



Istituto Pugliese di  
Ricerche Economiche e  
Sociali

# Rapporto Puglia 2016

CACUCCI  EDITORE  
BARI





L'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES), fondato nel 1968, è un'associazione tra enti pubblici espressioni del sistema delle Autonomie locali e funzionali della Regione Puglia.

Sono Soci fondatori la Regione Puglia, le Province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, i Comuni di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, il Politecnico di Bari, l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", l'Università degli Studi di Foggia e l'Università del Salento, le Camere di Commercio di Bari, Brindisi e Taranto e l'ISPE (A.S.P.). Le finalità dell'Istituto sono rivolte principalmente ad assicurare, attraverso attività di studio e ricerca, la definizione, l'attuazione e la valutazione delle politiche regionali di sviluppo.

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

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

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

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

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

Revisore dei conti: Dott.ssa Pamela Palmi

Direttore Generale: Dott. Angelo Grasso

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

# Rapporto 2016

**Studi ed approfondimenti per le politiche regionali**

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2016 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.

## Rapporto Puglia 2016

Il presente volume è realizzato nell'ambito del Programma annuale delle ricerche approvato dall'Assemblea dei Soci dell'Istituto. Il coordinamento del volume è stato curato da Angelo GRASSO (Direttore Generale).

Hanno collaborato alla redazione Gianfranco GADALETA (Responsabile Area Sociale, capitoli 12 e 13), Roberta GARGANESE (Responsabile Area Istituzionale, capitoli 1, 2, 3, 4 e 9), Nunzio MASTROROCCO (Responsabile Area territoriale, capitoli 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 14), Vincenzo Rocco SANTANDREA (Responsabile Area Economica, capitoli 9, 10 e 11).

Hanno collaborato alla stesura del volume i Ricercatori Elisa CALÒ (capitoli 1, 5, 6, 7, 8 e 14), Alessandro LOMBARDI (capitolo 11).

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

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

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

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



# Indice

|               |    |
|---------------|----|
| PREFAZIONE    | 11 |
| PRESENTAZIONE | 13 |
| INTRODUZIONE  | 15 |

## *Sezione istituzionale*

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e l'ecotassa: la situazione in Puglia   | 21 |
|    | 1. Premessa; 2. La dinamica delle entrate tributarie comunali in Italia; 3. La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; 4. Lo strumento dell'ecotassa, il tributo speciale per lo smaltimento in discarica; 5. La situazione in Puglia; 6. Conclusioni.  |    |
| 2. | Le gestioni associate obbligatorie (GAO) in Puglia  | 49 |
|    | 1. Premessa; 2. L'efficienza delle forme aggregative in letteratura; 3. Il quadro normativo nazionale; 4. Le Unioni di Comuni in Italia; 5. Le Unioni di Comuni in Puglia; 6. La disciplina e l'attuazione delle GAO in Puglia; 7. Conclusioni.                     |    |
| 3. | Le partecipate pubbliche nel territorio regionale   | 69 |
|    | 1. Premessa; 2. Le partecipate pubbliche in Italia; 3. Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica; 4. Le partecipate pubbliche in Puglia; 5. Conclusioni.   |    |
| 4. | Le spese in conto capitale del settore pubblico allargato.<br>Un focus sugli investimenti della Regione Puglia  | 87 |
|    | 1. Premessa; 2. Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato in Italia; 3. Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato in Puglia; 4. Le spese per investimenti della Regione Puglia: un'analisi attraverso i rendiconti; 5. Conclusioni. |    |

## *Sezione territoriale*

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 5. | Politiche di coesione a favore delle infrastrutture per la mobilità nelle "regioni meno sviluppate".<br>Il caso della Puglia tra i due cicli di programmazione  | 111 |
|    | 1. Premessa; 2. Il settore dei trasporti nel contesto europeo delle regioni meno sviluppate; 3. I progetti del PON "Reti e Mobilità" 2007-2013 in Puglia; 4. I progetti del POR Puglia 2007-2013 nel settore dei trasporti; 5. Prospettive d'intervento del |     |





PON Infrastrutture e Reti 2014-2020; 6. Prospettive d'intervento del POR Puglia 2014-2020; 6.1. Il Piano Attuativo 2015-2019 del Piano Regionale dei Trasporti: complementarità con il POR 2014-2020; 6.2. Priorità d'intervento del POR Puglia 2014-2020; 7. Conclusioni.

6. Un'analisi delle regioni nel *Masterplan per il Mezzogiorno*.  
Il *Patto per la Puglia* 139
1. Introduzione; 2. Interventi di sviluppo nell'ambito del Masterplan; 3. Le risorse e la governance; 4. I Patti per lo sviluppo del Mezzogiorno; 5. Settori strategici e interventi prioritari nel Patto per la Puglia. 6 Conclusioni.
7. Interventi per lo sviluppo territoriale di Bari e Taranto nell'ambito del *Masterplan per il Mezzogiorno* 157
1. Premessa; 2. Patti per il Sud nelle Città Metropolitane; 3. Il Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto; 4. Conclusioni.
8. Governance e Policy nella gestione dei rifiuti solidi urbani.  
La L.R. n. 20/2016 della Regione Puglia 179
1. Premessa; 2. La gestione dei rifiuti solidi urbani tra obiettivi ambientali e mercato; 3. La governance nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia; 4. La governance nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani in Puglia; 4.1. Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti: la L.R. 20/2016; 5. L'impiantistica regionale per il trattamento dei rifiuti; 6. Conclusioni.

### *Sezione economica*

9. L'economia 201
1. Introduzione; 2. Il Conto economico regionale del 2015; 3. Il prodotto e le importazioni nette; 4. I consumi e gli investimenti; 5. Gli investimenti: un approfondimento; 6. Il Valore aggiunto; 7. Valore aggiunto per occupato; 8. Conclusioni.
10. Il BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale.  
Riflessioni su un ipotetico modello 221
1. Introduzione; 2. Il BES nella programmazione nazionale e regionale, brevi cenni; 2.1 Aspetti normativi e applicativi recenti; 2.2 BES e la riforma del bilancio dello Stato; 3. Confronto tra le misure del BES e gli indicatori della Programmazione regionale 2014-2020; 4. Il BES a livello regionale: indicatori ed evoluzione; 4.1 La scelta degli indicatori; 4.2 La situazione della Puglia alla luce degli indicatori selezionati; 5. Integrazione degli indicatori BES nel ciclo della programmazione economica e finanziaria regionale; 6. Una ipotesi di simulazione; 7. Conclusioni.
11. Come cambia il mercato del lavoro in Puglia 255
1. Introduzione; 2. Occupazione e professioni: aspetti generali; 3. Occupazione per

settori di attività; 4. Occupazione per posizione professionale; 5. La dinamica delle professioni nel periodo 2012-2015; 6. Occupati al loro primo lavoro nel biennio 2014-2015; 7 Conclusioni.

### *Sezione sociale*

12. **Inclusione sociale e lavorativa: le nuove tendenze in atto** 287  
1. Introduzione; 2. Le politiche e le buone prassi comunitarie; 2.1 I servizi pubblici per l'impiego in Europa; 2.2 Le iniziative identificate come buone prassi nell'UE; 3. Le politiche nazionali; 3.1. Il contesto; 3.2 Gli interventi; 3.3 Le buone prassi regionali; 3.4 Il caso NEB.SOC.; 4. L'esperienza pugliese del RED e del SIA; 5. Conclusioni.
13. **Il turismo per persone con disabilità: un nuovo approccio** 317  
1. Introduzione; 2. Le buone pratiche rilevate; 3. Il progetto N.O.BARRIER; 3.1 I percorsi e le etichette; 3.2 Indicazioni per l'accoglienza; 4. Conclusioni.
14. **Sulle *policy* migratorie ed i caratteri strutturali della presenza straniera in Puglia** 333  
1. Introduzione; 2. Le politiche per l'immigrazione nella regione Puglia; 3. Caratteri e struttura della popolazione straniera residente in Puglia; 3.1 Componenti e dinamiche strutturali; 3.2 Gli indici di invecchiamento e carico sociale; 3.3 La provenienza; 4. Gli stranieri nel mercato del lavoro pugliese: caratteri e condizione occupazionale; 4.1 La condizione occupazionale degli stranieri; 4.2 Caratteristiche strutturali degli stranieri occupati in Puglia; 5. I "numeri" dell'imprenditoria straniera in Puglia; 5.1 Aspetti metodologici; 5.2 Il contesto nazionale; 5.3 Caratteri qualitativi e quantitativi dell'imprenditoria straniera in Puglia; 6. Conclusioni.



## Prefazione

L'Ipres rappresenta in Puglia l'unico esempio di istituto di ricerca applicata alle politiche regionali controllato esclusivamente da amministrazioni pubbliche. Si tratta, in effetti, di una specificità che l'Istituto condivide con gli analoghi istituti regionali presenti in Piemonte (IRES), Lombardia, (ex IREER oggi confluito in Eupolis), Toscana (IRPET), Umbria (AUR), Liguria (Liguria ricerche), al cui network l'Ipres partecipa.

Negli ultimi mesi si è aperta, per l'Ipres, una fase nuova, nel corso della quale l'Istituto sarà interessato - alla luce del rinnovato ruolo strategico assegnatogli nell'ambito del nuovo modello organizzativo regionale "MAIA" - da una revisione dell'assetto istituzionale e del modello di *governance*.

Nei prossimi mesi, la trasformazione istituzionale appena avviata comporterà anche un riposizionamento strategico dell'Istituto nel proprio contesto di riferimento, visto che le attività che l'Ipres sarà chiamato a svolgere nell'ambito del nuovo modello regionale implicheranno un suo maggiore coinvolgimento in tutte le attività e le fasi del ciclo della programmazione delle politiche regionali.

Lo schema classico che riordina le tipologie di analisi delle politiche pubbliche in funzione della loro finalità e del metodo di analisi, come è noto, distingue gli studi a finalità descrittive (che si propongono di spiegare comportamenti e risultati delle politiche), da quelli prescrittivi (che perseguono il miglioramento delle politiche di intervento), e quelli svolti con metodo deduttivo (che colgono le logiche di tipo economico), da quelli realizzati con metodo induttivo (che considerano le dinamiche sociali).

Nell'ultimo decennio l'Istituto ha adottato prevalentemente un approccio di tipo analitico-descrittivo quantitativo: dal Puglia in cifre (annuario statistico, strumento di analisi quantitativa a supporto degli analisti delle politiche), al Rapporto Puglia (analisi descrittiva del contesto e delle politiche regionali).

Nei prossimi mesi, per effetto del richiamato percorso di trasformazione istituzionale, l'Ipres dovrà necessariamente porre una maggiore enfasi sul contenuto prescrittivo degli studi da svolgere, e, a tal fine, riserverà una particolare attenzione anche alle nuove tecniche di analisi che, nell'ambito della scienza dei dati, vanno recentemente diffondendosi nel campo delle scienze regionali.

Grazie alle nuove tecnologie, infatti, è ora possibile accedere ad una grande mole di dati - prima inaccessibili - che possono rappresentare, ai fini del ciclo delle *policies*, un significativo supporto sia nelle fasi decisionali (grazie all'analisi dei bisogni e dei *desiderata* dei cittadini) che in quelle operative e valutative (attraverso i *feedback* circa i risultati e il gradimento delle *policies* adottate).



Si tratta, quindi, di un interessante scenario evolutivo per l'Istituto, visto che, in un contesto di Big Data, possono aumentare l'esattezza e la completezza delle misurazioni di fenomeni che prima erano difficili osservabili, ma, al contempo, cresce significativamente il livello di complessità delle analisi da condurre.

Prof. Vito Sandro Leccese  
Presidente

## Presentazione

Il ‘Rapporto Puglia’ dell’Ipres è una raccolta di studi sugli aspetti istituzionali, territoriali, economici e sociali della nostra regione, che oramai da tanti anni l’Istituto indaga esaminandone con rigore andamenti e trasformazioni.

Anche quest’anno gli approfondimenti riportati nel volume sollecitano una molteplicità di riflessioni e si propongono quali utili strumenti a supporto della programmazione e delle politiche regionali.

L’attività di ‘pianificazione amministrativa’ necessita, infatti, per essere condotta in modo efficace, di un complesso di strumenti analitici, indispensabili per approfondire le caratteristiche del contesto in cui si opera ed evidenziarne gli elementi distintivi.

Questi strumenti servono, in concreto, a mettere in luce – e, spesso, a quantificare – le variabili che intervengono nell’attività di programmazione, fornendo indicazioni utili per definirne gli orientamenti di fondo, le finalità da perseguire, i vincoli entro cui operare; l’analisi di tali variabili, inoltre, è indispensabile per formulare delle previsioni sulle possibili conseguenze dell’intervento, sui suoi impatti immediati ed a medio termine.

Per queste ragioni, contributi di ricerca applicata come quelli raccolti nel ‘Rapporto Puglia’ sono importanti per muovere in maniera consapevole le leve decisionali di governo, ancor più in un momento, come quello attuale, nel quale va prendendo forma il nuovo modello organizzativo regionale, nell’ambito del quale l’impianto del previsto Decision Support System enfatizza proprio, tra l’altro, la necessità di dotare la Presidenza regionale di strumenti che consentano di monitorare l’efficacia dell’azione istituzionale, anche attraverso attività di studio e di documentazione.

In questo contesto, si auspica che gli studi dell’Ipres riportati nel volume, e tutti gli ulteriori approfondimenti che da questi potranno svilupparsi, possano essere valorizzati, nei prossimi mesi, quali essenziali strumenti da utilizzare nel complesso percorso di rinnovamento previsto dal programma di governo che l’Amministrazione regionale ha già avviato, sia sul fronte del riassetto istituzionale, sia in materia economica e sociale.

Prof. Nicola Di Cagno  
Presidente del Comitato tecnico-scientifico



## Introduzione

L'impostazione del Rapporto Puglia 2016, redatto nell'ambito del Programma annuale delle ricerche approvato dall'Assemblea dei Soci dell'Istituto, è stata curata dal Comitato tecnico-scientifico dell'Ipres, mentre i contenuti dei contributi sono stati condivisi dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto.

