556.004,00
b) riqualificazione immobile	17	10.374.073,37	2.935.465,38
c) stabilimenti balneari	24	6.106.821,06	1.915.055,45
d) approdi turistici	-	-	-
<i>Totali</i>	<i>109</i>	<i>58.073.126,65</i>	<i>17.406.524,82</i>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

Tav. 13 - Domande inviate, investimenti proposto e contributo concedibile per provincia

Province	Domande inviate telematicamente con delibera	Investimenti proposti (€)	Totale contributo provvisorio (€)
Bari	21	7.550.992,51	2.293.035,87
BAT	1	208.128,57	64.685,80
Lecce	39	21.166.983,67	6.392.162,94
Taranto	18	6.200.704,85	2.003.517,21
Foggia	22	14.840.221,13	4.588.935,54
Brindisi	8	8.106.095,92	2.064.187,46
<b>Totali</b>	<b>109</b>	<b>58.073.126,65</b>	<b>17.406.524,82</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

Tav. 14 - Domande approvate, investimenti ammissibili e contributo provvisorio per categoria

Categorie	Domande approvate dal Comitato Tecnico Regionale	Importo investimento ammissibile (€)	Totale contributo concedibile (€)
a) ampliamento/ammodernamento	46	29.890.541,37	8.929.162,22
b) riqualificazione immobile	12	8.936.380,06	2.475.698,00
c) stabilimenti balneari	18	2.568.549,69	782.710,28
d) approdi turistici	-	-	-
<b>Totali</b>	<b>76</b>	<b>41.395.471,12</b>	<b>12.187.570,50</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

Tav. 15 - Domande approvate, investimenti ammissibili e contributo provvisorio per provincia

Province	Domande approvate dal Comitato Tecnico Regionale	Importo investimento ammissibile (€)	Totale contributo concedibile (€)
Bari	14	4.233.470,42	1.143.307,34
BAT	1	207.678,57	77.414,67
Lecce	25	16.254.673,86	4.933.916,21
Taranto	12	4.040.148,20	1.252.829,08
Foggia	17	10.869.892,89	3.370.914,29
Brindisi	7	5.789.607,18	1.409.188,92
<b>Totali</b>	<b>76</b>	<b>41.395.471,12</b>	<b>12.187.570,50</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

### Start up di microimprese realizzate da soggetti svantaggiati

Circa le start up di microimprese realizzate da soggetti svantaggiati (Regolamento Regionale N. 25/2008 e s.m.e i.), al 31 dicembre 2012 sono state ricevute 1.076 istanze di accesso alle agevolazioni, presentate senza la necessità per i proponenti di sostenere costi rilevanti per la formalizzazione di aspetti quali la costituzione della società, l'affitto della sede, la stipula di contratti di finanziamento bancari. Tali aspetti sono richiesti alle imprese solo a seguito di approvazione della domanda, formalizzata, in media, entro 3 mesi dalla data di presentazione dell'istanza. Delle 1.076 istanze presentate, 716 sono non esaminabili, non ricevibili, inammissibili o decadute, 15 sono in corso di istruttoria e 345 sono state considerate ammissibili.

Delle 345 istanze ammissibili, 221 hanno già completato l'iter per ottenere la concessione delle agevolazioni. Le 221 istanze ammesse ad agevolazione prevedono spese pari a € 74,5 milioni, di cui € 32,4 per investimenti ed € 42 milioni per spese di gestione. Il totale agevolazioni concesso è pari ad € 31 milioni di cui € 16,3 in c/impianti ed € 14,7 in c/esercizio, 56 imprese hanno già concluso gli investimenti. Sono state erogate agevolazioni a favore di 89 imprese per un importo complessivo pari ad € 4,4 milioni. I 370 titolari e soci delle 221 imprese beneficiarie hanno previsto di assumere 827 nuovi addetti. Grazie agli aiuti concessi, 322 soggetti svantaggiati sono diventati imprenditori. Il 38,1% è rappresentato da donne, il 17,9% ha una età compresa tra 18 e 25 anni, il 12,1% ha una età compresa tra 26 e 35 anni, il 3,7% ha una età compresa tra 45 e 55 anni, il 2,9% ha una età fino a 35 anni con formazione professionale, il 12,5% identifica disoccupati di lungo periodo ed il 12,8% è privo di requisiti.

Tav. 16 - Distribuzione territoriale delle imprese beneficiarie.

Province	N° imprese	totale addetti previsti	contributo totale	totale spese previste
Bari	62	229	€ 9.211.917,18	€ 21.789.593,28
BAT	12	46	€ 1.801.688,20	€ 4.360.231,49
Brindisi	18	71	€ 5.483.360,60	€ 5.987.691,25
Foggia	35	130	€ 4.886.946,08	€ 11.716.018,15
Lecce	67	267	€ 8.999.473,89	€ 21.941.250,68
Taranto	27	84	€ 3.598.663,48	€ 8.688.592,22
<b>TOTALE</b>	<b>221</b>	<b>827</b>	<b>€ 30.982.049,43</b>	<b>€ 74.483.377,08</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

Tav. 17 - Ripartizione per settore delle imprese beneficiarie.

	N° imprese	totale addetti previsti	contributo totale	totale spese previste
Aerospazio	1	9	€ 296.653,83	€ 719.010,94
Agroalimentare	27	103	€ 4.239.695,19	€ 10.036.385,22
Artigianato artistico	7	19	€ 776.579,07	€ 1.746.066,87
Chimica	5	18	€ 879.875,37	€ 2.056.942,60
Edilizia	28	112	€ 4.167.109,76	€ 10.163.484,69
ICT - Produzioni cinematografiche	20	89	€ 2.941.211,16	€ 7.144.592,52
Legno arredo	8	24	€ 1.249.026,71	€ 2.952.785,91
Meccanica	20	80	€ 3.151.552,10	€ 7.528.319,97
Salute dell'uomo	2	7	€ 393.269,88	€ 930.743,62
Tessile Abbigliamento	21	77	€ 3.565.057,09	€ 8.973.285,35
Servizi	64	232	€ 7.698.360,14	€ 18.223.399,06
Assistenza sociale	7	28	€ 746.238,19	€ 1.808.808,48
Turismo	9	26	€ 738.473,36	€ 1.858.411,46
Commercio	2	3	€ 138.947,59	€ 341.140,39
<b>TOTALE</b>	<b>221</b>	<b>827</b>	<b>€ 30.982.049,43</b>	<b>€ 74.483.377,08</b>

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

### **Aiuti alle piccole imprese innovative operative e di nuova costituzione**

Con riferimento agli aiuti alle piccole imprese innovative operative e di nuova costituzione (Regolamento Regionale N. 20/2008 e s.m.e i.), al 31 dicembre 2012 risultano presentate n. 53 istanze di agevolazione di cui n. 32 per le nuove imprese innovative e 21 per le imprese innovative operative. Per le nuove imprese innovative le domande presentate risultano così ripartite per settore: agroalimentare (3), salute dell'uomo (2), materiali avanzati (4), sistemi di manifattura (3), ICT (12), ambiente (8).

Per le nuove imprese innovative sono state ammesse spese per circa 6,1 milioni di euro di investimenti e 7,6 milioni di gestione, che hanno generato un contributo ammissibile pari a 4,1 milioni con la previsione di 63 nuovi occupati. I 10 progetti agevolati si distribuiscono territorialmente come segue: n. 1 (agroalimentare) nella provincia di Brindisi, n. 1 (per sistemi di manifattura) nella provincia di Bari, n. 4 (ICT) di cui n.2 nella provincia di Bari e n. 2 nella provincia di Lecce, n. 3 (ambiente) di cui n.2 nella provincia di Bari e n. 1 nella provincia di Lecce, n. 1 (materiali avanzati) nella provincia di Taranto.

Per le imprese innovative operative sono state ammesse spese per circa 10 milioni di euro di investimenti e 10 milioni di gestione, che hanno generato un contributo ammissibile pari a 8,1 milioni con la previsione di 125 occupa-

ti. I 14 progetti si distribuiscono territorialmente come segue: n. 1 (aerospazio) nella provincia di Brindisi, n. 2 (salute dell'uomo) tra provincia di Bari e provincia di Lecce, n. 1 (materiali avanzati) nella provincia di Taranto, n. 1 (per sistemi di manifattura) nella provincia di Bari, n. 3 (ICT) di cui n.2 nella provincia di Bari e n. 1 nella provincia di Brindisi, n.5 (ambiente) di cui n. 1 per le province di Bari, Brindisi e Foggia, e n. 2 nella provincia di Taranto, n. 1 (agroalimentare) nella provincia di Bari. Le erogazioni complessive effettuate per le nuove imprese innovative operative e per le imprese innovative operative sono pari ad € 1,4 milioni.

A garanzia delle suddette misure sono sorti: il *Fondo di controgaranzia* ed il *Fondo Tranched Cover* di cui, nel box che segue si propone una sintetica struttura.

#### *Fondo di controgaranzia - DGR 2819 del 12 dicembre 2011*

<b>1) STRUTTURA DELLE OPERAZIONI</b>	
Attori economici coinvolti	CONFIDI e BANCHE con almeno uno sportello operativo nella regione Puglia
Beneficiari finali	MICROIMPRESE E PMI con unità locali ubicate nel territorio della regione Puglia
Finanziamento oggetto della controgaranzia	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Prestiti sottesi a investimenti iniziali</li> <li>· Prestiti per il consolidamento delle passività a breve</li> <li>· Prestiti finalizzati a spese per scorte, materie prime e prodotti finiti (nei limiti del 20% degli investimenti)</li> </ul>
Durata dei finanziamenti sottesi	Finanziamenti di durata superiore a 18 mesi e non superiore a 10 anni
Agevolazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Attraverso lo strumento della Controgaranzia si fornisce sostegno alla garanzia prestata dai Confidi in favore delle PMI e microimprese operanti in Puglia.</li> <li>· La Controgaranzia è concessa, ai soggetti richiedenti in misura non superiore all'80% dell'importo da essi garantito sui finanziamenti.</li> </ul>
Moltiplicatore	L'ammontare della controgaranzia concessa non deve essere inferiore a 10 volte la disponibilità del Fondo (c.d. rapporto di <i>gearing</i> )
Modalità di attuazione	Lo strumento è gestito dalla società <i>in house</i> Puglia Sviluppo.
<b>2) STATO DELL'ARTE</b>	
a.	Puglia Sviluppo S.p.A. ha emanato un Avviso pubblico per l'individuazione di Confidi autorizzati a certificare il merito creditizio di beneficiari finali nell'ambito di una misura di controgaranzia delle garanzie prestate in favore di microimprese e PMI, pubblicato in data 16 agosto 2012 (BURP n. 119).
b.	A seguito delle procedure di cui al su indicato Avviso sono stati selezionati i seguenti confidi:
i.	N. 1 Confidi iscritti nell'Elenco A (Confidi 107);
ii.	N. 2 Confidi iscritti nell'Elenco B (Confidi 106 autorizzati a seguito di procedura valutativa).

Fondo *tranché cover* - DGR 2819 del 12 dicembre 2011

1) STRUTTURA DELLE OPERAZIONI	
Attori economici coinvolti	BANCHE e INTERMEDIARI FINANZIARI con almeno uno sportello operativo nella regione Puglia
Beneficiari finali	MICROIMPRESE E PMI con unità locali ubicate nel territorio della regione Puglia
Caratteristiche dei portafogli creditizi	Finanziamenti iniziali ed innovativi, per spese per scorte, materie prime e prodotti finiti (nei limiti del 20%)
Agevolazioni	Garanzia del rischio di prime perdite su classi segmentate di portafogli creditizi costituiti da finanziamenti in favore di PMI e microimprese operanti in Puglia.
Risultati attesi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aumento volume finanziamenti verso PMI e microimprese.</li> <li>· Abbattimento del costo del credito per l'impresa finanziata e riduzione dei requisiti patrimoniali della Banca Originator.</li> </ul>
Modalità di attuazione	<p>Lo strumento è gestito dalla società <i>in house</i> Puglia Sviluppo. L'intervento del Fondo è attuato attraverso la costituzione in pegno di un <i>cash collateral</i> in favore della banca originator a garanzia del rischio di prime perdite sulla tranche junior, per una percentuale pari all'80% del valore nominale del credito.</p> <p>1° Fase: <i>short list</i> di operatori abilitati alla formazione del portafoglio creditizio.</p> <p>2° Fase: procedura ad inviti tra gli operatori idonei ricompresi nella <i>short list</i>, per assegnazione delle risorse a valere sul Fondo Tranché Cover.</p>
2) STATO DELL'ARTE	
a.	Puglia Sviluppo S.p.A. ha emanato un avviso pubblico per la selezione di soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività creditizia per la realizzazione di portafogli di finanziamenti da erogare a piccole e medie imprese operanti nella Regione Puglia, pubblicato in data 16 agosto 2012 (BURP n. 119).
b.	Nell'ambito di una procedura di evidenza pubblica, è stato selezionato un operatore finanziario a cui è stato chiesto di formulare un'offerta economica.
c.	All'operatore sono state aggiudicate risorse corrispondenti all'80% della tranche junior a valere sul portafogli creditizio proposto, per un importo pari ad € 3.200.000,00.
d.	<i>In itinere</i> le formalità per la sottoscrizione della convenzione e del contratto di pegno.

Fonte: PugliaSviluppo (2013)

## 7. Su innovazione, ricerca e sostenibilità

A sostegno di un percorso virtuoso che intende proiettare la Puglia verso uno "smart model", ovvero, di una regione intelligente e democratica capace di coniugare ricerca, innovazione e sostenibilità, nello scorso aprile 2013 sono state aggiudicate le risorse per i bandi *Apulian ICT Living Labs (laboratori viventi)* e *Pre-Commercial Public Procurement (appalto pre-commerciale)*. Gli oltre 6 milioni di investimenti complessivi - per entrambi gli interventi - sono stati ripartiti fra 19 progetti.

Nell'ambito degli *Apulian ICT Living Labs*, per la prima volta, l'utente diviene l'artefice di un processo fondato sulle proprie esigenze, trasferendo la ricerca dai laboratori alla vita reale.

Le proposte ritenute ammissibili sono risultate 11 e provenivano dalle Province di Bari (5), Lecce (5) e Foggia (1), per investimenti totali pari ad euro 4.638.116,00 di cui 2.339.053,00 per parte pubblica.

Diverse sono le esperienze in cantiere: un sistema robotico-multimediale per l'apprendimento personalizzato degli studenti dislessici, una digitalizzazione e pubblicazione dell'archivio storico di un comune nella forma '*open data*', un sistema unico e integrato di servizi turistici, erogati in modalità multi-dispositivo e multi-canale, un sistema di voto elettronico e sperimentazione di forme di *eDemocracy* volte a favorire meccanismi di comunicazione innovativa e interattiva tra Pubbliche Amministrazioni e cittadini, un sistema di *tracking spaziale e sensoristica avanzata* per la realizzazione di un sistema mini-invasivo negli interventi in laparoscopia.

Con l'appalto precommerciale (Pre-Commercial Public Procurement) la Regione guida, di concerto con le imprese, lo sviluppo di soluzioni tecnologicamente innovative dai primi stadi della ricerca fino allo sviluppo precommerciale di un prodotto. Si tratta in particolare di un Appalto Pubblico per la realizzazione di una serie di attività di ricerca e sviluppo finalizzate alla progettazione, produzione e sperimentazione di prototipi di prodotto/servizio non ancora idonei all'utilizzo commerciale.

In principio le proposte richieste dovevano riguardare due principali macroaree tematiche: "Assistenza e Inclusione" e "Sicurezza e Salute". L'esito della gara ha premiato 4 progetti nella prima area per un importo totale di oltre 656mila euro con il coinvolgimento di 10 imprese (singole e in raggruppamenti) e 4 progetti nella seconda area per un valore totale superiore ai 729mila euro con l'interessamento di 8 aziende (singole e in raggruppamenti).

## **8. Contratti di rete**

Come in precedenza accennato, simmetrico al concetto del distretto produttivo è quello di rete. Infatti, a differenza del primo, la rete non ha necessità di sottostare a vincoli di carattere territoriale e può mirare ad unire aziende anche distanti fra loro ma con obiettivi comuni. Ed è proprio nell'ottica del superamento di una datata concezione di distretto produttivo che da più parti si avverte una crescente propensione ai *contratti di rete* in un'ottica di sempre maggiore internazionalizzazione.

Il contratto di rete è un contratto stipulato tramite un atto pubblico o una scrittura privata autenticata con il quale più imprese perseguono l'obiettivo di accrescere la propria competitività e capacità d'innovazione; in definitiva,

sorge un programma comune con cui le imprese s'impegnano a collaborare attraverso lo scambio di informazioni e prestazioni di natura industriale, tecnica o tecnologica. In tal senso, le aziende pur rimanendo indipendenti possono realizzare progetti comuni diretti ad accrescere la capacità innovativa e la competitività.

Con il contratto di rete più imprenditori, quindi, perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese, ovvero, a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica, ovvero, ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa<sup>11</sup>.

Diversi studi (Confindustria, 2012) attestano che le reti di imprese possono dare un contributo significativo per competere ad armi pari sui mercati globali: i risultati, infatti, dimostrano che le imprese che hanno sottoscritto un contratto di rete hanno un miglior posizionamento strategico in termini di brevetti (14,8% contro 5,3%), investimenti esteri (45% dei casi a fronte del 25,2%) e certificazioni di qualità.

Sin dal 2009, quando ancora non era stato regolato dal punto di vista legislativo, lo strumento del contratto di rete è stato ritenuto un valido strumento per la crescita delle piccole e medie imprese.

Ed è in tale ottica che, a fronte degli attuali 523 contratti di rete italiani (con il coinvolgimento di 2.807 imprese), l'attuale presidente di Confindustria, Giorgio Squinzi, si pone l'obiettivo, entro il termine del suo mandato di presidenza del 2016, di arrivare a quadruplicarne il numero per raggiungere la quota di 2.000 contratti stipulati in tutto il Paese.

La Puglia, in particolare, con 34 contratti di rete stipulati, risulta essere la nona regione d'Italia, la prima del Mezzogiorno al pari della Campania, per diffusione di tale mezzo e le 115 imprese pugliesi coinvolte in tali contratti rappresentano il 4,1% del totale nazionale (nona regione d'Italia anche in questo caso).

---

<sup>11</sup> Fonte: *Distretto Agroalimentare di Qualità della Valtellina – Informativa sul Contratto di Rete*.

Tav. 18 – Contratti di rete e relative imprese coinvolte (novembre 2012)

	Contratti di rete stipulati (*)	Posizione nella graduatoria nazionale (*)	Imprese coinvolte	Quota rispetto al totale nazionale
<b>ITALIA</b>	<b>523</b>		<b>2.807</b>	
Mezzogiorno	126	4° (su 4 ripartizioni)	544	19,4%
Puglia	34	9° (su 20 regioni)	115	4,1%
Bari	24	11° (su 99 province)	71	2,5%
Brindisi	4	73° (su 99 province)	4	0,1%
Foggia	1	90° (su 99 province)	11	0,4%
Lecce	5	65° (su 99 province)	7	0,2%
Taranto	9	46° (su 99 province)	22	0,8%

Fonte: Unioncamere (2012). Elaborazioni IPRES (2013).

(\*) Poiché ogni contratto coinvolge più imprese, anche dislocate in province o regioni differenti, il totale dei contratti stipulati in un territorio non corrisponde alla somma di quelli stipulati nelle sue sotto-ripartizioni.

Con riferimento all'attività economica, a livello nazionale, è l'industria in senso stretto il settore che vede il coinvolgimento del maggior numero di imprese nei contratti di rete: ben 1.138, il 40,7% del totale. Nei servizi, invece, escluso il commercio, la quota è pari al 34,3% (959 imprese), la maggior parte delle quali (674) afferenti ai servizi per l'impresa. Di entità inferiore, invece, è il coinvolgimento delle imprese del settore commerciale (213 imprese, il 7,6%) e agricolo (153 imprese, il 5,5%).

## 9. Considerazioni conclusive

L'Italia si trova oggi a dover affrontare un periodo di crisi che difficilmente potrà superare senza il supporto della proprio 'impianto industriale-produttivo'. Certamente soluzioni provvisorie possono provocare risultati effimeri non veritieri e soprattutto non strutturali; occorre adottare una politica integrata, che tuteli, incoraggi e stimoli il dinamismo delle imprese italiane, attraverso l'approvazione e la promozione di nuove politiche di innovazione e concorrenzialità in tutti i settori del nostro sistema produttivo (Morelli, 2012).

Si impongono azioni ed interconnessioni con Regioni, Enti Locali, sistema delle Università ed Enti di ricerca finalizzate a sviluppare le condizioni, le azioni pilota e prototipali per la crescita di infrastrutture adeguate. Di qui l'esigenza e l'auspicio di costituire una *rete nazionale di ricerca e trasferimento*

*tecnologico* ramificata sul territorio, che metta a sistema le risorse, le infrastrutture di ricerca esistenti accessibile, partecipata dalle imprese e da programmi di ricerca e innovazione a qualsiasi livello.

Sebbene l'attuale crisi internazionale – ormai avviata oltre un lustro fa – abbia colpito (o lo stia ancora facendo) con maggiore intensità la politica industriale del Mezzogiorno, gli 'strumenti' di politica industriale brevemente tracciati sin qui possono/devono rappresentare - principalmente per le regioni meridionali, e per la Puglia in particolare - importanti 'leve' di sviluppo su cui puntare per una crescita economica sinergica e diffusa.

Economia, impresa, lavoro, rete ed ambiente non solo possono convivere, ma devono farlo; il valore della sostenibilità e della compenetrazione di questi fattori sarà il motore su cui costruire un'efficace ripresa, con conseguenti benefici sia in termini economici che occupazionali. Cosicché - in una logica di "sistema" e nella prospettiva del prossimo ciclo di programmazione (*fondi strutturali* 2014-2020) - diviene fondamentale riuscire a rafforzare l'interrelazione tra le amministrazioni, i luoghi della conoscenza e la rete di imprese. Questo percorso potrà rivelarsi tanto virtuoso nel superamento dei rischi delle nuove povertà e nel miglioramento della qualità di vita dei cittadini quanto più si riuscirà a canalizzare tutte le risorse disponibili (anche quelle europee) in un efficace circuito di crescita per l'intera regione.

### **Bibliografia**

- Agostini A., (2012), *Nuovi modelli di produzione e consumo*, Guest Thinker Area.
- Albino V., Messeni Petruzzelli A., Rotolo D., (2012), *Un modello di analisi dei distretti tecnologici: il caso della Puglia*, in "Puglia in cifre 2011", Cacucci, Bari.
- Antoldi F., (2007), *Piccole imprese e distretti industriali Politiche per lo sviluppo in Italia e in America Latina*, Il Mulino.
- ARTI, (2007), *Il Distretto Pugliese della Meccatronica – MEDIS*, Quaderno, numero di Giugno.
- Azzariti F., Candoni I., (2007), *Oltre il distretto: interviste, modelli aziendali e teorie di un fenomeno Italiano*, Franco Angeli.
- Balloni V., Cucculelli M., Iacopini A., 2000, *La politica industriale per distretto*, CoGIS, Roma.
- Becattini G., (1990), *Il distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, "Distretti industriali e cooperazione"
- Becattini G., (2000), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Svolgimento e difesa di una idea, Bollati Boringhieri.
- Beccatini G., (2008), *Distretti produttivi e Made in Italy, Le basi reali del rinnovamento Italiano*, Bollati Beringhieri
- Bertolini G., (1995), *Il governo regionale, Progettare la convergenza*, Franco Angeli.

- Bonacci, (2007), *Lo sviluppo organizzativo dei distretti industriali*, Il ruolo dell' ICT, Franco Angeli.
- Bonaretti P., (2012), *Per il rinascimento dell'Industria*, ASTER.
- Bonomi A., Rullani E. , 2001, *Rapporto sui principali distretti industriali italiani*, Confindustria dal Consorzio A.A.S.T.E.R.
- Bossi G. - Scellato G., (2005), (a cura di), *Rapporto di Ricerca Politiche Distrettuali per l'Innovazione delle Regioni Italiane*.
- Bossi G., Bricco P., Scellato G., (2006), *I distretti del futuro*, Una nuova generazione di cluster industriali fra innovazione e tecnologia, Sole 24 ore.
- Bronzini R., (2001), *Distretti industriali, economie di agglomerazione e investimenti esteri in Italia*, Banca d'Italia, Servizio Studi.
- Brusco S., 2008, *I distretti industriali: lezioni per lo sviluppo*, Una lettera e nove saggi (1990-2002), Il Mulino.
- Camuffo A., Grandinetti R., (2003), *Distretti industriali in evoluzione: il ruolo dei knowledge-intensive business service*, Università degli Studi di Padova.
- Cappellani L., Padovani R., Servodio G., (2012), *Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", a. XXVI, n. 3.
- Carlino C., Gatti D., Mingione G., Pugliese R., Ruggiero M., Zanchiello C., (2005), *Distretti tecnologici e sviluppo locale: l'esperienza dell'Imast*, Master in Local Development.
- Carnazza P., (2008), *Gruppi di imprese e sistema di relazioni in rete*, Quaderno n.150, Luiss.
- Carofoli G., (2003), *Impresa e Territorio*, Il Mulino.
- Celata F., 2006, *Sistemi di produzione, reti di imprese e cluster*, Università degli Studi di Roma.
- Corò G., Micelli S., (2007), *Distretti industriali come sistemi locali dell'innovazione: imprese leader e nuovi vantaggi competitivi dell'industria Italiana*, Università Cà Foscari.
- Cresta A., (2008), *Il ruolo della governance nei distretti industriali*, Un'ipotesi di ricerca, Franco Angeli.
- Creti A., Bettoni G., (2001), *Dai distretti ai metadistretti: una definizione*, Economia e Istituzioni.
- Davila T., Epstein M. (2006), *L'innovazione che funziona*, Shelton Robert. Ed. Sperling & Kupfer.
- Di Nardi G., (2006), *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Scritti di un economista meridionale, Il Mulino.
- Ferrari E., 2007, *Processi di sviluppo dei distretti multipolari, La gestione delle risorse umane per l'innovazione tecnologica e organizzativa*, Franco Angeli.
- Ferriani, S., Garnsey, E., Lorenzoni, G., (2007), "Imprinting, Deprinting, Reimprinting: A Process Theory of Intergenerational Learning and Spinoff Entry", Discus-

- sion Paper of Centre for Technology Management, University of Cambridge, ISBN: 1-902546-56-3.
- Florio M., (2011), *La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell'Unione Europea e nell'esperienza internazionale*, Vol. I-II "Principi e Metodi di analisi" Ed. Franco Angeli.
- Fortis M., 2008, *Banche territoriali, distretti e piccole e medie imprese, Un sistema Italiano dinamico*, Il Mulino.
- Grant, R., Romanelli E., Lipparini A., and Lorenzoni G. (2003) Who needs multinationals? Lessons from the open source software", in Birkinshaw, Ghoshal, Markides, Stopford, Yip (eds.), *The future of multinational company*, Wiley.
- Gualerzi D., (2006), *Distretti industriali: identità, sviluppo su base territoriale e analisi regionale*, Studi e note di economia 3/2006.
- Guelpa F., 2007, *I distretti industriali del terzo millennio: dalle economie di agglomerazione alle strategie di imprese*, Impresa e Territorio.
- Guelpa F., Micelli S., 2007, *I distretti industriali del terzo millennio*, Dalle economie di agglomerazione alle strategie d'impresa, Il Mulino.
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_it.pdf)
- <http://www.osservatoriodistretti.org>, 2013, portale del Osservato Nazionale dei Distretti Italiani
- <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/distretti>, 2013, Sistema Puglia Portale dell'Area Politiche per lo Sviluppo Economico il Lavoro e l'Innovazione Tecnologica della Regione Puglia
- Intesa Sanpaolo, 2012, *5° Rapporto annuale sull'economia e finanza dei distretti industriali*, dicembre 2012
- IPRES, (2010), *Distretti produttivi e distretti tecnologici: lo scenario pugliese*, di Grasso A., Mastrorocco N., Lombardi A., in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, Anno XXIV, 2010, n.4, il Mulino.
- IPRES, (2011), *Analisi degli indicatori di performance nei distretti tecnologici italiani. Il caso Puglia*, a cura di Mastrorocco N., Marseglia G., Gennaio-Aprile 2011
- Lazzeroni M., (2004), *Distretti tecnologici e sviluppo locale: metodologie di identificazione e di analisi*, Università di Pisa.
- Lipparini, A., G. Lorenzoni (2005) Organizing Around Strategic Relationships: Networks of Suppliers as Knowledge Generators in the Italian Motorcycle Industry, in K.O. Cool, J. E. Henderson and R. Abate (eds.), *Restructuring Strategy, Strategic Management Series*, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 44-67.
- Lorenzoni G., Hansen M.H., Hoskisson R.E., Ring P., (2001), Strategic capabilities of the transactionally-intense firms: leveraging inter-firm relationship, in *Competences relationnelles et Methamorphose des organisations* (Le Duff R. editor) Editions ESKA.

- Lorenzoni G., Lazerson M., 2006. Escaping the Manufacturing Cage: how leading firms transform industrial districts, in M. Ebers, P. Ring Smith, *Handbook of Interorganizational Relations*, Oxford University Press.
- Micelli S., 2000, *Distretti industriali e tecnologie di rete*, Progettare la convergenza, Franco Angeli.
- Morelli J., (2012), *Ritrovare la competitività attraverso l'innovazione*, Guest Thinker.
- Nouriel R., Mihm S., (2010), *La crisi non è finita*, Ed. Feltrinelli.
- Pennisi G., Scandizzo P., Scandizzo L., (1991), *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, Ed. Istituto Poligrafico dello Stato.
- Quadrio Curzio A., (2012), *Economia oltre la crisi. Come prevenire le recessioni, come assicurare benessere e prosperità*, Ed. La scuola.
- Realacci R., (2012), *Green Italy: Perché ce la possiamo fare*, Ed. Chiarelettere.
- Rizzi P., (2003), *Sviluppo locale e capitale sociale: il caso delle regioni italiane*, Università Cattolica di Piacenza.
- Rizzo L.S., (2004), *Sistemi produttivi locali e reti: alcune riflessioni teoriche, Per un'economia della conoscenza e delle 'intelligenze' a sostegno di una visione qualitativa dello sviluppo territoriale*, Ca' Foscari - Università di Venezia.
- Romeo G., (2007), *La finanza dei distretti industriali*, Inquadramento teorico e soluzioni operative, Franco Angeli.
- Signorini L. F., 2001, *Lo sviluppo locale*, Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industria, Donzelli, Roma.
- Traldi F., (2012,) *La "questione industriale" in Italia: una road map verso lo sviluppo sostenibile*, Magna Carta.
- Velardi M., D'amico F., (2006), *I distretti industriali come laboratori per politiche di sostenibilità territoriale*, Studi e ricerche Enea.
- Viesti G (a cura di), (2000), *Mezzogiorno dei distretti*, Donzelli.
- Viesti G., (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza.

# **Sezione territoriale**



## 5.

# Una via italiana alle “smart specialization”

*Andrea Granelli\**

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Smart Cities, tecnologie e cultura dell'innovazione; 3. Città e territorio: Smart Land; 4. Co-design dello sviluppo e programmazione partecipata; 5. Nuovi strumenti per l'innovazione; 6. Alcune buone pratiche; 7. Riflessioni conclusive.

### **1. Premessa**

Nel 2008, per la prima volta nella storia, la maggioranza della popolazione mondiale viveva all'interno delle città. Nel 1900 era solo il 13% e si prevede che entro il 2050 questa percentuale salga fino al 70%. Il fenomeno è diffuso su tutto il pianeta. Un centinaio di anni fa, meno di venti città nel mondo avevano una popolazione superiore al milione di persone, mentre oggi sono 450 e continueranno a crescere nel prossimo futuro.

Anche la regione Puglia rispecchia questo trend: con oltre 4.052.500 di abitanti rilevati alla fine del 2011, distribuiti su un territorio per lo più collinare, la Puglia è l'ottava regione più popolata in ambito nazionale. La regione denota un alto livello di urbanizzazione, infatti, il 62,2% dei residenti è distribuito nei 49 comuni con più di 20.000 abitanti, occupando in tal modo il quarto posto fra le regioni italiane; inoltre, nella regione si manifesta un'accentuata densità demografica (209,3 abitanti per kmq), più alta di quella nazionale (197,2)<sup>1</sup>.

Le città diventano dunque il luogo delle opportunità di sviluppo (culturali, sociali ed economiche) ma anche il luogo dei grandi problemi della contemporaneità portando con sé rischi di squilibri e disuguaglianze.

Con l'emergere dell'economia dei servizi le città non sono più solo il luogo del consumo ma anche il luogo della produzione della ricchezza; nelle città viene infatti prodotto più del 50% del Pil mondiale e questa percentuale cresce nei Paesi più sviluppati. Sono però anche il luogo di maggiore consumo di risorse. Pur occupando poco più del 2% della superficie terrestre in città viene consumato circa il 90% delle risorse prodotte nel mondo, come l'ener-

---

\* Kanso - Presidente

<sup>1</sup> *Atlante della competitività delle province e delle regioni*, Istituto Guglielmo Tagliacarne e Unioncamere, dicembre 2012.

gia. Nelle città infatti avviene il 70-80% del consumo energetico nazionale dei paesi OECD e gli edifici incidono per il 40% dei consumi energetici mondiali. Oltretutto nelle città vengono prodotti l'80% delle emissioni di gas serra.

## 2. *Smart Cities, tecnologie e cultura dell'innovazione*

Per cogliere le opportunità e al contempo limitare gli effetti negativi, le nuove tecnologie devono dare il massimo contributo possibile. Ma da sola la tecnologia è nuda e inanimata – anzi spesso un costo e un problema da gestire. Bisogna pertanto creare e diffondere un'autentica cultura dell'innovazione.

La sfida è che le nuove tecnologie, le nuove metodologie progettuali e i nuovi modelli di business al servizio della città siano davvero in grado di assicurare ai cittadini e ai lavoratori una migliore e sostenibile qualità della vita.

Le *città italiane* – e quelle pugliesi non sono da meno – presentano oltretutto alcune caratteristiche che le differenziano dalle grandi metropoli americane o dalle megalopoli dei paesi emergenti e che devono essere attentamente considerate nella progettazione di servizi e soluzioni per una città intelligente.

L'aspetto che forse più le caratterizza è il loro cuore antico, il centro storico e il patrimonio culturale diffuso: più che un limite verso la loro modernizzazione, è invece una straordinaria occasione per una forte caratterizzazione identitaria e può (anzi deve) diventare il laboratorio a cielo aperto dove sperimentare le tecnologie e le soluzioni più avanzate. Ora, l'identità di una città è importante, per molti motivi, essendo le città perennemente in competizione tra loro per le risorse comunitarie, per i talenti e per i turisti.

Ma vi sono altri aspetti specifici delle nostre città: l'essere organizzate attorno alle piazze, la forte dimensione turistica, la diffusione della cultura imprenditoriale artigiana e del commercio al dettaglio, una visione tutta nostra del welfare (a partire dalla forte presenza del terzo settore e del mondo del volontariato), una cultura dell'alimentazione che si forma nel continuo dialogo e scambio "città-cibo" e che viene influenzato anche dalla natura che circonda la città, trend rafforzato dalle nuove sensibilità legate ai temi ambientali e alla filosofia del "KM zero".

Il fenomeno delle Smart Cities è quindi una grande occasione anche per l'Italia e per la regione Puglia, purché si riparta non dalle tecnologie e le loro promesse, ma dalle vocazioni delle città e dalle opportunità (o problematicità) già chiaramente manifeste. Non si tratta di creare vetrine tecnologiche sfavillanti ma di rafforzare la vocazione della città e farne occasione concreta per una profonda rigenerazione.

Il tema va però affrontato nel modo giusto. Non deve essere una pallida imitazione dei modelli di Smart Cities di derivazione americana (e oramai di gran moda), dove connettività ICT "dovunque a prescindere dall'uso", auto-

mazione spinta, potere maieutico degli open data e “smartness” delle macchine costituiscono gli aspetti fondativi dando alle tecnologie digitali un potere quasi magico. Ma piuttosto l’occasione per riflettere a fondo sul futuro delle nostre città, riunendo attorno a tavoli progettuali i principali attori (non solo decisori e fornitori) per cogliere a pieno le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie ma in piena armonia con la storia, le tradizioni e le vocazioni locali. Non solo efficienza energetica, dunque, né riduzione dell’inquinamento, controllo della sicurezza o mobilità sostenibile, ma anche valorizzazione dei centri storici, creazioni di strade del commercio, nuove soluzioni di welfare, filiere corte alimentari.

L’“intelligenza” di una città è il risultato integrato di una dimensione progettuale – capace di fare dell’innovazione, dell’accessibilità, della sostenibilità, della condivisione il perno del proprio organizzarsi, strutturandosi in funzione di uno sviluppo sostenibile e di una maggiore facilità di accesso e qualità della vita per cittadini e lavoratori – e di una nuova sensibilità e comportamento di chi la città la vive e la frequenta: cittadini, pendolari, turisti. In altre parole, l’intelligenza urbana si deve tradurre in innovazione sociale.

Questo modello potrebbe anche diventare una sorta di guida a cui gli sforzi pianificatori e progettuali urbani dovrebbero tendere, dove innovazione e tradizione, attività culturali ed economiche, imprenditoria for-profit e iniziative sociali convivono in maniera armonica; dove l’esigenza di una mobilità urbana efficiente e sostenibile si integra in maniera naturale con grandi aree pedonali; dove il controllo dell’inquinamento e la conseguente chiusura al traffico automobilistico dei centri storici ripropone la validità della città a misura d’uomo (che ha visto la sua genesi e soprattutto il suo pieno sviluppo nell’area mediterranea); dove l’*agorà* e i “centri commerciali naturali” ritornano ad essere il centro naturale della città.

### 3. Città e territorio: Smart Land

L’importanza del tema Smart Cities si origina dalla rinata centralità del territorio (urbano, ma non solo). Questa visione (ri)mette infatti al centro dell’agenda economica, politica, scientifica, sociale e culturale la piena valorizzazione del territorio, assumendolo nella sua multidimensionalità e forzando dunque un nuovo processo di pianificazione delle risorse (*in primis* le infrastrutture di nuova generazione) che ne massimizzi il ritorno economico, sociale e culturale. È quindi un problema ad hoc per ogni porzione di territorio in cui la città viene divisa.

Resta comunque vero che in questa fase il focus dei processi di infrastrutturazione (prevalentemente di tipo digitale ed energetico) sono le zone antropizzate del territorio italiano. Per completare il quadro e cogliere un aspetto

tipico del nostro territorio si dovrebbe però introdurre un ulteriore capitolo progettuale – che potremmo chiamare *Smart Land* – dove affrontare e declinare il rapporto tra innovazione/nuove infrastrutture materiali e immateriali e quell'importantissima parte del nostro territorio dove domina la natura: il territorio agricolo e il paesaggio naturale.

Come noto, nel territorio della regione Puglia il paesaggio e le produzioni agricole sono parte integrante della sua identità; molto significativo appare infatti il ruolo del settore primario (2° posto fra le regioni italiane per numero di imprese con oltre 86.000 unità), che incide sul totale dell'economia in misura sensibile (22,3%), più che nel resto del Paese (13,7%)<sup>2</sup>; pertanto il concetto di *Smart Land* ben coglie le istanze di innovazione e infrastrutturazione riconducibili a questo territorio.

Per i settori di riferimento (agricolo, turistico) il rapporto con le tecnologie continua ad essere timido e spesso impacciato; soprattutto il settore agricolo deve uscire dalle strette di una contrapposizione spesso troppo strumentale e banalizzata fra cibo naturale e tecnologia pericolosa e affrontare temi più ampi e strategici, cogliendo le straordinarie opportunità che le tecnologie offrono (e l'Expo 2015 di Milano sarà certamente il palcoscenico mondiale dove ciò avverrà).

Pensiamo per esempio alla tracciabilità alimentare, al monitoraggio della sostenibilità ambientale di specifiche coltivazioni, alla catena del freddo e alla logistica merci dai luoghi della coltivazione fino agli snodi intermodali di trasporto, all'innovazione nel packaging alimentare, alla gestione e riutilizzo dei rifiuti biologici fino al controllo climatico e alla catena corta fra produzione agricola e consumo urbano. Questi argomenti saranno certamente il cuore di Expo 2015 e a questo appuntamento l'Italia deve arrivare preparata e con un racconto che unisca in maniera armonica la storia e specificità del nostro territorio con le frontiere della tecnologia, perché è nella giusta armonizzazione fra tradizione e innovazione che si gioca il futuro della nostra economia.

E in questo ambito il territorio non antropizzato può essere uno straordinario laboratorio dove sperimentare nuove infrastrutture (energetiche, logistiche, digitali, sensoristiche, ...), nuovi meccanismi aggregativi fra aziende in grado di irrobustire le filiere alimentari, nuove metodologie per il marketing territoriale.

Potremmo dunque rileggere la regione Puglia secondo tre macro segmenti specifici: la macro-regione metropolitana centrata sulla città di Bari; il tessuto urbano delle città medio-piccole, spesso caratterizzate da una marcata identità storico-culturale ma aggregabili in cluster in grado di valorizzarne il patrimo-

---

<sup>2</sup> *Atlante della competitività delle province e delle regioni*, Istituto Guglielmo Tagliacarne e Unioncamere, dicembre 2012.

nio di risorse e le “terre di mezzo”, la dimensione più marcatamente agricola o paesaggistica.

Il caso della città di Bari viene approfondito in uno specifico capitolo di questo volume. Della componente più naturalista della regione Puglia e della sua necessaria missione a diventare “Smart Land” abbiamo già parlato. Rimane una breve riflessione sui cluster di città medio-piccole. Prima però alcune considerazioni di carattere generale.

#### 4. Co-design dello sviluppo e programmazione partecipata

Le cose da fare sono dunque molte e richiedono articolazione e integrazione e soprattutto che gli amministratori comprendano in profondità la portata economica, sociale e culturale dell’innovazione che il fenomeno Smart Cities può mettere a disposizione. Come dicevamo il punto di partenza è innanzitutto il contesto.

In Puglia il livello della dotazione infrastrutturale, per esempio, risulta inferiore alla media nazionale; fatta pari a 100 la media nazionale la regione si attesta a 90,5 dell’indice generale del 2011. Un sicuro fattore di disagio è rappresentato dalla sottodotazione di collegamenti stradali (75,5), nonché dalla marginalità riscontrata per gli scali aeroportuali (64,8). Sono carenti i servizi di produzione e distribuzione di energia elettrica (89,4), e le reti bancarie (75,4).

Gli indicatori di qualità della vita per i quali la Puglia si colloca in posizioni di sofferenza sono: la percentuale di rifiuti raccolti in maniera differenziata, pari al 14,6%, che collocano la regione solo al sedicesimo posto nel contesto delle regioni italiane; tra l’altro con una produzione di rifiuti procapite pari a 525,5 kg che attesta la regione ottava nel Paese.

Il tasso di attività della regione (forza lavoro diviso popolazione residente) si attesta al 51,4% a fronte del 62,2% medio nazionale.

L’indicatore occupazionale rilevato per il 2010 si attesta al 13,5% con circa 191.500 persone in cerca di occupazione; mentre nell’ultima rilevazione disponibile relativa al 2011, l’indice colloca la regione al 13,1% con circa 186.400 persone in cerca di occupazione<sup>3</sup>.

La priorità è dunque il contrasto di queste criticità; ma devono essere *preparate e messe in opera anche le precondizioni* che facilitino la progettazione di soluzioni innovative e la conseguente adozione diffusa, altrimenti la progettualità risulta inefficace e, in generale, effimera. Tra queste precondizioni, le più critiche sono, ad esempio, i nuovi sistemi di misurazione (e relative me-

---

<sup>3</sup> *Atlante della competitività delle province e delle regioni*, Istituto Guglielmo Tagliacarne e Unioncamere, dicembre 2012.

triche) che mettano in luce e traccino i fenomeni urbani critici e una progettazione autenticamente partecipata, ma non demagogica, guidata, indirizzata dunque con “delicatezza” e in maniera saggia, ma ascoltando con attenzione le voci “dal basso” anche quando sono disarticolate.

La sfida per l'introduzione di nuove tecnologie e servizi innovativi per il territorio è strettamente condizionata dalla costruzione e messa in opera di un meccanismo partecipato di individuazione delle priorità e progettazione degli interventi che identifichi le aree e le attività ove intervenire, definisca i macrofabbisogni e le relative motivazioni e – insieme ai fornitori – costruisca possibili approcci alla loro soluzione, eventualmente chiarendo meglio o modulando i bisogni che emergono dal territorio e dalla sua collettività.

È importante quindi individuare e adottare un processo di co-design per limare i disagi sociali e valorizzare l'identità del territorio pugliese, possibile anche grazie ai nuovi strumenti digitali che consentono la progettazione partecipata - anche fra persone disperse sul territorio - e una condivisione di informazione e conoscenza facile e strutturata.

Il punto di partenza è comunque immaginarsi come dovrà (e potrà) essere il territorio – soprattutto nella sua dimensione economica – nel prossimo futuro e cosa dovranno fare le amministrazioni locali per rafforzare la sua vocazione economica, culturale e sociale. I temi aperti e su cui occorre una specifica progettualità sono molti:

- trasformare il concetto di Smart Cities – che ha avuto il pregio di mettere questi temi nell'agenda politica e allocare risorse finanziarie – in un nuovo modo per pianificare l'innovazione e infrastrutturare il territorio;
- “prioritizzare” gli interventi e orientarli verso un rafforzamento della vocazione economica, sociale e culturale del territorio (senza pensare a una semplice imitazione dei modelli americani) per garantire la massima ricaduta economica e sociale sul territorio stesso;
- formare la tecnostruttura e la classe dirigente delle amministrazioni cittadine per consentire loro di comprendere, scegliere e gestire le nuove tecnologie e i relativi processi e comprendere le varie dimensioni dell'innovazione (si pensi, ad esempio, al caso degli appalti che per la loro intrinseca complessità e specificità risentono delle maggiori competenze dei fornitori, i quali incidono direttamente sui capitolati);
- coinvolgere fattivamente le associazioni di categoria e il tessuto imprenditoriale della regione per identificare le soluzioni più efficaci per irrobustire il tessuto produttivo del territorio.

Solo così le Smart Cities/Land possono diventare una occasione di crescita; e di occasioni ce ne sono già state e ce ne saranno. Già nei bandi PON R&C 2007-2013 emessi lo scorso marzo per le regioni dell'obiettivo Convergenza il tema delle Smart Cities era centrale: «*Il progetto “città intelligenti” (Smart Cities) rappresenta un fondamentale punto focale di coordinamento di diverse*

*strategie di settore, finalizzato a restituire coerenza e sistemicità all'articolato e spesso confuso sistema di politiche nazionali per la ricerca e l'innovazione. In particolare il progetto Smart City Nazionale può costituire una piattaforma di integrazione sia tra le politiche di diversi Ministeri sia tra i diversi livelli della pubblica amministrazione, contribuendo alla linearizzazione, alla semplificazione ed al coordinamento della governance degli strumenti di sostegno all'innovazione. In questa ottica, e per i suoi contenuti specifici, la piattaforma di progetto Smart City deve essere considerata parte integrante dell'agenda digitale».*

D'altra parte si tratta di una direzione già delineata da Bruxelles. La strategia Europa 2020 punta infatti a rilanciare il sistema economico e sociale europeo promuovendo una crescita intelligente, sostenibile e solidale basata su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee.

*«Nel documento Europa 2020 si sottolinea la necessità di agire tutti insieme con urgenza, in modo coordinato e sinergico, per mettere in atto tutte le misure e le iniziative necessarie a fare dell'Europa un'economia basata sulla conoscenza come alternativa al declino - l'iniziativa Smart Specialisation si inserisce in questa logica mirando in particolare a coinvolgere direttamente le Regioni e i Comuni Europei sostenendoli a definire le proprie strategie di sviluppo in funzione delle quali identificare le aree e i temi prioritari su cui concentrare, attraverso un approccio di sistema, gli interventi».*

È necessario dunque aver presente quelli che sono gli orientamenti sia nazionali che europei in merito alla ricerca e innovazione tecnologica per “ri-leggerli” nel contesto pugliese e poter beneficiare dei contributi pubblici che saranno messi a disposizione in tale ambito.

## **5. Nuovi strumenti per l'innovazione**

Fra i principali strumenti a sostegno dell'innovazione sono tre quelli che possono modificare positivamente il processo di innovazione tecnologica di città e territori: i JPI, il Pre-commercial Public Procurement e i Living Lab. Vediamoli rapidamente.

Il nuovo programma europeo *Horizon 2020*, relativo al periodo 2014-2020, che ingloba il Settimo Programma Quadro di Ricerca (7PQ), il Programma Innovazione e Competitività (CIP) e l'Istituto per l'innovazione e la tecnologia (IET), si basa su tre pilastri: ricerca scientifica e tecnologica, competitività e sviluppo sociale. I “Programmi congiunti” (JPI, Joint Programming Initiative) rappresentano nuovi strumenti di intervento comunitario; lanciati alla fine del 2008, essi prevedono l'impegno degli Stati Membri e Associati a definire una visione e un piano strategico di ricerca condivisi, al fine di rispondere alle sfide che la società europea dovrà fronteggiare in settori strategici. Tra i JPI lanciati nel 2008 figura anche quello relativo al “Cultural Heritage & Climate

Change” (peraltro a guida italiana) che ben si adatta al tema dei centri storici delle città d’arte.

Accanto agli strumenti di sostegno all’innovazione dal lato dell’offerta (volti a stimolare la R&S) l’Unione Europea ha riconosciuto la necessità di operare anche sul versante della domanda pubblica qualificando la Pubblica Amministrazione stessa come importante driver di innovazione; infatti la Pubblica Amministrazione esprime attraverso *gli appalti pubblici un’importante domanda di acquisito di beni e servizi corrispondente a circa il 19% del PIL europeo* e si trova a dover erogare servizi sostenibili e di elevata qualità, che spesso richiedono soluzioni innovative.

È stata sviluppata, quindi, una nuova generazione di strumenti pubblici a sostegno dell’innovazione, volti ad accompagnare l’investimento in ricerca, che non richiedono risorse finanziarie aggiuntive, ma fanno leva su una riqualificazione della spesa pubblica per rendere l’azione della Pubblica Amministrazione e il suo impatto sulla competitività del sistema più efficace.

In quest’ottica sono state identificate due possibili tipologie di procurement finalizzato all’innovazione attivabili da parte dell’operatore pubblico.

*L’Innovative Public Procurement o Public Procurement of Innovation*, public procurement di prodotti e servizi innovativi, è rivolto da una parte a qualificare maggiormente gli acquisti della Pubblica Amministrazione ed i servizi offerti dalla stessa, dall’altra a utilizzare gli acquisiti pubblici come politica di innovazione, favorendo un maggiore confronto e dialogo tra la Pubblica Amministrazione e gli attori del processo di innovazione, in particolare le PMI. In quest’ottica tale strumento può offrire numerosi vantaggi, i più importanti sono legati alla maggiore capacità della Pubblica Amministrazione di conoscere l’offerta e all’accuratezza con cui le aziende devono qualificare e finalizzare le proprie competenze e partnership strategiche per rispondere alla domanda di servizi pubblici di elevata qualità.

*Il Pre-Commercial Procurement*, public procurement di servizi di R&S, prevede un approccio che consente ai committenti pubblici di collaborare con i fornitori condividendo i rischi e i vantaggi di progettazione, prototipizzazione e sperimentazione di nuovi prodotti e servizi, senza comportare aiuti di Stato, creando le condizioni ottimali per un’ampia commercializzazione e diffusione dei risultati delle attività di R&S mediante normalizzazione e/o pubblicazione e mettendo in comune le risorse di più committenti. La portata innovativa della procedura risiede nel fatto che la Pubblica Amministrazione esprime requisiti di innovazione sfidanti (esplicitati come requisiti prestazionali), non soddisfatti dalla tecnologia esistente, senza suggerire la soluzione o la strada tecnologica da seguire. Il processo è fondato sulla condivisione di rischi e benefici tra Pubblica Amministrazione acquirente e imprese, al fine di incentivare entrambi a perseguire l’adozione delle nuove soluzioni e un’ampia commercializzazione delle stesse.

I due strumenti differiscono in diversi aspetti e sono dedicati a finalità diverse: il primo è usato per prodotti non esistenti nel mercato ma realizzabili in tempi ragionevoli. Il secondo opera, invece, nell’ambito esclusivo della R&S e prevede un rischio-beneficio condiviso tra le autorità pubbliche e l’industria, con esclusione degli aiuti di Stato.

L’introduzione di interventi di Innovative Public Procurement – come strumento di politica economica – possono elevare la qualità e il grado di innovazione dell’offerta privata rispetto a commesse pubbliche di fornitura di prodotti e servizi e stimolare la capacità innovativa e competitiva del sistema imprenditoriale.

Di carattere maggiormente sperimentale, in tale visione, è la promozione della realizzazione di *living lab*, luoghi di ricerca e sperimentazione realizzati in contesti reali e occasioni di confronto, collaborazione e crescita fra gli sviluppatori di tecnologia/innovazione ed i relativi utilizzatori finali.

I living lab costituiscono un nuovo approccio nelle attività di ricerca che consente agli utilizzatori di collaborare con i progettisti nello sviluppo e nella sperimentazione dei nuovi prodotti ad essi destinati. L’idea dei living lab, sviluppata presso Media Lab and School of Architecture del MIT (Massachusetts Institute of Technology) ed esportata con successo in Italia e in Europa, rappresenta uno strumento fondamentale per lo sviluppo della ricerca e dell’innovazione con la partecipazione dei cittadini e delle imprese.

L’obiettivo è di comprendere le modalità d’uso e gli effetti economici delle nuove tecnologie di comunicazione, mettendole a disposizione delle aziende, delle abitazioni e anche di intere città o regioni. I living lab stimolano l’innovazione in quanto trasferiscono la ricerca dai laboratori verso contesti di vita reale dove i cittadini e gli utenti diventano essi stessi “co-sviluppatori”: creano – insieme ai progettisti – i nuovi prodotti e ne definiscono le specifiche, valutano i primi prototipi e sperimentano le nuove soluzioni tecnologiche per un periodo di tempo sufficientemente lungo, nelle loro case e nell’applicazione reale di tutti i giorni.

I living lab, inoltre, favoriscono l’incontro, lo scambio di idee e di conoscenze e l’*aggregazione* fra scienziati e ricercatori di varie aree geografiche, rappresentando anche un’occasione di sviluppo economico, sociale e culturale per il territorio.

Oltre a questi strumenti promossi dall’Europa, sta crescendo di importanza una soluzione, nata nel contesto italiano, fondamentale per affrontare uno dei suoi elementi di debolezza: la presenza diffusa di attori di piccole dimensioni (aziende e comuni). Si tratta del contratto di rete che – *mutatis mutandis* – potrà essere applicato anche ai piccoli comuni. Sono infatti le aggregazioni, le reti – di persone, di conoscenza, di tecnologie e di imprese – a giocare un

ruolo strategico ed efficace per la creazione di valore e vantaggio competitivo di un territorio.

Gli approcci settoriali – a silos – restringono lo spazio competitivo e riducono le opzioni di crescita. Per questo motivo le varie forme di rete – dalle reti infrastrutturali (digitali/Internet of things ed elettriche/Smart Grid), a quelle di conoscenza, fino ai recenti contratti di rete per incentivare aggregazioni stabili e “project oriented” fra imprese - sono una grande opportunità. E per lanciare queste nuove reti sia le Istituzioni sia il mondo finanziario stanno mettendo a punto misure incentivanti e percorsi agevolati. La sfida dunque è far nascere nuove reti capaci di mettere insieme – grazie anche alla rete digitale (straordinaria, potentissima ma pur sempre strumento) – imprese, istituzioni, banche, centri di ricerca e talvolta i consumatori stessi. Queste nuove aggregazioni rendono obsoleti i concetti di filiera (e le conseguenti politiche strettamente settoriali) introducendo, per esempio, quello di ecosistema, dove contano anche le relazioni non formalizzate e dove i confini sono aperti e in continua mutazione. Per questo motivo il concetto di Smart Cities è stato esteso a quello delle Smart Communities, città diffuse e comunità – che nascono anche attraverso l’aggregazione di piccoli comuni o sistemi metropolitani – dove vengono affrontate congiuntamente tematiche socio-ambientali, quali mobilità, sicurezza, educazione, risparmio energetico o ambientale.

## 6. Alcune buone pratiche

È sempre più frequente la nascita di iniziative che coinvolgono congiuntamente più territori contigui, finalizzate alla valorizzazione delle aree o alla migliore gestione – in maniera associata – di una pluralità di funzioni e servizi. Le associazioni intercomunali sono una forma di accordi a rete che non si limita ad aggregare comuni per prossimità geografica, ma anche per caratteristiche o temi di interesse comuni (culturale, alimentare, turistico, etc.) e che diventano progressivamente gestrici di parte dei budget delle città ed erogatrici di servizi captive. La messa a fattor comune di servizi ed attività trasversali è il terreno ideale per la diffusione di soluzioni Cloud.

Ci sono già molti esempi. L’Associazione Comuni della Marca Trevigiana riunisce 92 comuni (97% del totale dei comuni della provincia di Treviso) e fornisce servizi di supporto, informazione e formazione di amministratori e personale. Nello specifico svolge attività di coordinamento degli indirizzi delle Amministrazioni locali a livello sovracomunale, provinciale e regionale, promuove lo studio di problematiche avanzando proposte, intraprende e sostiene iniziative dirette ad avviare a soluzione i problemi degli Enti Locali e svolge attività di promozione delle autonomie locali.

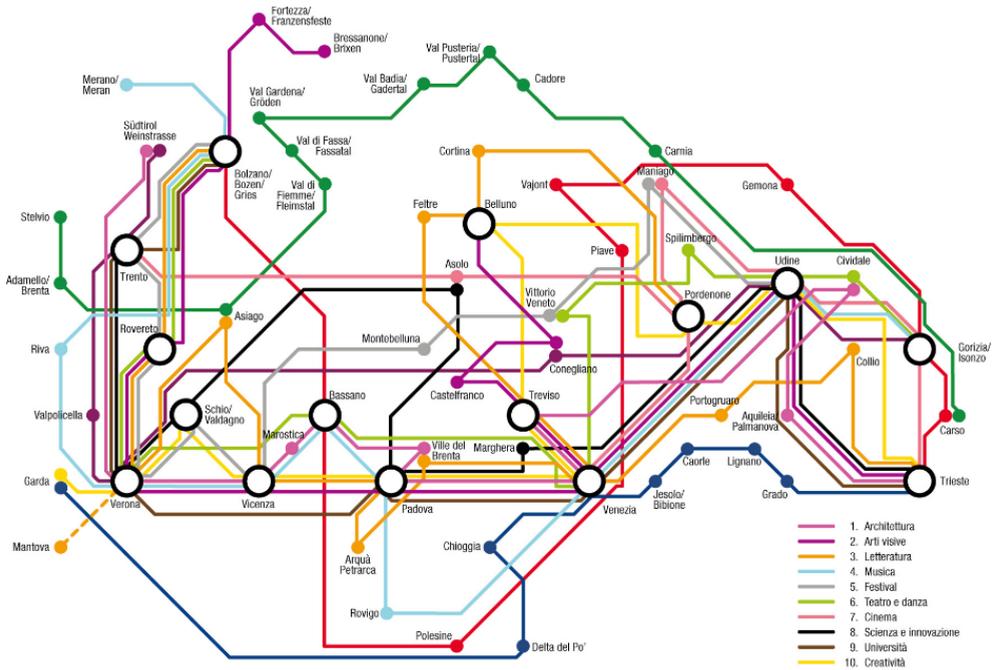
Un altro caso è quello dell’*Associazione Intercomunale Terre d’acqua*, composta da 6 comuni della provincia di Bologna che ha la finalità di esercitare in forma associata alcune funzioni e servizi dei comuni aderenti migliorandone la qualità complessiva ed ottimizzando le risorse a disposizione. I comuni pianificano, in risposta del fabbisogno rilevato, gli interventi territoriali dell’area sociale, sociosanitaria e per la non autosufficienza, sono dotati di un corpo Intercomunale di Polizia Municipale, di un servizio Associato di Protezione Civile, un piano Strutturale Comunale (PSC) e di servizi informatici (gestione informatica; progetti di E-Government; predisposizione capitolati per gare d’appalto; consulenza sullo sviluppo delle reti telefoniche; consulenza sullo sviluppo dei siti web dei singoli Comuni).

Anche in Sicilia si trova una esperienza simile: i *26 distretti turistici siciliani*. I distretti vengono distinti in due fasce: nella prima fascia sono inseriti quelli considerati a piena maturità, nella seconda i distretti che sono sottoposti a forme e misure di assistenza e accompagnamento. Si possono inoltre distinguere in due categorie: 11 sono a carattere tematico e 15 sono a carattere territoriale.

Inoltre è utile segnalare l’iniziativa della candidatura di “*Venezia con il Nord-est a Capitale europea della Cultura 2019*”, una candidatura dell’intera area sovra-regionale del Triveneto (circa 7 milioni di abitanti). Al di là del suo possibile successo e della sua “applicabilità” alle strette regole della candidatura, il progetto è molto interessante per la visione territoriale che sottende.

Le dimensioni dell’operazione e le sue ampie ricadute a lungo termine, con effetti moltiplicativi sul territorio e imprese locali, richiedono una forma innovativa di governance di una “regione metropolitana complessa” in grado di predisporre un piano strategico di sviluppo del territorio e di coinvolgere a rete inglobando imprese e strutture culturali centrali e periferiche. L’iniziativa, oltre alle ricadute economiche, occupazionali e di sviluppo diventa occasione per confrontarsi sulle possibili strategie per valorizzare il territorio.

Le possibili opere infrastrutturali per “*Venezia con il Nord-est Capitale europea della Cultura 2019*” riguardano il recupero e valorizzazione del patrimonio culturale per facilitarne la fruizione e interventi infrastrutturali finalizzati al miglioramento della dotazione di servizi (infrastrutture di trasporto, ricettive, tecnologiche e di comunicazione, ecc.). Emblematico è l’esempio del “*Metrò culturale*” del Nord-est: iniziativa di rete tra i poli espositivi del territorio, i palcoscenici di eccellenza, i percorsi della storia e quelli turistici/enogastronomici attraverso 14 linee che integrano i vari territori, ispirate ad altrettanti itinerari culturali, che il visitatore potrà percorrere costruendo il proprio percorso e coniugando esperienze culturali diverse.



Anche il territorio della Regione Puglia si presta ad una lettura di rete; il controllo del territorio è un'attività che deve essere svolta di concerto con tutti gli enti pubblici in esso coinvolti, ma anche e principalmente con la collaborazione dei cittadini e delle imprese residenti. Gestire il patrimonio di identità pugliese vuol dire costruire la qualità dell'abitare locale, l'humus del territorio - che si riconosce nella qualità dei servizi collettivi e della vita - e pensare in chiave di sostenibilità locale in primo luogo la gestione dei servizi pubblici locali (servizi di tutela del suolo e dell'ambiente, servizi ai cittadini e ai turisti, servizi amministrativi alle imprese).

Promuovere un oggetto così complesso come il patrimonio delle tipicità territoriali e ricco di tante sfumature richiede uno sforzo di sintesi attraverso la creazione di un brand territoriale pugliese, che sia espressione innanzitutto dei valori del territorio, sotto il quale fare ricadere le differenti peculiarità. Ad andare in questa direzione è sicuramente la Regione Puglia con il "Patto per la città" delineato con alcuni comuni capoluogo pugliesi.

## 7. Riflessioni conclusive

Quello che spesso manca nei progetti di Smart Cities è una *visione completa del digitale* e del suo contributo alla qualità della vita dei cittadini e alla competitività delle aziende presenti sul territorio. Il mondo sta cambiando:

occorre dunque usare il digitale non solo per creare nuove aziende e filiere, ma soprattutto per riprogettare il modo di produrre valore nelle filiere tradizionali. Non basta più solo automatizzare, connettere e condividere (spesso cose inutili), ma si deve riprogettare e – in alcuni contesti – addirittura ripensare il modo di stare sul mercato. Inoltre va tenuta sempre più presente la dimensione problematica del digitale che – se non considerata – rischia di generare disvalore. Le inesattezze e falsificazioni di Wikipedia, il potere sotterraneo e avvolgente di Google, la fragilità psicologica indotta dagli universi digitali, il finto attivismo politico digitale svelato dall’espressione click-tivism, il diluvio incontenibile della posta elettronica, il pauroso conto energetico dei data centre, i comportamenti scorretti dei nuovi capitani dell’impresa digitale sono solo alcuni dei problemi che stanno emergendo, con sempre maggiore intensità e frequenza. La conoscenza non superficiale delle tecnologie digitali è dunque oggi quanto mai necessaria e va compresa all’interno delle più generali dinamiche dell’evoluzione tecnologica.

Inoltre, siamo oramai nell’era della complessità, caratterizzata dalla difficoltà di formalizzare, matematizzare i fenomeni. Le proprietà di un sistema (ad esempio le esigenze dell’ecosistema urbano) non si riescono più a dedurre o indurre ma sono proprietà emergenti, nascono e si manifestano solo in funzione di particolari condizioni di contesto e di specifiche capacità di osservazione. Pertanto l’elemento conoscitivo (e progettuale) muta radicalmente – “Il miglior modo di predire il futuro è inventarlo” diceva Alan Kay – e acquista (nuova) centralità la sperimentazione, a scapito della tradizionale pianificazione strutturata. *Le città si devono dunque in parte trasformarsi in living lab permanenti*, laboratori a cielo aperto dove sperimentare le nuove soluzioni del vivere, con-vivere e produrre urbano. L’incertezza da sperimentare non è però più il funzionamento tecnico (“funziona?”) ma il grado di accettabilità da parte degli utenti (“è utile?”, “è usabile?”). Questi laboratori devono dunque diventare una nuova classe di infrastrutture urbane, consentendo alle imprese che lo chiederanno di poter testare in vivo i loro nuovi prodotti e servizi e creare un archivio pubblico di dati (Open Data) sperimentali, una sorta di epidemiologia dell’innovazione urbana.



## 6.

# Un approccio smart per le città del futuro nell'area metropolitana di Bari

*Luigi Ranieri, Francesco Misceo\*,  
Maurizio Montalto, Pasquale Capezzuto\*\**

**Sommario:** 1. Cosa è una smart city: un concetto in evoluzione; 2. Il percorso delineato dalla Commissione Europea; 3. La via italiana alle smart cities; 4. La smartness delle città italiane: prime esperienze di misurazione; 5. La Città di Bari: analisi delle strategie e tattica per un approccio smart; Appendice; Bibliografia.

### **1. Cosa è una smart city: un concetto in evoluzione**

*Le città sono la nostra più grande invenzione<sup>1</sup>:* il laboratorio ideale dove l'innovazione, sollecitata dal contatto reciproco degli abitanti, ha da sempre generato benessere e progresso. Sempre più spesso tuttavia i cittadini vivono sotto il segno dello squallore piuttosto che dello splendore urbano.

Le nostre città sono sia una fonte rilevante di emissioni nocive che luoghi del degrado e dell'emarginazione, fonti di tensioni sociali. Perciò esse hanno acquisito una crescente centralità nell'ambito dei processi di sviluppo economico, ambientale e sociale e sono diventate il punto focale delle strategie economiche e dei legislatori internazionali.

In questo scenario il paradigma delle smart city è indicato sempre con maggiore enfasi come una soluzione strategica ai problemi associati all'irreversibile processo di agglomerazione urbana.

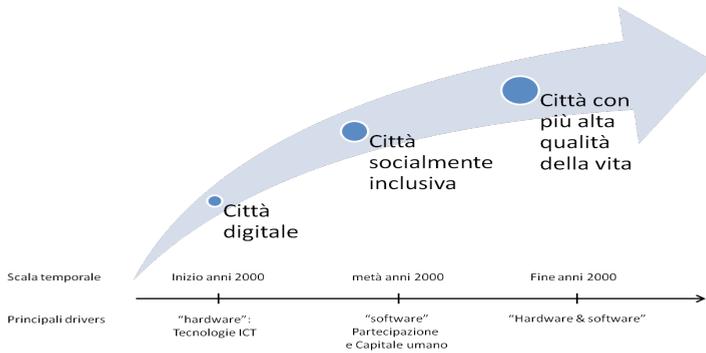
Il termine Smart City non ha oggi una definizione univoca e condivisa, ma anzi a volte è modellato su misura secondo le necessità. L'appellativo smart agli inizi degli anni 2000 identificava la città digitale e si focalizzava sulle infrastrutture ICT (Hall, 2000), intorno alla metà degli anni 2000 Smart era sinonimo di partecipazione e crescita del capitale sociale delle città socialmente inclusive (Lombardi et al., 2009). Solo recentemente il termine ha avuto una connotazione più olistica di città in grado di garantire ai propri abitanti un'elevata qualità della vita (Studio Ambrosetti, 2012).

---

\* Università del Salento. \*\* Comune di Bari.

<sup>1</sup> E. Glaeser, *Il trionfo delle città*, Editore Bompiani, 2013.

Figura 1: l'evoluzione del concetto di "Smart City" [rielab. da Ambrosetti, 2012]



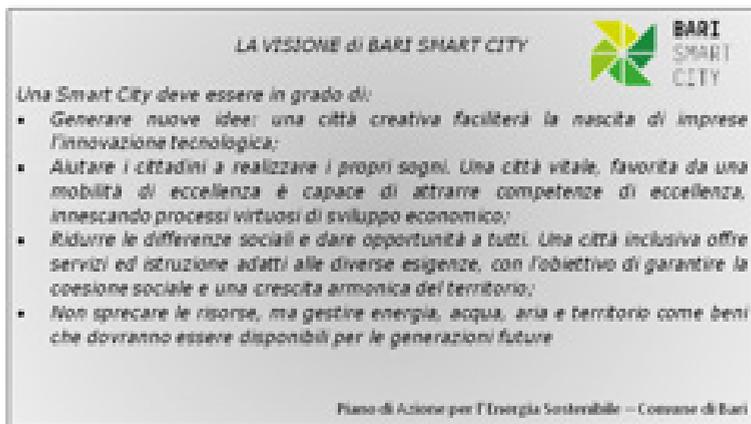
La definizione di Smart City più usata dal punto di vista operativo è di Gliffinger et al. 2007 che introducono il primo sistema di misurazione della smartness delle città. Molte altre definizioni sono state fornite in questi anni, differenziandosi in base alle tematiche di intervento e agli attori coinvolti (Toppeta, 2010; Hollands, 2008).

Una corretta sintesi è ad opera di Nijkamp et al, 2011: *la città è smart quando investimenti in capitale umano e sociale nonché le infrastrutture di comunicazione innovative e tradizionali alimentano la crescita economica e sostenibile e un'elevata qualità della vita; una gestione efficiente delle risorse naturali si sostanzia attraverso una governance partecipata e con un investimento congiunto delle autorità pubbliche, delle università e delle imprese.*

Il comune filo conduttore identificato dai diversi studi sulle Smart Cities è rappresentato dall'integrazione di metodologie finalizzate ad un efficiente uso delle risorse energetiche con un "sistema nervoso digitale", pre-requisiti fondamentali per la pianificazione a livello territoriale di contesti urbani sempre più complessi e interconnessi.

Il passaggio da un'economia urbana di tipo prevalentemente industriale a un'economia basata sui servizi e sulla conoscenza, la globalizzazione dei mercati e le trasformazioni politico-istituzionali hanno innescato processi profondi di riorganizzazione dello spazio e delle funzioni urbane. Si è potuto osservare che la crescente competitività internazionale tra territori si gioca sia sul piano economico, attraverso la capacità di attrarre imprese e capitali, sia sul piano politico e sociale, attraverso nuove forme di governance e strategie per la creazione di opportunità di innovazione e cambiamento. Il miglioramento della qualità urbana nel suo complesso, gli interventi di rigenerazione e riqualificazione del territorio e le politiche di sostenibilità ambientale e sociale diventano quindi fattori qualificanti ovvero determinanti nelle decisioni di localizzazione di capitali, attività e funzioni culturali, sociali ed economiche. Pertanto una Smart City è tale se focalizza le sue iniziative progettuali su azioni orientate all'efficienza energetica e all'ICT, e soprattutto se è in grado di

favorire creatività, dinamicità e inclusione sociale incrementando la qualità della vita dei propri cittadini. Un'efficace sintesi è espressa nella visione di Bari Smart City (fonte: Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile di Bari).



Il concetto di Smart City si sta evolvendo insieme alla necessità degli Amministratori pubblici di ridare la centralità al cittadino e alle sue esigenze riscoprendo la *potenza generatrice* delle città. Compito degli amministratori è quindi quello di occuparsi degli abitanti delle città per creare per loro occasioni di crescita individuale nella consapevolezza che la prosperità di una città dipende dal benessere dei propri cittadini.

Le strategie delle Smart City sono state declinate in Europa con modalità differenti, legate alle specificità territoriali e ai differenti obiettivi di sviluppo che gli attori urbani si sono posti. Tra le città pioniere a livello europeo si segnalano Barcellona, Nantes, Amsterdam, Stoccolma, Helsinki (Fonte: Cittalia, Le Smart Cities nel Mondo). Analizzando le strategie messe in atto e i documenti programmatici disponibili sui siti istituzionali di queste città emerge un differente approccio alla smart city da parte delle città nord europee rispetto a quelle del Mediterraneo.

Tabella 1: emissioni di CO<sub>2</sub> in alcune città europee  
[fonte: Patto dei Sindaci, PAES approvati]

	Amsterdam	Barcellona	Bari	Nantes	Manchester	Stoccolma
CO2 procapite [t/anno]	4,9	2,5	3,4	4,5	7,3	3,4
% emissioni da trasporti	20%	38%	39%	29%	22%	30%
% emissioni da edifici/industria	80%	62%	61%	71%	78%	70%

NOTA: la Baseline dei dati fa riferimento ad anni diversi, così come riportato nei PAES approvati

Le città del Mediterraneo hanno caratteristiche comuni: elevata compattezza dei sistemi urbani, uso intensivo degli spazi urbani aperti, elevata potenzialità nell'utilizzo di fonti di energia rinnovabile. Dal confronto delle emissioni di alcune città nord europee e del Mediterraneo (rif. Tabella 1) presenti nei Piani di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) emerge la necessità per le città del Mediterraneo esaminate di: focalizzarsi sui maggiori consumi derivanti dalla mobilità urbana; incrementare l'efficienza energetica degli edifici trovando un equilibrio tra le esigenze di raffrescamento e quelle di riscaldamento; dare maggiore enfasi a fonti rinnovabili quali il fotovoltaico e le biomasse. A questo si devono aggiungere politiche urbanistiche che devono mirare a incentivare un uso più smart degli spazi aperti che vengono fruiti dai cittadini in modo più intenso rispetto al nord Europa. E in questo caso la smartness non può non fare i conti in prima istanza con la scarsità di risorse idriche. Pertanto, come efficacemente descritto nel progetto *E3UP-Embedding Energy Efficiency in urban planning* candidato dalle città di Bari, Barcellona, Istanbul e Salonicco al 7FP "Smart cities" (2011), la trasformazione delle città del Mediterraneo in Smart Cities non potrà tradursi nel solo uso di tecnologie innovative, ma richiederà la definizione di un modello inclusivo in cui tutto il tessuto sociale, economico ed ambientale, ovvero l'intero "metabolismo urbano", deve essere interessato da un processo di rinnovamento ed innovazione, a partire dal sistema dei trasporti e dalla disponibilità delle risorse idriche che più di altri hanno sempre determinato la nascita e le dinamiche di sviluppo delle città (Nijkamp, 2009).

## **2. Il percorso delineato dalla Commissione Europea**

L'Unione Europea ha avviato un percorso di supporto alla crescita sostenibile delle città mettendo in atto politiche urbane che trovano riscontro con l'evoluzione del concetto di Smart Cities (rif. fig.2).

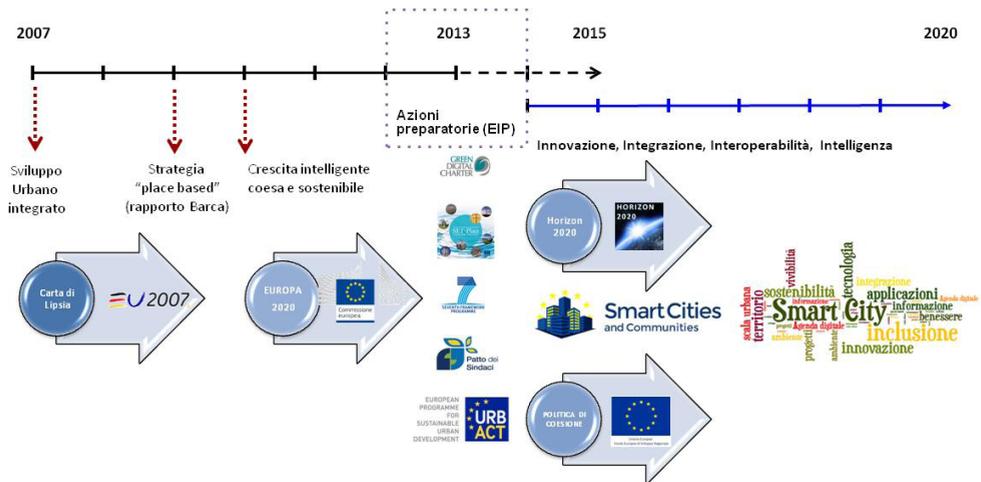
Nella Carta sulle Città Europee Sostenibili ("Carta di Lipsia") del 2007 si rileva ripetutamente la necessità di ricorrere a strategie di pianificazione integrata a scala sovracomunale per rilanciare e riqualificare le aree urbane europee, mirando all'efficienza nell'uso dell'energia, alla sostenibilità della loro struttura insediativa, alla loro vivibilità e alla riduzione dei fenomeni di marginalità e povertà.

Il paradigma delle città sostenibili ha trovato applicazione nel ciclo di programmazione 2007-2013 dove è stata data priorità a interventi complessi in ambito urbano per sostenere la crescita di città socialmente inclusive. Pianificazione strategica, integrazione territoriale, partecipazione sono stati gli imperativi che hanno guidato i fondi strutturali per le Regioni italiane, si sono riscontrate, tuttavia, difficoltà attuative in territori che spesso si sono rivelati non ancora maturi per un approccio dal basso e una programmazione eccessivamente rigida rispetto alle esigenze delle città.

Parallelamente l'Unione Europea in attuazione della strategia Europa 2020 ha avviato un processo di supporto alla ricerca per l'identificazione di soluzioni innovative per l'uso sostenibile delle risorse e la tutela dell'ambiente per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2020. Tale impegnativa sfida è affrontata anche favorendo un approccio cooperativo tra enti di ricerca, sistema imprenditoriale e amministratori pubblici.

Non a caso, le Smart Cities entrano nelle politiche europee nel 2010 con il Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan) e in particolare con l'iniziativa Smart Cities e il Patto dei Sindaci.

Figura 2: le Smart Cities in Europa e lo sviluppo urbano



Tale impegno, sostanziatosi in iniziative nell'ambito del 7° Programma Quadro e in altri programmi settoriali, ha condotto nel 2012 al lancio del Partenariato Europeo per l'Innovazione e alla creazione della Stakeholder Platform.

Queste iniziative nascono dalla consapevolezza che la competizione con i Paesi Emergenti non può avvenire che sul piano tecnologico e dell'innovazione e che le città rappresentano il luogo più adatto a vincere le sfide del nuovo millennio. Nelle città europee "smart" i settori innovativi quali le biotecnologie, la mobilità sostenibile, l'edilizia compatibile con l'ambiente, l'industria creativa e le reti intelligenti, potranno diventare trainanti per la crescita anche dei comparti più tradizionali dell'industria<sup>2</sup>, trasformando le aree urbane in un acceleratore dell'innovazione e un motore dello sviluppo sostenibile.

<sup>2</sup> Si sottolinea come i settori strategici individuati dalla UE sono molto affini al tema delle Smart Cities. Ciò a testimonianza di un quadro programmatico coerente in materia di sviluppo delle

Questa tendenza è altresì confermata dai primi documenti inerenti la programmazione comunitaria 2014-2020. Appare sempre più evidente come il tema delle smart cities potrà rappresentare un punto di sintesi tra le politiche in atto per lo sviluppo urbano con quelle concernenti la ricerca e l'innovazione industriale (Horizon 2020). L'attuale sfida declinata attraverso i numerosi bandi avviati recentemente a livello europeo, nazionale e regionale è quella di proporre forme innovative di Partenariato Pubblico-Privato (es. Pre-commercial Procurement, Living Labs, Social Innovation) per lo sviluppo di progetti in ambito urbano. La sfida che deve ancora maturare è quella di coniugare strategie di sviluppo urbano di lungo periodo con esigenze fattuali di innovazione urbana rappresentate dalle Smart Cities.