Anche quest'anno il volume è strutturato in quattro sezioni – Istituzionale, Territoriale, Economica, Sociale – seguendo l'articolazione in aree tematiche di ricerca dell'Istituto; esso contiene contributi di ricerca applicata a supporto della programmazione e delle politiche regionali, caratterizzati da un approccio prevalentemente quantitativo.

In particolare, la sezione istituzionale offre una panoramica sui temi di maggiore attualità correlati agli assetti finanziari ed organizzativi del sistema delle Autonomie regionali, attraverso quattro contributi dedicati: alle spese in conto capitale del settore pubblico allargato regionale, alle partecipate pubbliche, alle Gestioni Associate Obbligatorie ed all'ecotassa connessa alla tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

La sezione territoriale anche quest'anno approfondisce i temi più significativi riferibili al sistema produttivo regionale ed agli insediamenti urbani, presentando specifici contributi relativi alle infrastrutture per la mobilità, alla gestione dei rifiuti solidi urbani ed ai Patti territoriali per la Puglia, per Bari e per Taranto sottoscritti nell'ambito del Masterplan per il Mezzogiorno.

La sezione economica esamina le variabili del sistema economico regionale, approfondendo le dinamiche più strutturali della macroeconomia e del mercato del lavoro, ed immaginando un nuovo modello che includa il BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale.

La sezione sociale, infine, fornisce una rappresentazione del sistema di welfare regionale, attraverso tre contributi che approfondiscono, rispettivamente, le dinamiche pugliesi in tema di inclusione sociale e lavorativa, le policy migratorie ed il turismo per persone con disabilità.

Rispetto al quadro generale che viene delineato dal volume, l'analisi delle variabili macroeconomiche evidenzia come nel 2015 si sia finalmente registrata, per la Puglia, una prima inversione di tendenza, dopo una lunga fase di riduzione del PIL in termini reali.

Nel 2015 il prodotto interno lordo (PIL) della Puglia si è attestato intorno a circa 70 miliardi di euro in valore nominale, con un peso del 18,5% sul PIL del Mezzogiorno e del 4,1% su quello medio nazionale. Rispetto al 2014 la regione ha avuto una crescita (+1,2%) del volume del PIL superiore alla media nazionale (+0,7%) e a quella del Mezzogiorno (+1,1%).





Sul fronte della domanda interna hanno sostanzialmente tenuto i consumi delle famiglie, con una crescita, nel 2015 rispetto al 2014, di circa 1,5 punti percentuali, mentre, rispetto agli investimenti, l'analisi degli ultimi 15 anni, tra il 2000 e il 2014, mostra un trend fortemente negativo con un calo da circa 13,9 miliardi di euro del 2000 a 10,5 miliardi del 2014 (ovvero, con una contrazione di 3,4 miliardi di euro).

In tema di occupazione, nel periodo 2008-2015, a fronte di una contrazione complessiva di 107.000 occupati, si osserva un aumento dell'occupazione con bassa qualità (skill) sia tra i "colletti bianchi" sia tra i "colletti blu" e per le due componenti maschile e femminile (circa 56.000 occupati in più).

Con uno specifico approfondimento, è stato poi osservato come, nel periodo 2012-2015, le professioni con un maggior incremento di occupati in valore assoluto siano state le seguenti: esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione; professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati; personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli; personale non qualificato addetto ai servizi domestici.

Al contrario, le professioni che hanno subito le riduzioni più drastiche sono le seguenti: professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia; tecnici in campo ingegneristico; fabbri ferrai costruttori di utensili ed assimilati; agricoltori e operai agricoli specializzati; artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili; personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde.

Il quadro delineato dal Rapporto evidenzia come la Puglia continui a mostrare segni di vitalità che la distinguono dal resto del panorama meridionale, con punte di eccellenza che l'hanno resa un marchio riconoscibile a livello internazionale.

E tuttavia negli anni recenti, nonostante le buone performance dell'economia regionale rispetto al contesto meridionale, gli indicatori monitorati nell'ambito della Strategia Europa 2020, nonché molti degli indicatori relativi al Benessere Equo e Sostenibile, mostrano il permanere di una certa distanza della Puglia rispetto alla media nazionale ed europea e la necessità di intervenire prioritariamente e in maniera congiunta per favorire la crescita dell'occupazione in tutti i settori economici.

Le risorse della politica di coesione (fondi strutturali e d'investimento europei, inclusi del cofinanziamento nazionale e regionale, e fondo di coesione nazionale) costituiscono, di fatto, il principale mezzo finanziario per l'attuazione di politiche di sviluppo settoriali. Si rileva, al riguardo, lo sforzo di mettere a sistema le risorse per lo sviluppo regionale con quelle destinate allo sviluppo del capitale sociale e umano, nell'ottica di una crescita a tutto tondo del contesto regionale, attraverso la redazione di un Programma Operativo Regionale pluri-fondo (FESR e FSE 2014-2020). Tale approccio si riverbera nell'organizzazione stessa della struttura amministrativa, che con l'avvio del Modello Maia ha, tra l'altro, raccolto nell'alveo di un unico Dipartimento le competenze in materia di sviluppo economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro.

Se sul fronte energetico la Puglia costituisce nel complesso un'esperienza virtuosa rispetto alla capacità di produzione di energia da fonti rinnovabili (vanno comunque citati i fenomeni speculativi che gli strumenti di valutazione d'impatto ambientale non sono stati in grado di arginare); maggiori criticità evidenziano gli altri due settori.

In tema di trasporti, la Regione è impegnata nell'implementazione dei documenti regionali costituiti dal Piano Regionale dei Trasporti (PRT), dal Piano Attuativo (PA) e dal Piano Triennale dei Servizi (PTS), che attribuiscono priorità al miglioramento del trasporto ferroviario, alla multi-modalità e, più in generale, allo sviluppo di sistemi di trasporto con un minor impatto ambientale. Tuttavia, con riferimento ai servizi, ancora insoddisfacenti in ambito sia urbano sia extra-urbano, la definizione del modello di esercizio (velocità, fermate, orari) rimane di competenza degli uffici ministeriali preposti, con conseguente limitazione della capacità di intervento della Regione, che si ripercuote anche nella fase di rinnovo dei contratti di servizio, in cui l'Ente può intervenire esclusivamente attraverso una minuziosa costruzione dei bandi di gara. Inoltre, la conformazione della regione non agevola né la programmazione dei servizi né la loro razionalizzazione, con conseguenze in termini di integrazione.

Con riferimento al ciclo dei rifiuti, la recente revisione delle analisi sui flussi ha evidenziato una insufficienza nel sistema impiantistico esistente, con il conseguente persistere di situazioni emergenziali nella gestione delle frazioni provenienti dalla raccolta differenziata, le cui percentuali, molto eterogenee sul territorio, raggiungono una media regionale (30%) ancora nettamente inferiore rispetto agli obiettivi posti dalla normativa. Ne consegue l'eccessivo ricorso allo smaltimento in discarica. A fronte di tale situazione, nel corso del 2016, è stata varata una modifica della normativa regionale di settore, che ha previsto un maggiore accentramento della gestione e del suo coordinamento e la necessità di un aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti.

Il disavanzo sanitario, infine, da coprire con risorse del bilancio autonomo regionale, sebbene comune a tutte le regioni meridionali, appare in Puglia di natura strutturale e prodotto dall'effetto combinato di una molteplicità di cause, tra cui l'elevata spesa farmaceutica, il de-finanziamento introdotto dalla legislazione nazionale e l'aumento dei costi interni. Il redigendo Programma Operativo 2016-2018 e il Piano di Riordino Ospedaliero risentono, a monte, dei vincoli di equilibrio di bilancio imposti dalla normativa nazionale alle Aziende Ospedaliere e alle ASL e, a valle, dell'esigenza di soddisfare le richieste dei territori e garantire un'adeguata offerta di assistenza sanitaria, anche alla luce dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) varati dal Ministero della Salute.

Dott. Angelo Grasso  
Direttore Generale



## **SEZIONE ISTITUZIONALE**



# 1.

## La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e l'ecotassa: la situazione in Puglia

**Sommario:** 1. Premessa; 2. La dinamica delle entrate tributarie comunali in Italia; 3. La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; 4. Lo strumento dell'ecotassa, il tributo speciale per lo smaltimento in discarica; 5. La situazione in Puglia; 6. Conclusioni.

### *1. Premessa*

Una delle principali entrate tributarie dei Comuni è la tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (TARI), il cui trend degli ultimi anni evidenzia, sia a livello nazionale che per la regione Puglia, un notevole incremento.

Gli elevati costi connessi alla gestione dei rifiuti, che in sostanza determinano gli aumenti della tassa che infine gravano sui cittadini, sono un problema non solo finanziario ma anche ambientale.

Per questo, proprio per penalizzare economicamente l'interramento dei rifiuti e rendere residuale questa opzione nel ciclo integrato, la legge 549/95 istituì il tributo speciale per lo smaltimento in discarica (la cosiddetta ecotassa).

In realtà, sino ad oggi, solo pochissime Regioni hanno utilizzato questo strumento nel migliore dei modi, visto che, nella gran parte dei casi, la tassa risulta troppo bassa per poter veramente penalizzare lo smaltimento in discarica.

Il presente contributo, dopo un breve inquadramento della dinamica delle entrate tributarie comunali - e della Tari in particolare - in Italia, si sofferma sulla situazione pugliese, per indagare la politica regionale e le performance conseguite dai Comuni in questo settore.

### *2. La dinamica delle entrate tributarie comunali in Italia*

La più recente 'Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali' della Corte dei Conti (febbraio 2016) ha confermato, per le entrate correnti comunali, un trend già da tempo osservato, soprattutto con riferimento all'incremento degli accertamenti delle entrate tributarie: +18% tra il 2011 e il 2014, una variazione in valore assoluto di circa 4,2 miliardi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per l'esercizio 2014, in materia di finanza locale le principali novità hanno riguardato la ridefinizione del sistema dei tributi comunali mediante le modifiche dell'imposta relativa al patrimonio immobiliare, dei tributi connessi allo smaltimento dei rifiuti e dell'imposta sui servizi comunali indivisi. In estrema sintesi va qui ricordata l'istituzione dell'Imposta Unica Comunale (Iuc), che si basa su due presupposti impositivi: da una parte, l'imposta municipale propria (Imu), dovuta dal possessore di im-



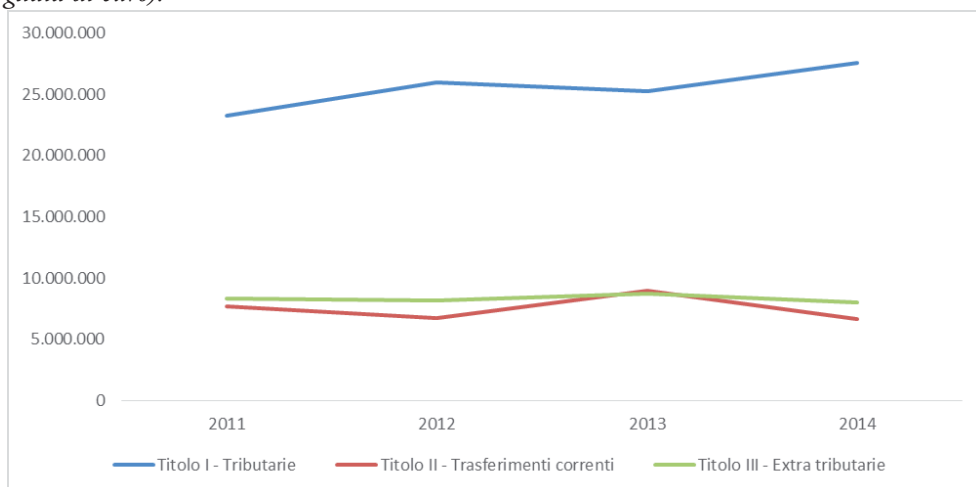
Nel rapporto di composizione le tributarie pesano quasi sempre più del 60% rispetto al totale delle entrate correnti; una dinamica che è l'effetto protratto del massiccio ricorso alla leva fiscale da parte degli enti, anche attraverso l'uso dei moltiplicatori applicati per la determinazione delle basi imponibili<sup>2</sup>.

*Tab. 1 – Entrate correnti dei Comuni – Accertamenti in conto competenza (valori in migliaia di euro).*

|                                    | Accertamenti c/competenza |            |            |            | Variazione % |           |
|------------------------------------|---------------------------|------------|------------|------------|--------------|-----------|
|                                    | 2011                      | 2012       | 2013       | 2014       | 2014/2013    | 2014/2011 |
| Titolo I – Tributarie              | 23.300.164                | 25.967.453 | 25.231.226 | 27.557.935 | 9,22         | 18,27     |
| Titolo II – Trasferimenti correnti | 7.705.826                 | 6.728.041  | 9.002.235  | 6.639.359  | -26,25       | -13,84    |
| Titolo III – Extra tributarie      | 8.311.692                 | 8.208.137  | 8.750.154  | 7.985.547  | -8,74        | -3,92     |
| Totale Entrate correnti            | 39.317.682                | 40.903.632 | 42.983.615 | 42.182.840 | -1,86        | 7,29      |

Fonte: Corte dei Conti (2016).

*Fig. 1 – Entrate correnti dei Comuni – Accertamenti in conto competenza (valori in migliaia di euro).*



Fonte: Corte dei Conti (2016).

mobili, escluse le abitazioni principali; dall'altra, l'erogazione di servizi comunali, articolata in un tributo per i servizi indivisibili (Tasi), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore e la tassa sui rifiuti (Tari), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore. Conseguentemente è stata modificata la disciplina Imu che, nel 2014, non è stata applicata all'abitazione principale e alle relative pertinenze (già nel 2013 per effetto della soppressione della prima e seconda rata, l'Imu sulle abitazioni principali, salve le eccezioni di legge, non era stata pagata).

<sup>2</sup> Il sistema tributario dei Comuni continua a manifestare segni di ritardo nell'attuazione del progetto di ampliamento dei margini di autonomia effettiva. Le novità introdotte dalla legge di stabilità 2016 in tema di abolizione della TASI sull'abitazione principale, sull'esclusione dalla tassazione locale dei terreni agricoli e sulle altre misure agevolative fiscali ed il contestuale incremento del fondo di solidarietà comunale a compensazione delle perdite di gettito, radicano l'impianto centralistico del sistema di finanziamento, non perfettamente in linea con i criteri della riforma del federalismo fiscale municipale (d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23).