### 3. *La via italiana alle smart cities*

La città italiana rappresenta storicamente un laboratorio d'innovazione tecnologica, sociale e anche politica; la storia nazionale infatti è stata ed è tuttora una storia di città, caratterizzata da forti legami identitari degli italiani ai propri territori.

Il forte senso di comunità che lega la popolazione alla propria città consente di declinare il concetto di Smart City in una modalità differente e assolutamente originale. Trasformare una città italiana in una Smart City richiede un approccio differenziato orientato non solo all'efficienza energetica, ma al consolidamento di un tessuto sociale complesso in cui i diversi attori del sistema (cittadini, imprese, istituzioni) interagiscono in un sistema di relazioni articolato. Come evidenziato, in questo volume, dal contributo di Granelli, la creazione di una comunità diventa l'obiettivo da perseguire per la Smart City italiana, valorizzando i rapporti sociali, i centri storici, rendendo competitivo il piccolo commercio, potenziando le filiere corte alimentari, ecc.

L'innovazione tecnologica nella Smart City italiana deve pertanto porsi al servizio di un contesto multiforme e storicamente vitale per accompagnarlo di fronte alle sfide di un mondo globalizzato e aiutarlo a conservare la propria identità. Tale percorso è stato intrapreso in modo pionieristico da alcune città italiane tra cui spiccano Torino, Genova e Bari, le prime ad aver fatto proposte concrete alla Commissione Europea sul tema delle "Smart Cities"

Sviluppate nel rispetto delle specificità delle identità locali, le iniziative delle tre città si contraddistinguono per numerosi tratti comuni. Sulla base dei principi definiti nel *Covenant of Mayors*, sottoscritto da tutte le suddette città, l'importanza di creare una comunità in cui "si realizza il vantaggio individuale e al tempo stesso il vantaggio collettivo" costituisce un elemento condiviso

da tutte le proposte, che vedono nel forte legame con il territorio il principale fattore di successo dell'iniziativa<sup>3</sup>.

Questo legame, nelle tre città, è stato cercato coinvolgendo i principali attori del sistema economico - sociale in forme associative destinate a diventare luoghi di confronto e incubatori d'idee e soluzioni innovative. Promosse dalle Amministrazioni comunali, questi organismi (la Fondazione Torino Smart City per lo Sviluppo Sostenibile, l'Associazione Genova Smart City, l'Associazione Bari Smart City) sono stati aperti al mondo della ricerca scientifica e hanno coinvolto le più grandi imprese operanti sui rispettivi territori, al fine di fornire una struttura flessibile e integrata alla gestione delle progettualità che accompagneranno il percorso strategico delle città.

La partecipazione (in tutti e tre i casi) alle iniziative Smart City delle grandi imprese, necessaria in quanto detentrici delle tecnologie abilitanti dei processi "Smart", non si pone come una forma di chiusura agli altri attori economici del territorio. Al contrario, i progetti Smart avviati dalle tre città sono finalizzati a favorire il processo di trasferimento tecnologico dalle grandi imprese alle realtà produttive locali e al sistema delle Camere di Commercio nonché alle rappresentanze territoriali.

Uno stimolo alla diffusione dei principi delle Smart Cities presso le altre città italiane è venuto dal governo centrale negli ultimi due anni, attraverso iniziative avviate in massima parte dal Ministero dell'istruzione e della Ricerca nell'ambito del PON-R&C, del PON 2007-2013 e con l'inserimento tra le iniziative previste dall'Agenda Digitale Italiana.

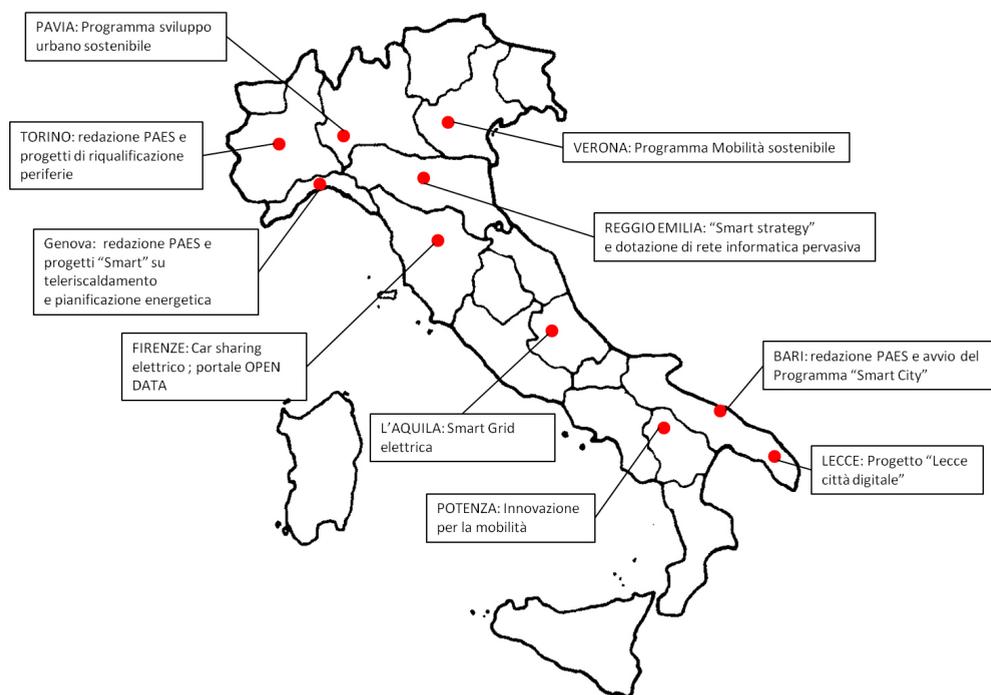
Numerosi progetti di ricerca e sperimentazione in collaborazione tra Aziende, Enti di ricerca e comuni si stanno avviando in linea con la sfida europea di attivare Partenariati Pubblico-Privati innovativi. Parallelamente, anche con il supporto dell'ANCI, sono state promosse iniziative per introdurre il tema delle Smart Cities nell'ambito delle dinamiche dello sviluppo urbano.

L'impegno delle istituzioni nazionali si sostanzia in un sostegno alle iniziative dei comuni per lo Sviluppo Urbano (come con l'Accordo MIUR-ANCI del settembre 2012) attraverso l'individuazione di modelli d'intervento caratterizzati da facilità di adattamento ai diversi contesti territoriali e replicabilità. Il "Decreto per lo sviluppo" infatti riconosce le città quale motore essenziale per la ripresa economica. Attraverso l'istituzione di una cabina di regia, il Governo ha sostenuto e promosso l'attuazione di un Piano per le Città, per rafforzare la competitività territoriale con azioni mirate all'efficienza dei sistemi urbani, alla sostenibilità dello sviluppo e al miglioramento della qualità della vita.

---

<sup>3</sup> Bari è la prima città dell'Italia meridionale ad aver avuto l'approvazione del proprio Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile da parte del Covenant of Mayors.

Figura 3: esempi di iniziative “smart” in alcune città italiane



In figura 3 sono riportati alcuni esempi di iniziative in materia di Smart Cities in Italia.

I numerosi tentativi di definire cosa rende una città “Smart” e le diverse esperienze in atto, dimostrano che allo stato attuale il concetto di “intelligenza” di una città presenta contorni ancora sfumati e le iniziative per attuarlo risentono di questa indeterminatezza, focalizzandosi su specifici argomenti (energia, mobilità, ecc.), senza cogliere l’aspetto di inclusività insito nel termine.

Una ricerca promossa da Cittalia e da Siemens fa emergere un quadro ancora in evoluzione in materia di smart cities e offre alcuni spunti di riflessione.

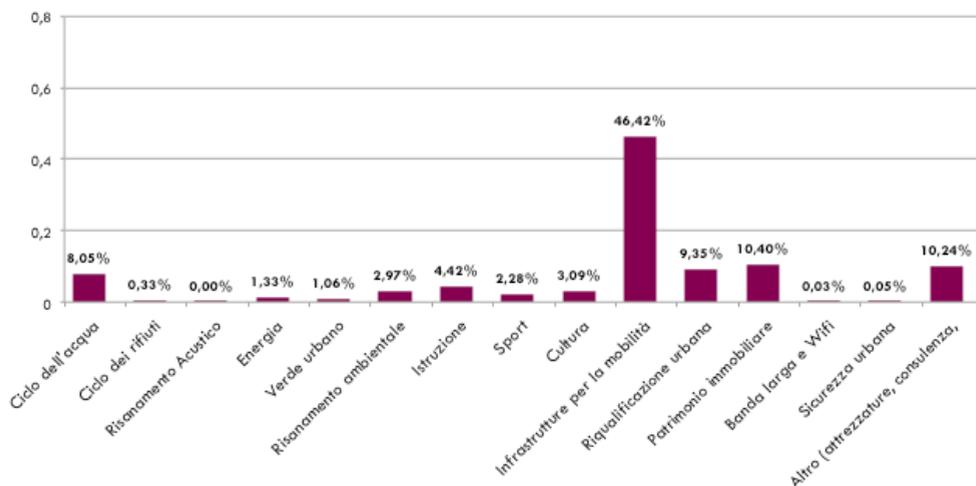
Le città dotate di piani strategici sono in grado di avere un approccio attivo alle Smart Cities definendo progetti e iniziative allineate ad una idea di sviluppo pre-esistente. Tuttavia solo pochi comuni hanno aggiornato le proprie strategie adeguandole al tema delle Smart Cities, piuttosto si tende a considerare progetti già disponibili e pensati in modo “inconsapevolmente” smart.

Figura 4: Le origini dei progetti “smart”  
[Adattato da Siemens-Cittalia, 2013]



L'assenza di una road map specifica in materia di Smart Cities ha creato una certa varietà nei progetti proposti sia per temi affrontati che per modalità di attuazione. I progetti più numerosi in fase di avvio sono quelli in materia di mobilità e di riqualificazione del patrimonio immobiliare. Un numero inferiore di progetti riguardano l'energia e l'e-governement anche se i recenti bandi nazionali e regionali (es. smart cities, pre-commercial procurement, social innovation) hanno spinto verso progetti in ambito e-governement, social innovation ed energia.

Figura 5: Gli investimenti previsti dai piani triennali delle città italiane  
[fonte Siemens-Cittalia, 2013]



Analizzando gli interventi dei rappresentanti delle città nei numerosi convegni/tavole rotonde svolti nell'ultimo anno è evidente la volontà da parte degli amministratori di sviluppare progetti in grado di incrementare la qualità della vita del cittadino. A fronte di un dichiarato approccio *citizen-oriented* i progetti avviati e quelli contenuti nei Piani d'Azione per Energia Sostenibile si distinguono in progetti guidati dalla tecnologia ovvero dai bisogni dei cittadini. Nel primo caso si tratta di progetti che richiedono investimenti importanti per creare i presupposti infrastrutturali abilitanti servizi ai cittadini (infrastrutture digitali, smart grids). A questi, si aggiungono progetti "più leggeri" basati sull'ICT per favorire la comunicazione tra i cittadini, le istituzioni e l'ambiente urbano in generale. Queste due categorie di progetti apparentemente riferiti a due filosofie smart differenti - la prima "tecnocratica" basata su un uso massivo di tecnologie per migliorare i servizi ai cittadini e la seconda, che possiamo denominare "wikinomica", basata su approcci dal basso e su tecnologie low cost e aperte a tutti i cittadini - devono trovare una sintesi in un approccio progettuale *citizen-oriented* dove tecnologie e infrastrutture convivono con progetti di innovazione sociale per rispondere ad esigenze di vivibilità.

Da questo punto di vista le città italiane non sono ancora attrezzate per sviluppare progetti Smart Cities partendo dai cittadini e dalle loro esigenze. In questo gioca un ruolo fondamentale il sistema di monitoraggio a supporto delle strategie Smart Cities in modo da orientare i progetti alle effettive esigenze della popolazione. Anche le città più virtuose, dotate di una pianificazione strategica già orientata in ambito smart, non sono supportate da un efficace sistema di misurazione degli effetti dei progetti avviati. Tale esigenza è cogente non solo perché condizione *ex ante* e non derogabile nella prossima programmazione 2014-2020, ma anche per allineare i progetti e i programmi smart alle esigenze di benessere dei cittadini.

#### ***4. La smartness delle città italiane: prime esperienze di misurazione***

La misurazione delle città e della loro smartness è un argomento complesso in quanto non disponendo di una definizione condivisa, è difficile definire una selezione di indicatori valida in ogni contesto e per ogni dimensione.

I modelli oggi proposti sono ispirati a quello dell'Università di Vienna del 2007 (Gifflinger et al. 2007) che identifica 6 aree: smart economy, smart people, smart governance, smart mobility, smart environment, smart living. Questi 6 assi coniugano le teorie di competitività regionale con quelle dello sviluppo sostenibile e del capitale umano e sociale. Rifacendosi a una vasta letteratura pre-esistente in materia di competitività delle città, sostenibilità e qualità della vita (es. green city index, economist, intelligence unit, innovation city index,...) sono stati declinati circa 30 fattori di interesse (fig. 6).

In Italia, il primo tentativo di misurare la smartness delle aree urbane è stato intrapreso dal FORUM PA attraverso lo sviluppo dell'indice *ICity Rate*, che si avvale di 100 indicatori suddivisi nelle 6 aree del modello in figura 6, e che riprende la struttura proposta da Legambiente nel Rapporto "Comuni Rinnovabili" e dal Sole 24 Ore nel rapporto "Qualità della vita 2012".

Altre analisi<sup>4</sup> sulle Smart Cities sono state proposte dai principali attori industriali e fornitori di servizi in collaborazione con Enti di Ricerca (es. Siemens, Ambrosetti, IBM).

L'ANCI ha recentemente avviato un Osservatorio nazionale su questo tema attraverso il suo centro studi Cittalia.

Figura 6: le dimensioni e i fattori per misurare la smartness  
[rielab. da Giffinger, 2007]



<sup>4</sup> Si riportano in appendice alcuni risultati di queste prime esperienze di misurazione con particolare riferimento alla città di Bari confrontata con le altre città italiane.

In aggiunta, l'ISTAT, in attuazione del D.L. 179/2012, è chiamato a contribuire alla realizzazione di un sistema di monitoraggio delle Comunità Intelligenti. In questa ottica, in collaborazione con il Comune di Bari ha avviato la prima sperimentazione per pervenire ad una modalità più inclusiva di misurazione della smartness. In particolare, prendendo le mosse dal progetto URBES per la misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES) delle città, promosso da ISTAT in collaborazione con il CNEL, si sta sviluppando un modello innovativo che declina il tema della smartness attraverso la definizione di indicatori che, andando oltre il PIL, guardano al benessere della collettività.

Il BES individua 12 dimensioni del benessere, misurate attraverso la rilevazione di 134 indicatori. Le dimensioni del benessere riguardano sia aspetti relativi allo stato dell'ambiente urbano, sia alla qualità dei servizi erogati, sia aspetti legati al benessere soggettivo e dell'individuo.

Questo approccio fornisce una rappresentazione della realtà che include anche informazioni riguardo alle percezioni e opinioni dei cittadini, e permette sia una valutazione della "soddisfazione del cittadino nel complesso" sia la misurazione del livello di soddisfazione per aspetti specifici della vita quotidiana.

Il BES pur determinando difficoltà nell'acquisizione di dati non ancora disponibili su base comunale o mai rilevati, si coniuga bene con il paradigma delle Smart Cities focalizzandolo sulla qualità della vita nelle aree urbane.

La piattaforma di monitoraggio (fig. 7) che il Comune di Bari sta sviluppando grazie alla convenzione con ISTAT e attraverso altri progetti di ricerca<sup>5</sup> finanziati con differenti fonti, permetterà un approccio "smart" alla misurazione, funzionale alla programmazione strategica. Attraverso la collaborazione di tutta la collettività sarà possibile acquisire informazioni sullo stato oggettivo e soggettivo della città e declinare obiettivi misurabili nel medio-lungo periodo. Tale esigenza di misurazione oltre ad essere condizione *ex ante* per la gestione dei fondi comunitari nel prossimo ciclo di programmazione 2014-2020 (*principio di condizionalità ex ante*) e per la valutazione degli impatti degli investimenti da realizzare, può rappresentare uno strumento formidabile di partecipazione e condivisione delle politiche pubbliche urbane per incrementare la coesione sociale.

---

<sup>5</sup> Si citano i progetti GSR-Model (finanziato nell'ambito del programma SouthEastEurope), RENova e Smart Health (PON R&C-Smart Cities and Communities), SIT (Comune di Bari), INFOCITY e Si.Com. (programma ELISA), sviluppati in collaborazione con enti di ricerca e imprese.

Figura 7: il sistema di monitoraggio "smart" del Comune di Bari.



La disponibilità di strumenti informatici e la pervasività dei social network sono in grado di avvicinare i cittadini alle istituzioni e di fornire numerose informazioni non strutturate sulle percezioni individuali in ambito collettivo rappresentando una base progettuale per misurare il livello di soddisfazione dei cittadini (il sito *Voices from the blogs* ne è un esempio interessante).

La qualità di vita e il benessere percepito dai cittadini deve rappresentare il riferimento costante per attivare i processi decisionali in ambito urbano. Trasponendo il modello dei gap nella qualità nella gestione dei servizi (Parasuraman et al., 1990) all'ambito urbano, un approccio "smart" alla programmazione deve portare nel medio periodo all'allineamento tra la qualità attesa dai cittadini e quella percepita. In questo senso i decisori pubblici devono operare per eliminare distorsioni tra la qualità pianificata, quella comunicata e quella effettivamente erogata (Zethaml et al., 2000).

## 5. La Città di Bari: analisi delle strategie e tattica per un approccio smart

La ricerca IBM "Smarter Cities" propone una metodologia di classificazione delle città "smart" sulla base della valutazione della visione strategica e degli interventi realizzati; i risultati di questa analisi evidenziano come Bari possa essere annoverata tra le *Città Visionarie*: la città dispone di una chiara e definita strategia di innovazione, ma il numero di iniziative realizzate è inferiore rispetto agli obiettivi della pianificazione (tattica).

Lo studio riconosce, infatti, la presenza di una struttura di definita e consolidata e l'esistenza di strumenti di programmazione che coprono diversi aspetti della vita cittadina (confermando i dati relativi alle prestazioni della città di Bari, rilevati dalle altre ricerche sintetizzate in appendice). La presenza di struttura e strategia si traduce in un'elevata capacità di identificare e reperire le fonti di finanziamento più indicate per le iniziative di investimento e innovazione. Un quadro sintetico delle operazioni attuate dal Comune di Bari è fornito dal Piano Triennale delle opere pubbliche: esaminando la ripartizione degli impegni di spesa tra macroaree tematiche è possibile riscontrare una accentuata ciclicità degli investimenti (tab. 2).

*Tabella 2: ripartizione percentuale degli impegni di spesa del comune di Bari  
[fonte: Piano triennale delle Opere Pubbliche]*

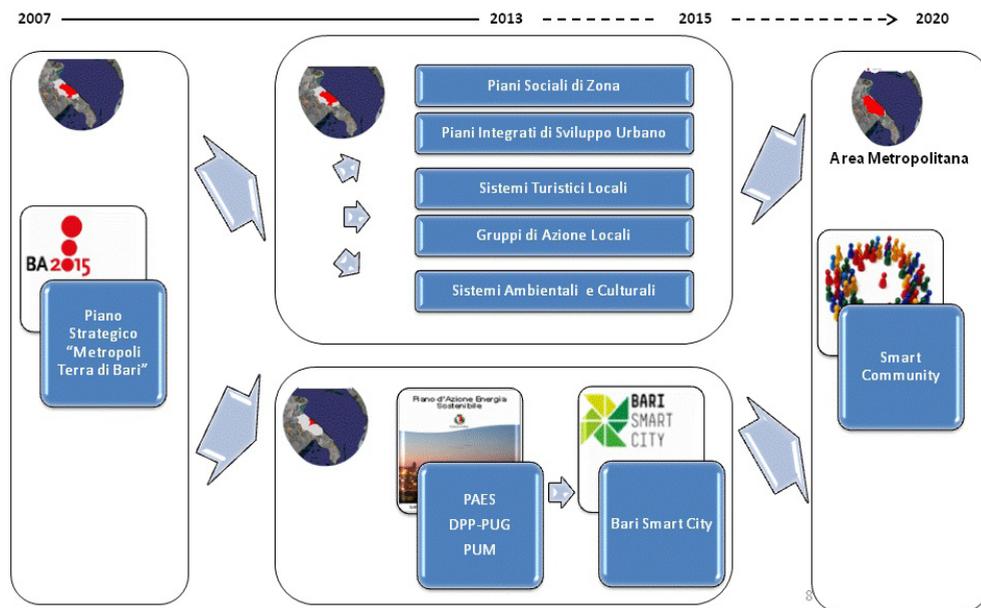
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>ambiente e energia</b>	15,07%	28,42%	39,35%	33,85%	34,59%	9,44%
<b>trasporti e mobilità</b>	23,24%	30,72%	20,97%	18,85%	22,21%	22,19%
<b>patrimonio immobiliare</b>	18,46%	23,42%	19,50%	18,74%	23,97%	23,53%
<b>qualità del territorio e urbanistica</b>	35,43%	7,94%	12,57%	11,25%	5,87%	27,91%
<b>tempo libero e turismo</b>	7,80%	9,50%	7,61%	17,30%	13,36%	13,23%

La distribuzione della spesa è conseguenza della disponibilità di finanziamenti da fonti esterne (fondi nazionali e comunitari), e segue l'andamento dei cicli di programmazione, sia nelle tempistiche che nei settori ritenuti prioritari dai programmi di riferimento<sup>6</sup>.

La presenza di un quadro strategico definito consente alla città di Bari di assicurare la coerenza tra la visione generale dello sviluppo del territorio con il quadro logico della programmazione nazionale e comunitaria. Tale processo è il risultato di un percorso pluriennale di indagini e di studio che non è stato limitato alla sola città ma ha interessato l'intera area metropolitana portando alla redazione nel 2008 del Piano Strategico "Metropoli Terra di Bari" (BA2015).

<sup>6</sup> Ad esempio l'elevato livello di spesa in opere urbanistiche negli anni 2007 e 2012 è la conseguenza dell'attuazione di interventi importanti di riqualificazione delle periferie urbane, pianificati nell'ambito dei cicli di programmazione comunitari 2000-2006 e 2007-2013 e giunti a completamento negli anni considerati.

Figura 8: dal Piano Strategico alla Programmazione Smart



Tuttavia, la presenza nella programmazione 2007-2013 della volontà di favorire l'integrazione territoriale, senza però assegnare una effettiva delega ai territori nell'attuazione delle strategie e vincolando l'integrazione tra i programmi operativi, sta producendo numerosi strumenti di pianificazione e sovrapposizioni progettuali tra enti pubblici nelle Regioni Convergenza, comportando in alcuni casi una limitazione nel conseguire la piena efficacia delle azioni intraprese.

Anche l'area Metropolitana di Bari ha risentito di tale proliferazione di piani territoriali e settoriali con un effetto di disaggregazione tra i comuni nell'attuazione dei progetti definiti nel piano strategico (figura 8).

La città di Bari ha risentito in misura minore di questa criticità avendo sviluppato le sue iniziative sempre nel quadro strategico generale (a volte adattando i progetti alle opportunità di finanziamento), promuovendo progetti e funzioni di rango metropolitano.

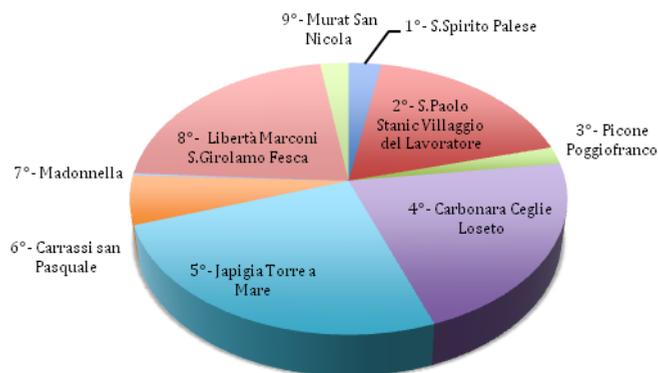
Dalla dettagliata analisi del territorio presentata nel Piano BA2015 è scaturita una strategia di sviluppo locale che si è sostanziata nella redazione di piani operativi specifici (Piano Energetico Ambientale Comunale, Piano Sociale di Zona, Piano della Mobilità). Questi strumenti di pianificazione sottintendono tutti una comune visione di ampio respiro, coerente con i principi del Patto dei Sindaci (Covenant of Mayors) e declinata in ottica smart nel Piano di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) del Comune di Bari, approvato dalla Commissione Europea nel Marzo 2012. In esso sono declinate 78 iniziative per

un valore complessivo di oltre 1,5 miliardi di euro per raggiungere l'obiettivo (dichiarato e misurabile) della riduzione del 35% delle emissioni di CO<sub>2</sub> in ambito urbano entro il 2020.

Assicurare la coerenza tra Piano Strategico e Piani operativi è il fattore critico per il successo delle iniziative “smart”: questi strumenti che operano su scale spaziali e temporali differenti devono sottendere l'obiettivo comune di garantire condizioni sostenibili per lo sviluppo urbano.

Ne sono esempio i progetti di rigenerazione dei quartieri periferici (2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> circoscrizione) che, considerati prioritari nel Piano Strategico, hanno trovato attuazione assorbendo la maggior parte dei finanziamenti resisi disponibili (fig. 9) tra la fine della programmazione 2000-2006 e l'inizio della programmazione 2007-2013.

*Figura 9: ripartizione dei principali investimenti in ambito urbano per circoscrizione nel Comune di Bari dal 2003 al 2010.  
Elaborazioni su dati IPRES*

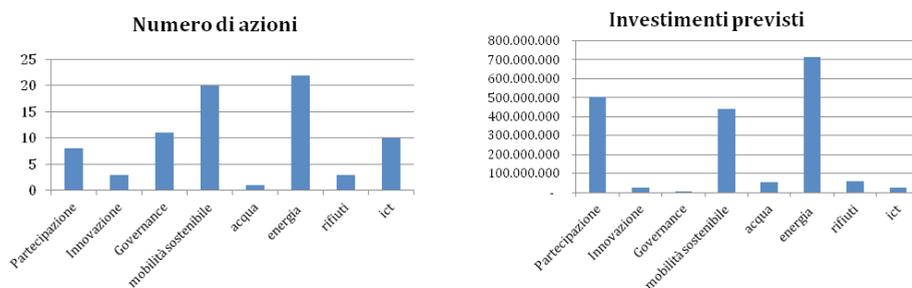


L'attenzione al tema della riqualificazione delle periferie e dell'inclusione sociale degli ultimi anni ha restituito una città più coesa con una distribuzione più equilibrata di funzioni sul territorio. Nel programma “Bari Smart City” è evidente, analizzando i progetti finanziati e programmati nel PAES e nel “Patto per Bari”, la volontà di dare continuità a tale azione creando una **città connessa**, sia attraverso reti fisiche sia mediante reti immateriali. Le reti fisiche riguardano le infrastrutture per la mobilità sostenibile, per le utilities (acqua, energia, rifiuti) e tecnologiche per l'ICT. Una particolarità del PAES della città di Bari rispetto ad altri 6 PAES di città italiane approvati dalla Commissione Europea, è la presenza di numerosi progetti nell'area “education” a testimonianza del ruolo strategico che si vuole assegnare ai cittadini e ai loro comportamenti/abitudini e a tutti gli altri attori istituzionali ed economici del territorio (v. associazione Bari Smart City) per raggiungere gli obiettivi

di riduzione di CO<sub>2</sub> previsti. In questa ottica è possibile distinguere tre reti integrate tra loro: la rete per l'innovazione formata da enti di ricerca, aziende e "innovatori sociali"; la rete della partecipazione composta dalle associazioni e dai cittadini attivi sul territorio e la rete del "buon governo" costituita dai decisori pubblici ed istituzionali.

In figura 10 si propone una possibile riclassificazione delle iniziative del PAES: le iniziative immateriali, sebbene producano un investimento complessivo più basso, rappresentano il valore aggiunto di Bari Smart City. La valorizzazione del capitale umano e sociale, la necessità di creare partenariati pubblici e privati per l'innovazione e per l'erogazione di servizi<sup>7</sup>, l'incremento del senso di appartenenza ad una unica comunità di destino sono i presupposti delle oltre 20 azioni di tipo immateriale<sup>8</sup> e più in generale dell'intero sistema di governance.

Figura 10: riclassificazione delle azioni del PAES del Comune di Bari



Questi temi già presenti nel Piano Strategico BA2015 si compiono in Bari Smart City grazie ad una tattica perseguita negli ultimi due anni che, anche mediante l'acquisizione da parte del Comune di Bari di fonti esterne per oltre 150 milioni di euro (il 29% del numero delle iniziative e il 10% del totale dell'investimento e circa il 20% del totale a carico di risorse pubbliche), ha evidenziato la volontà di operare per rafforzare le connessioni materiali.

L'esempio più recente di questo impegno è il programma "Piano per le Città" recentemente finanziato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. Tale progetto riconnette il quartiere di San Girolamo al centro della città attraverso la creazione di connessioni verdi per la mobilità sostenibile. A questo si aggiunge il progetto di potenziamento del ciclo dei rifiuti urbani organici (rac-

<sup>7</sup> Il 43% dell'importo complessivo è finanziato mediante capitali privati (sia per opere pubbliche che per iniziative private); il 7% è a carico di altri enti pubblici e il rimanente con fondi comunitari o esterni.

<sup>8</sup> Tra le azioni di tipo immateriale ("rete della partecipazione") sono stati annoverati anche i fondi per incentivare i consumi responsabili e le iniziative di edilizia sostenibile

colta e realizzazione dell'impianto di compostaggio), intervento essenziale per raggiungere percentuali elevate di raccolta differenziate (vedi appendice). La realizzazione del sistema di monitoraggio dei consumi energetici del Comune di Bari in collaborazione con aziende private e enti di ricerca crea una connessione virtuale tra i numerosi interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici avviati e il sistema di monitoraggio della città (rif. figura 7).

Maggiori difficoltà si riscontrano sulle reti immateriali a causa di un numero più ridotto di finanziamenti attivi per la creazione di strutture di assistenza tecnica e per l'attuazione di progetti di comunicazione a carico dei comuni nella programmazione 2007-2013 e per la mancanza di un quadro normativo e applicativo in materia di partenariato pubblico - privato. Le sperimentazioni in corso in termini di Partenariati per l'Innovazione, Associazione Bari Smart City, Pre-commercial Procurement sono sicuramente utili in uno scenario al 2020.

Tuttavia una strategia al 2020 in ambito urbano non può completarsi senza approcciare l'intera area metropolitana. Al livello di area territoriale, il superamento delle criticità attuative del Piano Strategico diventa la priorità per avviare processi di sviluppo in ambito "smart". L'impostazione del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 impone lo sviluppo di iniziative orientate alla sostenibilità che assumano una dimensione metropolitana se si vuole incrociare il tema dello sviluppo urbano con quello delle Smart Cities. Le risposte da fornire alle generazioni future, infatti, non possono limitarsi all'efficienza energetica e a un uso più razionale delle risorse naturali ma devono abbracciare modelli di crescita economica e sociale rispettosa dell'ambiente che travalicano i confini spaziali e temporali delle città. Tali modelli coinvolgono comunità insediate in aree vaste e/o metropolitane - che alimentano un unico sistema economico, con esigenze di spostamento variegata anche se fortemente interconnesse - e zone con caratteristiche antropiche e naturali differenti.

Il sistema dei trasporti, la governance territoriale e urbanistica, temi determinanti per la sostenibilità di un territorio, vanno affrontati in un'ottica di area vasta su un orizzonte temporale molto ampio integrandosi con un approccio smart che deve guardare, anche, al presente o al futuro prossimo per assicurare l'incremento della qualità della vita e il benessere dei cittadini.

## APPENDICE

### **La smartness della città di Bari: stato dell'arte e prospettive di misurazione**

Il differente approccio al concetto di Smart City adottato dalle città italiane giustifica la difficoltà di definire un modello condiviso ed esauriente per la misurazione della “smartness” delle aree urbane. La valutazione comparativa delle prestazioni delle città su temi “smart” può dare risultati diversi in base al modello di misurazione adottato e alla visione del proprio “essere smart” adottato dalle singole città.

La valutazione delle prestazioni delle aree urbane può quindi essere effettuata adottando differenti modelli o approcci metodologici, che potranno fornire punti di vista differenti su aspetti rilevanti della vita urbana.

Tra i più accreditati modelli di analisi attualmente utilizzati per la valutazione delle performances delle aree urbane si annoverano *ICityRate*, sviluppato dal Forum PA, l'analisi *Qualità della Vita*, proposta dal Sole 24 Ore e il modello definito da Siemens nell'ambito del Progetto EfficienCITIES. Tali modelli sono accomunati dalla selezione di una serie più o meno ampia di indicatori misurabili, dalla identificazione di una metodologia di aggregazione degli indicatori in uno o più indici sintetici, e dalla classificazione delle città in base ai valori degli indicatori. Le differenze invece possono essere ricondotte al retroterra teorico da cui sono stati sviluppati, che conduce ad attribuire maggiore importanza ad una o più tematiche: ad esempio, mentre il modello di *ICityRate* dedica una particolare attenzione agli aspetti legati alla governance della città, i modelli sviluppati dal Sole 24 Ore e da Siemens enfatizzano rispettivamente gli aspetti socio-economici e gli asset immobiliari e socio-sanitari delle città.

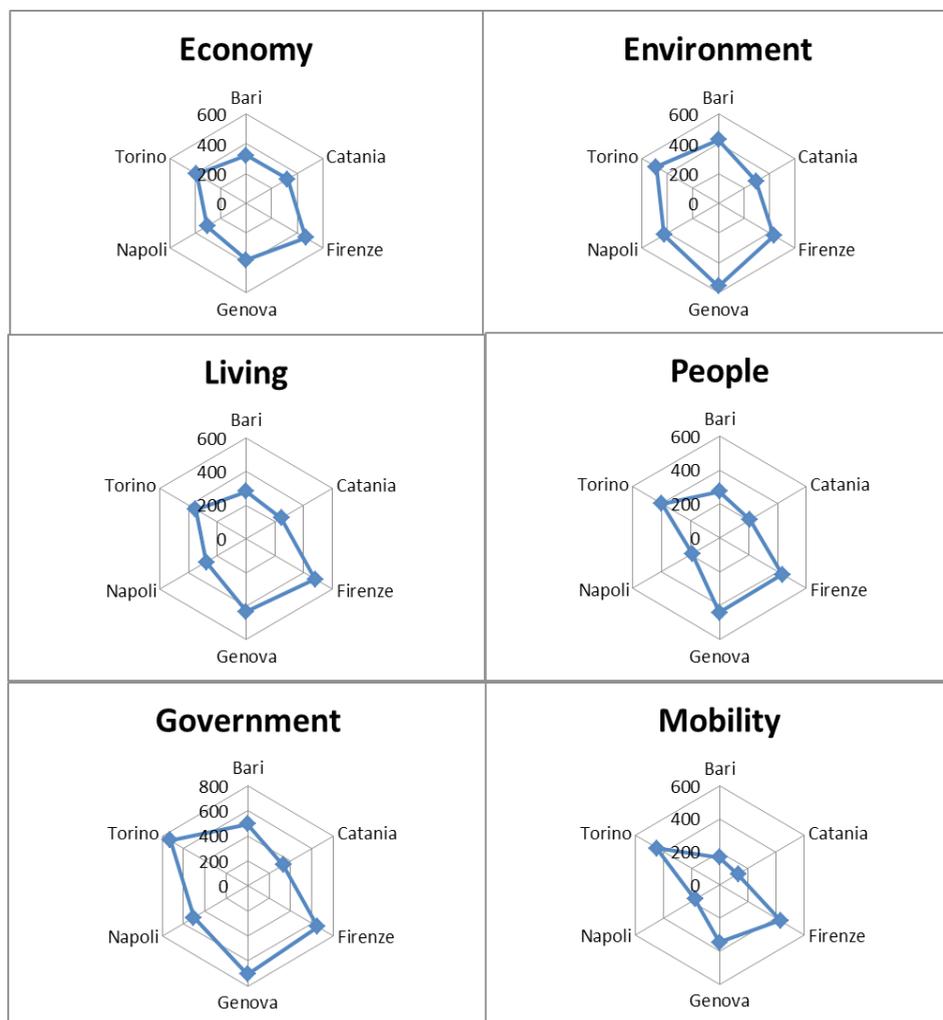
L'output di questo processo di misurazione porta a collocare le città in una graduatoria in base alle prestazioni misurate in relazione agli indici utilizzati da ogni modello.

L'applicazione del modello *ICityRate* a 103 città italiane evidenzia una Italia a due velocità con una netta separazione tra le città del centro-nord rispetto a quelle del sud, per le quali si riscontrano valori decisamente inferiori. Secondo questo modello di misurazione, Bari si classifica, complessivamente, al primo

posto tra le grandi città dell'Italia Meridionale (più di 200.000 abitanti) anche se nella graduatoria nazionale si pone al 69° posto ed è superata da città di medie piccole dimensioni come Matera.

Il confronto tra le grandi città del Sud (Bari, Napoli, Catania) e con le Città Pioniere “Smart city” (Torino, Genova, Firenze), risulta ovviamente sbilanciato a favore di queste ultime, tuttavia, l'analisi disaggregata al livello delle sei macro-aree di analisi del Modello *ICity Rate* mostra che accanto alla forte criticità delle città meridionali sui temi “mobility” e “living”, anche al sud è possibile riscontrare, come nella città di Bari, esempi di buone prassi soprattutto nelle aree “government” ed “environment”. Ad esempio, in quest'ultima area, che include indicatori su qualità dell'aria (numero di inquinanti rilevati, numero massimo di giorni di superamento del limite di PM10 previsto per la sicurezza della salute umana, ecc.), raccolta differenziata, quota di spazi verdi, dispersione della rete idrica, capacità di depurazione della rete idrica e riciclo (numeri di centri di raccolta, centri RAEE, ecc.) le prestazioni della città di Bari sono comparabili con le “best in class” (fig. 7). Risultati ugualmente positivi si riscontrano nell'area “governance” il cui risultato è favorevolmente influenzato dall'adozione di politiche energetiche e di programmazione per lo sviluppo del territorio. Le aree “economy”, “living” e “people” presentano delle prestazioni nella media e superiori ai valori delle città del meridione anche se lontane dai valori delle città del nord (ad esempio il basso tasso di volontariato riduce la prestazione delle città meridionali). I risultati dell'applicazione del modello *ICity Rate* sono coerenti con i risultati riportati dalla classificazione di Legambiente 2013 che vede Bari all'11° posto tra le città medio-grandi con buone prestazioni in materia di qualità dell'aria, depurazione delle acque pianificazione e partecipazione ambientale. Sul tema della mobilità la graduatoria di Legambiente mostra risultati migliori, dovuti ad una diversa modalità di calcolo degli indicatori relativi.

Figura 11: Il modello ICity Rate applicato ad alcune città italiane  
 [Nota: valori normalizzati]

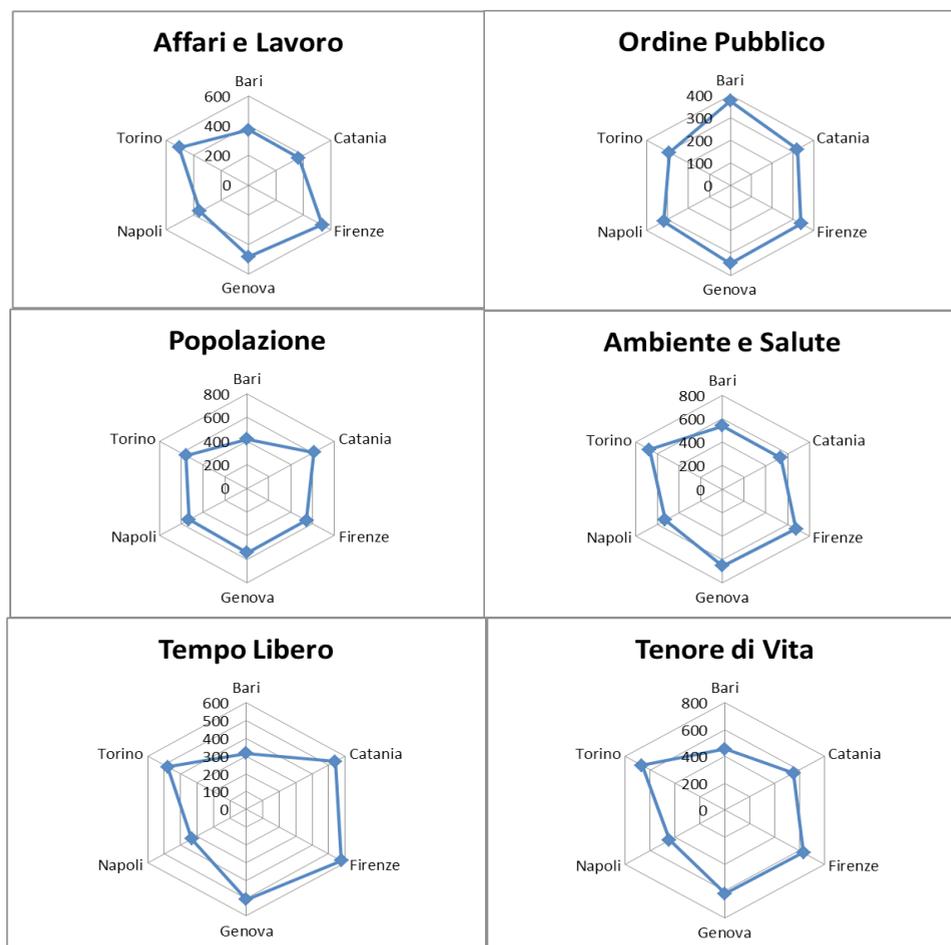


Un differente approccio, proposto dalla classificazione del Sole24Ore, include nella valutazione delle prestazioni delle aree urbane anche l'analisi di aspetti socio-economici e legati agli stili di vita. Anche in questo modello si propone una aggregazione degli indicatori in macro-aree che rispecchiano in parte la soluzione scelta da *ICity Rate*.

Il peso attribuito agli aspetti economici nella statistica del Sole24Ore enfatizza le migliori performances delle città del nord, che operano in un contesto più dinamico e consolidato, tuttavia, tra le città meridionali, Bari si distingue

per le buone prestazioni in campo ambientale, per l'ordine pubblico e per il buon livello dei servizi socio-sanitari.

Figura 12: il modello Qualità della Vita del Sole 24 ore



Un approccio differente alla classificazione delle prestazioni delle città italiane, è proposta dalla ricerca *Siemens-Cittalia* che, valutando appositi set di indicatori identifica i punti di forza di ogni città e le “clusterizza” in 6 gruppi omogenei.

Il modello *Siemens-Cittalia* si focalizza, più che sulle prestazioni conseguite nell'anno di rilevazione, su una valutazione della sostenibilità delle politiche adottate e permette di identificare il posizionamento strategico di ogni città sui temi chiave.

Dalla citata ricerca non emerge la netta dicotomia tra Nord e Sud Italia presente negli altri approcci: anche città meridionali presentano aree di eccellenza e storie di successo. Un esempio ne è il caso di Bari che mostra, secondo lo studio, livelli di eccellenza nella qualità degli edifici (asset immobiliari pubblici e privati) e dei servizi sanitari, riscontrando altresì buoni livelli nella qualità dell'ambiente urbano.

La valutazione delle prestazioni delle città basate su criteri oggettivi nel fornire un quadro analitico della efficienza di un'area urbana, trascurano gli aspetti soggettivi legati alla percezione che i cittadini hanno della qualità dei servizi offerti.

La valutazione degli aspetti soggettivi è pertanto importante per determinare la smartness di una città, anche se la selezione di un criterio per la stima della soddisfazione del cittadino può non condurre ad un criterio condiviso. Una interessante proposta è avanzata dal gruppo di ricerca dell'Università di Milano "Voices from the Blogs" che ha definito un sistema di rilevazione della "felicità" attraverso la comparazione del numero di tweet "felici" rispetto a quelli "infelici", provenienti dalle diverse città italiane. In questa speciale classificazione<sup>9</sup>, aggiornata con cadenza settimanale, l'area di Bari si classifica ai primi posti in Italia.

Tabella 3: classificazione delle città italiane secondo il modello della Siemens-Cittalia

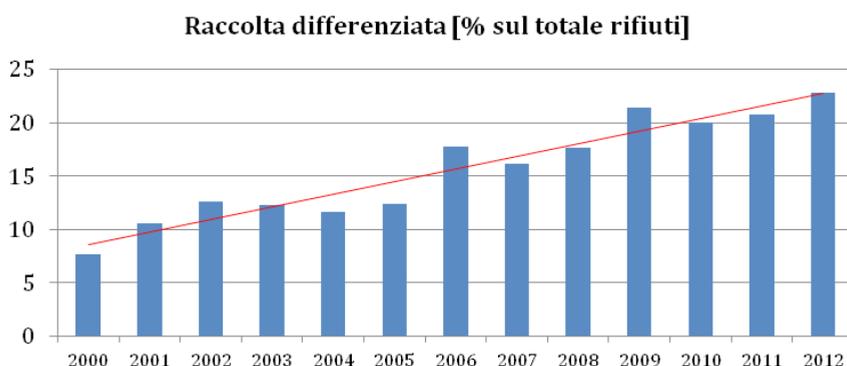
<b>Città dell'Ambiente</b>	città che raggiungono l'eccellenza per gli indicatori facenti parte del settore Ambiente Urbano ed Energia	Alessandria, Ferrara, Forlì, Livorno, Modena, Monza, Novara, Perugia, Pesaro, Piacenza, Prato, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Rimini, Sassari, Udine, Verona
<b>Città del Benessere</b>	città che hanno raggiunto l'eccellenza nei settori Sanità e Immobili e alti standard in Ambiente Urbano	Ancona, Bari, Napoli, Parma, Cagliari, Salerno, Genova, Vicenza
<b>Città Ideali</b>	città che hanno raggiunto l'eccellenza in tutti gli indicatori tranne che in quella Immobili	Bergamo, Brescia, Padova, Trento
<b>Città del buon abitare e mobilità</b>	sono quelle città che hanno raggiunto l'eccellenza in Mobilità, Immobili e elevati standard in Ambiente	Bologna, Bolzano, Firenze, Milano, Roma, Torino, Venezia
<b>Città del Divenire</b>	sono città che hanno raggiunto valori medi o sotto la media per i diversi settori ma presentano valori di eccellenza per alcuni singoli fattori specifici	Barietta, Catania, Catanzaro, La Spezia, Messina, Palermo, Pescara, Pistoia, Reggio di Calabria, Trieste
<b>Città dell'Energia</b>	sono città che hanno raggiunto alti standard nel settore energia	Andria, Arezzo, Lecce, Siracusa

L'analisi dei risultati emersi dall'applicazione alla città di Bari evidenzia un quadro di dinamicità dell'area urbana barese: i risultati positivi riscontrati in alcuni ambiti di analisi attestano l'efficacia di un processo di miglioramento

<sup>9</sup> Rilevazione nei mesi aprile e maggio 2013.

complessivo della qualità della vita nella città, già avviato e i cui risultati si dispiegheranno progressivamente nel tempo. Se i valori assoluti infatti risultano ancora lontani dalle eccellenze nazionali, le serie storiche dei dati riferiti all'ultimo quinquennio rivelano un lento ma costante progresso in tutti gli ambiti di esame, ed in particolare nel settore ambientale. I grafici seguenti sintetizzano per alcuni indicatori significativi valori misurati nella città di Bari: in ciascuno di essi si riporta anche la linea di tendenza che permette di visualizzare in modo intuitivo il miglioramento riscontrato nel periodo considerato.

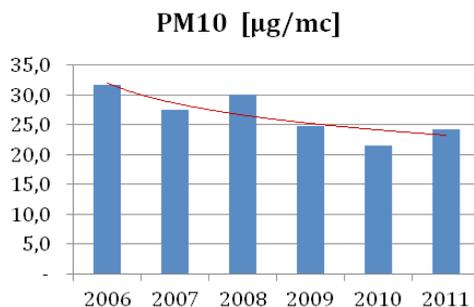
Figura 13: le percentuali di raccolta differenziata nella città di Bari.  
Elaborazioni su dati IPRES.



Nella raccolta differenziata, ad esempio, a fronte di un trend di crescita costante, si è riscontrato un forte incremento delle percentuali raccolte negli anni 2006-2009, dovuta all'introduzione di nuove metodologie organizzative e sistemi per la raccolta, fase a cui è seguito un periodo in cui le variazioni, sia in aumento che in diminuzione sono state inferiori e dimostrano la necessità di chiudere il ciclo dei rifiuti potenziando la raccolta della frazione organica.

Anche nei parametri relativi alla qualità dell'aria i risultati ottenuti sono incoraggianti, con una marcata tendenza alla riduzione degli inquinanti.

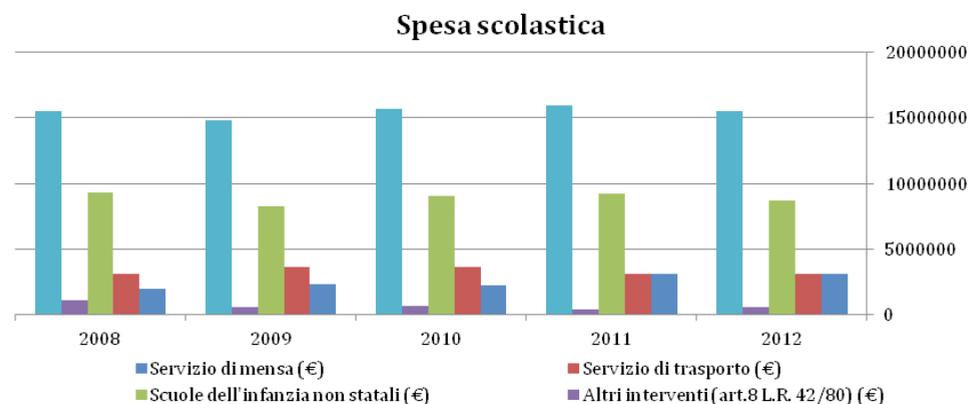
Figura 14: Polveri sottili rilevate dalle centraline del comune di Bari.  
Elaborazione su dati IPRES.



Il buon posizionamento della città di Bari nelle classifiche nazionali in ambito ambientale è inoltre confermato inoltre dalla riduzione dei consumi idrici e delle dispersioni di rete, nonché dal lento ma costante incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili nell'area urbana (fotovoltaico in particolare).

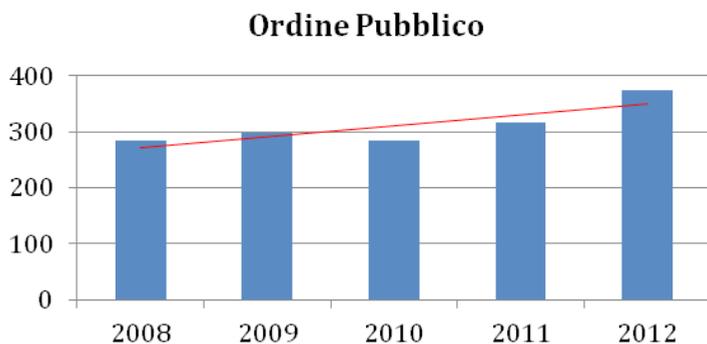
Nel campo dei servizi all'istruzione i livelli di spesa, che si sono mantenuti costanti nel periodo considerato, hanno consentito alla città di confermare il suo posizionamento a livello nazionale; particolarmente significativo, in questo ambito risulta l'incremento della spesa per il servizio mensa che nel quinquennio 2007-2011 ha visto un incremento di circa il 50%.

Figura 15: la spesa per servizi all'istruzione nella città di Bari.  
Elaborazioni su dati IPRES.



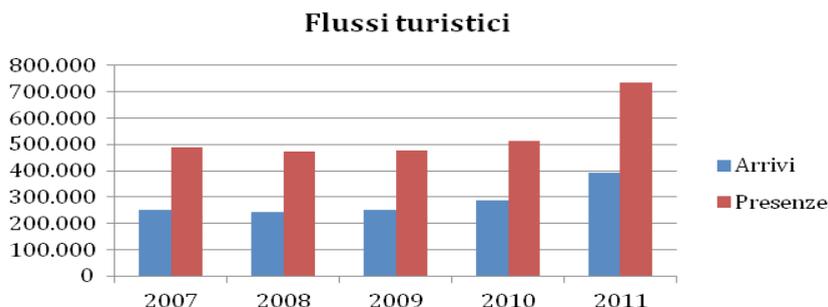
L'attenzione agli aspetti sociali ha garantito anche positive ricadute sull'ordine pubblico: il relativo indice del Sole 24 Ore infatti dimostra un sostanziale miglioramento, come risultato di una riduzione dei delitti contro le persone e contro il patrimonio.

Figura 16: l'indice riassuntivo dell'ordine pubblico in Bari [fonte: Sole24Ore]



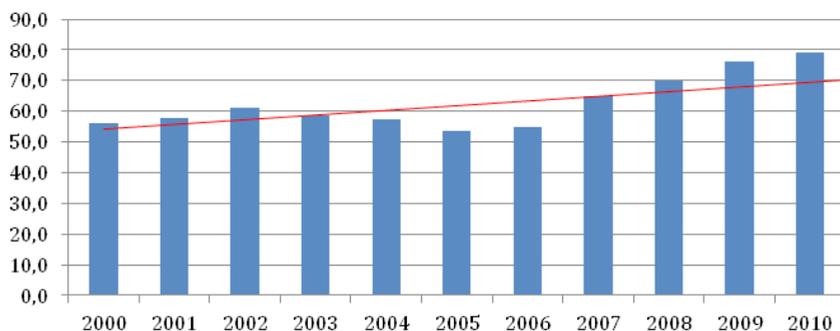
La maggiore sicurezza e le buone condizioni ambientali incrementano l'attrattiva turistica della città, che negli ultimi anni vede un trend crescente dei flussi di arrivi e presenze turistiche, anche se ancora lontano dai valori delle principali mete note a livello internazionale.

Figura 17: flussi turistici nella città di Bari. Elaborazioni su dati IPRES.



Per quanto concerne gli aspetti legati alla mobilità si assiste ad un significativo incremento della domanda di mobilità dal 2001 al 2010. Anche i dati strutturali evidenziano miglioramento delle condizioni: ad esempio l'indice di ciclabilità è più che triplicato nel periodo 2006-2011 e la superficie destinata a zona pedonale è aumentata del 79% tra il 2006 e il 2011.

Figura 18: l'andamento della domanda di trasporto pubblico nella città di Bari. Elaborazioni su dati IPRES.



Infine, anche la soddisfazione dei cittadini per i servizi di mobilità pubblica ha visto miglioramento nel periodo: analizzando i dati riportati nella Carta della Mobilità dell'AMTAB si rileva che il livello di gradimento complessivo di tutti i servizi erogati dall'Azienda ha avuto un aumento significativo (ad esempio, l'indice di soddisfazione per il TPL registra tra il 2005 e il 2010 un incremento del 20%).

## **Bibliografia**

- Hall, R.E. *The vision of a Smart City*, in “Proceedings of the 2<sup>nd</sup> International Life Extension Technology Workshop” Paris, France (2000)
- Glaeser, E. *Il trionfo delle città*, Editore Bompiani (2013)
- Lombardi et al, *Modeling a Smart City Performance*, in “The European Journal of Social Science Research” (2012)
- The European House-Ambrosetti, ABB S.p.A. *Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita* (2012)
- Gliffinger, R. et al. *Smart Cities: Ranking of European Medium-sized Cities*, Vienna University of Technology, Vienna, Austria (2007)
- Toppeta, D. *The Smart City Vision: How Innovation and ICT Can Build Smart*, in “Livable, Sustainable Cities” The Innovation Knowledge Foundation (2010)
- Hollands, R.G. *Will the Real Smart City please stand up?*, in “Cities” 12(3), pp.303-320 (2008)
- Nijkamp et al. *An Advanced Triple Helix Network Model for Smart Cities Performance*, VU University Amsterdam Research memorandum n°45 (2011)
- ANCI-Cittalia, *Smart Cities nel Mondo*, Roma 2012 (<http://www.cittalia.it/images/file/SmartCities.pdf>)
- Siemens, *EfficienCITIES Città-modello per lo sviluppo del Paese*, Milano (2012)
- Forum PA, *ICity Rate La classifica delle città intelligenti italiane*, Roma (2012)
- Legambiente, *Rapporto Comuni Rinnovabili*, Roma (2011)
- Il Sole24Ore, *Qualità della Vita 2012*
- ISTAT, *Rapporto BES - Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia*, Roma (2013)
- Parasuraman A., Berry L.L., Zethaml V.A., *Delivering Quality Service: Balancing Customers Perceptions and Expectations* Free Press, New York (1990)
- Zethaml V.A., Bitner J.M. *Il Marketing dei Servizi*, McGraw-Hill (2002)



## 7.

# Il trasporto pubblico locale in Puglia con particolare riferimento alla rete ferroviaria

*Giuseppe Casatello\**, *Nunzio Mastrorocco\*\**

**Sommario:** 1. La normativa statale; 2. La normativa regionale; 3. Gli adempimenti regionali; 4. Alcuni indicatori di contesto: dotazione, offerta e risorse pubbliche del servizio di trasporto ferroviario pugliese; Bibliositografia.

### **1. La normativa statale**

Il 2012 è stato per il trasporto pubblico locale un anno caratterizzato da molteplici interventi normativi statali che si sono succeduti con rettifiche, innovazioni e cancellazioni di norme precedenti, non sempre di univoca interpretazione, con il risultato di comportare non poche difficoltà applicative. Di tanto ha risentito la normativa emanata dalla Regione Puglia che, come si dirà nel seguito, pone ulteriori questioni interpretative in un già confuso contesto legislativo.

La produzione normativa iniziava con il DL n.1 del 24 gennaio 2012 e la relativa legge di conversione n.27 del 24 marzo 2012 che introduceva un art.3-bis nel DL n.138 del 13 agosto 2011 della precedente legislatura, convertito nella L.148/2011, disponendo l'obbligo per le Regioni di organizzare, entro il termine tassativo del 30 giugno 2012, tutti i propri servizi di rilevanza economica, tra cui rientra il TPL, in "ambiti o bacini territoriali omogenei" di dimensione almeno provinciale, salvo motivate diverse esigenze, nel dichiarato intento di conseguire economie di scala, peraltro difficilmente riscontrabili nella gestione del TPL, e massimizzarne l'efficienza. La stessa legge di conversione riscriveva, inoltre, l'art.4 dello stesso DL confermando la totale apertura alla concorrenza (già prevista dall'art.23 bis del DL n.112/2008 decaduto a seguito del noto referendum popolare) e, solo in caso di accertata impossibilità su parere obbligatorio dell'Autorità per la Concorrenza e il Mercato, l'affidamento dei servizi in via esclusiva ad un soggetto gestore individuato con procedure di gara. Il DL istituiva infine in altro articolo una nuova Autorità di regolazione dei trasporti assegnandole una serie di dettagliatissimi compiti.

---

\* Già Coordinatore dell'Assessorato ai Trasporti della Regione Puglia e Presidente dell'ATAF di Foggia e dell'AMAT di Taranto.

\*\* IPRES – Responsabile dell'area di ricerca 'Analisi e programmazione territoriale'.

A breve distanza temporale il DL 83 del 22 giugno 2012 (c.d. Decreto “Sviluppo e Crescita” convertito nella L.134/2012) rimaneggiava ancora il DL 138/2011, integrando l’art.3 bis con la previsione di veri e propri “organi di governo” dei bacini territoriali ottimali da designare o addirittura istituire ex novo da parte delle Regioni (in evidente contrasto con le leggi emanate in contemporanea in tema di spending review, cfr. art.9 del DL 95/2012) e rafforzando i principi di apertura al libero mercato. Il tutto con apposita clausola di prevalenza su ogni altra normativa speciale di settore. Infine, altra disposizione di interesse per la Puglia, l’art.16 prevedeva il trasferimento alla Regione della società Ferrovie del Sud-Est (ancora di proprietà statale) fissando il termine di 90 giorni per la sottoscrizione del relativo accordo, peraltro mai concretizzatosi.

Interveniva però la sentenza della Corte Costituzionale n.199 del 25 luglio 2012, che cancellava l’intero art. 4 del DL138/2011, ritenendolo ripropositivo di quanto cancellato dal referendum popolare, ovviamente con il seguito di modifiche e integrazioni apportate dal Governo “Monti”, ivi compresa la clausola di prevalenza sulle leggi di settore.

Decaduta così con l’art.4 ogni disposizione rivolta alla libera apertura al mercato del TPL, per molti aspetti provvidenzialmente per un settore che per la parte preponderante ha fisiologico bisogno del sostegno finanziario pubblico, il quadro normativo tornava ad attestarsi, in forza del principio *lex specialis derogat generali*, sulla normativa settoriale del TPL e precisamente:

- il Regolamento CE 1370/2007, che notoriamente prevede – a determinate condizioni – anche l’affidamento *in house* del TPL a cui a suo tempo fecero ricorso i Comuni dotati di proprie aziende (ex municipalizzate), con relative leggi nazionali che ne hanno recepito le modalità di affidamento (art.61 della L.99/2009 e art.4-bis della L.102/2009);
- il D.lgs. 422/1997 (c.d. decreto “Burlando” ), noto per l’innovativa introduzione della procedura di gara per l’affidamento dei servizi di TPL, a cui si affianca la procedura in house in forza delle norme sopra richiamate;
- l’art. 3 bis del DL 138/2011, non colpito dalla censura della citata Sentenza C.C., con i rimaneggiamenti governativi di cui si è detto, ma altri ne verranno;
- le leggi regionali di cui si dirà.

Sopraggiunge quasi in contemporanea il DL 95 del 6 luglio 2012 (c.d. spending review n.2), convertito nella L.135 del 7 agosto 2012 che vi introduce un art.16-bis, riguardante i criteri di riparto tra le Regioni delle risorse destinate al TPL, che sarà integralmente riscritto dalla c.d. Legge di Stabilità 2013-2015 (n.228 del 24 dicembre 2012) di cui si dirà più avanti, ma anche un comma 12-undices all’art.23 ad integrazione dell’art.17, c.1 del D.lgs.422/97 che dispone tassativamente che i prezzi a base delle gare per l’affidamento del TPL siano determinati “secondo il criterio dei costi *standard*”.

Ancora nella scia del fervore legislativo che caratterizza il 2012 del Governo Monti, il 18 ottobre viene emanato il DL 179/2012 (c.d Cresci Italia n.2) che in sede di conversione nella L.221 del 17 dicembre 2012 detta nuove norme sul TPL. Infatti, dopo l'ennesimo ritocco (art.34, comma 23) all'art. 3-bis del DL 138/2011, rivolto a rafforzare le funzioni dei costituendi enti di governo degli "ambiti o bacini territoriali ottimali", la legge di conversione introduce inaspettatamente l'articolo 34-octies "Riordino dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale", di non trascurabile portata per una regione come la Puglia dove i servizi così etichettati delle esistenti cinque società ferroviarie hanno superato nel 2012 la percorrenza di 16 milioni di chilometri (si veda il riquadro sulla produzione regionale di TPL con relative risorse).

Detto art.34-octies ridefinisce preliminarmente in termini assai restrittivi il carattere sostitutivo o integrativo, limitandolo ai soli servizi automobilistici che temporaneamente sostituiscono treni soppressi per provvisorie motivazioni o che integrano quelli ferroviari per provvisori e non programmabili picchi della domanda di trasporto, agli stessi orari e percorsi. Per i servizi automobilistici effettuati invece *in maniera stabile e continuativa*, come la quasi totalità di quelli delle società ferroviarie pugliesi, notoriamente sino ad oggi rimasti al riparo dalle procedure di gara del D.lgs.422/1997, l'art. 34-octies dispone ora l'affidamento con procedure di gara, previa la loro organizzazione negli ormai famosi "ambiti o bacini territoriali ottimali", *a far data dal 31 dicembre 2013*, ma prevedendo, in contraddizione con il predetto termine *a quo*, l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri *decorso inutilmente il termine anzidetto*. L'articolo detta poi in dettaglio le modalità con cui le Regioni dovranno espletare le relative gare, ribadendo il riferimento a costi standard per i prezzi a base di gara già inserito in termini di generalità nell'art.17 del D.lgs.422/1997 di cui si è detto. A parte la sopra rilevata incongruenza nella natura del termine del 31 dicembre 2013, la disposizione incide pesantemente sugli adempimenti che incombono sulla Regione Puglia, di cui si dirà nel seguito.

Chiude l'abbondante produzione legislativa del 2012 la Legge di Stabilità 2013/2015 (n.228 del 24 dicembre 2012) che riscrive integralmente l'art.16 bis introdotto nel DL 95/2012 dalla sua legge di conversione. Le novità introdotte riguardano in primo luogo (art.1, c.301) la costituzione – a decorrere dal 2013 – di un "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale" (FNT), che ha il pregio di riunire in un unico capitolo le preesistenti fonti di finanziamento del TPL per un totale nazionale che, a conti fatti, è stato quantificato per il 2013 in 4.929 milioni che non comprendono però le risorse rivenienti dal fondo perequativo ex legge n.549/95, già nella disponibilità delle Regioni e destinato al TPL per altri 1.450 milioni. Tale Fondo è attribuito alla Regione Puglia per 8,10% (circa 400 milioni), ma alle condizioni di cui si passa a dire.

La riformulazione dell'art.16-bis prevede infatti che l'istituto FNT sia ripartito e trasferito alle Regioni a statuto ordinario, con vincolo di destinazione al TPL, con un DPCM da emanare entro il decorso 31 gennaio (ma non ancora pubblicato) con criteri definiti nell'intento di incentivare le Regioni a conseguire una offerta di servizi più efficiente tramite il progressivo incremento del numero dei viaggiatori e del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, ma anche con una nebulosa *definizione di livelli occupazionali appropriati*.

L'istituzione di tale Fondo ha sollevato l'opposizione delle Regioni che, oltre a stimarlo quantitativamente inadeguato alle effettive esigenze, mal sopportano l'imposizione del vincolo di destinazione ritenuto lesivo della propria autonomia decisionale. Di parere contrario sono invece le Associazioni delle imprese di trasporto, per le quali il vincolo rappresenta invece una salvaguardia da possibili dirottamenti ad altri settori da parte delle Regioni.

Nell'istituire il predetto Fondo, che replica nella sostanza il vecchio Fondo Nazionale Trasporti per l'esercizio del TPL della L.151/1981, il riformulato art.16-bis ha introdotto però la novità dell'applicazione di alcune penalizzazioni nel suo riparto annuale tra le Regioni, obbligate ad adottare in tempi ristretti (4 mesi dalla emanazione del DPCM) un *piano di riprogrammazione dei servizi* e a darvi tempestiva attuazione (*entro 180 giorni dalla predetta data*, quindi presumibilmente nei successivi 2 mesi) anche sostituendo *“le modalità di trasporto da ritenere diseconomiche in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi del traffico e costi del servizio al netto dei costi di infrastruttura previsto dal D.lgs.422/1997 (pari a 0,35) con quelle più idonee a garantire il servizio nel rispetto dello stesso rapporto tra ricavi e costi”*.

È appena il caso di evidenziare che una puntuale applicazione delle disposizioni porterebbe a breve alla soppressione di una consistente quota dei servizi ferroviari gestiti in Puglia, peraltro oggetto di cospicui investimenti ancora in corso, nonché di non pochi servizi automobilistici di linea, da sostituire con servizi a chiamata o altre forme meno onerose.

L'emanando DPCM, di cui si conosce il testo che ha ricevuto la prevista intesa delle Regioni, dispone in particolare, quale condizione vincolante per l'integrale attribuzione delle predeterminate quote del Fondo, l'incremento del 2,5% del numero dei viaggiatori trasportati su base regionale *nel primo triennio di applicazione* (non è chiaro se con riferimento a ciascun anno o all'intero triennio) e, per quanto riguarda il rapporto ricavi/costi l'aumento – questa volta precisando su base annua – di almeno 0,03 se il rapporto dell'anno precedente è minore di 0,20, ovvero di almeno 0,02 se maggiore di 0,20, fino al raggiungimento del valore di 0,35.

Tralasciando le pur gravi incertezze interpretative e lessicali, non è chi non veda la miopia di una disposizione che ha assunto come parametri fondamentali di riferimento per la scelta della modalità del trasporto pubblico il numero dei viaggiatori e il rapporto tra ricavi del traffico e costi operativi,

senza alcuna distinzione fra le varie tipologie di servizi (urbani, interurbani, ecc) e le diverse caratteristiche delle regioni d'Italia (la Lombardia come la Basilicata), dimenticando che un corretto confronto tra le varie modalità deve essere effettuato tenendo conto dei fattori esterni quali l'inquinamento atmosferico e acustico, la congestione, l'incidentalità, ecc.. È quanto con più acume fece molti decenni or sono la L.151/1981 in sede di riparto del FNT, e oggi raccomanda la Commissione Europea nel suo Libro Bianco, ritenendo l'internalizzazione dei costi esterni condizione necessaria *“per allineare le scelte di mercato alle esigenze di sostenibilità e per tener conto del costo economico della non sostenibilità ... creando condizioni eque per modi che sono in diretta concorrenza tra loro”*.

Si conclude la rassegna legislativa statale del 2012 in materia di TPL evidenziando che nessuna delle numerose leggi emanate ha provveduto a rifinanziare le precedenti leggi finalizzate agli investimenti in materiale rotabile, quanto mai necessari soprattutto per il settore automobilistico che registra ormai un'anzianità del parco autobus molto prossima a 15 anni, senza alcuna prospettiva di rinnovo, tanto da costringere molte aziende pugliesi all'acquisto di autobus usati. L'unico accenno a tale esigenza lo si ritrova nel richiamato art.34-octies del DL179/2912 che prevede la possibile destinazione anche all'acquisto di autobus delle aleatorie economie rivenienti dall'espletamento delle gare per il riaffidamento dei servizi automobilistici.

## 2. La normativa regionale

Delle sopra evidenziate incertezze e contraddizioni del quadro normativo statale ha risentito negativamente la legislazione regionale in materia, consistente nella unica legge n.24 del 20 agosto 2012 *“Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali”*, emanata sotto l'urgenza della scadenza fissata dal DL 1/2012 per la disposta riorganizzazione dei servizi di rilevanza economica negli *“ambiti o bacini territoriali omogenei”*, peraltro agevolmente identificabili nei bacini già previsti dalla vigente LR 18/2002 *“Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale”*, sul quale sarebbe stato doveroso intervenire con le più opportune modifiche e integrazioni, in ragione della sua qualifica di Testo Unico (T.U.).

Per la parte riguardante il TPL la legge 24/2012 (che tratta anche la materia dei rifiuti urbani) più che un *“rafforzamento di funzioni”* determina infatti una sostanziale rivoluzione nelle competenze e nei compiti che il vigente T.U. ha attribuito a Regione ed Enti locali nel rispetto del Titolo V della Costituzione e della normativa statale in materia (D.lgs.422/97).

La LR 24/2002 (art.6) assegna infatti agli istituendi Organi di governo degli ambiti o bacini territoriali compiti fondamentali di governo del TPL, quali la

definizione degli obblighi di servizio pubblico (da cui notoriamente discende la misura dei corrispettivi spettanti ai gestori del TPL) e delle agevolazioni tariffarie (già stabilite dal T.U. LR18/2002), la scelta del regime di *attuazione del servizio*, l'affidamento dei servizi e persino la pianificazione (con non meglio definiti Piani d'Ambito). Nulla dice la legge circa il pur indispensabile finanziamento degli Organi di governo, dovendosi presumere che sia un onere residuale della Regione attuato con gli strumenti previsti dal T.U. (determinazione dei servizi minimi dell'art.5 e successivo Piano Triennale dei Servizi dell'art.8), il che determinerebbe però una inaccettabile separazione fra chi determina i costi (Organi di governo degli ambiti) e chi li finanzia (Regione). Trattasi comunque di compiti che si sovrappongono, spesso in stridente contrasto con le disposizioni del T.U. che, lungi dall'essere implicitamente o esplicitamente abrogato in alcuna parte, viene peraltro più volte richiamato confermandone le norme.

Le contraddizioni permangono anche con le disposizioni transitorie che, nella fase di prima applicazione fino all'approvazione di un non meglio specificato Piano regionale, identificano gli ATO con gli ambiti territoriali delle Province, da cui sono quindi governati, limitatamente ai servizi automobilistici che non richiedono l'esercizio unitario regionale, e con l'intera Regione per tutti gli altri: marittimi, aerei, ferroviari e quelli automobilistici che richiederebbero l'esercizio unitario. Balza evidente, inoltre, come tale contesto legislativo trasferisca in capo alle Province le competenze sui servizi di trasporto urbano, sottraendole ai Comuni pur costituendo funzioni fondamentali ai sensi dell'art.117 della Costituzione, come recentemente anche precisato all'art.19 del sopra illustrato DL 95/2012.

Infine, la LR 24/2012 ha ravvisato la necessità di istituire un nuovo organo di governo del TPL individuato in una "Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", con sede in Bari e relativa previsione di spesa, con compiti che riecheggiano, tra l'altro, l'art.4 del DL 138/2011 decaduto a seguito della Sentenza C.C. n.199 del 25 luglio 2012 di cui si è detto, compiti specificati in dettaglio all'art.7, con immancabili sovrapposizioni con quelli assegnati ad altri organi (ad esempio in materia di tariffe, attribuita dal T.U. alla Giunta regionale).

Tale Autorità ha però ricevuto la censura da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Regionali (Decisione del 16/10/2012) che vi ha riscontrato *compiti e funzioni in materia di promozione e tutela della concorrenza... che invadono la sfera di competenza esclusiva dello Stato*". Tanto ha indotto la Regione a riscrivere l'art.4 (tra l'altro, con la LR 42 del 13 dicembre 2012) ridimensionando i compiti dell'Autorità limitatamente all'analisi di mercato, finalizzata non più alla verifica della possibile apertura alla concorrenza, ma soltanto all'accertamento della dimensione ottimale dell'ATO, guadagnando così la "rinuncia all'impugnativa" dal predetto Dipartimento Affari Regionali espressa con decisione del 27 marzo 2013.

### 3. Gli adempimenti regionali

Le sopra richiamate molteplici disposizioni legislative emanate dallo Stato nel 2012, anche se provvidenzialmente semplificate dalla intervenuta Sentenza C.C. n.199/2012, impegnano le Regioni in vari adempimenti di non poco conto, e tutti con scadenze alquanto ravvicinate.

Va ricordato che la Regione Puglia, in vista dell'approssimarsi delle scadenze della quasi totalità dei contratti dei servizi automobilistici di TPL sottoscritti con i vari gestori dalla Regione e dagli Enti locali (31 dicembre 2012 per i servizi urbani delle maggiori città, 31 dicembre 2013 per i servizi interurbani sia regionali che provinciali), già con deliberazione di Giunta n.865 del 23 marzo 2010 aveva individuato i servizi "minimi" assunti a carico del bilancio regionale, quale atto preliminare all'approvazione del Piano Triennale dei Servizi (PTS). A tale fondamentale documento, istituito dalla LR 18/2002 (in aderenza al D.lgs.422/1997), spetta il compito di raggruppare i servizi in reti e bacini (come si è detto: assimilabili agli "ambiti e bacini territoriali omogenei" del sopravvenuto DL 1/2012) attribuendone la competenza ai vari Enti con precisi criteri stabiliti dalla stessa legge, ciascuno con il relativo pacchetto di risorse, per il successivo affidamento con le previste procedure di gara.

Il procedimento tempestivamente iniziato con la passata legislatura ha subito però una battuta di arresto, anche in relazione alle intervenute restrizioni finanziarie ed alle numerose disposizioni legislative, tanto che al momento non risulta ancora approvata alcuna rideterminazione dei servizi minimi né il nuovo PTS. In mancanza di tale documento nessuna gara è stato quindi possibile espletare entro la decorsa scadenza del 31 dicembre 2012 da parte dei Comuni interessati, o per loro dalle Province come vorrebbe la LR 24/2012, i cui servizi continuano ad essere gestiti alle medesime condizioni per altri 6 mesi dopo la scadenza (cioè fino al 30 giugno 2013) in forza di una apposita clausola contrattuale.

Per gli stessi motivi nessuna iniziativa è stata intrapresa da Regione e Province per il riaffidamento dei servizi interurbani di competenza, malgrado l'approssimarsi della scadenza del 31 dicembre 2013. Né va dimenticato che preliminarmente ad ogni espletamento delle gare è, contestualmente all'approvazione del predetto PTS, la quantificazione standard dei prezzi a base di gara, come disposto dalla richiamata integrazione introdotta all'art.17 del D.lgs.422/97. L'argomento è del tutto nuovo per i servizi ferroviari, potendo la Puglia utilmente giovare, per il trasporto su gomma, della pluridecennale esperienza acquisita, sino a tutto il 1998, con gli standard della LR 13/1982. Maggiore respiro hanno i contratti con le imprese ferroviarie, che hanno scadenza al 31 dicembre 2015, con possibilità di proroga per altri 6 anni (ai sensi dell'art.7, c.3 ter del DL 5/2009), sui quali incombe però il termine del 31 dicembre 2012 fissato dall'art.34-0cties del DL 179/2012, con l'incertezza interpretativa di cui

si è detto, per lo scorporo dei servizi automobilistici non più classificabili integrativi o sostitutivi di quelli ferroviari e la loro opportuna aggregazione alle reti e bacini dell'approvando PTS.

Ai sopra richiamati ponderosi adempimenti regionali si aggiungono quelli conseguenti alle disposizioni della Legge di Stabilità 228/2012 sulle penalità previste per le Regioni in sede di trasferimento delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti, con riferimento agli obbligatori accrescimenti su base regionale del numero di viaggiatori e del rapporto ricavi/costi. In cascata deriva alla Regione anche il compito di definire i criteri con cui, nel caso in cui incorresse nelle previste penalità sulle risorse trasferite dallo Stato, possa a sua volta rivarsi sulle imprese di trasporto che hanno concorso a determinare le penalità.

Se si tiene conto, infine, anche dei tempi tecnici comunque occorrenti per l'espletamento delle gare per l'eventuale subentro di nuovi gestori dei servizi, con relativo trasferimento di personale e beni di esercizio, e dell'imminenza delle scadenze legislative e dei contratti automobilisti (alcune già decorse!), appare irrinunciabile il ricorso ad una più che motivata disposizione legislativa di proroga dei contratti in corso, con opportuna unificazione delle scadenze, congiuntamente ad un altrettanto necessario riordino e adeguamento della normativa regionale del settore, operando, in adesione al principio di semplificazione ed alle migliori pratiche di tecnica legislativa, sul vigente T.U.

#### ***4. Alcuni indicatori di contesto: dotazione, offerta e risorse pubbliche del servizio di trasporto ferroviario pugliese***

Il recente *Libro bianco* (2011) redatto dalla Commissione Europea in materia di trasporti evidenzia il ruolo assai strategico del comparto ferroviario e, specificamente, i suoi chiari impatti sul trasporto delle merci. In particolare, la sfida europea vuole garantire quelle evoluzioni strutturali che consentano, al trasporto ferroviario, di competere efficacemente ed a minor costo nel trasporto non solo di persone ma anche di merci sulle medie e lunghe distanze.

Per far ciò è fondamentale comprendere che solo investimenti cospicui potranno adeguare le attuali infrastrutture e l'attuale capacità della rete ferroviaria alle effettive e sempre nuove esigenze del mercato.

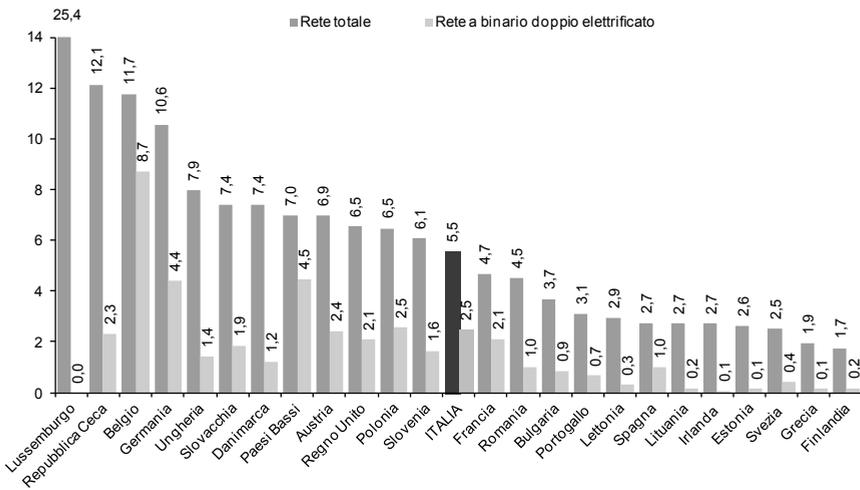
Come noto, un indicatore di dotazione ferroviaria è quello che misura il numero di chilometri di strada ferrata per cento chilometri quadrati di superficie territoriale; per altro verso, l'effettivo grado di sviluppo tecnologico è valutato con l'incidenza di rete a binario doppio elettrificato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La rete ferroviaria complessiva si ripartisce in rete a binario elettrificato, semplice e doppio, e binario non elettrificato; altresì, indicatore di sviluppo tecnologico è anche dato dalla lunghezza della rete ad alta velocità (Istat, 2013).