L'articolazione, a livello regionale, del dato relativo agli accertamenti delle entrate tributarie pro capite, evidenzia un significativo uniforme incremento in tutte le aree territoriali, con i picchi delle regioni Trentino-Alto Adige, Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna, rispetto al livello medio delle altre regioni. Per i comuni pugliesi, le entrate tributarie pro capite sono passate, nel periodo osservato, dai 529,69 euro del 2011 ai 565,32 euro del 2014.

Tab. 2 – Entrate tributarie comunali - Accertamenti in conto competenza pro capite.

| Regione               | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | Variazione % |           |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------------|-----------|
|                       |        |        |        |        | 2014/2013    | 2014/2011 |
| Piemonte              | 608,54 | 690,35 | 653,03 | 701,95 | 7            | 15        |
| Lombardia             | 511,44 | 546,26 | 519,85 | 543,89 | 5            | 6         |
| Liguria               | 706,77 | 823,86 | 889,42 | 864,90 | -3           | 22        |
| Trentino Alto Adige   | 222,68 | 301,09 | 339,92 | 439,84 | 29           | 98        |
| Veneto                | 489,96 | 519,60 | 492,57 | 525,80 | 7            | 7         |
| Friuli Venezia Giulia | 353,33 | 427,73 | 455,36 | 501,42 | 10           | 42        |
| Emilia-Romagna        | 529,59 | 610,59 | 625,59 | 703,17 | 12           | 33        |
| Toscana               | 602,00 | 706,13 | 747,71 | 765,61 | 2            | 27        |
| Umbria                | 542,66 | 594,75 | 602,60 | 658,59 | 9            | 21        |
| Marche                | 563,61 | 619,80 | 600,27 | 613,84 | 2            | 9         |
| Lazio                 | 763,53 | 959,36 | 725,44 | 833,95 | 15           | 9         |
| Abruzzo               | 562,42 | 628,60 | 611,29 | 631,75 | 3            | 12        |
| Molise                | 503,20 | 570,39 | 548,46 | 584,37 | 7            | 16        |
| Campania              | 614,36 | 661,27 | 662,99 | 676,38 | 2            | 10        |
| Puglia                | 529,69 | 560,26 | 527,06 | 565,32 | 7            | 7         |
| Basilicata            | 497,70 | 528,03 | 535,73 | 552,43 | 3            | 11        |
| Calabria              | 530,09 | 569,41 | 603,93 | 605,70 | 0            | 14        |
| Sicilia               | 342,33 | 436,16 | 580,32 | 632,36 | 9            | 85        |
| Sardegna              | 322,45 | 389,03 | 472,01 | 484,93 | 3            | 50        |
| Totale nazionale      | 547,97 | 622,46 | 601,93 | 645,39 | 7            | 18        |

Fonte: Corte dei Conti (2016).

Entrando nel merito della composizione delle entrate tributarie, la tabella che segue espone, per il solo 2014, il rapporto percentuale tra gli accertamenti relativi alle principali imposte e tasse comunali e gli accertamenti delle entrate proprie (Titolo I e Titolo III).





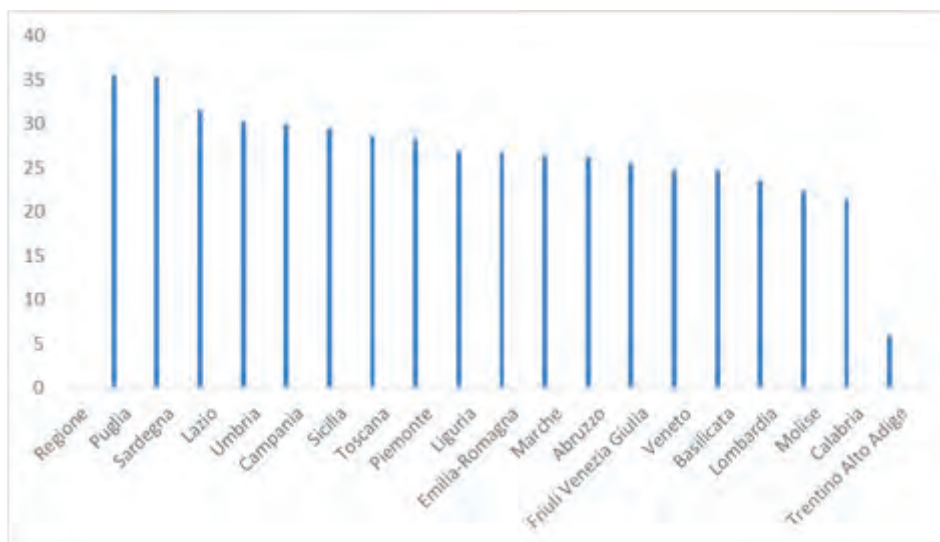
In sintesi si osserva che, mentre per l'Imu il livello degli accertamenti, per la maggior parte delle regioni, è prossimo al dato medio nazionale, con le eccezioni della Liguria, del Trentino-Alto Adige e del Friuli - Venezia Giulia, più eterogeneo si presenta il dato Tasi, particolarmente contenuto nelle aree del Sud Italia. Il prelievo per il servizio rifiuti in tutte le regioni (ad eccezione del Trentino-Alto Adige) è di particolare consistenza finanziaria, così come per tutte le regioni esprime valore omogenei e prossimi al dato medio nazionale, ad eccezione di Puglia e Sardegna, dove si registrano percentuali sensibilmente più elevate. Pesano poco, invece, le risorse da oneri di urbanizzazione e da imposta di soggiorno.

Tab. 3 – Rapporto percentuale sulle entrate proprie – Titolo I e III - Anno 2014.

| Regione               | IMU   | TASI  | TARSU-TARI | ONERI URBANIZZAZIONE | IMPOSTA DI SOGGIORNO |
|-----------------------|-------|-------|------------|----------------------|----------------------|
| Piemonte              | 23,17 | 9,02  | 28,15      | 0,36                 | 0,22                 |
| Lombardia             | 22,58 | 8,61  | 23,52      | 0,57                 | 0,14                 |
| Liguria               | 34,15 | 6,28  | 26,9       | 0,51                 | 0,05                 |
| Trentino Alto Adige   | 33,14 | 1,70  | 5,98       | 0,49                 | 2,19                 |
| Veneto                | 24,14 | 12,62 | 24,65      | 0,74                 | 0,81                 |
| Friuli Venezia Giulia | 30,33 | 8,71  | 25,44      | 0,12                 | 0                    |
| Emilia-Romagna        | 26,62 | 8,13  | 26,70      | 0,15                 | 0,43                 |
| Toscana               | 24,66 | 8,05  | 28,62      | 0,60                 | 1,37                 |
| Umbria                | 22,54 | 8,24  | 30,14      | 0,54                 | 0,05                 |
| Marche                | 20,45 | 7,22  | 26,35      | 0,57                 | 0,15                 |
| Lazio                 | 24,32 | 10,96 | 31,51      | 0,85                 | 0,03                 |
| Abruzzo               | 21,07 | 4,99  | 26,21      | 0,37                 | 0,05                 |
| Molise                | 21,42 | 5,38  | 22,39      | 0,02                 | 0,04                 |
| Campania              | 17,98 | 5,10  | 29,97      | 0,35                 | 0,26                 |
| Puglia                | 25,03 | 8,79  | 35,55      | 0,40                 | 0,20                 |
| Basilicata            | 19,09 | 4,35  | 24,59      | 0,41                 | 0,07                 |
| Calabria              | 18,71 | 3,01  | 21,47      | 1,81                 | 0,12                 |
| Sicilia               | 19,92 | 4,20  | 29,41      | 0,47                 | 0,13                 |
| Sardegna              | 20,24 | 5,67  | 35,31      | 0,15                 | 0,04                 |
| Totale Nazionale      | 23,41 | 8,00  | 27,57      | 0,55                 | 0,35                 |

Fonte: Corte dei Conti (2016).

Fig. 2 – L'incidenza della TARSU-TARI sulle entrate proprie – Anno 2014.



Fonte: Corte dei Conti (2016).

### 3. La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti

La TARI (tassa rifiuti) ha sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti al Comune da cittadini, enti ed aziende a fronte del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, noti con l'acronimo di TARSU, e successivamente di TIA e di TARES.

La nuova tassa ha tuttavia conservato taluni presupposti e modalità di determinazione della tassa soppressa, alla quale infatti la legge rimanda per la determinazione del nuovo tributo.

In particolare, è stata confermata la previsione, già contenuta nella norma istitutiva della Tares, secondo la quale, in ogni caso, deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio rifiuti (co. 654), ricomprendendovi anche i costi per lo smaltimento in discarica (costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria e costi stimati di chiusura, nonché costi di gestione successiva alla chiusura) previsti dall'art.15, d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

Con il d.l. n. 78/2015 è stato, inoltre, stabilito che il conto della Tari deve coprire tutte le componenti di costo fisse e, tra queste, c'è anche l'imposta non riscossa negli anni precedenti.

Venendo ai dati, si osserva che gli accertamenti relativi alla tassa per la raccolta e smaltimento dei rifiuti, nelle sue varie denominazioni, sono cresciuti costantemente nell'ultimo quadriennio arrivando quasi a raddoppiarsi, da 5 miliardi circa di euro nel 2011 a 10 miliardi circa nel 2014.

A livello regionale, si segnalano i dati dell'Emilia-Romagna, in cui il valore degli accertamenti di questa entrata è cresciuto da 104 mln di euro nel 2011 a quasi 710 mln



di euro nel 2014<sup>3</sup>. In linea di massima, comunque, in tutte le aree regionali la percentuale di variazione degli accertamenti di questa risorsa, tra gli estremi della serie storica, è prossima e spesso supera il 50%.

Il minore incremento si registra nelle regioni Campania, Sicilia e Calabria, i cui valori incrementali, in termini percentuali, si fermano al di sotto del 45%. In Puglia, la variazione registrata è del +64%.

Il dato ulteriormente rilevante è che anche il raffronto tra i due esercizi più recenti, 2013-2014, mostra percentuali di incremento a due cifre. La protrazione, disposta dalla legge di stabilità per il 2016, fino al 2017 della deroga ai limiti tariffari previsti dalla specifica normativa potrebbe essere ispirata proprio a contenere, per graduarli nel tempo, ulteriori incrementi di questa tassa.

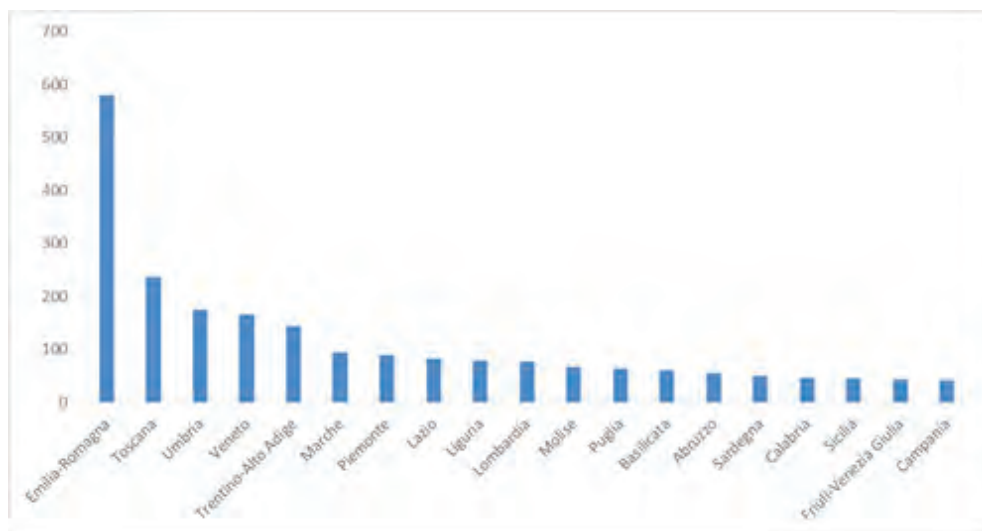
*Tab. 4 – Accertamenti Tarsu/Tares/Tari per regione – Anni 2011-2014 (valori assoluti e variazioni percentuali).*

| Regione               | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2014/2013 | 2014/2011 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Piemonte              | 504.088   | 508.925   | 601.107   | 955.897   | 59        | 90        |
| Lombardia             | 622.695   | 636.199   | 696.970   | 1.109.122 | 59        | 78        |
| Liguria               | 114.473   | 114.890   | 151.733   | 205.496   | 35        | 80        |
| Trentino-Alto Adige   | 23.169    | 25.067    | 45.316    | 56.593    | 25        | 144       |
| Veneto                | 207.395   | 211.499   | 288.612   | 551.050   | 91        | 166       |
| Friuli-Venezia Giulia | 142.516   | 133.854   | 149.021   | 204.021   | 37        | 43        |
| Emilia-Romagna        | 104.404   | 104.225   | 398.610   | 709.516   | 78        | 580       |
| Toscana               | 238.135   | 331.466   | 562.545   | 799.100   | 42        | 236       |
| Umbria                | 50.745    | 53.205    | 71.208    | 139.578   | 96        | 175       |
| Marche                | 124.311   | 133.152   | 168.995   | 241.918   | 43        | 95        |
| Lazio                 | 978.674   | 1.290.261 | 1.107.872 | 1.784.176 | 61        | 82        |
| Abruzzo               | 94.509    | 100.510   | 115.264   | 146.403   | 27        | 55        |
| Molise                | 24.174    | 25.852    | 25.932    | 40.300    | 55        | 67        |
| Campania              | 790.728   | 803.782   | 946.183   | 1.123.909 | 19        | 42        |
| Puglia                | 391.598   | 404.184   | 434.139   | 642.565   | 48        | 64        |
| Basilicata            | 33.528    | 35.327    | 39.479    | 54.016    | 37        | 61        |
| Calabria              | 149.841   | 162.507   | 193.257   | 220.824   | 14        | 47        |
| Sicilia               | 407.982   | 424.613   | 505.455   | 591.298   | 17        | 45        |
| Sardegna              | 149.224   | 152.248   | 179.188   | 225.251   | 26        | 51        |
| Totale                | 5.152.188 | 5.651.766 | 6.680.885 | 9.801.034 | 47        | 90        |

Fonte: Corte dei Conti (2016).