Con riferimento a tali indicatori di contesto osservati per paesi UE, l'Italia occupa una posizione mediana. Specificamente ai soli dati RFI – Rete Ferroviaria Italiana, per il 2010, infatti, il nostro Paese registra rispettivamente 5,5 km di rete totale per 100 km<sup>2</sup> di superficie territoriale e 2,5 km per 100 km<sup>2</sup> di superficie territoriale nella rete del binario doppio elettrificato. In assoluto, spiccano le realtà di Belgio (11,7), Germania (10,6), Austria (6,9), Danimarca (7,4) e Regno Unito (6,5) con indicatori ben superiori alla quota italiana.

Fig. 1 - Rete ferroviaria totale e a binario doppio elettrificato nei paesi UE. KM per 100 KM<sup>2</sup> di superficie territoriale. 2010



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat – RFI

I dati disaggregati a livello regionale, aggiornati al 1° gennaio 2012, segnalano Sardegna e Valle d'Aosta come territori più carenti per dotazione di infrastrutture ferroviarie. In Sardegna ci sono soli 1,8 km di rete per cento km<sup>2</sup> di superficie e la totalità della trazione è diesel (Istat, 2013). La Valle d'Aosta può contare su soli 2,5 km di rete per cento km<sup>2</sup> di superficie territoriale, tutta a binario semplice non elettrificato. Anche il Trentino Alto Adige ha una bassa concentrazione, imputabile principalmente alle caratteristiche morfologiche del territorio; tuttavia la provincia di Bolzano registra il più elevato sviluppo tecnologico con linea ferroviaria totalmente elettrificata (Istat, 2013). Mediamente il Nord-ovest (7,2 km per cento km<sup>2</sup> di superficie territoriale) si trova in una situazione di maggiore dotazione, confermata dal primato registrato dalla Liguria (9,2). Seguono Campania, Piemonte, Lazio e Lombardia tutte con 7 o più km per cento km<sup>2</sup>; mentre le regioni tecnologicamente più avanzate sono ancora Lazio, Friuli-Venezia Giulia e Liguria, dove la quota di linea

a binario doppio elettrificato sul totale della rete è superiore al 60 per cento. Emilia-Romagna e Lazio sono le regioni con le quote più elevate di rete ad alta velocità sul totale della rete, rispettivamente al 17,8 e all'11,8 per cento (Istat, 2013).

Allorquando si osserva l'incidenza percentuale sulle dotazioni proprie di binario non elettrificato, la Puglia - con 4,3 km di rete ferroviaria per 100 Km<sup>2</sup> di territorio - evidenzia un contesto non in linea con l'intero Mezzogiorno; la Puglia, infatti, registra una quota pari al 28% rispetto al Mezzogiorno che fa rilevare un dato pari al 41,4%. Con il binario doppio elettrificato, poi, l'incidenza è notevolmente favorevole al nostro contesto regionale; 50,4% a fronte al 29,4% registrato nell'intero Mezzogiorno.

Il numero di chilometri di rete ferroviaria per 100 km<sup>2</sup> diviene un indicatore assai virtuoso per la Puglia allorquando, insieme alla RFI si considerino tutte le altre linee ferroviarie; in tal senso, infatti, l'indicatore sale a 7,89.

*Tav. 1 - Rete ferroviaria (RFI) in esercizio per tipologia. Anno 2011 (km)*

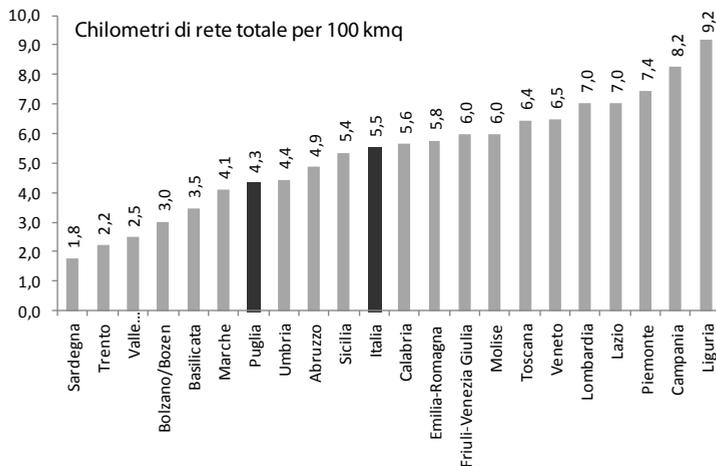
REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Percentuale sul totale della rete				di cui: Alta velocità	Chilometri di rete totale per 100 km <sup>2</sup>
	A binario non elettrificato	Elettrificato		Totale		
		A binario semplice	A binario doppio			
<i>Puglia</i>	28,0	21,6	50,4	100,0	-	4,3
Nord-ovest	23,0	32,3	44,8	100,0	4,2	7,2
Nord-est	19,5	23,8	56,7	100,0	7,0	5,3
Centro	22,3	19,7	58,0	100,0	4,7	5,9
Centro-nord	21,7	25,7	52,6	100,0	5,2	6,1
Mezzogiorno	41,4	29,2	29,4	100,0	1,5	4,7
Italia	28,5	26,9	44,6	100,0	3,9	5,5

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat - RFI.

Di contro, altrettanto degno di particolare attenzione è l'indicatore legato alla 'alta velocità': la Puglia non registra alcun valore a fronte del Mezzogiorno che fa rilevare una quota parte dell'1,5% dell'intera rete nazionale. E se l'incidenza percentuale nazionale TAV è di poco inferiore al 4%, nelle regioni del Nord-est del Paese si raggiunge ben il 7%.

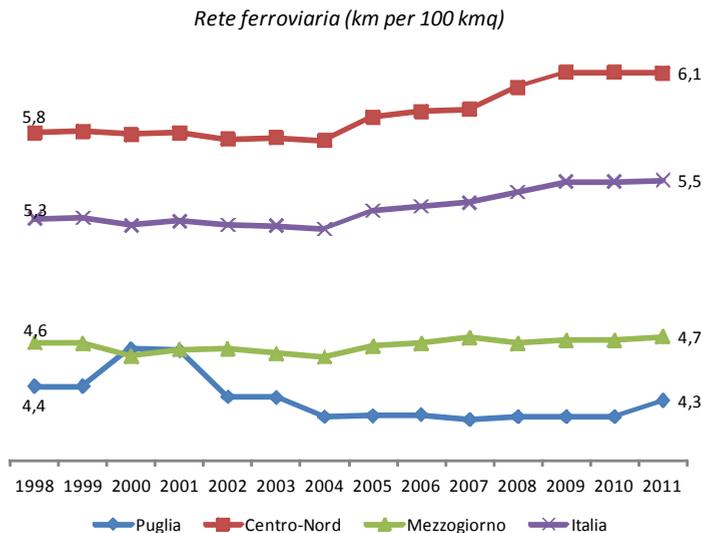
Le serie storiche fanno evincere un elemento assai interessante; la Puglia ha visto costante - negli ultimi 13 anni - la quota di propria rete ferroviaria per 100 km<sup>2</sup> (assestandosi quasi sempre su valori compresi tra 4,3 e 4,4). Il dato - che ricordiamo concerne solo RFI - è praticamente allineato anche nel contesto circoscrizionale del Mezzogiorno (4,6 - 4,7). Di contro, il Centro-nord fa rilevare una tendenza crescente con valori che passano - nell'ultimo decennio - dal 5,8 al 6,1 km per 100 km<sup>2</sup>.

Fig. 2



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat – RFI

Fig. 3



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat – RFI

Le tavole seguenti esprimono le potenzialità della rete ferroviaria pugliese nel suo universo, quindi, relativa a tutti i gestori. Sebbene siano 149 (su 258) i comuni a disporre di una stazione ferroviaria sul proprio territorio non distante oltre 3 km dal baricentro della città, la popolazione servita dalla ferrovia è pari a circa l'80% dell'universo demografico regionale; e di esso ben il 16%

fruisce di una buona accessibilità pedonale in quanto non distante dalla stazione ferroviaria più di 500 metri. L'estensione della rete ferroviaria distinta per gestore dell'infrastruttura<sup>2</sup> assegna il primato alla Rete Ferroviaria Italiana (circa il 54% della rete regionale); le Ferrovie del Sud Est pesano per circa il 31%.

*Tav. 2 - Puglia. Estensione della rete ferroviaria distinta per gestore dell'infrastruttura.*

Gestore	Operatore dei servizi de TPL	Estensione in km
Rete Ferroviaria Italiana	TRENITALIA	826
Ferrottramviaria Spa	FERROTRAMVIARIA SPA	70
Ferrovie Appulo Lucane Srl	FERROVIE APPULO LUCANE SRL	60
Ferrovie del Gargano Srl	FERROVIE DEL GARGANO SRL	99
Ferrovie del Sud EST srl	FERROVIE DEL SUD EST SRL	473
<i>Totale</i>		<i>1.528</i>

Fonte: IPRES (2013)

Un interessante indicatore dell'offerta è funzione della percorrenza annuale in chilometri. Il dato regionale, relativo al servizio ferroviario, è pari 12,9 milioni di km a fronte di circa 70 milioni di km garantito dal TPL interurbano su gomma.

L'indice di percorrenza media procapite (treno x km/popol.) assegna alla strada ferrata un valore di circa 3,16 km percorsi da un treno per singolo abitante a fronte di oltre 17,1 km pro residente realizzati da un mezzo su gomma.

*Tav. 3 - Puglia. Percorrenze annuali ferroviarie complessive.*

Gestore	Rete Ferroviaria Italiana	Ferrottramviaria Spa	Ferrovie Appulo Lucane Srl	Ferrovie del Gargano Srl	Ferrovie del Sud Est srl	<i>Totale</i>
Percorrenze in migliaia (Treni x Km)	6.446	1.511	718	952	3.292	<i>12.919</i>

Fonte: Assessorato regionale ai Trasporti e alle vie di comunicazione (2012).

<sup>2</sup> *Trasporto Pubblico Regionale Locale: determinazione dei servizi minimi.* Documento approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 865 del 23 marzo 2010. Il provvedimento è attuativo della legge regionale n. 18/02 "Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale" art. 5 e realizza livelli di servizi sufficientemente rapportati alla effettiva domanda di trasporto. L'atto deliberativo e il relativo allegato sono pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 70 del 20 aprile 2010.

Con riferimento alle infrastrutture ferroviarie – e dettaglio provinciale – insistenti sul territorio pugliese i dati di base sono di fonte A.R.E.M. (Agenzia Regionale per la Mobilità nella Regione Puglia) e risultano aggiornati al 2012.

Nel dettaglio, gli oltre 1.500 chilometri di linee ferroviarie presenti in Puglia si distribuiscono tra le province in maniera molto differenziata. In termini relativi, infatti, la provincia di Bari (più sette comuni della BAT) rappresenta circa il 40% dell'intero universo. Si rileva una certa differenziazione tra linee appartenenti alla Rete Ferroviaria Italiana Spa e quelle gestite da altri esercenti: la provincia salentina, infatti, esprime solo il 2% di tutta la rete pugliese delle Ferrovie Italiane a fronte, invece, del 33% di altre reti (Ferrovie del Sud-Est).

Tav. 4 - Offerta di TPL in Puglia e risorse pubbliche per società ferroviarie, in euro (al netto IVA). Anni 2011, 2012.

SOCIETÀ FERROVIARIE Corrispettivi 2011	Treni	Autobus	Corrispettivo	Corrispettivo	Corrispettivo	€/treno.km	€/atb.km
	x Km	x Km	(€) Treni + infrastruttura	(€) autoservizi	(€) complessivo (1)		
FSE	3.291.930	11.664.189	90.614.883	35.674.222	126.311.446	27,52	3,06
Ferrottramviaria (FBN+S.Paolo)	1.511.168	838.846	31.374.269	2.016.507	33.364.880	20,76	2,40
FAL (Bari-Altamura- Gravina)	718.165	1.575.610	12.909.357	5.326.168	18.238.751	17,97	3,38
FdG (S.Severo- Peschici) (2)	587.238	262.170	14.416.559	682.047	15.101.277	24,55	2,60
FdG (Foggia - Lucera)	369.056	-	4.754.735	-	4.754.735	12,88	-
TrenItalia (2) (3)	7.453.718	502.846	60.381.483	1.003.043	61.062.940	8,10	1,99
<b>TOTALI/MEDIE</b>	<b>13.931.275</b>	<b>14.843.661</b>	<b>214.451.285</b>	<b>44.701.988</b>	<b>258.834.029</b>	<b>15,39</b>	<b>3,01</b>
SOCIETÀ FERROVIARIE Corrispettivi 2012	Treni	Autobus	Corrispettivo	Corrispettivo	Corrispettivo	€/treno.km	€/atb.km
	x Km	x Km	(€) Treni + infrastruttura	(€) autoservizi	(€) complessivo (1)		
FSE	3.291.930	11.664.189	93.166.057	36.682.106	129.848.163	28,30	3,14
Ferrottramviaria (FBN+S.Paolo)	1.511.168	838.846	32.227.432	2.071.665	34.299.097	21,33	2,47
FAL (Bari-Altamura- Gravina)	718.165	1.575.610	13.272.726	5.476.711	18.749.437	18,48	3,48
FdG (S.Severo- Peschici) (4)	583.394	274.718	14.822.844	701.268	15.524.112	25,41	2,55
FdG (Foggia - Lucera)	369.056	-	4.874.297	-	4.874.297	13,21	-
TrenItalia	6.445.879	1.767.061	52.437.469	2.470.876	54.908.345	8,14	1,40
<b>TOTALI/MEDIE</b>	<b>12.919.592</b>	<b>16.120.424</b>	<b>210.800.825</b>	<b>47.402.625</b>	<b>258.203.451</b>	<b>16,32</b>	<b>2,94</b>

(1) Compresi contributi statali e regionali per rinnovi contrattuali.

(2) Compresi servizi svolti da FdG su rete RFI (182.230 treni.km).

(3) Il corrispettivo complessivo comprende € 14.141.026 erogati direttamente dallo Stato.

(4) Compresi servizi (tr.km 180.090) svolti sulla tratta S.Severo-Foggia della rete RFI.

Fonte: Assessorato regionale ai Trasporti e alle vie di comunicazione. Elaborazioni IPRES (2013).

Una rapida lettura delle risorse pubbliche destinate al TPL ferroviario e automobilistico evidenzia che l'ammontare globale, pari nel 2011 a 417,7 milioni di euro per la maggior parte a carico del Bilancio regionale, cresce nel 2012 dello 0,5% assestandosi ad un importo complessivo di oltre 420 milioni. La somma si ripartisce pressoché equamente tra servizi ferroviari e servizi automobilistici, con una leggera prevalenza dei primi (50,2 %) rispetto ai secondi (49,3%). Il dato relativo ai servizi elicotteristici (pari a 2,1 milioni di euro) riguarda i collegamenti Gargano – Isole Tremiti.

Il confronto tra l'offerta complessiva di TPL ferroviario nel periodo 2011-2012 evidenzia importanti elementi di riflessione; per quanto attiene, infatti, la quota *treni x km* si passa da 13.931.275 del 2011 a 12.919.592 del 2012 (con una flessione di 7 punti percentuali imputabile quasi esclusivamente ai servizi di Trenitalia). Di contro, l'indicatore *autobus x km* gestiti dalle società ferroviarie, nel medesimo periodo subisce un incremento del 9%: da 14.843.661 a 16.120.424.

Tav. 5 - Corrispettivi servizi automobilistici. Anni 2011, 2012.

Servizi automobilistici 2011	Corrispettivi € (*)	%	Autobus.km	%
Regionali (servizi interurbani)	39.148.935	19,26	22.579.520	22,46
Provinciali (servizi interurbani)	53.106.672	26,12	31.578.902	31,42
Comunali (servizi urbani)	66.335.209	32,63	31.508.683	31,35
Regionali soc. ferroviarie (serv.interurb.)	44.701.988	21,99	14.843.661	14,77
<b>TOTALE servizi automobilistici</b>	<b>203.292.804</b>	<b>100,00</b>	<b>100.510.766</b>	<b>100,00</b>
Servizi automobilistici 2012	Corrispettivi € (*)	%	Autobus.km	%
Regionali	40.245.105	19,43	22.579.520	22,18
Provinciali	53.106.672	25,64	31.578.902	31,02
Comunali (**)	66.335.209	32,03	31.508.683	30,96
Regionali soc. ferroviarie	47.402.625	22,89	16.120.424	15,84
<b>TOTALE servizi automobilistici</b>	<b>207.089.611</b>	<b>100,00</b>	<b>101.787.529</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Assessorato regionale ai Trasporti e alle vie di comunicazione (2012). Elaborazioni IPRES (2013).

I suddetti dati spiegano bene la flessione fatta registrare in relazione alla spesa totale sostenuta. I corrispettivi relativi ai servizi ferroviari si flettono, infatti, del 1,7% passando da 214,4 a 210,8 milioni; nell'ultimo biennio si incrementa, invece, di circa 2 punti percentuali l'importo dei servizi automobilistici, passando da 203,3 a 207 milioni di euro.

Tav. 6 - Totale corrispettivi. Anni 2011, 2012

RIEPILOGO CORRISPETTIVI € (*)	2011		2012		Var. 2012/2011
	Euro	%	Euro	%	
Servizi ferroviari	214.451.285	51,34	210.800.825	50,19	-1,7
Servizi automob.	203.292.804	48,66	207.089.611	49,31	1,9
Servizi elicotteristici	-	-	2.124.881	0,51	-
<b>TOTALE</b>	<b>417.744.089</b>	<b>100,00</b>	<b>420.015.318</b>	<b>100,00</b>	<b>0,5</b>

(\*) Compresi contributi statali e regionali per rinnovi contrattuali.

(\*\*) Compresi 8.217 km idrovie Taranto.

Fonte: Assessorato regionale ai Trasporti e alle vie di comunicazione. Elaborazioni IPRES (2013).

In definitiva, emerge il quadro di una Puglia che, pur avendo una dotazione infrastrutturale non certamente trascurabile, evidenzia una doppia classificazione di criticità; se per un verso, infatti, il livello tecnologico delle stesse non eccelle, per un altro, l'utilizzo medio procapite quantificabile in treni/kilometri annui per abitante (3,16) si mantiene ancora a livelli non soddisfacenti. Urgono, quindi, investimenti e politiche pubbliche/private funzionali ad alimentare sempre di più un sistema virtuoso che ben corrobori ricerca, innovazione e mobilità sostenibile.

### Bibliografia

Assessorato ai Trasporti e alle vie di comunicazione. Regione Puglia, (2010), *Deliberazione della Giunta Regionale* del 23 marzo 2010, n. 865. L.R. n. 18/02 "Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale" art. 5. Determinazione dei servizi minimi del TPRL (Trasporto Pubblico Regionale Locale).

Commissione Europea, (2011), *Libro Bianco. Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011) 144 definitivo, SEC(2011) 359 definitivo, SEC(2011) 358 definitivo, SEC(2011) 391 definitivo, Bruxelles, 28.3.2011.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

IPRES, (2012), *Puglia in Cifre 2011*, Cacucci Editore, Bari.

[www.ipres.it](http://www.ipres.it).

[www.istat.it](http://www.istat.it).



# **Sezione sociale**



## 8.

# Crisi economica e capitale umano qualificato inutilizzato

*Rocco Vincenzo Santandrea\**

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Occupazione e disoccupazione del capitale umano qualificato: analisi descrittiva; 3. Alcuni elementi della letteratura sul capitale umano inutilizzato; 4. Il Capitale umano inutilizzato in Puglia; 5. Brevi note conclusive; Bibliografia.

### ***1. Premessa***

Il contributo prende in considerazione i recenti sviluppi nell'analisi del mercato del lavoro, con particolare riferimento al capitale umano qualificato "inutilizzato", cioè a quelle persone con almeno il titolo di studio della laurea che desiderano lavorare o vorrebbero lavorare più ore rispetto a quanto stanno attualmente lavorando, ma le condizioni economiche e del mercato del lavoro non lo consentono.

Dopo una prima descrizione dei principali indicatori riferiti al mercato del lavoro del capitale umano qualificato, l'analisi mette a fuoco come la crisi economica del periodo 2008-2012 abbia influito sulla dimensione e sulla dinamica del lavoro qualificato "inutilizzato".

### ***2. Occupazione e disoccupazione del capitale umano qualificato: analisi descrittiva***

In Puglia il capitale umano qualificato, definito come quelle persone con almeno il titolo di laurea, ammonta a 326.000 unità, mentre il numero degli occupati ammonta a 211.000, pertanto circa il 65% della popolazione laureata è occupata nel 2012.

Il capitale umano qualificato femminile ammonta a 172.000 unità, il 52% del popolazione laureata totale. Le donne laureate occupate sono 99.000, il 47% del totale delle laureate occupate nel 2012.

Un confronto con il dato medio nazionale consente di evidenziare:

- una minor quota di popolazione laureata sulla popolazione totale in Puglia (circa 2,4 punti percentuali in meno rispetto al dato medio Italia);

---

\* IPRES - Responsabile dell'Area di ricerca "Mercato del lavoro". Alla elaborazione dello studio ha collaborato il dott. Iary Goffredo.

- una minor quota di occupati laureati sul totale dell'occupazione in Puglia (circa 1,6 punti percentuali in meno rispetto al dato medio Italia).

Mentre nel primo caso il disallineamento maggiore è dato dalla componente femminile, nel secondo caso è dato dalla componente maschile.

Tab. 2.1 - Puglia: Popolazione laureata e occupati laureati 15 anni e oltre  
Valori assoluti e % - 2012

	Valori assoluti (migliaia)		Quota % laureati occupati su totale occupazione		Quota % popolazione laureata su totale popolazione	
	Occupati	Popolazione	Puglia	Italia	Puglia	Italia
Uomini	112	154	13,9	15,2	9,2	11,1
Donne	99	172	23,1	23,8	9,5	12,4
Totale	211	326	17,1	18,7	9,4	11,8

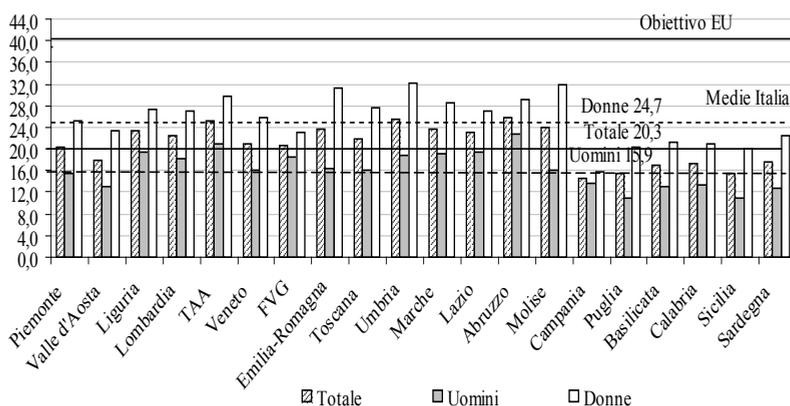
Elaborazioni IPRES su dati ISTAT RCFL

Indubbiamente, la quota di popolazione laureata in Puglia sul totale della popolazione è ancora molto bassa rispetto al valore medio nazionale.

La quota di laureati in età 30-34 anni ammonta in Puglia nel 2011 a circa il 15,5% del totale della popolazione della medesima classe di età, con i maschi al 10,8% e le donne al 20,2%, con un divario di circa 8 punti percentuali tra le due componenti.

Un confronto tra le 20 regioni italiane evidenzia un significativo disallineamento delle quattro regioni dell'obiettivo "Coesione" (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), con l'aggiunta della Basilicata e della Sardegna, nei confronti delle regioni centro settentrionali.

Fig. 2.1 - Quota % di popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per regione - 2011

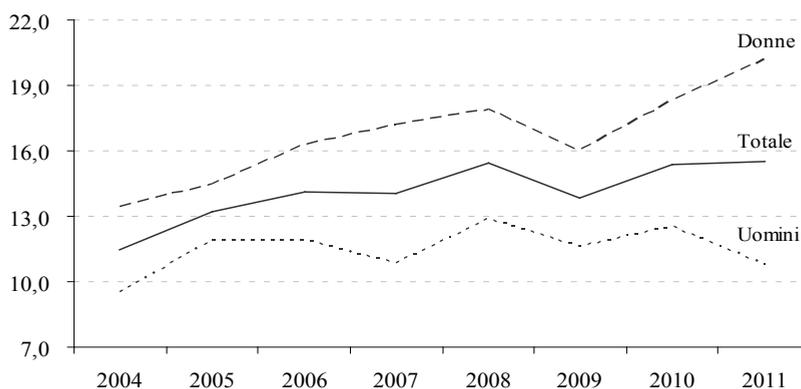


Elaborazioni IPRES su dati ISTAT

Questi valori sono molto lontani da quelli indicati dalla Strategia Europea 2020 che si è posto l'obiettivo di raggiungere almeno il 40% di laureati in età 30-34 anni nei diversi Paesi Membri al termine del prossimo periodo di programmazione.

Risulterà molto difficile perseguire questo obiettivo a livello nazionale e soprattutto a livello regionale, dati i valori di partenza. Inoltre, come si può osservare dalla figura 2.2, la quota di popolazione in età 30-34 anni laureata è cresciuta molto lentamente nel corso del periodo tra il 2004 ed il 2011, passando da circa l'11,5% del 2004 al 15,5% del 2011 (in otto anni appena 4 punti percentuali in più). In particolare, destano qualche preoccupazione da un lato i valori ancora molto bassi della componente maschile, dall'altro la modesta dinamica temporale di tale quota con una significativa contrazione nel 2011. Viceversa, aumenta in modo considerevole la quota della componente femminile che passa nello stesso periodo da poco più del 13% nel 2004 al 20,2% nel 2011.

Fig 2.2 – Puglia: Quota % di popolazione in età 30-34 anni laureata sul totale della stessa età per sesso



Elaborazioni IPRES su dati ISTAT RCFL

Tuttavia, la laurea costituisce un buon requisito per affrontare con maggiore probabilità di successo il mercato del lavoro. Un confronto tra occupati con un titolo universitario, quelli con un diploma di scuola superiore e occupati totali consente di evidenziare diversi aspetti importanti.

Anzitutto, è da osservare che su circa 1.237.000 occupati nel 2012, 211.000 sono laureati e 501 mila sono diplomati; pertanto le persone occupate con almeno un diploma di scuola media superiore ammontano a circa il 58% del totale degli occupati, mentre i laureati corrispondono al 17,1%.

In secondo luogo, l'occupazione totale è rimasta stazionaria nel periodo tra il 2004 (1.235.000 occupati) ed il 2012 (1.237.000 occupati). Questo risultato

è il frutto di dinamiche diverse all'interno dello stesso periodo. Infatti, distinguendo l'ultima decade in due periodi: pre-crisi 2004-2008 e crisi economica e occupazionale 2008-2012, si possono osservare situazioni molto diverse. Nel periodo pre-crisi cresce l'occupazione totale (+4,2%) con un aumento sostenuto dell'occupazione di laureati (+ 38%) e più contenuto dei diplomati (+7,1%).

Nel periodo di piena crisi economica ed occupazionale, l'occupazione totale diminuisce del 3,8%, mentre continua a crescere l'occupazione dei laureati (+4%) e dei diplomati (+0,8%).

In terzo luogo, le dinamiche osservate riflettono comportamenti differenti tra la componente maschile e quella femminile. Infatti, nel periodo pre-crisi le donne evidenziano un tasso di crescita superiore di 1 punto percentuale a quello maschile (4,9% contro il 3,8%). Nel periodo di crisi l'occupazione maschile subisce una forte contrazione, circa 60.000 occupati in meno tra il 2008 ed il 2012, mentre aumenta l'occupazione delle laureate di circa 22.000 unità (+2,7%).

Considerando il periodo di crisi, inoltre, si osserva che mentre gli occupati diplomati maschi diminuiscono (-0,8%), aumentano in modo significativo le donne diplomate occupate (3,5%). Viceversa, l'incremento dell'occupazione delle persone con almeno un titolo di laurea è da attribuire sostanzialmente alla componente maschile (+7,5%), a fronte di una sostanziale stazionarietà dell'occupazione delle donne laureate (+0,3%).

Tab. 2.2 – Puglia: Occupati laureati e diplomati - Valori assoluti e %.

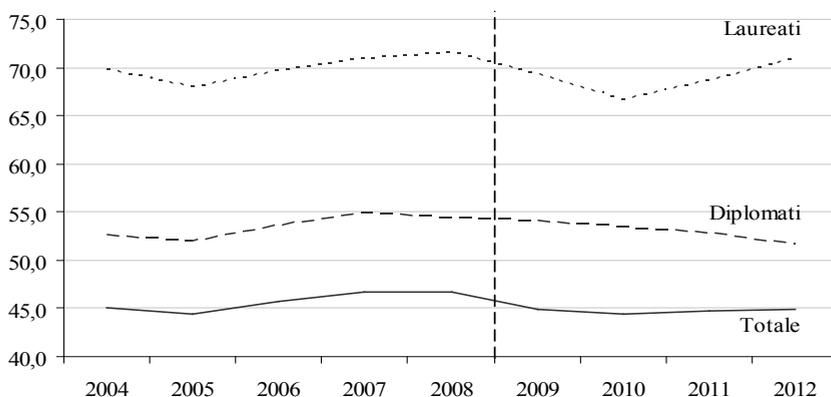
	Uomini	Donne	Totale
Valore assoluto (.000) 2012			
Diplomati	309	192	501
Laureati	112	99	211
Totale	808	430	1.237
Var. % 2004-2008			
Diplomati	6,9	7,4	7,1
Laureati	31,1	46,0	38,0
Totale	3,8	4,9	4,2
Var. % 2008-2012			
Diplomati	-0,8	3,5	0,8
Laureati	7,5	0,3	4,0
Totale	-7,0	2,7	-3,8

Elaborazioni IPRES su dati ISTAT RCFL

I laureati hanno un tasso di occupazione nel 2012 pari al 71% del totale delle persone in età da lavoro con il titolo di laurea. Questo valore scende a circa il 52% per i diplomati, mentre il tasso di occupazione totale è pari a circa il 45%.

Nel corso dell'ultima decade considerata, il comportamento del tasso di occupazione tra le tre categorie di soggetti è molto differenziato. Il tasso di occupazione dei laureati oscilla intorno ad un valore del 70%, con una significativa caduta nel biennio 2009-2010 ed una netta ripresa nei due anni successivi. Il tasso di occupazione dei diplomati oscilla in una fascia compresa tra il 50% ed il 55%, con una riduzione costante negli ultimi tre anni. Il tasso di occupazione totale oscilla intorno al 45% con una riduzione tra il 2008 ed il 2009 e una sostanziale stazionarietà negli successivi.

Fig. 2.3 - Puglia: Tasso di occupazione - Valori %.



Elaborazioni IPRES su dati ISTAT RCFL

I disoccupati con almeno il titolo di studio universitario ammontano a 21.000 unità nel 2012, mentre nello stesso anno i disoccupati con un titolo di studio di scuola media superiore ammontano a 89.000. I primi costituiscono il 9,1% del totale dei disoccupati, mentre i secondi rappresentano il 38,7%: complessivamente sono poco meno della metà dei disoccupati.

A differenza degli occupati, lo spartiacque della crisi ha visto un comportamento simile dei laureati e dei diplomati disoccupati: diminuiscono entrambi nella fase di crescita dell'economia, mentre aumentano entrambi nella fase di profonda crisi. In termini di intensità, tuttavia, i diplomati evidenziano una minore contrazione nella fase di riduzione e un maggior aumento dell'area della disoccupazione nella fase di crisi rispetto ai laureati.

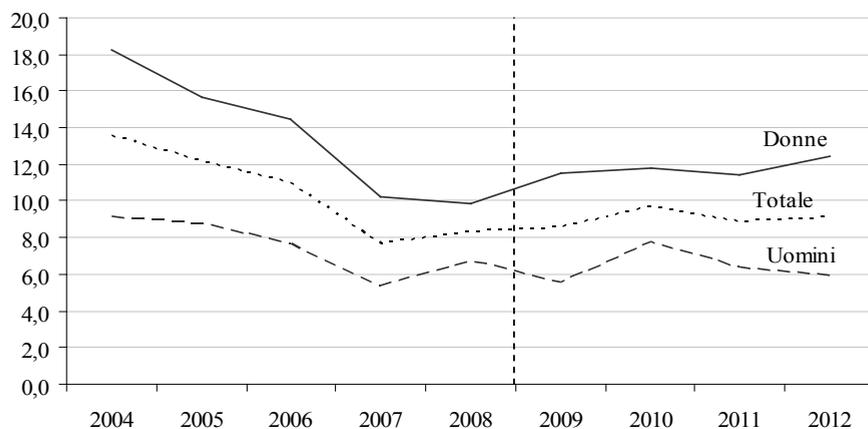
Tab. 2.3 - Disoccupati per titolo di studio superiore e totali

	Totale	Diplomati	Laureati
Valori Assoluti 2012 (migliaia)	230	89	21
Variazione assoluta 2012-2004 (migliaia)	4	11	-2
Variazione assoluta 2008-2004 (migliaia)	-58	-12	-5
Variazione assoluta 2012-2008 (migliaia)	62	24	3
Variazione % 2012-2004	1,9	14,7	-8,0
Variazione % 2008-2004	-25,5	-15,9	-20,4
Variazione % 2012-2008	36,7	36,5	15,5

Elaborazioni IPRES su dati ISTAT RCFL

Il tasso di disoccupazione dei laureati ammonta a 9,1% nel 2012, tale valore medio è dato da un maggior tasso di disoccupazione delle donne laureate (12,5%) rispetto a quello maschile (5,9%). Nel corso del periodo di analisi si può osservare come il tasso di disoccupazione dei laureati subisca una rapida discesa tra il 2004 ed il 2008 (periodo pre-crisi) passando dal 13,6% all'8,3%, da attribuire soprattutto alle donne laureate disoccupate passate dal 18,2% del 2004 a 9,9% nel 2008. Nel periodo di crisi 2008-2012 il leggero aumento del tasso di disoccupazione dei laureati è da attribuire quasi esclusivamente alla componente femminile.

Fig. 2.4 - Puglia: tasso disoccupazione di laureati per sesso - Valori %.



Elaborazioni IPRES su dati ISTAT RCFL

La dimensione dell'area della disoccupazione dei laureati riflette una situazione strutturale in cui la domanda di assunzione di persone con titolo di studio universitario è nettamente inferiore alla dimensione delle persone che si laureano annualmente nel sistema universitario della Puglia.

Sulla base dei dati Unioncamere-Excelsior si stima che negli ultimi quattro anni la domanda di assunzione da parte del sistema delle imprese che operano in Puglia è in media annua di circa 2.700 laureati.

Secondo i dati dell'indagine sull'istruzione universitaria del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), il sistema universitario pugliese, con le sue quattro Università (Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari, il Politecnico di Bari, la LUM di Casamassima in provincia di Bari, l'Università di Foggia e l'Università del Salento) laureano nello stesso periodo circa 14.800 persone in media annua<sup>1</sup>.

È evidente da questi dati come il problema non sia ridurre il numero dei laureati, che anzi deve aumentare per consentire di raggiungere l'obiettivo dell'Agenda Europea 2020, ma innalzare la domanda di laureati da assumere da parte delle imprese che operano in Puglia.

Un altro ambito di superamento del gap evidenziato è la creazione di impresa da parte degli stessi laureati: i laureati imprenditori. Sotto quest'ultimo profilo è necessario ampliare gli strumenti a sostegno della nascita e dello sviluppo delle imprese.

La distanza tra domanda di assunzioni di laureati e offerta di lavoro da parte dei laureati alla conclusione del normale ciclo di studi universitari tende ad incidere in maniera particolare sui giovani laureati.

I giovani laureati tra i 25 ed i 34 anni ammontano a circa 93.000 persone e circa 69.000 costituiscono forze di lavoro (circa il 75% del totale). Di questi ultimi 55.077 sono occupati e 13.792 sono disoccupati, con un tasso di disoccupazione del 20% (23,7% donne e 15,6% maschi).

Tab. 2.4 – Puglia: Occupati e disoccupati laureati in età 25-34 anni – 2012

		Valori assoluti	Peso % 25-34 su	Variazione % 2012/2008	
		25-34	totale laureati	Totale	25-34
Occupati	maschi	26.188	23,4	7,5	3,1
	femmine	28.889	29,1	0,3	-5,7
	totale	55.077	26,1	4,0	-1,7
Disoccupati	maschi	4.837	68,5	-6,1	5,5
	femmine	8.956	63,2	30,4	13,8
	totale	13.792	64,9	15,5	10,8

Elaborazioni IPRES su dati ISTAT RCFL

<sup>1</sup> L'indagine sull'istruzione universitaria del MIUR rileva i dati per anno solare. L'anagrafe degli studenti universitari, invece, rileva i dati secondo l'anno accademico. In base a quest'ultima fonte i laureati in Puglia negli ultimi tre anni accademici ammontano mediamente a circa 13.300 per anno accademico.

La quota dei giovani laureati occupati tra 25 e 34 anni rappresenta il 26,1% del totale dei laureati occupati nel 2012, mentre la quota dei disoccupati laureati della medesima classe di età rappresenta il 64,9% del totale dei disoccupati laureati: un peso pari a 2,5 volte quello dei laureati occupati.

Gli effetti negativi della crisi economica e del mercato del lavoro degli ultimi quattro anni riguardano maggiormente l'occupazione giovanile: mentre il totale degli occupati laureati aumenta complessivamente del 4% nel periodo 2008-2004, l'occupazione dei giovani laureati diminuisce dell'1,7% nello stesso periodo. Tale contrazione è da attribuire esclusivamente alle giovani donne laureate occupate (-5,7%).

I giovani disoccupati laureati crescono meno rispetto al totale dei disoccupati laureati nel periodo 2008-2012; tuttavia è significativo che mentre diminuisce nel complesso la disoccupazione dei maschi laureati (-6,1%), aumenta quella dei giovani maschi laureati disoccupati (+5,5%).

La crisi occupazionale colpisce i giovani e le donne anche tra i laureati, aumentando l'area del lavoro inutilizzato.

Questa crisi assume una dimensione strutturale non solo nazionale e regionale ma anche planetaria se ancora recentemente il settimanale "The Economist" del 27 aprile di questo anno ha predisposto un dossier specifico sulla "generazione senza lavoro - generation jobless", evidenziando da un lato che nel mondo sono circa 300 milioni i giovani tra i 15 ed i 24 anni senza un lavoro, includendo tra i disoccupati (circa 75 milioni) anche i giovani che non studiano e non lavorano e i giovani che hanno un lavoro informale e intermittente; dall'altro che si riscontrano significativi problemi di incontro (mismatch) tra le competenze offerte da tali giovani e quelle richieste dai datori di lavoro.

Il capitale umano qualificato non utilizzato non riguarda solo la componente della disoccupazione ma anche una sorta di area "grigia" sia all'interno della componente delle persone occupate sia all'interno dell'area della popolazione "inattiva" in età da lavoro.

Nel prossimo capitolo si presentano alcuni risultati evidenziati dalla letteratura i quali evidenziano la necessità di analizzare anche queste componenti del mercato del lavoro per avere una idea più approfondita dei fenomeni in atto. In questo contesto si prendono in considerazione i risultati delle stime effettuate da EUROSTAT per i Paesi Membri dell'Unione Europea e da ISTAT per l'Italia.

Nel capitolo 3 l'analisi del "lavoro inutilizzato" viene applicata alla Puglia utilizzando definizioni e metodologia EUROSTAT e ISTAT.

### ***3. Alcuni elementi della letteratura sul capitale umano inutilizzato***

La stima del capitale umano inutilizzato si basa su indicatori diversi rispetto a quello standard della disoccupazione, ritenuto fortemente inadeguato a misurare le reali condizioni di chi è nella difficoltà a trovare un lavoro, soprat-

tutto nelle fase di crisi economica. Infatti, è nella fase di crisi di economica che aumenta il fenomeno dei cosiddetti scoraggiati, cioè coloro che hanno perso la fiducia nella possibilità di trovare lavoro, tanto da non cercarlo “attivamente” (Cingano, Torrini e Viviano, 2010).

È da osservare che, secondo la definizione standard internazionale<sup>2</sup>, è disoccupato quella persona che è senza lavoro, ha ricercato attivamente un lavoro nelle quattro settimane precedenti alla rilevazione, è immediatamente disponibile a lavorare.

È considerata inattiva, invece, quella persona che non è né disoccupata né occupata; ma all'interno di questo ampio gruppo vi è un sottoinsieme di persone che invece potrebbe aver cercato attivamente il lavoro in un periodo antecedente le quattro settimane, oppure non cerca lavoro ma se gli viene offerto è disponibile a lavorare.

Indubbiamente, la definizione di disoccupazione sembra non cogliere la complessità di un'area “grigia” a cavallo tra la disoccupazione e l'inattività (Deewn, Peek 2007; Cingano, Torrini, Viviano (2010))

In un recente lavoro, Olivieri e Paccagnella (2012) hanno realizzato un confronto tra Paesi della Unione Europea impiegando diverse tipologie di indicatori che stimano differenti categorie di lavoro inutilizzato. Alcuni indicatori sono più restrittivi altri sono più ampi rispetto alla definizione di disoccupazione: si va ad esempio dalla quota di disoccupazione di lunga durata (più restrittivo rispetto alla definizione di disoccupazione) alla quota di disoccupati, di scoraggiati e di cassaintegrati sul totale delle forze di lavoro e degli scoraggiati (più estensivo rispetto alla definizione di disoccupazione e del tasso di disoccupazione).

Lo sviluppo di questi indicatori, che va oltre la definizione standard di disoccupazione e della relativa misura del tasso di disoccupazione, deriva dalla osservazione che nell'ambito della popolazione in età da lavoro ma inattiva vi è una quota che ha una certa propensione ad entrare ed uscire dal mercato del lavoro in relazione ad una molteplicità di situazioni, anche di natura temporanea, come ad esempio: fasi alternate di studio e lavoro, entrata/uscita connesse con il ciclo di vita familiare, ecc..

Inoltre, vi sono anche situazioni di sottoutilizzo di capitale umano nell'area dell'occupazione come ad esempio: i lavoratori in cassa integrazione con diverso regime di orario, i lavoratori in part-time che desiderano lavorare più ore, i lavoratori occupati che stanno cercando lavoro perché desiderano lavorare un numero maggiore di ore rispetto a quello che attualmente svolgono, ecc..

---

<sup>2</sup> La definizione standard internazionale della condizione di occupato, disoccupato e inattivo è stata stabilita nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, cui fanno riferimento sia le statistiche Eurostat a livello di Unione Europea che Istat a livello nazionale.

L'utilizzo di questi indicatori consente di analizzare in modo più adeguato anche diverse performance in relazione alle caratteristiche del ciclo economico e al lag temporale di risposta tra ciclo economico e transizione dell'aggregato "forze di lavoro potenziali" verso lo status di occupato.

Brandolini, Cipollone e Viviano (2006) distinguono tre categorie di persone tra gli inattivi:

1. le persone che hanno fatto una ricerca di lavoro in un tempo antecedente alle quattro settimane precedenti l'intervista; queste persone si differenziano dai disoccupati solo per una diversa scansione temporale nell'azione di ricerca del lavoro. Gli autori definiscono tali persone "forze di lavoro potenziali" per la loro similarità ai disoccupati;
2. le persone che non stanno cercando lavoro ma sono disponibili a lavorare nel caso venisse offerta una concreta opportunità; gli autori definiscono tali persone "lavoratori scoraggiati";
3. le persone inattive vere e proprie, che non cercano lavoro e non sono disponibili a lavorare.

Gli autori si concentrano sul primo gruppo e, confrontando la loro probabilità di transizione allo stato di occupato con quella dei disoccupati, evidenziano che il comportamento delle "forze di lavoro potenziali" non si differenzia sostanzialmente da quello dei disoccupati.

Viene stimato che il tasso di disoccupazione corretto dalle "forze di lavoro potenziali" è superiore di circa 2 punti percentuali rispetto al tasso di disoccupazione standard a livello nazionale.

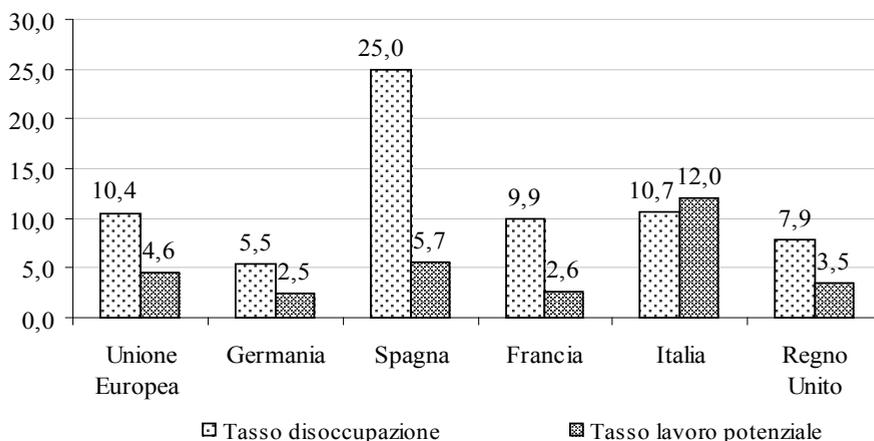
EUROSTAT (2011) e recentemente l'ISTAT (2013) hanno pubblicato un nuovo indicatore supplementare al tasso di disoccupazione standard: *forze di lavoro potenziali* composto da "persone inattive ma disponibili a lavorare immediatamente e persone inattive che cercano lavoro ma non sono disponibili a lavorare subito"<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Le definizioni adottate sono le seguenti:

- *Inattivi disponibili a lavorare*: persone tra i 15 e i 74 anni che non sono né occupate né disoccupate e che: desiderano lavorare; sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive quella di riferimento; non hanno cercato un lavoro nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento;
- *Inattivi che cercano lavoro*: persone tra i 15 e i 74 anni che non sono né occupate né disoccupate e che: hanno cercato attivamente un lavoro nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento ma non sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive; inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento ma non sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro; hanno cercato un lavoro non attivamente (ad esempio, sono stati in attesa degli esiti di un colloquio di lavoro) nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento e sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive.

Fig. 3.1 – Tasso di disoccupazione e tasso di lavoro potenziale in alcuni Paesi della UE. Persone in età 15-74- In % sulle forze di lavoro - 2012



Elaborazioni IPRES su dati Eurostat, Labour Force Survey- Supplementary indicators to unemployment.

Impiegando l'indicatore delle forze di lavoro potenziali in percentuale sulle forze di lavoro e l'indicatore standard del tasso di disoccupazione è possibile osservare le differenze tra il tasso di disoccupazione<sup>4</sup> e tasso di lavoro potenziale<sup>5</sup> con riferimento ad alcuni Paesi dell'Unione Europea.

Anzitutto, in tutti i Paesi considerati, il tasso di disoccupazione standard è superiore al tasso di lavoro potenziale, tranne che per l'Italia dove il secondo risulta superiore al primo.

In secondo luogo, mentre il tasso di disoccupazione in Italia risulta sostanzialmente allineato alla media dell'Unione Europea, si osservano 7,5 punti percentuali di differenza se si considera il tasso di lavoro potenziale. In termini assoluti l'Italia rappresenta il 28% (circa 3.100.000 unità in valore assoluto) del totale delle forze di lavoro potenziali nell'Unione Europea, mentre i disoccupati rappresentano circa l'11%.

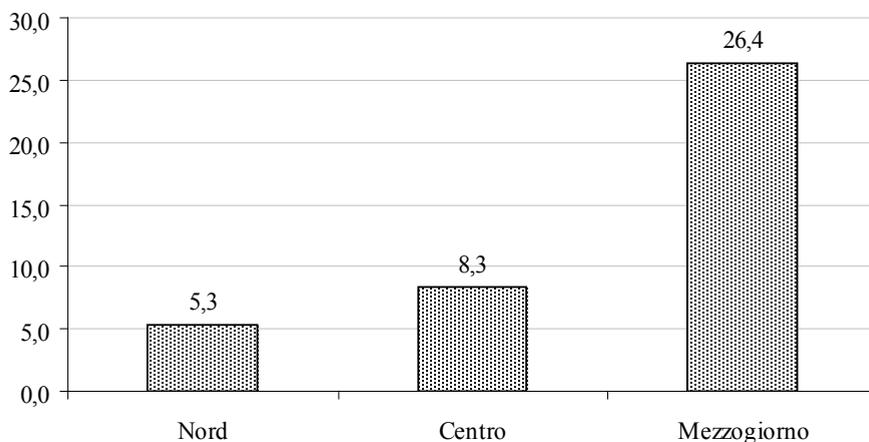
In terzo luogo, l'Italia, con un tasso di lavoro potenziale del 12% mostra un differenziale di 9,5 punti percentuali rispetto alla Germania ed alla Francia.

Disaggregando il dato nazionale per le tre grandi ripartizioni del Paese, Nord, Centro e Mezzogiorno, si può osservare la forte concentrazione nel Mezzogiorno delle forze di lavoro potenziali (il 26,4% della forza lavoro), mentre il Nord si allinea sostanzialmente ai valori medi dell'Unione Europea.

<sup>4</sup> Il tasso di disoccupazione è dato dal rapporto tra persone in cerca di lavoro e forze di lavoro.

<sup>5</sup> Il tasso di lavoro potenziale è dato dal rapporto tra lavoro potenziale (persone in cerca ma non immediatamente disponibili e persone non in cerca ma immediatamente disponibili a lavorare) e forze di lavoro.

Fig. 3.2 – Forze di lavoro potenziale (in % sulle forze di lavoro) per ripartizione geografica – 2012



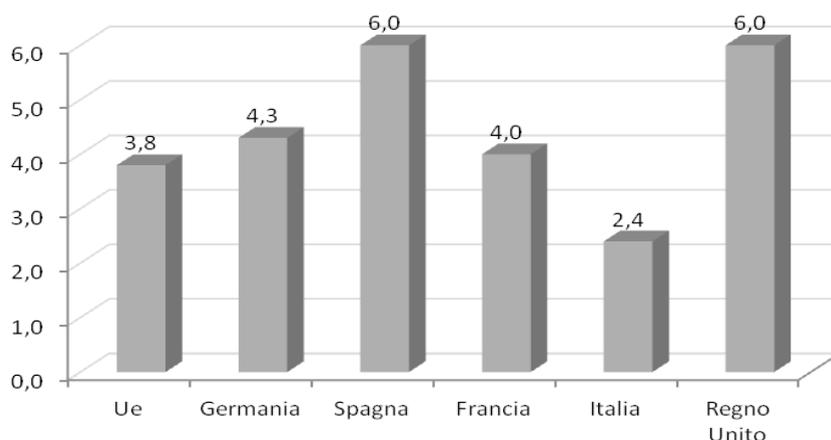
Elaborazioni Ipres su dati Istat - Disoccupati, inattivi, sottoccupati (2013)

Circa il 64% del totale delle forze di lavoro potenziali si concentra nel Mezzogiorno, in valore assoluto questo aggregato ammonta a circa 1.970.000 persone nel 2012. Pertanto se il lavoro potenziale è maggiore del lavoro in condizioni di disoccupazione, questa differenza è ancora più rilevante per il Mezzogiorno; perciò diventa rilevante tener conto anche di questa tipologia di persone nell'analizzare la situazione del mercato del lavoro a livello di ripartizione geografica e regionale.

Oltre al lavoro potenziale, EUROSTAT e ISTAT hanno introdotto anche l'indicatore dei sottoccupati part time definiti come persone tra i 15 e i 74 anni che: lavorano part time; dichiarano che desiderano lavorare un numero maggiore di ore; sono disponibili a lavorare più ore entro le due settimane successive a quella di riferimento (*sottoccupati part time*).

Un confronto con alcuni Paesi Membri dell'Unione Europea evidenzia come l'Italia rilevi una quota di sottoccupati part time in percentuale sulle forze di lavoro inferiore alla media UE ed ai Paesi considerati (Germania, Spagna, Francia, Regno Unito) nel 2012.

Fig. 3.3 – Sottoccupati part time in alcuni Paesi Ue – 2012 – In % sulle forze di lavoro



Elaborazioni IPRES su dati Eurostat, Labour Force Survey- Supplementary indicators to unemployment.

L'analisi a livello nazionale evidenzia che i sottoccupati part time sono 605.000 nel 2012, con un aumento di 154.000 unità rispetto al 2011, circa il 25% in più. È da sottolineare che il maggior contributo a tale incremento è da attribuire al Mezzogiorno con 60.000 sottoccupati part time in più nel 2012 rispetto all'anno precedente. Nel Mezzogiorno si concentra poco meno di un terzo dei sottoccupati part time, mentre in termini di peso sulle forze di lavoro il valore è di poco superiore a quello medio nazionale (2,6% contro il 2,4%).

Tab. 3.1 – Sottoccupati part time per ripartizione geografica – 2012

Ripartizioni	Valori assoluti (migliaia)	Variazione assoluta rispetto al 2011 (migliaia)	Composizione %	In % sulle forze di lavoro
Nord	269	55	44,5	2,1
Centro	145	39	24,0	2,7
Mezzogiorno	190	60	31,5	2,6
Totale	605	154	100,0	2,4

Istat – Disoccupati, inattivi, sottoccupati

Con l'introduzione dell'indicatore di sottoccupazione part time l'analisi del mercato del lavoro può essere articolata in sei gruppi in termini di condizione professionale (Cicciomessere, Mondauto 2013).

Fig. 3.4 – Gruppi per condizione professionale

Forze di lavoro	Occupati	Occupati (esclusi i sottoccupati)
		Cassa Integrati
		Sotto occupati part time
	Disoccupati	Disoccupati
Inattivi	Forze di lavoro potenziali	Inattivi disponibili a lavorare ma che non cercano
		Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili immediatamente
	Altri inattivi (escluse le forze di lavoro potenziali)	Altri inattivi (escluse le forze di lavoro potenziali)

Rielaborazione IPRES sulla base dei contributi Eurostat, ISTAT, Italia Lavoro.

L'analisi a livello regionale del lavoro inutilizzato condotto nel successivo capitolo ha riguardato l'area colorata di grigio, in coerenza con il modello di indicatori EUROSTAT e ISTAT. A questi indicatori abbiamo introdotto un settimo indicatore (settimo gruppo in condizione professionale) che è quello relativo alle persone in Cassa Integrazione nell'area dell'occupazione, poiché si tratta di persone che sono occupate ma sono assenti dal lavoro per un periodo più o meno lungo; questa assenza costituisce in un certo modo una non utilizzazione di lavoro.

#### 4. Il Capitale umano inutilizzato in Puglia

L'analisi del capitale umano inutilizzato in Puglia è stato realizzato impiegando la metodologia e la classificazione EUROSTAT-ISTAT che includono i disoccupati, le forze di lavoro potenziali, i sottoccupati part-time, secondo le definizioni già riportate nel capitolo precedente. In questo primo lavoro sulla Puglia si è aggiunto un altro gruppo, quello dei Cassa Integrati per le motivazioni già evidenziate.

Le stime effettuate sono basate sui microdati ISTAT della Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro per il 2012 e per il 2008. Quest'ultimo anno è stato utilizzato per analizzare gli effetti della crisi economica ed occupazionale sulle tipologie di condizioni professionali indicate.

La stima dei dati ha riguardato due gruppi di persone: il totale della popolazione tra i 15 e i 74 anni e quelle con almeno il titolo di studio universitario (capitale umano qualificato) che rientrano nelle tipologie di condizione professionale su menzionate.

Un primo risultato è evidenziato nelle figure 4.1 a e b.

Fig. 4.1.a – Puglia:-Popolazione 15-74 anni per condizione - Anno 2012  
(migliaia di unità)

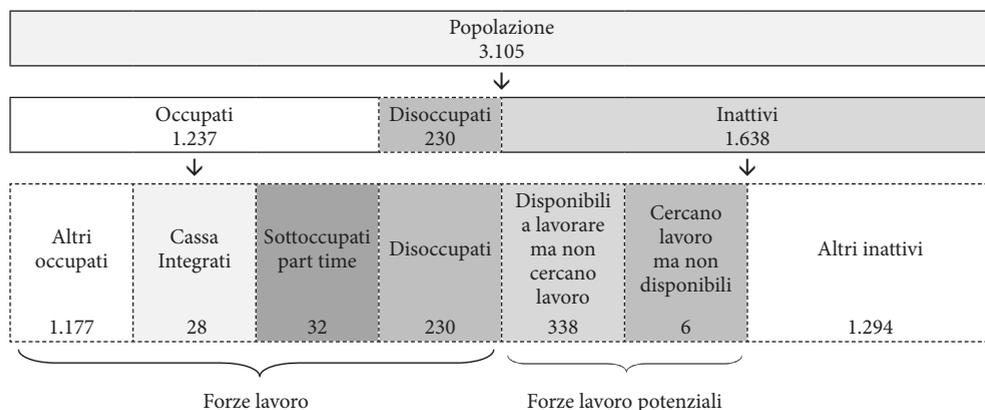
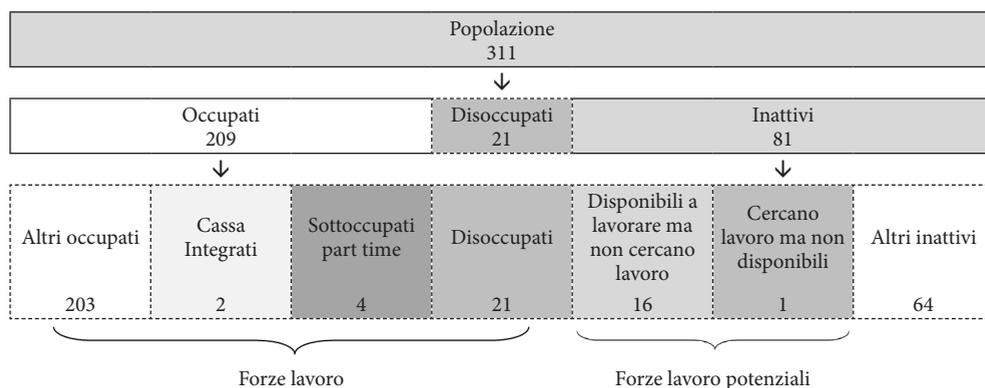


Fig. 4.1.b – Puglia -Laureati 15-74 anni per condizione - Anno 2012  
(migliaia di unità)



Con riferimento alla popolazione totale in età tra 15 e 74 anni si può osservare che le forze di lavoro potenziali ammontano a 344.000 nel 2012 e rappresentano il 21% del totale degli inattivi (persone che non appartengono alle forze di lavoro composte da occupati e disoccupati).

Con riferimento ai laureati, intesi come capitale umano qualificato, le forze di lavoro potenziali ammontano a 17.000 e rappresentano il 21% del totale dei laureati classificati come inattivi.

Pertanto, non sembra esserci alcuna differenza tra il comportamento dei laureati e quello della popolazione totale per quanto riguarda il “peso” delle forze di lavoro potenziali sui rispettivi totali di inattivi.

Tab. 4.1 – Puglia: Capitale umano inutilizzato totale e qualificato – 2012  
Valori Assoluti (migliaia di unità)

Puglia	Totale			Laureati		
	M	F	Totale	M	F	Totale
Disoccupati	132	98	230	7	14	21
Forze di lavoro potenziali	119	225	344	4	13	17
<i>Disponibili a lavorare ma non cercano lavoro</i>	116	222	338	4	12	16
<i>Cercano ma non disponibili a lavorare</i>	3	3	6	0	1	1
Sottoccupati part time	12	20	32	2	2	4
Cassa integrati	23	5	28	1	1	2
Totale	286	348	634	14	30	44

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

La quota nettamente rilevante nell'ambito delle forze di lavoro potenziali è la componente delle persone che non cerca lavoro ma è disponibile a lavorare subito se viene offerta l'opportunità.

I sottoccupati part time ammontano a 32.000 unità nel 2012 in totale e a 4.000 per i laureati.

Le persone in Cassa Integrazione nel 2012 ammontano a 28.000 in totale e a 2.000 per i laureati.

Sommando i disoccupati, le forze di lavoro potenziali, i sottoccupati part time e i Cassa integrati, il capitale umano inutilizzato ammonta a 634.000 persone in totale e a 44.000 per i laureati. Rapportando tali valori alle rispettive forze di lavoro si può stimare per il totale del capitale umano inutilizzato un valore pari al 43,2% delle forze di lavoro complessive, mentre per i laureati si stima un valore pari al 19,5% delle rispettive forze di lavoro. Pertanto, se circa un quinto delle forze di lavoro qualificate risulta inutilizzato, tale quota è meno della metà di quello rappresentato per il totale del capitale umano inutilizzato.

I disoccupati della Puglia rappresentano l'8,3% del totale dei disoccupati a livello nazionale e il 18% rispetto ai disoccupati totali del Mezzogiorno.

Le forze di lavoro potenziali totali della Puglia rappresentano l'11,1% del totale a livello nazionale e il 17,8% rispetto al Mezzogiorno.

I sottoccupati part time della Puglia rappresentano il 5,3% del totale a livello nazionale e il 16,8% rispetto al Mezzogiorno.

Le donne sono nettamente rappresentate, rispetto agli uomini, tra le forze di lavoro potenziali e tra i sottoccupati con il 65% ed il 62,5% del totale, mentre costituiscono una quota inferiore tra i disoccupati (42% del totale) e i Cassa Integrati (17,9%).

Riguardo ai laureati, le donne sono nettamente rappresentate, rispetto agli uomini, tra i disoccupati (67% del totale) e tra le forze di lavoro potenziali

(76%), mentre costituiscono la metà tra i sottoccupati part time e i Cassa Integrati.

Queste differenze tra donne e uomini emergono con maggiore evidenza se si prendono in considerazione i valori assunti in termini di percentuale sulle forze di lavoro sia con riferimento al totale che ai laureati (Tab. 4.2).

La percentuale di lavoro inutilizzato femminile sia in totale per che per le laureate è 2,2 volte quello maschile (66,1% contro il 30,4% nel primo caso e 29,1% contro il 12,3 nel secondo); questa differenza è da attribuire in modo rilevante alla componente relativa alle forze di lavoro potenziali.

È da osservare, inoltre, che la quota di forze di lavoro potenziali in percentuale sulle forze di lavoro è superiore di circa 8 punti percentuali a quello del tasso di disoccupazione (23,5% contro il 15,7%) per quanto riguarda il lavoro inutilizzato complessivo; mentre per i laureati è inferiore di 1,2 punti percentuali.

Tab. 4.2. - Puglia: Capitale umano inutilizzato totale e qualificato - 2012  
In % sulle forze di lavoro

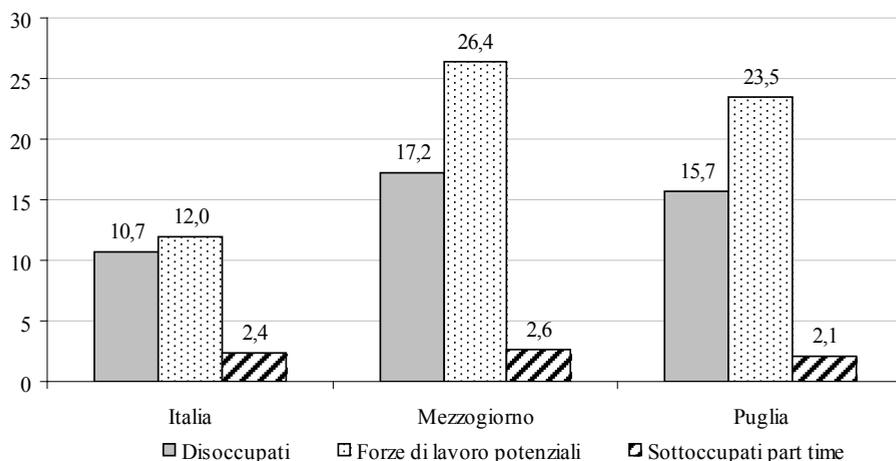
Puglia	Totale			Laureati		
	M	F	Totale	M	F	Totale
Disoccupati	14,1	18,7	15,7	6,1	13,9	9,2
Forze di lavoro potenziali	12,6	42,6	23,5	4,0	12,6	8,0
<i>Disponibili a lavorare ma non cercano lavoro</i>	12,3	42,1	23,1	3,8	12,1	7,7
<i>Cercano ma non disponibili a lavorare</i>	0,3	0,5	0,4	0,2	0,4	0,3
Sottoccupati part time	1,3	3,7	2,1	1,7	1,8	1,7
Cassa integrati	2,4	1,1	1,9	0,5	0,8	0,6
Totale	30,4	66,1	43,2	12,3	29,1	19,5

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

La Puglia evidenzia una differenza sostanziale rispetto al dato medio nazionale con riferimento alle totale delle forze di lavoro potenziali in percentuale sulle forze di lavoro: 11,5 punti percentuali in più (23,5% in Puglia contro il 12% a livello medio nazionale). Per il tasso di disoccupazione la differenza è di 5 punti percentuali (15,7% in Puglia contro il 10,7% a livello medio nazionale). Il valore dei sottoccupati part time in percentuale sulle forze di lavoro è leggermente inferiore, invece, al dato medio nazionale.

Rispetto al dato medio del Mezzogiorno, la Puglia mostra valori inferiori per i tre indicatori: disoccupazione, forze di lavoro potenziali e sottoccupati part time.

Fig. 4.2 – Disoccupati, forze di lavoro potenziali e sottoccupati part time – 2012  
In % sulle forze di lavoro – 2012



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

Approfondendo l'analisi sui *laureati*, si può osservare che il capitale umano qualificato inutilizzato si concentra nella classe di età 25-34 anni (26.000 unità su 44.000, il 59% del totale).

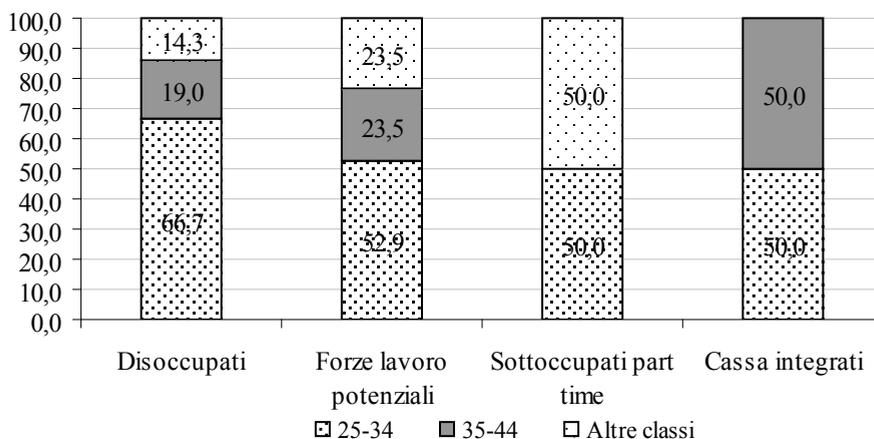
Disaggregando tale dato per le diverse componenti, si rileva che i disoccupati sono 14.000 e rappresentano il 67% del totale; le forze di lavoro potenziali sono 9.000 e rappresentano il 52,9% del totale; i sottoccupati sono 2.000 e rappresentano il 50% del totale; i Cassa integrati sono circa 2.000 e rappresentano il 50% di questa condizione professionale. (Tab. 4.3 e Fig. 4.2).

Tab. 4.3 - Puglia: Capitale umano qualificato (*laureati*) inutilizzato per classe di età – 2012. In % sulle forze di lavoro

	Disoccupati	Forze lavoro potenziali			Sottoccupati part time	Cassa integrati
		Disponibili che non cercano lavoro	Cercano lavoro ma non disponibili	Totale		
20-24	2	2	0	2	0	0
25-34	14	9	0	9	2	1
35-44	4	3	1	4	0	1
45-54	1	2	0	2	1	0
54-74	0	0	0	0	1	0
Totale	21	16	1	17	4	2

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

Fig. 3.3 – Puglia: Laureati per condizione professionale e classe di età sul totale - 2012. In % sul totale

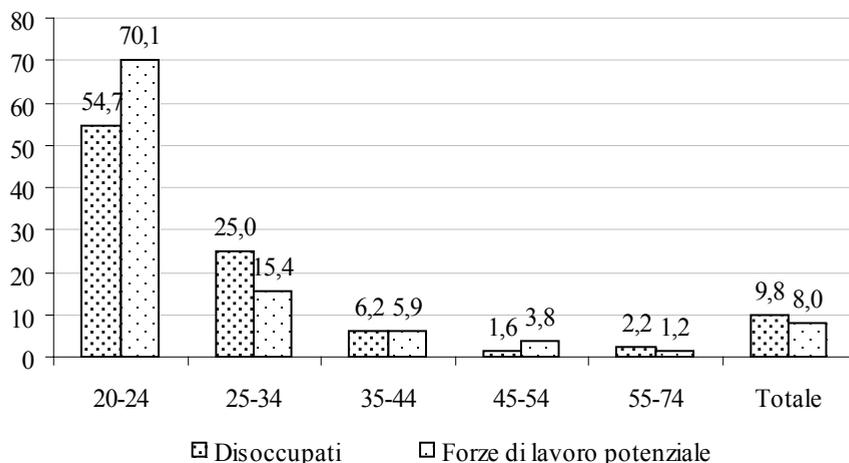


Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

In termini di incidenza percentuale sulle rispettive forze di lavoro, si rilevano valori elevati per i giovani laureati disoccupati e delle forze di lavoro potenziali. Infatti, nella classe di età 20-24 anni il tasso di disoccupazione è del 54,7%, mentre il tasso delle forze di lavoro potenziale è del 70,1%. Valori elevati si rilevano anche nella classe di età 25-34 anni con un tasso di disoccupazione del 25% e un tasso di forze di lavoro potenziali del 15,4%. Per le altre classi di età si rilevano valori nettamente inferiori e di natura “fisiologica” per il mercato del lavoro.

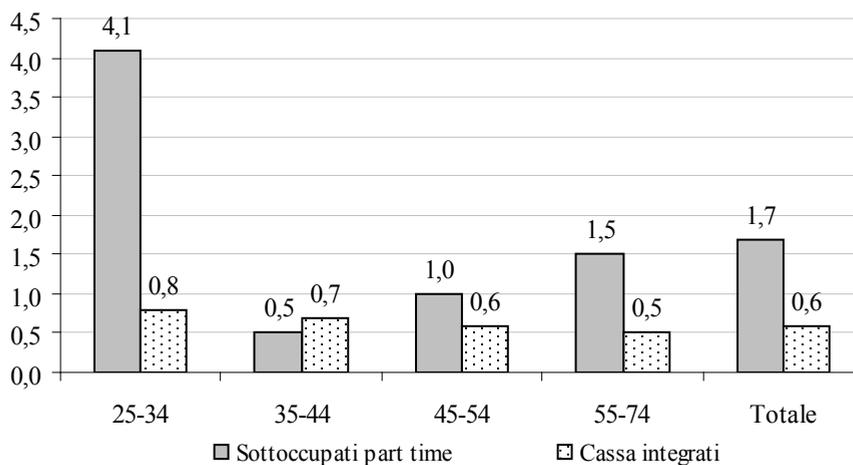
Nelle classi giovanili dei laureati c'è un potenziale di forza lavoro elevato che è disponibile a lavorare purché se ne presenti una concreta opportunità. Si tratta di una sorta di “riserva” di lavoro qualificato potenzialmente disponibile ad entrare formalmente nel mercato del lavoro in presenza di concrete opportunità o se le condizioni economiche personali o familiari inducono a cercare in maniera più attiva un'occupazione.

Fig. 4.4 – Puglia: Laureati disoccupati e forze lavoro potenziali per classi di età in % sulle forze di lavoro - 2012



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

Fig. 4.5 – Puglia: Laureati sottoccupati part time e Cassaintegrati per classi di età in % sulle forze di lavoro - 2012



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

I giovani laureati evidenziano valori nettamente più elevati, rispetto alle forze di lavoro, tra i sottoccupati part time: nella classe di età 25-34 anni si rileva il 4,1% di sottoccupati part time in percentuale sulle forze di lavoro specifiche. Considerando le classi di età successive, è da sottolineare che l'incidenza della sottoccupazione rispetto alle forze di lavoro aumenta progressiva-

mente passando dallo 0,5% della classe di età 35-44 anni, all'1,5% della classe di età 55-74 anni (in particolare della classe di età 55-64 anni).

Viceversa, i laureati nella condizione di Cassa Integrati non presentano differenze significative tra le diverse classi di età in percentuale sulle forze di lavoro specifiche.

*Quale effetto ha prodotto la crisi economica ed occupazionale nel periodo 2008-2012 con riferimento al lavoro inutilizzato sia per la popolazione complessiva che per i laureati?*

Per rispondere a questa domanda si sono stimate le variazioni assolute tra il 2008 ed il 2012 e l'incidenza percentuale sulle forze di lavoro nel 2008 e nel 2012. Con riferimento alla popolazione complessiva si può osservare che nel periodo considerato aumentano di 61.000 unità i disoccupati, mentre le forze di lavoro potenziali aumentano di 21.000 unità, circa un terzo. Questo minore incremento è da attribuire alla diminuzione delle persone che cercano lavoro ma non sono disponibili a lavorare subito. Si può ipotizzare che una quota parte sia confluita nell'area della disoccupazione. Tra i disoccupati si riscontra che provengono dall'area dell'inattività 48.000 unità (circa il 21% del totale dei disoccupati) di cui 21.000 uomini e 27.000 donne, nel 2012.

Aumentano in modo significativo anche i sottoccupati part time (+ 10.000 unità) ma soprattutto i Cassa Integrati (+ 22.000 unità).

Questi incrementi sono da attribuire alla componente maschile per circa il 70% del totale.

*Tab. 4.4 - Puglia: Capitale umano inutilizzato – Variazioni assolute 2008-2012 (migliaia)*

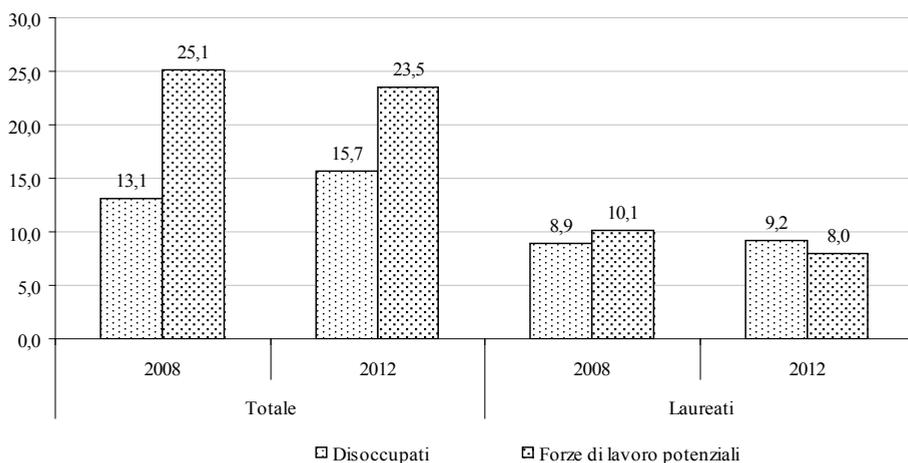
	Totale			Laureati		
	M	F	Totale	M	F	Totale
Disoccupati	42	19	61	0	3	3
Forze di lavoro potenziali	17	4	21	-4	-1	-5
<i>Disponibili a lavorare ma non cercano lavoro</i>	21	13	34	-2	1	-1
<i>Cercano ma non disponibili a lavorare</i>	-4	-9	-13	-2	-2	-4
Sottoccupati part time	3	7	10	1	0	1
Cassaintegrati	18	4	22	1	1	2
Totale	80	34	114	-2	3	1

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

Per quanto riguarda *i laureati*, aumentano i disoccupati di 3.000 unità per effetto esclusivo dell'incremento delle donne disoccupate. Le forze di lavoro potenziali diminuiscono in modo significativo a causa soprattutto della componente maschile; incrementano i laureati in Cassa Integrazione.

Considerando il lavoro inutilizzato complessivo e qualificato in percentuale sulle forze di lavoro si può osservare per il primo target che il tasso di disoccupazione aumenta di 2,6 punti percentuali tra il 2008 ed il 2012 passando dal 13,1% al 15,7%; diminuiscono, invece, il valore relativo alle forze di lavoro potenziali, passate dal 25,1% del 2008 al 23,5% del 2012.

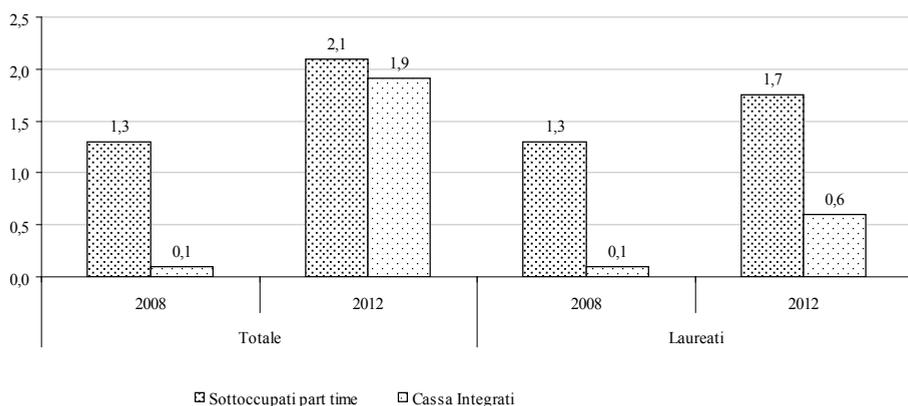
Fig. 4.6 – Puglia: Disoccupati e Forze di lavoro potenziali in % sulle forze di lavoro



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

Aumentano i sottoccupati part time, ma soprattutto si osserva un incremento significativo di Cassa Integrati passati dallo 0,1% all'1,9% in percentuale sulle forze di lavoro.

Fig. 4.7 – Puglia: Sottoccupati part time e Cassaintegrati in % sulle forze di lavoro



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat RCFL

Per quanto riguarda il target dei *laureati*, il tasso di disoccupazione rimane sostanzialmente stazionario, mentre diminuiscono di due punti le forze di lavoro potenziali in percentuale sulle rispettive forze di lavoro.

Anche per questo target aumenta di poco la componente relativa ai sottoccupati part time in percentuale sulle forze di lavoro (da 1,3% del 2008 a 1,7% del 2012), ma soprattutto aumentano i Cassaintegrati, passando da 0,1% del 2008 allo 0,6% del 2012.

### 5. Brevi note conclusive

Il lavoro di ricerca ha consentito di evidenziare la dimensione di un fenomeno che negli ultimi anni è stato oggetto di approfondimenti concernenti una sorta di “area grigia” del mercato del lavoro a cavallo tra le componenti standard delle forze di lavoro e degli inattivi.

EUROSTAT e ISTAT hanno recentemente provveduto a stimare quest’area grigia individuando altri gruppi in condizione professionale oltre alle definizioni standard di occupati, disoccupati e inattivi: i sottoccupati part time e i disoccupati tra le forze di lavoro; le forze di lavoro potenziali tra gli inattivi. Queste ultime sono quelle che non si differenziano sostanzialmente nella transizione verso l’occupazione.

A questi indicatori, il presente lavoro ha aggiunto quello dei Cassaintegrati, i quali pur essendo formalmente occupati, sono di fatto assenti dal lavoro per un tempo più o meno lungo.

Si è impiegato il termine di lavoro inutilizzato comprendendo l’insieme di queste componenti: sottoccupati part time, disoccupati, forze di lavoro potenziali, Cassaintegrati.

L’analisi è stata condotta con riferimento alla popolazione complessiva in età tra 15 e 74 anni e ai laureati, questi ultimi definiti come capitale umano qualificato.

Le stime effettuate per la Puglia indicano che nel 2012 ci sono 634.000 persone che pur volendo lavorare sono sostanzialmente inutilizzate. Di queste, 230.000 sono disoccupate, 344.000 sono forze di lavoro potenziali, 32.000 sono sottoccupati part time e 28.000 sono Cassaintegrati.

Queste persone rappresentano il 43,2% delle forze di lavoro nel 2012, di cui il 15,7% sono disoccupati, il 23,5% sono forze di lavoro potenziali, il 2,1% sono sottoccupati part time e l’1,9% sono Cassaintegrati.

Mentre a livello nazionale le forze di lavoro potenziali in percentuale sulle forze di lavoro superano di due punti percentuali il tasso di disoccupazione, in Puglia tale differenza è di circa otto punti percentuali (23,5 per le forze di lavoro potenziali contro il 15,7% del tasso di disoccupazione).

Il capitale umano qualificato inutilizzato ammonta a 44.000 unità, rappresentando circa il 7% del totale del lavoro inutilizzato. La componente di gran

lunga maggioritaria è quella dei giovani laureati tra i 20 e 34 anni, che costituisce il 68,1% del totale del capitale umano qualificato non utilizzato.

Il contributo ha evidenziato l'importanza di considerare nuovi indicatori per l'analisi del lavoro inutilizzato, in modo particolare l'indicatore delle forze di lavoro potenziali, perché vi sono importanti interconnessioni con le dinamiche del ciclo economico e del mercato del lavoro. Questi elementi sono stati analizzati attraverso il comportamento delle diverse componenti del lavoro inutilizzato nel periodo di crisi economica ed occupazionale tra il 2008 ed il 2012.

## Bibliografia

- Brandolini A., Cipollone P. e E. Viviano (2006), "Does The ILO Definition Capture All Unemployment?", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4, No. 1, pp. 153-179;
- Cicciomessere R., Mondauto L., (2013) "Le criticità del mercato del lavoro meridionale osservate attraverso le nuove misure delle forze di lavoro potenziali" *Approfondimenti - N. 1* - Gennaio, Italia Lavoro;
- Cingano F., Torrini R., Viviano E. (2010) "Il mercato del lavoro italiano durante la crisi", *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, Numero 68 ;
- Dewan S., Peek P., (2007) "Beyond the Employment/Unemployment Dichotomy: Measuring the Quality of Employment in Low Income Countries", *Working Paper No. 83* - November Policy Integration and Statistics Department International Labour Office, Geneva;
- EUROSTAT (2011) New measures of labour market attachment, *Statistics in Focus*, n. 57;
- ISTAT (2013) Disoccupati, inattivi, sottoccupati, anno 2012, *Report Statistiche*, 11 aprile;
- Olivieri E, Paccagnella M (2012) "Misure di lavoro disponibile inutilizzato: un confronto europeo", *Politica Economica*, XXVIII, n.1, aprile;
- The Economist, 2013, "Generation Jobless", numero del 27 aprile 2013

## 9.

# Retribuzione, produttività e contrattazione di II livello in Puglia

*Rocco V. Santandrea\**

**Sommario:** 1. La dinamica della produttività del lavoro; 2. Retribuzione di produttività: applicazioni e criticità; 3. Produttività e dinamica salariale in Puglia: alcuni dati quantitativi; 4. I contratti di II livello in Puglia: dati quantitativi; 5. Contrattazione di II livello: analisi di contratti; 6. Considerazioni conclusive; Bibliografia.

### ***1. La dinamica della produttività del lavoro***

Recenti contributi di diversi organismi internazionali hanno approfondito la dinamica della produttività del lavoro, il rapporto tra dinamica salariale e produttività<sup>1</sup>, il ruolo della contrattazione e delle parti sociali nell'influenzare la distribuzione del reddito prodotto annualmente tra lavoro e capitale<sup>2</sup> in questa lunga crisi economica e occupazionale che colpisce in modo differente Paesi e aree geo-economiche.

L'OCSE, nel suo recente rapporto (OCSE 2013), sottolinea come l'Italia evidenzi un ampliamento del gap in termini di produttività per ora lavorata nei confronti della media della metà dei Paesi OCSE con i più elevati valori.

Il gap aumenta in modo sistematico e continuativo a partire dal 1996, facendo registrare nel 2011 una differenza percentuale del 21%.

L'aspetto interessante è che questo gap di produttività aumenta in modo significativo nel decennio tra il 1996 e il 2007, alla vigilia della crisi.

Nel periodo della crisi, a partire dal 2008, il gap di produttività del lavoro continua ad aumentare anche se in modo più contenuto.

Pertanto, la crisi di produttività a livello di Paese viene da lontano – ormai si è superato un quindicennio – mentre il periodo di profonda recessione degli ultimi quattro anni ha solo confermato questa tendenza.

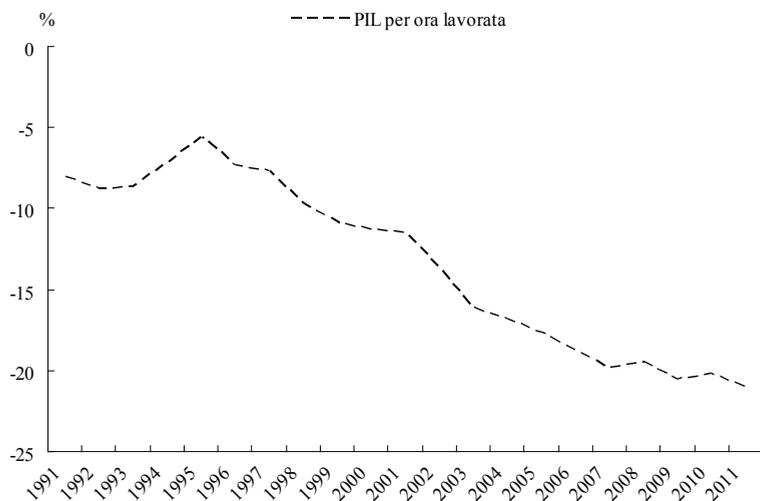
---

\* IPRES, Responsabile Area di ricerca "Mercato del Lavoro".

<sup>1</sup> Il confronto tra dinamica della produttività del lavoro e retribuzioni (salari e stipendi) consente di evidenziare la ripartizione del reddito prodotto tra salari e stipendi e capitale.

<sup>2</sup> Il capitale complessivo si può distinguere ancora tra capitale di rischio, connesso all'attività di impresa, e capitale finanziario.

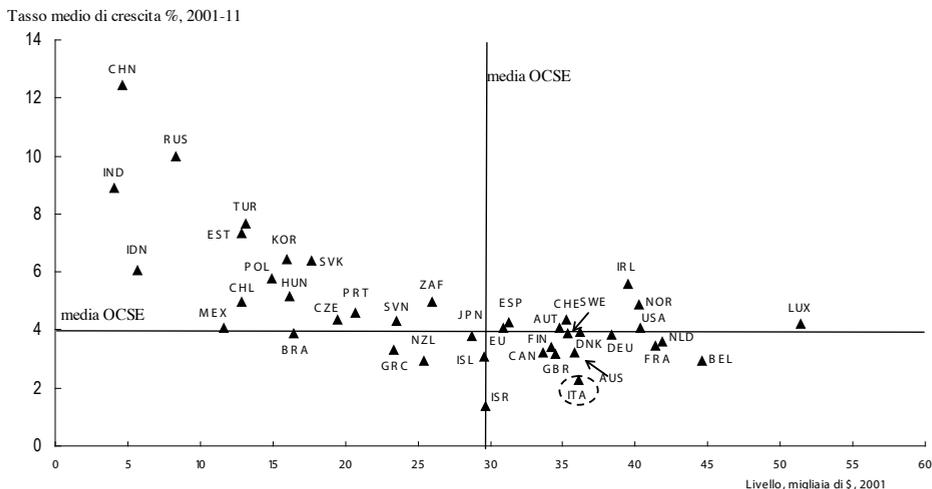
Fig. 1.1 – Gap della produttività in Italia rispetto alla media della metà dei Paesi OCSE (17) con i più elevati valori di produttività\*



Fonte: OCSE 2013; \*PIL per ora lavorata (a PPP costanti 2005).

Nell'ultimo decennio l'Italia è tra gli ultimi Paesi OCSE in termini di crescita media della produttività (2,3%) a fronte di una dinamica sostenuta dei Paesi BRIICS. L'OCSE parla a tal proposito di un processo di convergenza disuguale della produttività nell'ultimo decennio.

Fig. 1.2 – Crescita media della produttività e livello della produttività del lavoro\*



Fonte: OCSE 2013; \*PIL per ora lavorata (a PPP costanti 2005) per i Paesi OCSE e Russia, PIL per occupato per i rimanenti Paesi BRIICS.

Come sottolinea Tronti (2012), mentre per tutti gli anni '70 e '80 del secolo scorso il sistema economico italiano ha recuperato competitività attraverso ripetute "svalutazioni competitive", consentite dalla possibilità di fluttuazione dei cambi, a partire dal 1993, con l'accordo trilaterale Sindacati, Confindustria e Governo Ciampi del 23 luglio si delineò un nuovo percorso di politica dei redditi e dell'occupazione, degli assetti contrattuali e delle politiche del lavoro.

L'accordo prevedeva due livelli di contrattazione: contratto nazionale e contratto decentrato, assegnando al primo il ruolo di proteggere il potere di acquisto delle retribuzioni attraverso il meccanismo della "inflazione programmata" e al secondo il ruolo di incentivare la produttività aziendale e di ridistribuirne i guadagni.

Dal 1996 inizia il percorso di adesione dell'Italia al sistema della moneta unica, che non consente più di operare con politiche di svalutazione competitiva, mentre viene perseguita la via della moderazione salariale e dell'incentivazione delle condizioni di flessibilità del lavoro.

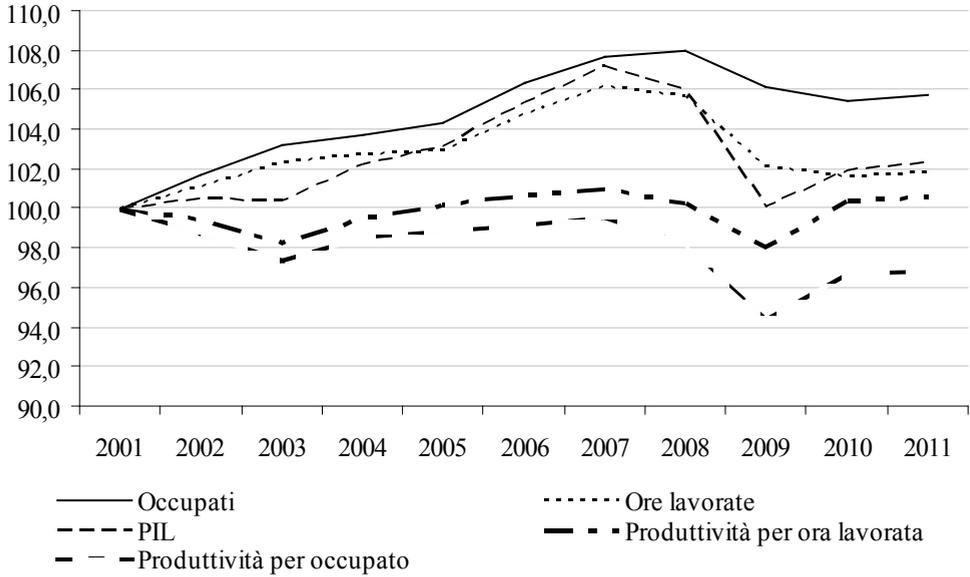
Tra il 1993 e il 2008, alla vigilia della nuova fase delle relazioni industriali, la contrattazione decentrata ha avuto un'applicazione trascurabile in termini di incremento salariale. Alcuni autori (Acocella, Leoni, 2010) evidenziano come la contrattazione decentrata, in termini di aumento delle retribuzioni contrattuali e, di fatto, in termini reali, ha avuto un modesto impatto nel decennio 1993-2003 per poi assumere un ruolo trascurabile negli anni successivi.

Verso la fine degli anni '90 si incominciano a introdurre nel mercato del lavoro strumenti e modelli orientati a incentivare la flessibilità del lavoro<sup>3</sup>. Moderazione salariale e incentivazione della flessibilità del lavoro hanno avuto, da un lato, il merito di sostenere la dinamica dell'occupazione complessiva, dall'altro lato, con una dinamica modesta di crescita del PIL, si è avuto un andamento stazionario se non negativo della produttività del lavoro a livello complessivo dell'economia, soprattutto negli ultimi anni.

---

<sup>3</sup> In questo periodo viene elaborato il Piano di azione per l'occupazione (1996-97) sulla base dell'Accordo per il lavoro tra Governo e parti sociali del 24 settembre 1996, in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia; inoltre viene predisposta la L. 196/97 (Pacchetto TREU), che innova molti strumenti normativi in materia di lavoro temporaneo: contratto a tempo indeterminato e parziale, formazione e lavoro, apprendistato, occupazione nel settore della ricerca, riordino della formazione professionale, tirocini formativi, lavori socialmente utili.

Fig. 1.3 – Ore lavorate, occupati, PIL (a prezzi di mercato valori concatenati 2005), produttività per ora lavorata, produttività per occupato – Italia, n. indice 2001=100



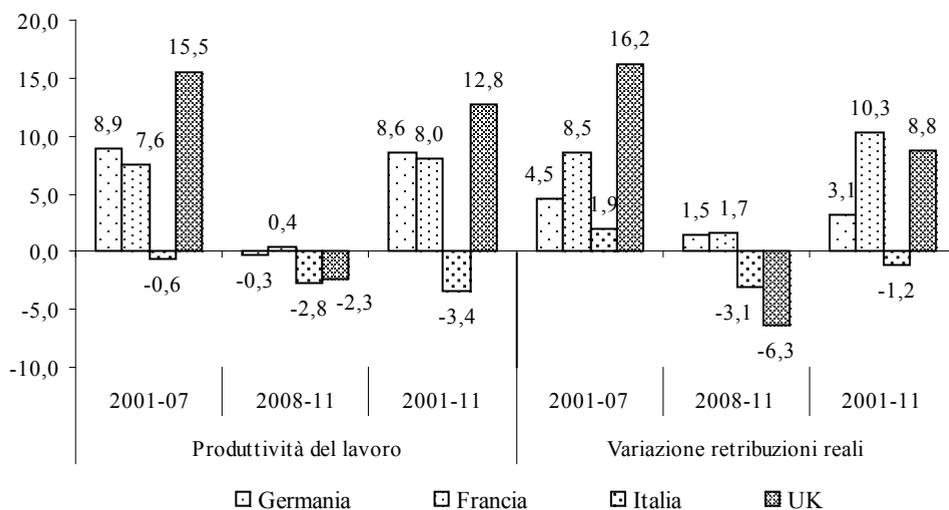
Elaborazioni IPRES su dati ISTAT – Contabilità nazionale.

Queste osservazioni trovano una conferma in un recente contributo di analisi della Commissione Europea (Commissione Europea, 2012a), che prende in considerazione l'insieme dei Paesi Membri. In questo studio, analizzando le condizioni di competitività dei diversi Paesi Membri, si sottolinea la collocazione particolare dell'Italia, per la quale prima e dopo la crisi si ha una crescita delle due principali variabili analizzate – dinamica della produttività per persona occupata e dinamica delle retribuzioni reali nel corso dell'ultimo decennio – attorno allo zero.

Infatti, un confronto tra i principali Paesi dell'area UE, con riferimento alla produttività per persona occupata e alle retribuzioni reali<sup>4</sup>, evidenzia come l'Italia abbia registrato una stazionarietà della produttività tra il 2001 e il 2007, cui ha fatto seguito una contrazione significativa negli ultimi anni della crisi. I salari reali sono cresciuti di poco nel primo periodo, mentre hanno subito una forte contrazione nel secondo periodo. Solo il Regno Unito ha manifestato dinamiche simili a quelle dell'Italia.

<sup>4</sup> Le retribuzioni reali comprendono salari e stipendi aggiustati in base alla variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo.

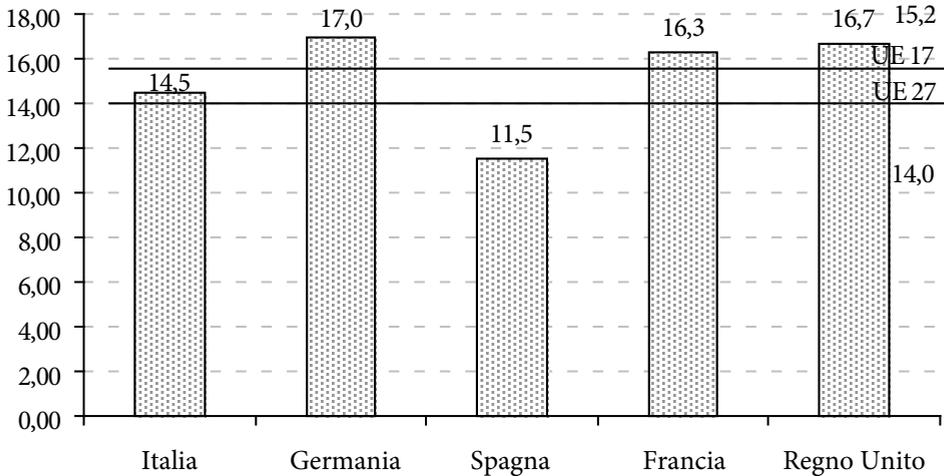
Fig. 1.4 – Produttività e salari reali nei principali Paesi dell'UE – Tasso di crescita composto



Fonte: Commissione Europea (2012).

Inoltre, un'analisi della retribuzione per ora retribuita stimata dall'ISTAT nel mese di ottobre 2010 per diversi Paesi dell'Unione Europea evidenzia come l'Italia rilevi valori nella media UE a 27 Paesi, ma inferiori di circa il 5% a quelli medi dell'UE a 17 Paesi Membri. Comparando i principali Paesi Membri della Unione Europea, si può osservare come il valore della retribuzione per ora retribuita in Italia supera solo quella della Spagna (+3 euro per ora retribuita), mentre è nettamente inferiore al valore assunto in Germania (-2,5 euro per ora retribuita), nel Regno Unito (-2,2 euro per ora retribuita) e in Francia (-1,8 euro per ora retribuita).

Fig. 1.5 – Retribuzione per ora retribuita del mese di ottobre in alcuni Paesi UE, 2010, Euro



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT – Struttura delle retribuzioni.

La profonda crisi degli ultimi quattro anni, pertanto, ha accentuato una situazione già poco soddisfacente in termini di dinamica della produttività e delle retribuzioni in termini reali, pur se con andamenti differenti tra settori produttivi, tipologie di impresa e aree territoriali (tra grandi e piccole imprese, tra imprese esportatrici e quelle prevalentemente orientate al consumo interno, tra aree geografiche, ecc.) (Di Giacinto et al., 2012).

Per i Paesi a economia avanzata l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) stima un gap crescente tra produttività per persona occupata e retribuzioni reali per il periodo 1999-2011, con una accelerazione negli ultimi quattro anni di profonda crisi economica (ILO, 2013). Questa dinamica ha operato una distribuzione dei guadagni di produttività in favore del capitale fisico ma soprattutto del capitale finanziario. Una delle principali motivazioni addotte riguarda il graduale declino degli organismi di rappresentanza dei lavoratori associati (i sindacati dei lavoratori), che è connesso alla debolezza del potere negoziale dei lavoratori dipendenti in relazione alla capacità di acquisire una quota maggiore della produttività realizzata in favore delle retribuzioni. Tuttavia, la debolezza del potere negoziale deriva oltre che dal declino dei sindacati dei lavoratori anche da altri tre fattori: la globalizzazione dell'economia, il cambiamento tecnologico, la finanziarizzazione dell'economia. Il primo fattore modifica le condizioni di vantaggio competitivo nelle scelte localizzative delle imprese tra aree geoeconomiche. Il secondo modifica paradigmi tecnologici e processi di specializzazione produttiva. Il terzo sembra aver provocato

una separazione tra finanza e impresa con processi decisionali e allocativi che obbediscono a differenti logiche di mercato.

In proposito l'ILO propone un'azione di ribilanciamento (*rebalance*) del potere negoziale per una maggiore efficienza economica e stabilità sociale ad opera delle istituzioni politiche.

Ma i cambiamenti che si stanno verificando nei modelli di contrattazione a livello comunitario e nazionale possono contribuire a questo processo di ribilanciamento? Alcune indicazioni sono suggerite da importanti studi di organismi internazionali.

L'OCSE, nel recente documento "Going for growth" 2013 e in quello per l'anno precedente, propone alcune raccomandazioni prioritarie in merito all'argomento che si sta affrontando in questo lavoro:

- promozione della decentralizzazione della contrattazione;
- riduzione della tassazione sul lavoro, condizioni fiscali permettendo;
- rafforzamento di alcune istituzioni e politiche attive del lavoro al fine di accelerare l'inserimento e il reinserimento lavorativo e di ridurre il rischio della disoccupazione di lunga durata.

L'analisi a livello europeo (Commissione Europea, 2011 e European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012) evidenzia da un lato come il processo di decentralizzazione della contrattazione abbia caratterizzato almeno negli ultimi due decenni tutti i Paesi Membri della UE, dall'altro come il panorama sia molto differenziato sia nei contenuti sia nelle modalità istituzionali e procedurali: si va ad esempio dalla Lituania, dove il 94% della contrattazione è a livello di impresa, alla Finlandia, dove il 76% della contrattazione è a livello di settore o nazionale. In molti Paesi Membri la contrattazione in merito alla dinamica delle retribuzioni e dell'orario di lavoro si svolge su due o più livelli. In altri casi si osservano situazioni alterne in diversi periodi (maggiore o minore ricorso alla contrattazione a più livelli) a seconda delle caratteristiche e dei contenuti fissati a livello della contrattazione di settore (categoria) o nazionale (Treu, 2011).

Un rafforzamento del processo della contrattazione collettiva in favore della contrattazione decentrata è una delle raccomandazioni della Commissione Europea oggetto di valutazione del Piano Nazionale di Riforma (PNR) dell'Italia, che viene predisposto annualmente dai diversi Governi nazionali con l'obiettivo "che la crescita dei salari rifletta meglio l'evoluzione in termini di produttività e le condizioni locali e delle singole imprese", Raccomandazione 3 del 2011 oggetto di verifica per il PNR 2012 (Commissione Europea, 2012b).

La questione del ruolo e dei contenuti della contrattazione decentrata non è nuova e presenta risultati non univoci con differenti implicazioni in termini di analisi e di indicazioni.

Lucifero e Origo (2012a), utilizzando un campione rappresentativo delle imprese italiane nel settore metalmeccanico, circa 3.000 imprese per un perio-

do di osservazione che va dal 1989 al 1999, evidenziano che l'introduzione di meccanismi incentivanti della retribuzione connessa con i risultati aziendali porta ad un aumento della produttività di circa 3-5 punti. Tuttavia gli effetti sono diversi a seconda della dimensione delle imprese, del settore economico e della densità sindacale. Inoltre, si possono verificare effetti diversi nella performance aziendale se l'applicazione degli schemi incentivanti è orientata alla distribuzione del rischio piuttosto che alla produttività del lavoro. Le politiche pubbliche di incentivazione dovrebbero essere quindi sufficientemente flessibili per meglio adeguarsi ai diversi contesti aziendali.

Gli stessi autori in un più recente lavoro (2012b) sostengono che se da un lato la contrattazione di secondo livello applicata agli schemi incentivanti tra quota parte di retribuzione e incrementi di produttività consente di perseguire un riequilibrio territoriale dei contesti competitivi aziendali, dall'altro l'impatto in termini di crescita di produttività è alquanto incerto e dipende dalla "quota di retribuzione variabile, dall'indicatore di performance utilizzato e dalle condizioni di contesto in cui opera l'impresa".

In proposito, la complessità degli schemi di incentivazione della retribuzione di produttività e la numerosità dei parametri di riferimento per il calcolo spesso non consentono di perseguire con efficacia gli obiettivi individuati.

Acocella e Leoni (2010), analizzando gli sviluppi dell'applicazione della contrattazione di secondo livello derivanti dall'Accordo Quadro del 1993, evidenziano come essa si sia dimostrata scarsamente efficace in relazione alla produttività, che ha avuto una crescita piuttosto modesta, come si è già mostrato. Gli autori sostengono che l'attuale sistema *output oriented*, in cui la retribuzione accessoria viene incentivata solo al verificarsi di situazioni positive in termini di indici di bilancio, senza ricercare aumenti reali di produttività, debba essere cambiato in un modello *input oriented* in cui gli schemi di incentivazione della retribuzione accessoria sono orientati a stimolare l'"apprendimento dei lavoratori, costruzioni di ruoli e sviluppo di competenze".

Dahl, le Maire e Munch (2011), analizzando il mercato del lavoro danese, evidenziano come la contrattazione decentrata abbia un effetto netto positivo sulla retribuzione di produttività. Inoltre, le retribuzioni risultano più adeguate a fattori individuali di produttività come i livelli di istruzione e le competenze acquisite. Tuttavia, la contrattazione decentrata produce anche l'effetto di una maggiore dispersione delle retribuzioni.

Altri autori (Casadio, 2010) evidenziano che la quota della retribuzione di produttività rispetto alla retribuzione complessiva varia tra il 3% e il 5%. Si tratta ancora di una quota modesta, se confrontata con quella stimata in media in Europa (7-12%) o negli Stati Uniti (25-40%) (Lucifero e Origo, 2012b). Inoltre, attraverso una approfondita indagine della Banca d'Italia presso circa 4.000 imprese con oltre 20 addetti, si osserva da un lato la scarsa applicazione della contrattazione aziendale, dall'altro, per un'ampia quota di lavoratori

nell'industria, la mancanza di voci aggiuntive significative nella busta paga. Sotto il profilo territoriale il lavoro evidenzia, per il periodo 2002-2007, un aumento dei differenziali retributivi tra il Mezzogiorno e il resto del Paese dovuto sostanzialmente alle diverse condizioni tra i settori produttivi e alla dimensione della produttività, sperimentando di fatto una contrazione delle retribuzioni reali (Casadio, 2010).

Con riferimento agli aspetti territoriali, Vamvakidis (2008), analizzando le regioni di 10 Paesi Membri dell'Unione Europea (tra cui l'Italia) per un arco di venti anni tra il 1980 e il 2000, ha mostrato come sistemi contrattuali centralizzati contribuiscono da un lato a una bassa differenziazione delle retribuzioni, dall'altro a più elevati differenziali nella disoccupazione regionale, a parità di livelli di produttività. Pertanto, sistemi contrattuali decentrati (*flexible bargaining*) contribuiscono ad aumentare la differenziazione territoriale delle retribuzioni, riflettendo differenziali di produttività tra le regioni.

In questa ottica si muove Brandolini (2009), per il quale il secondo livello di contrattazione, essendo orientato alla distribuzione dei guadagni di produttività aziendale, introduce processi di differenziazione della dinamica retributiva in relazione ai divari di produttività a livello territoriale e aziendale. Attraverso questo processo si presume che si possa verificare un aumento della domanda di lavoro nelle aree svantaggiate, in particolare nel Mezzogiorno.

## **2. Retribuzione di produttività: applicazioni e criticità**

Dopo la stagione di importanti accordi quadro degli anni '90 (accordi o di natura trilaterale Governo e parti sociali o interconfederali) significative innovazioni si sono venute a configurare nella nuova stagione negoziale degli ultimi anni, che hanno coinciso, forse non in modo causale, con il periodo di una profonda e lunga crisi finanziaria, economica, del lavoro e degli strumenti di protezione sociale del lavoro; una fase negoziale che può essere incentrata negli ultimi quattro anni, tra il 2009 e il 2012, scanditi da importanti processi negoziali: Accordo Quadro di Riforma degli Assetti contrattuali sottoscritto dal Governo e dalle Parti Sociali il 22 gennaio 2009, ma non dalla CGIL; Accordo interconfederale fra CONFINDUSTRIA e CGIL, CISL e UIL del 28 giugno 2011, che si pone l'obiettivo, tra gli altri, di dare un ulteriore sostegno allo sviluppo della contrattazione di secondo livello; Accordo fra Governo, Associazioni di Imprese e Organizzazioni sindacali dei lavoratori, ad esclusione della CGIL, sottoscritto il 21 novembre 2012 e riguardante le "Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia".

In questo percorso si inserisce la rilevante e controversa innovazione legislativa dell'art. 8 della L. 148/2011 sulla contrattazione di prossimità.

Per favorire maggiori aumenti retributivi in funzione della produttività, negli ultimi anni si sono sviluppate politiche pubbliche di sostegno in termini di agevolazioni fiscali e contributivi, come forma di sostegno concreto alla contrattazione di secondo livello. Sul piano operativo, per quanto riguarda la relazione tra incentivazione retributiva e aumenti di produttività aziendale, una misura importante introdotta riguarda la detassazione dei premi di produttività: il 2013 rappresenta il sesto anno di applicazione, fu introdotta per la prima volta con la L. 126/2008.

La recente riforma del mercato del lavoro (L. 92/2012) ha ulteriormente rafforzato questo processo con l'obiettivo di rendere permanente un sistema premiante della produttività a sostegno della contrattazione di secondo livello, introducendo “*misure sperimentali per l'incremento della produttività*” nella legge di stabilità (art.1, comma 481, L. 228/2012).

Il premio di produttività ha un sostegno pubblico (anche se si tratta di valori molto contenuti) sia in termini di agevolazioni fiscali, con la detassazione di una quota della parte variabile della retribuzione, sia in termini di agevolazioni contributive, incidendo positivamente sulla riduzione del cuneo contributivo.

*Tab. 2.1 – Indicatori di riferimento per l'applicazione della detassazione nei diversi anni*

Indicatori	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Limite reddito anno precedente	30.000	35.000	35.000	40.000	30.000	40.000
Retribuzione max assoggettabile	3.000	6.000	6.000	6.000	2.500	2.500
Obbligo contrattazione di secondo livello	si	si	si	si	si	si
Imposta agevolata	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Sgravi contributivi	62,5% per contratto aziendale e 37,5% per contratto territoriale. Lo sgravio si applica fino a un massimo del 2,25% (3% nel 2008) della retribuzione contrattuale percepita dal lavoratore ed è pari al 25% della quota a carico del datore di lavoro e al 100% della quota a carico del lavoratore					

Con il recente Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 gennaio 2013 sono state introdotte alcune novità rispetto agli schemi precedenti, in attuazione del punto 7 dell'accordo del 16 novembre 2012. L'applicazione dell'agevolazione fiscale riguarda una parte della retribuzione connessa esplicitamente a indicatori quantitativi di efficienza, produttività, redditività, qualità, innovazione o alternativamente ad almeno una misura di tre delle quattro aree di intervento seguenti:

1. disciplina dell'organizzazione dell'orario di lavoro;
2. distribuzione flessibile delle ferie (eccedenti le due settimane consecutive obbligatorie);

3. maggior ricorso e diffusione delle ITC;
4. fungibilità delle mansioni e integrazione delle competenze in funzione di processi di innovazione tecnologica.

Come ha chiarito la recente circolare del Ministero del Lavoro n. 15/2013, le due nozioni di “retribuzione di produttività” possono coesistere all’interno del medesimo contratto collettivo.

Optando per questa ipotesi, l’applicazione del premio di produttività può essere articolata in base alla seguente “matrice” applicativa, in cui sono evidenziati con la “X” le plausibili relazioni dirette tra aree di intervento e indicatori quantitativi.

Fig. 2.1 – Schema di articolazione tra area di intervento e indicatori quantitativi

Aree di intervento / Indicatori quantitativi	Disciplina organizzazione orario di lavoro	Distribuzione flessibile delle ferie	Maggior ricorso e diffusione ITC	Fungibilità mansioni e integrazione competenze in funzione di processi di innovazione tecnologica
Efficienza	X	X	X	X
Produttività	X	X	X	
Redditività			X	
Qualità			X	X
Innovazione			X	X

La concreta applicazione dell’agevolazione fiscale alla retribuzione di produttività richiede quindi una articolazione non semplice tra voci della retribuzione detassabili, indicatori quantitativi e aree di intervento, ma soprattutto è necessaria una conoscenza approfondita da parte delle diverse parti sociali coinvolte nel processo di negoziazione delle condizioni di sviluppo dell’azienda in termini strategici, economici, delle aree di potenziale aumento della produttività, delle condizioni di lavoro interne alla stessa.

Riduzione delle asimmetrie informative e sviluppo di percorsi partecipativi sono quindi i requisiti essenziali per una più corretta applicazione del secondo livello di contrattazione.

Un’analisi sulle retribuzioni orarie evidenzia una differenziazione in termini sia settoriali sia territoriali. Sotto il profilo settoriale si è effettuata la comparazione tra l’economia nel suo complesso (comprendendo anche le diverse tipologie di servizi) e l’industria (comprendendo l’industria manifatturiera, energetico-estrattiva e le costruzioni). Si può osservare anzitutto come la retribuzione media oraria per il totale dell’economia sia nettamente superiore a quella che si rileva nell’industria: a livello medio nazionale vi è una differenza di 1,35 euro/ora; le differenze maggiori si riscontrano nelle ripartizioni Isole e Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria).

In secondo luogo è da osservare che mentre le retribuzioni orarie per il totale dell'economia risultano più equilibrate tra le ripartizioni territoriali, quelle dell'industria evidenziano un divario più ampio tra il massimo e il minimo; inoltre le ripartizioni territoriali Isole e Sud rilevano i più bassi valori medi.

Tab. 2.2 – *Retribuzione per ora retribuita – 2010 – Euro*

Ripartizioni territoriali	Totale economia (a)	Industria (b)	Differenza a-b
Nord Ovest	16,72	15,84	0,88
Nord Est	15,50	14,22	1,28
Centro	16,49	14,87	1,62
Sud	15,59	13,47	2,12
Isole	16,33	14,02	2,31
Italia	16,18	14,83	1,35
<i>Differenza Max-Min</i>	<i>1,22</i>	<i>2,37</i>	

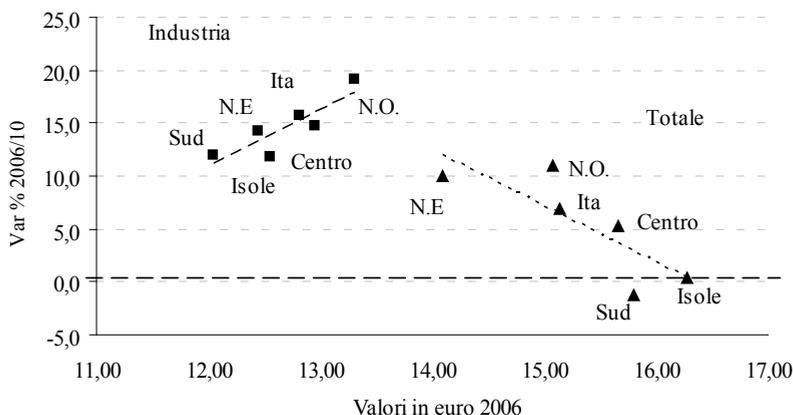
Fonte: ISTAT, Struttura delle retribuzioni, 2013.

Sotto il profilo dinamico si può osservare come nel quadriennio 2006-2010 (gli ultimi dati disponibili) l'industria rilevi una dinamica di crescita delle retribuzioni orarie nettamente superiori a quelle che si verificano per il totale dei settori dell'economia; tale dinamicità è riscontrabile in tutte le ripartizioni territoriali.

Inoltre, mentre per la ripartizione Sud e Isole si rilevano andamenti negativi e prossimi allo zero per il totale dell'economia, per l'industria si rilevano incrementi intorno a circa il 12% nel periodo considerato.

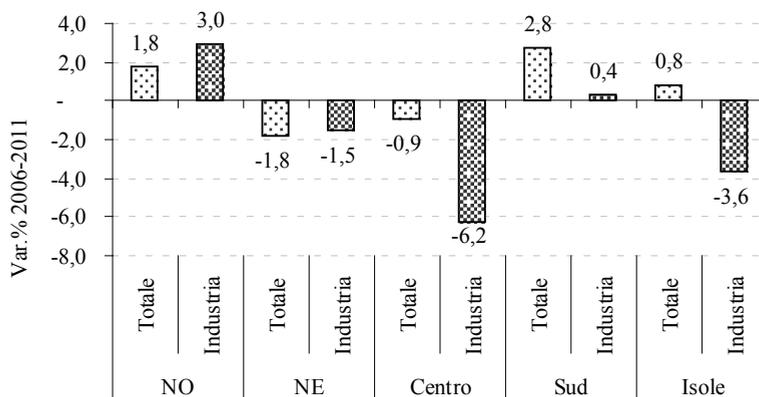
Questa diversa dinamica tra totale economia e settore industriale nella retribuzione oraria può essere attribuita al differente profilo della dinamica della produttività (maggiore nell'industria rispetto al totale dell'economia) solo per le ripartizioni Nord-Ovest e Nord-Est; per le altre tre ripartizioni la dinamica delle retribuzioni orarie tra industria e totale economia non sembra riflettere le dinamiche delle rispettive produttività.

Fig. 2.2 - Retribuzione per ora retribuita nel 2006 e variazione % 2006/2010



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT, Struttura delle retribuzioni, vari anni.

Fig. 2.3 - Variazione % della produttività nel periodo 2006-2011



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT, conti economici regionali. La produttività è data dal rapporto tra valore aggiunto a prezzi base e valori concatenati 2005 e unità di lavoro.

Probabilmente questa situazione è da attribuire al fatto che la dinamica retributiva è fortemente incentrata sulla componente fissa e non su quella variabile, agganciata agli incrementi di produttività.

Qualche indicazione in questa direzione emerge dal 13° rapporto sulle retribuzioni in Italia (ODEM, 2012a)<sup>5</sup>. Infatti, si può osservare anzitutto come la dinamica retributiva sia fortemente incentrata sulla retribuzione fissa. In se-

<sup>5</sup> Il rapporto analizza circa 534.000 profili retributivi dei dipendenti privati.

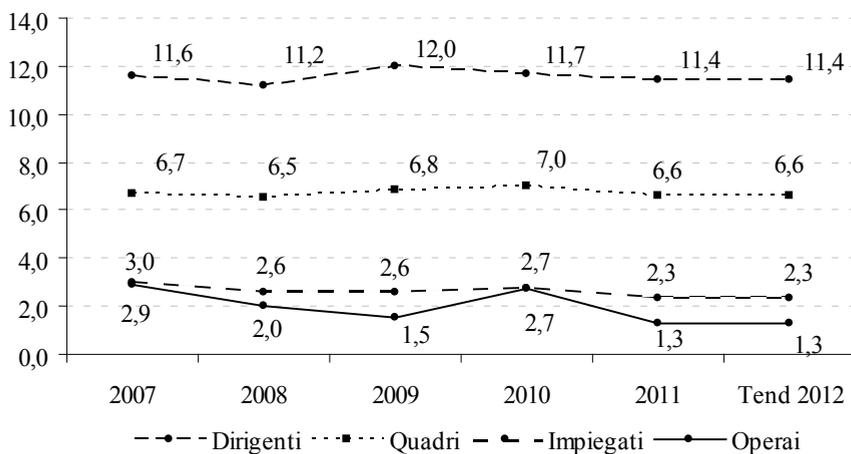
condo luogo, si rileva una variazione molto differente tra la componente fissa e quella variabile della retribuzione rispetto alle diverse categorie di lavoratori dipendenti privati.

Tab. 2.3 - *Retribuzione fissa e retribuzione variabile percepita*

Categoria	2011			Variazione % 2007-2011		
	Fissa	Variabile	Totale	Fissa	Variabile	Totale
Dirigenti	94.809	10.812	105.621	4,4	2,9	4,2
Quadri	49.989	3.314	53.303	5,9	4,8	5,9
Impiegati	26.310	609	26.919	7,0	-17,7	6,2
Operai	21.733	273	22.006	4,1	-55,5	2,4

ODeM - 13° Rapporto sulle retribuzione in Italia, 2012.

Fig. 2.4 - *Incidenza sul fisso della retribuzione variabile*



ODeM - 13° Rapporto sulle retribuzione in Italia, 2012.

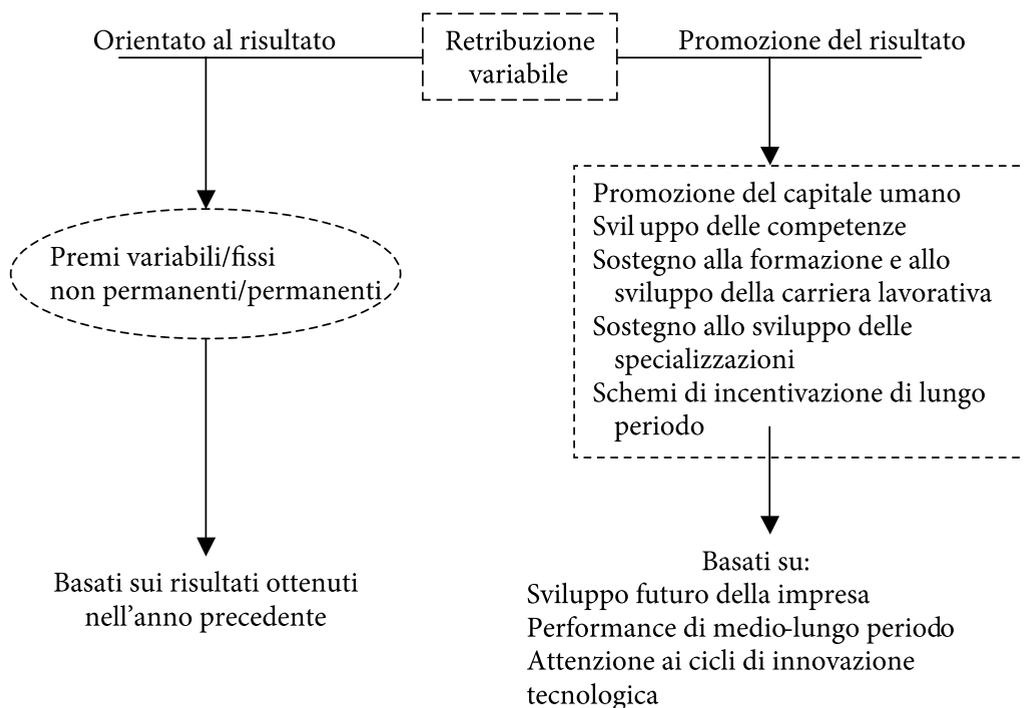
In terzo luogo, l'incidenza della retribuzione variabile oltre a costituire una quota modesta della retribuzione complessiva (il valore oscilla tra un massimo del 11,4% dei dirigenti e un minimo dell'1,3% degli operai), rimane sostanzialmente costante nel periodo considerato 2007-2012.

Tuttavia, la retribuzione connessa con il premio di risultato/di produttività è solo una quota della retribuzione variabile che comprende anche, ad esempio, la retribuzione straordinaria, eventuali bonus, premi una tantum e altre forme di incentivi.

La quota di retribuzione variabile connessa con il premio di produttività viene definita prevalentemente sulla base di un modello orientato al risultato piuttosto che di tipo promozionale (promozione del risultato).

Nel seguente schema sono stati sinteticamente evidenziati i due modelli di incentivazione della componente variabile della retribuzione.

Fig. 2.5 – Modelli di incentivazione



Il modello *orientato al risultato* si basa sostanzialmente sul passato della storia aziendale, mentre il modello *orientato alla promozione del risultato* cerca di introdurre meccanismi endogeni capaci di anticipare i cambiamenti negli assetti produttivi derivanti dalle turbolenze economiche e dai nuovi paradigmi tecnologici. Indubbiamente, il secondo modello richiede una maggiore condivisione e cooperazione tra le diverse componenti aziendali, essendo a forte intensità di fiducia reciproca.

Il modello orientato al risultato è quello più frequentemente adottato nella progettazione degli schemi di incentivazione della retribuzione di produttività.

Nello schema seguente sono stati evidenziati esempi di variabili che in genere si utilizzano per delineare i valori di riferimento su cui costruire la "curva salariale" della parte variabile della retribuzione. Tali variabili sono state asso-

ciate ai parametri quantitativi previsti nell'attuale regolamentazione nazionale. Inoltre si applicano in genere al complesso dei lavoratori.

*Fig. 2.6 - Indicatori quantitativi e variabili di calcolo del premio di produttività*

Indicatori	Esempi di variabili di riferimento
Efficienza	Costi operativi/margine di intermediazione; costo del lavoro per dipendente; ore standard/ore effettive lavorate.
Produttività	VAP-valore aggiunto per dipendente; volume produzione per ora lavorata; ore standard/ore effettive lavorate.
Redditività	ROE-Return On Equity; ROA-Return On Assets; utile attività ordinarie su patrimonio; MOL/fatturato.
Qualità	Parametri qualitativi di produzione in funzione della tipologia produttiva.
Innovazione	Introduzione di innovazioni tecnologiche, innovazioni organizzative, sviluppo di competenze innovative.

Le modalità di indicizzazione sono diversificate e fanno riferimento a indici di variazione tra un periodo e un altro, a volumi assoluti, a valori indice che prendono in considerazione più parametri, ecc.

La costruzione dell'indice alla base del disegno della curva salariale prende in considerazione diversi parametri, tra cui quello delle assenze. In genere questo indice riguarda la componente del premio connessa al singolo lavoratore e non complessiva come le precedenti. Le modalità di calcolo di tale indice di presenza (in genere si tratta di un calcolo della percentuale di assenteismo) è cruciale in quanto la individuazione delle voci che definiscono l'assenza hanno un impatto sulle politiche di welfare aziendale e, spesso, incidono negativamente sulle donne lavoratrici (esempi di voci che rientrano nel calcolo dell'indice di assenza: turni di notte, periodi di assenza per motivi di cura familiare oltre quelli di diritto dell'azienda, ecc.).

Una recente indagine sulla diffusione del premio di risultato presso le imprese (OD&M, 2012b) ha evidenziato come si sta ampliando il numero delle imprese che lo stanno introducendo. In particolare:

- il 77,8% delle aziende del campione ha dichiarato di gestire un sistema Premio di Risultato; di queste circa il 95% afferma di averlo da più di tre anni;
- più della metà delle medie imprese e il 76% delle grandi imprese utilizzano questo strumento da più di 10 anni; tale valore è intorno al 40% per le piccole imprese;
- il Premio di Risultato è presente prevalentemente nelle aziende del Nord-Ovest e del Nord-Est; nel Mezzogiorno le imprese si dichiarano in fase di progettazione e introduzione di un Premio di Risultato;

- tre aziende su quattro utilizzano il Premio di Risultato con l'obiettivo di aumentare il livello di partecipazione e condivisione degli obiettivi aziendali da parte dei lavoratori.

È evidente tuttavia che senza un ripresa della domanda interna e a livello della zona euro il secondo livello della contrattazione assume spesso un ruolo difensivo, di mantenimento dei livelli occupazionali aziendali.

Inoltre, la quota di retribuzione di produttività è molto bassa, incidendo poco sui processi di recupero di produttività, di distribuzione di una maggiore quota dei guadagni di produttività, di più significativi incrementi retributivi e quindi incidendo ancora poco sui fattori di domanda.

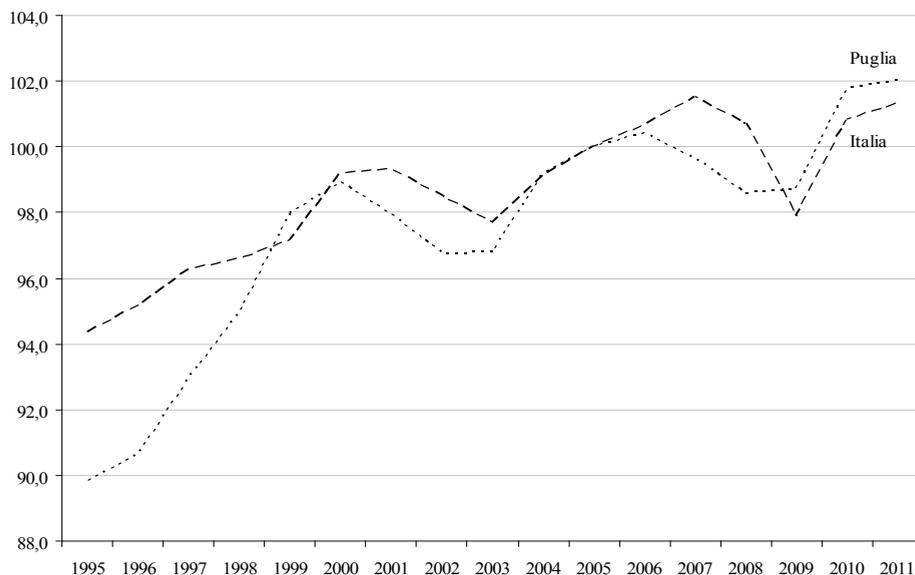
Rimane una discussione ancora aperta se spostare sul livello decentrato la dinamica delle retribuzioni o lasciare alla contrattazione collettiva nazionale settoriale e intersettoriale la maggior parte della determinazione della dinamica delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

È quanto emerge, ad esempio, dal recente contributo di Keune (2011), che analizza la questione dello spostamento della contrattazione salariale dal livello (inter)settoriale-nazionale al livello decentrato (aziendale e/o territoriale) mediante il ricorso a clausole di deroga in sette Paesi europei: Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Italia e Spagna. La conclusione di questo studio è che le clausole in deroga nei contratti decentrati hanno una rilevanza pratica solo in due Paesi su sette. In Germania svolgono un ruolo molto significativo, in Irlanda meno. Negli altri cinque Paesi (Austria, Belgio, Italia, Francia e Spagna) svolgono un ruolo trascurabile.

### **3. Produttività e dinamica salariale in Puglia: alcuni dati quantitativi**

La produttività del lavoro in Puglia è ammontata a 46.027 euro per unità di lavoro nel 2011, l'85,8% di quella media nazionale. Fatto 100 l'anno 2005, si può osservare come sia la Puglia sia l'Italia abbiano rilevato una dinamica della produttività del lavoro che oscilla tra 90 e 102 punti percentuali in circa 17 anni. In altri termini la produttività del lavoro ha avuto una modesta dinamica. Negli ultimi 6-7 anni ha oscillato intorno ai valori del 2005, mentre una brusca caduta si è registrata tra il 2006 e il 2007 con una rapida crescita nel 2010 e 2011. Inoltre, in questi ultimi due anni tale dinamica è stata superiore a quella rilevata a livello medio nazionale.

Fig. 3.1 Produttività del lavoro in Puglia e Italia. N. Indice 2005=100



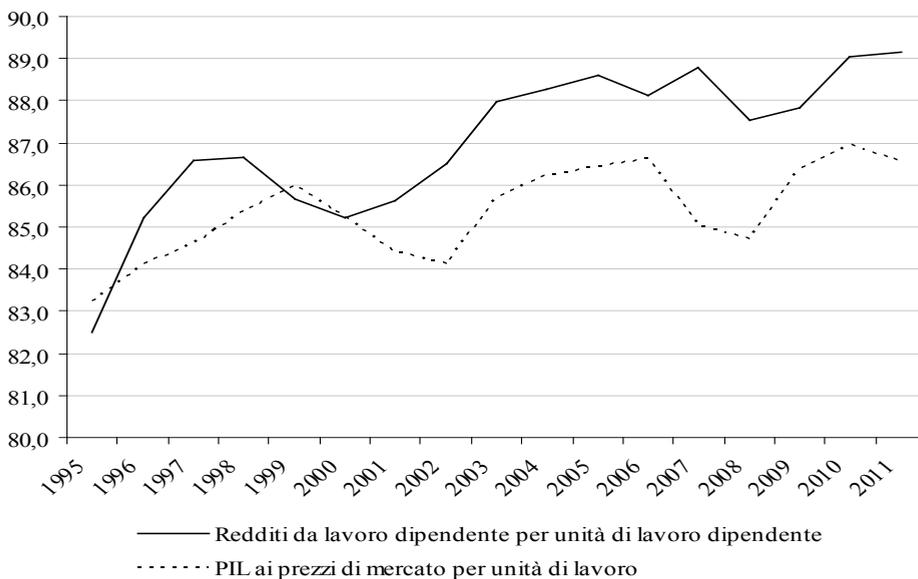
Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Istat. Valore aggiunto a prezzi base concatenati 2005 in rapporto alle unità di lavoro.

Nel corso di questi 17 anni si riscontra anche un graduale avvicinamento ai dati medi nazionali di due importanti variabili, quali la produttività del lavoro e il reddito da lavoro dipendente per unità di lavoro dipendente (che approssima il costo del lavoro).

Infatti, fatto 100 il valore medio nazionale, la produttività del lavoro raggiunge un valore intorno a 86 nel 2011, mentre i redditi da lavoro dipendente unitari raggiungono il valore di 89 nello stesso anno.

Inoltre, è da osservare che rispetto ai valori medi nazionali, il recupero dei redditi da lavoro dipendente per unità di lavoro dipendente è risultato molto più rapido rispetto a quello della produttività del lavoro, che non ha mai superato il valore di 87 punti percentuali. La produttività del lavoro, a partire dal 2004, ha oscillato in una fascia compresa tra 85 e 87 punti percentuali, evidenziando un andamento sostanzialmente in linea con il rispettivo dato medio nazionale.

Fig. 3.2 – GAP della Puglia. N. Indice Italia=100



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT, Conti economici regionali.

Il reddito da lavoro dipendente rappresenta circa il 49% del totale del valore aggiunto prodotto nel 2011. Solo nel 2008 e nel 2009 ha superato di poco il 50% del valore aggiunto. Nel corso degli ultimi 17 anni, dopo una rapida caduta alla fine degli anni '90, dove ha raggiunto il minimo con una quota pari al 44,5%, si osserva un graduale aumento fino a raggiungere il valore massimo nel 2009, con la quota del 50,7% di reddito da lavoro dipendente sul totale del valore aggiunto prodotto.

Fig. 3.3 - Puglia: Quota dei redditi da lavoro dipendente su totale valore aggiunto. Valori %

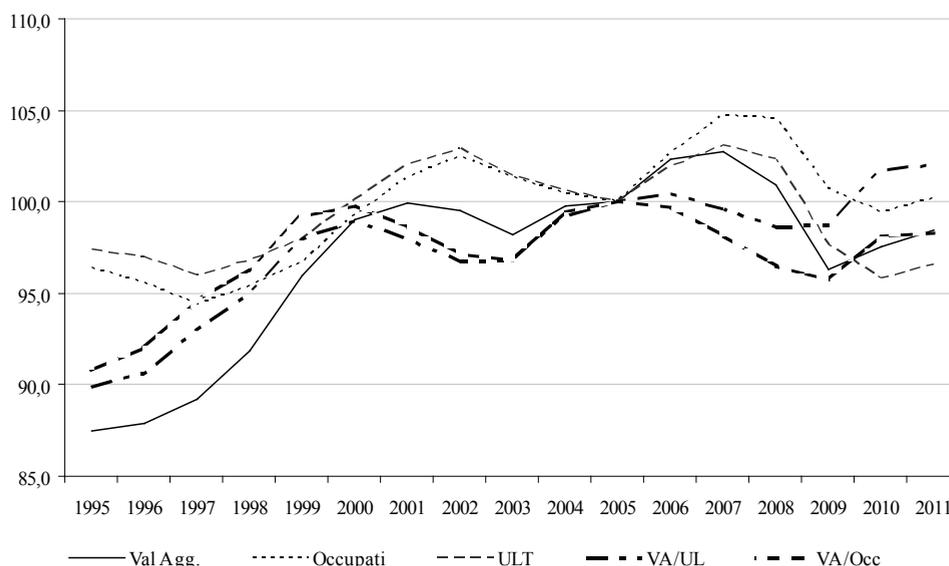


Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT, Conti economici regionali.

La dinamica dei principali indicatori dell'economia regionale nel corso degli ultimi 17 anni consente di evidenziare come a partire dagli anni 2000 tutti quelli analizzati – Prodotto Interno Lordo, Occupati, Unità di Lavoro, Produttività di lavoro per unità di lavoro e per occupato – oscillano intorno ai valori medi realizzati nel 2005. Confrontando la produttività misurata in termini di unità di lavoro e quella misurata in termini di occupati, si può osservare che l'incremento che si rileva tra il 2010 e il 2011 è da attribuire sostanzialmente a una più rapida contrazione delle unità di lavoro (che misurano il volume di lavoro e non l'occupazione di persone<sup>6</sup>). Questa osservazione trova conferma se si confrontano le dinamiche tra unità di lavoro a tempo pieno e occupati.

<sup>6</sup> Unità di lavoro a tempo pieno (Ula): unità di misura del volume di lavoro impiegato nella produzione di beni e servizi rientranti nelle stime del Prodotto interno lordo in un dato periodo di riferimento. Gli occupati sono tutte le persone, dipendenti e indipendenti, che esercitano un'attività di produzione sul territorio economico del Paese. I lavoratori in cassa integrazione guadagni rientrano in questa tipologia di occupati.

Fig. 3.4 – Puglia: Pil, Occupati, Unità di lavoro e produttività del lavoro.  
N. Indice 2005=100

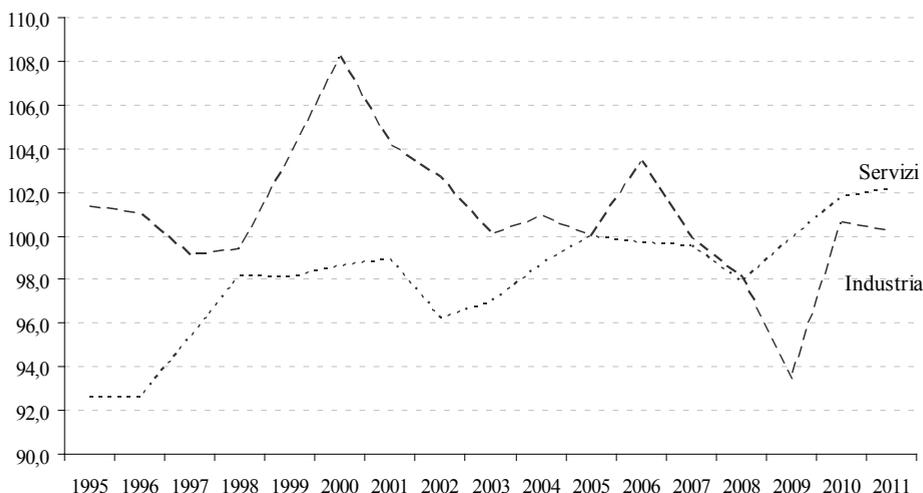


Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT, Conti economici regionali.

La complessiva dinamica della produttività del lavoro nasconde un diverso comportamento tra i settori dell'economia. Infatti, mentre fino al 2008 la produttività per unità di lavoro dell'industria (che comprende industria estrattiva ed energetica, manifatturiera e delle costruzioni) ha avuto sempre un valore superiore a quello medio assunto nel 2005 (valore assunto come riferimento), si osserva una brusca caduta tra il 2008 e il 2009 (gli anni della forte recessione economica), per poi registrare una ripresa negli anni 2010 e 2011.

La produttività dei servizi (che comprende i servizi di mercato, i servizi alle persone e i servizi pubblici) ha avuto fino al 2008 un andamento sempre al di sotto del rispettivo valore di riferimento del 2005, per poi superarlo decisamente tra il 2009 e il 2011.

Fig. 3.5 – Puglia: Produttività settoriale. N. indice 2005=100



Fonte: Elaborazioni IPRES su dati ISTAT, Conti economici regionali.

Per quanto riguarda l'industria, l'aspetto più preoccupante è che a partire dal 2003 la produttività per unità di lavoro oscilla intorno al valore medio assunto nel 2005, ciò significa che negli ultimi 8 anni tale valore è rimasto in media intorno allo zero. Anche in questo caso la grave crisi economica degli ultimi anni ha aggravato una situazione strutturale difficile che dura da molti più anni.

#### 4. I contratti di II livello in Puglia: dati quantitativi

L'analisi quantitativa della contrattazione di II livello si basa sulla banca dati dell'Osservatorio permanente della CISL sulla contrattazione di secondo livello (OCSEL)<sup>7</sup>. Si tratta di una banca dati unica del suo genere e molto ricca di informazioni.

La banca dati è alimentata dai referenti territoriali, che inseriscono gli elementi informativi del documento contrattuale utilizzando alcuni criteri di classificazione. Pertanto, la banca dati OCSEL, non è esaustiva di tutta la contrattazione effettiva che viene realizzata sul territorio, né i dati rilevabili sono di natura campionaria.

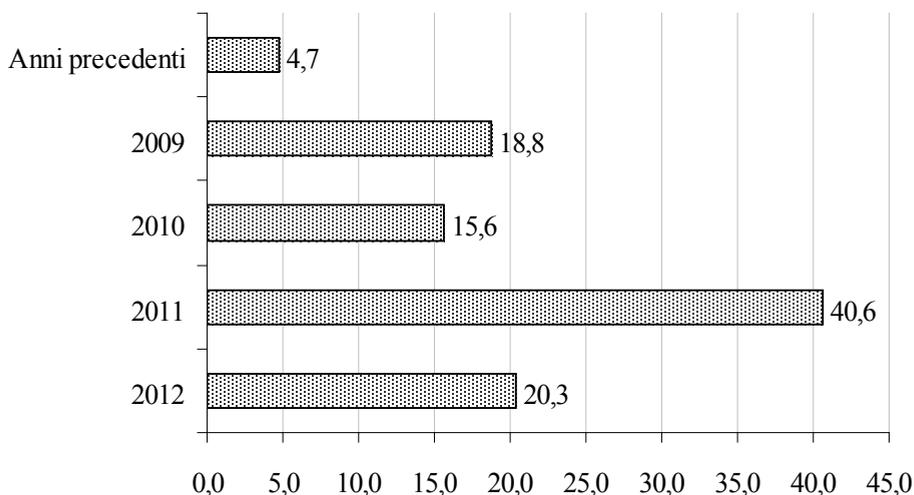
<sup>7</sup> Si ringraziano la CISL Puglia e la dott.ssa Anna Rosa Munno dell'Osservatorio Contrattazione Secondo Livello per la messa a disposizione dei dati territoriali a livello regionale.

Pur con tutti questi limiti che potranno essere superati nel tempo, la banca dati OCSEL costituisce una fonte informativa particolarmente interessante per analizzare contenuti e dinamica nel tempo della contrattazione di II livello.

I dati elaborati riguardano il totale degli accordi presenti nella banca dati con riferimento alla Puglia e comprendono la contrattazione realizzata soprattutto nel corso del quadriennio 2009-2012. Gli indicatori che possono essere rilevati sono tipo quantitativo e di tipo qualitativo.

Gli accordi sulla contrattazione di 2° livello stipulati in Puglia rilevabili dalla banca dati OCSEL sono 68 e interessano circa 25.000 lavoratori collocati in 45 aziende con una dimensione minima di 10 occupati<sup>8</sup>.

Fig. 4.1 – Numero di contratti di II livello rilevabili nella banca dati OCSEL al 31 gennaio 2013.



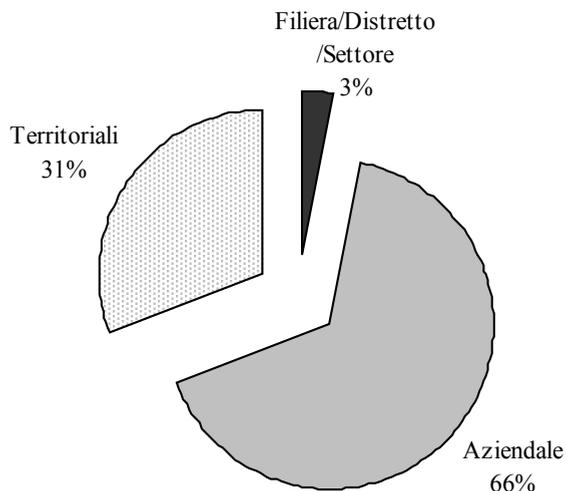
Dati OCSEL "Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello" - Dipartimento Industria CISL.

Si può osservare come nel periodo di profonda crisi economica lo strumento negoziale di secondo livello viene utilizzato con un picco nel 2011. Si osserva un maggior utilizzo negli ultimi due anni. Tale situazione può essere dovuta sia ad un maggiore impegno nell'alimentazione della banca dati da parte dei responsabili territoriali, sia ad un più intenso utilizzo della contrattazione di secondo livello per far fronte ai problemi causati alle imprese e ai lavoratori dal perdurare della crisi economica.

<sup>8</sup> A livello nazionale il primo rapporto OCSEL del 2012 rileva 2.360 contratti di secondo livello stipulati tra il 2009 e il 2012: riguardano circa 1.500 aziende per un totale di circa 620mila lavoratori.

I due terzi dei contratti di secondo livello sono stati stipulati a livello di azienda, mentre poco meno di un terzo riguarda contratti di natura territoriale, il 3% sono contratti di filiera/di distretto o settore (il contratto della Natuzzi rientra nella tipologia di contratto di distretto con valenza interregionale).

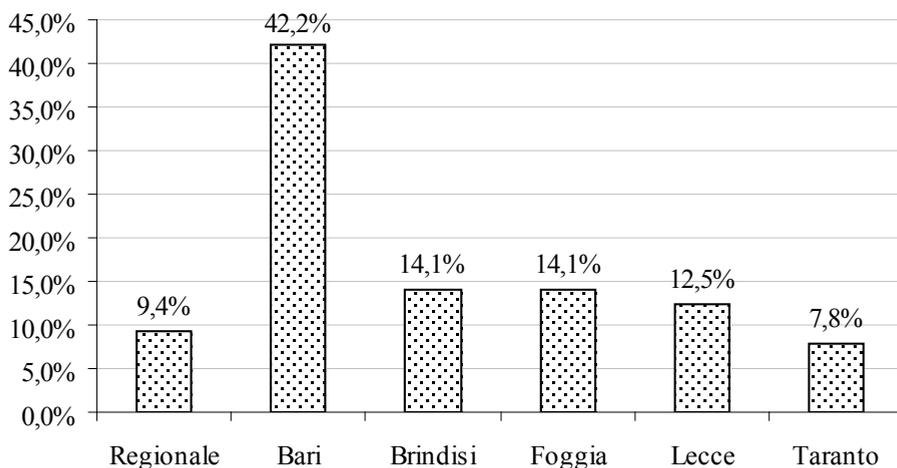
Fig. 4.2 - Tipologia di accordi



Dati OCSEL "Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello" - Dipartimento Industria CISL.

La quasi totalità dei contratti a livello aziendale sono stati firmati unitariamente, solo due contratti non sono stati sottoscritti dalla CGIL.

Fig. 4.3 - Ripartizione territoriale



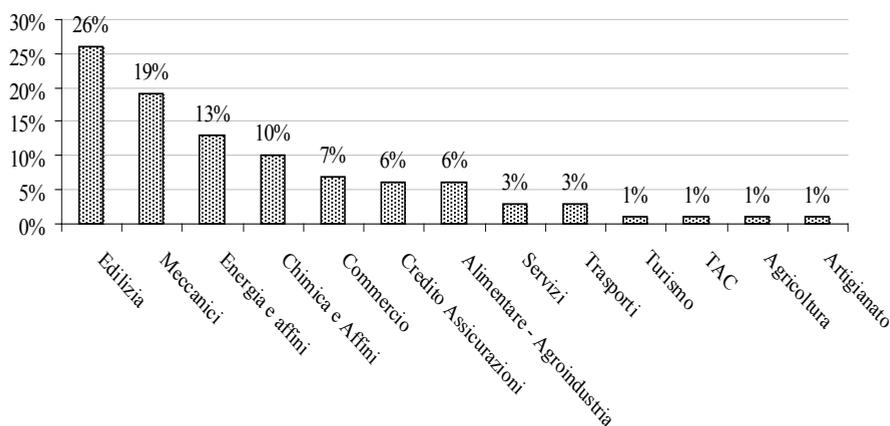
Dati OCSEL "Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello" - Dipartimento Industria CISL.

Sotto il profilo territoriale il 42,2% dei contratti di secondo livello è stato stipulato nella provincia di Bari; Taranto risulta la provincia con la quota percentuale più bassa in termini di numerosità di contratti stipulati; il 9,4% dei contratti è di natura regionale. Il 15% circa dei contratti sono stati stipulati in deroga alla contrattazione collettiva nazionale; le deroghe riguardano maggiormente la materia dell'organizzazione del lavoro.

Sotto il profilo settoriale, la maggior parte degli accordi (suddivisi per settore e area contrattuale in base al CCNL di riferimento) riguarda il settore Edile (26%), seguito dal settore Metallmeccanico (19%), da Energia e affini (circa il 13%); introno all'1% sono i settori del Turismo, TAC e Agricoltura.

Trascurabile è la quota (circa l'1%) di contratti di secondo livello stipulati con imprese artigiane. I contenuti dei contratti di secondo livello sono numerosi e articolati: poco meno della metà riguardano elementi concernenti la retribuzione (47% del totale).

Fig. 4.4 - Ripartizione settoriale (% sul totale degli accordi sottoscritti)

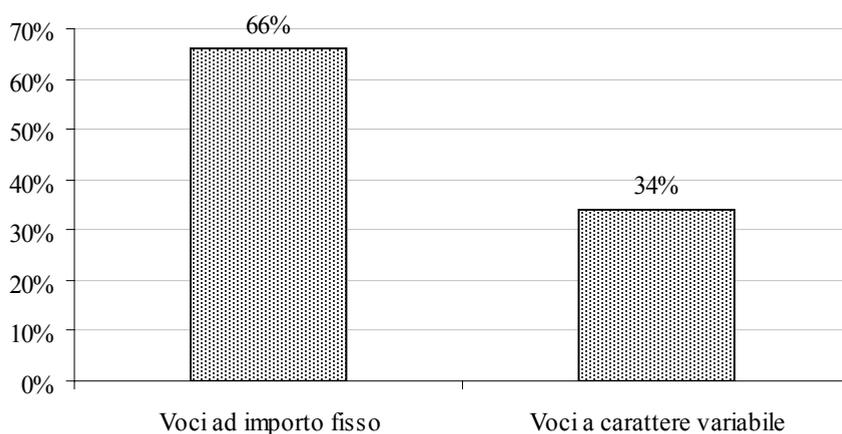


Dati OCSEL "Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello" - Dipartimento Industria CISL.

Altre materie maggiormente trattate riguardano: la regolamentazione dei flussi di informazioni da parte del management dell'impresa nei confronti delle organizzazioni sindacali e dei rappresentanti sindacali aziendali con l'obiettivo di ridurre l'asimmetria informativa esistente; l'organizzazione del lavoro in termini di orario e di flessibilità; il welfare aziendale. Seguono tutte le altre materie rilevanti quali: l'inquadramento contrattuale, la formazione interna, le politiche inerenti il mercato del lavoro (assunzioni, stabilizzazione contrattuale, ecc.), la sicurezza ambientale, gli effetti della crisi (riduzione degli organici, mobilità, contratti di solidarietà, ristrutturazione, sospensione, ecc.), bilateralità.

Per quanto riguarda le retribuzioni, il 66% dei contratti che trattano tale materia prendono in considerazione la componente fissa (voci a carattere continuativo e in cifra fissa), mentre il 34% riguarda la componente variabile, che è quella solitamente utilizzata per le politiche di incentivazione connesse con gli obiettivi di incremento di produttività.

Fig. 4.5 – Le componenti retributive (% sul totale degli accordi sottoscritti)



Dati OCSEL "Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello" - Dipartimento Industria CISL.

Per quanto concerne i meccanismi incentivanti della parte variabile della retribuzione, molto frequente è l'applicazione del premio di risultato legato alla produttività globale dell'azienda, ma vi sono anche applicazioni legate al margine operativo lordo o ad altre formule relativamente innovative.

## 5. Contrattazione di II livello: analisi di contratti

In questo paragrafo si analizzano diversi contratti di secondo livello integrativi o in deroga ai CCNL, aziendali o territoriali, stipulati in Puglia tra il 2011 e il 2012 e rilevati dal data base dell'OCSEL-CISL regionale<sup>9</sup>.

L'analisi dei contratti ha riguardato la variabile premi di produzione, con l'individuazione della componente variabile della retribuzione connessa con indicatori di sviluppo o produttività.

<sup>9</sup> Si ringrazia la CISL Puglia per aver messo a disposizione alcune informazioni contenute nella banca dati OCSEL.

Tab. 5.1 – Contratti di secondo livello analizzati. Puglia

Azienda	Rappresentanti sindacato lavoratori sottoscrittori	Tipologia contratto e periodo vigenza
ANCE Taranto	CGIL, CISL, UIL	Territoriale, periodo 2013-2015
SFIR	RSU e CGIL, CISL, UIL	Aziendale, periodo 2013-2015
Fiera del Levante Bari	RSA e CGIL, CISL, UIL	Aziendale, periodo 2012-2014
Natuzzi	RSU e CGIL, CISL, UIL	Aziendale, periodo 2012-2015
Acquedotto Pugliese SpA	RSA e CGIL, CISL, UIL	Aziendale, periodo 2011-2013

### Associazione Nazionale Costruttori Edili – Taranto

Il contratto integrativo sottoscritto il 10 aprile 2012 riguarda diversi aspetti. Per il presente lavoro sono stati analizzati i contenuti di natura aggiuntiva o in deroga al CCNL di riferimento riguardanti la regolamentazione del premio di produzione e le misure di welfare aziendale.

#### Premi di produzione

Viene definito l'Elemento Variabile della Retribuzione (EVR) sulla base dei seguenti indicatori, i primi quattro previsti nel CCNL, il quinto è integrativo e riflette l'obiettivo di far emergere il lavoro sommerso o irregolare presente nel settore:

Indicatori	Pesi
N. Lavoratori iscritti in Cassa Edile	15%
Ore di lavoro denunciati in Cassa Edile	15%
Monte salari denunciati in Cassa Edile	15%
Valore Aggiunto provinciale ISTAT settore	20%
Tasso di regolarità contributiva	35%

I valori dei parametri sono definiti come variazione con esito positivo delle medie triennali (triennio più recente meno triennio precedente). L'EVR è pari al 6% dei minimi tabellari applicabili alle singole qualifiche.

### SFIR – Raffineria – Brindisi

L'azienda è attiva dal 2010 e svolge attività di raffinazione dello zucchero greggio e di raffinazione e commercializzazione dello zucchero; è inoltre dotata di impianto di cogenerazione di energia elettrica da fonti rinnovabili annesso alla raffineria. Nel 2011 ha prodotto 300.000 tonnellate di zucchero, pari al 60% della produzione nazionale e a circa il 20% del fabbisogno nazionale.

#### Premio di produzione

L'accordo integrativo prevede un premio di partecipazione in cui una quota dell'incremento retributivo è connesso direttamente al perseguimento di tre obiettivi aziendali: ordine e pulizia delle aree e degli impianti, resa raffina-

zione, risparmio consumo combustibile. La valutazione viene effettuata sulla base di una commissione bilaterale.

Rispetto a questi tre obiettivi vengono erogati fino a un massimo di 350 euro lordi nel 2013, 400 euro lordi nel 2014, 450 euro lordi nel 2015.

L'importo del premio per persona viene parametrato in base al 4° livello, dal massimo di 1,2 al minimo di 0,80.

### **Fiera del Levante – Bari**

La Fiera del Levante è un Ente Pubblico i cui soci sono Regione Puglia, Provincia di Bari, Comune di Bari e Camera di Commercio di Bari. L'attività principale è l'organizzazione diretta dell'attività fieristica, ma negli ultimi anni sta sviluppando anche un'attività congressuale e di grandi eventi culturali e musicali. Nel 2011 ha realizzato un fatturato di circa 8 milioni di euro.

La Fiera del Levante conta a fine 2011 67 dipendenti. L'accordo di secondo livello è stato sottoscritto il 30 gennaio 2012 tra l'azienda, le RSA e le tre categorie delle principali organizzazioni sindacali, CGIL, CISL e UIL.

#### *Premi di produzione*

L'ammontare del premio di produzione viene stabilito in base all'1,5% del fatturato annuale, col raggiungimento del pareggio di bilancio.

### **Gruppo Natuzzi**

Il Gruppo Natuzzi è una multinazionale nel settore del mobile imbottito in pelle con sede legale a Santeramo in provincia di Bari. I prodotti del Gruppo Natuzzi vengono realizzati in 11 stabilimenti integrati verticalmente, 7 in Italia e 4 all'estero (Cina, Brasile, Romania).

L'accordo integrativo di secondo livello è stato sottoscritto il 3 maggio 2012 tra l'Azienda, le RSU aziendali e i rappresentanti delle categorie delle principali organizzazioni sindacali dei lavoratori, CGIL, CISL e UIL, con valenza di natura triennale.

#### *Premio di produzione*

Viene individuato un Elemento Variabile della Retribuzione (EVR) costituito da due componenti:

- Premio Individuale Incentivante Mensile (PIM), al fine di sostenere le prestazioni individuali per singolo operatore;
- Premio di Risultato (PdR), al fine di collegare le erogazioni economiche ai risultati conseguiti in termini di miglioramento di parametri di natura collettiva.

Il PIM viene calcolato sulla base dei seguenti parametri:

- rendimento raggiunto dal singolo lavoratore diretto e ponderato sulla base del numero di modelli realizzati dallo stesso lavoratore nel mese di riferimento;

- qualità;
- consumo pelle (solo per i tagliatori).

Il PdR viene calcolato sulla base di due parametri: produttività e redditività dei siti produttivi “salotti Italia” secondo la seguente formula:

$$PdR = PMP * IRS * IP$$

dove:

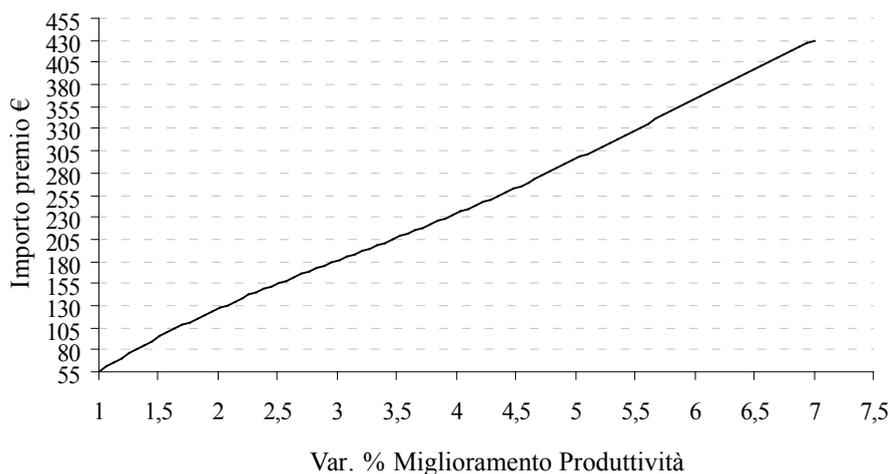
PMP sta per Premio Miglioramento Produttività;

IRS sta per Indice di Redditività Salotto;

IP sta per Indice di Presenza individuale.

Nel grafico seguente è stata disegnata la figura che mette in relazione la variazione percentuale della produttività e l'importo di riferimento. Per una percentuale inferiore a 1 non vi è alcun premio.

Fig. 5.1 – Importo premio e miglioramento produttività - Natuzzi



L'indice di Redditività “Salotti” (IRS) prende in considerazione l'EBIT (reddito operativo prima degli oneri finanziari e delle tasse), secondo la seguente formula:

$IRS = EBIT(t) / EBIT(t-1)$  e non deve essere inferiore a 0,5 o superiore a 2.

L'indice di Presenza (IP) è dato dal rapporto tra ore annuali di assenza e ore annuali lavorabili (nessuna deroga al CCNL).

#### **Acquedotto Pugliese S.p.A.**

L'Acquedotto Pugliese S.p.A. è una Società di proprietà della Regione Puglia, che ne detiene l'intero pacchetto azionario. L'attività principale è la gestione del servizio idrico regionale.

Il contratto integrativo è stato sottoscritto l'8 settembre 2011 tra le RSA e i rappresentanti delle categorie delle organizzazioni sindacali di CGIL, CISL e UIL e ha riguardato la definizione del premio di produttività.

### *Premio di produzione*

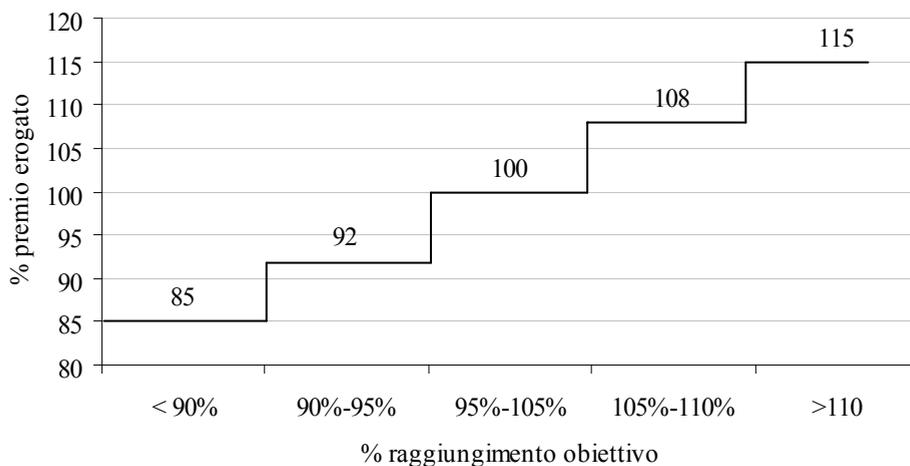
La definizione del premio, in considerazione degli obiettivi di redditività, produttività e qualità, prende in considerazione i seguenti criteri:

Indicatori obiettivo	Pesi
Margine operativo lordo (MOL)	40%
Crediti	30%
Recupero perdite amministrative (mc)	30%

Sulla base di questi indicatori vengono fissati gli importi annuali per il triennio 2011-2013, che sono ripartiti in base al livello contrattuale di ciascun lavoratore.