<sup>3</sup> È verosimile che i consistenti incrementi degli accertamenti da Tari nel 2014 siano dovuti alla progressiva diffusione dei criteri di determinazione delle tariffe che fanno riferimento al metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo da coprirsi con le entrate tariffarie secondo il dettato del d.p.r. n. 158/1999, tenendo anche conto del piano finanziario degli interventi relativi al servizio e degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito. La stessa legge (co. 652) prevede, tuttavia, un'alternativa al criterio dell'applicazione del metodo normalizzato (d.p.r. n. 158/99) nella determinazione della tariffa, prevedendo che il Comune può stabilire di applicare la Tari, nel rispetto del principio "chi inquina paga" sancito dall'art. 14 della Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, secondo alcuni criteri legati alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie ed a coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti per ogni categoria o sottocategoria omogenea, di fatto richiamando il dispositivo Tarsu, ed in particolare l'art. 65 del d.lgs. n. 507/1993.

Fig. 3 – L'incremento di Tarsu/Tares/Tari per regione (2014/2011).



Fonte: Corte dei Conti (2016).

Una recente ricerca condotta dall'Istituto Demoskopika<sup>4</sup> ha indagato l'andamento del gettito derivante dalla tassa sui rifiuti (Tari-Tares) nel periodo più recente - 30 mesi, dal 2014 ai primi 7 mesi del 2016 – attestando come lo stesso abbia raggiunto, complessivamente, la soglia dei 20 miliardi di euro, pari a 760 per nucleo familiare.

Secondo questi dati, nel 2015 si sarebbe registrato un incremento dell'imposta pari all'11,8% rispetto all'anno precedente, mentre, a livello regionale, le imposte maggiori sarebbero state pagate dai residenti nei comuni della Toscana, con 992 euro pro-capite, della Liguria con 966 euro pro-capite, dell'Umbria con 941 euro pro capite e della Puglia con 939 euro pro-capite.

#### ***4. Lo strumento dell'ecotassa, il tributo speciale per lo smaltimento in discarica***

Nel 2009 è stato introdotto, per tutti i Comuni, l'obbligo di raccogliere in maniera differenziata almeno il 35% dei rifiuti (in origine tale percentuale era l'obiettivo del 2003); la nuova normativa ha previsto l'obbligo di raggiungere il 65% entro il 2012. Ciononostante, secondo i dati dell'Ispra, nel 2015 la percentuale di raccolta differenziata a livello nazionale è stata appena del 47,5%, con differenze territoriali piuttosto marcate<sup>5</sup>.

In Puglia, si è passati dal 14,6% del 2010 al 30,1% del 2015.

<sup>4</sup> Istituto Demoskopika, "L'economia dei rifiuti nei comuni italiani", Agosto 2016.

<sup>5</sup> A fronte di valori medi piuttosto bassi, infatti, ci sono comunque molte Amministrazioni comunali che, avendo raggiunto la soglia del 65% di raccolta differenziata, sono già proiettate verso la nuova sfida della riduzione del secco residuo da avviare in impianti di incenerimento e in discarica, per superare completamente il sistema impiantistico che ha caratterizzato gli anni '90 e 2000.



Tab. 5 – Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani per regione – Anni 2010-2015.

| Regione               | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Piemonte              | 50,7 | 51,4 | 53,3 | 54,6 | 54,3 | 55,1 |
| Valle d'Aosta         | 40,1 | 41,9 | 44,8 | 44,8 | 42,9 | 47,8 |
| Lombardia             | 48,5 | 49,9 | 51,8 | 53,3 | 56,3 | 58,7 |
| Trentino Alto Adige   | 57,9 | 60,5 | 62,3 | 64,6 | 67,0 | 67,4 |
| Veneto                | 58,7 | 61,2 | 62,6 | 64,6 | 67,6 | 68,8 |
| Friuli Venezia Giulia | 49,3 | 53,1 | 57,5 | 59,1 | 60,4 | 62,9 |
| Liguria               | 25,6 | 28,6 | 30,9 | 31,5 | 34,6 | 37,8 |
| Emilia Romagna        | 47,7 | 50,1 | 50,8 | 53,0 | 55,2 | 57,5 |
| Nord                  | 49,1 | 51,1 | 52,7 | 54,4 | 56,7 | 58,6 |
| Toscana               | 36,6 | 38,4 | 40,0 | 42,0 | 44,3 | 46,1 |
| Umbria                | 31,9 | 36,8 | 42,0 | 45,9 | 48,9 | 48,9 |
| Marche                | 39,2 | 43,9 | 50,8 | 55,5 | 57,6 | 57,9 |
| Lazio                 | 16,5 | 20,1 | 22,4 | 26,5 | 32,7 | 37,5 |
| Centro                | 27,1 | 30,2 | 33,1 | 36,4 | 40,8 | 43,8 |
| Abruzzo               | 28,1 | 33,0 | 37,9 | 42,9 | 46,1 | 49,3 |
| Molise                | 12,8 | 16,3 | 18,4 | 19,9 | 22,3 | 25,7 |
| Campania              | 32,7 | 37,8 | 41,5 | 44,0 | 47,6 | 48,5 |
| Puglia                | 14,6 | 16,5 | 17,6 | 22,1 | 25,9 | 30,1 |
| Basilicata            | 13,3 | 18,0 | 21,9 | 25,8 | 27,6 | 30,9 |
| Calabria              | 12,4 | 12,6 | 14,6 | 14,8 | 18,6 | 25,0 |
| Sicilia               | 9,4  | 11,2 | 13,2 | 13,3 | 12,5 | 12,8 |
| Sardegna              | 44,9 | 47,1 | 48,5 | 50,9 | 53,0 | 56,4 |
| Sud                   | 21,2 | 23,9 | 26,5 | 28,8 | 31,3 | 33,6 |
| Italia                | 35,3 | 37,7 | 40,0 | 42,3 | 45,2 | 47,5 |

Fonte: Ispra (2016).

Per penalizzare economicamente l'interramento dei rifiuti e rendere residuale questa opzione nel ciclo integrato, la legge 549/95 istituì il tributo speciale per lo smaltimento in discarica (la cosiddetta ecotassa)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> L'istituzione del tributo risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate.

In realtà, sino ad oggi, solo pochissime Regioni hanno utilizzato questo strumento nel migliore dei modi, visto che, nella gran parte dei casi, la tassa è troppo bassa per poter veramente penalizzare lo smaltimento in discarica<sup>7</sup>.

In appendice si propongono sinteticamente gli esiti di un'indagine condotta dall'IPRES nel periodo giugno-settembre 2016 e rivolta agli Uffici competenti in materia di tutte le Regioni italiane. I quesiti, tesi ad individuare le modalità di attuazione della Legge 549/95 art. 3 comma 29, hanno richiesto l'indicazione del riferimento normativo più recente, emanato a livello regionale, in merito all'istituzione del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi (c.d. ecotassa) e gli estremi degli atti regionali che ne definiscono l'ammontare (e l'ammontare stesso) per l'ultimo anno disponibile.

Un recente rapporto di Legambiente<sup>8</sup> ha sottolineato come sin qui, da questo punto di vista, siano state sostanzialmente solo due le esperienze positive, ovvero quelle delle Regioni Sardegna e Marche, che, negli ultimi anni, hanno utilizzato l'ecotassa per premiare economicamente i Comuni più virtuosi, penalizzando invece quelli che non lo sono stati, e ottenendo risultati sul fronte dell'aumento delle percentuali di raccolta differenziata davvero positivi.

La Sardegna, in particolare, con propria legge regionale, ha introdotto uno specifico sistema di premialità e penalità economiche fondato sulle performance comunali in tema di raccolta differenziata. In seguito si è consolidata anche l'esperienza della Regione Marche, che ha individuato un meccanismo di premialità per il quale lo sconto sull'ecotassa aumenta in base alla percentuale di raccolta differenziata. Se si resta sotto il 65% previsto dalla legge, si paga l'aliquota più alta. Se il Comune aumenta la propria percentuale oltre la soglia di legge, ad esempio se raggiunge il 70% di raccolta differenziata, ha un certo sconto, se raggiunge il 75% ne ha uno superiore, e così via.

---

<sup>7</sup> Quasi mai viene fatto pagare il massimo previsto dalle legge che è di 25,82 euro/tonnellata e solo in rarissimi casi ci sono delle premialità per i Comuni o i bacini di ambiti territoriali più virtuosi.

<sup>8</sup> Legambiente, *Ridurre e riciclare prima di tutto - Il rapporto sull'ecotassa regionale per lo smaltimento in discarica - Per un nuovo sistema di premialità e penalità nel ciclo integrato dei rifiuti*, Novembre 2013.

Il dossier ha suddiviso le Regioni in tre categorie:

- la prima categoria comprende le Regioni - promosse a pieni voti - che hanno previsto la modulazione del tributo speciale per lo smaltimento in discarica in base a un criterio di premialità/penalità, basato sul superamento degli obiettivi di legge sulla percentuale di raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio: maggiore è il superamento e maggiore è lo sconto sull'ecotassa sulla discarica praticato ai Comuni virtuosi. In questa categoria rientrano solo le Marche;
- la seconda categoria riguarda le Regioni - su cui il giudizio è positivo ma dove la normativa sull'ecotassa deve assolutamente migliorare, replicando il modello delle Marche - dove è in vigore la modulazione del tributo speciale per lo smaltimento in discarica in base a un criterio di premialità/penalità, basato solo sul raggiungimento degli obiettivi di legge sulla percentuale di raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio, senza sconti progressivi e proporzionali all'aumentare della percentuale di raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio. In questa categoria di Regioni rientrano Abruzzo, Liguria, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto;
- la terza categoria è relativa alle Regioni in cui non è prevista una norma regionale che moduli il tributo speciale per lo smaltimento in discarica in base ad un criterio di premialità/penalità. Vengono bocciate per non aver sfruttato le opportunità dell'ecotassa Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria, Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano.



Questo ha portato la regione Marche a fare dei grossi balzi in avanti, ed a raggiungere nel 2015, secondo i dati Ispra, il 57,9% di raccolta differenziata; superando il Piemonte e l'Emilia Romagna. Prima delle Marche restano, quindi, solo il Veneto (68,8%), il Trentino Alto Adige (67,4%), il Friuli Venezia Giulia (62,9%) e la Lombardia (58,7%).

Nello stesso dossier, Legambiente sottolinea come la legge vigente, che fissa la soglia massima dell'ecotassa a 25,82 €, vada ormai superata, soprattutto in virtù del fatto che ci sono molte regioni, e la Puglia è tra queste, dove lo smaltimento in discarica costa solo 40 € a tonnellata di rifiuti (anziché 70 € o 100€), e ciò comporta che in quei territori la discarica resti comunque la soluzione più conveniente, anche in presenza di una modulazione al massimo dell'ecotassa di 25€.

Proprio in regioni come queste sarebbe quindi fondamentale utilizzare al meglio lo strumento dell'ecotassa per aumentare i costi di smaltimento dei rifiuti in discarica, almeno per quello che compete alle amministrazioni regionali.

## 5. La situazione in Puglia

Nella nostra regione la percentuale di raccolta differenziata è ancora piuttosto bassa. Inoltre, sia secondo i dati dell'Ispra riferiti al 2014, sia per quelli, aggiornati al 2015, direttamente comunicati dai Comuni alla Regione, vi sono andamenti territoriali piuttosto differenziati, che vedono performance più virtuose per i Comuni delle province di Brindisi e di Bat.

Tab. 6 – Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani in Puglia su scala provinciale – Anni 2014, 2015.

| Provincia            | % RD al 31.12.2014 | % RD al 31.12.2015 |
|----------------------|--------------------|--------------------|
| FOGGIA               | 18,20%             | 36,30%             |
| BARI                 | 25,60%             | 29,29%             |
| TARANTO              | 18,80%             | 37,96%             |
| BRINDISI             | 47,70%             | 51,50%             |
| LECCE                | 19,90%             | 24,71%             |
| BARLETTAANDRIA-TRANI | 41,00%             | 47,19%             |
| PUGLIA               | 25,90%             | 32,55%             |

Fonte: per l'anno 2014 Ispra (2015); per il 2015 dati segnalati dai Comuni pugliesi alla Regione Puglia (2016).

Proprio per incentivare la diffusione della raccolta differenziata, la Legge regionale n. 38/2011 ha disciplinato il 'Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi' (c.d. Ecotassa), riscrivendo il sistema di determinazione della tariffa da applicare a ciascun comune e prevedendo che, *a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica di ogni tonnellata di rifiuti solidi urbani è deter-*

minato a partire dall'aliquota massima di euro 25,82 (venticinque/82) a tonnellata, sulla base dei seguenti criteri di premialità<sup>9</sup>:

- a) adeguamento da parte dei Comuni, in forma singola e/o associata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dei contratti di gestione del servizio di raccolta rifiuti che contempli il raggiungimento delle percentuali di RD così come previste dal d.lgs 152/2006 e la predisposizione del regolamento di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai sensi dell'articolo 198 (Competenze dei Comuni), comma 2, lettera g), del d.lgs. 152/2006;
- b) elevata qualità della frazione organica raccolta in maniera separata;
- c) elevata qualità di raccolta degli imballaggi, attraverso sistemi di raccolta monomateriale;
- d) elevata qualità del sistema di monitoraggio e controllo della raccolta anche mediante sistemi informativi territoriali.

L'art. 7, co. 9-12, ha disposto, quindi, che: *l'aliquota massima (aliquota di prima fascia) è applicata ai Comuni che non raggiungono, nel periodo di riferimento 1° settembre – 31 agosto di ciascuna annualità, il 40 per cento di raccolta differenziata.*

Ai Comuni che registrano percentuali di raccolta differenziata pari o superiori al 30 per cento ma inferiori al 40 per cento sono riconosciute le seguenti premialità:

- a) riduzione del 12,5 per cento dell'aliquota di prima fascia al raggiungimento dell'indicatore di cui alla lettera a) del comma 6; detto indicatore può essere utilizzato nelle annualità successive a condizione che vengano raggiunte le percentuali di RD previste dal d.lgs 152/2006;
- b) riduzione di un ulteriore 12,5 per cento dell'aliquota di prima fascia al raggiungimento dell'indicatore di cui alla lettera b) del comma 6.