Inoltre, il valore del premio da erogare varierà in relazione alla percentuale di raggiungimento dei singoli obiettivi, fissati secondo un meccanismo scalare.

Fig. 5.2 – Calcolo del premio di produttività - AQP



## **6. Considerazioni conclusive**

In Italia la produttività è cresciuta poco negli ultimi 15 anni. La scarsa incidenza della contrattazione di secondo livello sulla dinamica della produttività viene ricondotta, tra le altre variabili, da un lato all'applicazione ancora poco

diffusa di tale strumento a livello di impresa, dall'altro alla dimensione ancora poco significativa della quota di retribuzione variabile connessa con la produttività.

La produttività del lavoro in Puglia è ammontata a 46.027 euro per unità di lavoro nel 2011, l'85,8% di quella media nazionale. Fatto 100 l'anno 2005, si può osservare come sia la Puglia sia l'Italia abbiano rilevato una dinamica della produttività del lavoro che oscilla tra 90 e 102 punti percentuali in circa 17 anni. In altri termini la produttività del lavoro ha avuto una modesta dinamica. Negli ultimi 6-7 anni ha oscillato intorno ai valori del 2005, mentre una brusca caduta si è registrata tra il 2006 e il 2007 con una rapida crescita nel 2010 e 2011. Inoltre, in questi ultimi due anni tale dinamica è stata superiore a quella rilevata a livello medio nazionale.

Il reddito da lavoro dipendente rappresenta circa il 49% del totale del valore aggiunto prodotto nel 2011. Solo nel 2008 e nel 2009 ha superato di poco il 50% del valore aggiunto. Nel corso degli ultimi 17 anni, dopo una rapida caduta alla fine degli anni '90, dove ha raggiunto il minimo con una quota pari al 44,5%, si osserva un graduale aumento fino a raggiungere il valore massimo nel 2009, con la quota del 50,7% di reddito da lavoro dipendente sul totale del valore aggiunto prodotto.

La discussione sugli effetti in termini di incremento della produttività della contrattazione di secondo livello in ambito sia europeo sia nazionale è aperto.

Un primo aspetto da evidenziare è che i risultati dell'applicazione della contrattazione di II livello non sono univoci, ma soprattutto dipendono da diverse variabili importanti: quali gli andamenti della produttività complessiva, settoriale e di impresa; la dimensione delle imprese, le diverse tipologie di raggruppamenti, i territori di localizzazione delle imprese.

Un secondo aspetto riguarda i tempi, l'ampiezza e la regolamentazione delle deroghe tra Contrattazione Collettiva Nazionale e Contrattazione di secondo livello. Le questioni sono molto complesse in quanto investono l'area dei diritti del lavoro.

Un terzo aspetto riguarda l'impatto della contrattazione di secondo livello in una fase di profonda crisi economica.

Sulla base dei dati contenuti nella banca dati CISL-OCSEL, gli accordi sulla contrattazione di 2° livello stipulati in Puglia negli ultimi anni sono 68 e interessano circa 25.000 lavoratori collocati in 45 aziende con una dimensione minima di 10 occupati.

L'analisi che è stata effettuata mostra come nell'attuale fase di crisi lo strumento della contrattazione di secondo livello, pur tra molte difficoltà ha consentito di affrontare situazioni molto diverse a livello di settore, aziende e gruppi di aziende, filiere, territori, evidenziando una notevole flessibilità applicativa, che sollecita una maggiore diffusione di capacità e competenze negoziali sia per le imprese sia per i lavoratori.

L'analisi ha evidenziato anche la possibilità di creazione di ulteriori forme di diseguaglianza tra lavoratori di imprese competitive (che possono riconoscere maggiori benefici) e quelle meno competitive, tra grandi-medie imprese e piccole imprese, tra gruppi di imprese; forme di diseguaglianza non solo in termini di retribuzione ma anche in termini di accesso a servizi di welfare integrativo.

Ulteriori studi sono necessari in merito. Certamente una maggiore ricchezza in termini di riflessione potrà derivare dall'analisi dei risultati di una maggiore diffusione applicativi della contrattazione di secondo livello.

### **Bibliografia**

- Acocella N., Leoni, R., 2010, La riforma della contrattazione: redistribuzione perversa o produzione di reddito?, *Rivista Italiana degli Economisti*, vol.15, n.2, pp. 237-274.
- Brandolini, A., 2009, "Produttività, salari, distribuzione del reddito: un'introduzione"; in *Il lavoro che cambia Contributi tematici e Raccomandazioni* (a cura di Carniti, P.), CNEL.
- Burroni, L., 2012, Contractual welfare and atypical work in the Italian case, *Paper presentato alla Quinta conferenza annuale ESPAnet Italia 2012, Roma, 20-22 settembre 2012, Università di Roma "La Sapienza"*.
- Cazzola, G., 2012, *Figli miei precari immaginari*, Guerini&Associati, Milano.
- Carniol, F., Cesarini, E., Fatali, G., 2012, *Employee value proposition & flexible benefit*, Franco Angeli, Milano.
- Casadio, P., 2010, Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: Informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia; *Politica Economica* n. 2, agosto, Il Mulino.
- Commissione Europea, 2011, *Industrial Relations in Europe 2010*, Commission Staff Working Paper, Brussels, 03.03.2011, SEC(2011) 292 final.
- Commissione Europea, 2012a, *Employment and social development in Europe 2012*, Bruxelles.
- Commissione Europea, 2012b, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2012 dell'ITALIA*, Bruxelles, 30.5.2012, SWD(2012) 318 final.
- Dahl, C., Le Maire, D., Munch, J.R., 2011, *Wage Dispersion and Decentralization of Wage Bargaining*; IZA DP No. 6176, November.
- Di Giacinto et al., 2012, Mapping local productivity advantages in Italy: industrial districts, cities or both?, *Working Paper*, Banca d'Italia, n. 850, gennaio.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012, *Industrial relations and working conditions developments in Europe 2011*, Dublin.

- Ferraris, M., 2013, "Produttività 2013, no alla detassazione del lavoro straordinario e notturno", *Guida al Lavoro il Sole24ore* n. 61, febbraio 2013, pp. 44-47.
- Garilli, A., 2012, L'art. 8 della legge n. 148/2011 nel sistema delle relazioni sindacali, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 139.
- ILO, 2013, *Global Wage Report 2012/13. Wages and equitable growth - Geneva*.
- Keune, M., 2011, "Clausole di deroga sui salari nei contratti collettivi settoriali in sette Paesi europei"; *Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro*.
- Liso, F., 2012, "Brevi note sull'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e sull'art. 8 della legge n. 148/2011", *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 3.
- Lucifero, C., Origo, F., 2012a, *Performance Related Pay and Firm Productivity: New Evidence from a Quasi-Natural Experiment in Italy*; IZA DP No. 6483, aprile.
- Lucifero, C., Origo, F., 2012b, "Accordo sulla produttività: istruzioni per l'uso", *LaVoceInfo*, 7 dicembre.
- Miscione, M., 2011, "Regole certe su rappresentanze sindacali e contrattazione collettiva con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011", *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n.7.
- OCSE, 2013 - *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, Paris.
- ODEM, 2012a, *13° Rapporto sulle retribuzione in Italia*, febbraio.
- ODEM, 2012b, *Il premio di risultato oggi. Executive summary* – aprile 2012.
- Regalia, I., 2012, "La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali", *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, luglio-settembre.
- Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2012, Tema monografico *Contrattazione di prossimità e art. 8 L. 148/2011*, n. 3, luglio-settembre 2012.
- Russo, A., 2011, "I poteri di deroga della contrattazione di prossimità. Un inventario critico"; *Quaderni Fondazione Marco Biagi - Saggi/Ricerche* N. 2- IV.
- Santandrea, R.V., 2012, "Contrattazione di secondo livello e welfare locale", *Puglia in cifre 2012*, Cacucci Bari.
- Treu, T., 2011, Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.1.
- Treu, T., 2012, "L'accordo interconfederale del 28.06.2011", in Aa.Vv. *Il libro dell'anno del diritto 2012*, Roma: Istituto della Enciclopedia Italia Treccani.
- Tronti, L., 2012, Per una nuova cultura del lavoro. Stabilità occupazionale, partecipazione e crescita. *Economia & Lavoro*, pag 117-130 anno XLVI n. 2.
- Vamvakidis, A., 2008, "Regional Wage Differentiation and Wage Bargaining Systems in the EU", *IMF Working Paper*, 08/43.



## 10.

# Il sistema sanitario regionale: evoluzione, contesto e scenario

*Gianfranco Gadaleta - Nunzio Mastrorocco\**

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. L'excursus normativo; 3. Valutazione e controllo nei sistemi sanitari; 4. Su alcuni indicatori di contesto in materia di spesa sanitaria ed ospedalizzazione; 5. L'offerta sanitaria regionale; 6. Il quadro farmaceutico regionale: tipologia e spesa; 7. Il comparto medico regionale; 8. Le prestazioni specialistiche; 9. La 'mobilità' dei pugliesi per motivazioni sanitari; 10. La sanità regionale attraverso alcune voci di bilancio ed ipotesi di scenario; 11. Note conclusive; Riferimenti bibliografici.

### 1. *Introduzione*

Affrontare il tema della sanità non è estremamente semplice. Prescindendo dalle polemiche oggi presenti sul tema in Puglia, è possibile affermare che tale aspetto in Italia è da sempre al centro non solo delle polemiche ma è "terreno di scontro" di due visioni estremamente contrapposte: da un lato la disciplina ed il rigore dei bilanci pubblici e dall'altro l'attenzione al benessere ed al sistema di qualità della vita presente nel nostro Paese.

Tali visioni si contrappongono, come vedremo, dall'unità d'Italia ad oggi. I diversi dettati normativi del settore, infatti, nella loro evoluzione rispecchiano pienamente tale contrapposizione. Siamo partiti con un approccio squisitamente caritatevole di assistenza e cura degli infermi con un particolare riguardo ai ceti poveri sino ad arrivare all'introduzione di norme che hanno fondato tutto il sistema sulla programmazione e la valutazione delle performance. È possibile affermare, oggi, che molti dei problemi che stiamo affrontando provengono da lontano.

Non è possibile sottacere il fatto che una notevole mole di risorse pubbliche sono destinate al settore della sanità. Appare, quindi, rilevante comprendere non solo gli aspetti economici finanziari ma anche gli aspetti qualitativi di tale servizio pubblico.

---

\* IPRES – Responsabili, rispettivamente, delle Aree di ricerca "Welfare" e "Analisi e programmazione territoriale". Lo studio è frutto di un lavoro congiunto tra gli autori, tuttavia i paragrafi n. 1, 2, 3 e 11 sono da attribuirsi a Gianfranco Gadaleta, i paragrafi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 sono da attribuirsi a Nunzio Mastrorocco.

Per la prima volta l'IPRES realizza un'analisi di carattere qualitativo / quantitativo dell'assistenza sanitaria in Puglia. Introducendo, così, ulteriori elementi di riflessione sulla evoluzione del nostro sistema regionale sanitario.

## 2. *Lexcurus normativo*

Nello Stato Italiano la cura degli infermi – almeno fino all'avvento della Costituzione Repubblicana – non ha mai assunto i connotati di finalità sociale.

Tale attività, considerata nei fatti di carattere assistenziale e caritatevole, veniva svolta principalmente da organizzazioni religiose.

Solo verso la fine del 1800, con la L. 6972/1891 ed il relativo regolamento di amministrazione e contabilità di cui la R.D. n° 99 del 05/02/1891, si è avuto il primo riconoscimento delle “Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza” (I.P.A.B.), aventi in tutto od in parte il fine di prestare assistenza ai poveri sia in stato di salute sia in malattia. La medesima norma istituiva, inoltre, presso ogni Comune dello Stato Italiano una congregazione di carità (successivamente trasformata in Ente Comunale di Assistenza – E.C.A.) con lo scopo di curare gli interessi dei poveri del comune e di assumere la loro rappresentanza legale dinnanzi alle Autorità Amministrative e Giurisdizionali.

Solo nel 1938 – con il R.D. 1601/1938 – lo Stato ha definito le norme generali sull'ordinamento ospedaliero. Tale norma superò, di fatto, la concezione di ospedale come struttura di beneficenza e frutto di iniziative spontanee private o pubbliche.

Il diritto dei cittadini alla tutela della salute ha trovato per la prima volta adeguato riconoscimento e tutela nella nostra attuale Costituzione. L'art. 32 del nostro dettato costituzionale, infatti, sancisce il diritto fondamentale alla tutela della salute, considerato anche come interesse della collettività, garantendo cure gratuite agli indigenti<sup>1</sup>.

Il dettato Costituzionale su menzionato è, purtroppo, rimasto sostanzialmente inapplicato per oltre un ventennio, fino al 1968, quando con la L. 132/1968 (c.d. Legge Mariotti) venivano istituiti gli “Enti Ospedalieri Pubblici”, istituzionalmente preposti al ricovero ed alla cura degli infermi.

---

<sup>1</sup> Ogni cittadino ha un diritto soggettivo alle cure e prestazioni previste dall'ordinamento sanitario ma, per quanto riguarda la loro quantità e qualità – legate all'organizzazione della PA – la tutela si riduce a mero interesse legittimo, di competenza del giudice amministrativo. Pertanto, sotto il profilo del diritto alla integrità fisica e psichica della persona rispetto alle condotte lesive dei terzi, il diritto alla salute è immediatamente garantito dalla Costituzione e come tale assistito dalla tutela prevista per i diritti soggettivi; invece sotto l'aspetto del diritto ai trattamenti sanitari, si configura un interesse legittimo, essendo tali trattamenti legati all'organizzazione della PA (cfr. Cassazione Sez. unite, sede civile, 4411/92)

Il legislatore, attraverso tale dettato, si è proposto di dare pratica attuazione a quanto previsto dalla Costituzione sul diritto di tutti i cittadini alla tutela della salute. La norma realizzava una vera rete ospedaliera sia utilizzando le strutture già presenti sul territorio nazionale (le quali con Decreto del Presidente della Regione venivano “riconosciute” come Ente Ospedaliero) sia con la costruzione di nuovi nosocomi. Questi ultimi venivano, quindi, “costituiti” in Enti Ospedalieri sempre con provvedimento del Presidente della Regione competente per territorio.

Tale riforma, però, pur costituendo un vero salto di carattere qualitativo rispetto alla precedente realtà dell’assistenza sanitaria, non è riuscita a conseguire gli obiettivi voluti di un servizio sanitario efficace a costi ragionevoli. In molte aree del nostro Paese si sono verificate “vere e proprie distorsioni delle finalità cui la Legge tendeva. Lente ospedaliero veniva chiamato ad assolvere compiti di ammortizzatore delle tensioni sociali esistenti sul territorio mediante l’assorbimento di mano d’opera disoccupata, spesso poco qualificata”<sup>2</sup>. Si deve aggiungere che la mancata adozione del Piano Sanitario Nazionale, previsto dall’art. 27 della L. 132/68, e la conseguente mancata adozione dei Piani Sanitari Regionali, hanno condizionato non poco la mancata attuazione di una politica sanitaria diretta al superamento degli squilibri territoriali esistenti all’epoca.

Nel 1978, preso atto del sostanziale fallimento della riforma “Mariotti”, anche sotto la spinta della difficile situazione finanziaria degli Enti Ospedalieri, veniva approvata la Legge n. 833 “Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale”. Tale norma prevedeva l’istituzione dell’Unità Sanitaria Locale (U.S.L.). Tutte le competenze sanitarie venivano, quindi, accorpate territorialmente in quest’unico organismo. La norma, inoltre, estendeva i compiti e le funzioni sanitarie, oltre al ricovero ed alla cura degli infermi, alla prevenzione delle malattie e degli infortuni, la riabilitazione conseguente agli stati di invalidità, l’igiene degli alimenti e delle bevande, la salvaguardia dell’igiene dell’ambiente di vita e di lavoro, la disciplina della sperimentazione, produzione, commercio e distribuzione dei farmaci, la profilassi, riproduzione, allevamento e sanità animale, la formazione professionale e permanente del personale sanitario, gli accertamenti e le certificazioni medico – legali.

Anche le U.S.L., nonostante fossero sorte per l’esigenza di razionalizzare e perequare l’uso delle risorse, non sono riuscite a sottrarsi al fenomeno della crescita della spesa, alcune volte senza alcun controllo, rendendo – di fatto – insufficienti le quote del Fondo Sanitario Nazionale loro assegnate; con la conseguenza di dover provvedere al ripiano annuale dei diversi disavanzi finanziari, ovviamente attraverso denaro pubblico.

Con successivi provvedimenti legislativi (L.111/91, D.Lgs. 502/92, D.Lgs. 517/93) si è avviata a livello nazionale un’ulteriore riforma sanitaria mediante

---

<sup>2</sup> Cfr relazione alla L. 833/78 “Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale”

l'aziendalizzazione delle U.S.L. con tutta una serie di provvedimenti di accompagnamento come, ad esempio, i criteri per la scelta dei Direttori Generali.

La Puglia ha recepito la normativa nazionale, in particolare il D.Lgs 502/92 ed il D.Lgs. 517/93, attraverso la L.R. 36/94 e smi<sup>3</sup> di riordino del Servizio Sanitario Regionale e di riorganizzazione delle Aziende Sanitarie. La normativa regionale, per gli aspetti organizzativi, è stata successivamente integrata dalla D.G.R. n°229 del 16 febbraio 1996 e dalla L.R. 39/2006 con la quale le ASL sub provinciali sono state accorpate creando così sei ASL (una per ogni provincia del territorio pugliese).

La contabilità delle Aziende Sanitarie è disciplinata, inoltre, dalla L.R. 38/94, modificata ed integrata delle L.R. 19/95, L.R. 16/97, L.R. 14/98 e L.R.20/2002. Le linee guida regionali per l'atto aziendale sono state realizzate attraverso la D.G.R. 830/2002. Si deve aggiungere, infine, che la Regione Puglia ha istituito – con Legge Regionale 24/2001 – l'Agenzia Regionale Sanitaria.

### **3. Valutazione e controllo nei sistemi sanitari**

Come è stato possibile notare attraverso il breve excursus normativo il tema del controllo e della valutazione è – da sempre – stato il nodo cruciale dell'organizzazione e della gestione del sistema sanitario. Nella gestione degli enti pubblici accanto a rilevazioni di ordine tecnico – che riflettono aspetti tecnici della gestione aziendale – si hanno rilevazioni amministrative che mirano a fornire conoscenze a coloro che amministrano per rendere razionali le loro scelte. Va notato, però, che negli enti pubblici le rilevazioni amministrative presentano un carattere di unilateralità e, quindi, di insufficienza ai fini conoscitivi della gestione aziendale. L'unilateralità consiste nel dare quasi esclusivamente peso all'aspetto finanziario della gestione, trascurando quasi del tutto gli aspetti economici e patrimoniali. Le rilevazioni, cioè, considerano in modo assolutamente preminente le operazioni che ingeneravano movimenti di denaro, ovvero di crediti o debiti, trascurando quasi del tutto gli altri aspetti dalle operazioni stesse.

È da ritenere che la prevalente considerazione dell'aspetto finanziario nella gestione degli enti pubblici trae la principale ragione nella maggiore semplicità che la rilevazione dei fatti finanziari presenta: infatti, trattandosi di valori numerari certi, non vengono richiesti apprezzamenti, valutazioni e stime che al contrario la determinazione della pura competenza economica richiede. Va aggiunto che il compito sostanziale attribuito dal legislatore alle scritture contabili delle aziende pubbliche è quello del controllo sugli organi incaricati delle entrate e delle spese, nonché del "maneggio" dei fondi relativi; trattasi quindi di un controllo formale, non preordinato alla rilevazione dell'efficienza

---

<sup>3</sup> Tale L.R. è stata modificata dalla D.G.R. 30 settembre 2002 n° 1429 (Piano di riordino della rete ospedaliera) e dalle L.R. 25/2006 e 26/2006

economica e della “produttività” delle scelte di gestione che non possono certo emergere attraverso mere scritture contabili di entrata e di uscita.

Il controllo è l'attività attraverso la quale l'organo di controllo verifica se un atto, un'attività, un comportamento, siano conformi a norme giuridiche, a regole, a principi, al fine di esprimere un giudizio e di adottare o proporre che siano adottate delle misure giuridiche<sup>4</sup>.

I controlli possono essere di diversi tipi: preventivo, concomitante o successivo se visti sotto il profilo temporale. Da un punto di vista contenutistico possono essere: di legittimità (per accertare una piena aderenza alle norme giuridiche); di merito quando è effettuato un controllo sui criteri di opportunità, di convenienza e di buona amministrazione<sup>5</sup>, di tecnicità (allorché avviene un controllo sulla base di regole dettate dalle varie discipline tecniche). Ulteriore distinzione, in tema di controlli, si può effettuare a seconda del genus, quindi si avranno controlli contabili, di gestione e di efficienza.

Tradizionalmente negli enti pubblici esiste un controllo esterno ed uno interno. Il controllo esterno si esplica attraverso un mero controllo su gli atti. È quindi una sorveglianza sulle decisioni dell'ente pubblico che conferisce agli stessi piena efficacia. Pertanto il controllo effettuato dagli organi esterni altro non è che una verifica dell'attività effettuata dagli enti pubblici, verifica che riguarda principalmente la legittimità analizzando raramente il merito dell'atto. A tutto ciò il legislatore ha cercato di porvi rimedio riformando completamente alcuni settori, come quello sanitario, attraverso i decreti legislativi nr. 502/92 e 517/93 ed i successivi recepimenti da parte delle Regioni.

Tale normativa rappresenta una “svolta” da parte del legislatore sulle forme di gestione della res publica, in quanto trattasi del primo caso in cui, attraverso un dettato normativo, venivano affidate responsabilità piene (sia per gli aspetti amministrativi sia per gli aspetti sanitari) al Direttore Generale. Lo stesso – come sappiamo – nomina attraverso particolari procedure un Direttore Amministrativo ed un Direttore Sanitario che lo coadiuvano nella direzione della ASL. Per gravi motivi (grave disavanzo o in caso di violazione di legge o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministratore) la Giunta Regionale può risolvere il contratto e nominare un nuovo Direttore Generale.

Questo approccio è sicuramente una visione totalmente nuova di concepire il controllo, rispetto alla classica concezione del nostro Paese, in quanto si

<sup>4</sup> L. Galateria –M. Stipo Manuale di diritto amministrativo, Utet Torino, 1999

<sup>5</sup> La buona amministrazione, come principio, era stato individuato precedentemente alla emanazione della nostra carta costituzionale (cfr. RESTA, *l'onere di buona amministrazione. Scritti in onore di S. Romano*); il suindicato principio consiste in tutte quelle regole che consentono di finalizzare gli interessi pubblici nel modo più adeguato; oggi questo principio è stato superato dal principio di buon andamento della P.A. individuato dall'art. 97 della Co. secondo il quale l'azione della P.A. deve essere svolta secondo regole che concretizzino l'efficienza, l'economicità, la semplicità, la prontezza ecc.,

concede una secondaria importanza al controllo interno preventivo per dare maggiore risalto ai risultati della gestione di cui è direttamente responsabile il direttore generale con i suoi più stretti collaboratori.

***Da quanto sin ora detto appare evidente, quindi, che il Servizio sanitario nazionale è un sistema fondato su due elementi cardine: la programmazione e la valutazione.***

Quest'affermazione di principio, benché sia desumibile da tutta la normativa che negli ultimi trenta anni ha disciplinato l'intero ordinamento del S.S.N., ha trovato in realtà maggiore applicazione sul versante della programmazione piuttosto che su quello della valutazione.

È evidente, invece, come le due funzioni debbano essere tra loro strettamente correlate, poiché gli indirizzi programmatori non possono non scaturire da un'analisi e da una valutazione dei bisogni e della organizzazione dell'offerta.

In realtà, l'evoluzione delle norme e delle intese Stato-Regioni, in tutti questi anni, ha preso in considerazione prevalentemente, se non esclusivamente, la valutazione intesa come analisi dell'operato dei Direttori Generali, talvolta come operazione di verifica amministrativa, spesso come strumento per accertare le condizioni di equilibrio economico.

In altre parole, è stata sin qui privilegiata un'impostazione di carattere generale che ha dato la prevalenza ad una valutazione di carattere procedurale - amministrativo che preveda molti controlli sugli adempimenti dei soggetti preposti al governo della sanità, molte verifiche sulla spesa; poco è stato, viceversa, codificato in tema di esiti delle cure, di efficienza e performance del sistema, di verifica delle criticità di funzionamento del sistema, sia a livello nazionale che regionale.

D'altra parte, dobbiamo anche rilevare che, laddove si è dato avvio alla sperimentazione di processi valutativi, si è trattato di esperienze caratterizzate da scarsa circolarità delle informazioni e da scarsa, se non nulla, condivisione allargata degli strumenti e dei metodi utilizzati.

Nel considerare le esperienze realizzate, bisogna tuttavia riconoscere che è comprensibile la difficoltà ad attivare processi valutativi diffusi dal momento che la funzione di valutazione è strettamente connessa a quella di controllo e proprio su questo tema si sono verificati i maggiori conflitti tra i due livelli istituzionali di governo del sistema: Stato e Regioni.

Per modificare questo stato di cose, il Patto per la Salute - sottoscritto il 28 settembre 2006 - nella logica di favorire percorsi condivisi tra Governo e Regioni, introduceva il concetto di "autovalutazione" da parte delle Regioni della qualità dell'assistenza erogata, indicando la necessità che "il livello centrale (sia ministeriale che del coordinamento interregionale) svolga non solo una funzione di verifica ma, per le regioni che lo richiedano o comunque per quelle impegnate nei piani di rientro, anche di supporto, servizio e affiancamento finalizzati ad una autovalutazione della qualità dell'assistenza erogata".

La valutazione, d'altro canto, assume in questa accezione solo in parte connotati tecnico-scientifici, un campo nel quale gli eventuali contrasti sono comunque sempre risolvibili, una volta superate le "diffidenze" reciproche tra gli apparati tecnici regionali e interprofessionali.

La valutazione diventa, in questo caso, il terreno su cui, più di ogni altro, si incontrano la tecnica e la politica; non esiste un processo di valutazione avulso dal contesto politico ed esso non è tale se non prevede al suo compimento l'attivazione di una decisione e, se la valutazione è orientata a un processo decisionale, sarà comunque quest'ultimo che ne comanderà i contenuti.

Da questo punto di vista la valutazione può apparire anche scomoda, al punto da farci chiedere se valutare sia davvero un obiettivo del sistema. La risposta a questa domanda non è semplice: i decisori istituzionali svolgono il loro ruolo sempre a seguito di processi valutativi, solo che molto spesso tali processi hanno natura informale e si basano su relazioni politiche con soggetti che sono espressione dei bisogni e del mondo delle professioni. Il limite di tale impostazione è via via divenuto chiaro in quanto troppo alto è il rischio di favorire i soggetti più forti o più rappresentati del sistema e di non cogliere le reali esigenze della popolazione e dell'organizzazione dei servizi. È per questo motivo che a livello regionale si stanno definendo e sperimentando sistemi tecnici di valutazione sempre più raffinati.

#### **4. Su alcuni indicatori di contesto in materia di spesa sanitaria ed ospedalizzazione**

Il 'bisogno di salute' da parte dei cittadini, in termini di prestazioni sanitarie, è 'quantificabile' dalla spesa sanitaria pubblica sostenuta<sup>6</sup>, che per il 2011 – a livello nazionale – è di circa 112 miliardi di euro (il 7,1% del PIL); la quota procapite per abitante è pari a 1.842 euro.

L'anno precedente, l'importo pro quota di spesa sanitaria pubblica in Italia è lievemente superiore (1.853 euro); nel dettaglio, a fronte di una quota pari a 1.874 euro per le regioni del Centro-nord del Paese, si fa corrispondere un valore medio del Mezzogiorno pari a 1.812 euro ed una quota di 1.828 per la Puglia. Il range italiano varia da un massimo registrato per la provincia autonoma di Bolzano (2.195 euro pro abitante) ad un minimo osservato in Veneto (1.744 euro procapite); questo perché, come intuibile, i livelli di spesa per abitante sono funzione di condizioni socio-economiche diversificate nonché di diversi modelli di gestione del sistema sanitario regionale.

A livello nazionale circa il 57% della spesa sanitaria pubblica riguarda la fornitura di servizi erogati direttamente, ed il 37%, invece, rinvia da servizi

---

<sup>6</sup> In tale costo sono inclusi i servizi amministrativi, interessi passivi, imposte e tasse, premi di assicurazione e contribuzioni diverse.

in regime di convenzione. Incidentalmente, la Puglia - sui circa 7,5 mld di euro di spesa corrente totale - registra una incidenza dei servizi sanitari forniti direttamente pari al 53%; 41% è il peso dei servizi in regime di convenzione.

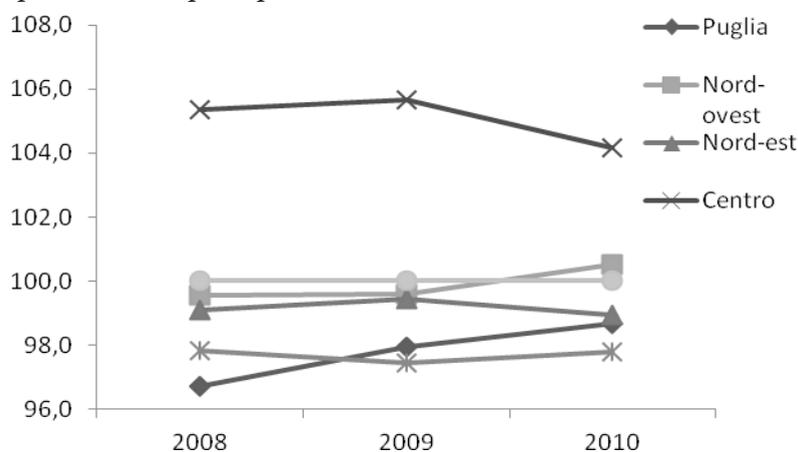
*Tav. 1 - Spesa sanitaria pubblica corrente per funzione economica. Puglia e ripartizioni territoriali. Anno 2010 (euro a prezzi correnti).*

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Servizi sanitari forniti direttamente		Servizi sanitari in regime di convenzione		Altre spese		Spesa corrente totale	
	Totale in milioni	Per abitante	Totale in milioni	Per abitante	Totale in milioni	Per abitante	Totale in milioni	Per abitante
<i>Puglia</i>	3.975	972	3.047	745	451	110	7.473	1.828
Centro-Nord	42.734	1.080	26.694	674	4.764	120	74.192	1.874
Mezzogiorno	20.841	997	14.663	702	2.355	113	37.859	1.812
Italia	63.575	1.051	41.357	684	7.119	118	112.051	1.853
In percentuale del Pil	4,1	-	2,7	-	0,5	-	7,2	-

Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Posta pari a 100 la spesa sanitaria procapite pubblica corrente dell'Italia, per gli anni 2008-2010 i valori più elevati si registrano nelle regioni del Centro; il Mezzogiorno si assesta oltre 2 punti sotto il livello medio nazionale. In questo senso la Puglia è abbastanza allineata con il dato circoscrizionale, ma con una tendenza lievemente crescente: 96,7 nel 2008, 98,7 nel 2010.

*Fig. 1 - Spesa corrente procapite. Numeri indice, Italia = 100.*

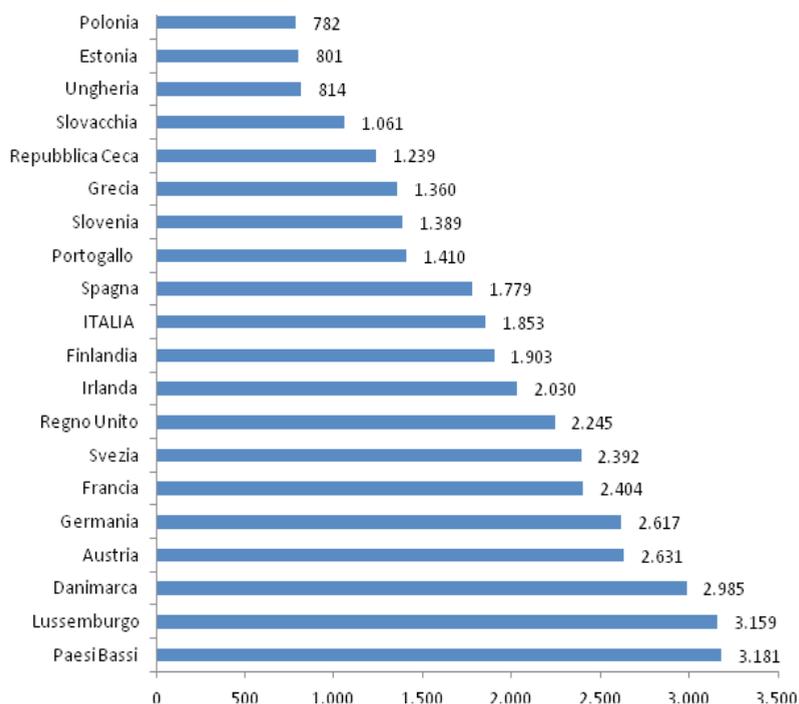


Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

In un'ottica internazionale europea il finanziamento pubblico dei servizi sanitari rappresenta la scelta prevalente. Nello specifico, la spesa sanitaria

pubblica italiana è di gran lunga inferiore rispetto a quella di altri importanti paesi europei come ad esempio, Paesi Bassi e Lussemburgo che fanno registrare quote che sveltano il 3.150 euro procapite (2010). Anche Paesi come la Germania, la Francia ed il Regno Unito registrano valori superiori al dato nazionale (1.853 euro) e rispettivamente di circa 2.600, 2.400 e 2.250 euro. Di contro, sono i paesi dell'est europeo a far osservare le quote di spesa sanitaria procapite più basse; in un range fluttuante tra 700 e 1.000 euro.

Fig. 2 - Spesa sanitaria pubblica per abitante in alcuni Paesi europei (unità di euro). 2010.



Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Una rapida lettura circa il contributo delle famiglie italiane - con proprie risorse - alla spesa sanitaria complessiva, fa emergere che per il 2010 la quota di partecipazione è stata pari a quasi un quinto del totale (19,5 %), con una flessione di 5,4 punti percentuali rispetto al decennio precedente. Il contesto Puglia fa registrare una flessione minore (- 4,4 punti) con una quota percentuale pari a 16,6% sulla spesa sanitaria complessiva.

Tav. 2 - Spesa sanitaria delle famiglie. Puglia e ripartizioni territoriali per regione. Anni 2000, 2005 e 2010 (valori correnti in percentuale del Pil e della spesa sanitaria totale).

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2005		2010		Differenze 2000-2010	
	Spesa sanitaria delle famiglie (% Pil)	Spesa sanitaria delle famiglie (% spesa sanitaria totale)						
<i>Puglia</i>	2,2	21,1	2,0	17,6	2,2	16,6	-0,1	-4,4
Nord-ovest	1,8	28,1	1,7	24,1	1,5	20,5	-0,3	-7,6
Nord-est	1,8	27,6	1,7	23,9	1,8	23,3	0,0	-4,3
Centro	1,8	25,2	1,6	20,3	1,8	20,6	0,0	-4,7
Mezzogiorno	2,1	20,5	1,9	16,3	2,0	15,8	-0,1	-4,7
Italia	1,9	24,9	1,7	20,6	1,8	19,5	-0,1	-5,4

Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

La grave crisi economica finanziaria degli ultimi anni spiega agevolmente il contesto di forte criticità anche dal lato dell'offerta. Al pari di un ridimensionamento delle risorse finanziarie si assiste ad una contrizione dei posti letto; tendenza, questa, ben consolidata in tutti i paesi dell'Unione Europea.

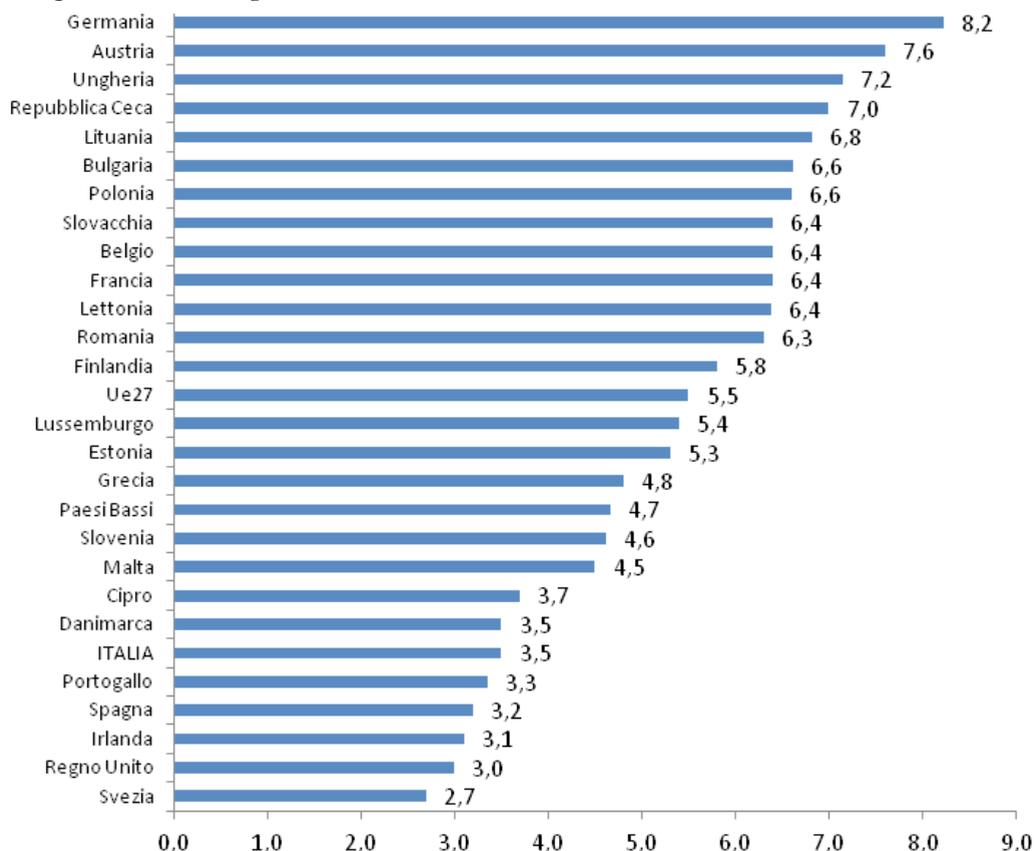
Le notevoli restrizioni finanziarie stimate per il biennio 2012-2014 in circa 21 miliardi di euro proseguirà con il taglio dei posti letto ospedalieri, che a regime dovrebbe attestarsi a 3,7 posti letto ogni mille abitanti (di cui lo 0,7 riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza).

L'Istat (2013) stima una flessione di circa 20 mila posti letto per il prossimo biennio e, dunque, una revisione dello standard di riferimento per l'attività di ricovero ospedaliero, passato da 180 a 160 ricoveri ogni mille abitanti.

L'indicatore medio di posti letto pari a 3,5 per 1.000 abitanti<sup>7</sup> evidenzia una situazione nazionale di fortissima criticità se paragonata, ad esempio, a quella della Germania ove il rapporto è più che doppio: 8,2. Altresì, il dato italiano è di gran lunga inferiore alla media europea che è pari a 5,5. In tal senso non dovrebbe confortare il fatto che paesi come Svezia e Regno Unito registrano valori rispettivamente pari a 2,7 e 3 posti per mille abitanti.

<sup>7</sup> Il denominatore utilizzato per il calcolo dell'indicatore dei posti letto per abitante è la popolazione media residente.

Fig. 3 - Posti letto per 1.000 abitanti. 2010



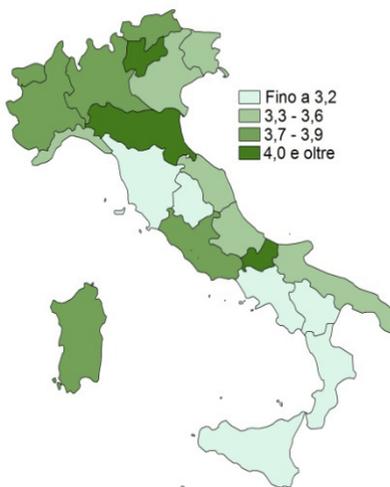
Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Con riferimento al contesto nazionale, la Puglia, insieme a Friuli Venezia Giulia e Veneto, fa registrare un numero di posti letto per 1000 abitanti assolutamente in media col dato medio italiano: 3,5. Le realtà più virtuose sono Molise, Trento, Emilia Romagna che fanno rilevare quozienti superiori a 4; di contro, Campania e Sicilia sono le regioni con l'indicatore più basso: 2,9 posti letto per mille abitanti (2009). In assoluto il numero di posti letto in Puglia è di 14.252 per un totale di 71 istituti di cura. Rispetto al 2003 - in funzione di una tendenza non solo del Mezzogiorno ma anche nazionale - la Puglia ha registrato una flessione del 28% sul numero degli istituti di cura nonché del 7,6% sul numero dei posti letto.

Tav. 3 - Offerta ospedaliera. 2003-2009. Puglia e ripartizioni territoriali. Valori assoluti, quozienti per 1.000 abitanti, variazioni %.

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2003		
	Istituti di cura	Posti letto	Posti letto per 1.000 abitanti
Puglia	99	15.427	3,8
Centro-Nord	736	156.504	4,2
Mezzogiorno	545	77.072	3,7
Italia	1.281	233.576	4,1
	2009		
	Istituti di cura	Posti letto	Posti letto per 1.000 abitanti
Puglia	71	14.252	3,5
Centro-Nord	678	145.363	3,7
Mezzogiorno	494	66.781	4,7
Italia	1.172	212.144	3,5
	Var. % 2009/2003		
	Istituti di cura	Posti letto	Posti letto per 1.000 abitanti
Puglia	-28,3	-7,6	-8,7
Centro-Nord	-7,9	-7,1	-12,6
Mezzogiorno	-9,4	-13,4	26,1
Italia	-8,5	-9,2	-13,1

Posti letto per 1000 abitanti 2009



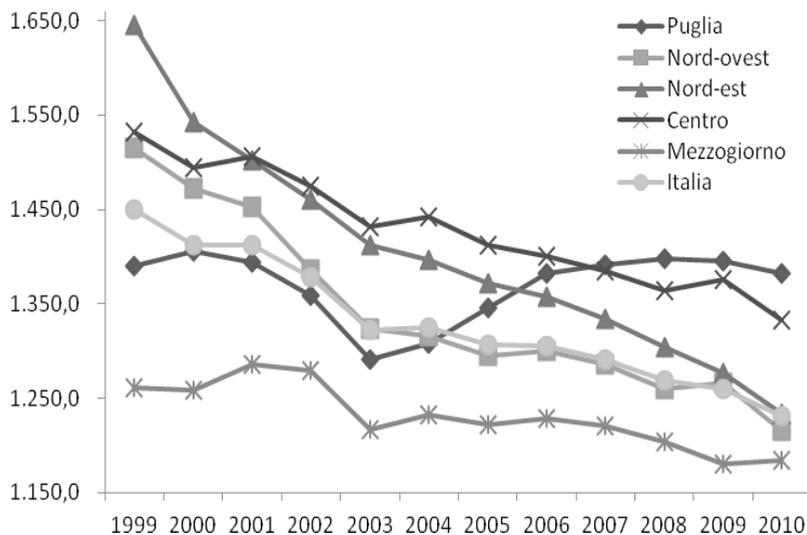
Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Come noto l'ospedalizzazione – preposta al trattamento delle malattie gravi – è di grande rilevanza nella cura della salute assorbendo la quota più consistente della spesa sanitaria pubblica totale. I tumori e le malattie del sistema circolatorio sono le patologie per cui è più frequente il ricorso all'ospedale e anche quelle per cui è più elevata la mortalità. “I ricoveri in regime ordinario (con pernottamento) per queste diagnosi sono diminuiti nel tempo. La diminuzione negli ultimi dieci anni è stata più evidente per le malattie del sistema circolatorio (-17,9 per cento tra 2001 e 2010) che per i tumori (-12,8 per cento). Ciò dipende dalla tendenza a trattare queste patologie in contesti assistenziali diversi (day hospital o ambulatori), oltre che da un possibile miglioramento del quadro nosologico. Nel 2010, in Italia si sono registrate 1.231 dimissioni ogni 100 mila residenti per i tumori e 2.212 per le malattie del sistema circolatorio. I tassi di dimissione ospedaliera degli uomini per i tumori sono leggermente più elevati di quelli delle donne; il divario tra i sessi è più accentuato nel caso delle malattie del sistema circolatorio: i tassi maschili sono 1,36 volte più elevati di quelli femminili” (Istat, 2013).

La lettura dei dati delle ospedalizzazioni per serie storiche evidenzia che la Puglia ha subito nell'ultimo decennio osservato (1999-2010) solo una lieve

flessione (-0,5%) a fronte di un calo pari a circa 20 punti percentuali osservato nel Nord-ovest del Paese o addirittura del 25% rilevato nelle regioni del Nord-est. Più contenuto è il calo osservato per il Mezzogiorno nel suo complesso che da un quoziente registrato nel 1999 pari a 1.261 per 100 mila abitanti giunge a 1.183 ospedalizzazioni (per 100 mila abitanti) rilevate nel 2010.

Fig. 4 - Ospedalizzazione in regime ordinario per tumori per regione  
Anni 1999-2010 (per 100.000 abitanti)



Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Osservando l'attuale quoziente di ospedalizzazione in regime ordinario sia per quanto attiene i tumori che per malattie del sistema circolatorio, emergono situazioni a macchia di leopardo per tutto il Paese.

A fronte di un dato nazionale pari a 1.231 ospedalizzazioni per tumori (2010) ogni 100.000 abitanti, corrisponde per la Puglia - nel suo complesso - un quoziente pari a 1.381; di gran lunga superiore all'omologo valore del Mezzogiorno (1.183). A livello provinciale si registra il primato di Foggia con una quota pari a 1.738 ospedalizzazioni ogni 100 mila abitanti; il valore più basso si osserva per la provincia di Barletta Andria e Trani (1.140).

La tendenza è praticamente identica per quanto concerne il livello di ospedalizzazione imputabile a malattie del sistema circolatorio. La Puglia - con un rapporto pari 2.380 per 100 mila - supera il dato medio del Mezzogiorno (2.263) e quello medio nazionale pari a 2.212 ricoveri ogni 100 mila abitanti. Il dettaglio provinciale fa corrispondere un valore massimo per la realtà foggiana (3.127) ed un minimo per la BAT: 2.049 per 100 mila.

Tav. 4 - Ospedalizzazione in regime ordinario per tumori per provincia.  
Anno 2010 (per 100.000 abitanti).

Province di residenza	Ospedalizzazione per tumori	Ospedalizzazione per tumori per 100 mila abitanti. 2010
Foggia	1.738,6	
Bari	1.312,5	
Taranto	1.399,0	
Brindisi	1.229,8	
Lecce	1.386,6	
Barletta-Andria-Trani	1.140,5	
<i>Italia</i>	1.231,2	

Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Tav. 5 - Ospedalizzazione in regime ordinario per malattie del sistema circolatorio<sup>8</sup> per provincia. Anno 2010 (per 100.000 abitanti).

Province di residenza	Ospedalizzazione per malattie del sistema circolatorio	Ospedalizzazione per malattie circolatorie per 100 mila abitanti. 2010
Foggia	3.127,5	
Bari	2.196,0	
Taranto	2.453,3	
Brindisi	2.397,3	
Lecce	2.179,7	
Barletta-Andria-Trani	2.042,9	
<i>Italia</i>	2.212,3	

Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

<sup>8</sup> Le malattie del sistema circolatorio, tipiche delle età adulte e senili, rappresentano la principale causa di morte in Italia e nei paesi dell'UE. Negli ultimi anni, la mortalità per queste malattie è in

Tav. 6 - Ospedalizzazione in regime ordinario per tumori e malattie del sistema circolatorio per sesso e regione Anno 2010 (per 100.000 abitanti)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Ospedalizzazione per tumori			Ospedalizzazione per malattie del sistema circolatorio		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
<i>Puglia</i>	1.427,5	1.338,5	1.381,7	2.735,0	2.046,6	2.380,5
Nord-ovest	1.239,3	1.193,6	1.215,8	2.512,5	1.781,1	2.136,6
Nord-est	1.248,0	1.221,1	1.234,2	2.368,9	1.880,7	2.118,7
Centro	1.338,1	1.326,9	1.332,3	2.671,3	1.984,9	2.315,6
Mezzogiorno	1.218,2	1.151,3	1.183,8	2.632,1	1.915,9	2.263,6
Italia	1.253,0	1.210,7	1.231,2	2.557,2	1.887,1	2.212,3

Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Con riferimento alle cause di morte il programma *Guadagnare salute* della Regione europea dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) è stato adottato anche in Italia dal 2007. Come sottolinea l'Istat (2013) "esso sostiene gli interventi dei vari settori economici, sanitari e di comunicazione, atti a contrastare la diffusione dei principali fattori di rischio, quali fumo, alcol, stili alimentari non salutari e sedentarietà, questi ultimi strettamente connessi all'obesità. In Italia, nel 2011, con riferimento alla popolazione di 14 anni e più, i fumatori rappresentano il 22,3 per cento, i consumatori di alcol a rischio il 15,5 per cento, mentre la prevalenza delle persone obese ammonta al 10,0 per cento della popolazione adulta di 18 anni e più".

Il contesto internazionale di fumatori giornalieri over 15 anni colloca l'Italia in posizione non molto lusinghiera con una quota di gran lunga superiore a valori di Paesi del nord Europa che fanno registrare incidenze inferiori al 20 ogni 100 persone con medesime caratteristiche.

A livello nazionale, il Mezzogiorno evidenzia incidenze più basse; Campania (11,6), Puglia (10,9), Calabria (11,6) e Sicilia (9) sono le regioni più virtuose.

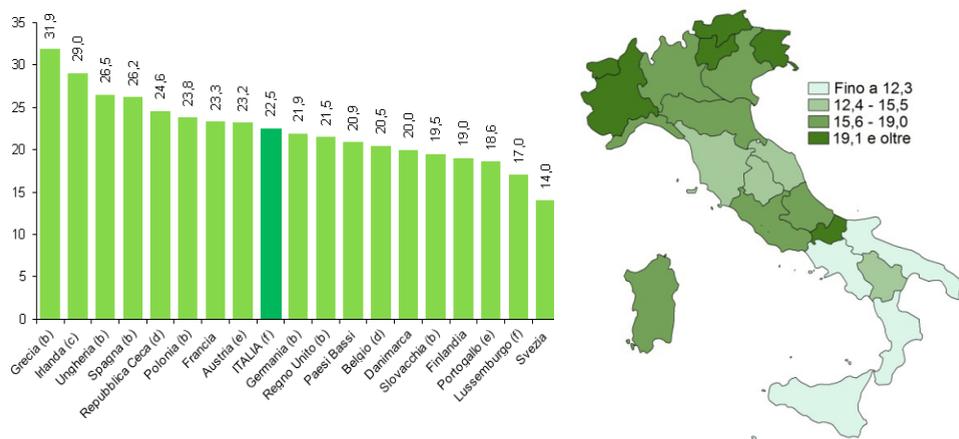
---

diminuzione in tutti i paesi europei. In Italia, dove il livello di mortalità è tra i più bassi in Europa, i tassi sono diminuiti in modo diffuso su tutto il territorio, raggiungendo nel 2009 il valore di 31,2 decessi ogni diecimila abitanti rispetto al 32,1 osservato nel 2008. Gli uomini, con un tasso di 37,9 decessi per 10 mila abitanti, risultano svantaggiati rispetto alle donne (26,4). Istat (2013).

Fig. 5

Fumatori giornalieri di 15 anni e più nei paesi UE.  
Anno 2010 (a) (per 100 persone con le stesse  
caratteristiche.)<sup>1</sup>

Persone che consumano alcol a rischio di  
14 anni e più per regione. Anno 2011 (per  
100 persone con le stesse caratteristiche).



Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Una analisi sinottica dei dati concernenti le potenziali malattie circolatorie fa emergere per la Puglia una situazione virtuosa per quanto attiene i fumatori: 21 soggetti su 100 con medesime caratteristiche, a fronte del dato medio nazionale di 22,3. Ancora migliore è l'indice pugliese (10,9) dei consumatori di alcool a rischio rispetto al dato nazionale (15,5) o ripartizionale (ad esempio, Nord circa 18%).

Tav. 7 - Fumatori, consumatori di alcol a rischio e persone obese per regione e ripartizione geografica. Anno 20119 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

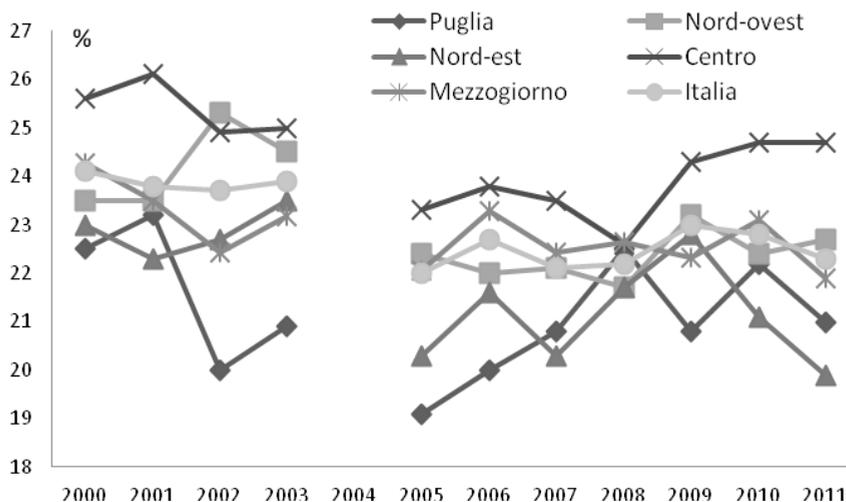
REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Fumatori	Consumatori di alcol a rischio	Persone obese
Puglia	21,0	10,9	12,6
Nord-ovest	22,7	18,0	8,9
Nord-est	19,9	18,3	10,7
Centro	24,7	15,2	9,2
Mezzogiorno	21,9	12,1	10,9
Italia	22,3	15,5	10,0

Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

<sup>9</sup> L'abitudine al fumo e il consumo di alcol si riferiscono alla popolazione di 14 anni e più; le persone obese sono quelle di 18 anni e più.

Indicazioni positive giungono dalla lettura delle serie storiche relative ai fumatori di 14 anni (per il periodo 2000-2011). A livello nazionale e ripartizionale si registra sempre una flessione importante: la Puglia registra un delta di -6,7%, a fronte dell'omologo valore nazionale pari a -7,5%. Per il vero, il Mezzogiorno fa rilevare una variazione migliore allorquando la flessione è pari a circa 10 punti percentuali nel decennio 2000-2011.

Fig. 6 - Fumatori di 14 anni e oltre. Anni 2000-2011 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)<sup>10</sup>



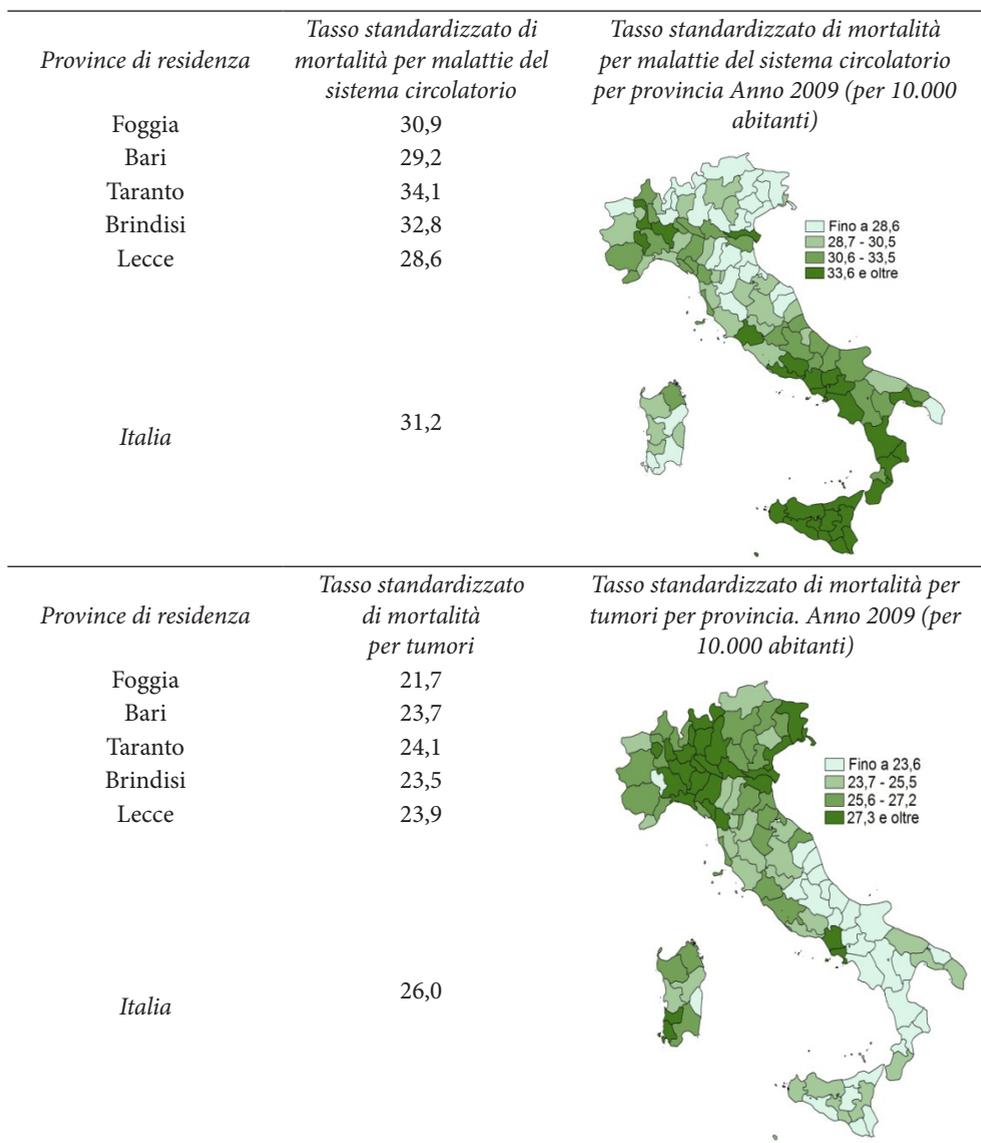
Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

Con riferimento ai tassi standardizzati di mortalità per malattie circolatorie emerge un quadro abbastanza critico per le aree meridionali del Paese. Ad un quoziente medio nazionale di 31,2 per 10 mila corrisponde un massimo della provincia di Taranto (34,1) ed un minimo nel leccese (28,6).

La situazione si capovolge per quanto attiene la mortalità da tumori. Questa volta sono le aree settentrionali a far registrare quozienti più elevati. A fronte di un livello medio nazionale pari a 26 decessi ogni 10 mila abitanti, in Puglia il primato spetta ancora alla provincia di Taranto (24,1); l'area più virtuosa è quella di Foggia (21,7).

<sup>10</sup> Il 2004 non è presente poiché l'indagine ha subito un cambiamento del periodo di rilevazione da novembre 2004 a febbraio 2005.

Tav. 8 - Tassi standardizzati di mortalità per malattie del sistema circolatorio e per tumori. Valori per provincia. Anno 2009 (per 10.000 abitanti).



Fonte: Istat (2013). Elaborazioni: Ipres (2013)

### 5. L'offerta sanitaria regionale<sup>11</sup>

I dati di seguito elaborati ed analizzati sono di fonte ARES – Agenzia Regionale Sanitaria – Regione Puglia (2012) ed a loro volta rinvengono dal *Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema Sanitario Regionale 2010-2012*, Regolamento Regionale del 7 giugno 2012, n. 11 in modifica ed integrazione al Regolamento Regionale 16 dicembre 2010, n. 18 e s.m.i. di riordino della rete ospedaliera della Regione Puglia.

La lettura dei dati dal lato dell'offerta evidenzia, allo stato attuale, una consistenza di posti letto che si aggira di poco sotto le 12 mila unità. Circa un terzo dalla disponibilità globale è concentrata nella provincia di Bari; quote vicino al 20% si registrano sia in provincia di Lecce che in quella di Foggia. Anche le aree di Taranto e Brindisi si equivalgono con incidenze oltre il 9%; fanalino di coda è la BAT che fa registrare circa il 6-7% dei posti letti presenti in tutta la regione.

Tav. 9 – Posti letto per provincia e per Regolamenti Regionali. Valori assoluti e percentuali.

Province	RR 18/2010	RR 11/2012	% RR 18/2010	% RR11/2012
Lecce	2.358	2.263	19,85	19,88
Taranto	1.044	1.046	8,79	9,19
BAT	769	747	6,47	6,56
Foggia	2.440	2.347	20,54	20,62
Bari	4.034	3.863	33,95	33,94
Brindisi	1.236	1.115	10,40	9,80
<b>PUGLIA</b>	<b>11.881</b>	<b>11.381</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte : ARES. Elaborazioni: IPRES (2012)

Entrando nello specifico dei dati 2012 relativamente alle discipline sanitarie si evince che il maggiore peso di posti letto pubblici si registrano nei reparti di *chirurgia generale e medicina generale*. In termini relativi la provincia di Bari riserva l'11,6% dei propri p.l. a chirurgia generale; relativamente simile è la quota della provincia di Taranto (11,5%). Le province di BAT, Foggia e Lecce rilevano delle quote che oscillano tra il 9,5 e 10,5% dei propri universi; l'incidenza percentuale più bassa è osservata nella provincia di Brindisi (6,7%).

Per quanto attiene *medicina generale*, invece, è la provincia di Bari a far registrare la quota percentuale più bassa: il 7,9% del proprio complessivo. Il

<sup>11</sup> Si ringrazia il dott. Francesco Bux (Direttore Generale Ares - Agenzia Regionale Sanitaria, Regione Puglia), per l'intera fornitura dei dati qui trattati e complessivamente riproposti nella bancadati statistica.

valore più elevato si assegna alla provincia di Taranto ove il 15% dei propri posti letto sono osservati in questa disciplina (si veda APPENDICE).

Con riferimento a posti letto privati ed accreditati emerge chiaramente che la tipologia di ricovero ordinario rappresenta la compagine più rappresentativa. Dei 2.503 posti osservati in tutta la Puglia, la provincia di Bari identifica il peso maggiore con 954 unità, segue la realtà di Taranto con 620 posti letto, quindi, Lecce con 403, Foggia 358, BAT 100 e Brindisi con 68 posti letto. Praticamente irrisorie sono le quote di posti letto per day hospital e day surgery. Nello specifico delle discipline di riferimento, tutte le provincie fanno registrare consistenze degne di nota per quanto attiene il *recupero e la riabilitazione*, la *medicina generale* ed anche *chirurgia generale, ortopedia e traumatologia* (si veda APPENDICE).

Assai basse sono le cifre concernenti i posti letto privati autorizzati. Figurano solo poche unità distribuite tra tipologie di ricovero ordinario e day hospital. In assoluto il primato è della provincia di Lecce.

## 6. Il quadro farmaceutico regionale: tipologia e spesa

La lettura dei dati (2011) relativi al numero di farmacie in Puglia evidenzia un grande peso del settore privato: ben 1.055 realtà su 1.079 strutture presenti in tutta la regione. In termini relativi ed assoluti la provincia che fa registrare il maggior numero di farmacie pubbliche è quella di Lecce (9). Segue l'area di Bari con 7 farmacie. Sotto questo punto di vista le restanti 4 provincie si bilanciano perfettamente con tutte – al proprio interno – 2 realtà farmaceutiche pubbliche. In assoluto, invece, il maggiore numero di farmacie private si registra nella provincia di Bari (307).

Tav. 10 - Numero di farmacie per provincia, per tipologia. Valori assoluti e percentuali. 2011

Province	Tipologia farmacia			Tipologia farmacia fatto 100 il totale per provincia			Tipologia farmacia fatto 100 il totale per tipologia		
	pubbliche	private	totale	pubbliche	private	totale	pubbliche	private	totale
Bari	7	307	314	2,2	97,8	100,0	29,2	29,1	29,1
BAT	2	95	97	2,1	97,9	100,0	8,3	9,0	9,0
Brindisi	2	101	103	1,9	98,1	100,0	8,3	9,6	9,5
Foggia	2	185	187	1,1	98,9	100,0	8,3	17,5	17,3
Lecce	9	217	226	4,0	96,0	100,0	37,5	20,6	20,9
Taranto	2	150	152	1,3	98,7	100,0	8,3	14,2	14,1
<b>Puglia</b>	<b>24</b>	<b>1.055</b>	<b>1.079</b>	<b>2,2</b>	<b>97,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Monitoraggio della spesa sanitaria ex. Art. 50 L. 326/2003. ARES-Puglia. Elaborazioni: IPRES (2012)

Nell'ambito della spesa farmaceutica è importante evidenziare che nel 2011 sono state erogate oltre 80 milioni di confezioni di medicinali con un rapporto regionale pubblico/privato di 1,5 a 100. Sotto questo punto di vista l'indice più elevato è quello della provincia di Lecce allorquando si osserva una quota pari a 3,63; il più basso è quello della BAT: 1,4 confezioni pubbliche ogni 100 pezzi privati.

Interessante è il dato della spesa lorda complessiva, ovvero, comprendente gli importi precipui al ticket sanitario; poco meno di 900 milioni di euro è l'importo relativo alla regione nel suo complesso, di cui quasi un terzo nella sola provincia di Bari. Sfiora, invece, 42,5 milioni il numero di ricette mediche in tutta la regione.

*Tav. 11 - Distribuzione della spesa farmaceutica per tipologia di farmacia (pubbliche, private) per provincia. Rapporto percentuale pubblico/privato. 2011.*

Province	Pubbliche			
	Numero ricette	Numero confezioni	Spesa netta	Spesa lorda (comprensiva Di ticket)
Bari	209.286	396.890	3.781.531	4.578.153
BAT	5.037	9.664	91.111	111.433
Brindisi	22.960	41.728	435.207	510.764
Foggia	40.403	73.661	676.413	826.713
Lecce	318.952	589.498	5.241.615	6.446.371
Taranto	76.911	142.942	1.338.845	1.631.085
Puglia	673.549	1.254.383	11.564.722	14.104.519
Province	Private			
	Numero ricette	Numero confezioni	Spesa netta	Spesa lorda
Bari	12.421.094	23.520.377	226.932.176	273.267.231
BAT	3.626.139	6.796.446	65.045.383	78.890.521
Brindisi	4.359.356	8.001.538	74.886.487	90.828.656
Foggia	6.625.461	12.100.592	108.727.229	132.613.775
Lecce	8.615.961	16.260.742	149.883.079	182.164.325
Taranto	6.718.075	12.371.248	113.266.249	139.325.381
Puglia	42.366.086	79.050.943	738.740.603	897.089.889
Province	Pubblico/Privato*100			
	Numero ricette	Numero confezioni	Spesa netta	Spesa lorda
Bari	1,68	1,69	1,67	1,68
BAT	0,14	0,14	0,14	0,14
Brindisi	0,53	0,52	0,58	0,56
Foggia	0,61	0,61	0,62	0,62
Lecce	3,70	3,63	3,50	3,54
Taranto	1,14	1,16	1,18	1,17
Puglia	1,59	1,59	1,57	1,57

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Monitoraggio della spesa sanitaria ex. Art. 50 L. 326/2003. ARES-Puglia. Elaborazioni: IPRES (2012)

## 7. Il comparto medico regionale

Con riferimento al numero di sedi di medici di medicina generale, la Puglia nel suo complesso fa registrare un valore pari a 3.282 unità. Il peso maggiore è rappresentato dalla provincia di Bari con poco meno di un terzo dell'intero universo (1.003). Sono 302, invece, i medici della provincia della BAT, ma il rapporto più basso tra medici associati e medici non associati si registra per la provincia di Foggia (15,7%).

In generale, il rapporto di medici non associati rispetto a medici associati è di uno a quattro; di uno a tre per quanto attiene la provincia di Lecce e di circa uno a cinque per quanto attiene le realtà di Bari e BAT. Considerando nel complesso le due tipologie di medici, la provincia di Bari è quella che fa registrare il peso maggiore (29,9%) staccando nettamente le altre realtà territoriali.

Abbastanza simile è lo scenario che vien fuori dalla lettura dei dati concernenti i pediatri di libera scelta. La quota regionale è pari a 586; 150 sono, invece, i pediatri non associati. Anche in questo caso è la provincia di Bari a rappresentare la quota più elevata a fronte di un maggior bilanciamento tra le altre aree osservate (solo, infatti, la BAT registra una incidenza ad una cifra).

Tav. 12 - Distribuzione per provincia delle sedi di Studio medico del numero di Medici di Medicina generale e Pediatri di libera scelta. Valori assoluti e percentuali. Gennaio 2011.

Province	Medici di medicina generale (MMG)	Medici di medicina generale non associati	Medici non associati /Medici associati (%)	MMG + MMG non associati/ Totale (%)	Pediatri di libera scelta	Pediatri di libera scelta non associati	Pediatri di libera scelta/ Pediatri di libera scelta non associati (%)	PDL + PDL non associati /Totale %
Foggia	517	81	15,7	14,6	91	34	37,4	17,0
BAT	302	65	21,5	9,0	55	12	21,8	9,1
Bari	1.003	219	21,8	29,9	191	49	25,7	32,6
Taranto	482	140	29,0	15,2	80	18	22,5	13,3
Brindisi	327	87	26,6	10,1	56	20	35,7	10,3
Lecce	651	210	32,3	21,1	113	17	15,0	17,7
<b>Puglia</b>	<b>3.282</b>	<b>802</b>	<b>24,4</b>	<b>100,0</b>	<b>586</b>	<b>150</b>	<b>25,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema Informativo Sanitario Generale. ARES-Puglia. Elaborazioni: IPRES (2012)

Tav. 13 - Medici prescrittori e distribuzione della spesa specialistica per tipologia di medico. Anno 2011. I dati si riferiscono alle sole ricette prescritte dai medici convenzionati.

Medici di Medicina generale							
Province	Numero medici prescrittori	Numero assistibili	Numero assistibili pesati	Numero ricette	Numero prestazioni per ricetta	Spesa lorda	Spesa lorda per 1000 ass. pesati/die
Bari	1.007	1.036.020	1.023.132	3.278.330	3,79	128.333.201	343,65
BAT	299	321.273	302.536	841.814	3,69	30.986.379	280,61
Brindisi	329	341.428	346.703	942.287	4,10	34.993.393	276,53
Foggia	518	525.777	521.737	1.387.189	3,41	48.625.053	255,34
Taranto	478	503.902	503.621	1.487.788	3,93	54.187.522	294,78
Lecce	650	662.367	693.038	2.051.724	4,27	81.175.345	320,90
<b>Puglia</b>	<b>3.279</b>	<b>3.390.768</b>		<b>9.989.132</b>		<b>378.300.894</b>	<b>320,67</b>
Pediatri di libera scelta							
Province	Numero medici prescrittori	Numero assistibili	Numero assistibili pesati	Numero ricette	Numero prestazioni per ricetta	Spesa lorda	Spesa lorda per 1000 ass. pesati/die
Bari	189	140.646	141.340	157.578	2,92	5.391.362	104,51
BAT	55	48.017	47.878	44.543	2,71	1.518.009	86,87
Brindisi	56	44.929	44.879	38.925	3,09	1.376.714	84,04
Foggia	94	73.414	73.591	66.012	2,50	1.946.808	72,48
Taranto	80	66.158	66.662	55.423	2,82	1.899.091	78,05
Lecce	111	88.998	87.812	80.861	3,26	2.883.484	89,96
<b>Puglia</b>	<b>584</b>	<b>462.162</b>	<b>462.162</b>	<b>443.342</b>		<b>15.015.468</b>	<b>89,01</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Monitoraggio della spesa sanitaria ex. Art. 50 L. 326/2003. ARES-Puglia. Elaborazioni: IPRES (2012)

## 8. Le prestazioni specialistiche

La lettura dei dati relativi alla distribuzione delle prestazioni specialistiche erogate in regione a cittadini residenti per branca specialistica consente importanti riflessioni. Concentrandoci sul versante ospedaliero, su un totale di oltre 28 milioni di prestazioni erogate nel 2010, ben il 72,6% ha riguardato analisi di laboratorio *chimico-cliniche-microbiologiche-virologiche* ed *anatomiche*. Pesando tale voce in termini monetari si evince un importo pari ad terzo sulla spesa complessiva regionale che è di circa 370 milioni di euro. Segue la *diagnostica radiologica* con quasi un milione e mezzo di prestazioni (5,3%) ed una incidenza di spesa di quasi 72 milioni di euro (19,4%). Altrettanto importanti sono le prestazioni *nefrologiche* e *cardiologiche* che insieme assommano ad oltre due milioni di prestazioni (7,3%) e 90 milioni di spesa (23,6%).

Osservando le medesime variabili relativamente ad erogatori privati, si evince che il numero delle prestazioni è di oltre 22 milioni, con una spesa di poco inferiore ai 171 milioni di euro. Anche sotto questo aspetto si conferma il primato delle analisi di laboratorio *chimico-cliniche-microbiologiche-virologiche* ed *anatomiche* con una incidenza in termini di prestazione del 72%; ma ben più elevata è la quota relativa in termini monetari: quasi la metà dell'importo regionale è assorbito da tali prestazioni.

Un certo peso hanno anche le prestazioni concernenti la medicina fisica e di riabilitazione-recupero e riabilitazione funzionale: quasi 5 milioni di prestazioni (21,8%) e 27,5 milioni di euro (16,1%).

Nel complesso è da rimarcare il dato regionale che illustra oltre 55 milioni di prestazioni specialistiche per una spesa che si aggira intorno ai 600 milioni di euro (si veda APPENDICE).

Con riferimento alla lettura dei dati per livello territoriale provinciale, e relativamente al triennio 2008-2010, si evince che il numero di prestazioni specialistiche erogate in tutta la Puglia si è flesso di quasi un punto percentuale (mezzo milione di prestazioni). È la provincia di Foggia a far registrare la variazione positiva più elevata: +7,44% a fronte della debacle maggiore osservata nella provincia della BAT (-5,63%). Con oltre 18 milioni di prestazioni è la provincia di Bari a rappresentare l'area più 'coperta'. Per altro verso, l'area di Lecce subisce un calo rilevante allorquando si registra una perdita di quasi 400 mila prestazioni tra il 2008 ed il 2010.

Differente è lo scenario per quanto attiene gli importi attribuiti alle prestazioni. Tra il 2008 ed il 2010 la spesa complessiva è crescente per tutte le province; la provincia di Foggia fa registrare il maggiore incremento: + 11,96%, segue l'area di Taranto con un delta pari a + 8,28%, a fronte di una quota media regionale di quasi 5 punti percentuali.

*Tav. 14 - Distribuzione delle prestazioni specialistiche erogate per territorio provinciale (numero prestazione ed importo lordo da tariffario regionale), 2008-2010. V. A. e %. Variazioni %.*

Province	2008		2009		2010		Var. 2010/2008
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
<b>Numero prestazioni</b>							
Bari	18.732.014	33,7	18.618.880	33,4	18.485.493	33,6	-1,32
BAT*	5.375.298	9,7	5.418.966	9,7	5.072.602	9,2	-5,63
Brindisi	5.703.327	10,3	5.844.629	10,5	5.771.340	10,5	1,19
Foggia	5.767.517	10,4	6.022.385	10,8	6.196.844	11,3	7,44
Lecce	12.554.118	22,6	12.342.338	22,2	12.093.070	22,0	-3,67
Taranto	7.456.885	13,4	7.447.558	13,4	7.438.988	13,5	-0,24
<i>Puglia</i>	<i>55.589.159</i>	<i>100,0</i>	<i>55.694.756</i>	<i>100,0</i>	<i>55.058.337</i>	<i>100,0</i>	<i>-0,95</i>

Importo prestazioni (euro)	2008		2009		2010		Var. 2010/2008
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Bari	198.748.367	35,2	196.308.541	34,3	205.338.583	34,6	3,32
BAT*	52.510.459	9,3	53.398.276	9,3	53.267.925	9,0	1,44
Brindisi	57.179.326	10,1	60.524.122	10,6	61.787.567	10,4	8,06
Foggia	62.904.301	11,1	67.160.031	11,7	70.430.197	11,9	11,96
Lecce	117.993.319	20,9	116.308.485	20,3	119.986.140	20,2	1,69
Taranto	75.709.085	13,4	79.034.529	13,8	81.976.089	13,8	8,28
<i>Puglia</i>	<i>565.044.857</i>	<i>100,0</i>	<i>572.733.984</i>	<i>100,0</i>	<i>592.786.501</i>	<i>100,0</i>	<i>4,91</i>

Fonte: Sistema Informativo sanitario direzionale. ARES-Puglia. Elaborazioni: IPRES (2012). \* fino a 31-12-2009.

Circa la distribuzione di prestazioni specialistiche per tipologia di erogatore e dettaglio territoriale è interessante constatare che solo a livello ospedaliero il dato regionale in valore assoluto è cresciuto dell'8% tra il 2008 ed il 2010; di contro, si è flessa di oltre 10 punti percentuali la compagine di prestazioni erogate da soggetti privati.

In questo arco di tempo, in ambito ospedaliero e nello specifico provinciale, invece, è la BAT che fa registrare il delta più elevato (+14,76%) a fronte della spesa in euro della provincia di Foggia che detiene il primato relativo (+16,73%).

Dal lato della prestazioni specialistiche garantite da privati, tutte le province fanno registrare - nel triennio qui osservato - un calo abbastanza significativo: -15,93% per Bari, -20,25% per la BAT e -8,4% per la provincia di Foggia; questo a fronte di una spesa monetaria che decresce in tutte le province fatta eccezione per Brindisi (+6,73%), Lecce (+5,35%) e Taranto (+2,62%) (si veda APPENDICE).

## 9. La 'mobilità' dei pugliesi per motivazioni sanitari

Ulteriore lettura degna di attenzione è quella pertinente la distribuzione di ricoveri per residenza dell'assistito. In generale, il dato regionale è oggi intorno alle 760 mila degenze con una flessione di circa 10 punti percentuali rispetto al dato del 2008. Specificamente, è il dato femminile a far registrare la maggiore flessione (-10,3%); di contro sono circa 37 mila i ricoveri in meno dal 2008 al 2011 per quanto attiene la compagine maschile.

Il dato concernente la spesa regionale evidenzia, invece, una flessione di circa 8 punti nell'arco di tempo in questione; si è passati, infatti, da un importo di oltre 2 milioni di euro (nel 2008) a poco meno di 1,9 milioni nel 2011.

Scenari differenziati si registrano a livello provinciale. In termini sia assoluti che monetari la provincia di Bari registra una flessione di quasi 30 punti percentuali; si tenga, però, presente che dal 2010 i dati sono *splittati* anche in

funzione della BAT. Si prendano, inoltre, in considerazione i dati rivvenienti dalla provincia di Lecce che fa registrare delle importati debacle in maggior parte dal lato del genere femminile rispetto a quello maschile sia per quanto attiene i valori assoluti dei ricoveri (circa -13%) che per la loro quantificazione in euro (circa -11%).