Ai Comuni che registrano percentuali di raccolta differenziata pari o superiori al 40 per cento è riconosciuto l'abbattimento del 55 per cento dell'aliquota massima (aliquota

---

<sup>9</sup> L'indicatore di premialità di cui alla lettera a) dell'articolo 6 è raggiunto nel caso in cui i Comuni o gli ATO adeguino i contratti vigenti agli obiettivi di raccolta differenziata previsti nel d.lgs. 152/2006 entro e non oltre 6 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ovvero stipulino nel medesimo termine contratti per il servizio di raccolta che prevedano il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata definiti nel d.lgs. 152/2006 e, contestualmente, provvedano alla predisposizione del regolamento di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai sensi dell'art. 198 (Competenze dei Comuni) comma 2, lettera g), del d.lgs. 152/2006.

L'indicatore di premialità di cui alla lettera b) è raggiunto nel caso in cui la percentuale di impurità nella frazione organica raccolta sia inferiore al 7 per cento, calcolata come media sul periodo di riferimento previsto nella presente legge.

L'indicatore di premialità di cui alla lettera c) è raggiunto nel caso in cui vengano rispettate simultaneamente le seguenti percentuali di impurezze: a) imballaggi cellulose: impurezze < 2,5% per raccolta congiunta ovvero impurezze < 1,5 % per la raccolta selettiva b) imballaggi in plastica: impurezze < 8% c) imballaggi in vetro: frazioni estranee < 3% e percentuale di fini passanti da maglia 10mm x 10 mm < 5% Le percentuali di sopra indicate sono calcolate come media sul periodo di riferimento previsto nella presente legge. Le modalità di misurazione dei parametri sono quelli definiti nel vigente Accordo quadro ANCI-CONAI.

L'indicatore di premialità di cui alla lettera d) è raggiunto nel caso in cui il Comune o l'ATO abbia adottato un sistema di monitoraggio e controllo delle quantità e della qualità delle frazioni raccolte in modo differenziato basato sugli strumenti dell'Information and Communication Technology, anche utilizzando sistemi di diagnostica real-time basati su sistemi informativi territoriali.





di seconda fascia). Ai medesimi Comuni è riconosciuta altresì la riduzione del 40 per cento dell'aliquota di seconda fascia al raggiungimento degli indicatori di cui alle lettere a), b e c) del comma 6.

Ai Comuni che abbiano raggiunto nel periodo di riferimento 1° settembre – 31 agosto di ciascuna annualità gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dal d.lgs 152/2006 si applica l'ammontare di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani pari a euro 5,17 per ciascuna tonnellata di rifiuto conferito qualora abbiano raggiunto gli indicatori di cui alle lettere a), b), c) e d) del comma 6 (aliquota di terza fascia).

Per l'anno 2013 è comunque riconosciuta una premialità pari al 15 per cento dell'aliquota massima a tutti i Comuni che abbiano realizzato la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti.

Tab. 7 – Il sistema tariffario dell'Ecotassa in Puglia ex LR 38/2011.

| Comma 10 dell'art. 7 della Legge Regionale n. 38 del 30 dicembre 2011 |  |   |   |   |           |
|---|--|---|---|---|-----------|
|   | Criteri di premialità  |   |   |   |           |
| Percentuale   | a)<br>adeguamento da parte dei Comuni, in forma singola e/o associata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dei contratti di gestione del servizio di raccolta rifiuti che contempli il raggiungimento delle percentuali di RD così come previste dal D. Lgs. 152/2006 e la predisposizione del regolamento di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai sensi dell'art.198 (Competenze dei Comuni), comma 2, lettera g) del D.Lgs. 152/2006" | b)<br>elevata qualità della frazione organica raccolta in maniera separata; | c)<br>elevata qualità di raccolta degli imballaggi, attraverso sistemi di raccolta monomateriale; | d)<br>elevata qualità del sistema di monitoraggio e controllo della raccolta anche mediante sistemi informativi territoriali. | Aliquota  |
| RD < 40%  |  |   |   |   | 25,82 €/t |
| 30% ≤ RD < 40%  | X  |   |   |   | 22,59 €/t |
|   |  | X   |   |   | 22,59 €/t |
| RD ≥ 40%  | X  | X   |   |   | 19,77 €/t |
|   |  |   |   |   | 11,62 €/t |
| RD ≥ 65%  | X  | X   | X   |   | 6,97 €/t  |
|   |  |   |   |   | 5,17 €/t  |

Fonte: Regione Puglia.

In realtà, l'effettiva entrata in vigore di tale sistema tariffario è stata prorogata di anno in anno, essendosi preso atto che, a causa delle basse percentuali di raccolta differenziata raggiunte, l'applicazione della legge regionale 38/2011 avrebbe portato ad un brusco innalzamento delle tariffe di ecotassa per la maggior parte dei Comuni pugliesi.

Così, nel corso degli anni, con diverse leggi regionali<sup>10</sup> è stata differita nel tempo l'entrata in vigore del nuovo sistema tariffario, prevedendo proroghe e sistemi incentivanti per premiare e spingere i Comuni ad aumentare le proprie performance di raccolta differenziata<sup>11</sup>.

Anche per il 2016, le aliquote definite, secondo il 'nuovo' sistema, con DD.DD. nn. 678-683 del 24/12/2015, sono state poi rettificata con D.D. 226 del 6/9/2016, determinando, su base provinciale, la riduzione tariffaria descritta nella tabella che segue.

*Tab. 8 – L'impatto su base provinciale del ricalcolo delle aliquote 2016 dell'ecotassa (valori percentuali).*

| Provincia             | Aliquote ex DD.DD.<br>nn. 678-683 del 24/12/2015 | Aliquote ex D.D.<br>226 del 6/9/2016 |
|-----------------------|--|--------------------------------------|
| FOGGIA                | 19,21  | 16,02                                |
| BARI                  | 21,12  | 13,70                                |
| TARANTO               | 16,74  | 9,43                                 |
| BRINDISI              | 14,07  | 12,73                                |
| LECCE                 | 24,33  | 12,83                                |
| BARLETTA-ANDRIA-TRANI | 15,43  | 14,15                                |

Fonte: Regione Puglia.

Per trarre qualche ulteriore considerazione sulla situazione pugliese, è possibile prendere in esame i dati relativi alla Tari accertata, nel 2015, dai Comuni della nostra regione, aggregati su base provinciale. La tabella che segue mostra come, in media, i Comuni delle province di Brindisi e della Bat coniughino una più elevata percentuale di raccolta differenziata ad un più contenuto importo pro-capite della Tari accertata. La provincia di Taranto unisce ad una buona percentuale di differenziata la Tari pro capite più elevata in assoluto. Foggia fa registrare un accertamento Tari piuttosto contenuto ed una bassa percentuale di differenziata, mentre Bari e Lecce sono caratterizzate da tassi di differenziata più bassi e da una Tari particolarmente elevata.

<sup>10</sup> L.R. n° 45/2013 – art. 29; L.R. n° 37/2014 – art. 36; L.R. n° 16/2015 – artt. 1, 2 e 3; L.R. n° 1/2016 – artt. 1, 2 e 3.

<sup>11</sup> Nel corso di questi anni, numerose sono state, tra l'altro, le resistenze opposte dai Comuni all'entrata in vigore del nuovo sistema tariffario.

Nel Salento, ad esempio, sono circa una cinquantina i Comuni che hanno promosso un ricorso contro le determinazioni sull'aliquota stabilita dalla Regione, sostenendo che nella percentuale di differenziata dovrebbe rientrare anche il materiale recuperato a valle delle procedure di trattamento meccanico dell'indifferenziato (il contenzioso amministrativo è ancora ad oggi in attesa di giudizio dinanzi al Consiglio di Stato).



Tab. 9 – Tari procapite e % RD nei Comuni delle province pugliesi – Anno 2015.

|                                    | Tari accertata procapite | % RD al<br>31.12.2015 |
|------------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Comuni della provincia di Brindisi | 126,41                   | 51,50%                |
| Comuni della provincia di Taranto  | 178,15                   | 37,96%                |
| Comuni della provincia di Bari     | 163,66                   | 29,29%                |
| Comuni della provincia di Bat      | 82,70                    | 47,19%                |
| Comuni della provincia di Foggia   | 122,22                   | 36,30%                |
| Comuni della provincia di Lecce    | 131,18                   | 24,71%                |
| <b>Totale</b>                      | <b>141,46</b>            | <b>32,55%</b>         |

Fonte: per la Tari Ministero dell'Interno; per la raccolta differenziata dati segnalati dai Comuni pugliesi alla Regione Puglia (2016).

Si presentano, infine, nella tabella che segue, i dati relativi all'andamento, nel periodo 2012-2015, degli accertamenti pro capite relativi alla Tari e della percentuale di raccolta differenziata nelle città capoluogo della Puglia.

Dai dati emerge che per le città di Barletta, Foggia ed Andria, a consistenti aumenti della Tari ha fatto seguito anche un buon incremento della percentuale di differenziata. Per Taranto, Bari e Lecce, viceversa, si sono registrate variazioni negative della Tari e performance (tranne che per Taranto) non eccezionali per la differenziata. Brindisi registra un lieve aumento della tassa ed una riduzione della differenziata, mentre a Trani il sensibile miglioramento sulla differenziata è accompagnato da un sostanziale raddoppio della tassa.

Tab. 10 – Tari pro capite e % RD nelle città capoluogo della Puglia (2012-2015).

|          | Tari pro capite<br>accertata 2012 | Tari pro capite<br>accertata 2015* | Variazione %<br>Tari accertata<br>2015/2012 | % RD<br>2012 | % RD<br>2015 | Variazione %<br>RD 2015/2012 |
|----------|-----------------------------------|------------------------------------|---|--------------|--------------|------------------------------|
| BRINDISI | 158,3                             | 183,0                              | 15,60                                       | 30,07        | 26,12        | -13,12                       |
| BARLETTA | 106,9                             | 157,6                              | 47,50                                       | 20,53        | 68,04        | 231,49                       |
| ANDRIA   | 131,4                             | 155,9                              | 18,65                                       | 25,83        | 64,44        | 149,43                       |
| TRANI    | 99,1                              | 205,7                              | 107,70                                      | 15,08        | 19,47        | 29,11                        |
| TARANTO  | 220,2                             | 213,5                              | -3,08                                       | 7,89         | 14,88        | 88,49                        |
| FOGGIA   | 155,0                             | 189,5                              | 22,22                                       | 3,72         | 7,81         | 109,67                       |
| BARI     | 230,3                             | 200,2                              | -13,08                                      | 20,24        | 32,96        | 62,81                        |
| LECCE    | 319,1                             | 237,8                              | -25,48                                      | 15,44        | 17,63        | 14,18                        |

\*Per i Comuni di Brindisi e Barletta, non essendo ancora disponibile il dato sulla Tari 2015, si è considerato quello relativo all'anno 2014

Fonte: Per la Tari Ministero dell'Interno; per la raccolta differenziata dati segnalati dai Comuni pugliesi alla Regione Puglia (2016).

## 6. Conclusioni

La Puglia è, attualmente, la quartultima regione in Italia per percentuale di raccolta differenziata e, nonostante faccia registrare da tempo un costante lieve incremento di tale indicatore, certamente presenta ancora gravi criticità in tema di gestione del ciclo dei rifiuti.

Da una parte permane un utilizzo preponderante della discarica come impianto di smaltimento finale - anche in virtù dei relativi costi, particolarmente contenuti - dall'altra vi è una grave carenza dell'impiantistica per il trattamento del rifiuto da raccolta differenziata (in particolare della frazione organica necessaria per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa nazionale e comunitaria).

Anche per questo, l'individuazione di impianti al di fuori della regione, di fatto, contribuisce ad aumentare i costi a carico dei cittadini creando un circolo vizioso che si fa fatica ad interrompere.

La legge regionale n. 38/2011 che, attraverso la disciplina dell'ecotassa, si prefiggeva di incentivare la diffusione della raccolta differenziata nei comuni pugliesi attraverso un rigido sistema premiale, di fatto è rimasta, ad oggi, ancora inattuata, visto che la sua applicazione avrebbe portato ad un eccessivo innalzamento delle tariffe per la maggior parte dei Comuni pugliesi, le cui performance in materia di differenziata non sono ancora soddisfacenti.

Si riscontra, quindi, nel caso della Puglia, la necessità di mettere in atto alcuni interventi per rimuovere i vincoli che ancora ad oggi impediscono alla gran parte dei Comuni - pur in presenza di uno strutturato sistema premiale regionale e probabilmente anche al di là della volontà politica - di fare sostanziali passi avanti in tema di differenziata.

Ed in questa direzione si sta muovendo la Regione, con l'approvazione, in primis, della Legge regionale n. 20 del 4 agosto 2016 'Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti', che ha previsto l'attivazione di sei nuove discariche, una per provincia, dotate di apparecchiature dedicate al compostaggio, istituendo, tra l'altro, l'Agenzia dei rifiuti, che, spalleggiata da "un'apposita struttura tecnico-operativa", procederà "all'affidamento della realizzazione e della gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento".

Inoltre, rispetto alle politiche regionali, ed in particolare alla più volte posticipata entrata in vigore del sistema tariffario dell'ecotassa previsto dalla LR 38/2011, i prossimi mesi saranno molto importanti, sia perché bisognerà adeguarsi, entro il luglio 2017, al disposto del Collegato ambientale (Legge 28 dicembre 2015, n. 221), sia perché andranno colte le opportunità del Decreto del Ministero dell'Ambiente sulla tariffazione puntuale della Tari (ovvero quel sistema che permette ai cittadini di pagare in proporzione ai rifiuti indifferenziati che producono).

Entro l'inizio di febbraio 2017, infatti, il ministero dell'Ambiente dovrebbe emanare il decreto che introduce criteri omogenei di assimilazione dei rifiuti e uniforma i sistemi di tariffazione puntuale. Il Decreto naturalmente non renderà obbligatoria la tariffa puntuale, ma potrà certamente aiutare la sua diffusione.

La tariffazione puntuale, che secondo l'associazione Payt (*Pay as you throw*) è attualmente in vigore in circa il 15 per cento dei Comuni italiani, si ritiene particolarmente efficace, visto che, dei 525 Comuni definiti 'Rifiuti free' da Legambiente (di cui nessu-



no è pugliese), ben 255 hanno un sistema di tariffazione puntuale e 136 uno normalizzato<sup>12</sup>.

Per tutti questi motivi sarà quindi importante che la Regione Puglia attivi, con i propri Comuni, un percorso mirato per sostenerli ed accompagnarli in quella che dovrà essere, nei prossimi mesi, una vera e propria rivoluzione rispetto alle politiche di gestione dei rifiuti del passato<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sono 78 quelli fermi al superato sistema di tassazione in base al numero di metri quadri, mentre i restanti non hanno dichiarato il sistema adottato.

<sup>13</sup> Un primo segnale è stato dato con l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, nello scorso mese di ottobre, della proposta di legge riguardante la destinazione straordinaria dell'ecotassa per l'anno 2016 (deliberazione del consiglio n. 65 del 5.10.16). Il provvedimento propone di destinare il 50% del tributo speciale ai Comuni che abbiano sostenuto dal 1 luglio al 31 dicembre maggiori costi per il trasferimento e il conferimento dei rifiuti solidi urbani e che presentino un adeguato progetto finalizzato a favorire la minore produzione di rifiuti. Saranno preferiti i progetti con finalità ambientale presentati da Comuni che si ritrovino nelle seguenti condizioni (da superare con il completamento e l'attuazione di apposita riforma legislativa regionale sul ciclo dei rifiuti): aggravio dei costi di trasporto dei rifiuti solidi urbani indifferenziati, della frazione organica del rifiuto solido urbano, ovvero rifiuti speciali derivanti dal trattamento dei rifiuti solidi urbani indifferenziati avviati a trattamento, recupero, smaltimento; ricorso sistematico a discariche per rifiuti speciali non pericolosi di proprietà privata". La misura, di natura temporanea e straordinaria, sarà in vigore fino al 31 dicembre.

### ***Bibliografia***

Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali*, 2015.

Ispira, *Rapporto Rifiuti Urbani*, 2016.

Istituto Demoskopika, “*L'economia dei rifiuti nei comuni italiani*”, Agosto 2016.

Legambiente, *Ridurre e riciclare prima di tutto - Il rapporto sull'ecotassa regionale per lo smaltimento in discarica - Per un nuovo sistema di premialità e penalità nel ciclo integrato dei rifiuti*, Novembre 2013.

Regione Puglia, DGR 13 maggio 2013, n. 959, Adozione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani.

Regione Puglia, Legge Regionale n. 38/2011.



### Appendice: indagine dell'IPRES sull'ecotassa nelle Regioni italiane. (2016).

| Regione                     | Riferimento normativo  | Tipologia di rifiuti  | Ammontare     | Note   |
|-----------------------------|--|---|---------------|--|
| Friuli<br>Venezia<br>Giulia | L.R. 24 gennaio 1997 n. 5 Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed integrazione alla L.R. 7 settembre 1987 n. 30, in materia di smaltimento di rifiuti solidi. Le aliquote attualmente vigenti sono s t a b i l i t e dall'art. 4, comma 15 della L.R. 21 luglio 2006 n. 12 Assesamento del b i l a n c i o 2006 e del bilancio pluriennale per gli anni 2006-2008 ai sensi dell'art. 18 della L.R. 16 aprile 1999, n. 7 | Non pericolosi e inerti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti inerti | 0,001033 €/Kg | La Regione ha disciplinato le modalità di corresponsione, al comune sede dell'impianto di smaltimento, di un indennizzo legato ai disagi provocati dalla presenza sul territorio comunale dell'impianto stesso e determinato in funzione della tipologia dell'impianto |
|                             |  | Non pericolosi ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi  | 0,00517 €/Kg  |  |
|                             |  | Urbani ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi          | 0,02582 €/Kg  |  |
|                             |  | Pericolosi ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti pericolosi          | 0,02582 €/Kg  |  |

| Regione       | Riferimento normativo   | Tipologia di rifiuti  | Ammontare                | Note |  |
|---------------|---|---|--------------------------|------|--|
| Valle d'Aosta | L.R. 3 dicembre 2007 n. 31 art. 23  | Inerti, come definiti all'articolo 2, comma 1, lettera e), del d.lgs. 36/2003     | 1,03 €/ton (1,55 €/mc)   |      |  |
|               |   | Inerti da scavo   | 10,33 €/ton (15,50 €/mc) |      |  |
|               |   | Urbani  | 10,33 €/ton              |      |  |
|               |   | Speciali assimilabili agli urbani   | 5,16 €/ton               |      |  |
|               |   | Urbani da spazzamento delle strade  | 10,33 €/ton              |      |  |
|               | L.R. 22 dicembre 2015, n. 22 "Approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti per il quinquennio 2016/2020" | Speciali assimilabili agli urbani da spazzamento delle strade                     | 5,16 €/ton               |      |  |
|               |   | Fanghi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane e assimilate          | 1,03 €/ton               |      | 25,82 €/ton con RD < 55 %<br>20 €/ton con RD |
|               |   | Sabbie da impianti di depurazione delle acque reflue urbane e assimilate          | 5,16 €/ton               |      | compresa tra 55 e 65 %                       |
|               |   | Rifiuti speciali non pericolosi del settore metallurgico (scorie)                 | 1,03 €/ton               |      | 10,00 €/ton con RD > 65%                     |
|               |   | Fanghi, non pericolosi, da impianti di depurazione delle acque reflue industriali | 2,06 €/ton               |      |  |
|               |   | Speciali non pericolosi smaltiti in discariche per rifiuti non pericolosi         | 5,16 €/ton               |      |  |
|               |   | Speciali pericolosi ammessi nelle discariche per rifiuti non pericolosi           | 10,33 €/ton              |      |  |





| Regione  | Riferimento normativo  | Tipologia di rifiuti   | Ammontare           | Note   |
|----------|--|--|---------------------|--|
| Sardegna | L.R. 24 dicembre 1998 n. 37 (art. 37 comma 3) come integrata dalla L.R. 22 aprile 2002 n. 7 (art. 14 comma 16).<br><br>Gli importi per il conferimento in discarica sono stati stabiliti con la deliberazione di Giunta regionale n. 39/23 del 26 settembre 2012 | Urbani e assimilati tal quali e frazione organica non stabilizzata   | 0,0258 €/Kg         | Il 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo al netto della quota del 10% spettante alle Province è destinato alla costituzione di un fondo per interventi di tipo ambientale; il relativo programma d'intervento è approvato dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore della difesa dell'ambiente, secondo l'art. 4, lettera i), della L.R. n. 1 del 1977, e successive modifiche e integrazioni |
|          |  | Da spazzamento stradale, ingombranti e frazione organica stabilizzata  | 0,00516 €/Kg        |  |
|          |  | Urbani trattati ai sensi della circolare n. GAB-2009-14963 del 30.6.2009 del Ministero dell'Ambiente nonché scarti derivanti da selezione automatica, riciclaggio e compostaggio | 0,00516 €/Kg        |  |
|          |  | Speciali non pericolosi  | 0,0077 €/Kg         |  |
|          |  | Speciali pericolosi  | 0,0103 €/Kg         |  |
|          |  | Conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia   | 20% di A, D, E €/Kg |  |
|          |  | Inerti da demolizione  | 0,0010 €/Kg         |  |
|          |  | Speciali pericolosi e non pericolosi del settore minerario estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico  | 0,00517 €/Kg        |  |
|          |  | Fanghi palabili non pericolosi   | 0,00155 €/Kg        |  |
|          |  | Fanghi palabili pericolosi   | 0,0020 €/Kg         |  |

| Regione        | Riferimento normativo  | Tipologia di rifiuti  | Ammontare  | Note  |
|----------------|--|---|--|---|
| Emilia Romagna | L.R. 19 agosto 1996 n. 31 e s.m.i., da ultimo modificata con L.R. 5 ottobre 2015 n. 16 | Rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico | 7,75 €/ton discarica per inerti<br>3,62 €/ton discariche di altro tipo   | L'ammontare del tributo è stato modulato sia per tener conto della tipologia di rifiuto, sia della modalità di smaltimento, nonché dell'anno d'imposta. |
|                |  | Rifiuti speciali diversi da quelli precedenti                               | 10,33 €/ton discarica per rifiuti non pericolosi o in impianti di incenerimento senza recupero di energia<br>6,20 €/ton discarica già autorizzata di 2° categoria tipo B<br>10,00 €/ton discarica per i rifiuti inerti   |   |
|                |  | Rifiuti classificati come tossici e nocivi                                  | 25,82 €/ton discarica tal quali<br>10,33 €/ton discarica previo trattamento di inertizzazione o di innocuizzazione oppure impianti di incenerimento senza recupero di energia  |   |
|                |  | Rifiuti solidi urbani   | 18,08 €/ton discarica tal quali o impianti di incenerimento senza recupero di energia<br>10,33 €/ton discarica e provenienti da separazione meccanica dei RSU o da RD all'origine, con sostanza organica non superiore al 10%<br>25,82 €/ton rifiuti prodotti in ATO diversi da quelli ove ha sede la discarica o l'impianto di incenerimento senza recupero di energia, fatti salvi eventuali accordi di pianificazione |   |



| Regione | Riferimento normativo   | Tipologia di rifiuti   | Ammontare   | Note   |
|---------|---|--|-------------|--|
| Abruzzo | L.R. 16 giugno 2006 n. 17 e s.m.i., dalla L.R. 19 dicembre 2007 n. 45 e s.m.i., dalla DGR n. 167 del 24 febbraio 2007.  | Rifiuti speciali non pericolosi dei settori minerario, estrattivo, edilizio lapideo e metallurgico, compresi i rifiuti inerti provenienti da scavi, sia tal quali che derivanti da impianti di trattamento | 3,00 €/ton  | 0,90 €/t per rifiuti da attività di ripristino ambientale di siti inquinati e da bonifiche, anche di amianto, effettuate all'interno del territorio regionale  |
|         |   | Altre tipologie di rifiuti speciali non pericolosi   | 10,00 €/ton |  |
|         | Un'addizionale del 20% al tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è applicata dal gestore e/o titolare dell'impianto di smaltimento con obbligo di rivalsa nei confronti dei comuni che non hanno raggiunto gli obiettivi di RD di cui all'art. 23, comma 4 della L.R. 45/07 e s.m.i.: almeno il 40% entro il 31 dicembre 2007; almeno il 50% entro il 31 dicembre 2009; almeno il 60% entro il 31 dicembre 2011. | Rifiuti speciali pericolosi dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, compresi i rifiuti inerti provenienti da scavi, sia tal quali che derivanti da impianti di trattamento    | 6,00 €/ton  |  |
|         |   | Altre tipologie di rifiuti speciali pericolosi   | 20,00 €/ton |  |
|         |   | Rifiuti urbani:<br>conferiti tal quali<br>provenienti da fuori ATO<br>provenienti da fuori regione   | 25,00 €/ton | L'importo si riduce a:<br><br>7,5 €/t, se i rifiuti sono sotto posti ad un pretrattamento<br><br>3,75 €/t con RD > 35%<br><br>2,5 €/t con RD > 50%<br><br>L'importo si riduce a:<br><br>20,00 €/t per i Comuni con produzione di RSU inferiore del 20% rispetto alla media provinciale nell'anno precedente<br><br>10,00 €/t con RD > 35%<br><br>6,00 €/t con RD > 50% |
|         |   | Restanti tipi di rifiuti   | 11,00 €/ton |  |

| Regione  | Riferimento normativo  | Tipologia di rifiuti   | Ammontare     | Note   |
|----------|--|--|---------------|--|
| Piemonte | L.R. 39/96.<br><br>D.G.R 23 ottobre 2006 n.12-4088, che definisce lo schema tipo con importi aggiornati, e la D.G.R 17 maggio 2011 n.69-2068, che stabilisce l'adeguamento ai nuovi limiti previsti dall'articolo 5 del D. Lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 relativi al collocamento dei rifiuti urbani biodegradabili in discarica.<br><br>Tutti i riferimenti normativi sono in fase di aggiornamento. | Rifiuti provenienti dal settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, elencati nell'allegato 3 al decreto ministeriale 18 luglio 1996 | 0,00207 €/Kg  | L'importo si riduce a:<br><br>0,00155 €/Kg per rifiuti elencati nell'allegato 2 al DM 18/07/1996<br><br>0,00103 €/Kg per rifiuti elencati nell'allegato 2 al DM 18/07/1996   |
|          |  | Rifiuti speciali non pericolosi conferiti in discarica per rifiuti non pericolosi  | 0,00517 €/Kg  | L'importo si riduce a:<br><br>0,001034 €/Kg se conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia  |
|          |  | Scarti e sovralli dei rifiuti speciali non pericolosi derivanti da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio di rifiuti               | 0,001034 €/Kg | Aventi le caratteristiche individuare all'allegato A della deliberazione della Giunta regionale 22 aprile 2002, n. 24-5880, conferiti in discarica per rifiuti non pericolosi  |
|          |  | Fanghi palabili conferiti in discarica per rifiuti non pericolosi  | 0,001034 €/Kg | Esclusi i fanghi di cui agli allegati 2 e 4 del decreto ministeriale 18 luglio 1996  |
|          |  | Rifiuti urbani sottoposti a trattamento, conferiti in discarica per rifiuti non pericolosi   | 0,00517 €/Kg  | Come definito dal programma regionale sui rifiuti biodegradabili, in attuazione del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36   |
|          |  | Rifiuti urbani non sottoposti a trattamento aventi le stesse caratteristiche dei rifiuti trattati  |               |  |
|          |  | Rifiuti urbani non sottoposti a trattamento  | 0,025 €/Kg    | Come definito dal programma regionale sui rifiuti biodegradabili, conferiti in discarica per rifiuti non pericolosi, che eccedono i limiti di 216 kg/anno pro capite per il 2011 e di 196 kg/anno pro capite per gli anni successivi |
|          |  | Rifiuti urbani non pericolosi smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia  | 0,005 €/Kg    |  |
|          |  | Rifiuti pericolosi conferiti in discarica per rifiuti pericolosi   | 0,01 €/Kg     |  |
|          |  | Rifiuti pericolosi smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia   | 0,002 €/Kg    |  |