*Tav. 15 - Distribuzione ricoveri in regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, 2008-2011, compresi i neonati sani.*

Provincia di residenza dell'assistito	2008							
	Numero ricoveri in regione		Importo ricovero in regione		Numero ricoveri in regione (%)		Importo ricovero in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	179.166	158.501	388.263.418	397.134.632	39,8	39,9	38,2	38,9
Brindisi	45.146	38.345	102.837.281	100.136.646	10	9,7	10,1	9,8
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	83.885	73.315	188.846.980	189.648.341	18,6	18,5	18,6	18,6
Lecce	82.618	74.488	196.114.907	196.081.744	18,4	18,8	19,3	19,2
Taranto	59.108	52.177	140.233.884	137.672.310	13,1	13,1	13,8	13,5
Puglia	449.923	396.826	1.016.296.470	1.020.673.674	100	100	100	100
Provincia di residenza dell'assistito	2009							
	Numero ricoveri in regione		Importo ricovero in regione		Numero ricoveri in regione (%)		Importo ricovero in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	176.761	156.735	392.453.684	395.867.544	39,7	39,8	38,8	38,9
Brindisi	45.710	39.108	103.439.851	102.968.663	10,3	9,9	10,2	10,1
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	83.676	72.998	185.658.176	185.854.846	18,8	18,6	18,4	18,3
Lecce	80.196	72.653	190.581.840	193.065.424	18	18,5	18,8	19
Taranto	58.574	51.825	139.538.933	139.372.922	13,2	13,2	13,8	13,7
Puglia	444.917	393.319	1.011.672.484	1.017.129.398	100	100	100	100
Provincia di residenza dell'assistito	2010							
	Numero ricoveri in regione		Importo ricovero in regione		Numero ricoveri in regione (%)		Importo ricovero in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	139.718	125.132	297.296.966	300.335.093	31,9	32,1	30,4	30,6
Brindisi	44.961	37.998	102.019.194	99.583.941	10,3	9,7	10,4	10,1
BAT	38.259	34.711	83.833.318	87.057.321	8,7	8,9	8,6	8,9
Foggia	78.420	69.146	169.468.390	172.009.156	17,9	17,7	17,3	17,5
Lecce	77.473	70.114	182.246.775	184.238.403	17,7	18	18,6	18,7
Taranto	59.387	52.723	143.117.683	139.477.354	13,6	13,5	14,6	14,2
Puglia	438.218	389.824	977.982.327	982.701.268	100	100	100	100

Provincia di residenza dell'assistito	2011							
	Numero ricoveri in regione		Importo ricovero in regione		Numero ricoveri in regione (%)		Importo ricovero in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	130.466	116.148	288.560.741	293.086.933	32,3	32,2	30,8	30,8
Brindisi	39.353	34.198	95.481.450	93.878.234	9,7	9,5	10,2	9,9
BAT	35.518	32.020	79.899.342	83.376.659	8,8	8,9	8,5	8,8
Foggia	74.057	65.175	165.813.716	169.587.021	18,3	18,1	17,7	17,8
Lecce	70.339	64.603	170.970.582	176.655.978	17,4	17,9	18,3	18,6
Taranto	53.888	48.624	135.882.393	134.327.663	13,4	13,5	14,5	14,1
Puglia	<b>403.621</b>	<b>360.768</b>	<b>936.608.223</b>	<b>950.912.488</b>	100	100	100	100

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

Altrettanto interessanti sono i dati concernenti la distribuzione dei ricoveri di neonati sani in regione per provincia di residenza dell'assistito. In funzione anche di una flessione nelle natalità, è possibile osservare, tra il 2008 ed il 2011, una riduzione di circa 2.000 ricoveri: -993 femmine, -952 maschi. Inoltre, a fronte di una spesa regionale di circa 12,2 milioni di euro (2011), si registra un calo abbastanza significativo anche nell'importo destinato ai tali ricoveri: -7,4% per la compagine femminile e -6,8% per quella maschile.

Tutte le province fanno segnare flessioni degne di nota; Bari e Foggia anche in funzione del dato della BAT cui, appunto, contribuiscono. In termini relativi le flessioni più basse si registrano per la provincia di Taranto: circa 3 punti percentuali tra il 2008 ed il 2011 in relazione al numero dei ricoveri, circa 2 punti, invece, in merito agli importi monetari dei ricoveri (si veda APPENDICE).

Per quanto attiene il contesto dei ricoveri fuori regione emerge uno scenario per certi versi differenziato da quello su descritto. Tra il 2008 ed il 2010 il numero dei ricoveri è in flessione di circa 5.700 unità a fronte di un calo dell'importo di spesa di oltre 8,5 milioni di euro. Ma il dato diversificativo è quello concernente il genere. In questo caso, infatti, sono gli uomini a far registrare la maggiore flessione 2008/2010: -9,9% a fronte del dato femminile pari a -6,9%. Il differenziale di spesa è ancora maggiore: -5,4% per i maschi, - 2,2% per le femmine. In termini assoluti il ricovero fuori regione nel 2008 era pari 67.636 ridottosi a 61.982 nel 2010. Gli ambiti provinciali seguono le tendenze regionali con flessioni maschili più accentuate rispetto a quelle femminili.

Tav. 16 - Distribuzione ricoveri fuori regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, 2008-2010.

Provincia di residenza dell'assistito	2008							
	Ricoveri fuori regione		Importo ricoveri fuori regione		Ricoveri fuori regione (%)		Importo ricoveri fuori regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	9.856	9.783	29.529.920	34.256.099	28,9	29,2	27,8	29,1
Brindisi	2.988	2.766	10.446.748	10.277.259	8,7	8,3	9,8	8,7
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	9.586	9.378	30.935.083	33.527.265	28,1	28,0	29,1	28,5
Lecce	6.352	5.964	19.108.004	21.207.860	18,6	17,8	18,0	18,0
Taranto	5.369	5.594	16.115.157	18.569.051	15,7	16,7	15,2	15,8
<i>Puglia</i>	<i>34.151</i>	<i>33.485</i>	<i>106.134.911</i>	<i>117.837.535</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Provincia di residenza dell'assistito	2009							
	Ricoveri fuori regione		Importo ricoveri fuori regione		Ricoveri fuori regione (%)		Importo ricoveri fuori regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	9.636	9.135	31.636.866	34.041.261	29,1	28,8	29,0	28,8
Brindisi	2.959	2.799	10.715.515	10.954.280	8,9	8,8	9,8	9,3
BAT	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Foggia	9.146	8.521	29.794.618	31.535.941	27,6	26,8	27,3	26,7
Lecce	6.095	5.793	20.264.465	21.392.814	18,4	18,2	18,6	18,1
Taranto	5.283	5.515	16.741.616	20.332.860	16,0	17,4	15,3	17,2
<i>Puglia</i>	<i>33.119</i>	<i>31.763</i>	<i>109.153.080</i>	<i>118.257.156</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Provincia di residenza dell'assistito	2010							
	Ricoveri fuori regione		Importo ricoveri fuori regione		Ricoveri fuori regione (%)		Importo ricoveri fuori regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	7.198	6.427	23.453.707	23.730.218	22,6	21,3	22,6	21,3
Brindisi	2.808	2.834	9.136.508	10.218.937	8,8	9,4	8,8	9,2
BAT	2.239	2.128	7.392.333	9.051.635	7,0	7,1	7,1	8,1
Foggia	8.508	7.986	28.176.292	29.491.750	26,8	26,5	27,1	26,4
Lecce	6.049	5.667	19.825.054	20.010.776	19,0	18,8	19,1	17,9
Taranto	4.999	5.139	15.825.272	19.013.226	15,7	17,0	15,2	17,0
<i>Puglia</i>	<i>31.801</i>	<i>30.181</i>	<i>103.809.165</i>	<i>111.516.542</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

Tra il 2008 ed il 2010 anche i ricoveri di neonati fuori regione seguono una tendenza decrescente; si passa da un totale di 582 (2008) a 551 (2010). Tuttavia, a dettaglio provinciale le province di Bari, Lecce e Taranto fanno registrare una crescita per quanto attiene il sesso femminile; di contro, solo la provincia

di Lecce fa registrare un aumento di ricoveri di neoanti maschi. Il riscontro medesimo lo si registra dal lato della spesa regionale che, in assoluto, passa da circa 308 mila (2008) euro ad oltre 297 mila euro (2010).

Tav. 17 - Distribuzione ricoveri neonato sano fuori regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, 2008-2010.

Provincia di residenza dell'assistito	2008							
	Ricoveri neonati sani fuori regione		Importo ricoveri neonati sani fuori regione		Ricoveri neonati sani fuori regione (%)		Importo ricoveri neonati sani fuori regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	97	102	50462,7	54729,06	33,4	34,9	33,0	35,3
Brindisi	19	17	10176,32	8716,85	6,6	5,8	6,6	5,6
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	95	82	50347,97	43626,9	32,8	28,1	32,9	28,1
Lecce	31	37	16296,14	19013,2	10,7	12,7	10,6	12,3
Taranto	48	54	25763,64	28928,07	16,6	18,5	16,8	18,7
Puglia	290	292	153.047	155.014	100,0	100,0	100,0	100,0
Provincia di residenza dell'assistito	2009							
	Ricoveri neonati sani fuori regione		Importo ricoveri neonati sani fuori regione		Ricoveri neonati sani fuori regione (%)		Importo ricoveri neonati sani fuori regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	99	91	53440,35	49137,15	36,4	32,9	36,8	32,9
Brindisi	11	17	5454,3	9332,55	4,0	6,1	3,8	6,2
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	74	71	39555,58	38222,31	27,2	25,6	27,2	25,6
Lecce	37	39	19676,35	20838,75	13,6	14,1	13,5	13,9
Taranto	51	59	27225,8	31924,35	18,8	21,3	18,7	21,4
Puglia	272	277	145.352	149.455	100,0	100,0	100,0	100,0
Provincia di residenza dell'assistito	2010							
	Ricoveri neonati sani fuori regione		Importo ricoveri neonati sani fuori regione		Ricoveri neonati sani fuori regione (%)		Importo ricoveri neonati sani fuori regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	99	99	53082,65	52855,09	35,7	36,1	35,5	35,8
Brindisi	6	16	3227,4	8644,05	2,2	5,8	2,2	5,8
BAT	7	10	3802,95	5454,3	2,5	3,6	2,5	3,7
Foggia	81	72	43758,15	39116,08	29,2	26,3	29,3	26,5
Lecce	35	38	19278,3	20741,4	12,6	13,9	12,9	14,0
Taranto	49	39	26424,85	21008,2	17,7	14,2	17,7	14,2
Puglia	277	274	149.574	147.819	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

Una lettura di natura strutturale per classi di età e per sesso concernente la distribuzione dei ricoveri in regione consente di appurare importanti elementi di riflessione. Tra il 2008 ed il 2011 l'incidenza maschile è sempre superiore a quella femminile per tutte le province: questo, anche in funzione della nota legge demografica spiegata dal rapporto di mascolinità alla nascita. Nell'arco di tempo in questione, le quote regionali tra 0 ed 1 anno fanno registrare valori orbitanti intorno al 3% per ciascun genere.

Le quote si abbassano notevolmente nelle fasce di età 2-4 anni (circa 1%) e 5-14 anni (circa 2%). Si incrementano sensibilmente tra 15 e 44 anni; in questo ambito la consistenza femminile (circa 16%) è praticamente sempre doppia a quella maschile (circa 8%).

I due generi tornano ad equipararsi in corrispondenza della classe di età 45-64 anni: i valori di entrambi i generi si aggirano nell'intorno del 12%. Invece, tra 65 e 74 anni sono gli uomini a far registrare, per tutte le province, quote sempre superiore alla compagine femminile con uno scarto medio di circa un punto percentuale tra i due generi: rispettivamente circa 8% per le femmine, 9% per i maschi.

Come ci si poteva attendere per via della supermortalità maschile e della maggiore speranza di vita della donna, la situazione si rovescia per gli over 75 anni; i ricoveri femminili, infatti, sono sempre superiori a quelli maschili con uno stacco, anche in questo caso, di circa un punto percentuale (mediamente 11,5% per le femmine, 10,5% per gli uomini) (si veda APPENDICE).

In termini relativi, le tendenze dei ricoveri (2008-2010) fuori regione per classi di età e per sesso non sembrano sovrapporsi perfettamente a quelle appena viste per i ricoveri in regione. Rispetto a coloro che si ricoverano in regione si abbassa lievemente la porzione di soggetti tra 0-1 anni a favore di bambini tra 2-4 anni probabilmente bisognosi di cure specialistiche. Ancora maggiore è il differenziale relativo allorquando si osservano le consistenze di ricoveri fuori regione di fanciulli tra 5 e 14 anni; in questo alveo, le quote praticamente raddoppiano per entrambi i sessi: nel 2010, infatti, le femmine tra 5 e 14 anni ricoverate fuori Puglia rappresentavano il 3,7% dell'universo regionale a fronte di una quota di pari età di 1,9%, di contro i maschi ricoverati fuori regione identificavano il 5% dell'universo rispetto al 2,4% del totale di ricoveri in regione.

Per i 15-44enni, invece, la situazione cambia maggiormente per il sesso maschile: se, infatti, la quota media regionale delle femmine rimane intorno al 16% (proprio come nel caso di ricoveri in regione), la proporzione maschile cresce di quasi 6 punti portandosi a circa il 14% dell'universo in questione.

Sostanzialmente equipollenti sono i due generi nella classe di età 45-64 anni, entrambi relativamente superiori ai ricoveri di pari età in Puglia. Come ci si poteva attendere, flettono le quote di ricoveri fuori regione allorquando

si osservi la classe 64-74 anni; il differenziale per entrambi i sessi è di circa un punto percentuale rispetto ai ricoveri in regione.

Il discriminante è ancora più elevato in concomitanza della classe di età più avanzata: in questo ambito, infatti, le proporzioni si dimezzano per entrambi i generi collocandosi per i maschi intorno al 4,5% e per le femmine intorno al 5,5% (si veda APPENDICE).

Osservando le mete di pugliesi ricoverati fuori regione si evince (con riferimento ai dati 2010) che i flussi sono maggiormente orientati verso Lazio, Emilia Romagna e Lombardia. Nello specifico, sono circa 10.910 i pugliesi che si recano in Lazio rappresentando il 18% dei movimenti. Di poco inferiori sono le quote di degenti che si ricoverano in strutture dell'Emilia Romagna e della Lombardia; rispettivamente 10.675 (17,22%) e 10.639 (17,16%).

Le regioni limitrofe di Basilicata e Molise, invece, intercettano circa 9.500 unità (12,5% dell'universo). Procedendo in maniera decrescente un ulteriore blocco di regioni-meta sono Campania, Marche e Liguria verso cui si spostano per ricovero circa 6.500 pugliesi.

Scendendo in ambito provinciale e soffermandoci ai dati del 2010, si nota che è la provincia di Lecce a rappresentare la quota più elevata di ricoveri in Lombardia a fronte della provincia di Foggia che, invece, detiene il primato per il Piemonte. Le province di Foggia e di Lecce identificano i territori rappresentativi delle maggiori "spinte" allorquando la regione meta è l'Emilia Romagna: un pugliese su due ricoverato in questa regione proviene da tali province.

Per il Lazio si equivalgono le province di Bari, Foggia e Lecce (circa il 21% da ciascuna di esse). Nelle Marche è la provincia di Foggia ad identificare il maggiore flusso di ricoveri. Ed è ancora la provincia di Foggia a far registrare circa il 90% dei ricoveri fuori Puglia verso il Molise. Di contro, il 44,5% dei ricoveri fuori regione della Puglia verso la Basilicata proviene dalla provincia di Bari. Verso le due isole è ancora l'area barese a determinare le quote relative più elevate: rispettivamente il 34,4% verso la Sardegna ed il 36,5% verso la Sicilia (si veda APPENDICE).

Fig. 7 - Distribuzione del numero di ricoveri di pugliesi fuori Puglia per regione di destinazione. V.A. e %.



Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

## 10. La sanità regionale attraverso alcune voci di bilancio ed ipotesi di scenario

Con i dati concernenti la *programmazione e l'impiego dei fondi strutturali europei 2007/2013 per la Puglia* si evidenziano, quali novità di rilievo assoluto, il nuovo Sistema Informativo Sanitario Regionale ed il Piano della Sanità Elettronica.

I precipui strumenti di programmazione prevedono un allargamento degli ambiti di informatizzazione all'anagrafe sanitaria regionale tale da favorire l'allineamento con quella delle anagrafi comunali. Il processo in itinere che la Puglia sta mettendo in campo intende favorire non solo la gestione delle pre-

stazioni di assistenza farmaceutica ospedaliera e di farmaci in somministrazione diretta nelle strutture sanitarie regionali ma anche la creazione dell'anagrafe unica regionale delle strutture sanitarie pubbliche e private.

A regime, il *portale regionale della salute* consentirà di informatizzare, per un verso, la scelta e/o la revoca del proprio medico di base o del pediatra, per un altro, il complessivo ventaglio di informazioni utili per l'organizzazione, la localizzazione e le prestazioni effettuate dalle diverse strutture sanitarie in ambito regionale.

Atteso che il 'bene salute' non si cura solo negli ospedali né solo con i farmaci, importanti e sempre più auspicabili sono le politiche regionali promosse a favore di un corretto e sano stile di vita, con ambienti e città a misura d'uomo, con campagne di prevenzione<sup>12</sup> e con presidi sanitari territoriali realmente efficienti e vicini al cittadino. In effetti, non si possono promuovere politiche a sostegno del comparto sanitario regionale senza, contestualmente, alimentare un continuo processo di sviluppo di quella che deve divenire una coscienza di prevenzione per la salute pubblica e per sani stili di vita.

Anche l'istituendo sistema e-CUP - strumento per la gestione delle prenotazioni on line - pare abbia le potenzialità per rivelarsi quale strumento davvero eccellente ed innovativo nel processo di efficientamento di tutti i servizi sanitari della regione. In tale ottica, l'istituzione del registro tumori regionale o il controllo dell'andamento del consumo e della spesa farmaceutica alimenteranno sempre di più la creazione di un complesso ed articolato *data-warehouse* in cui condividere (nel rispetto dei presupposti di privacy) tutte le informazioni sanitarie in capo ad ogni singolo cittadino pugliese.

Come noto, la riforma della Costituzione del 2001, in particolare dell'articolo 117, ha introdotto la potestà di legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni e la potestà regolamentare delle Regioni in materia di tutela della salute. Cosicché la Regione non solo ha un ruolo fondamentale nella programmazione, organizzazione e gestione dei servizi sanitari ma assume una responsabilità - in via esclusiva - dell'organizzazione delle strutture e dei servizi sanitari, impegnandosi direttamente ad assicurare l'effettiva erogazione delle prestazioni incluse nei LEA (Livelli essenziali di assistenza) sulla base delle esigenze specifiche del territorio.

Appare appena opportuno soffermarsi brevemente su qualche valore di bilancio caratterizzante i comparti di entrata e di spesa della sanità pugliese per l'anno 2013. In tal senso il "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e bilancio pluriennale 2013-2016 della Regione Puglia", Legge Regionale n. 46 del 28 dicembre 2012, fornisce importanti spunti di riflessione sul pro-

---

<sup>12</sup> In effetti, non si possono promuovere politiche a sostegno del comparto sanitario regionale senza, contestualmente, alimentare un continuo processo di sviluppo di quella che deve divenire una coscienza di prevenzione a favore della salute pubblica e di sani stili di vita.

cesso di programmazione (anche sanitaria) che la Regione intende attivare nell'immediato futuro.

Nel complesso la previsione di cassa per il 2013 ipotizza un bilanciamento tra entrate e spese per 26,5 miliardi di euro<sup>13</sup>, pari a circa un ventesimo delle spese previste per il bilancio della Stato 2013. Il Fondo sanitario nazionale di competenza regionale è pari a 2,611 miliardi<sup>14</sup> a fronte del Fondo sanitario regionale di parte corrente di poco inferiore ai 40 milioni di euro<sup>15</sup>.

Proseguendo dal lato del comparto delle entrate si stimano erogazioni statali per interventi di opere di edilizia sanitaria (art. 20 L. 67/88 stralcio II fase L. 449/98) per un importo di 514,5 milioni di euro<sup>16</sup>; per altro verso, il finanziamento al piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani<sup>17</sup> (art. 71 L. 448/98) assomma a 17,6 milioni di euro. Dal lato della spesa, invece, il bilancio di previsione segna per il 2013 una quota di finanziamento al piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani pari a 23,5 milioni di euro del fondo<sup>18</sup> sanitario regionale di parte corrente.

La previsione di spesa per interventi di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario (art. 20 L. 67/1988) - nella misura del 5% a carico della Regione - è pari a 175.533,83 euro. Si aggirano intorno ai 450 milioni di euro i trasferimenti alle AA.UU.SS.LL e alle aziende ospedaliere per interventi di edilizia sanitaria<sup>19</sup>.

Ammontano a 1.451.007 euro le spese per prestazioni sanitarie in favore di cittadini extracomunitari nell'ambito di iniziative umanitarie (art. 21 L.R. 25/2007); di contro, la quota di spesa prevista per l'assegnazione alle AA.UU.SS.LL delle quote di spesa per l'assistenza sanitaria fornita alle persone non autosufficienti ospitate nelle strutture residenziali protette (art 4 L.R. 20/1995) è di 135.968.679 euro. Con riferimento alla formazione di figure professionali sanitarie e non, ai fini della prevenzione assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine sottoposte ad infibulazione, la spesa prevista è di 98.409 euro; pari a 220.861 euro è la previsione di spesa per il potenziamento ed il miglioramento dei controlli sanitari ufficiali in materia di sicurezza alimentare.

---

<sup>13</sup> Specificamente: 26.535.135.004,86 euro.

<sup>14</sup> Specificamente: 2.611.679.655,91 euro.

<sup>15</sup> Specificamente: 39.748.327,41 euro.

<sup>16</sup> Specificamente: 514.551.488,55 euro.

<sup>17</sup> Specificamente: 17.639.695,86 euro.

<sup>18</sup> Specificamente: 23.557.246,54 euro.

<sup>19</sup> Specificamente: 449.840.516,31 euro.

## 11. Note conclusive

La riforma della Costituzione del 2001, in particolare dell'articolo 117, ha introdotto la potestà di legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni e la potestà regolamentare delle Regioni in materia di tutela della salute. La Regione ha un ruolo fondamentale nella programmazione, organizzazione e gestione dei servizi sanitari. La stessa è responsabile in via esclusiva dell'organizzazione delle strutture e dei servizi sanitari ed è direttamente impegnata ad assicurare l'effettiva erogazione delle prestazioni incluse nei LEA (Livelli essenziali di assistenza) sulla base delle esigenze specifiche del territorio. Le Regioni non possono limitarsi, quindi, ai meri aspetti sanitari ma devono anche, nel rispetto del dettato della L. 328/200, realizzare un sistema integrato di servizi di carattere socio-sanitario. Ciò è stato recepito dalla Regione Puglia attraverso la L.R. 19/06 ed il relativo regolamento di attuazione (R.R. 04/07). La complessità delle fasi di programmazione e valutazione delle performance è evidente. Oggi siamo di fronte ad una fase di "transizione" tra una struttura organizzativa classica (che tende a privilegiare la fase della "ospedalizzazione") ed una visione più improntata ad una lettura integrata dei bisogni del cittadino anche offrendo interventi di carattere "domiciliare" (con una organizzazione che tende a dare maggior risalto alla c.d. "territorialità" della sanità).

La presenza di queste dinamiche è confermata anche delle recenti novazioni normative e programmatiche approvate dalla Regione Puglia; quali ad esempio:

1. **la D.G.R. 2814/2011** con cui sono stati introdotti nel sistema regionale gli strumenti "Piano di Assistenza Individuale" (PAI) per le cure domiciliari e per le cure residenziali e semiresidenziali, la "Scheda per la Valutazione Multidimensionale delle persone adulte e anziane" (S.Va.M.A.) e la "Scheda per la Valutazione Multidimensionale delle persone disabili (S.Va.M.Di.)";
2. **D.G.R. 1980/2012** "Approvazione definitiva del Piano Straordinario Salute e Ambiente", attraverso il quale si offre una lettura integrata dei bisogni dei cittadini e si avvia un percorso di tipo partecipativo per gli aspetti programmatici sia con i territori sia con le diverse Istituzioni che operano in ambito sociale, sanitario ed ambientale;
3. **il R.R. 11/2012** "Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema Sanitario Regionale 2010 – 2012 - Modifica ed Integrazione al Regolamento Regionale 16 dicembre 2010, n. 18 e s.m.i. di riordino della rete ospedaliera della Regione Puglia", attraverso il quale viene riorganizzata la rete ospedaliera regionale e si avviano le procedure per il potenziamento delle attività assistenziali territoriali alternative al ricovero quali: l'assistenza domiciliare, l'assistenza specialistica ambulatoriale, l'assistenza residenziale e semiresidenziale, la riorganizzazione della medicina di gruppo;

4. **la L.R. 7/2013** “norme urgenti in materia socio – assistenziale” in cui sono presenti norme che interessano, con un approccio integrato, sia il sistema sanitario sia il sistema della rete dei servizi sociali;
5. **la L.R. 5/2013** “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali)” in cui si riafferma l’interazione tra sistema sanitario regionale e sistema dei servizi sociali degli Ambiti Territoriali Sociali;
6. **il R.R. 6/2013** “Regolamento regionale sul Dipartimento di Medicina Fisica e Riabilitazione” con cui, oltre a attuare un coordinamento dipartimentale, quindi sovradistrettuale e sovraospedaliero, delle attività di Medicina Riabilitativa confermando quanto già previsto dalla L.R. n. 25 del 3 Agosto 2006, attua un nuovo approccio culturale che tende – attraverso metodologie, strumenti ed aspetti organizzativi – a coniugare il sistema riabilitativo con il sistema e la rete dei servizi sanitari e sociosanitari, anche attraverso l’integrazione con i Servizi Sociali presenti sul territorio regionale.

È chiaro, quindi, che oggi siamo dinnanzi ad una fase di transizione organizzativa del nostro sistema sanitario.

Il percorso è stato avviato ed è in piena fase di implementazione il sistema di monitoraggio. Tale sistema, però, è una condizione necessaria ma non sufficiente in una moderna organizzazione del sistema sanitario regionale. Appare opportuno avviare alcune riflessioni che consentano di dotare il sistema sanitario regionale di un piano strutturato per la valutazione delle performance sia a livello apicale (ARES e Assessorato Regionale alla Sanità) sia a livello di struttura (ospedaliera, territoriale, ecc.) che consenta di valutare il rispetto degli standard qualitativi e quantitativi predefiniti, nonché della misura di utilizzazione delle risorse. In particolare, in questa fase, è possibile ipotizzare l’utilizzo di strumenti di customer satisfaction per rilevare periodicamente la rispondenza dell’attività svolta al grado di soddisfazione degli utenti e le aspettative dei diversi referenti istituzionali che hanno realizzato gli indirizzi programmatici. Nell’ambito degli indirizzi programmatici dell’organismo si terrà conto della necessità del miglioramento qualitativo dell’organizzazione e delle competenze professionali del personale assegnato, tenendo presente la necessità di assicurare la promozione delle pari opportunità.

Relativamente all’efficienza nell’impiego delle risorse, da conseguire in primo luogo attraverso il contenimento e la riduzione dei costi, alla qualità e quantità dell’attività svolta, il sistema permetterà di fornire un quadro di posizionamento dell’ente rispetto ad altri organismi che svolgono attività identiche o similari in altre regioni d’Italia, valutando – inoltre – punti di forza e principali carenze da colmare anche per quanto concerne le risorse umane.

La metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale potrà essere realizzata seguendo quanto già sta avvenendo in altre regioni (Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte) e dovrà tenere conto – ov-

viamente – delle indicazioni dell'art. 9 del D.Lgs. n. 150/2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

La valutazione della performance dovrà essere diretta alla verifica sia del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati al personale (dirigenziale e di comparto), sia delle competenze professionali e manageriali dimostrate, attraverso strumenti equi, oggettivi, condivisi e partecipati, e dovrà essere ispirato, nelle metodologie e procedure, ai principi di:

- trasparenza dei criteri e dei risultati;
- informazione adeguata e partecipazione del valutato, anche attraverso la comunicazione e il contraddittorio;
- diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del soggetto che, in prima istanza, effettua la proposta di valutazione.

Nella valutazione di performance sono, in particolare, oggetto di valutazione: i comportamenti, le competenze professionali ed organizzative sviluppate dal personale; i risultati dell'attività svolta riferita ai programmi assegnati e agli obiettivi da perseguire, in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente disponibili.

Poiché il processo valutativo si sviluppa a partire dalla fase di individuazione degli obiettivi da conseguire, per proseguire successivamente attraverso un costante dialogo e monitoraggio sulle attività nel periodo di valutazione, gli obiettivi ad identificarsi dovranno necessariamente essere:

- specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- riferibili ad un arco temporale preciso, preferibilmente annuale;
- rispettare i requisiti metodologici (validità ed attendibilità), di natura concettuale (pertinenza, rilevanza, specificità, specificità), di natura pratica (fattibilità) ed essere una rilevazione replicabile nel tempo;
- tali da determinare un significativo miglioramento del clima organizzativo interno;
- correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili;
- distinti per i dirigenti, il personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità ed il personale non dirigente (art. 9, commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 150/2009), in relazione quindi al diverso grado di responsabilità e funzioni.

Si deve sottolineare, infine, che è necessario – oltre che ovvio – un livello di raccordo ed integrazione tra la valutazione delle performance ed i diversi documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Deve esistere, quindi, un momento in cui è necessario raccordare per ogni singola struttura il Piano delle performance ed il bilancio di previsione.

**Riferimenti bibliografici**

- AA.VV. (1993) *La riforma della sanità* in “Economia & Management” n. 5
- Balduzzi R., Moirano F. (2011) *La rete dei Distretti sanitari in Italia* in “I Quaderni di Monitor” n. 8, suppl., pp 5-7
- Cassandro P.E. (1979) *Le gestioni erogatrici pubbliche* Utet, Torino
- Cavalli L., Otto M. (2008) *Il governo regionale dell'assistenza farmaceutica: un quadro delle iniziative adottate*, in E. Anessi Pessina, E. Cantù (a cura di), *Laziendalizzazione della sanità in Italia: Rapporto OASI 2007*, EGEA, Milano, pp 303 – 321
- CERGAS (2010), *Rapporto OASI 2010*, Università Bocconi, Milano
- Conti F., Silei G. (2009) *Breve storia dello Stato Sociale*, Carocci, Roma
- Fazzi L. (2003), *Costruire politiche sociali*, Franco Angeli, Milano
- Ferrario P. (2009), *Servizi sociali e sociosanitari in Lombardia*, in “Prospettive sociali e sanitarie” n°1 pp 21-43
- Gadaleta G. (1994), *Il controllo negli Enti Pubblici. Il caso particolare delle UU.SS.LL.*, in “Economia e Commercio” n. 2 pp 61 – 68
- ISTAT (2013), *Annuario Statistico 2012. Sanità e salute*.
- ISTAT (2010), *Health for All*, in <http://www.istat.it/it/archivio/14562>
- Lattarulo A., Romano O. (2012) *In odore di sanità* Cafagna, Barletta
- Mapelli V. (2007), *I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali*, Quaderni del Formez, Milano
- Ministero della Salute, <http://www.salute.gov.it>.
- Ministero della Salute (2012), *Attività gestionali ed economiche delle ASL e Aziende Ospedaliere. Annuario statistico del Servizio Sanitario Nazionale. Anno 2009*, in [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_1677\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1677_allegato.pdf)
- Pesaresi F. (2010), *Accreditamento: proposte di modellizzazione*, in “Prospettive sociali e sanitarie” n. 16-17, pp. 10 – 14
- Zampano F. (2011), *Il valore dell'integrazione sociosanitaria in termini di appropriatezza, personalizzazione, efficienza economica e razionalizzazione della spesa*, relazione tenuta in Bari c/o Cittadella della Cultura il 28 ottobre, in <http://www.fsk.it/eventi/documentieventi/2011-10-27f.pdf>

## APPENDICE<sup>1</sup>

*Tav. A1 – Posti letto pubblici per provincia, per disciplina, per Regolamenti regionali 18/2010 e 11/2012 (Province BAT, Bari, Foggia).*

Disciplina	BAT				BARI				FOGGIA			
	DGR		DGR		DGR		DGR		DGR		DGR	
	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012
	V.A.	%										
Cardiochirurgia	-	-	-	-	35	0,9	35	0,9	6	0,2	6	0,3
Cardiologia	39	5,1	36	4,8	158	3,9	173	4,5	97	4,0	85	3,6
Chirurgia generale	96	12,5	78	10,4	456	11,3	450	11,6	251	10,3	223	9,5
Chirurgia maxillo-facciale	-	-	-	-	25	0,6	25	0,6	6	0,2	10	0,4
Chirurgia pediatrica	-	-	-	-	40	1,0	40	1,0	21	0,9	21	0,9
Chirurgia plastica	5	0,7	-	-	49	1,2	53	1,4	10	0,4	10	0,4
Chirurgia toracica	-	-	-	-	38	0,9	36	0,9	27	1,1	27	1,2
Chirurgia vascolare	-	-	-	-	50	1,2	56	1,4	18	0,7	20	0,9
Ematologia	10	1,3	10	1,3	56	1,4	56	1,4	80	3,3	54	2,3
Malattie endocrine	-	-	-	-	60	1,5	58	1,5	32	1,3	30	1,3
Geriatria	18	2,3	15	2,0	120	3,0	75	1,9	58	2,4	73	3,1
Malattie infettive e tropicali	40	5,2	40	5,4	69	1,7	75	1,9	30	1,2	30	1,3
Medicina generale	108	14,0	104	13,9	376	9,3	306	7,9	261	10,7	243	10,4
Unità spinale	-	-	-	-	34	0,8	34	0,9	-	-	-	-
Nefrologia	18	2,3	20	2,7	89	2,2	75	1,9	64	2,6	62	2,6
Neurochirurgia	11	1,4	15	2,0	60	1,5	60	1,6	53	2,2	51	2,2
Neurologia	28	3,6	30	4,0	161	4,0	161	4,2	76	3,1	84	3,6
Neuropsichiatria infantile	-	-	-	-	20	0,5	20	0,5	15	0,6	15	0,6

> segue

<sup>1</sup> Le tavole che seguono sono di fonte ARES – Agenzia Regionale Sanitaria, Regione Puglia (2012) e rappresentano il risultato di elaborazioni IPRES su dati riportati in maniera analitica nella banca dati statistica del presente Puglia in Cifre 2012 e, comunque, in modalità download dal sito [www.ipres.it](http://www.ipres.it).

Disciplina	BAT				BARI				FOGGIA			
	DGR 2624/2010		DGR 1110/2012		DGR 2624/2010		DGR 1110/2012		DGR 2624/2010		DGR 1110/2012	
	V.A.	%										
Oculistica	13	1,7	10	1,3	92	2,3	77	2,0	48	2,0	44	1,9
Odontoiatria e stomatologia	-	-	-	-	10	0,2	8	0,2	4	0,2	4	0,2
Ortopedia e traumatologia	90	11,7	72	9,6	310	7,7	303	7,8	170	7,0	171	7,3
Ostetricia e ginecologia	88	11,4	72	9,6	310	7,7	294	7,6	238	9,8	196	8,4
Otorinolaringoiatra	15	2,0	15	2,0	82	2,0	70	1,8	61	2,5	55	2,3
Pediatria	59	7,7	30	4,0	146	3,6	110	2,8	100	4,1	88	3,7
Psichiatria	22	2,9	30	4,0	70	1,7	70	1,8	45	1,8	45	1,9
Urologia	13	1,7	15	2,0	133	3,3	157	4,1	80	3,3	78	3,3
Terapia intensiva	22	2,9	22	2,9	102	2,5	102	2,6	60	2,5	62	2,6
Unità coronarica	20	2,6	6	0,8	80	2,0	48	1,2	52	2,1	34	1,4
Dermatologia	-	-	-	-	42	1,0	32	0,8	30	1,2	27	1,2
Recupero e riabilitazione funzionale	-	-	28	3,7	251	6,2	254	6,6	92	3,8	100	4,3
Gastroenterologia	15	2,0	15	2,0	119	2,9	119	3,1	77	3,2	80	3,4
Lungodegenza	24	3,1	24	3,2	32	0,8	58	1,5	48	2,0	48	2,0
Neonatologia	-	-	18	2,4	57	1,4	77	2,0	36	1,5	48	2,0
Oncologia	15	2,0	15	2,0	79	2,0	69	1,8	72	3,0	78	3,3
Oncoematologia pediatrica	-	-	-	-	20	0,5	20	0,5	-	-	20	0,9
Pneumologia	-	-	15	2,0	142	3,5	146	3,8	74	3,0	77	3,3
Radioterapia	-	-	-	-	-	-	-	-	6	0,2	6	0,3
Reumatologia	-	-	-	-	25	0,6	25	0,6	10	0,4	10	0,4
Terapia intensiva neonatale	-	-	12	1,6	24	0,6	24	0,6	22	0,9	22	0,9
Neuro-riabilitazione	-	-	-	-	12	0,3	12	0,3	10	0,4	10	0,4
<b>TOTALE</b>	<b>769</b>	<b>100,0</b>	<b>747</b>	<b>100,0</b>	<b>4.034</b>	<b>100,0</b>	<b>3.863</b>	<b>100,0</b>	<b>2.440</b>	<b>100,0</b>	<b>2.347</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ARES. Elaborazioni: IPRES (2012)

*Tav. A2 – Posti letto pubblici per provincia, per disciplina, per Regolamenti regionali 18/2010 e 11/2012. (Province Brindisi, Taranto, Lecce).*

Disciplina	BRINDISI				TARANTO				LECCE			
	DGR 2624/2010		DGR 1110/2012		DGR 2624/2010		DGR 1110/2012		DGR 2624/2010		DGR 1110/2012	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Cardiochirurgia	-	-	-	-	-	-	-	-	26	1,1	26	1,1
Cardiologia	55	4,4	51	4,6	46	4,4	50	4,8	99	4,2	128	5,7
Chirurgia generale	102	8,3	75	6,7	118	11,3	120	11,5	222	9,4	210	9,3
Chirurgia maxillo- facciale	-	-	-	-	-	-	-	-	4	0,2	14	0,6
Chirurgia pediatrica	-	-	-	-	-	-	-	-	20	0,8	20	0,9
Chirurgia plastica	20	1,6	20	1,8	10	1,0	-	-	15	0,6	15	0,7

> segue

Disciplina	BRINDISI				TARANTO				LECCE			
	DGR		DGR		DGR		DGR		DGR		DGR	
	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012	2624/2010	1110/2012
	V.A.	%										
Chirurgia toracica	-	-	-	-	10	1,0	10	1,0	20	0,8	20	0,9
Chirurgia vascolare	20	1,6	20	1,8	20	1,9	20	1,9	16	0,7	25	1,1
Ematologia	20	1,6	20	1,8	26	2,5	26	2,5	39	1,7	39	1,7
Malattie endocrine	10	0,8	-	-	10	1,0	10	1,0	8	0,3	8	0,4
Geriatrics	72	5,8	50	4,5	20	1,9	-	-	58	2,5	55	2,4
Malattie infettive e tropicali	15	1,2	15	1,3	25	2,4	25	2,4	40	1,7	40	1,8
Medicina generale	156	12,6	140	12,6	172	16,5	157	15,0	322	13,7	290	12,8
Unità spinale	-	-	20	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Nefrologia	34	2,8	30	2,7	30	2,9	30	2,9	55	2,3	51	2,3
Neurochirurgia	20	1,6	20	1,8	20	1,9	20	1,9	43	1,8	43	1,9
Nido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Neurologia	32	2,6	32	2,9	24	2,3	34	3,3	86	3,6	84	3,7
Oculistica	10	0,8	10	0,9	20	1,9	10	1,0	31	1,3	29	1,3
Ortopedia e traumatologia	110	8,9	86	7,7	107	10,2	132	12,6	200	8,5	188	8,3
Ostetricia e ginecologia	96	7,8	70	6,3	108	10,3	114	10,9	191	8,1	168	7,4
Otorinolaringoiatra	20	1,6	20	1,8	14	1,3	14	1,3	35	1,5	35	1,5
Pediatria	60	4,9	48	4,3	44	4,2	50	4,8	105	4,5	86	3,8
Psichiatria	20	1,6	30	2,7	15	1,4	15	1,4	40	1,7	57	2,5
Tossicologia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Urologia	24	1,9	24	2,2	32	3,1	32	3,1	110	4,7	88	3,9
Grandi ustionati	11	0,9	11	1,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Nefrologia (abilitato al trapianto rene)	-	-	-	-	-	-	-	-	12	0,5	-	-
Terapia intensiva	16	1,3	16	1,4	23	2,2	26	2,5	35	1,5	43	1,9
Unità coronarica	16	1,3	16	1,4	28	2,7	14	1,3	74	3,1	18	0,8
Dermatologia	10	0,8	-	-	-	-	-	-	10	0,4	10	0,4
Recupero e riabilitazione funzionale	45	3,6	65	5,8	-	-	-	-	90	3,8	80	3,5
Gastroenterologia	-	-	-	-	2	0,2	4	0,4	36	1,5	36	1,6
Lungodegenza	70	5,7	68	6,1	40	3,8	28	2,7	127	5,4	92	4,1
Neonatologia	12	1,0	18	1,6	16	1,5	28	2,7	20	0,8	38	1,7
Oncologia	20	1,6	20	1,8	30	2,9	46	4,4	60	2,5	70	3,1
Oncoematologia pediatrica	-	-	-	-	-	-	-	-	10	0,4	10	0,4
Pneumologia	42	3,4	42	3,8	24	2,3	15	1,4	80	3,4	84	3,7
Reumatologia	-	-	-	-	-	-	6	0,6	4	0,2	4	0,2
Terapia intensiva neonatale	8	0,6	8	0,7	10	1,0	10	1,0	10	0,4	14	0,6
Neuro-riabilitazione	90	7,3	70	6,3	-	-	-	-	5	0,2	5	0,2
Riabilitazione cardiologica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	0,9
Riabilitazione respiratoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	0,9
<b>TOTALE</b>	<b>1.236</b>	<b>100,0</b>	<b>1.115</b>	<b>100,0</b>	<b>1.044</b>	<b>100,0</b>	<b>1.046</b>	<b>100,0</b>	<b>2.358</b>	<b>100,0</b>	<b>2.263</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ARES. Elaborazioni: IPRES (2012)

Tav. A3 - Posti letto privati accreditati, per provincia, per disciplina, per tipologia di ricovero (Ordinario, Day Hospital, Day Surgery).  
Dati: giugno 2012.

Disciplina	BARI			BAT			BRINDISI			FOGGIA			LECCE			TARANTO		
	O	DH	DS	O	DH	DS	O	DH	DS	O	DH	DS	O	DH	DS	O	DH	DS
Cardiologia	73	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	-	-	12	-	-
Cardiologia	64	-	-	10	-	-	-	-	-	34	-	-	16	-	-	34	-	-
Chirurgia Generale	74	-	10	-	-	-	15	1	-	41	-	-	27	-	-	48	-	-
Chirurgia Maxillo Facciale	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-	-	-	-
Chirurgia Pediatrica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-
Chirurgia Toracica	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chirurgia Vascolare	10	-	-	-	-	-	9	1	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-
Gastroenterologia	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Geriatrics	22	-	-	-	-	-	-	-	-	20	-	-	-	-	-	42	-	-
Lungodegenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	-	-	-
Medicina Generale	150	1	-	-	-	-	14	2	-	68	-	-	15	-	-	82	-	-
Neurochirurgia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-	10	-	-
Nefrologia	20	-	-	-	-	-	-	-	-	20	-	-	50	-	-	-	-	-
Nido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Oncologia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-
Neurochirurgia	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Neurologia	34	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oculistica	10	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	2	-	5	-	-
Ortopedia e Traumatologia	94	-	-	-	-	-	-	-	-	30	-	-	48	-	-	70	-	-
Oncologia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-
Ostetricia e Ginecologia	70	-	-	-	-	-	13	3	-	16	-	-	28	-	-	44	-	-
Otorinolaringoiatria	5	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-	10	-	-	-	-	-
Pneumologia	-	-	-	10	-	-	-	-	-	10	-	-	-	-	-	22	-	-
Pediatria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-
Psichiatria	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recupero e Riabilitazione	199	-	-	70	-	-	10	-	-	84	-	-	103	-	-	227	-	-
Terapia Intensiva	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-
Unità Coronarica	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-	-	6	-	-
Urologia	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-	-	6	-	-
<b>Totale</b>	<b>942</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>61</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>358</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>401</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>620</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte : ARES. Elaborazioni: IPRES (2012)

Tav. A4 – Posti letto privati autorizzati, per provincia, per disciplina, per tipologia di ricovero (Ordinario, Day Hospital). Dati: giugno 2012.

Disciplina	BARI		BRINDISI		FOGGIA		LECCE		TARANTO	
	O	DH								
Chirurgia vascolare	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Chirurgia Generale	2	2	-	-	-	-	2	2	1	1
Medicina Generale	1	1	1	1	-	-	-	-	1	1
Oculistica	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Ortopedia e Traumatologia	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Unità Coronarica	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Fisiopatologia Della Riproduzione U	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Recupero e Riabilitazione	-	-	-	-	1	1	3	3	-	-
Ostetricia e Ginecologia	-	-	-	-	-	-	2	2	1	1
Radioterapia Oncologica	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Recupero e Riabilitazione	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Terapia Intensiva	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
<b>Totale Complessivo</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

Fonte : ARES. Elaborazioni: IPRES (2012)

Tav. A5 - Distribuzione delle prestazioni specialistiche erogate in regione a cittadini residenti (numero ed importo lordo da tariffario regionale), per branca specialistica e tipologia di erogatore (ospedaliero, privato, totale). 2010. Puglia.

Prestazioni specialistiche dei residenti in Puglia	Ospedaliero		Ospedaliero	
	Numero (V.A.)	Importo lordo (euro)	Numero (%)	Importo lordo (%)
altre prestazioni specialistiche	162.254	3.089.583	0,6	0,8
anestesia	58.920	1.115.579	0,2	0,3
cardiologia	785.165	19.384.609	2,8	5,2
chirurgia generale	432.755	7.091.945	1,5	1,9
chirurgia plastica	73.196	1.056.335	0,3	0,3
chirurgia vascolare - angiologia	60.702	1.561.118	0,2	0,4
dermosifilopatia	258.452	4.143.328	0,9	1,1
diagnostica per immagini: medicina nucleare	58.290	14.561.137	0,2	3,9
diagnostica per immagini: radiologica diagnostica	1.483.581	71.753.818	5,3	19,4
endocrinologia	94.203	1.676.602	0,3	0,5
gastroenterologia - chirurgia ed endoscopia digestiva	135.856	5.209.487	0,5	1,4
lab. analisi chimico cliniche e microbiologiche- microbiologia-virologia-anatomia	20.412.042	123.128.919	72,6	33,3
medicina dello sport	29.599	553.355	0,1	0,1

> segue

medicina fisica e riabilitazione-recupero e riabilitazione funzionale dei motul.	591.599	4.311.969	2,1	1,2
medicina interna	6.292	93.723	0,0	0,0
nefrologia	1.270.948	68.071.428	4,5	18,4
neurochirurgia	16.102	287.840	0,1	0,1
neurologia	229.400	3.350.460	0,8	0,9
oculistica	235.342	4.964.630	0,8	1,3
odontostomatologia - chirurgia maxillo facciale	25.093	472.167	0,1	0,1
oncologia	476.692	5.783.223	1,7	1,6
ortopedia e traumatologi	309.583	4.666.654	1,1	1,3
ostetricia e ginecologia	238.278	4.896.206	0,8	1,3
otorinolaringoiatria	171.145	2.516.965	0,6	0,7
pneumologia	133.043	2.854.110	0,5	0,8
psichiatria	32.737	491.124	0,1	0,1
radioterapia	206.812	10.968.854	0,7	3,0
reumatologia	5.010	75.936	0,0	0,0
urologia	115.394	2.118.999	0,4	0,6
<b>TOTALI</b>	<b>28.108.485</b>	<b>370.250.102</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Prestazioni specialistiche dei residenti in Puglia	Privato		Privato	
	Numero (V.A.)	Importo lordo (euro)	Numero (%)	Importo lordo (%)
altre prestazioni specialistiche	40	819	0,0	0,0
anestesia	6.837	562.703	0,0	0,3
cardiologia	103.288	3.439.768	0,5	2,0
chirurgia generale	5.380	167.315	0,0	0,1
chirurgia plastica			0,0	0,0
chirurgia vascolare - angiologia	6.065	252.593	0,0	0,1
dermosifilopatia	6.591	98.476	0,0	0,1
diagnostica per immagini: medicina nucleare	8.149	643.369	0,0	0,4
diagnostica per immagini: radiologica diagnostica	749.967	44.195.496	3,4	25,9
endocrinologia	8.501	112.944	0,0	0,1
gastroenterologia - chirurgia ed endoscopia digestiva	4.780	271.537	0,0	0,2
lab. analisi chimico cliniche e microbiologiche- microbiologia-virologia-anatomia	16.005.844	82.011.651	71,9	48,0
medicina dello sport	26.151	401.434	0,1	0,2
medicina fisica e riabilitazione-recupero e riabilitazione funzionale dei motul.	4.855.306	27.429.387	21,8	16,1
medicina interna	1.822	29.296	0,0	0,0
nefrologia	6.619	649.122	0,0	0,4
neurochirurgia			0,0	0,0
neurologia	72.344	802.842	0,3	0,5
oculistica	25.828	548.864	0,1	0,3
odontostomatologia - chirurgia maxillo facciale	314.659	8.196.987	1,4	4,8
oncologia	2.187	25.212	0,0	0,0
ortopedia e traumatologia	22.314	457.588	0,1	0,3
ostetricia e ginecologia	2.986	75.103	0,0	0,0
otorinolaringoiatria	4.765	70.116	0,0	0,0

&gt; segue

pneumologia	31.334	268.424	0,1	0,2
psichiatria	1.680	22.613	0,0	0,0
radioterapia			0,0	0,0
reumatologia	556	11.433	0,0	0,0
urologia	885	15.600	0,0	0,0
<b>TOTALI</b>	<b>22.274.878</b>	<b>170.760.690</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Prestazioni specialistiche dei residenti in Puglia	Totale		Totale	
	Numero (V.A.)	Importo lordo (euro)	Numero (%)	Importo lordo (%)
altre prestazioni specialistiche	224.653	4.003.018	0,4	0,7
anestesia	72.818	1.804.591	0,1	0,3
cardiologia	1.157.160	28.037.360	2,1	4,7
chirurgia generale	484.124	7.936.540	0,9	1,3
chirurgia plastica	76.063	1.107.711	0,1	0,2
chirurgia vascolare - angiologia	96.220	2.739.205	0,2	0,5
dermosifilopatia	474.630	7.650.366	0,9	1,3
diagnostica per immagini: medicina nucleare	66.873	15.211.514	0,1	2,6
diagnostica per immagini: radiologica diagnostica	2.432.850	122.466.374	4,4	20,7
endocrinologia	202.631	3.379.782	0,4	0,6
gastroenterologia - chirurgia ed endoscopia digestiva	155.048	5.985.668	0,3	1,0
lab. analisi chimico cliniche e microbiologiche- microbiologia-virologia-anatomia	38.803.171	216.883.969	70,5	36,6
medicina dello sport	151.124	2.528.994	0,3	0,4
medicina fisica e riabilitazione-recupero e riabilitazione funzionale dei motul.	5.769.543	34.450.440	10,5	5,8
medicina interna	8.440	129.073	0,0	0,0
nefrologia	1.284.683	68.821.914	2,3	11,6
neurochirurgia	16.644	302.004	0,0	0,1
neurologia	381.040	5.499.981	0,7	0,9
oculistica	510.118	9.453.594	0,9	1,6
odontostomatologia - chirurgia maxillo facciale	445.028	10.797.958	0,8	1,8
oncologia	485.359	5.896.703	0,9	1,0
ortopedia e traumatologia	446.579	7.291.181	0,8	1,2
ostetricia e ginecologia	266.414	5.502.261	0,5	0,9
otorinolaringoiatria	367.288	5.309.999	0,7	0,9
pneumologia	239.983	4.625.136	0,4	0,8
psichiatria	52.203	791.208	0,1	0,1
radioterapia	206.843	10.985.113	0,4	1,9
reumatologia	10.082	165.993	0,0	0,0
urologia	170.725	3.028.850	0,3	0,5
<b>TOTALI</b>	<b>55.058.337</b>	<b>592.786.502</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema Informativo sanitario direzionale. ARES-Puglia. Elaborazioni: IPRES (2012)

Tav. A6 - Distribuzione delle prestazioni specialistiche erogate per territorio provinciale (numero prestazione ed importo lordo da tariffario regionale), per tipologia di erogatore. V.A. e %. 2008-2010.

Bari	ospedaliero		privato		territoriale pubblico	
	numero	importo lordo	numero	importo lordo	numero	importo lordo
2008	10.456.203	132.295.339	6.642.851	51.491.134	1.632.960	14.961.894
2009	10.625.389	131.375.337	6.324.071	49.567.524	1.669.420	15.365.680
2010	11.541.304	144.625.319	5.584.622	46.089.872	1.359.567	14.623.393
Var 2010/2008	10,38	9,32	-15,93	-10,49	-16,74	-2,26
BAT *	ospedaliero		privato		territoriale pubblico	
	numero	importo lordo	numero	importo lordo	numero	importo lordo
2008	1.727.778	28.720.474	3.214.723	19.445.712	432.797	4.344.274
2009	1.901.519	30.235.311	3.035.067	18.470.972	482.380	4.691.993
2010	1.982.866	31.872.033	2.563.778	16.053.311	525.958	5.342.581
Var 2010/2008	14,76	10,97	-20,25	-17,45	21,53	22,98
Brindisi	ospedaliero		privato		territoriale pubblico	
	numero	importo lordo	numero	importo lordo	numero	importo lordo
2008	2.376.601	32.441.139	2.727.368	18.350.007	599.358	6.388.180
2009	2.575.509	35.305.994	2.662.192	18.803.695	606.928	6.414.433
2010	2.535.770	35.518.369	2.642.311	19.585.244	593.259	6.683.954
Var 2010/2008	6,70	9,49	-3,12	6,73	-1,02	4,63
Foggia	ospedaliero		privato		territoriale pubblico	
	numero	importo lordo	numero	importo lordo	numero	importo lordo
2008	3.077.316	43.383.376	2.009.614	12.925.181	680.587	6.595.744
2009	3.352.652	47.432.058	1.926.615	12.618.747	743.118	7.109.225
2010	3.587.698	50.639.835	1.840.739	11.988.002	768.407	7.802.360
Var 2010/2008	16,59	16,73	-8,40	-7,25	12,90	18,29
Lecce	ospedaliero		privato		territoriale pubblico	
	numero	importo lordo	numero	importo lordo	numero	importo lordo
2008	5.136.856	62.972.670	6.368.623	45.124.990	1.048.639	9.895.659
2009	4.975.803	60.824.735	6.372.503	47.047.626	994.032	8.436.125
2010	5.054.773	60.407.918	5.970.729	47.541.330	1.067.568	12.036.893
Var 2010/2008	-1,60	-4,07	-6,25	5,35	1,81	21,64
Taranto	ospedaliero		privato		territoriale pubblico	
	numero	importo lordo	numero	importo lordo	numero	importo lordo
2008	3.241.948	42.615.817	3.922.753	28.750.960	292.184	4.342.308
2009	3.140.762	43.885.264	3.955.535	30.239.440	351.261	4.909.825
2010	3.406.074	47.186.628	3.672.699	29.502.932	360.215	5.286.528
Var 2010/2008	5,06	10,73	-6,37	2,62	23,28	21,74
Puglia	ospedaliero		privato		territoriale pubblico	
	numero	importo lordo	numero	importo lordo	numero	importo lordo
2008	26.016.702	342.428.815	24.885.932	176.087.984	4.686.525	46.528.059
2009	26.571.634	349.058.699	24.275.983	176.748.004	4.847.139	46.927.281
2010	28.108.485	370.250.102	22.274.878	170.760.691	4.674.974	51.775.709
Var 2010/2008	8,04	8,12	-10,49	-3,03	-0,25	11,28

Fonte: Sistema Informativo sanitario direzionale. ARES-Puglia. Elaborazioni: IPRES (2012). \* fino a 31-12-2009.

Tav. A7 - Distribuzione ricoveri neonato sano in regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, 2008-2011.

Provincia di residenza dell'assistito	2008							
	Ricoveri neonati sani in regione		Importo ricoveri neonati sani in regione		Ricoveri neonati sani in regione (%)		Importo ricoveri neonati sani in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	5.152	5.341	2.663.666	2.759.352	41,2	41,4	41,1	41,4
Brindisi	1.055	1.118	539.779	570.050	8,4	8,7	8,3	8,5
BAT	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Foggia	2.035	2.106	1.087.679	1.125.600	16,3	16,3	16,8	16,9
Lecce	2.453	2.477	1.265.022	1.271.623	19,6	19,2	19,5	19,1
Taranto	1.807	1.851	922.911	944.433	14,5	14,4	14,2	14,2
Puglia	12.502	12.893	6.479.057	6.671.057	100,0	100,0	100,0	100,0
Provincia di residenza dell'assistito	2009							
	Ricoveri neonati sani in regione		Importo ricoveri neonati sani in regione		Ricoveri neonati sani in regione (%)		Importo ricoveri neonati sani in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	5.310	5.388	2.755.996	2.790.614	42,8	43,0	42,8	43,0
Brindisi	1.063	1.035	543.475	527.677	8,6	8,3	8,4	8,1
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	1.943	1.945	1.037.041	1.038.869	15,7	15,5	16,1	16,0
Lecce	2.310	2.335	1.188.200	1.201.897	18,6	18,6	18,4	18,5
Taranto	1.784	1.819	916.021	932.941	14,4	14,5	14,2	14,4
Puglia	12.410	12.522	6.440.733	6.491.997	100,0	100,0	100,0	100,0
Provincia di residenza dell'assistito	2010							
	Ricoveri neonati sani in regione		Importo ricoveri neonati sani in regione		Ricoveri neonati sani in regione (%)		Importo ricoveri neonati sani in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	3.891	4.169	2.022.815	2.164.559	33,1	33,8	33,1	33,8
Brindisi	1.030	1.037	531.445	534.560	8,8	8,4	8,7	8,4
BAT	1.250	1.265	647.191	654.234	10,6	10,3	10,6	10,2
Foggia	1.646	1.702	881.120	912.107	14,0	13,8	14,4	14,2
Lecce	2.224	2.344	1.147.815	1.211.948	18,9	19,0	18,8	18,9
Taranto	1.702	1.800	876.038	924.224	14,5	14,6	14,3	14,4
Puglia	11.743	12.317	6.106.423	6.401.632	100,0	100,0	100,0	100,0
Provincia di residenza dell'assistito	2011							
	Ricoveri neonati sani in regione		Importo ricoveri neonati sani in regione		Ricoveri neonati sani in regione (%)		Importo ricoveri neonati sani in regione (%)	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	3.748	4.157	1.951.533	2.160.651	32,6	34,8	32,5	34,8
Brindisi	1.003	1.026	517.408	527.840	8,7	8,6	8,6	8,5
BAT	1.163	1.200	602.328	619.997	10,1	10,0	10,0	10,0
Foggia	1.621	1.553	867.972	832.341	14,1	13,0	14,5	13,4
Lecce	2.232	2.199	1.158.324	1.143.375	19,4	18,4	19,3	18,4
Taranto	1.743	1.806	901.489	933.041	15,1	15,1	15,0	15,0
Puglia	11.510	11.941	5.999.054	6.217.246	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

Tav. A8 - Distribuzione ricoveri in regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, classe di età. 2008-2011. Valori % fatto pari a 100 il totale provinciale.

Province	2008														
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75		
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Bari	3,1	3,6	0,9	1,2	2,0	2,5	16,9	8,6	12,1	12,6	8,0	9,2	10,1	9,2	100,0
Brindisi	3,0	3,5	0,8	1,2	2,0	2,3	17,1	8,3	11,6	11,3	7,9	9,2	11,7	10,0	100,0
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	2,8	3,2	0,7	1,1	2,0	2,6	17,2	9,3	12,6	12,1	7,8	9,0	10,1	9,3	100,0
Lecce	3,0	3,4	0,8	1,0	1,7	2,2	15,9	8,5	11,2	11,8	8,4	10,0	11,6	10,4	100,0
Taranto	3,2	3,7	0,8	1,0	1,5	2,0	16,7	8,5	12,0	12,9	8,2	9,6	10,6	9,1	100,0
Puglia	3,0	3,5	0,8	1,1	1,9	2,4	16,8	8,7	12,0	12,3	8,0	9,4	10,6	9,5	100,0
Province	2009														
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75		
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Bari	3,0	3,5	0,9	1,2	2,1	2,6	16,4	8,3	12,5	12,9	7,9	9,3	10,2	9,3	100,0
Brindisi	3,1	3,5	0,9	1,1	2,1	2,4	16,6	8,2	11,7	11,2	7,9	9,3	11,7	10,3	100,0
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	2,8	3,3	0,7	1,1	2,0	2,5	16,9	8,9	12,8	12,3	7,8	9,0	10,5	9,6	100,0
Lecce	3,0	3,5	0,7	1,1	1,6	2,2	15,8	8,4	11,3	11,7	8,1	9,9	11,9	10,7	100,0
Taranto	3,2	3,7	0,7	1,1	1,5	2,0	16,0	8,2	12,3	12,7	8,2	9,7	11,1	9,6	100,0
Puglia	3,0	3,5	0,8	1,1	1,9	2,4	16,3	8,4	12,2	12,4	8,0	9,4	10,8	9,8	100,0
Province	2010														
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75		
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Bari	2,9	3,4	0,9	1,2	2,0	2,5	15,7	8,0	12,7	12,9	8,0	9,4	10,6	9,9	100,0
Brindisi	3,1	3,5	0,8	1,2	2,2	2,5	16,4	8,1	11,9	11,6	8,2	9,0	11,5	10,0	100,0
BAT	3,7	4,3	0,9	1,4	1,9	2,7	17,2	9,0	11,6	11,9	7,4	8,8	9,6	9,4	100,0
Foggia	2,7	3,1	0,6	1,0	2,1	2,5	16,5	8,9	12,9	12,6	7,7	8,7	10,7	10,0	100,0
Lecce	3,1	3,6	0,8	1,1	1,7	2,3	15,6	8,3	11,3	11,7	7,9	9,6	12,0	10,9	100,0
Taranto	3,2	3,6	0,7	1,1	1,6	2,0	15,6	8,0	11,9	12,8	8,4	9,6	11,6	9,8	100,0
Puglia	3,0	3,5	0,8	1,1	1,9	2,4	16,0	8,3	12,2	12,4	8,0	9,3	11,0	10,1	100,0
Province	2011														
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75		
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Bari	2,8	3,2	0,8	1,1	2,0	2,5	15,7	7,6	12,2	12,5	8,0	9,4	11,4	10,8	100,0
Brindisi	2,9	3,4	0,9	1,2	2,1	2,4	16,3	7,8	11,6	11,3	7,7	9,1	12,0	11,2	100,0
BAT	3,6	4,0	1,0	1,4	2,0	2,7	17,7	8,8	10,9	11,7	7,3	9,0	10,2	9,8	100,0
Foggia	2,6	2,9	0,8	1,1	2,0	2,5	16,1	8,6	12,8	12,4	7,7	8,9	11,3	10,4	100,0
Lecce	3,1	3,4	0,8	1,1	1,8	2,2	15,1	7,8	10,9	11,8	7,6	9,7	12,8	11,8	100,0
Taranto	3,2	3,6	0,6	1,1	1,5	2,1	15,3	7,7	11,6	12,0	8,3	10,0	12,2	11,0	100,0
Puglia	2,9	3,3	0,8	1,2	1,9	2,4	15,8	8,0	11,8	12,1	7,8	9,4	11,7	10,9	100,0

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

*Tav. A9 - Distribuzione ricoveri in regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, classe di età. 2008-2011.*

Province	2008													
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	10.386	12.099	2.968	4.069	6.860	8.434	57.117	29.029	40.956	42.704	26.897	31.072	33.982	31.094
Brindisi	2.526	2.950	704	996	1.683	1.957	14.259	6.929	9.676	9.473	6.558	7.686	9.740	8.354
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	4.452	5.101	1.154	1.771	3.217	4.063	27.039	14.562	19.812	19.014	12.300	14.180	15.911	14.624
Lecce	4.703	5.363	1.203	1.647	2.682	3.513	25.053	13.313	17.631	18.612	13.138	15.664	18.208	16.376
Taranto	3.554	4.117	862	1.107	1.675	2.280	18.638	9.510	13.398	14.312	9.159	10.684	11.822	10.167
<b>Puglia</b>	<b>25.621</b>	<b>29.630</b>	<b>6.891</b>	<b>9.590</b>	<b>16.117</b>	<b>20.247</b>	<b>142.106</b>	<b>73.343</b>	<b>101.473</b>	<b>104.115</b>	<b>68.052</b>	<b>79.286</b>	<b>89.663</b>	<b>80.615</b>
	2009													
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	9.988	11.712	2.974	3.996	6.932	8.579	54.682	27.621	41.686	42.868	26.436	30.914	34.063	31.045
Brindisi	2.605	2.975	770	954	1.743	2.055	14.054	6.963	9.930	9.535	6.694	7.902	9.914	8.724
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	4.371	5.115	1.107	1.665	3.134	3.908	26.433	13.970	20.108	19.256	12.145	14.034	16.378	15.050
Lecce	4.519	5.283	1.131	1.700	2.497	3.436	24.124	12.841	17.341	17.921	12.420	15.062	18.164	16.410
Taranto	3.515	4.128	793	1.165	1.707	2.188	17.654	9.083	13.563	13.973	9.048	10.682	12.294	10.606
<b>Puglia</b>	<b>24.998</b>	<b>29.213</b>	<b>6.775</b>	<b>9.480</b>	<b>16.013</b>	<b>20.166</b>	<b>136.947</b>	<b>70.478</b>	<b>102.628</b>	<b>103.553</b>	<b>66.743</b>	<b>78.594</b>	<b>90.813</b>	<b>81.835</b>
	2010													
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	7.678	9.001	2.252	3.046	5.322	6.618	41.482	21.109	33.560	34.255	21.241	24.826	28.183	26.277
Brindisi	2.567	2.900	703	959	1.805	2.033	13.640	6.735	9.901	9.602	6.818	7.452	9.527	8.317
BAT	2.686	3.158	677	1.053	1.404	1.981	12.574	6.567	8.474	8.652	5.426	6.429	7.018	6.871
Foggia	3.987	4.560	907	1.511	3.066	3.761	24.280	13.161	19.014	18.538	11.349	12.879	15.817	14.736
Lecce	4.623	5.334	1.146	1.568	2.581	3.338	23.039	12.219	16.668	17.329	11.662	14.231	17.754	16.095
Taranto	3.554	4.089	815	1.201	1.782	2.249	17.527	9.016	13.348	14.326	9.390	10.808	12.971	11.034
<b>Puglia</b>	<b>25.095</b>	<b>29.042</b>	<b>6.500</b>	<b>9.338</b>	<b>15.960</b>	<b>19.980</b>	<b>132.542</b>	<b>68.807</b>	<b>100.965</b>	<b>102.702</b>	<b>65.886</b>	<b>76.625</b>	<b>91.270</b>	<b>83.330</b>
	2011													
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	6.907	7.963	1.980	2.826	4.883	6.051	38.706	18.832	30.198	30.783	19.655	23.177	28.137	26.516
Brindisi	2.113	2.492	694	910	1.549	1.744	12.024	5.741	8.523	8.343	5.641	6.713	8.809	8.255
BAT	2.409	2.675	667	955	1.359	1.848	11.933	5.918	7.382	7.901	4.905	6.092	6.863	6.631
Foggia	3.623	3.997	1.054	1.568	2.834	3.509	22.407	11.920	17.806	17.252	10.668	12.402	15.665	14.527
Lecce	4.180	4.612	1.139	1.545	2.366	3.006	20.415	10.522	14.666	15.868	10.284	13.061	17.289	15.989
Taranto	3.234	3.650	642	1.140	1.547	2.122	15.653	7.893	11.851	12.296	8.486	10.226	12.475	11.297
<b>Puglia</b>	<b>22.466</b>	<b>25.389</b>	<b>6.176</b>	<b>8.944</b>	<b>14.538</b>	<b>18.280</b>	<b>121.138</b>	<b>60.826</b>	<b>90.426</b>	<b>92.443</b>	<b>59.639</b>	<b>71.671</b>	<b>89.238</b>	<b>83.215</b>

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

Tav. A10 - Distribuzione ricoveri fuori regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, classe di età. 2008-2010.

Province	2008													
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	389	552	319	395	801	1.045	3.250	2.938	2.827	2.711	1.331	1.290	939	851
Brindisi	95	89	64	90	235	267	1.016	844	903	772	414	473	261	231
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	269	367	175	249	492	707	2.867	2.476	2.742	2.709	1.627	1.777	1.414	1.093
Lecce	193	245	160	227	542	659	2.300	1.879	1.846	1.594	796	935	514	425
Taranto	180	241	165	224	393	623	1.736	1.499	1.621	1.572	757	904	517	531
<i>Puglia</i>	<b>1.126</b>	<b>1.494</b>	<b>883</b>	<b>1.185</b>	<b>2.463</b>	<b>3.301</b>	<b>11.169</b>	<b>9.636</b>	<b>9.939</b>	<b>9.358</b>	<b>4.925</b>	<b>5.379</b>	<b>3.645</b>	<b>3.131</b>
Province	2009													
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	361	470	264	346	765	1.006	3.153	2.738	2.795	2.522	1.376	1.282	907	756
Brindisi	104	102	63	74	223	270	1.002	820	851	795	395	508	317	224
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	274	400	140	228	577	648	2.729	2.140	2.573	2.562	1.572	1.515	1.270	1.024
Lecce	164	237	163	218	472	598	2.188	1.851	1.796	1.553	807	875	500	454
Taranto	221	268	172	226	357	567	1.706	1.440	1.539	1.551	748	901	528	545
<i>Puglia</i>	<b>1.124</b>	<b>1.477</b>	<b>802</b>	<b>1.092</b>	<b>2.394</b>	<b>3.089</b>	<b>10.778</b>	<b>8.989</b>	<b>9.554</b>	<b>8.983</b>	<b>4.898</b>	<b>5.081</b>	<b>3.522</b>	<b>3.003</b>
Province	2010													
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74		maggiore o uguale a 75	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Bari	289	324	187	243	483	695	2.346	1.950	2.201	1.719	986	957	705	539
Brindisi	79	103	71	89	230	304	978	815	796	762	408	526	246	235
BAT	83	90	74	88	228	289	649	583	715	626	297	291	193	161
Foggia	250	314	141	207	533	683	2.454	2.142	2.409	2.188	1.452	1.481	1.269	971
Lecce	210	216	137	209	488	594	2.138	1.810	1.808	1.516	783	913	484	409
Taranto	156	263	159	210	346	508	1.602	1.333	1.425	1.497	770	822	541	506
<i>Puglia</i>	<b>1.067</b>	<b>1.310</b>	<b>769</b>	<b>1.046</b>	<b>2.308</b>	<b>3.073</b>	<b>10.167</b>	<b>8.633</b>	<b>9.354</b>	<b>8.308</b>	<b>4.696</b>	<b>4.990</b>	<b>3.438</b>	<b>2.821</b>

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) - ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

Tav. A11 - Distribuzione ricoveri fuori regione per provincia di residenza dell'assistito per sesso, classe di età. 2008-2011. Valori % fatto pari a 100 il totale provinciale.

Province	2008														maggiore o uguale a 75
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74				
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Bari	2,0	2,8	1,6	2,0	4,1	5,3	16,5	15,0	14,4	13,8	6,8	6,6	4,8	4,3	100,0
Brindisi	1,7	1,5	1,1	1,6	4,1	4,6	17,7	14,7	15,7	13,4	7,2	8,2	4,5	4,0	100,0
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	1,4	1,9	0,9	1,3	2,6	3,7	15,1	13,1	14,5	14,3	8,6	9,4	7,5	5,8	100,0
Lecce	1,6	2,0	1,3	1,8	4,4	5,4	18,7	15,3	15,0	12,9	6,5	7,6	4,2	3,5	100,0
Taranto	1,6	2,2	1,5	2,0	3,6	5,7	15,8	13,7	14,8	14,3	6,9	8,2	4,7	4,8	100,0
Puglia	1,7	2,2	1,3	1,8	3,6	4,9	16,5	14,2	14,7	13,8	7,3	8,0	5,4	4,6	100,0
	2009														maggiore o uguale a 75
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74				
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Bari	1,9	2,5	1,4	1,8	4,1	5,4	16,8	14,6	14,9	13,5	7,3	6,8	4,8	4,0	100,0
Brindisi	1,8	1,8	1,1	1,3	3,9	4,7	17,4	14,3	14,8	13,8	6,9	8,8	5,5	3,9	100,0
BAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	1,6	2,3	0,8	1,3	3,3	3,7	15,5	12,1	14,6	14,5	8,9	8,6	7,2	5,8	100,0
Lecce	1,4	2,0	1,4	1,8	4,0	5,0	18,4	15,6	15,1	13,1	6,8	7,4	4,2	3,8	100,0
Taranto	2,1	2,5	1,6	2,1	3,3	5,3	15,8	13,4	14,3	14,4	6,9	8,4	4,9	5,1	100,0
Puglia	1,7	2,3	1,2	1,7	3,7	4,8	16,6	13,9	14,7	13,9	7,6	7,8	5,4	4,6	100,0
	2010														maggiore o uguale a 75
	0-1		2-4		5-14		15-44		45-64		65-74				
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Bari	2,1	2,4	1,4	1,8	3,5	5,1	17,2	14,3	16,2	12,6	7,2	7,0	5,2	4,0	100,0
Brindisi	1,4	1,8	1,3	1,6	4,1	5,4	17,3	14,4	14,1	13,5	7,2	9,3	4,4	4,2	100,0
BAT	1,9	2,1	1,7	2,0	5,2	6,6	14,9	13,4	16,4	14,3	6,8	6,7	4,4	3,7	100,0
Foggia	1,5	1,9	0,9	1,3	3,2	4,1	14,9	13,0	14,6	13,3	8,8	9,0	7,7	5,9	100,0
Lecce	1,8	1,8	1,2	1,8	4,2	5,1	18,3	15,5	15,4	12,9	6,7	7,8	4,1	3,5	100,0
Taranto	1,5	2,6	1,6	2,1	3,4	5,0	15,8	13,1	14,1	14,8	7,6	8,1	5,3	5,0	100,0
Puglia	1,7	2,1	1,2	1,7	3,7	5,0	16,4	13,9	15,1	13,4	7,6	8,1	5,5	4,6	100,0

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

Tav. A12 - Distribuzione del valore e del numero di ricoveri fuori regione, per provincia di origine e regione accettante. Ripartizioni geografiche. 2008-2010. V.A. e %.