| Regione  | Riferimento normativo   | Tipologia di rifiuti  | Ammontare             | Note   |
|----------|---|---|-----------------------|--|
| Campania | L.R. n. 16 del 07.12.2010   | Rifiuti speciali pericolosi provenienti dal settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, compresi i rifiuti inerti provenienti da scavi | 0,0054 €/Kg           | 0,0027 €/Kg per i rifiuti speciali non pericolosi  |
|          |   | Altri rifiuti speciali pericolosi   | 0,02 €/Kg             | 0,01 €/Kg per altri rifiuti speciali non pericolosi  |
|          |   | Rifiuti urbani e speciali assimilabili agli urbani  | 0,025 €/Kg            | 0,0103 €/Kg per rifiuti urbani e speciali assimilabili agli urbani provenienti da RD all'origine<br>0,0052 €/Kg rifiuti urbani e speciali assimilabili agli urbani conferiti in discarica dopo essere stati sottoposti a trattamento ex legge regionale 28 marzo 2007, n. 4. |
| Bolzano  | Legge provinciale 13 febbraio 1997, n. 3.   | Rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico   | 1,5494/m <sup>3</sup> |  |
|          |   | Altri rifiuti speciali  | 0,0062 €/Kg           |  |
|          | Delibera della Giunta provinciale n. 867 del 26/03/2001   | Rifiuti solidi urbani e tossico nocivi  | 0,0114 €/Kg           |  |
|          |   | Residui e sovrvali  | 0,0041 €/Kg           |  |
|          |   | Impianti di incenerimento senza recupero di energia   | 0,0031 €/Kg           |  |
| Calabria | Legge n. 16/2000 come modificata e integrata dalle LL.RR. 26 giugno 2003 n. 8, 16 marzo 2004 n. 7, 13 giugno 2008 n. 15, 29 dicembre 2010 n. 34 e 23 dicembre 2011 n. 47. | Rifiuti del sistema minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico   | 0,01033 €/Kg          | Discarica per inerti   |
|          |   |   | 0,02066 €/Kg          | Discarica di altro tipo  |
|          |   | Rifiuti speciali diversi da quelli sopraindicati  | 0,01033 €/Kg          | Discarica per inerti   |
|          |   |   | 0,02066 €/Kg          | Discarica per rifiuti non pericolosi o in impianti di incenerimento senza recupero di energia  |
|          |   | Rifiuti pericolosi  | 0,01033 €/Kg          | Discarica previa inertizzazione o innocuizzazione / Incenerimento senza recupero di energia termica dalla combustione  |
|          |   |   | 0,02582 €/Kg          | Discarica tal quali  |
|          |   | Rifiuti solidi urbani   | 0,015495 €/Kg         | Discarica tal quali  |
|          |   |   | 0,005335 €/Kg         | Discarica previa separazione meccanica o selezione e/o valorizzazione della raccolta differenziata, secca o umida (sostanza organica < 10 %)   |
|          |   |   | 0,02582 €/Kg          | Se prodotti in ATO soppressi con legge 26 marzo 2010 n. 42 e diversi da quelli ove ha sede la discarica, fatti salvi eventuali accordi.  |

| Regione | Riferimento normativo         | Tipologia di rifiuti   | Ammontare    | Note  |
|---------|-------------------------------|--|--------------|---|
| Lazio   | L.R. 42 del 10 settembre 1998 | Rifiuti speciali settore minerario estrattivo edilizio lapideo e metallurgico  | 2,065 €/ton  | 0,4131 €/ton se fanghi  |
|         |                               | Altri rifiuti speciali   | 7,746 €/ton  | 7,746 €/ton ceneri<br>1,549 €/ton fanghi o scarti e sovralli  |
|         |                               | Rifiuti urbani e speciali non pericolosi assimilati a urbani provenienti da raccolta differenziata o da separazione meccanica                    | 10,329€/ton  | 10,329 €/ton ceneri<br>2,065 €/ton fanghi o scarti e sovralli   |
|         |                               | Rifiuti urbani e speciali non pericolosi assimilati a urbani smaltiti tal quali  | 15,493 €/ton | 15,493 €/ton ceneri<br>3,098 €/ton fanghi o scarti e sovralli   |
|         |                               | Rifiuti urbani e speciali non pericolosi assimilati a urbani smaltiti tal quali conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia | 3,098 €/ton  | 2,065 €/ton provenienti da raccolta differenziata o da separazione meccanica conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia |
|         |                               | Altri rifiuti speciali conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia  | 1,549 €/ton  |   |
|         |                               |  |              |   |



| Regione | Riferimento normativo   | Tipologia di rifiuti   | Ammontare    | Note   |
|---------|---|--|--------------|--|
| Marche  | <p>Legge regionale del 20 gennaio 1997, n. 15 "Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi" e ss.mm.ii.</p> <p>DGR n. 1928 del 23 novembre 2009, così come modificata dalla DGR n. 684/2011, ha definito i tempi e le modalità di comunicazione dei dati ai fini della certificazione della percentuale di RD;</p> <p>DGR n. 217 del 09 febbraio 2010, così come modificata dalla DGR n. 56/2015, ha definito il metodo standard per calcolare le percentuali di raccolta differenziata (RD);</p> <p>DGR n. 271 del 10 marzo 2014 ha definito le modalità di attuazione del comma 6 quater.</p> | <p>Rifiuti inerti, esclusi quelli derivanti da operazioni di costruzione e demolizione, smaltiti in discarica per rifiuti inerti</p>   | 0,005 €/Kg   |  |
|         |   | <p>Rifiuti speciali non pericolosi o speciali pericolosi del settore minerario, lapideo e metallurgico, smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi o in discarica per rifiuti pericolosi</p> | 0,00517 €/Kg | <p>0,010 €/Kg per i rifiuti speciali non pericolosi e per i rifiuti speciali pericolosi smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi</p> <p>0,022 €/Kg per i rifiuti speciali non pericolosi e per i rifiuti speciali pericolosi smaltiti in discarica per rifiuti pericolosi</p>  |
|         |   | <p>Rifiuti inerti da costruzioni e demolizioni smaltiti in discarica per rifiuti inerti, in discarica per rifiuti non pericolosi o in discarica per rifiuti pericolosi</p>                         | 0,010 €/Kg   |  |
|         |   | <p>Rifiuti urbani e assimilati smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi</p>  | 0,020 €/Kg   | <p>0,025 €/Kg rifiuti urbani pericolosi smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi o in discarica per rifiuti pericolosi;</p> <p>0,016 €/Kg scarti, nonché i rifiuti urbani stabilizzati, e i sovralli derivanti da operazioni di recupero effettuate sui rifiuti solidi urbani tramite selezione meccanica o compostaggio e riciclaggio;</p> <p>0,016 €/Kg rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia;</p> <p>Il tributo è ridotto in base alla quota percentuale di superamento del livello di RD del:</p> <p>30% se RD +0,01-10%</p> <p>40% se RD +10%</p> <p>50% se RD +15%</p> <p>60% se RD +20%</p> <p>70% se RD +25%</p> |
|         |   |  |              |  |

| Regione | Riferimento normativo         | Tipologia di rifiuti  | Ammontare   | Note   |
|---------|-------------------------------|---|-------------|--|
| Veneto  | L.R. n. 3 del 21 gennaio 2000 | Rifiuti speciali non pericolosi del settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, ivi compresi i rifiuti inerti provenienti da scavi | 1,03 €/ton  | <p>La Giunta regionale definisce le condizioni alle quali al tributo è applicata una riduzione una volta conseguite percentuali di raccolta differenziata del 65% e del 50%. Sono considerati i seguenti elementi:</p> <p>a) l'attivazione delle raccolte differenziate e della raccolta multimateriale, fondamentali ai fini del recupero;</p> <p>b) l'attivazione delle raccolte di rifiuti ingombranti, dei rifiuti da spazzamento e degli altri rifiuti da avviare al recupero al netto degli scarti;</p> <p>c) ai soli fini dell'applicazione del pagamento del tributo in misura ridotta non si intendono rifiuti urbani quelli derivanti dallo spazzamento.</p> |
|         |                               | Rifiuti speciali pericolosi del settore minerario estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico  | 2,07 €/ton  |  |
|         |                               | Rifiuti speciali non pericolosi   | 10,33 €/ton |  |
|         |                               | Rifiuti speciali pericolosi   | 20,66 €/ton |  |
|         |                               | Tutti i rifiuti urbani, ancorché conferiti in discariche per rifiuti speciali.  | 25,82 €/ton |  |





| Regione   | Riferimento normativo  | Tipologia di rifiuti  | Ammontare                             | Note   |
|-----------|--|---|---------------------------------------|--|
| Lombardia | L.R. 14 luglio 2003, n. 10 Sezione V e ss.mm.ii. (da ultimo con L.R. 8 agosto 2016, n. 22) | Rifiuti inerti dalle operazioni di costruzione e demolizione individuati dalla Giunta regionale               | 4,00 €/ton<br>(7,00 €/ton dal 2020)   | Rifiuti conferiti in discariche per rifiuti inerti.<br><br>Si applica il 20% degli importi qualora i rifiuti conferiti siano fanghi oppure scarti e sovralli derivanti da impianti di recupero.  |
|           |  | Rifiuti inerti diversi da quelli precedenti   | 3,00 €/ton<br>(5,00 €/ton dal 2020)   |  |
|           |  | Rifiuti urbani e rifiuti speciali derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani (a)                            | 17,00 €/ton<br>(19,00 €/ton dal 2020) | Rifiuti conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi.<br><br>Si applica il 20% degli importi qualora i rifiuti conferiti siano fanghi oppure scarti e sovralli derivanti da impianti di recupero.  |
|           |  | Rifiuti contenenti amianto conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi monorifiuto o in cella dedicata | 5,20 €/ton<br>(7,00 €/ton dal 2020)   | Si applica il 20% dell'importo di cui alla lettera (d), per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o classificati come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10 incenerimento a terra".                     |
|           |  | Ceneri e scorie derivanti da operazioni di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti                        | 10,00 €/ton<br>(15,00 €/ton dal 2020) | Fatti salvi i casi eccezionali e di urgenza, qualora i rifiuti sub (a) provengano da fuori regione, l'aliquota è maggiorata del 50 fino al limite massimo consentito.  |
|           |  | Rifiuti speciali diversi dai precedenti (d)   | 10,00 €/ton<br>(15,00 €/ton dal 2020) |  |
|           |  | Rifiuti urbani e per i rifiuti speciali derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani (a)                      | 17,00 €/ton<br>(19,00 €/ton dal 2020) | Rifiuti conferiti in discariche per rifiuti pericolosi.<br><br>Per i rifiuti pericolosi stabili e non reattivi conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi, si applicano, in relazione alla tipologia di rifiuto conferito, le presenti aliquote. |
|           |  | Ceneri e scorie derivanti da operazioni di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti                        | 12,00 €/ton<br>(17,00 €/ton dal 2020) | Si applica il 20% degli importi qualora i rifiuti conferiti siano fanghi oppure scarti e sovralli derivanti da impianti di recupero.   |
|           |  | Rifiuti speciali diversi dai precedenti   | 12,00 €/ton<br>(17,00 €/ton dal 2020) | Fatti salvi i casi eccezionali e di urgenza, qualora i rifiuti sub (a) provengano da fuori regione, l'aliquota è maggiorata del 50 fino al limite massimo consentito.  |

## 2.

# Le gestioni associate obbligatorie (GAO) in Puglia

**Sommario:** 1. Premessa; 2. L'efficienza delle forme aggregative in letteratura; 3. Il quadro normativo nazionale; 4. Le Unioni di Comuni in Italia; 5. Le Unioni di Comuni in Puglia; 6. La disciplina e l'attuazione delle GAO in Puglia; 7. Conclusioni.

### *1. Premessa*

La Legge n. 142/1990 ha introdotto e disciplinato, per la prima volta, il modello associativo delle 'Unioni di Comuni', facendolo rientrare di diritto tra gli strumenti di cooperazione intercomunale per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi.

Da quel momento sino ad oggi, si sono succeduti su questo tema numerosi provvedimenti normativi, che hanno, nel tempo, parzialmente rinnovato l'originario intento del legislatore, pur salvaguardando l'impostazione che individua, nella gestione associata intercomunale, uno strumento in grado di aumentare l'efficienza, soprattutto negli enti più piccoli, dello svolgimento delle funzioni e dell'erogazione dei servizi.

Tuttavia, se, nel 1990, le Unioni di Comuni sono nate come una forma di gestione associata facoltativa, a partire dal 2010, si sono introdotte, per i Comuni più piccoli, le cosiddette Gestioni Associate Obbligatorie (GAO).

La legislazione vigente, infatti, prevede un "associazionismo obbligatorio" per i piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, da realizzarsi attraverso Unione (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL) entro il 31 dicembre 2016 (scadenza posticipata, per l'ennesima volta, dal decreto c.d. "Milleproroghe" del 2016).

In questo contesto, il presente contributo intende condurre un approfondimento sullo stato dell'arte delle GAO in Italia e in Puglia, esaminandone disciplina e profili attuativi.

### *2. L'efficienza delle forme aggregative in letteratura*

La recente crisi finanziaria - e la conseguente necessità di adottare provvedimenti di riduzione della spesa - hanno senz'altro contribuito a rinnovare l'attualità di un tema, quale quello dell'incremento dell'efficienza derivante dall'aggregazione di più strutture amministrative, sul quale peraltro la letteratura si sofferma già da molto tempo (Tiebout, 1956; Ostrom et al., 1961).

In effetti, pur non essendo l'efficienza l'unica variabile che può indurre i Comuni ad aggregarsi per erogare servizi pubblici locali (Aulich et al., 2011; Bel e Warner, 2015),



essa gioca, senz'altro, un ruolo di primo piano in tale decisione (Hepburn et al., 2004; Iommi, 2013).

Il concetto di efficienza al quale si fa riferimento è quello che sottintende la capacità di un'unità produttiva, definita come *decision making unit* (DMU), di gestire in modo appropriato le risorse disponibili, minimizzandole per ottenere un certo risultato o massimizzando i risultati per risorse fisse<sup>1</sup>.