Distribuzione valore dei ricoveri. V.A. euro (.,000).												
Prov. di origine	ITALIA NORD-OCCIDENTALE											
	PIEMONTE			VALLE DAOSTA			LIGURIA			LOMBARDIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	1.852	1.936	1.287	11	26	8	3.123	3.223	1.482	14.921	13.652	10.280
Brindisi	833	863	739	1	14	5	711	853	702	5.835	6.020	4.963
BAT	-	-	1.161	-	-	7	-	-	1.095	-	-	4.236
Foggia	1.922	2.122	2.266	9	7	16	1.267	962	545	10.649	10.114	9.497
Lecce	1.466	1.414	1.434	8	7	0	1.664	1.221	1.365	10.357	11.716	10.313
Taranto	1.316	1.225	1.304	13	12	15	825	748	1.038	7.650	8.384	7.724
Puglia	7.389	7.559	8.191	43	65	52	7.589	7.007	6.227	49.411	49.886	47.012
Distribuzione valore del numero dei i ricoveri. V.A.												
Prov. di origine	ITALIA NORD-OCCIDENTALE											
	PIEMONTE			VALLE DAOSTA			LIGURIA			LOMBARDIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	448	399	285	5	10	3	754	768	452	3333	2965	2206
Brindisi	188	232	185	1	5	3	237	243	254	1311	1330	1236
BAT	-	-	203	-	-	3	-	-	220	-	-	981
Foggia	476	488	490	3	3	6	316	295	227	2297	2087	1949
Lecce	390	404	350	4	3	0	486	422	435	2653	2648	2520
Taranto	268	296	274	7	4	5	337	327	358	1765	1776	1747
Puglia	1.770	1.819	1.787	20	25	20	2.130	2.055	1.946	11.359	10.806	10.639
Distribuzione valore dei ricoveri. %												
Prov. di origine	ITALIA NORD-OCCIDENTALE											
	PIEMONTE			VALLE DAOSTA			LIGURIA			LOMBARDIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	25,1	25,6	15,7	26,1	39,3	16,0	41,1	46,0	23,8	30,2	27,4	21,9
Brindisi	11,3	11,4	9,0	2,4	22,1	10,4	9,4	12,2	11,3	11,8	12,1	10,6
BAT	-	-	14,2	-	-	13,2	-	-	17,6	-	-	9,0
Foggia	26,0	28,1	27,7	20,5	10,0	31,4	16,7	13,7	8,8	21,6	20,3	20,2
Lecce	19,8	18,7	17,5	19,8	10,7	0,0	21,9	17,4	21,9	21,0	23,5	21,9
Taranto	17,8	16,2	15,9	31,3	17,9	29,0	10,9	10,7	16,7	15,5	16,8	16,4
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Distribuzione valore del numero dei i ricoveri. %												
Prov. di origine	ITALIA NORD-OCCIDENTALE											
	PIEMONTE			VALLE DAOSTA			LIGURIA			LOMBARDIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	25,3	21,9	15,9	25,0	40,0	15,0	35,4	37,4	23,2	29,3	27,4	20,7
Brindisi	10,6	12,8	10,4	5,0	20,0	15,0	11,1	11,8	13,1	11,5	12,3	11,6
BAT	0,0	0,0	11,4	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0	9,2
Foggia	26,9	26,8	27,4	15,0	12,0	30,0	14,8	14,4	11,7	20,2	19,3	18,3
Lecce	22,0	22,2	19,6	20,0	12,0	0,0	22,8	20,5	22,4	23,4	24,5	23,7
Taranto	15,1	16,3	15,3	35,0	16,0	25,0	15,8	15,9	18,4	15,5	16,4	16,4
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

&gt; segue

Distribuzione valore dei ricoveri. V.A. euro (.000).																
ITALIA NORD-ORIENTALE																
Prov. di origine	PROV.AUT. BOLZANO			PROV.AUT. TRENTO			VENETO			FRIULI VENEZIA GIULIA			EMILIA ROMAGNA			
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Bari	141	105	85	180	130	207	3.719	3.759	2.916	1.197	810	837	10.185	11.865	8.765	
Brindisi	26	10	35	98	44	92	1.262	1.552	1.320	224	245	252	5.336	4.905	4.805	
BAT	-	-	30	-	-	-	-	-	575	-	-	-	-	-	2.930	
Foggia	73	64	51	113	145	148	1.920	1.733	1.369	240	249	238	13.215	12.633	12.127	
Lecce	60	72	67	96	118	121	2.703	2.784	2.962	586	403	362	10.329	10.486	9.814	
Taranto	35	40	83	39	119	82	1.750	2.471	2.599	268	382	332	6.760	6.856	6.549	
Puglia	336	290	351	526	555	650	11.355	12.300	11.741	2.517	2.089	2.022	45.826	46.744	44.992	
Distribuzione valore del numero dei ricoveri. V.A.																
ITALIA NORD-ORIENTALE																
Prov. di origine	PROV.AUT. BOLZANO			PROV.AUT. TRENTO			VENETO			FRIULI VENEZIA GIULIA			EMILIA ROMAGNA			
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Bari	62	47	36	60	41	50	902	937	774	221	170	176	2347	2380	1795	
Brindisi	8	5	14	30	16	31	363	379	375	76	71	86	1157	1092	1163	
BAT	-	-	11	-	-	-	-	-	168	-	-	-	-	-	700	
Foggia	24	28	18	34	38	46	517	438	425	61	76	74	3028	2912	2753	
Lecce	28	25	19	40	41	34	840	835	820	150	145	132	2687	2490	2651	
Taranto	18	15	23	17	36	23	522	514	522	111	96	105	1639	1615	1613	
Puglia	140	120	121	181	172	184	3.144	3.103	3.084	619	558	573	10.858	10.489	10.675	
Distribuzione valore dei ricoveri. %																
ITALIA NORD-ORIENTALE																
Prov. di origine	PROV.AUT. BOLZANO			PROV.AUT. TRENTO			VENETO			FRIULI VENEZIA GIULIA			EMILIA ROMAGNA			
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Bari	42,2	36,2	24,3	34,3	23,4	31,9	32,7	30,6	24,8	47,6	38,8	41,4	22,2	25,4	19,5	
Brindisi	7,7	3,3	10,0	18,6	8,0	14,1	11,1	12,6	11,2	8,9	11,7	12,4	11,6	10,5	10,7	
BAT	-	-	8,5	-	-	-	-	-	4,9	-	-	-	-	-	6,5	
Foggia	21,8	22,0	14,6	21,4	26,1	22,8	16,9	14,1	11,7	9,6	11,9	11,8	28,8	27,0	27,0	
Lecce	17,9	24,8	19,2	18,3	21,2	18,7	23,8	22,6	25,2	23,3	19,3	17,9	22,5	22,4	21,8	
Taranto	10,6	13,8	23,5	7,4	21,4	12,6	15,4	20,1	22,1	10,7	18,3	16,4	14,8	14,7	14,6	
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Distribuzione valore del numero dei ricoveri. %																
ITALIA NORD-ORIENTALE																
Prov. di origine	PROV.AUT. BOLZANO			PROV.AUT. TRENTO			VENETO			FRIULI VENEZIA GIULIA			EMILIA ROMAGNA			
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Bari	44,3	39,2	29,8	33,1	23,8	27,2	28,7	30,2	25,1	35,7	30,5	30,7	21,6	22,7	16,8	
Brindisi	5,7	4,2	11,6	16,6	9,3	16,8	11,5	12,2	12,2	12,3	12,7	15,0	10,7	10,4	10,9	
BAT	-	-	9,1	-	-	-	-	-	5,4	-	-	-	-	-	6,6	
Foggia	17,1	23,3	14,9	18,8	22,1	25,0	16,4	14,1	13,8	9,9	13,6	12,9	27,9	27,8	25,8	
Lecce	20,0	20,8	15,7	22,1	23,8	18,5	26,7	26,9	26,6	24,2	26,0	23,0	24,7	23,7	24,8	
Taranto	12,9	12,5	19,0	9,4	20,9	12,5	16,6	16,6	16,9	17,9	17,2	18,3	15,1	15,4	15,1	
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

&gt; segue

Distribuzione valore dei ricoveri. V.A. euro (,000).												
Prov. di origine	CENTRO											
	MARCHE			TOSCANA			UMBRIA			LAZIO		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	1.645	1.600	1.582	3.562	3.787	3.046	2.222	2.234	1.461	8.154	9.027	6.624
Brindisi	492	680	448	1.602	1.885	1.690	377	287	379	2.461	2.735	2.543
BAT	-	-	527	-	-	1.373	-	-	447	-	-	2.771
Foggia	2.789	2.985	2.674	2.259	2.500	2.733	607	354	493	6.139	6.184	6.957
Lecce	796	1.088	830	2.943	2.914	3.189	770	862	752	6.203	6.437	6.603
Taranto	652	699	850	2.236	2.135	2.185	690	612	499	5.857	6.737	5.468
Puglia	6.375	7.052	6.912	12.603	13.219	14.215	4.667	4.349	4.030	28.815	31.121	30.966

Distribuzione valore del numero dei ricoveri. V.A.												
Prov. di origine	CENTRO											
	MARCHE			TOSCANA			UMBRIA			LAZIO		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	542	532	615	1306	1175	1060	666	551	301	3592	3511	2386
Brindisi	181	190	162	521	556	562	131	107	121	937	976	920
BAT	-	-	190	-	-	360	-	-	136	-	-	1003
Foggia	921	883	800	723	822	860	175	107	100	2321	2366	2330
Lecce	281	333	256	1189	1146	1089	318	277	257	2408	2321	2333
Taranto	190	234	264	845	817	759	166	172	155	2345	2309	1938
Puglia	2.115	2.172	2.287	4.584	4.516	4.690	1.456	1.214	1.070	11603	11483	10910

Distribuzione valore dei ricoveri. %												
Prov. di origine	CENTRO											
	MARCHE			TOSCANA			UMBRIA			LAZIO		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	25,8	22,7	22,9	28,3	28,6	21,4	47,6	51,4	36,2	28,3	29,0	21,4
Brindisi	7,7	9,6	6,5	12,7	14,3	11,9	8,1	6,6	9,4	8,5	8,8	8,2
BAT	-	-	7,6	-	-	9,7	-	-	11,1	-	-	8,9
Foggia	43,8	42,3	38,7	17,9	18,9	19,2	13,0	8,2	12,2	21,3	19,9	22,5
Lecce	12,5	15,4	12,0	23,4	22,0	22,4	16,5	19,8	18,7	21,5	20,7	21,3
Taranto	10,2	9,9	12,3	17,7	16,1	15,4	14,8	14,1	12,4	20,3	21,6	17,7
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Distribuzione valore del numero dei ricoveri. %												
Prov. di origine	CENTRO											
	MARCHE			TOSCANA			UMBRIA			LAZIO		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	25,6	24,5	26,9	28,5	26,0	22,6	45,7	45,4	28,1	31,0	30,6	21,9
Brindisi	8,6	8,7	7,1	11,4	12,3	12,0	9,0	8,8	11,3	8,1	8,5	8,4
BAT	-	-	8,3	-	-	7,7	-	-	12,7	-	-	9,2
Foggia	43,5	40,7	35,0	15,8	18,2	18,3	12,0	8,8	9,3	20,0	20,6	21,4
Lecce	13,3	15,3	11,2	25,9	25,4	23,2	21,8	22,8	24,0	20,8	20,2	21,4
Taranto	9,0	10,8	11,5	18,4	18,1	16,2	11,4	14,2	14,5	20,2	20,1	17,8
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

&gt; segue

Distribuzione valore dei ricoveri. V.A. euro (,000).															
Prov. di origine	MERIDIONE														
	CAMPANIA			ABRUZZO			MOLISE			BASILICATA			CALABRIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	1.469	996	1.089	2.700	2.876	1.565	522	669	278	6.987	7.938	4.990	563	546	292
Brindisi	362	343	344	346	508	397	117	200	161	360	315	289	96	132	69
BAT	-	-	667	-	-	554	-	-	50	-	-	-	-	-	9
Foggia	2.880	2.993	2.377	8.475	7.464	5.476	9.165	8.807	8.562	2.188	1.811	1.987	360	81	55
Lecce	723	644	633	661	431	444	193	224	230	375	459	390	187	176	161
Taranto	758	907	1.015	1.023	694	605	302	257	205	3.895	3.799	3.556	307	571	375
Puglia	6.192	5.882	6.125	13.205	11.973	9.043	10.300	10.158	9.487	13.805	14.321	11.212	1.514	1.506	960
Distribuzione valore del numero dei ricoveri. V.A.															
Prov. di origine	MERIDIONE														
	CAMPANIA			ABRUZZO			MOLISE			BASILICATA			CALABRIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	618	434	423	1049	1112	732	165	151	89	3157	3222	1935	190	189	143
Brindisi	167	148	128	130	145	157	49	39	42	135	139	129	55	40	27
BAT	-	-	189	-	-	174	-	-	18	-	-	-	-	-	5
Foggia	1126	964	887	2571	2136	1604	3534	3280	3179	719	654	658	44	30	27
Lecce	249	265	289	218	190	179	61	61	66	133	131	138	83	71	61
Taranto	331	388	391	281	200	198	99	81	63	1816	1690	1484	115	97	126
Puglia	2.491	2.199	2.307	4.249	3.783	3.044	3.908	3.612	3.457	5.960	5.836	4.344	487	427	389
Distribuzione valore dei ricoveri. %															
Prov. di origine	MERIDIONE														
	CAMPANIA			ABRUZZO			MOLISE			BASILICATA			CALABRIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	23,7	16,9	17,8	20,4	24,0	17,3	5,1	6,6	2,9	50,6	55,4	44,5	37,2	36,3	30,4
Brindisi	5,8	5,8	5,6	2,6	4,2	4,4	1,1	2,0	1,7	2,6	2,2	2,6	6,3	8,7	7,1
BAT	-	-	10,9	-	-	6,1	-	-	0,5	-	-	-	-	-	0,9
Foggia	46,5	50,9	38,8	64,2	62,3	60,6	89,0	86,7	90,3	15,9	12,6	17,7	23,8	5,4	5,7
Lecce	11,7	10,9	10,3	5,0	3,6	4,9	1,9	2,2	2,4	2,7	3,2	3,5	12,4	11,7	16,8
Taranto	12,2	15,4	16,6	7,7	5,8	6,7	2,9	2,5	2,2	28,2	26,5	31,7	20,3	38,0	39,0
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Distribuzione valore del numero dei ricoveri. %															
Prov. di origine	MERIDIONE														
	CAMPANIA			ABRUZZO			MOLISE			BASILICATA			CALABRIA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	24,8	19,7	18,3	24,7	29,4	24,0	4,2	4,2	2,6	53,0	55,2	44,5	39,0	44,3	36,8
Brindisi	6,7	6,7	5,5	3,1	3,8	5,2	1,3	1,1	1,2	2,3	2,4	3,0	11,3	9,4	6,9
BAT	-	-	-	-	-	5,7	-	-	0,5	-	-	-	-	-	1,3
Foggia	45,2	43,8	38,4	60,5	56,5	52,7	90,4	90,8	92,0	12,1	11,2	15,1	9,0	7,0	6,9
Lecce	10,0	12,1	12,5	5,1	5,0	5,9	1,6	1,7	1,9	2,2	2,2	3,2	17,0	16,6	15,7
Taranto	13,3	17,6	16,9	6,6	5,3	6,5	2,5	2,2	1,8	30,5	29,0	34,2	23,6	22,7	32,4
Puglia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

&gt; segue

Distribuzione valore dei ricoveri. V.A. euro (.000).						
Prov. di origine	ITALIA INSULARE					
	SICILIA			SARDEGNA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	352	449	327	280	56	65
Brindisi	165	62	108	19	18	16
BAT	-	-	-	-	-	12
Foggia	168	82	78	22	42	18
Lecce	165	166	141	28	39	24
Taranto	278	349	310	29	76	43
<i>Puglia</i>	<i>1.128</i>	<i>1.108</i>	<i>964</i>	<i>377</i>	<i>231</i>	<i>177</i>
Distribuzione valore del numero dei i ricoveri. V.A.						
Prov. di origine	ITALIA INSULARE					
	SICILIA			SARDEGNA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	172	148	132	50	30	32
Brindisi	69	36	40	8	10	7
BAT	-	-	-	-	-	6
Foggia	65	44	48	9	16	13
Lecce	80	68	72	18	12	15
Taranto	74	101	70	17	30	20
<i>Puglia</i>	<i>460</i>	<i>397</i>	<i>362</i>	<i>102</i>	<i>98</i>	<i>93</i>
Distribuzione valore dei ricoveri. %						
Prov. di origine	ITALIA INSULARE					
	SICILIA			SARDEGNA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	31,2	40,5	33,9	74,1	24,4	36,5
Brindisi	14,6	5,6	11,2	5,1	7,6	9,0
BAT	-	-	-	-	-	6,5
Foggia	14,9	7,4	8,1	5,7	18,1	10,3
Lecce	14,6	15,0	14,6	7,5	16,8	13,4
Taranto	24,6	31,5	32,2	7,6	33,1	24,2
<i>Puglia</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Distribuzione valore del numero dei ricoveri. %						
Prov. di origine	ITALIA INSULARE					
	SICILIA			SARDEGNA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bari	37,4	37,3	36,5	49,0	30,6	34,4
Brindisi	15,0	9,1	11,0	7,8	10,2	7,5
BAT	-	-	-	-	-	6,5
Foggia	14,1	11,1	13,3	8,8	16,3	14,0
Lecce	17,4	17,1	19,9	17,6	12,2	16,1
Taranto	16,1	25,4	19,3	16,7	30,6	21,5
<i>Puglia</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Sistema informativo regionale (SISR) – ARES Puglia. Elaborazioni IPRES (2012)

## 11.

# Dinamiche e struttura del sistema scolastico e dell'offerta formativa

*Ferri Valentina\**, *Gemma Maria Rosaria\*\**, *Palmisano Leonardo\*\*\**

**Sommario:** 1. Il primo ciclo d'istruzione in Puglia durante l'anno scolastico 2012-2013; 2. Il riordino del secondo ciclo, la nuova offerta formativa in Puglia; 3. L'orientamento degli studenti pugliesi dopo la riforma della secondaria superiore; 4. Dispersione scolastica; 5. Le best practice pugliesi: diritti a scuola e interventi per l'edilizia scolastica; 6. Il sistema d'istruzione e formazione tecnica superiore: dall'istituzione all'attuale assetto in Italia e in Puglia; 7. Conclusioni; Bibliografia.

### **1. Il primo ciclo d'istruzione in Puglia durante l'anno scolastico 2012-2013**

L'assetto ordinamentale dell'istruzione e della formazione ha subito negli ultimi anni notevoli cambiamenti che hanno riguardato sia il primo sia il secondo ciclo. Sulla base della legge n.111/2011<sup>1</sup> che ha introdotto l'obbligatorietà<sup>2</sup> dell'aggregazione delle scuole del primo ciclo in istituti comprensivi, è stata attuata in Puglia una riorganizzazione radicale dell'assetto che ha portato alla riduzione di 194 scuole. Si è dunque privilegiato un percorso formativo di più ampio respiro racchiudendo in una minore quantità di istituzioni scolastiche scuole dell'infanzia, scuole primarie e secondarie di primo grado. Tali mutamenti determinano una certa difficoltà nella comparazione dei dati inerenti

---

\* Membro del comitato di coordinamento dell'Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia.

\*\* Dirigente del Servizio Scuola, Università e Ricerca-Regione Puglia.

\*\*\* Membro del comitato di coordinamento dell'Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia.

<sup>1</sup> La legge n.111/2011-Disposizioni urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e relativa al dimensionamento scolastico - stabilisce che "per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche".

<sup>2</sup> In parte modificata con sentenza della corte costituzionale n.147 del 4 Giugno 2012.

gli anni più recenti, in tal senso si propone un'analisi che descriva dettagliatamente l'assetto del primo ciclo in Puglia nell'anno scolastico 2012/2013.

Attualmente la Puglia presenta 454 istituzioni del primo ciclo e 2.158 plessi, con un totale di 420.952 alunni, la cui media per istituzione è di 927. Il maggior numero di istituzioni del primo ciclo (Tab.1) è presente a Bari in cui si rilevano 132 autonomie. Brindisi, con 41 istituzioni presenta, invece, il numero inferiore tra tutte le province. Osservando il numero dei plessi, si comprende come la provincia di Bari sia immediatamente seguita da Lecce, poco distante in tal senso dal capoluogo pugliese probabilmente per questioni di frammentarietà di quest'ultima a livello territoriale. L'elevato numero di comuni porta infatti a dover prevedere necessariamente un maggior numero di sedi dislocate sul territorio, che, tuttavia, risultano avere meno studenti in media per plesso rispetto alla quantità riguardante l'intera regione.

Tab. 1 – Istituzioni, alunni e plessi del primo ciclo, anno scolastico 2012-2013

	N° istituzioni I ciclo	N° plessi istituzioni I ciclo	N° alunni istituzioni I ciclo	Alunni in media per istituzione	Alunni in media per plesso
<b>BARI</b>	132	580	129.983	985	224
<b>BAT</b>	46	172	44.375	965	258
<b>BRINDISI</b>	41	231	40.513	988	175
<b>FOGGIA</b>	82	374	67.296	821	180
<b>LECCE</b>	90	512	77.523	861	151
<b>TARANTO</b>	63	289	61.262	972	212
<b>PUGLIA</b>	<b>454</b>	<b>2.158</b>	<b>420.952</b>	<b>927</b>	<b>195</b>

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Analizzando i dati disaggregati delle istituzioni in plessi per ogni grado (Tab.2), per ciò che riguarda il primo ciclo emerge che la provincia di Bari fa da capofila con le scuole dell'infanzia ed elementari, rispettivamente 285 e 198 plessi. Le scuole medie inferiori invece risultano essere presenti in maggior numero nel territorio leccese. La Bat presenta un numero inferiore di plessi per ambo le tipologie di scuola.

Per ciò che concerne la popolazione studentesca, si evince come all'interno del primo ciclo il numero più elevato di alunni sia presente a Bari (Fig.1), seguono nell'ordine Lecce, Foggia, Taranto, Bat e Brindisi. Tale ordine rimane ugualmente valido per il numero di alunni nelle scuole elementari e nelle scuole medie inferiori. Per le scuole dell'infanzia c'è un'inversione in graduatoria tra Foggia e Taranto.

In provincia di Taranto si registra il numero medio più elevato di bambini nelle scuole dell'infanzia (Fig.2): 116 alunni per plesso. Per la scuola elementa-

re è la BAT a presentare la media di alunni più elevata, gli stessi edifici ospitano 369 alunni in media, lo stesso dicasi per la scuola media inferiore in cui la media è di 492 alunni per plesso. I valori più bassi si rilevano per Lecce, in cui, dunque, si può ritenere che i plessi scolastici ospitano mediamente un numero inferiore di studenti.

Tab. 2 – Plessi scolastici e alunni per grado, anno scolastico 2012-2013.

	Plessi scuola infanzia	Plessi scuola elementari	Plessi scuola medie I grado	Alunni scuola infanzia	Alunni scuola elementari	Alunni scuola medie I gr.	Media alunni scuola infanzia	Media alunni scuola elementari	Media alunni scuola, medie I grado	Totale alunni
<b>BARI</b>	285	198	97	28.697	60.659	40.627	100,69	306,36	418,84	129.983
<b>BAT</b>	86	57	29	9.049	21.047	14.279	105,22	369,25	492,38	44.375
<b>BRINDISI</b>	120	74	37	9.725	18.242	12.546	81,04	246,51	339,08	40.513
<b>FOGGIA</b>	159	131	84	13.550	31.263	22.483	85,22	238,65	267,65	67.296
<b>LECCE</b>	216	179	117	17.471	35.853	24.199	80,88	200,30	206,83	77.523
<b>TARANTO</b>	127	100	62	14.742	28.052	18.468	116,08	280,52	297,87	61.262
<b>PUGLIA</b>	<b>993</b>	<b>739</b>	<b>426</b>	<b>93.234</b>	<b>195.116</b>	<b>132.602</b>	<b>93,89</b>	<b>264,03</b>	<b>311,27</b>	<b>420.952</b>

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Fig. 1 – Alunni per ogni grado del primo ciclo, livello provinciale\*

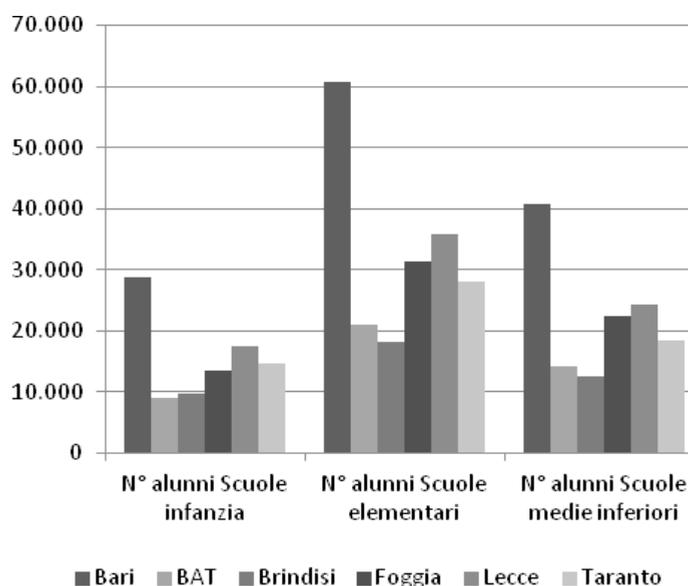
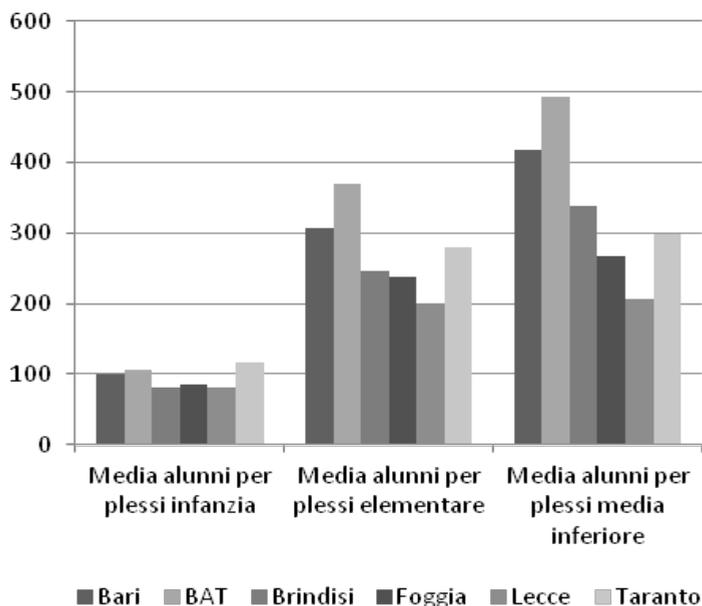


Fig. 2 – Media di alunni per ogni grado del primo ciclo, livello provinciale\*



Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

\*Dati dell'ANNO SCOLASTICO 2012/2013, organico di fatto rilevato a Novembre dall'U.S.R.

## 2. Il riordino del secondo ciclo, la nuova offerta formativa in Puglia

Con i D.P.R. 15 marzo 2010 n° 87, n° 88 e n° 89, in attuazione del piano programmatico ex.art. 64 del Decreto legge 112/2008 (convertito in legge 133/2008), è stata avviata la riforma ordinamentale degli istituti d'istruzione secondaria superiore (istituti professionali, tecnici e licei) sulla base delle seguenti linee d'indirizzo:

- la semplificazione dei piani di studio, per operare un riordino delle sperimentazioni esistenti;
- la riduzione dell'orario settimanale delle lezioni;
- l'obiettivo di fornire agli studenti competenze spendibili per l'inserimento nel mondo del lavoro e per il passaggio ai livelli superiori di istruzione.

Attualmente il secondo ciclo presenta le seguenti possibilità di offerta formativa, schematizzata in figura 3. I Licei presentano sei indirizzi; gli istituti tecnici sono articolati in due settori: Economico con due indirizzi e Tecnologico con nove indirizzi; gli istituti professionali si dividono in due settori: il primo dei "Servizi", al cui interno sono presenti quattro indirizzi e il secondo "Industrie e artigianato" al cui interno sono presenti due indirizzi.

Fig. 3 – Assetto offerta formativa del secondo ciclo, come disciplinata dopo il riordino.

LICEI	
1 - Artistico	
2 - Classico	
3 - Linguistico	
4 - Musicale e coreutico	
5 - Scientifico	
6 - Delle scienze umane	
ISTITUTI TECNICI	
SETTORE Economico	SETTORE Tecnologico
1 - Amministrazione, finanza e marketing	1 - Agraria, agroalimentare e agroindustria
2 - Turismo	2 - Chimica, materiali e biotecnologie
	3 - Costruzioni, ambiente e territorio
	4 - Elettronica ed elettrotecnica
	5 - Grafica e comunicazione
	6 - Informatica e telecomunicazioni
	7 - Meccanica, mecatronica energia
	8 - Sistema moda
	9 - Trasporti e logistica
ISTITUTI PROFESSIONALI	
SETTORE Servizi	SETTORE Industrie e artigianato
1 - Commerciali	1 - Produzioni industriali e artigianali
2 - Per l'enogastronomia e ospitalità alberghiera	2 - Manutenzione e assistenza tecnica
3 - Servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale	
4 - Servizi socio-sanitari	

Nell'anno scolastico 2012/2013 in Puglia si contano 236 istituzioni del secondo ciclo (Tab. 3) con ben 587 plessi, la provincia con il maggior numero di istituzioni è Bari, in cui se ne rilevano 72, seconda in graduatoria è Lecce con 46 istituzioni, ultima è Brindisi con 22. Quest'ultima provincia tuttavia possiede in media 2,8 sedi per ogni istituzione, si deduce così una certa presenza sul territorio di diverse sedi, che ospitano i quasi 21.000 studenti. Foggia con 2,7 plessi in media per istituzione, risulta anch'essa avere più sedi per istituto. Per ciò che concerne il numero di alunni, si evidenziano in maggior numero le province di Bari e di Lecce, la prima con 69.502, seguita da 41.644 alunni nelle scuole leccesi<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ogni considerazione riguardante il rapporto tra numerosità del secondo ciclo e condizioni demografiche, non può essere effettuata, non avendo a disposizione informazioni anagrafiche che facciano comprendere se la numerosità varia nel secondo ciclo per un maggiore o minore abbandono degli studi prematuro da parte degli studenti. Tali considerazioni, si sarebbero potute fare con maggiore certezza avendo i dati dell'Anagrafe degli studenti, i quali per il momento non sono disponibili, tuttavia, per un approfondimento sul tema, si rimanda al par. 4 che tratterà della dispersione scolastica.

Tab. 3 – Numero istituzioni, numero plessi e numero alunni del secondo ciclo

	N° istituzioni	N° plessi	N° alunni
<b>BARI</b>	72	166	69.502
<b>BAT</b>	24	55	20.210
<b>BRINDISI</b>	22	62	20.602
<b>FOGGIA</b>	39	104	34.149
<b>LECCE</b>	46	117	41.644
<b>TARANTO</b>	33	83	30.208
<b>PUGLIA</b>	<b>236</b>	<b>587</b>	<b>216.315</b>

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

In provincia di Bari, nonostante i licei siano 39 e rappresentino la tipologia più numerosa di istituzioni, seguiti dai tecnici e dai professionali, si rivelano più numerose le sedi degli istituti tecnici (Tab.4). In provincia di BAT sono invece gli istituti professionali a presentare un numero maggiore di plessi, con un numero medio di alunni per istituzione e per plesso più elevato degli istituti tecnici e dei licei (Fig.3). Anche nel caso di Brindisi, il numero di plessi più elevato riguarda gli istituti professionali e la media di alunni all'interno degli stessi e delle istituzioni, come nel caso precedentemente citato, risulta molto elevato.

In provincia di Foggia sono presenti in prevalenza i licei ma, in maggior misura, risultano dislocate sul territorio le sedi degli istituti tecnici, i quali hanno all'interno della provincia la media più elevata di studenti per istituzione.

La provincia di Lecce è l'unica in cui tra i tecnici e i licei c'è un divario in valore assoluto di quasi 8.000 studenti, con 35 istituzioni e 44 plessi, tale tipologia di scuola contiene 571 studenti per istituzione e poco meno per plesso.

Nel caso di Taranto si rileva una grande importanza dei licei in cui si contano mediamente 781 studenti circa per istituzione, il numero più elevato in tutta la regione, che indica una forte concentrazione all'interno dei sedici licei presenti sul territorio.

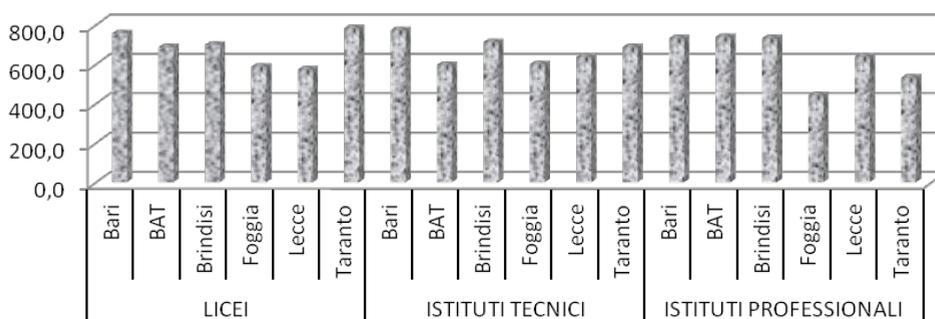
Va inoltre specificato che è presumibile una maggiore coincidenza tra plessi e istituzioni liceali, in quanto questi ultimi necessitano di spazi meno ampi per laboratori e attrezzature, diversamente dai tecnici e dai professionali, che si propongono di erogare una formazione più vicina e immediatamente spendibile nel mondo del lavoro.

Tab. 4 – N° istituzioni e plessi, media di alunni frequentanti e totale alunni, per tipologia di scuola, livello provinciale, anno scolastico 2012-2013.

Provincia	Tipo istituto	N° istituzioni	N° plessi	Media alunni per istituzione	Media alunni per plesso	Totale alunni
<b>Bari</b>	LICEI	39	47	756,0	627,3	29.485
	IST. TECNICI	32	73	771,6	338,2	24.690
	IST. PROFESSIONALI	21	46	729,9	333,2	15.327
<b>BAT</b>	LICEI	12	15	684,8	547,8	8.217
	IST. TECNICI	9	18	595,1	297,6	5.356
	IST. PROFESSIONALI	9	22	737,4	301,7	6.637
<b>Brindisi</b>	LICEI	11	16	697,2	479,3	7.669
	IST. TECNICI	11	26	711,2	300,9	7.823
	IST. PROFESSIONALI	7	20	730,0	255,5	5.110
<b>Foggia</b>	LICEI	27	36	586,3	439,7	15.830
	IST. TECNICI	21	47	598,9	267,6	12.577
	IST. PROFESSIONALI	13	21	441,7	273,4	5.742
<b>Lecce</b>	LICEI	35	44	571,4	454,5	19.998
	IST. TECNICI	19	35	635,7	345,1	12.079
	IST. PROFESSIONALI	15	38	637,8	251,8	9.567
<b>Taranto</b>	LICEI	16	20	781,7	625,4	12.507
	IST. TECNICI	15	33	685,1	311,4	10.277
	IST. PROFESSIONALI	14	30	530,3	247,5	7.424

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

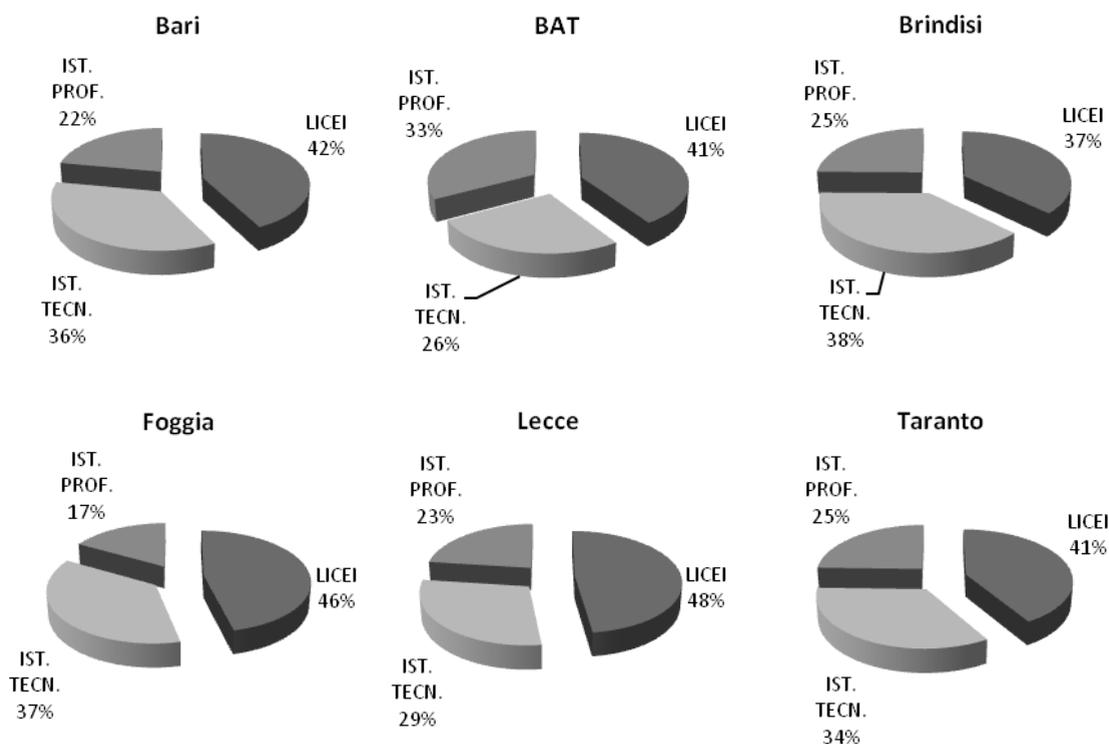
Fig. 3 – Media di alunni per istituzione, per tipologia di scuola, livello provinciale, anno scolastico 2012-2013.



Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Nell'ambito di tutte le province emerge un dato comune (Fig.3): i licei rappresentano la scuola con maggiore utenza, concentrandosi dal 37% al 48% degli studenti di ogni provincia, eccetto Brindisi, dove gli istituti più frequentati sono i tecnici anche se si differenziano di un solo punto percentuale rispetto ai licei. Nelle restanti province i tecnici sono la seconda scuola maggiormente frequentata e i professionali la terza, eccetto che nella provincia di Barletta-Andria-Trani, in cui l'ordine è invertito.

Fig. 4 – Percentuale degli alunni frequentanti per tipologia di scuola superiore, livello provinciale, anno scolastico 2012-2013.



Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

I dati fin qui commentati rappresentano la totalità degli alunni nelle scuole senza alcuna suddivisione tra le classi; per avere maggior contezza degli orientamenti degli alunni si propone, nel paragrafo successivo, un'analisi inerente gli alunni frequentanti la prima classe, al fine di esaminare gli andamenti e l'orientamento degli studenti negli ultimi tre anni.

### 3. L'orientamento degli studenti pugliesi dopo la riforma della secondaria superiore

Per poter avere un'adeguata misura delle scelte degli studenti al primo anno, si è analizzata la situazione delle prime classi per indirizzo dall'anno scolastico 2010-2011 all'anno scolastico 2012-2013, considerando dunque il periodo successivo al riordino nella sua totalità. Il trend dei frequentanti il primo anno della secondaria di secondo grado in Puglia negli ultimi tre anni ci consente di tracciare un primo bilancio degli effetti della riforma sugli orientamenti delle famiglie e degli studenti. Peraltro, analizzando solo ed esclusivamente ciò che accade al primo anno, si evita di incorrere in interpretazioni errate, supponendo che nel primo quadrimestre del primo anno ci sia ancora una bassa dispersione. Complessivamente il numero dei frequentanti il primo anno passa da 47.640 nell'anno scolastico 2010-2011 a 48.621 nell'anno scolastico 2012-2013.

Tab. 5 - Alunni frequentanti il primo anno per tipologia di scuola

SCUOLE SECONDARIE II GRADO	2010-2011	2011-2012	2012-2013
<b>Licei</b>	21.285	21.648	20.359
<b>Istituti tecnici</b>	14.386	15.627	15.699
<b>Istituti professionali</b>	11.969	12.451	12.563
<b>TOTALE</b>	<b>47.640</b>	<b>49.726</b>	<b>48.621</b>

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

I frequentanti il primo anno dei licei diminuiscono nel triennio considerato, mentre aumentano i frequentanti dei tecnici e dei professionali. È tuttavia interessante scendere nel dettaglio dei singoli settori e indirizzi.

Nei licei si registra un calo dei frequentanti il primo anno nel Classico, nello Scientifico e nelle Scienze Umane. Aumentano gli studenti al primo anno negli altri licei.

Tab. 6 – Alunni frequentanti il primo anno nei licei per tipologia di indirizzo

LICEI	2010-2011	2011-2012	2012-2013
<b>Artistico</b>	1.348	1.626	1.511
<b>Classico</b>	3.633	3.407	3.134
<b>Linguistico</b>	2.393	2.717	2.740
<b>Musicale e coreutico</b>	77	129	206
<b>Scientifico</b>	10.412	10.327	9.575
<b>Scienze umane</b>	3.422	3.442	3.193
<b>TOTALE LICEI</b>	<b>21.285</b>	<b>21.648</b>	<b>20.359</b>

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Negli istituti tecnici si verifica un calo dei frequentanti il primo anno nel settore economico e un aumento nel settore tecnologico. Rispetto a quest'ultimo settore, si registra un aumento degli iscritti a Chimica, Materiali e Biotecnologie; ad Elettronica ed Elettrotecnica; a Grafica e Comunicazione; al Sistema della Moda e a Trasporti e Logistica. Nel settore economico l'aumento riguarda i frequentanti il primo anno nell'indirizzo Turismo.

Tab. 7 – Alunni frequentanti il primo anno negli istituti tecnici per tipologia di indirizzo

<b>ISTITUTI TECNICI</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>
<i>Agraria, agroalimentare e agroindustria</i>	422	417	373
<i>Chimica, materiali e biotecnologie</i>	787	1.126	1.215
<i>Costruzioni, ambiente e territorio</i>	1.177	1.123	1.044
<i>Elettronica ed elettrotecnica</i>	1.229	1.338	1.266
<i>Grafica e comunicazione</i>	0	121	162
<i>Informatica e telecomunicazioni</i>	1.760	2.106	2.288
<i>Meccanica mecatronica energia</i>	830	917	1.054
<i>Sistema moda</i>	0	98	70
<i>Trasporti e logistica</i>	782	783	932
<b>Totale IT (settore tecnologico)</b>	<b>6.987</b>	<b>8.029</b>	<b>8.404</b>
<i>Amministrazione finanza e marketing</i>	6.557	6.620	6.125
<i>Turismo</i>	842	978	1.170
<b>Totale IT (settore economico)</b>	<b>7.399</b>	<b>7.598</b>	<b>7.295</b>
<b>TOTALE ISTITUTI TECNICI</b>	<b>14.386</b>	<b>15.627</b>	<b>15.699</b>

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

I frequentanti il primo anno degli istituti professionali aumentano in ambo i settori (Servizi; Industria e Artigianato). Nel primo settore i frequentanti il primo anno aumentano dappertutto, salvo nei Servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale e nei Servizi commerciali. Nel secondo diminuiscono i frequentanti gli istituti professionali per Produzioni industriali e artigianali.

Tab. 8 – Alunni frequentanti il primo anno negli istituti professionali per tipologia di indirizzo

<b>ISTITUTI PROFESSIONALI</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>
<i>Enogastronomia e ospitalità alberghiera</i>	4.490	4.984	5.182
<i>Servizi commerciali</i>	2.387	2.031	1.979
<i>Servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale</i>	163	139	115
<i>Servizi socio-sanitari</i>	1.672	1.997	1.929
<b>Totale IP (settore servizi)</b>	<b>8.712</b>	<b>9.151</b>	<b>9.205</b>

<i>Manutenzione e assistenza tecnica</i>	1.948	2.035	2.111
<i>Produzioni industriali e artigianali</i>	1.309	1.265	1.247
<b>Totale IP (settore industrie e artigianato)</b>	<b>3.257</b>	<b>3.300</b>	<b>3.358</b>
<b>TOTALE ISTITUTI PROFESSIONALI</b>	<b>11.969</b>	<b>12.451</b>	<b>12.563</b>

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

#### 4. Dispersione scolastica

In Puglia sono stati attuati negli ultimi anni diversi interventi direttamente o indirettamente finalizzati a combattere l'abbandono precoce della scuola, le evasioni dall'obbligo formativo e le frequenze irregolari attraverso il rafforzamento delle competenze.

Tra tutti i gradi d'istruzione, il tasso più alto di dispersione si registra nelle scuole secondarie superiori, in cui pare che il fenomeno sia diffuso in maggior misura in alcune province e per alcune tipologie.

Mentre, per ciò che concerne il primo ciclo, non si rilevano grosse problematiche: gli abbandoni sono vicini allo 0 così come le evasioni dall'obbligo formativo e le non ammissioni agli esami, i valori leggermente più alti riguardano le non ammissioni all'anno successivo (Tab. 9).

Tab. 9 – Indicatori di dispersione nel primo ciclo, livello regionale

Puglia 2011/2012							
Primo ciclo	Abbandoni	Evasioni	Ripetenze	Frequenze irregolari	Non ammessi	Non ammessi Esami	Frequentanti/Iscritti
<b>V.a.</b>	770	432	5242	3286	6950	1581	
<b>% su iscritti</b>	0,25%	0,14%	1,69%	1,06%	2,24%	0,51%	99,22%

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

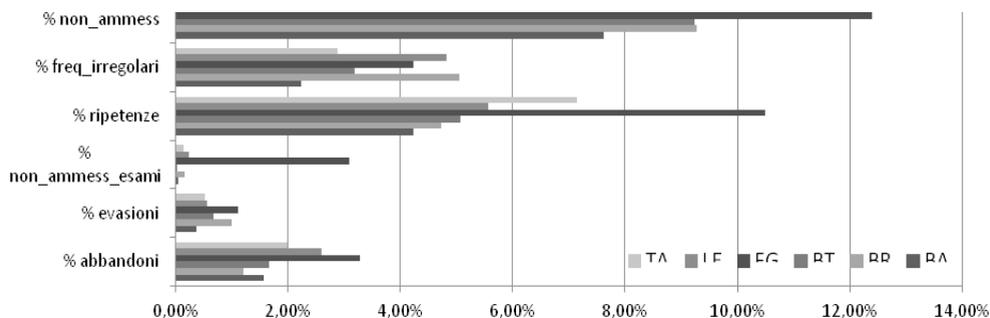
Con riferimento all'anno scolastico 2011/2012, nell'ambito del secondo ciclo, è emerso a livello regionale un rapporto frequentanti/iscritti pari al 95%. A livello provinciale, il rapporto più basso si registra a Taranto. Analizzando i vari indicatori riportati in tabella 10 (Fig.5) si rileva che gli abbandoni e le evasioni dall'obbligo formativo sono molto elevati in provincia di Foggia, così come le non ammissioni all'anno successivo e agli esami. Per le frequenze irregolari è Brindisi ad avere la peggior performance. La migliore performance si registra nel capoluogo di regione, prima tra le province per tutti gli indicatori presi in considerazione, eccetto per gli abbandoni, in cui è seconda a Brindisi.

Tab. 10 – Indicatori di dispersione, livello provinciale, valori percentuali.

Prov.	Frequentanti/ Iscritti	Abbandoni	Evasioni	Non ammessi esami	Ripetenze	Frequenze irregolari	Non ammessi
BARI	96,2%	1,56%	0,36%	0,04%	4,23%	2,23%	7,62%
BRINDISI	96,3%	1,21%	1,00%	0,17%	4,73%	5,05%	9,28%
BAT	96,8%	1,66%	0,66%	0,01%	5,06%	3,18%	9,24%
FOGGIA	95,2%	3,29%	1,12%	3,08%	10,49%	4,23%	12,40%
LECCE	95,1%	2,60%	0,55%	0,24%	5,56%	4,81%	8,40%
TARANTO	94,9%	1,98%	0,52%	0,14%	7,14%	2,87%	10,18%
PUGLIA	95,7%	1,94%	0,59%	0,36%	5,60%	3,40%	8,90%

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Fig. 5–Indicatori di dispersione, livello provinciale.



Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Potrebbe essere utile cercare di individuare quali siano le tipologie di scuole in cui le disaffezioni risultano più frequenti. Tale passaggio risulta fondamentale per conoscere e combattere il fenomeno, proprio in quanto, rispetto ai dati che saranno di seguito commentati, la dispersione pare sia particolarmente concentrata in alcune aree e in alcune tipologie di istituti.

Per ciò che concerne i Licei (Tab.11), i dati sembrano molto rassicuranti, in ogni caso, sono le ripetenze e le non ammissioni a presentare dei valori al di sopra dell'1%. A livello di ripetenze e non ammissioni, rispettivamente Taranto e Foggia mostrano i valori percentuali più elevati.

Tab. 11 – Indicatori di dispersione nei licei, livello provinciale, anno scolastico 2011-2012.

LICEI (VALORI PERCENTUALI RISPETTO AL NUMERO DI ISCRITTI)						
	Abbandoni	Evasioni	Non ammessi esami	Ripetenze	Frequenze irregolari	Non ammessi
<b>BARI</b>	0,45%	0,05%	0,00%	1,69%	1,07%	3,04%
<b>BRINDISI</b>	0,57%	0,71%	0,00%	1,04%	0,71%	3,64%
<b>BAT</b>	0,17%	0,03%	0,03%	2,32%	0,21%	2,52%
<b>FOGGIA</b>	0,60%	0,06%	0,00%	2,77%	0,98%	4,40%
<b>LECCE</b>	0,91%	0,16%	0,01%	2,30%	2,07%	3,87%
<b>TARANTO</b>	0,57%	0,17%	0,01%	3,04%	0,43%	2,87%

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Ben altri livelli (Tab.12) si riscontrano per ciò che concerne gli istituti tecnici. Le migliori performance in termini di abbandoni così come in termini di evasioni e di ripetenze si registrano nella provincia di BAT. Per ciò che riguarda le frequenze irregolari, è il capoluogo che registra il livello più basso. Le non ammissioni agli esami risultano poco significative in tutte le province, diversamente dalle non ammissioni agli anni successivi. La provincia di Foggia mostra dei valori preoccupanti: gli abbandoni maggiori nell'ambito degli istituti tecnici, quasi al 5%, le evasioni dall'obbligo formativo all'1,7% e, ancora, le ripetenze al 15% e le non ammissioni al 16,4% (una differenza maggiore del 10% tra licei e tecnici).

Tab. 12 – Indicatori di dispersione negli istituti tecnici, livello provinciale, anno scolastico 2011-2012.

ISTITUTI TECNICI (VALORI PERCENTUALI RISPETTO AL NUMERO DI ISCRITTI)						
	Abbandoni	Evasioni	Non ammessi esami	Ripetenze	Frequenze irregolari	Non ammessi
<b>BARI</b>	1,33%	0,42%	0,08%	5,66%	1,64%	9,36%
<b>BRINDISI</b>	1,27%	0,27%	0,00%	7,95%	5,11%	10,00%
<b>BAT</b>	0,87%	0,00%	0,00%	4,34%	2,74%	10,54%
<b>FOGGIA</b>	4,89%	1,69%	0,14%	14,96%	4,99%	16,41%
<b>LECCE</b>	2,14%	0,71%	0,16%	7,09%	4,31%	10,43%
<b>TARANTO</b>	2,48%	0,45%	0,28%	8,88%	3,81%	14,39%

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Come si può osservare dalla Tabella 13, sono gli istituti professionali a raccogliere il maggior numero di problematiche che compongono il quadro della dispersione, in particolare sembra che a Brindisi siano concentrate le maggio-

ri evasioni e frequenze irregolari. E' ancora una volta a Foggia che si rivelano le maggiori non ammissioni agli esami, ripetenze e non ammissioni all'anno successivo (seguita solo da Taranto); sugli abbandoni, invece, la peggiore performance è nel leccese.

Tab.13 – Indicatori di dispersione negli istituti professionali, livello provinciale, anno scolastico 2011-2012.

ISTITUTI PROFESSIONALI (VALORI PERCENTUALI RISPETTO AL NUMERO DI ISCRITTI)						
	Abbandoni	Evasioni	Non ammessi esami	Ripetenze	Freq irregolari	Non ammessi
<b>BARI</b>	4,69%	0,99%	0,05%	7,51%	6,21%	15,20%
<b>BRINDISI</b>	2,22%	2,38%	0,65%	7,14%	12,39%	18,03%
<b>BAT</b>	3,76%	1,72%	0,00%	8,54%	6,77%	16,21%
<b>FOGGIA</b>	4,88%	1,82%	11,89%	15,27%	7,87%	18,27%
<b>LECCE</b>	5,77%	0,97%	0,68%	8,70%	9,67%	12,87%
<b>TARANTO</b>	3,98%	1,22%	0,18%	12,65%	6,23%	18,72%

Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia su dati dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Le politiche di lotta alla dispersione e all'abbandono scolastico degli ultimi anni hanno prodotto risultati che allontanano la Puglia dai ritardi accumulati nel tempo. Le evasioni, per esempio, sono già vicine allo zero. Le ripetenze ed i numeri dei non ammessi ci indicano un significativo attaccamento alla scuola da parte degli studenti anche nel secondo ciclo.

Tra gli strumenti di prevenzione e contrasto della dispersione scolastico-formativa risultano centrali quelli informativi. Infatti, il miglioramento continuo della qualità del sistema e la coerenza della programmazione degli interventi passa anche attraverso l'ampliamento dei dati conoscitivi disponibili ed il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio sull'adeguatezza ed efficacia dell'offerta formativa erogata sul territorio.

L'articolo 3, comma 4, del d.lgs. 76/2005 ha introdotto la previsione di un sistema informativo integrato su base nazionale relativo ai sistemi di istruzione e formazione. Tale sistema, nel garantire informazioni, permette la tracciabilità dei soggetti all'interno dei percorsi educativi, utile anche ai fini del monitoraggio dell'abbandono scolastico e formativo.

In questo solco normativo si inserisce l'Osservatorio della Regione Puglia che, attraverso una pagina interattiva pubblica, offre un servizio utile per il mondo della scuola e per rendere sempre più effettivo l'esercizio del diritto allo studio, ma è anche uno strumento fondamentale di orientamento, rivolto agli studenti e alle famiglie, per una scelta "consapevole" dei percorsi, soprattutto nel delicato passaggio dalla scuola media alla scuola superiore, fornendo

ogni informazione utile sulle singole scuole, sulla tipologia dell'offerta formativa, sugli specifici indirizzi attivati e su quali, tra questi, incrocino meglio la domanda reale di lavoro. Detto Portale consente di effettuare ricerche su tutte le scuole presenti sul territorio regionale, sull'offerta formativa dopo la terza media ai fini dell'orientamento scolastico, sull'elenco di istituzioni scolastiche che erogano qualifiche professionali triennali, sull'anagrafe dell'edilizia scolastica, nonché di effettuare studi e analisi scaricando dati, nell'area dedicata ai ricercatori.

L'Osservatorio, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e realizzato dall'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione, è stato attivato mediante protocollo d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, al fine di supportare la definizione della strategia e della programmazione regionale in materia di istruzione e formazione (QT, 2012).

### ***5. Le best practice pugliesi: diritti a scuola e interventi per l'edilizia scolastica***

Il rafforzamento e l'innalzamento qualitativo delle competenze acquisibili nei percorsi dell'istruzione scolastica rappresentano un fondamentale obiettivo strategico per il cui raggiungimento risultano funzionali anche le azioni di prevenzione dei fenomeni di abbandono precoce e di dispersione scolastica di cui si è trattato nei precedenti paragrafi. Queste ultime sono mirate ad incentivare la motivazione/rimotivazione allo studio dello studente, la "riaffezione" ai luoghi dell'apprendimento, la crescita di sicurezza e di autostima rispetto ai pari.

In quest'ottica, un investimento qualificante, cui sono state destinate diverse decine di milioni delle risorse FSE, è il progetto "Diritti a scuola", oggetto di Accordo tra il MIUR e la Regione Puglia, orientato al recupero di studenti con specifiche lacune in italiano e matematica, che, valendosi del personale docente aggiuntivo, ha consentito alla Puglia di ottenere notevoli risultati in termini di miglioramento dei livelli di competenza, (come attestato dalle indagini Ocse-Pisa, da cui si evince che la Puglia supera la media nazionale e la media delle regioni centrali ed è oltre 20 punti sopra la media meridionale). Detto progetto, riconosciuto ormai come una "buona pratica" pugliese anche al livello europeo, ha anche contribuito a ridurre i fenomeni dell'abbandono e della dispersione scolastica (nonostante persistano delle aree e delle tipologie di scuola particolarmente critiche), come rilevato recentemente dal Rapporto di Banca d'Italia sulle Economie Regionali (giugno 2012), per il quale le dinamiche più recenti segnalano che in Puglia la partecipazione agli studi secondari superiori è maggiore di quella meridionale e supera di oltre 3 punti quella nazionale, con un trend costante di crescita pari a 25 punti percentuali dal 1995 ad oggi. Inoltre, nell'ultima edizione si è ritenuto opportuno carat-

terizzare ulteriormente il progetto anche come strumento di integrazione e di inclusione di alunni cosiddetti “deboli” e a rischio disagio, prevedendo un sostegno psicologico e un orientamento scolastico e professionale, collocandolo per questo nell’asse ‘inclusione sociale’ dell’FSE. Quest’ultima forma di sostegno è consistita nell’attivazione di uno sportello di ascolto, orientamento e tutoraggio individuale nelle scuole superiori, rivolto a fornire informazioni e supporto psicologico all’utenza in condizione di svantaggio o a rischio di emarginazione sociale; mentre nelle scuole primarie e secondarie di primo grado viene fornito un supporto di consulenza psicologica per favorire l’integrazione sociale dello studente, un’attività informativa per i genitori in svantaggio circa i servizi di istruzione, formazione e del lavoro che possano favorire i processi di integrazione sociale nonché un’attività informativa sui temi dell’intercultura e della mediazione culturale nelle scuole a più alta incidenza di ragazzi provenienti da famiglie immigrate. Per avere un’idea del feedback positivo restituito dalle esperienze degli anni precedenti, basti considerare che l’edizione 2012/2013 ha coinvolto 180 mila studenti, 4.604 docenti aggiuntivi, 1.447 unità di personale ATA, su 954 progetti presentati da 300 scuole, ed ha richiesto un investimento di risorse FSE pari a 32 milioni di euro.

D’altro canto, il miglioramento della qualità del servizio educativo ed il potenziamento e la qualità dell’offerta formativa non possono prescindere, naturalmente, dalla qualità delle infrastrutture scolastiche e di tutto ciò che costituisce “ambiente per l’apprendimento”. Per questo la Regione Puglia, in controtendenza rispetto ai recenti tagli governativi che hanno progressivamente ridotto fino ad annullare qualunque finanziamento, ha considerato l’edilizia scolastica una priorità alta della propria agenda politica ed ha investito rilevanti risorse proprie nella messa in sicurezza ed adeguamento a norma degli edifici scolastici. Il patrimonio edilizio scolastico pugliese, tuttavia, necessita di ingenti interventi infrastrutturali per far fronte a emergenze funzionali e fabbisogni non soddisfatti che emergono dal territorio, nonché di interventi a carattere innovativo finalizzati ad incrementare l’attrattività ed elevare gli attuali livelli di sicurezza, a migliorare la qualità di vita degli studenti e del personale scolastico, a garantire la partecipazione delle persone diversamente abili. A tal fine, in questi mesi, nell’ambito della riprogrammazione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione sono state destinate risorse pari a circa 100 milioni di euro alla riqualificazione del patrimonio scolastico, coerente con l’obiettivo della riduzione dei livelli di dispersione scolastica, dell’innalzamento qualitativo dell’attività didattica e del miglioramento dell’apprendimento. Strategia che si integra con gli investimenti materiali ed immateriali compiuti fino ad oggi con le risorse dei PON e dei PO FESR e FSE della Regione Puglia.

Nella stessa ottica, in linea con l’approccio nazionale, si è dato sempre più impulso alla diffusione di tecniche didattiche e di apprendimento innovativo attraverso l’uso di strumenti tecnologicamente avanzati. Negli ultimi anni la

scuola italiana ha reimpostato il suo lavoro secondo due filoni: 1) l'aula è diventata sempre più laboratorio, luogo in cui si elabora e si rielabora il sapere, 2) gli ambienti per l'apprendimento si sono dotati di strumenti digitali e di connettività, che rendono disponibili immediatamente notevoli quantità di informazioni, che vengono rielaborate socialmente. Oggi, il social learning e la metodologia dell'iper-pertinenza rappresentano un'opportunità per l'attuazione di un progetto di innovazione paradigmatica nella scuola che, attraverso un approccio più avanzato al digitale, favorisce il passaggio dalla fruizione alla produzione di contenuti digitali. In Puglia, l'avvio nell'anno scolastico 2012/2013 del Progetto Sperimentale "Laboratori Social learning", destinato ad una rete di 7 istituzioni scolastiche, ha promosso la sperimentazione su un campione di scuole di tecniche e processi di apprendimento che utilizzano le logiche del social learning, ponendosi in linea con il Piano nazionale scuola digitale e con le politiche regionali in materia di Agenda digitale, per la realizzazione di interventi didattici in ambito curriculare volti a promuovere la sperimentazione di metodologie di apprendimento improntate alle logiche di rete dei social network e finalizzati alla produzione di smart book di classe.

#### **6. Il sistema d'istruzione e formazione tecnica superiore: dall'istituzione all'attuale assetto in Italia e in Puglia**

Il sistema d'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore è stato istituito dall'art. 69 della legge del 17 maggio 1999 n°144 per riqualificare e ampliare a livello post-secondario l'offerta formativa destinata a giovani adulti occupati e non occupati. Le regioni sono responsabili della programmazione degli interventi formativi che rispondono alla domanda di tecnici specializzati provenienti dai settori produttivi maggiormente interessati dall'innovazione tecnologica e dall'internazionalizzazione dei mercati.

Il sistema, rispetto al modo in cui era stato istituito, ha subito un'importante evoluzione normativa e metodologica che ha portato all'attuale assetto. Dunque il percorso per il potenziamento della formazione tecnico superiore è alquanto complesso e consta di una serie di fasi caratterizzate da interventi che, al fine di un'analisi esaustiva, si riassumeranno di seguito.

- A) 1999-2001: inizia la configurazione del sistema dell'Istruzione e Formazione tecnico-superiore, viene adottato il regolamento di attuazione della legge istitutiva n. 436 del 31 ottobre 2000 ed avviato il processo di individuazione delle figure di riferimento.
- B) 2002-2004: si effettua la definizione dell'organizzazione della formazione tecnico-superiore, attraverso accordi unificati in conferenza Stato-Regioni. Si individuano cinque settori di riferimento (Agricoltura; Industria e artigianato; Commercio, turismo e trasporti; Servizi assicurativi e finan-

ziari; Servizi pubblici o privati d'interesse sociale); vengono definiti gli standard delle competenze di base trasversali, competenze tecnico-professionali e i criteri di valutazione di queste ultime.

- C) 2004-2007: con le linee guida dell'accordo 25 novembre 2004 la programmazione dei piani regionali diventa pluriennale e vengono costituiti i poli formativi di settore (122 in Italia). Questi ultimi hanno come obiettivo l'aggiornamento dei docenti, il trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese e l'accompagnamento al lavoro.
- D) FASE ATTUALE (post 2008). Viene adottato il DPCM 25 gennaio 2008 previa intesa Conferenza Stato-Regioni e Autonomie Locali su proposta dei Ministeri dell'Istruzione, del Lavoro e dello Sviluppo economico. Il decreto in questione ha natura di atto d'indirizzo e indica gli obiettivi da conseguire, le tipologie d'intervento, le caratteristiche dei percorsi e gli standard organizzativi.

Le tipologie d'intervento previste sono qui di seguito richiamate.

1) La costituzione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) per la realizzazione di percorsi in grado di rispondere a fabbisogni formativi diffusi sul territorio nazionale con riferimento ad ampie aree tecnologiche. I corsi durano 4 semestri, 1800-2000 ore; (possono durare fino a sei semestri previo accordo con le Università); essi sono finalizzati al conseguimento del titolo di Diploma superiore.

2) L'istituzione di percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) che rispondano a fabbisogni formativi più strettamente collegati alle esigenze locali. Questi ultimi sono progettati e gestiti da scuola, università, formazione professionale e imprese e prevedono una durata di 2 semestri, per un totale di 800/1000 ore, al cui termine si consegue il titolo di specializzazione tecnico superiore.

3) Le misure per favorire lo sviluppo dei poli tecnico-professionali.

Attualmente gli Istituti Tecnici Superiori istituiti in Italia sono 62, di cui 28 nell'area delle nuove tecnologie per il made in Italy; 11 nell'area della mobilità sostenibile; 9 nell'area dell'efficienza energetica; 6 nell'area delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali; 6 nell'area delle tecnologie della informazione e della comunicazione e 2 nell'area delle nuove tecnologie della vita ([www.indire.it](http://www.indire.it)). I dati riportati mostrano come circa la metà degli ITS, sono riferiti all'area Nuove tecnologie per il made in Italy, che rappresenta tradizionalmente il settore di punta dell'industria italiana.

È importante sottolineare che l'area "Nuove tecnologie per il made in Italy" racchiude ambiti molto diversi fra loro, in particolare Meccanica, Alimentare, Moda, Servizi alle imprese e Sistema Casa. Gli ITS dell'ambito Meccanica e quelli dell'ambito Moda sono concentrati nel centro-nord del Paese, quelli dell'ambito Alimentare nel centro-sud.

La Puglia sta orientando le proprie policies in materia di Istruzione al *potenziamento della formazione tecnico-scientifica e tecnologica* con l'incremento dei percorsi da parte degli *Istituti Tecnici Superiori* – ITS (Fig.6), e alla promozione e al sostegno di reti territoriali tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, che siano prodromiche alla costituzione dei *Poli tecnico-professionali* ai fini della costruzione sul territorio di un sistema di istruzione e formazione non solo coerente con i fabbisogni formativi espressi dal sistema produttivo, ma capace di facilitare l'accesso alle opportunità formative ad una più ampia platea di utenti, grazie a momenti diversificati di approfondimento e di specializzazione professionale, valorizzando la flessibilità organizzativa delle istituzioni scolastiche e formative. Tali interventi risultano altresì fondamentali per far creare sinergie positive tra filiere formative e filiere produttive, utili a superare il mismatch tra domanda e offerta di lavoro.

Fig.6 – Elenco degli ITS presenti in Puglia e delle reti di partners.

<b>Sistema Alimentare–Settore Produzioni agroalimentari</b>	
<b>Provincia: Bari</b>	
<b>Soci Fondatori dell'ITS: IIS "B. Caramia–F. Gigante"–Locorotondo (BA) (Ente di riferimento)</b>	
· BCC di Locorotondo (BA)	· Enolife s.r.l. (BA)
· ACMC FRUIT s.r.l. (BA)	· Federazione Coldiretti Puglia (BA)
· Associazione della Terza Età e del Libero Sapere "Valle d'Itria" di Locorotondo (BA)	· Gruppo di Azione Locale G.A.L. "Terra dei Trulli e di Barsento" (BA)
· Associazione Regionale Consorzi Difesa Puglia Assocodipuglia (BA)	· Gruppo di Azione Locale G.A.L. "Valle d'Itria" (BA)
· Camera di Commercio di Brindisi (BR)	· IIS Copertino (LE)
· Caroli Stefano (TA)	· IISS "A. Agherbinò" (BA)
· Centro di Ricerca e Sperimentazione in Agricoltura "Basile Caramia" (BA)	· IISS "C. Mondelli" (TA)
· CO. VI. P. Consorzio Vivaistico Pugliese (BA)	· IISS "De Nora" (BA)
· Collegio dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati della Provincia BAT (BT)	· IISS "E. Majorana–L. da Vinci" (BA)
· Collegio Interprovinciale degli Agrotecnici ed Agrotecnici laureati di Bari e BAT (BA)	· IISS "E. Pantanelli" (BR)
· Collegio Periti Agrari e Periti Agrari laureati di Bari (BA)	· IISS "G. De Gemmis" (BA)
· Collegio provinciale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati di Taranto (TA)	· IISS "G. Pavoncelli" (FG)
· Comune di Andria (BT)	· IISS (I.P.S.I.A. – I.T.C. – I.S.) "P. Sette" (BA)
· Comune di Cisternino (BR)	· IISS "T. Fiore" (BA)
· Comune di Locorotondo (BA)	· IPAA "G. Fortunato" (PZ)
· Comune di Terlizzi (BA)	· IPSSAR "A. Perotti" (BA)
· Confcooperative Puglia (BA)	· IPSSAR Castellana Grotte (BA)
· Confederazione Italiana Agricoltori Puglia (BA)	· I.P.S.S.C.T.P. "A. De Pace" (LE)
· Confederazione Produttori Agricoli (COPAGRI) (BA)	· ITC "Dante Alighieri" (FG)
· Confindustria Puglia (BA)	· I.T.C."S. Pertini" (BA)

· Consorzio per la Valorizzazione, la Promozione e la Tutela dei prodotti pugliesi d'agricoltura biologica (Consorzio Puglia Natura) (BA)	· Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della provincia di Bari (BA)
· Consorzio Universitario per la Formazione e l'Innovazione Uni.Versus (BA)	· Ordine dei Tecnologi Alimentari Puglia (FG)
· Cooperativo Progresso Agricolo Fasano (BR)	· Provincia di Bari (BA)
· D.A.R.E. srl (FG)	· Salumi Martina Franca s.r.l. (TA)
· D'Erchie s.r.l. (TA)	· Soc. Agr. Flli Corrado & C. sas (BA)
· Dipartimento di Protezione delle Piante e Microbiologia applicata dell'Università degli Studi "Aldo Moro" (BA)	· Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" (Facoltà di Agraria) (BA)
· Edison Consulting (BA)	· Università degli Studi di Foggia (FG)

### Istituto Tecnico Superiore Aerospazio

#### Provincia: Brindisi

#### Soci Fondatori dell'ITS: ITIS "E. Fermi" - Francavilla Fontana - (BR) (Ente di riferimento)

· Agusta Westland s.p.a. (VA)	· Comune di Grottaglie (TA)
· Alenia Aermacchi s.p.a. (VA)	· Distretto Tecnologico Aerospaziale s.c.a.r.l. (BR)
· Amministrazione provinciale di Brindisi (BR)	· Università del Salento (LE)
· Comune di Francavilla Fontana (BR)	· UNIVERSUS-CSEI consorzio universitario per la formazione e l'innovazione (BA)

### Sistema Meccanica/Meccatronica

#### Provincia: Bari

#### Soci Fondatori dell'ITS: ITI "G. Marconi" - Bari (Ente di riferimento)

· Accademia del Levante (BA)	· IISS "Flacco" (TA)
· Alstom Ferrovia s.p.a. (BA)	· IISS "L. da Vinci-Majorana" (BA)
· Bellino s.r.l. (BA)	· MASMEC s.p.a. (BA)
· Centro Laser società consortile a.r.l. (BA)	· MBL Solution s.r.l. (BA)
· Collegio dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati (BA)	· MELICOS Energy s.r.l. (BA)
· Confindustria Bari e Barletta-Andria-Trani (BA)	· Politecnico di Bari (BA)
· De Palma Thermofluid di Cesare Pierpaolo e Daniela De Palma s.n.c. (BA)	· Provincia di Bari (BA)
· IIS "Dell'Andro" (BA)	· SOFTECH software& Technology s.r.l. (MI)
· DE.OL. s.r.l. (BA)	· SPEGEA Scuola di Management Società Consortile a.r.l. (BA)
· Diamec Technology s.r.l. (BA)	· Tecnologie diesel e sistemi frenanti s.p.a. (BA)
· FI Puglia Consorzio Ffidindustria (BA)	· Tubinnova System s.r.l. (BA)
· Getrag s.p.a. (BA)	· Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" (Facoltà di Agraria) (BA)
· Icam s.p.a. (BA)	· Vestas Nacellesitalia s.r.l. (TA)
	· Vingiani Officine elettromeccaniche s.r.l. (BA)

## 7. Conclusioni

L'analisi condotta costituisce una sintesi in cui sono evidenziati gli aspetti salienti di un sistema, quale quello dell'istruzione e della formazione, estremamente complesso sia a livello nazionale sia a livello regionale. Quest'ultimo infatti, rivolgendosi a soggetti di ogni età, a partire dall'infanzia, prevede un apparato normativo e istituzionale estremamente articolato che sempre più abbraccerà il mondo del lavoro oltre quello delle politiche sociali.

Si può ritenere che i mutamenti degli ultimi anni dei contesti economico-sociali e, in particolare, degli scenari di politica dell'istruzione e formazione a livello nazionale, abbiano acuito la complessità del sistema. Dalle mutevoli dinamiche che influenzano fortemente tale scenario si desume, dunque, come risulti obiettivo "arduo" assicurare la qualità ed il buon funzionamento dell'istruzione e della formazione. Peraltro, negli ultimi anni, è proprio tale sistema ad aver subito, più di altri, i contraccolpi della recessione e su di esso i tagli hanno gravato in maggior misura rispetto ad altri settori.

La Regione Puglia ha attivato strategie ed investimenti significativi per una scuola di qualità, incentrati sull'innalzamento delle competenze, sul contrasto alla dispersione e sul potenziamento dell'edilizia scolastica.

A livello regionale il panorama è cambiato: con l'aggregazione delle scuole secondarie di primo grado alle primarie si tende ad abbracciare un segmento più lungo della vita dell'individuo, al fine di attenuare gli effetti del "traumatico" passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria. Nella scuola secondaria di secondo grado sono stati introdotti molti nuovi indirizzi, articolazioni e opzioni che forniscono importanti opportunità agli studenti. Le attività di potenziamento delle competenze del progetto "Diritti a scuola" hanno generato effetti positivi come dimostrano le prove INVALSI e OCSE/PISA nelle quali gli studenti pugliesi, confrontandosi su test standard a livello nazionale, si sono rivelati particolarmente brillanti rispetto alla media. Anche nell'ambito dell'Istruzione e Formazione professionale, competenza esclusiva della Regione, particolare attenzione è stata posta all'individuazione di qualifiche in grado di permettere l'immediato inserimento nel mondo del lavoro. Si inquadra in tale scenario dinamico l'istituzione degli ITS inerenti l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, opportunità che potrebbe ridurre fortemente il divario tra scuola e sistema produttivo.

Si può ritenere dunque che, in linea con le recenti linee guida dell'ex art.52 della legge n.35/2012, siano state poste le basi per una programmazione territoriale integrata dell'offerta formativa regionale, in grado di far dialogare ed interagire filiere formative e filiere produttive, in un'ottica di valorizzazione del capitale umano e del potenziale del territorio per accrescerne la competitività.

**Bibliografia**

Osservatorio Regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia (A cura di), 2013, *La scelta della scuola secondaria di II grado in Puglia: gli alunni frequentanti le classi prime nel triennio 2010-2013*.

(<http://www.osservatorioscolastico.regione.puglia.it/documents/10156/11265/La+scelta+della+scuola+secondaria+di+II+grado+in+Puglia>)

Osservatorio regionale dei Sistemi di Istruzione e Formazione in Puglia (A cura di), 2013, *Gli iscritti al primo anno di corso nelle scuole superiori di secondo grado in Puglia anno scolastico 2012/2013*.

(<http://www.osservatorioscolastico.regione.puglia.it/documents/10156/11265/Isritti+al+primo+anno+nelle+scuole+superiori+di+secondo+grado+in+Puglia>)

INDIRE, Breve storia del sistema IFTS, [www.indire.it](http://www.indire.it)

QT, Quaderni di tecnostuttura, 2012, *Report sulla dispersione scolastica in Italia e in Europa*, Trimestrale- n.47, Anno 13, Franco Angeli.

## 12.

# L'immigrazione al tempo della crisi: dinamica, caratteristiche e prospettive

Gian Carlo Blangiardo\*, Nunzio Mastrorocco\*\*

**Sommario:** 1. Il quadro di riferimento nazionale; 1.1 Fine di un ciclo?; 1.2 Un decennio comunque “movimentato”; 1.3 Uno sguardo al futuro; 1.4 Osservazioni conclusive; 2. L'universo degli stranieri nella realtà pugliese; 2.1 Quanti e chi?; 2.2 Aspetti territoriali; 2.3 L'analisi dei flussi; 2.4 Densità della presenza; 2.5 Il panorama delle provenienze; 2.6 Quali prospettive per il futuro; 2.7 Il fronte delle politiche migratorie in ambito regionale; Bibliografia.

### 1. Il quadro di riferimento nazionale

#### 1.1 Fine di un ciclo?

Ormai abituati alla tumultuosa crescita della presenza straniera che aveva caratterizzato il panorama migratorio italiano dall'avvio del nuovo secolo, i segnali di stagnazione, forse anche di regresso, accertati in questi ultimi due anni aprono nuovi scenari e inducono a riflettere sulle cause e sulle prospettive di tale cambiamento. D'altra parte, se è vero che i dati più recenti sugli ingressi di cittadini non comunitari nel corso del 2011 mostrano circa il 40% di casi in meno rispetto all'anno precedente (Istat, 2012a)<sup>1</sup>, non è marginale il fatto che tale diminuzione si sia manifestata con particolare intensità proprio in corrispondenza degli ingressi per lavoro, scesi del 65% e verosimilmente condizionati dalle crescenti difficoltà di ordine economico e occupazionale.

Conferme all'ipotesi di una generale stagnazione del fenomeno migratorio sembrano altresì riscontrabili nei dati del bilancio anagrafico – fornito anche a cadenza mensile da fonte Istat (2012b) – da cui emerge chiaramente per il 2011 una riduzione del saldo migratorio con l'estero non solo rispetto agli anni “pre-crisi”, ma anche rispetto al 2010. Su base annua tale saldo – che si ricorda essere comprensivo dei movimenti della componente (minoritaria) italiana<sup>2</sup> - dopo essersi già ridotto del 47% tra il 2007 e il 2010, ha subito un'ul-

\* Università degli Studi di Milano “Bicocca”, Dipartimento di statistica e metodi quantitativi.

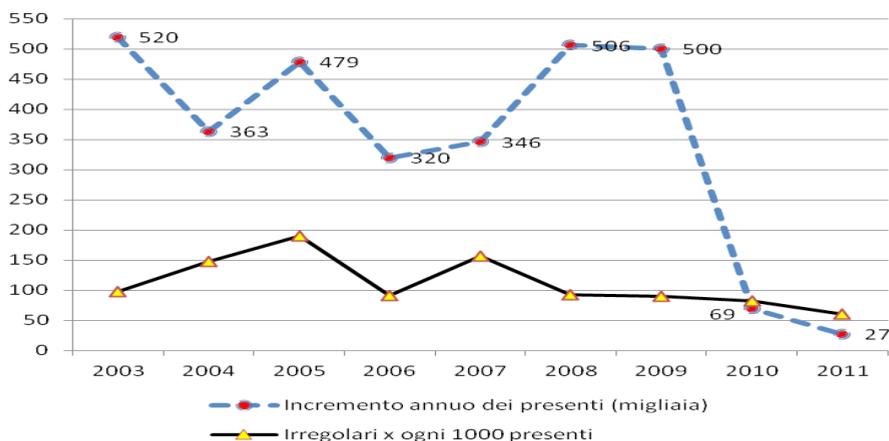
\*\* IPRES - Responsabile dell'Area di ricerca ‘Programmazione territoriale’

<sup>1</sup> Va comunque considerato che il flusso del 2010 ha beneficiato di gran parte degli effetti della regolarizzazione per colf/badanti avviata con la Legge 102/2009, mentre nel 2011 è presente un significativo incremento (da 10mila a 43mila) dei permessi rilasciati per asilo e motivi umanitari.

<sup>2</sup> Il cui saldo nel 2011 è valutato negativo per 20mila unità (Istat, 2012c)

teriore contrazione del 33% nell'arco degli ultimi dodici mesi. Al tempo stesso, anche il dato del 2012, recentemente reso disponibile per il periodo gennaio-settembre, ha messo in luce una nuova riduzione del 7% rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

Graf. 1 – Dinamica degli stranieri presenti in Italia. Anni 2003-2011



Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

Graf. 2 – Italia: valore del saldo migratorio con l'estero secondo le risultanze anagrafiche nei primi nove mesi degli anni 2006-2012



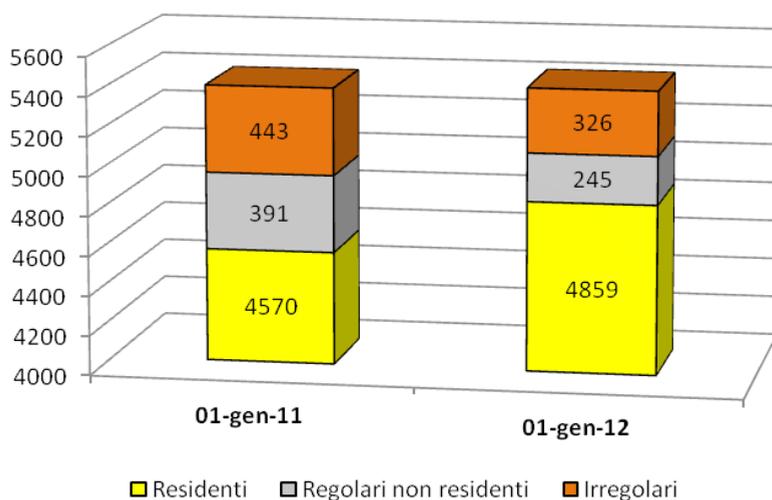
Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

A partire da tali premesse, e attraverso l'integrazione del contenuto informativo delle diverse fonti ufficiali, si giungerebbe così a quantificare in 5.430.000 unità la stima della popolazione straniera presente in Italia al 1°

gennaio 2012, un collettivo formato per circa il 90% dei casi da soggetti con dimora abituale (residenza) in un comune italiano. In parallelo, gli irregolari, si valuta che siano scesi al livello di 6 ogni 100 presenti –un minimo mai osservato in passato e certo non estraneo ai venti di crisi (EMN, 2012). In assoluto si tratterebbe di 326mila unità, 117mila in meno rispetto al 2010; mentre coloro che soggiornano regolarmente in Italia senza tuttavia risultare iscritti in alcuna anagrafe sono indicati in 245mila (Fondazione ISMU, 2012).

Nel complesso, le valutazioni al 1° gennaio 2012 segnano un nuovo crollo sul fronte della crescita dei presenti che, dal già modesto +69mila realizzato nel 2010 (dopo le centinaia di migliaia in più cui ci si era abituati negli anni precedenti), sarebbe scesa nel 2011 al minimo storico di +27mila (pari a un modesto tasso di crescita del 5 per 1000). Senza per altro dimenticare che, dal resoconto dell'ultima fotografia censuaria si ricavano elementi per spingersi persino oltre la semplice ipotesi di stagnazione del fenomeno migratorio.

Graf. 3 – Stima degli stranieri presenti in Italia. Anni 2011-2012 (migliaia)



Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

Infatti, l'impressione che si ricava osservando i dati definitivi del 15° Censimento della Popolazione è che i registri anagrafici, sui quali ci si è sempre basati per il conteggio degli stranieri residenti, diano luogo a una sovrastima del totale degli iscritti. Un surplus che, alla data censuaria del 9 ottobre 2011 potrebbe raggiungere oltre le 700mila unità, quasi del tutto localizzate al Centro-Nord. Tenuto conto di ciò, una più realistica stima complessiva degli stranieri presenti in Italia al 1° gennaio 2012 porterebbe far scendere le 5430mila unità inizialmente ipotizzate a meno di cinque milioni. Un ridimensionamento che si allinea con l'opinione, per altro già espressa in altre sedi (Blangiardo,

2012), secondo cui i riflessi della crisi economica non solo avrebbero rallentato i nuovi flussi migratori, ma potrebbero aver altresì favorito un certo numero di rientri al paese di origine o di spostamenti verso nuove destinazioni internazionali. In tal senso è interessante segnalare come l'ultima indagine ISMU-ORIM svolta a metà del 2012 abbia messo in luce, quand'anche limitatamente all'area lombarda oggetto di copertura dell'indagine stessa, una non marginale diffusione dei progetti di rientro/spostamento all'estero nei successivi dodici mesi (ORIM, 2013): nel 2012 circa un immigrato su dieci ha manifestato tale intenzione, con il 6% orientato al rientro in patria e il 4,6,1% a uno spostamento altrove. La stessa rilevazione nel corso del 2010 mostrava intenzioni di rientro/spostamento leggermente più contenute: il 4,9% dei soggetti puntava al paese di origine e 3,4% altrove. In particolare, va sottolineato come l'indagine lombarda abbia evidenziato differenze significative nelle intenzioni di rientro/spostamento soprattutto in relazione alla condizione economica e professionale, con livelli crescenti all'aumentare delle difficoltà e dell'incertezza. Anche l'anzianità della presenza sembra giocare un ruolo importante nel condizionare le intenzioni di abbandono del nostro paese: è soprattutto per chi vive in Italia da meno di due anni che la rinuncia al progetto migratorio si configura come scelta relativamente più plausibile. In sintesi, tutto lascia intendere come il fenomeno dei rientri indotti dall'attuale crisi sia tuttora vivo e potenzialmente in grado di accrescersi. Qualora le condizioni del mercato del lavoro dovessero ulteriormente aggravarsi è dunque realistico immaginare che il fiume sotterraneo di spostamenti già attivati in questi ultimi tempi – e che ha certamente surclassato il ruscello delle poche centinaia di rimpatri volontari assistiti (un migliaio in quattro anni nel quadro dello specifico progetto avviato in sede UE) - potrebbe uscire impetuosamente alla superficie.

In conclusione, se anche è prematuro affermare che sia finito un ciclo e che si stia andando in via definitiva verso un modello di immigrazione meno "d'assalto" e più conseguente a progetti di vita "maturi e consapevoli", è innegabile che la pausa di riflessione che stiamo vivendo potrà contribuire (per lo meno) ad attenuare alcune problematiche nel panorama migratorio italiano e forse potrà anche aiutare a rendere più sostenibile un'efficace azione volta a favorire i processi di integrazione dei lavoratori stranieri e, soprattutto, dei loro familiari.

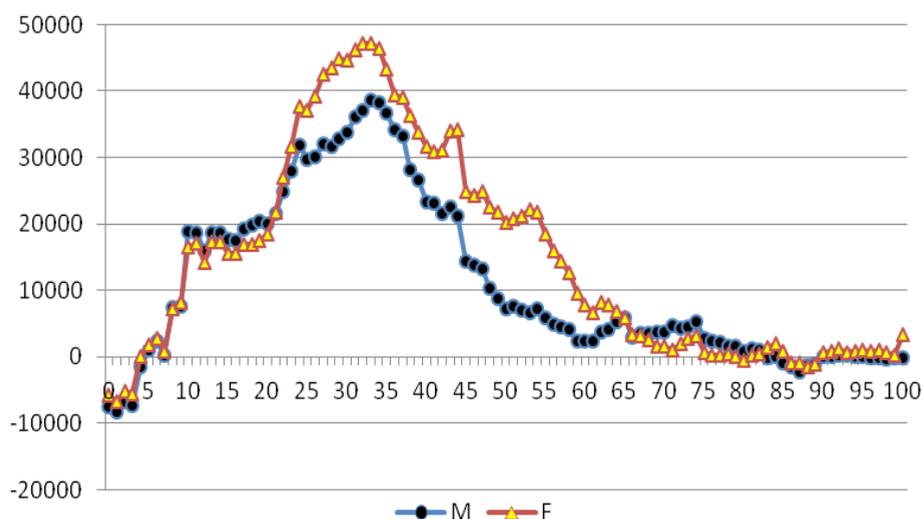
### *1.2 Un decennio comunque "movimentato"*

Se è vero che il 2011 ha prodotto, secondo la stima più ottimistica, un incremento di presenti (+27mila) che è inferiore persino all'aumento dei permessi di soggiorno rilasciati nello stesso anno per asilo e motivi umanitari (+32mila), è anche vero che se si considera unicamente il complesso delle presenze regolari la variazione positiva annua sale a 143mila unità e, confrontata con il corrispondente dato del 2010 (+81mila), rappresenta un contributo co-

munque importante (Istat, 2012a). D'altra parte, il dettaglio delle stime mostra come la stagnazione del fenomeno rifletta sostanzialmente il forte ridimensionamento della componente irregolare che, tra l'effetto della "coda" di passaggi alla regolarità connessi alla sanatoria per colf e badanti del 2009 e il crescente disincentivo ad arrivare e/o a restare, per via della crisi, sembra decisamente entrata in una fase, come già ampiamente ricordato, che possiamo definire di "basso profilo".

In ogni caso, uscendo dalla visione puramente congiunturale e allargando l'orizzonte a una visione storica che copre l'intero decennio intercensuario, va certamente dato atto all'immigrazione straniera di aver contribuito a determinare la presenza dei 2.558.000 residenti in più che si sono aggiunti alla popolazione italiana nel decennio 2002-2011 e che hanno alimentato soprattutto la fascia in età attiva, con una decisa prevalenza di 20-44enni (ben 1.666.00) e una moderata supremazia femminile (59%)

Graf. 4 – Italia – Totale popolazione residente: saldo migratorio netto nell'intervallo 2002-2011 per età e sesso (\*)



(\*) I flussi netti sono specificati rispetto alla loro età all'1.1.2012.

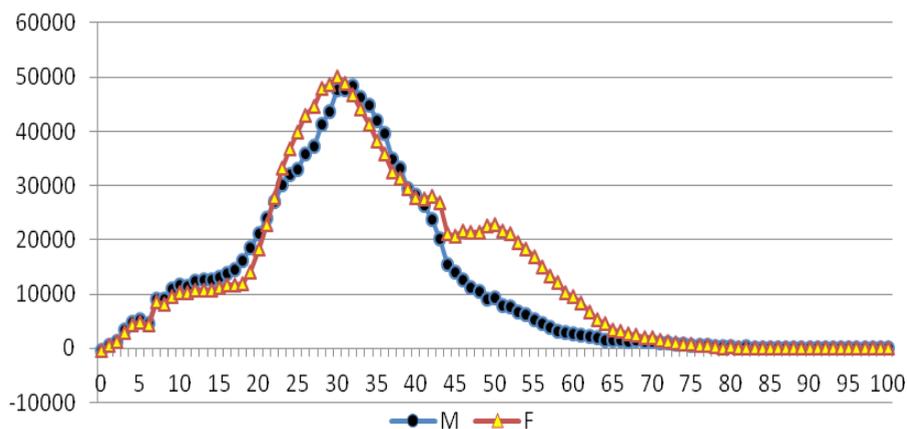
Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

Non a caso, allorché si entra nello specifico del saldo netto per sesso ed età riconducibile alla sola componente straniera<sup>3</sup>, tanto la dimensione quantitativa,

<sup>3</sup> Allo stato attuale il calcolo è possibile solo con riferimento agli otto anni tra il 1.1.2003 e il 1.1.2011, ma il risultato appare del tutto coerente con l'ipotesi di un sostanziale contributo dell'immigrazione alla dinamica del complesso dei residenti sia in termini quantitativi, sia sul piano della struttura per sesso ed età.

quanto la distribuzione per sesso ed età dei saldi netti sembrano confermare il ruolo assolutamente fondamentale svolto dalla componente estera nel far crescere il totale dei residenti in Italia. A tale proposito, sembrano identificabili tre interessanti profili di flusso migratorio. Innanzitutto quello riconducibile ai saldi nelle età infantili e adolescenziali: un flusso che verosimilmente riflette forme di mobilità “familiare”, legata ai ricongiungimenti di minori per i quali non si riscontrano significative distinzioni di genere, se non (con moderato privilegio maschile) nelle fasce più giovanili (oltre i quindici anni). Un secondo flusso, quantitativamente molto rilevante, è quello che coinvolge giovani adulti 20-40enni e che si può in buona parte interpretare come un’offerta aggiuntiva di forza lavoro giovane e che non sembra anch’essa evidenziare sensibili distinzioni tra maschi e femmine. Infine, un terzo profilo di flusso è rappresentato da soggetti ultraquarantenni in età attiva; un collettivo al cui interno il peso della componente femminile 45-55enne appare decisamente dominante e sottolinea, nell’ottica del mercato del lavoro, l’importanza dell’offerta di mano d’opera femminile “in età matura” indirizzata alle attività di assistenza/collaborazione in ambito familiare.

*Graf. 5 – Italia – Popolazione straniera residente: saldo migratorio netto nell’intervallo 2003-2010 per età e sesso (\*)*



(\*) I flussi netti sono specificati rispetto alla loro età all’1.1.2011.

Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

In sintesi, volendo azzardare una valutazione dell’apporto aggiuntivo di popolazione straniera nel periodo 2003-2010 nel panorama italiano, si può affermare che il surplus di circa 2,5 milioni di residenti stranieri durante tale intervallo abbia introdotto nel “patrimonio demografico” del nostro paese (Blangiardo, 2012) un’aspettativa complessiva di 71,2 milioni di anni vita da spendere in età lavorative e di 29,9 milioni da trascorrere in condizione di

pensionato. Mediamente si stima che ogni “nuovo arrivato” abbia davanti a sé una vita media di 27,8 anni da lavoratore e di 11,7 da pensionato. Si tratta di un bilancio che fa certamente intravedere maggiore spazio per la fase produttiva della componente immigrata, ma lascia pur sempre aperta la sfida sulla sua capacità nel riuscire a realizzare, nel corso di tale fase, i presupposti non solo per vivere dignitosamente, ma anche per garantirsi un altrettanto dignitoso futuro sempre più spesso destinato a compiersi entro la società ospite.

### *1.3 Uno sguardo al futuro*

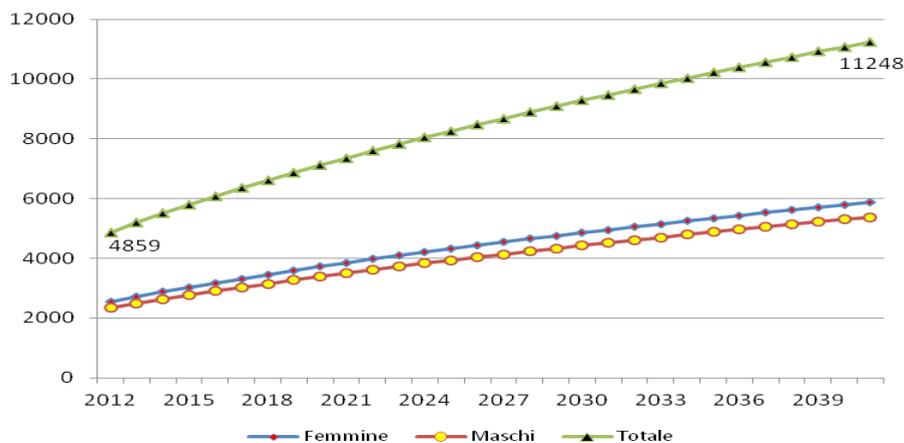
Il rallentamento della crescita registratosi nell'ultimo biennio se, da un lato, lascia intendere la possibilità di un futuro meno turbolento, dall'altro non mette certo in discussione l'immagine di un Paese che sarà sempre più popolato da residenti stranieri e da nuovi cittadini con un'esperienza di immigrazione. In proposito, le più recenti stime di fonte ufficiale (Istat, 2011) prospettano a livello nazionale un aumento di circa 6 milioni di residenti stranieri tra il 2012 e il 2041, con un'incidenza sul totale dei residenti che, dall'attuale 8%, salirebbe costantemente sino a raggiungere il 18%. Tutto ciò, nonostante sia già stato recepito nelle previsioni Istat un progressivo calo del saldo migratorio, tendenzialmente indirizzato verso un apporto netto di 200mila unità annue, e si sia tenuto conto della prospettiva di un numero crescente di uscite dalla popolazione straniera per effetto delle acquisizioni di cittadinanza. Tali acquisizioni – che pur danno l'impressione di essere state in parte sottovalutate<sup>4</sup> – sarebbero comunque destinate a sopravanzare nel tempo l'apporto netto di un saldo naturale, stabilmente attestato sulle 100mila unità annue, e contribuirebbero a spingere al ribasso la crescita numerica dei residenti, progressivamente indirizzata a scendere sino a poco più di 150mila unità annue.

In parallelo, si compirebbe nel prossimo trentennio anche un importante processo di cambiamento strutturale della popolazione straniera residente. Una “maturazione anagrafica” che trova eloquente riscontro nell'incremento dell'età mediana dagli attuali 31 e 32 anni, rispettivamente per maschi e femmine, a 35 e 40 al 1° gennaio del 2041. In dettaglio, tra il 2012 e tale data lo scenario previsivo mette in conto, a fronte di un incremento del 131% per il complesso degli stranieri residenti una variazione positiva del 118% per i minorenni, del 54% per i giovani adulti (18-44enni), del 219% per la classe di 45-64enni, ma soprattutto del 1261% (più di dodici volte la consistenza attuale!) per la componente anziana ultra65enne.

---

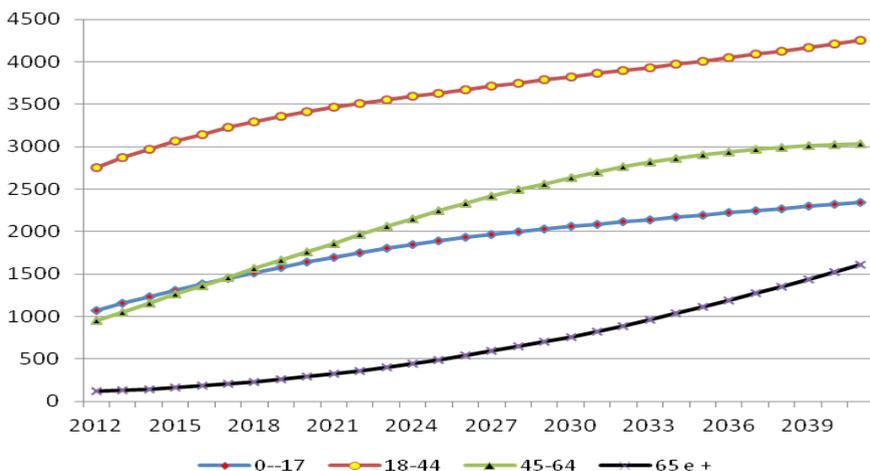
<sup>4</sup> In tal senso le stime Istat risultano inferiori del 35-40% alle valutazioni realizzate da questa Fondazione attraverso uno specifico modello di simulazione realizzato per conto del Ministero dell'Interno. Si veda in proposito quanto riportato in Blangiardo (2011, pp.48-49).

Graf. 6 - Popolazione straniera residente per genere al 1° gennaio degli anni 2011-2041 (valori in migliaia)



Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

Graf. 7 - Popolazione straniera residente per classi di età al 1° gennaio degli anni 2011-2041 (valori in migliaia)



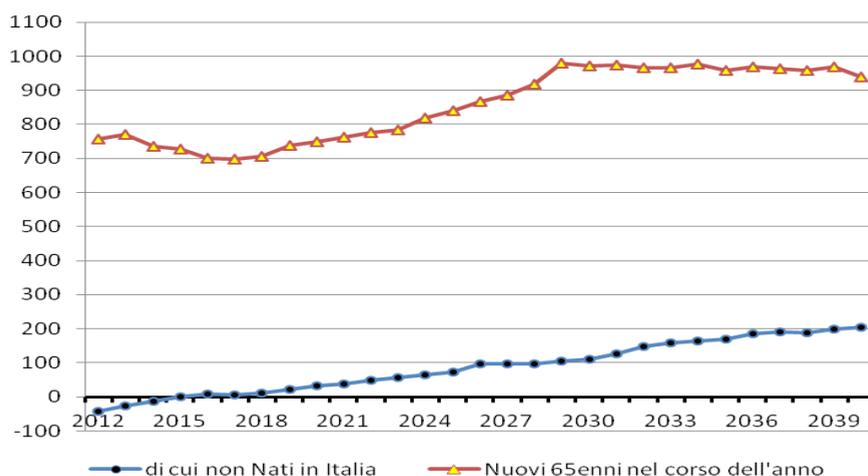
Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

Ed è alla luce di quest'ultima dinamica, il passaggio da poco più di 100mila anziani a oltre 1,6 milioni, che trova spazio una riflessione sulla dimensione dell'invecchiamento importato e sui suoi potenziali riflessi nell'ambito del nostro sistema previdenziale.

In particolare, così come è noto che la "gobba del 2013" nel profilo temporale degli ingressi in età anziana - intesa, secondo le usuali convenzioni, a

partire dal 65° compleanno - si prospetta con intensità modesta e sembra agevolmente gestibile, è altrettanto nota la problematicità del picco che va configurandosi nel 2029, a completamento di un percorso destinato a portare tali ingressi annui dai 700-800mila attuali, e attesi nell'immediato futuro, a quasi un milione tra poco più di un quindicennio.

Graf. 8 - Popolazione che raggiungerà il 65° anno di età negli anni 2012-2040 riferita al complesso dei residenti e ai non nati in Italia (valori in migliaia)



Fonte: Istat. Elaborazioni: ISMU (2013).

Tuttavia, ciò che sembra essere meno noto, o che non ha ancora ottenuto la dovuta attenzione, è la persistenza del “picco del 2029” per almeno tutto il decennio successivo. Infatti, nonostante le coorti di nascite in Italia si siano progressivamente ridotte di 150mila unità tra il 1964 e il 1973, il numero di residenti che sessantacinque anni dopo – nell’intervallo tra il 2029 e il 2038 - raggiungeranno il 65° compleanno appare negli scenari previsivi sostanzialmente fermo a poco meno di un milione annuo. La verità è che dietro alla stabilità dei 65enni, nonostante il progressivo calo delle corrispondenti coorti di nati, c’è il consistente contributo dei 65enni nati altrove<sup>5</sup>. Ossia di ciò che si può definire “l’invecchiamento importato” attraverso i flussi netti migratori, una realtà che sembra destinata a concretizzarsi già alla fine di questo decennio, per poi accrescersi sino a superare le 200mila unità annue nel corso del 2040.

<sup>5</sup> In realtà nel conteggio andrebbero considerati distintamente sia i residenti italiani nati all'estero, sia i nati in Italia e non più residenti in quanto emigrati altrove. Si tratta in ogni caso di valori che non alterano significativamente l'ordine di grandezza del dato proposto.

Si tratta, com'è facile immaginare, di un fenomeno che non è affatto neutrale rispetto alle problematiche di natura previdenziale. Si assisterà, infatti, all'ingresso in età anziana di un crescente numero di soggetti che, stante la natura contributiva del sistema pensionistico italiano e disponendo di redditi mediamente bassi (oltre che di carriere lavorative regolari spesso ridotte), potranno verosimilmente contare a fini pensionistici solo su una modesta contribuzione; trovandosi così a dipendere e a gravare non marginalmente su eventuali forme di welfare pubblico integrativo.

#### *1.4 Osservazioni conclusive*

In ultima analisi, se anche non vi è dubbio che i flussi migratori abbiano subito i contraccolpi della recente crisi economica e occupazionale, ciò non significa che il fenomeno della presenza straniera in Italia abbia perso vitalità e importanza nel sistema paese. Il passaggio dalle centinaia di migliaia di presenti in più che annualmente si conteggiavano fino a due anni fa alle poche migliaia emerse alla luce dei bilanci più recenti è stato accompagnato da un consistente incremento nella crescita dei regolari e ancor più dei lungo soggiornanti. L'impressione è che la comparsa della crisi abbia più che altro accelerato la transizione verso un modello di immigrazione meno "d'assalto" e più conseguente a progetti di vita "maturi e consapevoli"; una nuova prospettiva in cui emerge il ruolo centrale della famiglia immigrata, quale motore del radicamento e dei processi di integrazione nella società ospite.

Se poi guardiamo al futuro, ciò che emerge dai dati delle previsioni non è solo la crescita del numero di residenti stranieri (che per altro procede per inerzia e con evidenti fattori di decelerazione), ma sono soprattutto le trasformazioni strutturali che la accompagnano. Tra queste, ancor più che lo spostamento del peso della potenziale forza lavoro su fasce di età più matura, assume un particolare rilievo la straordinaria crescita della componente anziana. Una crescita che potrà avere importanti riflessi sugli equilibri del sistema previdenziale, nel cui ambito il fenomeno dell'invecchiamento importato – ossia l'ingresso nelle età anziane di soggetti nati altrove (e che hanno alle spalle una carriera lavorativa e contributiva generalmente ridotta), si preannuncia quantitativamente rilevante e indubbiamente difficile da gestire, coniugando i vincoli dell'efficienza contabile con gli irrinunciabili principi della solidarietà.

## **2. L'universo degli stranieri nella realtà pugliese**

### *2.1 Quanti e chi?*

La lettura degli ultimi dati censuari (al 9 ottobre 2011) assegna alla Regione Puglia 4.052.466 abitanti, nel suo complesso; tra di essi, la componente straniera è indicata in 82.680 unità, ovvero, circa il 2% del totale dei residenti,

a fronte di una corrispondente incidenza a livello nazionale che, di contro, si assesta a poco meno del 7%.

La fotografia scattata in occasione del 15° *Censimento della popolazione* (Istat, 2012d) evidenzia un quadro strutturale degno di talune interessanti riflessioni; se, infatti, l'incidenza della popolazione in età 0-9 anni nell'ambito dei pugliesi è superiore a quella corrispondente per il complesso degli italiani, per quanto attiene il sottoinsieme degli stranieri accade il contrario: il differenziale relativo tra la quota percentuale di stranieri in età 0-9 anni nel Paese e l'omologa incidenza in Puglia è di + 2,9 punti. Il contesto muta allorquando si osservino le fasce di età di giovani e giovanissimi (10-29 anni); in questo caso, infatti, la presenza straniera in Puglia evidenzia una quota percentuale superiore alle corrispondenti classi di stranieri presenti in tutto il Paese: 30,4% a fronte del 28,5%.

Tuttavia, la quota dei 30-39enni riconquista il primato a livello nazionale evidenziando che, sebbene la Puglia stia iniziando a registrare una presenza straniera via via sempre più stabile e sempre meno *di passaggio*, tale fascia d'età (ovvero, la classe demografica più dinamica e propositiva dal punto di vista lavorativo) assume un peso maggiore nell'intero contesto nazionale rispetto a quanto osservabile a livello regionale rimarcando, di fatto, un chiaro divario tra le opportunità lavorative del centro-nord Italia e quelle del Mezzogiorno. Per altro verso, nelle fasce di età più mature e anziane la quota relativa di stranieri in Puglia supera sempre l'omologa presenza a livello nazionale.

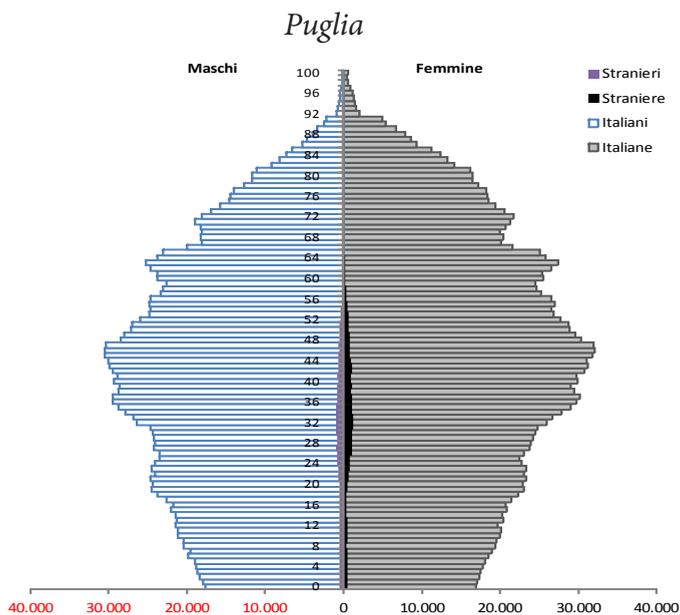
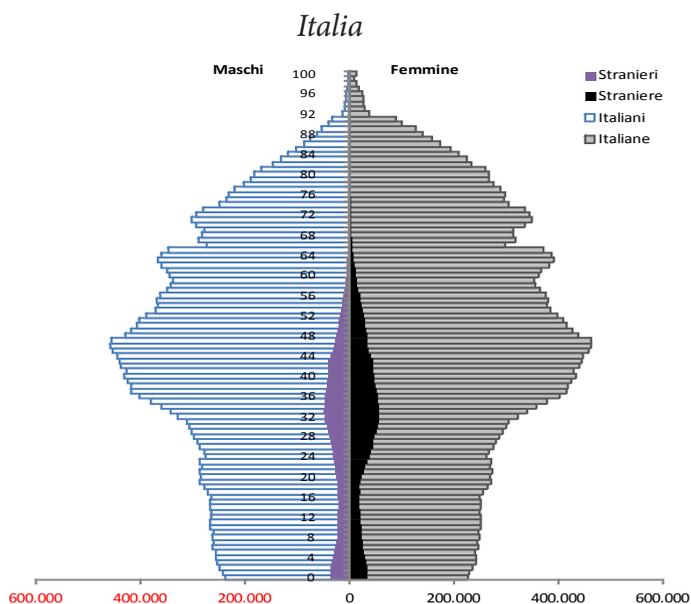
Le successive piramidi per età illustrano, sia a livello nazionale che regionale, una chiara struttura a 'salvadanaio'; il processo di invecchiamento in atto, da un lato, e un contenimento della fecondità, dall'altro (ancorché si inizi a registrare una lieve ripresa proprio grazie al contributo alle nascite da parte della compagine straniera femminile), spiegano i maggiori *ingrossamenti* delle età centrali; processo, questo, anche direttamente correlato alle consistenze straniere maggiormente concentrate proprio nelle fasce in età da lavoro.

Tav.1 - Popolazione italiana e straniera per classi di età. Italia, Puglia, Censimento 2011.

Età	Italia						Puglia					
	italiano-a			straniero-a/apolide			italiano-a			straniero-a/apolide		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
0-9	2.537,8	2.398,0	4.935,8	307,4	287,9	595,3	190,8	181,1	371,9	5,0	4,8	9,9
10-19	2.691,1	2.540,7	5.231,8	228,2	204,5	432,7	221,3	208,9	430,3	4,7	4,3	9,0
20-29	2.867,4	2.743,9	5.611,3	330,0	386,5	716,5	241,5	232,9	474,4	7,4	8,8	16,1
30-39	3.687,7	3.655,1	7.342,8	467,6	535,1	1.002,7	275,3	277,5	552,8	8,6	11,2	19,8
40-49	4.392,3	4.434,7	8.827,0	341,8	399,1	740,8	295,6	308,5	604,1	6,3	9,0	15,4
50-59	3.691,6	3.809,3	7.500,9	143,1	227,8	370,9	248,2	266,8	515,0	3,1	5,2	8,3
60-69	3.245,4	3.499,2	6.744,6	41,4	74,2	115,6	218,8	238,0	456,8	1,1	1,6	2,7
oltre 70	3.750,6	5.459,7	9.210,3	22,2	32,5	54,7	235,3	329,4	564,7	0,6	0,8	1,4
Totale	26.863,9	28.540,7	55.404,6	1.881,6	2.147,5	4.029,1	1.926,8	2.043,1	3.969,9	37,0	45,7	82,7
Italia												
%												
Età	italiano-a			straniero-a/apolide			italiano-a			straniero-a/apolide		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
	0-9	9,4	8,4	8,9	16,3	13,4	14,8	9,9	8,9	9,4	13,7	10,6
10-19	10,0	8,9	9,4	12,1	9,5	10,7	11,5	10,2	10,8	12,7	9,5	10,9
20-29	10,7	9,6	10,1	17,5	18,0	17,8	12,5	11,4	11,9	19,9	19,1	19,5
30-39	13,7	12,8	13,3	24,8	24,9	24,9	14,3	13,6	13,9	23,4	24,5	24,0
40-49	16,4	15,5	15,9	18,2	18,6	18,4	15,3	15,1	15,2	17,2	19,7	18,6
50-59	13,7	13,3	13,5	7,6	10,6	9,2	12,9	13,1	13,0	8,5	11,4	10,1
60-69	12,1	12,3	12,2	2,2	3,5	2,9	11,4	11,6	11,5	3,0	3,6	3,3
oltre 70	14,0	19,1	16,6	1,2	1,5	1,4	12,2	16,1	14,2	1,7	1,7	1,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

Graf. 9. - Piramide per età, Censimento della popolazione, 2011.

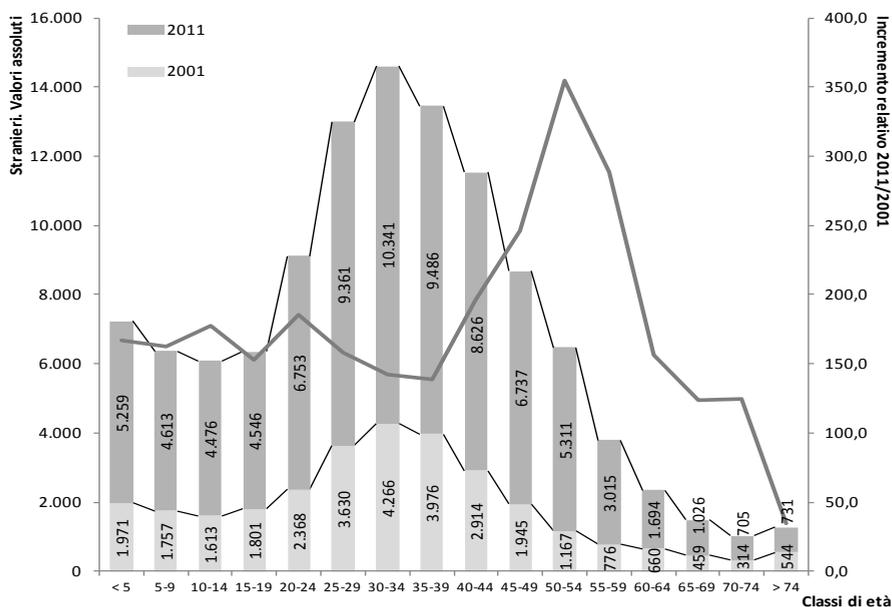


Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

Una contestualizzazione intercensuaria (2001-2011) consente di confermare *quanto* e *come* negli ultimi dieci anni le classi di età più significative, ovvero, quelle più ‘pesanti’ divengano via via quelle più mature (Graf 10). Se, infatti, nel 2001 la Puglia rappresentava ancora una realtà di passaggio per diverse migliaia di stranieri in cerca di condizioni e opportunità più allettanti, nel 2011 i 25-44enni ascendono da circa 15 mila a quasi 38 mila presenze. In assoluto sono i 30-34enni a identificare la maggiore entità (10.341); la medesima classe deteneva anche il primato nel 2001 (4.266).

A dimostrazione del crescente livello di ‘maturità’ della presenza straniera pugliese appare opportuno osservare la serie (asse destro del grafico 10) degli incrementi relativi intercensuari (2001-2011); sono, infatti, le classi adulte a far registrare le variazioni (anche a tre cifre) più elevate: i 45-49enni aumentano di oltre il 250%, i 50-54enni crescono addirittura del 350% e di poco inferiore è il balzo relativo osservato per i 55-59enni. In definitiva, i dati in questione illustrano chiaramente come il progetto migratorio degli stranieri presenti in Puglia si stia 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.

*Graf.10 - Stranieri ai Censimenti della popolazione 2001 e 2011. Puglia.  
(Asse sx = valori assoluti. Asse dx = Incremento relativo intercensuario 2011/2001)*



Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

## 2.1 Aspetti territoriali

La lettura del dettaglio provinciale ha tenuto conto della neonata provincia Barletta-Andria-Trani. In tal senso, ai fini di un'oggettiva comparabilità, è stata ricostruita la presenza straniera anche per questa provincia i cui comuni, nel 2001, facevano parte delle province di Foggia e di Bari.

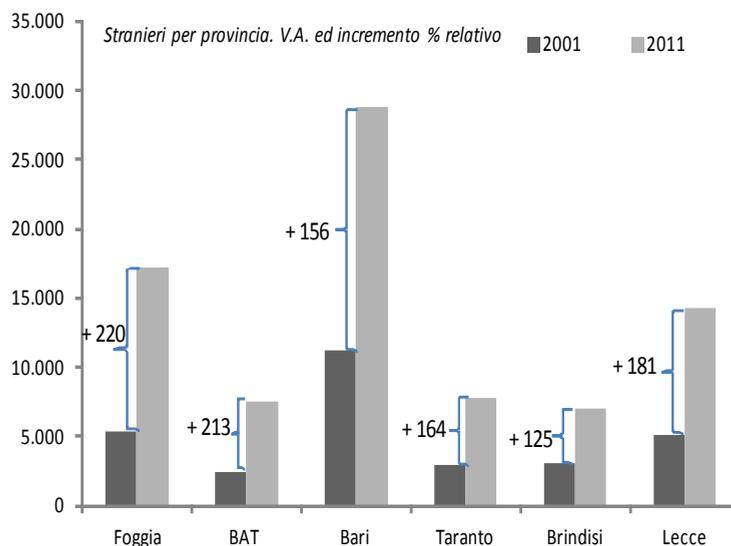
A distanza di 10 anni, in Puglia la consistenza straniera è cresciuta di 52,5 mila unità (+174%). Il maggiore incremento assoluto si è registrato nella provincia di Bari: 17.530 unità; di contro è la provincia di Foggia a far registrare la variazione relativa più elevata: +220%.

Le province di Foggia, BAT e Lecce hanno visto aumentare la propria quota percentuale di stranieri, fatto pari a 100 il totale regionale, rispettivamente di 3, di 1,1 e di 0,5 punti. Interessante appare l'incremento assoluto fatto registrare dai comuni della BAT – demograficamente ed economicamente assai vivaci – per i quali si registra un delta intercensuario di oltre 5 mila unità, ben superiore alle province di Taranto (+4.828) e di Brindisi (+3.924).

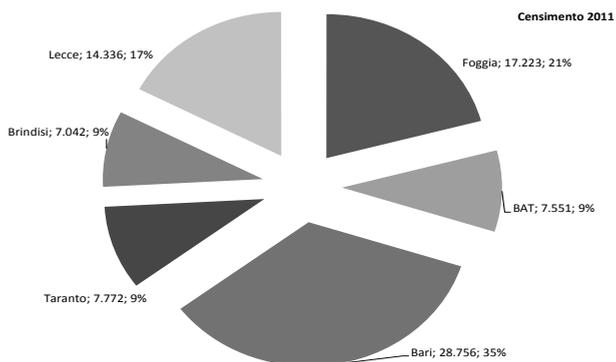
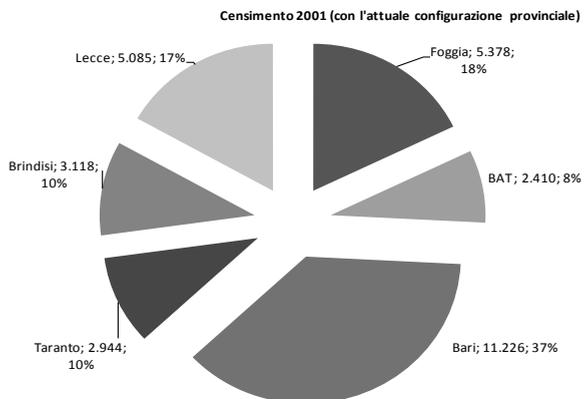
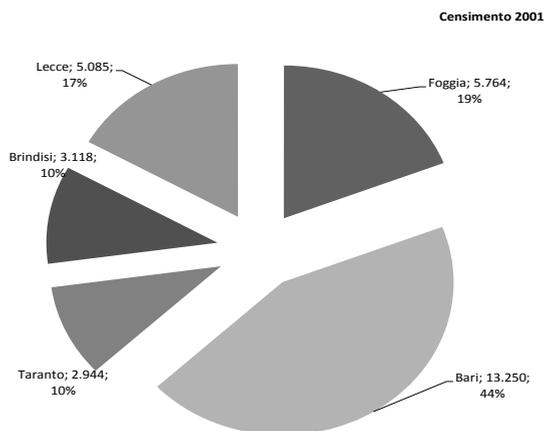
La provincia di Bari, che nel 2001 assorbiva il 37,2% dell'intera presenza straniera in Puglia, passa ad identificare il 34,8% del totale rilevato nel 2011; un ridimensionamento, questo, maggiormente registrato a favore delle province di Foggia e Barletta-Andria-Trani.

### Graf.11 - Popolazione straniera per provincia pugliese.

Valori assoluti e percentuali. Censimenti 2001, 2011.



Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).



Dal punto di vista anagrafico, a fronte di un incremento delle classi più mature, l'età media degli stranieri in Puglia tra i due censimenti non è cresciuta in maniera assai marcata; in effetti, le variazioni positive registrate anche nelle classi infantili e giovanili hanno chiaramente contribuito a un contenimento della media.

Se il dato nazionale vede la popolazione italiana con una età media di 44,2 anni a fronte di quella straniera che ne registra 31,1, nello specifico riferimento regionale il differenziale si assottiglia: i pugliesi fanno osservare una età media di 42,1 anni, 10 anni oltre l'omologo valore osservato per gli stranieri residenti in Puglia.

Il delta analizzato per sesso vede – come intuibile - sempre il primato della compagine femminile. Sono le aree del Salento a far rilevare gli stranieri con età media più alta anche in funzione di realtà economiche richiedenti manodopera più propensa a occupazioni a minor sforzo lavorativo. In assoluto sono le donne straniere di Brindisi a far registrare l'età media più elevata (35,7 anni) a fronte del più basso valore maschile rilevato per la provincia di Barletta-Andria-Trani che è caratterizzata da un'offerta occupazionale propensa ad assorbire una presenza straniera più dinamica e giovane.

Tav.2 - Età media. Italia, Puglia, province pugliesi, per sesso.

	italiano-a				straniero-a/apolide			
	M	F	M+F	Δ M-F	M	F	M+F	Δ M-F
Italia	42,6	45,7	44,2	-3,1	29,7	32,3	31,1	-2,6
Puglia	40,7	43,4	42,1	-2,7	30,7	33,5	32,2	-2,8
Prov. Foggia	40,3	43	41,7	-2,7	29,9	32,2	31,2	-2,3
Prov. Bari	40,7	43,1	41,9	-2,4	30,3	32,8	31,6	-2,5
Prov. Taranto	41	43,5	42,3	-2,5	31,1	34,9	33,3	-3,8
Prov. Brindisi	41,1	44,1	42,6	-3,0	33,6	35,7	34,8	-2,1
Prov. Lecce	41,7	44,9	43,3	-3,2	31,6	34,5	33,2	-2,9
Prov. BAT	39,1	41,2	40,1	-2,1	30,2	32,9	31,7	-2,7

Fonte: ISTAT, *Censimento della popolazione, 2011*. Elaborazioni: IPRES (2013).

### 2.3 L'analisi dei flussi

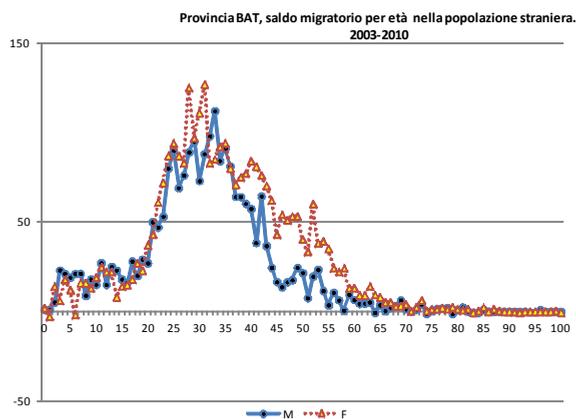
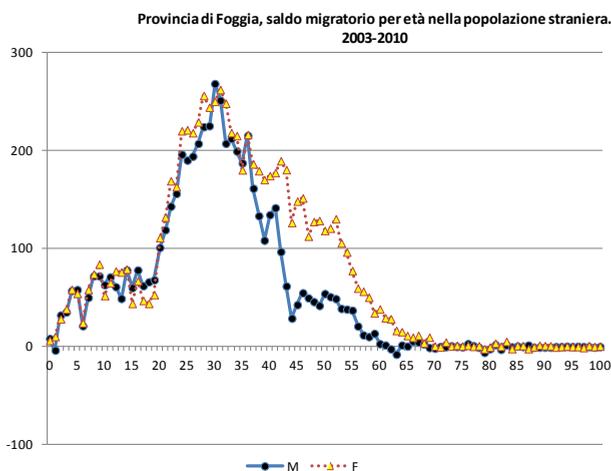
Analogamente a quanto osservato per il dato nazionale, dalla ricostruzione del saldo migratorio per sesso ed età nella popolazione straniera relativamente al periodo 2003-2010 si evincono, nel dettaglio provinciale, alcuni modelli di flusso registrati nel recente passato. Accanto a una generale conferma del flusso di minori (indifferenziato per genere) che riflette movimenti di tipo familiare, spicca in tutte le province pugliesi una certa prevalenza femminile sia tra i flussi di stranieri 20-40enni, sia soprattutto nell'ambito della componente nelle età attive più 'mature'. Una supremazia che, come già osservato a livello

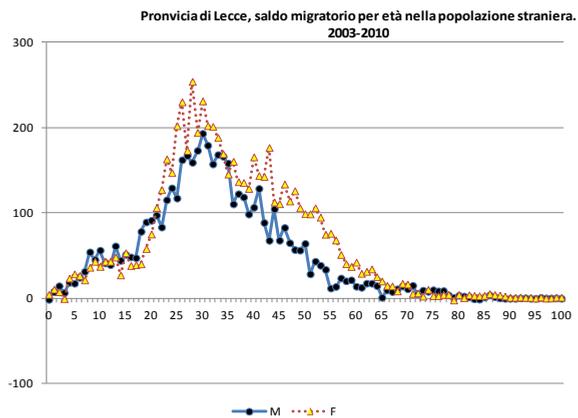
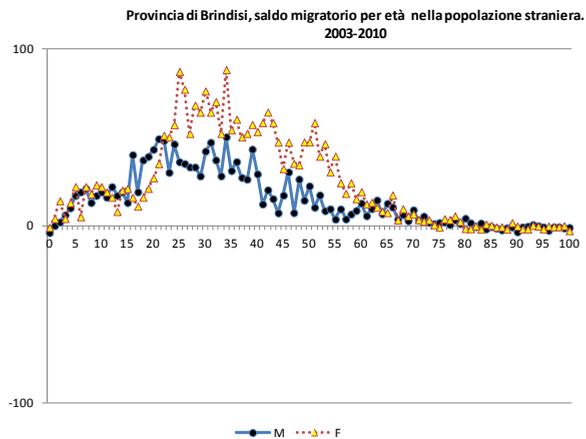
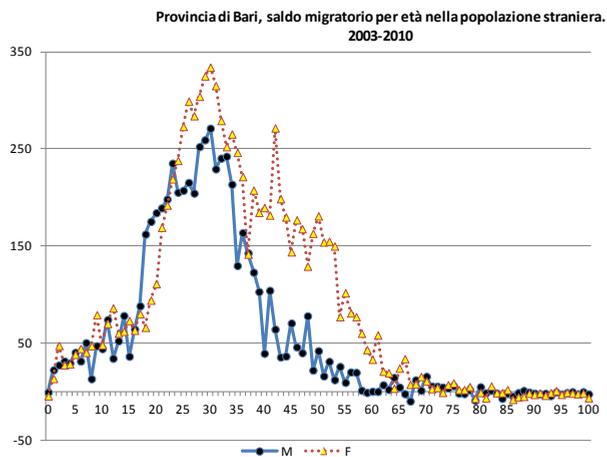
nazionale, riflette la diffusione di figure - appunto di genere femminile - che operano come badanti, collaboratori domestici o assistenti alle funzioni di deambulazione maggiormente richiesti dalle famiglie.

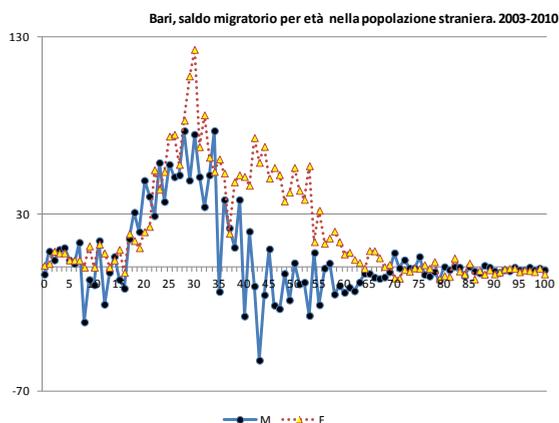
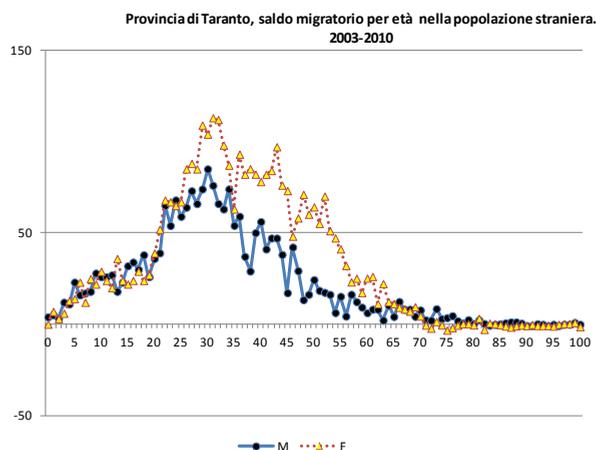
Per la provincia di Bari tale scenario appare ancora più accentuato, probabilmente in funzione di una maggiore 'anzianità' della presenza straniera nell'intera area del capoluogo e di una domanda più sostenuta.

I ricongiungimenti familiari e le migrazioni degli interi nuclei di famiglie si spiegano, come già osservato, con una certa sovrapposibilità delle serie maschi-femmine nelle età infantili e giovanissime.

Graf. 12 – Province della Regione Puglia – Popolazione straniera residente: saldo migratorio netto nell'intervallo 2003-2010 per età e sesso (\*)







(\*) I flussi netti sono specificati rispetto alla loro età all'1.1.2011.  
Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

## 2.4 Densità della presenza

Il rapporto stranieri/italiani (x100), declinato per età, evidenzia una funzione che – per qualunque livello territoriale – fa registrare punti di massimo sia nelle età infantili che in quelle lavorative. Come noto, infatti, la lieve ripresa di fecondità della popolazione italiana è funzione del contributo decisivo delle donne straniere; se a livello nazionale, per le classi infantili, l'incidenza percentuale si aggira tra il 12% e il 15%, in Puglia, - a conferma di un progetto migratorio non ancora pienamente maturato in termini di presenza 'familiare' - tali serie oscillano tra il 2% ed il 3% dei corrispondenti aggregati.

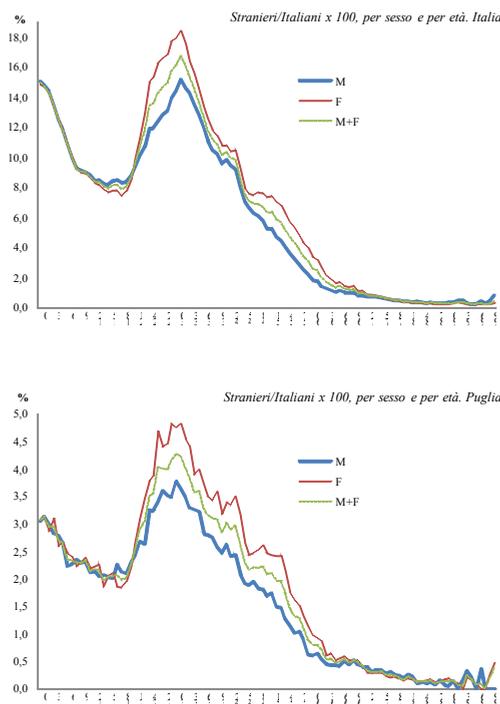
La funzione in questione tende a differenziarsi per sesso nelle età 20-40 anni con picchi che si registrano intorno ai 30 anni. Anche in questo caso le

quote nazionali si discostano parecchio da quelle regionali: 14-18% per gli stranieri presenti in tutto il Paese, 3,5-5,5% per gli stranieri registrati nel contesto regionale pugliese.

A livello provinciale, ancora una volta è l'area di Foggia a far registrare dei picchi maggiori nel rapporto stranieri/italiani per le classi di età lavorative. Segue la provincia di Bari che, comunque, fa registrare un minor differenziale di genere per quasi tutte le età; processo, questo, spiegato dal maggior numero di ricongiungenti familiari registrati nell'area del capoluogo di regione.

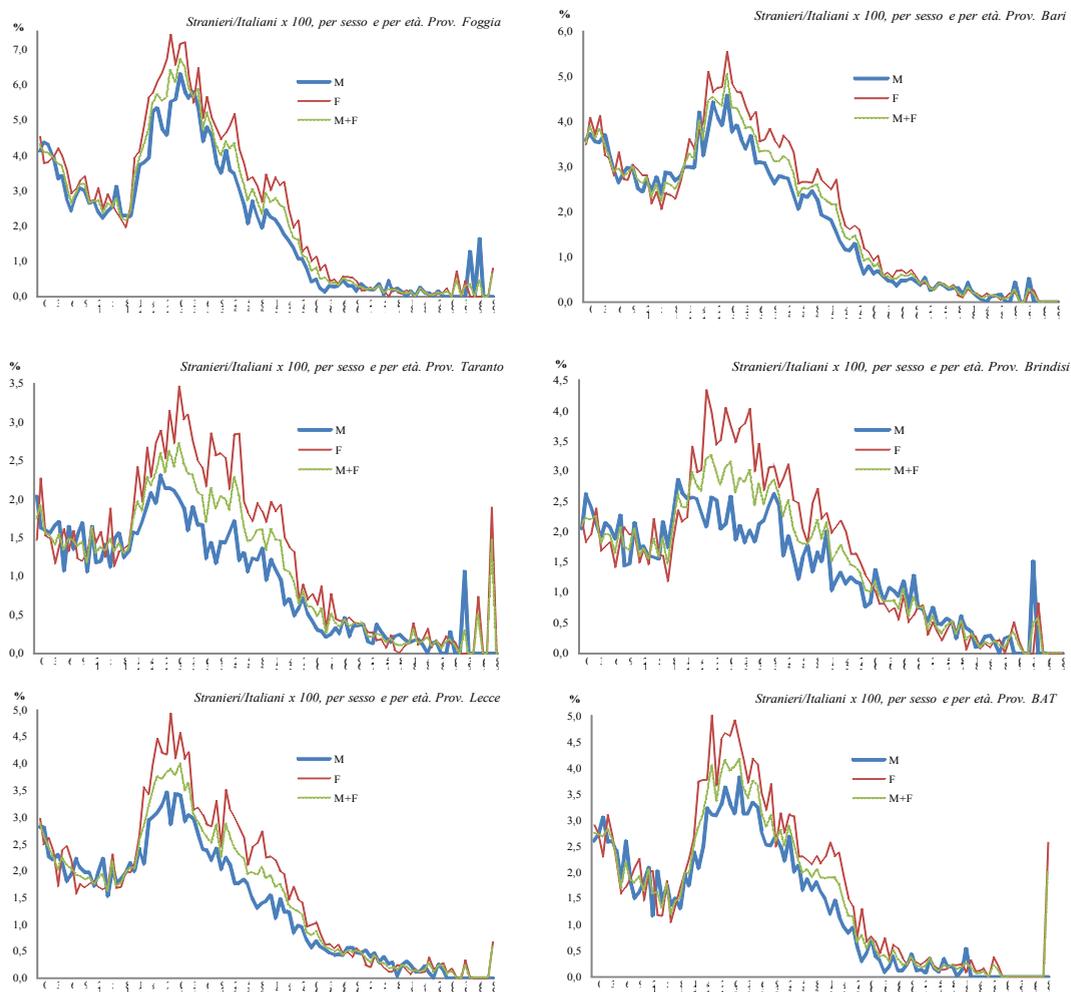
Il maggiore livello d'invecchiamento registrato nelle province del Salento spiega abbastanza agevolmente un più alto differenziale tra i sessi degli stranieri presenti in queste province; è possibile correlare le maggiori consistenze straniere femminili di queste aree alla crescente domanda di figure quali badanti ed affini a sostegno di popolazioni più anziane, appunto registrate nelle province di Lecce, Taranto e Brindisi.

Graf. 13 – Densità della presenza straniera (stranieri per 100 italiani) al censimento 2011 in Italia e nella Regione Puglia



Fonte: Istat, 15° Censimento della popolazione, 2011. Elaborazioni: IPRES (2013).

Graf. 14 – Densità della presenza straniera (stranieri per 100 italiani) al censimento 2011. Province della Regione Puglia



Fonte: Istat, 15° Censimento della popolazione, 2011. Elaborazioni: IPRES (2013).

### 2.5 Il panorama delle provenienze

Uno sguardo ai dati per cittadinanza assegna al contesto nazionale il primato dei rumeni; secondo le risultanze anagrafiche al 1° gennaio 2011 (ultimo dato disponibile) il loro ammontare è di poco inferiore a 970 mila unità, ovvero, il 21,2% dell'intero universo. Distaccata di 10 punti è la compagine albanese. Per la Puglia, invece, dopo circa un quarto di secolo in cui gli albanesi hanno rappresentato largamente l'etnia più rappresentativa, oggi la pre-

senza rumena si è praticamente allineata; entrambe le cittadinanze, infatti, si collocano a 22,7 mila unità rappresentando – nel loro insieme – quasi la metà dell'intera popolazione straniera residente in Puglia.

Il dettaglio provinciale assegna all'area di Foggia una quota rumena (36,9%) tripla rispetto a quella albanese (12,1%) a fronte della provincia di Bari dove le proporzioni si ribaltano, anche in funzione dei migliori e diretti collegamenti tra il capoluogo ed il Paese delle Aquile.

Il primato albanese viene confermato anche per la provincia di Brindisi (con quasi il 32% del totale); nelle restanti province, di contro, sono i rumeni a far rilevare incidenze comprese tra il 20 e 40% dei rispettivi universi.

Lo scenario che si prospetta oltre queste due etnie 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*. Tuttavia, su tutte le etnie di 'peso minore' un ruolo degno di nota lo svolgono quella marocchina e quella cinese che rappresentano, la prima, una presenza tradizionale ormai abbastanza radicata da diversi decenni in tutta la regione, la seconda, una più recente ma anche più articolata distribuzione in tutto il territorio.

Nello specifico, le due etnie tendono a rappresentare modelli di progetti migratori abbastanza dissimili; se i marocchini identificano una posizione maggiormente radicata e ormai stabilizzata nel tempo, l'etnia cinese in Puglia tende ad assumere il carattere di minore stanzialità e maggiore propensione a spostarsi verso realtà economiche e lavorative potenzialmente più propositive raffigurando, di fatto, un modello migratorio di minore durata e meno radicato al territorio ospitante.

Tav. 3 - Prime dieci cittadinanze per sesso. Italia e Puglia. 1.1.2011.  
Valori assoluti e percentuali fatto pari a 100 il totale per territorio.

Posizione	Italia (valori assoluti)				Posizione	Puglia (valori assoluti)			
	cittadinanza	M	F	M+F		cittadinanza	M	F	M+F
1°	Romania	439.311	529.265	968.576	1°	Albania	12.073	10.702	22.775
2°	Albania	259.352	223.275	482.627	2°	Romania	8.738	13.895	22.633
3°	Marocco	254.906	197.518	452.424	3°	Marocco	4.772	2.890	7.662
4°	Cina	108.418	101.516	209.934	4°	Cina	2.293	2.158	4.451
5°	Ucraina	40.617	160.113	200.730	5°	Polonia	967	2.861	3.828
6°	Filippine	56.559	77.595	134.154	6°	Ucraina	587	2.087	2.674
7°	Moldova	42.997	87.951	130.948	7°	Bulgaria	908	1.646	2.554
8°	India	73.446	47.590	121.036	8°	Tunisia	1.338	670	2.008
9°	Polonia	31.415	77.603	109.018	9°	India	1.454	463	1.917
10°	Tunisia	67.435	38.856	106.291	10°	Georgia	164	1.733	1.897
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	2.201.211	2.369.106	4.570.317		TOTALE	44.298	51.411	95.709
Italia (valori %)					Puglia (valori %)				
	cittadinanza	M	F	M+F		cittadinanza	M	F	M+F
1°	Romania	20,0	22,3	21,2	1°	Albania	27,3	20,8	23,8
2°	Albania	11,8	9,4	10,6	2°	Romania	19,7	27,0	23,6
3°	Marocco	11,6	8,3	9,9	3°	Marocco	10,8	5,6	8,0
4°	Cina	4,9	4,3	4,6	4°	Cina	5,2	4,2	4,7
5°	Ucraina	1,8	6,8	4,4	5°	Polonia	2,2	5,6	4,0
6°	Filippine	2,6	3,3	2,9	6°	Ucraina	1,3	4,1	2,8
7°	Moldova	2,0	3,7	2,9	7°	Bulgaria	2,0	3,2	2,7
8°	India	3,3	2,0	2,6	8°	Tunisia	3,0	1,3	2,1
9°	Polonia	1,4	3,3	2,4	9°	India	3,3	0,9	2,0
10°	Tunisia	3,1	1,6	2,3	10°	Georgia	0,4	3,4	2,0
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	100,0	100,0	100,0		TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

Tav. 4 - Prime dieci cittadinanze per sesso. Province pugliesi. 1.1.2011.  
Valori assoluti e percentuali fatto pari a 100 il totale per territorio.

Posizione	Foggia (valori assoluti)				Posizione	Bari (valori assoluti)			
	cittadinanza	M	F	M+F		cittadinanza	M	F	M+F
1°	Romania	3.468	4.124	7.592	1°	Albania	6.187	5.344	11.531
2°	Albania	1.392	1.102	2.494	2°	Romania	1.589	2.826	4.415
3°	Marocco	1.114	573	1.687	3°	Marocco	1.181	683	1.864
4°	Polonia	502	1.030	1.532	4°	Cina	853	811	1.664
5°	Ucraina	354	1.025	1.379	5°	Georgia	134	1.508	1.642
6°	Bulgaria	461	713	1.174	6°	Mauritius	545	567	1.112
7°	Macedonia	343	230	573	7°	Tunisia	631	356	987
8°	Cina	277	288	565	8°	India	681	221	902
9°	Tunisia	297	127	424	9°	Polonia	173	521	694
10°	Senegal	284	34	318	10°	Bangladesh	443	75	518
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	9.776	10.781	20.557		TOTALE	15.356	17.102	32.458
Foggia (valori %)					Bari (valori %)				
	cittadinanza	M	F	M+F		cittadinanza	M	F	M+F
1°	Romania	35,5	38,3	36,9	1°	Albania	40,3	31,2	35,5
2°	Albania	14,2	10,2	12,1	2°	Romania	10,3	16,5	13,6
3°	Marocco	11,4	5,3	8,2	3°	Marocco	7,7	4,0	5,7
4°	Polonia	5,1	9,6	7,5	4°	Cina	5,6	4,7	5,1
5°	Ucraina	3,6	9,5	6,7	5°	Georgia	0,9	8,8	5,1
6°	Bulgaria	4,7	6,6	5,7	6°	Mauritius	3,5	3,3	3,4
7°	Macedonia	3,5	2,1	2,8	7°	Tunisia	4,1	2,1	3,0
8°	Cina	2,8	2,7	2,7	8°	India	4,4	1,3	2,8
9°	Tunisia	3,0	1,2	2,1	9°	Polonia	1,1	3,0	2,1
10°	Senegal	2,9	0,3	1,5	10°	Bangladesh	2,9	0,4	1,6
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	100,0	100,0	100,0		TOTALE	100,0	100,0	100,0
Taranto (valori assoluti)					Brindisi (valori assoluti)				
Posizione	cittadinanza	M	F	M+F	Posizione	cittadinanza	M	F	M+F
1°	Romania	938	1.613	2.551	1°	Albania	1.232	1.137	2.369
2°	Albania	959	897	1.856	2°	Romania	466	1.176	1.642
3°	Cina	280	258	538	3°	Marocco	363	230	593
4°	Marocco	312	199	511	4°	Regno Unito	197	228	425
5°	Polonia	64	286	350	5°	Cina	152	138	290
6°	Germania	94	185	279	6°	Germania	63	138	201
7°	Sri Lanka	133	111	244	7°	Polonia	18	121	139
8°	Ucraina	22	207	229	8°	India	75	56	131
9°	Senegal	116	50	166	9°	Stati Uniti	56	51	107
10°	Regno Unito	69	74	143	10°	Georgia	10	69	79
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	3.943	5.127	9.070		TOTALE	3.268	4.169	7.437

&gt; segue

Taranto (valori %)					Brindisi (valori %)				
1°	Romania	23,8	31,5	28,1	1°	Albania	37,7	27,3	31,9
2°	Albania	24,3	17,5	20,5	2°	Romania	14,3	28,2	22,1
3°	Cina	7,1	5,0	5,9	3°	Marocco	11,1	5,5	8,0
4°	Marocco	7,9	3,9	5,6	4°	Regno Unito	6,0	5,5	5,7
5°	Polonia	1,6	5,6	3,9	5°	Cina	4,7	3,3	3,9
6°	Germania	2,4	3,6	3,1	6°	Germania	1,9	3,3	2,7
7°	Sri Lanka	3,4	2,2	2,7	7°	Polonia	0,6	2,9	1,9
8°	Ucraina	0,6	4,0	2,5	8°	India	2,3	1,3	1,8
9°	Senegal	2,9	1,0	1,8	9°	Stati Uniti	1,7	1,2	1,4
10°	Regno Unito	1,7	1,4	1,6	10°	Georgia	0,3	1,7	1,1
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	100,0	100,0	100,0		TOTALE	100,0	100,0	100,0

Posizione	Lecce (valori assoluti)				Posizione	Barletta-Andria-Trani (valori assoluti)			
	cittadinanza	M	F	M+F		cittadinanza	M	F	M+F
1°	Romania	918	2.303	3.221	1°	Romania	1.359	1.853	3.212
2°	Albania	1.493	1.469	2.962	2°	Albania	810	753	1.563
3°	Marocco	1.229	840	2.069	3°	Marocco	573	365	938
4°	Cina	585	521	1.106	4°	Algeria	313	90	403
5°	Senegal	722	160	882	5°	Ucraina	83	274	357
6°	Polonia	138	718	856	6°	Tunisia	211	107	318
7°	Bulgaria	263	537	800	7°	Cina	146	142	288
8°	Filippine	295	435	730	8°	Polonia	72	185	257
9°	Sri Lanka	407	248	655	9°	Brasile	13	67	80
10°	India	461	100	561	10°	Bulgaria	26	52	78
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	8.020	9.727	17.747		TOTALE	3.935	4.505	8.440

Lecce (valori %)					Barletta-Andria-Trani (valori %)				
1°	Romania	11,4	23,7	18,1	1°	Romania	34,5	41,1	38,1
2°	Albania	18,6	15,1	16,7	2°	Albania	20,6	16,7	18,5
3°	Marocco	15,3	8,6	11,7	3°	Marocco	14,6	8,1	11,1
4°	Cina	7,3	5,4	6,2	4°	Algeria	8,0	2,0	4,8
5°	Senegal	9,0	1,6	5,0	5°	Ucraina	2,1	6,1	4,2
6°	Polonia	1,7	7,4	4,8	6°	Tunisia	5,4	2,4	3,8
7°	Bulgaria	3,3	5,5	4,5	7°	Cina	3,7	3,2	3,4
8°	Filippine	3,7	4,5	4,1	8°	Polonia	1,8	4,1	3,0
9°	Sri Lanka	5,1	2,5	3,7	9°	Brasile	0,3	1,5	0,9
10°	India	5,7	1,0	3,2	10°	Bulgaria	0,7	1,2	0,9
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	TOTALE	100,0	100,0	100,0		TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

## 2.6 Quali prospettive per il futuro?

Come precedentemente osservato nel contesto nazionale, anche l'immagine della Puglia è quella di una realtà che vedrà crescere nei prossimi decenni la presenza straniera. Relativamente al periodo 2011-2041 le stime Istat (2011) prevedono (a livello regionale) un incremento relativo del 150% rispetto alla consistenza straniera attuale facendo assestare il dato assoluto ad oltre 237 mila unità. Aumento che comunque, come osservato per il complesso del Paese, anche in Puglia sconfiggerebbe l'uscita dalla popolazione straniera per effetto delle acquisizioni di cittadinanza.

Nei prossimi trent'anni la regione vedrà un'evoluzione strutturale della popolazione straniera che non potrà non dar luogo a rilevanti ripercussioni sull'intero tessuto sociale, economico e lavorativo<sup>6</sup>.

<i>Fascia anagrafica</i>	<i>0-17 anni</i>	<i>18-44</i>	<i>45-64</i>	<i>65 ed oltre</i>
<i>Var. % 2041/2011</i>	+139,4	+51,6	+257,9	+1.302,7

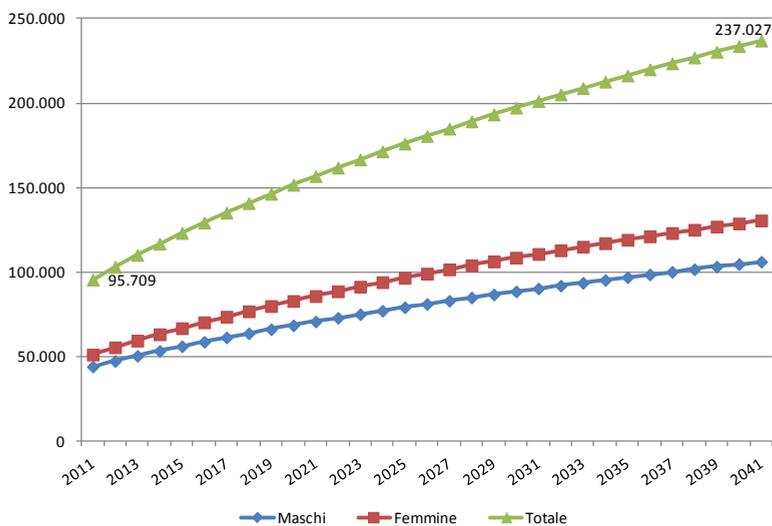
Tuttavia, in una lettura di dettaglio la Puglia farà evidenziare interessanti punti di divergenza rispetto al contesto italiano complessivo.

L'aggregato 0-17 anni, infatti, segnerà un incremento relativo di stranieri pari a circa 140 punti rispetto ad un +118% registrato per l'Italia. E se, di contro, la fascia giovane adulta (18-44) registrerà un sostanziale allineamento tra le due realtà in questione, il differenziale tornerà ad essere favorevole al contesto regionale per la classe di età 45-64 anni allorquando si osserverà un delta positivo di 258 punti, a fronte dell'omologo valore 'Italia' pari a +219%.

Ma certamente degno di nota e ricco di valutazioni che chiamano in causa il futuro del welfare pugliese è il dato relativo agli stranieri anziani: gli immigrati over 65 anni, infatti, cresceranno, in Puglia, di oltre 13 volte rispetto al quadro nazionale complessivo (ove l'incremento sarà del 1.261%).

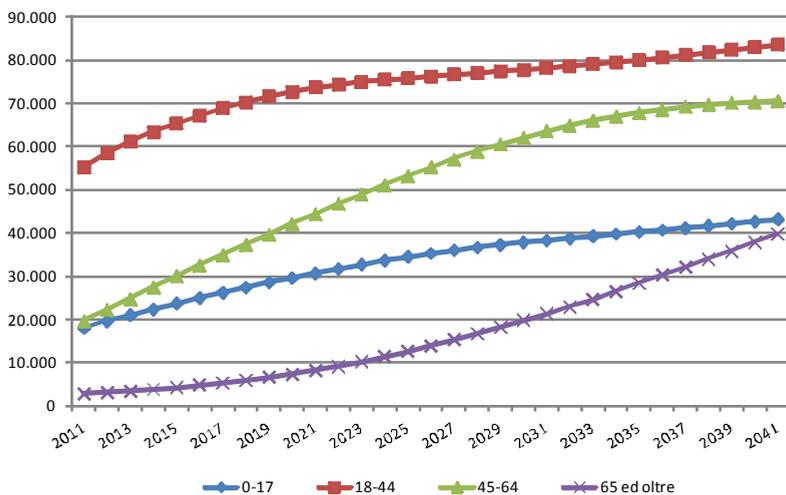
<sup>6</sup> Altrettanto significative e meritevoli di attenzione saranno, poi, le ricadute di natura previdenziale cui già si è fatto cenno.

Graf. 15 - Popolazione straniera residente per genere al 1° gennaio degli anni 2011-2041. Puglia



Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

Graf. 16 - Popolazione straniera residente per classi di età al 1° gennaio degli anni 2011-2041. Puglia



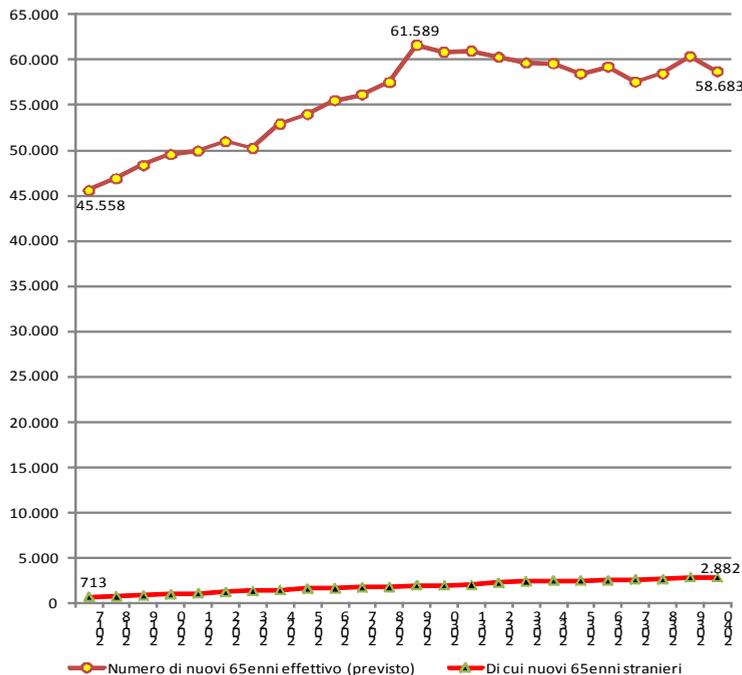
Fonte: Istat. Elaborazioni: IPRES (2013).

Quanto appena osservato si riesce a meglio comprendere se si prende in esame l'evoluzione demografica (relativamente alla Puglia) dei residenti che raggiungeranno il 65° anno di età negli anni 2012-2040.

Diversamente dal contesto italiano nel suo complesso sembrerebbe, infatti, che la regione sia ancora votata a beneficiare di un fenomeno di invecchiamento 'trasferito' altrove (precipuamente nelle altre regioni destinarie dei flussi del passato o all'estero). L'apporto migratorio al cosiddetto 'invecchiamento importato', pare debba nel breve-medio periodo scontare gli effetti di un percorso immigratorio non ancora pienamente consolidato.

In sostanza, per i prossimi tre decenni - a fronte di una 'gobba' del 2029 sovrapponibile a quella osservata nel quadro nazionale - nello scenario regionale i residenti in età di 65 anni aumenteranno di circa 13 mila unità (circa +30%) a fronte di un delta positivo di oltre 300 punti percentuale rilevabile per i residenti non nati in Italia. Fenomeno che farà passare l'incidenza relativa attuale dei 65enni non nati in Italia, pari al 2% dell'universo, al 5% del complesso demografico regionale in età convenzionalmente 'soglia' d'ingresso nella fascia d'età non più attiva.

Graf. 17 - Popolazione che raggiungerà il 65° anno di età negli anni 2012-2040 riferita al complesso dei residenti e ai cittadini stranieri. Puglia.



## 2.7 Il fronte delle politiche migratorie in ambito regionale

Stante la crescente rilevanza del fenomeno migratorio e la necessità, unanimemente condivisa, di fornire adeguate risposte alle istanze di integrazione che provengono da una popolazione sempre radicata nella realtà pugliese, le iniziative sul fronte della *governance* sono andate via via accrescendosi in questi ultimi anni anche grazie a un costante impegno delle amministrazioni locali: dalla Regione alle singole municipalità più direttamente interessate dal fenomeno.

Relativamente alle politiche migratorie in Puglia, un importante punto di riferimento è la L.R. 32/2009 (“Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia”); essa attribuisce agli immigrati extracomunitari condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani nel godimento dei diritti civili rimuovendo le cause che ne ostacolano l'inserimento nell'intero contesto sociale regionale. Diversi e complementari sono i campi di azione previsti dalla norma e che specificamente concernono la sfera culturale, linguistica, economica, lavorativa e socio-sanitaria<sup>7</sup>.

In una logica di attivazione di percorsi tesi all'integrazione e all'inclusione sociale della popolazione straniera, le strategie regionali in materia di immigrazione sono fondamentalmente volte a rimuovere le cause che determinano povertà e rischio di esclusione per soggetti e nuclei familiari immigrati sovraesposti al rischio di emarginazione.

Per il vero, gli strumenti e le politiche migratorie oggetto della recente programmazione regionale appaiono diversi e multisettoriali. Quale rilevante caposaldo si pensi al ruolo - per ogni ambito territoriale - dello sportello per l'integrazione socio-sanitaria-culturale (art. 108, R.R. 4/2007) chiamato a garantire e gestire «attività di informazione sui diritti, di formazione e affiancamento degli operatori sociali e sanitari per la promozione della cultura della integrazione organizzativa e professionale in favore degli immigrati, di primo orientamento e accompagnamento dei cittadini stranieri immigrati e loro nuclei nell'accesso alla rete<sup>8</sup> dei servizi sociali, sanitari, dell'istruzione, di

---

<sup>7</sup> Per altro verso, non si trascuri una serie di interventi che la Regione attua in favore dei pugliesi nel mondo (L.R. n.23/2000), attraverso una programmazione annuale aperta a progetti di Enti Locali, istituzioni scolastiche e associazioni di pugliesi iscritte all'Albo Regionale.

<sup>8</sup> A tale proposito un ruolo di importante promozione della partecipazione degli stranieri potrà essere svolto da alcuni strumenti già attivati dalla Regione Puglia, quali la “Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati” ed il Registro delle associazioni. Nello specifico, la Regione Puglia ha avviato nel 2011 la procedura per la costituzione della Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati in attuazione dell'art. 7 LR 32/2009 “Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati” con il compito di formulare proposte propedeutiche alla definizione della programmazione regionale ed esprimere pareri in materia di immigrazione; esprimere pareri e proposte di interventi e di studi e approfondimenti, anche al fine di garantire che i bisogni e le aspettative degli immigrati in materia di integrazione siano rappresentati in mancanza di una legislazione nazi-

consulenza tecnica specialistica per supportare i servizi nella costruzione e nella gestione dei progetti personalizzati».

Propedeutico alla certificazione della conoscenza della lingua italiana e ai fini di un più facile inserimento sociale e lavorativo degli immigrati, la Regione ha ormai consolidato un percorso virtuoso per la realizzazione di corsi (pro-immigrati) in italiano; la misura in questione è correlata, altresì, alla promozione di servizi di mediazione linguistica e culturale per contrastare la dispersione scolastica dei minori stranieri inseriti nei distinti percorsi scolastici. A tale proposito, altrettanto interessanti appaiono i servizi di mediazione linguistico-formativi - dislocati presso le strutture sanitarie distrettuali, quali consultori materno-infantili, poliambulatori, continuità assistenziale, centri unici di prenotazione, istituti di pena - nonché quelli di mediazione linguistica e di consulenza giuridica presso i servizi provinciali e territoriali per il lavoro, al fine di favorire l'emersione del lavoro sommerso e supportare efficacemente ogni azione di contrasto ai fenomeni di sfruttamento lavorativo. In tale cono di luce si legge bene anche l'adesione ai programmi di assistenza alle vittime di tratta (art. 18 del T. U. Immigrazione ed art. 13, L. 228/2003), gestiti da organismi del Terzo Settore e tesi a favorire la lotta ad ogni forma di riduzione in schiavitù e servitù degli esseri umani.

Diverse sono, altresì, le linee programmatiche a sostegno di iniziative di contrasto al lavoro irregolare mediante anche l'istituzione - a livello di ambito - degli elenchi di colf, badanti e assistenti familiari certificati da relativo e pertinente percorso di formazione.

Ed ancora, la ricostruzione di un quadro chiaro delle condizioni di vita e delle situazioni abitative delle famiglie di immigrati regolarmente presenti sul territorio regionale sarà sempre più resa possibile dalle ASIA (Agenzie Sociali di Intermediazione Abitativa) destinate a garantire in maniera crescente l'allestimento di unità di offerta abitativa per situazioni di emergenza temporanea.

Anche il Programma Operativo regionale 2007-2013, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, evidenzia un apprezzabile approccio integrato tra politiche sociali e politiche economiche quale condizione essenziale per creare un contesto favorevole all'innalzamento dei livelli di benessere socio-economico

---

onale che garantisca il diritto di voto amministrativo per gli stranieri. Altresì, la Regione Puglia nell'ambito dell' "Emergenza Nord Africa", ha promosso un Piano regionale di accoglienza a carattere non esclusivamente emergenziale, bensì nell'ottica di un complessivo rafforzamento del sistema di accoglienza dei rifugiati e richiedenti protezione internazionale, nel rispetto della tradizione d'accoglienza della Puglia. Per il raggiungimento di tale obiettivo, la Regione Puglia in accordo con il Soggetto Attuatore ha inteso coinvolgere il territorio e le reti sociali da anni operanti in Puglia, attraverso la promozione delle associazioni ed enti di tutela che operano sul territorio regionale, facendo riferimento al Registro regionale delle associazioni per gli immigrati (delibera n.56 del 26/01/2011).

dei cittadini pugliesi, ivi compresi i cittadini immigrati e migranti che si trovano sul territorio regionale<sup>9</sup>.

Il nuovo Piano di programmazione regionale (2013) a sostegno dell'immigrazione in Puglia evidenzia, per le differenti politiche di settore, rilevanti obiettivi specifici. In materia di assistenza sanitaria si stima di migliorare l'accesso al diritto alla cura attraverso un'efficace sistema di comunicazione che raggiunga direttamente le persone *target* attraverso una metodologia che preveda *come* e *quanto* i servizi vadano incontro agli utenti, con particolare riguardo alle donne straniere presenti in aree rurali della regione.

In funzione di un più efficace assestamento della rete dei servizi al lavoro, resta rilevante, altresì, il potenziamento delle misure di accesso ai suddetti corsi di formazione per l'apprendimento della lingua italiana, della cultura ed educazione civica, correlato al consolidamento degli sportelli unici per l'immigrazione presenti nelle sei province.

Anche il diritto abitativo resta un perno fondamentale nel processo di integrazione della popolazione straniera; a tale proposito si sta assistendo al consolidamento e allo sviluppo di numerosi progetti per l'accesso ai servizi abitativi rivolti a cittadini stranieri in condizioni di disagio alloggiativo<sup>10</sup>.

Molteplici, inoltre, si dimostrano le politiche regionali a tutela e sostegno del diritto d'asilo dell'immigrato, ma anche del consolidamento e sviluppo di una rete regionale antidiscriminazioni.

In questa sede, per ovvie ragioni editoriali, appare appena sufficiente la rapida elencazione sin qui condotta ma in generale è doveroso rimarcare *quanto* la Regione Puglia si stia dimostrando particolarmente attiva nella costruzione di una 'rete' tra tutti gli enti e le organizzazioni pubbliche e private presenti sul territorio regionale e operanti nell'ambito delle politiche migratorie; *rete* tendente ad attivare e rafforzare nel tempo un flusso informativo continuo, strutturato, integrato e coordinato destinato - il più efficacemente possibile - a corroborare il complesso sistema di *governance* regionale.

---

<sup>9</sup> Nello specifico, l'Asse III "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale" promuove l'accoglienza e l'integrazione delle persone immigrate e delle persone a rischio di marginalità sociale.

<sup>10</sup> Nel dettaglio, differenti sono le misure in atto; *a*) utilizzo e recupero (pure attraverso forme di restauro/rimanutenzione) del patrimonio edilizio regionale disponibile (anche requisito alla criminalità) a favore dell'accesso all'abitazione da parte delle popolazioni immigrate; *b*) coordinamento, monitoraggio e promozione di iniziative dei datori di lavoro funzionali ad ampliare e migliorare l'offerta abitativa a favore dei lavoratori stranieri occupabili nelle proprie aziende; *c*) implementazione, interazione ed interconnessione di una rete di agenzie immobiliari pubbliche e private nonché di soggetti terzi (associazioni, sindacati, etc.) ed enti presenti sul territorio funzionale anche alla consulenza notarile a favore di stranieri per l'acquisto di abitazioni.

In definitiva, l'impianto innovativo di servizi per la piena integrazione culturale e socio-sanitaria degli immigrati in Puglia resta - nell'ambito della programmazione regionale - un fondamentale processo da implementare continuamente onde: *a)* favorire nei cittadini la conoscenza e consapevolezza di un fenomeno, quello migratorio, poliedrico e assai complesso, *b)* aumentare la sensibilità culturale verso l'interazione e l'integrazione degli stranieri, *c)* consolidare massicciamente l'inserimento degli immigrati e delle loro famiglie non solo nel contesto pugliese ma anche nell'intero tessuto socio-economico italiano.

### **Bibliografia**

- Blangiardo G.C. (2011), *Il linguaggio dei numeri*, in: Fondazione ISMU, Diciassettesimo Rapporto sulle migrazioni 2011, Franco Angeli, Milano.
- Blangiardo G.C. (2012a), *Se tre indizi (statistici) possono fare una prova*, Il Sole 24 Ore, 21 maggio, p.9.
- Blangiardo G.C. (2012b), *Discovering the Demographic GDP*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, 1, pp.45-58.
- EMN (2012), *IV Rapporto European Migration Network: in calo l'immigrazione irregolare in Italia*, Libertà Civili, 1/12, p.147-158.
- Fondazione ISMU (2012), *Diciottesimo Rapporto sulle migrazioni 2012*, Franco Angeli, Milano.
- IPRES (2011), Grasso A. - Mastrorocco N., (2011), "L'Italia e la Puglia nell'economia globale" in *Puglia in cifre 2010*, ISBN 978-88-6611-044-6, Cacucci Editore, Bari.
- Istat (2011), *Previsioni della popolazione. Anni 2011-2065*, www.demo.istat.it.
- Istat (2012a), *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, Report 25 luglio.
- Istat (2012b), *Bilancio demografico mensile*, www.demo.istat.it.
- Istat (2012c), *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, Report 27 gennaio.
- Istat (2012d), *15° Censimento della popolazione, Dati definitivi*, Statistiche I.Istat.
- Mastrorocco N., (2011), *Analisi demo-socio-economica sulla Puglia*, in "InPuglia. Opportunità di investimento nella regione Puglia", Cacucci Editore, ISBN 978-88-6611-031-6, Bari.
- Mastrorocco N., (2012), *Flussi migratori e dinamiche demografiche. Evoluzioni e scenari in Puglia in cifre 2011*, ISBN 978-88-6611-125-2, Cacucci Editore, Bari.
- ORIM (2013), *L'immigrazione straniera in Lombardia, La dodicesima indagine regionale*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, www.orimregionelombardia.it.





## **Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali**

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.

L'Istituto è un ente senza scopi di lucro, persegue finalità di interesse generale ed è dotato di personalità giuridica (Decreto del Presidente della Regione Puglia n. 1284 del 15 ottobre 1998). 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 possiede i requisiti degli "organismi di diritto pubblico", fissati all'art. 3, comma 26, del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163. Tale norma individua quegli enti che perseguono finalità di interesse generale e sono perciò chiamati ad applicare i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, particolarmente quelli della concorrenza, della trasparenza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

L'IPRES, 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.

ISBN 978-88-6611-277-8



9 788866 112778

**€ 50,00**