In particolare, la modalità operativa cui si può ricorrere per incrementare l'efficienza è relativa alla creazione di organismi di coordinamento che abbiano giurisdizione su aree formate da una pluralità di Comuni (Ahrend et al., 2014; Bel e Warner, 2015).

Rispetto a tale opzione, tuttavia, deve sottolinearsi come l'evidenza empirica abbia, nel corso degli anni, prodotto anche, tra gli altri, risultati che smentiscono il conseguimento di un maggior livello di efficienza e la riduzione della spesa in caso di fenomeni aggregativi. Moisis e Uusitalo (2013), ad esempio, hanno dimostrato come, dalla fusione di Comuni finlandesi, non siano scaturiti risparmi di spesa. Frère et al (2012), con riferimento al caso francese, hanno riscontrato che la cooperazione tra Comuni non ha prodotto alcun impatto sul livello di spesa dei singoli Comuni, concludendo che la cooperazione non favorisce riduzioni di spesa dei singoli Comuni attraverso la condivisione di responsabilità a livello locale. Analoghi risultati sono stati ottenuti da Andrews (2013) con riferimento alle amministrazioni locali di Inghilterra e Galles.

Anche nell'ambito del contesto italiano, la letteratura ha prodotto risultati contrastanti.

Ferraresi e Secomandi (2015), studiando le Unioni di Comuni della Lombardia, hanno osservato come, nel periodo 2001-2011, non solo i Comuni in Unione non abbiano conseguito risparmi di spesa rispetto a quelli con caratteristiche simili non entrati in un'Unione, ma non ne abbiano ottenuti neppure rispetto alla propria situazione prima dell'ingresso in una UdC.

Tali risultati sono opposti a quelli ottenuti da Prometeia (2015), che, mediante una simulazione su dati dei certificati di conto consuntivo dei Comuni italiani per il solo 2011, ha invece dimostrato che l'aggregazione di Comuni è in grado di realizzare significativi risparmi di spesa. A questo proposito, è stato tuttavia osservato come la contraddittorietà dei risultati riferiti alle Unioni di Comuni italiane possa essere spiegata con la circostanza che, laddove le UdC sono state create, solo un numero relativamente limitato di funzioni è stato effettivamente devoluto loro dai Comuni (Arachi et al., 2015).

In ogni caso, il tema è da tempo oggetto di attenzione anche da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti che, in occasione degli ultimi due referti sulla finanza territoriale (delibere n. 29/2014 e n. 25/2015) ha avuto modo di osservare *come i dati in sé farebbero propendere per una limitata rilevanza della costituzione delle Unioni di Comuni ai fini di un'efficace correzione degli andamenti della spesa corrente dei Comuni*.

---

<sup>1</sup> Tale approccio si fonda sulla definizione proposta da Koopmans (1951), secondo il quale un processo produttivo è tecnicamente efficiente se un aumento di un output determina una contrazione di un altro output o l'aumento di almeno un input, oppure se una contrazione di un input implica un incremento di un altro input o la contrazione di almeno un output. Ivaldi G., Marinuzzi G., Quintiliani F., Tortorella W., (2016) *Le Unioni di Comuni in Italia: strumenti efficienti a quali condizioni?*, XXXVII Conferenza AISRE, 20-22 settembre.

### 3. *Il quadro normativo nazionale*

Il modello associativo delle Unioni di Comuni è stato introdotto per la prima volta dalla legge 142/1990, che prevedeva un trasferimento graduale di funzioni e compiti agli Enti Locali, introducendo una serie di strumenti di riordino territoriale. La legge 142 è rimasta tuttavia priva di sostanziale seguito, considerato che le Unioni istituite alla fine degli anni Novanta risultavano essere solo 17.

Nell'ambito del processo di riordino degli Enti Locali, la legge 265/1999, riversata poi nel Tuel nel 2000, ha modificato drasticamente la disciplina delle Unioni, assegnando loro, quale scopo principale, l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni e servizi di propria competenza.

Negli ultimi anni, a seguito della congiuntura economico-finanziaria negativa che ha comportato la necessità di una razionalizzazione del sistema degli Enti Locali, si sono poi susseguite una serie di modifiche normative che hanno definito le funzioni fondamentali svolte dai Comuni e hanno introdotto l'esercizio obbligatorio di funzioni e servizi in forma associativa.

In particolare, il decreto legge 78/2010 ha disposto l'obbligo ai Comuni di piccola dimensione (tra i 1.000 e i 5.000 abitanti) di esercitare in forma associata, anche attraverso le Unioni, le sei funzioni fondamentali elencate dalla legge 42/2009. Tale obbligo è stato poi esteso anche ai Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, sia per le funzioni fondamentali, che per quelle non fondamentali (legge di Stabilità per il 2012).

La legge 135/2012 ha modificato nuovamente gli obblighi di gestione associata in capo ai Comuni fino a 5.000 abitanti prevedendo l'esercizio in forma associata, anche tramite Unione, delle sole funzioni fondamentali<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> L'art. 19 del citato disposto normativo ha modificato il d.l. n. 78/2010 stabilendo un elenco delle funzioni fondamentali omogeneo per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica e sostituendo il precedente elenco provvisorio di funzioni contenuto nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42/2009 sul Federalismo fiscale. A seguito di tali modifiche, le funzioni fondamentali dei Comuni sono così indicate:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compreso i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.
- l-bis) i servizi in materia statistica.



In seguito, la legge 56/2014 (la cosiddetta “legge Delrio”) ha fissato nuovi vincoli alla gestione associata tramite un’Unione: il limite demografico di 10.000 abitanti (limite, questo, modificabile dalle normative regionali) e la partecipazione almeno di tre Comuni.

Una ulteriore modifica ha infine riguardato l’ennesima proroga sulla tempistica associativa disposta con l’art.1 del d.l. 201/2015 (convertito nella legge 21/2016), con la quale il termine è stato differito dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016.

Nel processo di diffusione delle Unioni di Comuni hanno assunto, inoltre, molta importanza i sistemi di incentivazione finanziaria previsti sia dalla normativa statale, che da quella regionale<sup>3</sup>. In tal senso, la Legge di stabilità per l’anno 2016 ha previsto, per i Comuni che si fondono o si uniscono, una maggiorazione delle risorse del fondo di solidarietà ed un incremento del contributo straordinario.

Un’ulteriore forma di agevolazione per le Unioni di Comuni, inoltre, è stata la totale esclusione dal Patto di stabilità interno. Solamente a decorrere dall’anno 2014, infatti, le Unioni costituite dai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono state soggette alla disciplina del Patto di stabilità interno prevista per i Comuni aventi corrispondente popolazione, tuttavia la norma non si applicava a tutte le Unioni ma solo a quelle costituite dopo l’entrata in vigore della legge.

Rispetto al previgente quadro normativo statale, è stato osservato come, con la legge Delrio, siano state attenuate alcune criticità ed eliminate le disposizioni normative che più evidentemente rischiavano di essere causa di una decisa involuzione del sistema<sup>4</sup>.

Inoltre, lo scorso novembre 2015, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, a seguito di un’indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali della commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, ha approvato un documento sulle prospettive e sul ruolo delle Regioni.

In tale documento sono stati proposti, sostanzialmente, alcuni emendamenti al D.L. n. 78/2010 finalizzati a sopperire, seppure parzialmente, ad alcune delle criticità attuative individuate, ed a garantire un ruolo maggiormente incisivo alle Regioni in ordine alla promozione del fenomeno associativo comunale.

In particolare, nel documento vengono individuate, rispetto al quadro normativo statale, criticità relative:

- all’elencazione delle funzioni fondamentali, che sconta la mancata articolazione delle funzioni in servizi e la non riconducibilità delle stesse alle missioni ed ai programmi del bilancio armonizzato; determinando oggettive difficoltà nella gestione contabile delle forme associate, nel raccordo con i bilanci dei Comuni aderenti e nella chiara e univoca imputazione delle scelte organizzative ai centri di costo;

<sup>3</sup> In particolare l’ammontare dei contributi statali si attesta, a partire dal 2007, attorno ai 20 milioni di euro annui.

<sup>4</sup> ANCI, (2015), *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*. Alcuni aspetti positivi possono essere riscontrati nell’eliminazione, tra l’altro, delle problematiche che derivavano dall’aggregazione tra i Comuni sopra e sotto i 1.000 abitanti, nell’abrogazione dell’Unione “speciale”, una sorta di fusione - mai attuata - prevista dall’art. 16 del DL 138/2011 ed infine nell’aver restituito autonomia agli Statuti delle Unioni consentendo la possibilità di determinare un numero di Consiglieri in relazione al rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze, senza problema di numero predeterminato, non essendo comunque previsto alcun tipo di emolumento per gli Amministratori delle Unioni.

- all'individuazione esplicita di due sole forme associative: l'Unione e la convenzione, che non considera altre forme consolidate, quali i consorzi<sup>5</sup>;
- ai limiti imposti alle potenzialità dell'intervento del legislatore regionale. *Se alle Regioni compete definire gli ambiti territoriali ottimali per la gestione associata, ma solo con riferimento ai Comuni ad essa obbligati in quanto rientranti entro soglie dimensionali prestabilite, la ricerca di sinergie fra enti minori ed enti più strutturati resta affidata alla sola libera iniziativa degli amministratori locali; la realtà indica al contrario che un ruolo più incisivo della Regione nell'imporre la collaborazione fra enti di piccole e medie dimensioni potrebbe meglio rispondere alle peculiari condizioni economiche, sociali e geomorfologiche di ogni territorio e assicurare un maggior numero (o un più elevato standard) di servizi a favore delle piccole Comunità.*

Anche la Corte dei Conti, in una recente audizione sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, ha sottolineato come le reiterate proroghe dei termini entro cui attuare le GAO, nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le Regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le "soglie" relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedurali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di "aggiustamenti" rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, da collegare ai risultati concretamente conseguiti in termini di risparmi di spesa) ovvero, di un'approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di "associazionismo forzato".

Ad esempio, il Limite Demografico Minimo da raggiungere, fissato dalla legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l'esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000, se montani) - delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, ha dimostrato di costituire nella gran parte dei casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci. Questo aspetto è divenuto una ancor più evidente criticità nelle Regioni che non hanno disciplinato un diverso limite demografico come consentito dall'art. 1, comma 107, lettera b).

Inoltre, la gestione associata obbligatoria, come attualmente disciplinata, non tiene conto della reale collocazione geografica dei Comuni che in molti casi sono contigui a Comuni non assoggettati all'obbligo. Questa condizione impedisce generalmente di poter condividere tra Comuni sopra e sotto i 5.000 abitanti la finalità dell'Associazionismo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Premesso che resta sullo sfondo il problema di come potrà essere garantita l'effettività della verifica sul conseguimento da parte delle innumerevoli convenzioni di "significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata" autocertificati dai Comuni aderenti (art.14, comma 31bis D.L.n.78/2010), la transizione verso questo sistema duale, che avrebbe dovuto semplificare e razionalizzare le forme di gestione associata, ha vanificato esperienze collaudate presenti in molte regioni; l'adozione di una norma di salvaguardia per i consorzi socio-assistenziali dà una risposta parziale e settoriale al problema, che mette peraltro in ulteriore evidenza il tema irrisolto della reale efficacia e rispondenza alle necessità degli enti dell'imposizione di un solo modello di forma associativa.

<sup>6</sup> Corte dei Conti, Audizione sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 1 Dicembre 2015.



#### 4. Le Unioni di Comuni in Italia

La legislazione vigente di fatto prevede un “associazionismo obbligatorio” per i piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, da realizzarsi attraverso Unione (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL) entro il 31 dicembre 2016 (scadenza posticipata dal decreto c.d. “Milleprooghe” del 2016).

Dalla ricognizione, fatta dall'IFEL, degli ultimi aggiornamenti delle banche dati disponibili (AgID, ANCI, Ancitel, MEF e Siope), emerge che nel 2015 vi erano in Italia 524 UdC, la maggior parte delle quali è concentrata in Piemonte (98), Lombardia (77), Sicilia (52) ed Emilia-Romagna (45). In Puglia sono censite 23 Unioni di Comuni.

I Comuni aderenti ad Unioni sono 2.969, il 37% degli 8.047 Comuni italiani, con picchi di adesione superiori al 70% in Valle d'Aosta (il 99% dei Comuni della Regione partecipa ad Unioni), Emilia-Romagna (87%) e Sardegna (75%). In Puglia, invece, partecipa ad Unioni il 44% dei Comuni.

Tab. 1 – La distribuzione regionale delle Unioni di Comuni (2015).

|                       | N. Unioni  | N. Comuni 2015 in Regione | N. Comuni 2015 in Unione | % di Comuni in Unione |
|-----------------------|------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Piemonte              | 98         | 1.206                     | 713                      | 59%                   |
| Valle d'Aosta         | 8          | 74                        | 73                       | 99%                   |
| Lombardia             | 77         | 1.530                     | 289                      | 19%                   |
| Trentino Alto Adige   | 2          | 326                       | 8                        | 3%                    |
| Veneto                | 41         | 579                       | 214                      | 37%                   |
| Friuli Venezia Giulia | 4          | 216                       | 9                        | 4%                    |
| Liguria               | 23         | 235                       | 115                      | 49%                   |
| Emilia Romagna        | 45         | 340                       | 295                      | 87%                   |
| Toscana               | 24         | 279                       | 149                      | 53%                   |
| Umbria                | 1          | 92                        | 8                        | 9%                    |
| Marche                | 22         | 236                       | 129                      | 55%                   |
| Lazio                 | 22         | 378                       | 108                      | 29%                   |
| Abruzzo               | 11         | 305                       | 63                       | 21%                   |
| Molise                | 8          | 136                       | 54                       | 40%                   |
| Campania              | 16         | 550                       | 93                       | 17%                   |
| Puglia                | 23         | 258                       | 113                      | 44%                   |
| Basilicata            | 2          | 131                       | 16                       | 12%                   |
| Calabria              | 10         | 409                       | 51                       | 13%                   |
| Sicilia               | 52         | 390                       | 187                      | 48%                   |
| Sardegna              | 35         | 377                       | 282                      | 75%                   |
| <b>Totale</b>         | <b>524</b> | <b>8.047</b>              | <b>2.969</b>             | <b>37%</b>            |

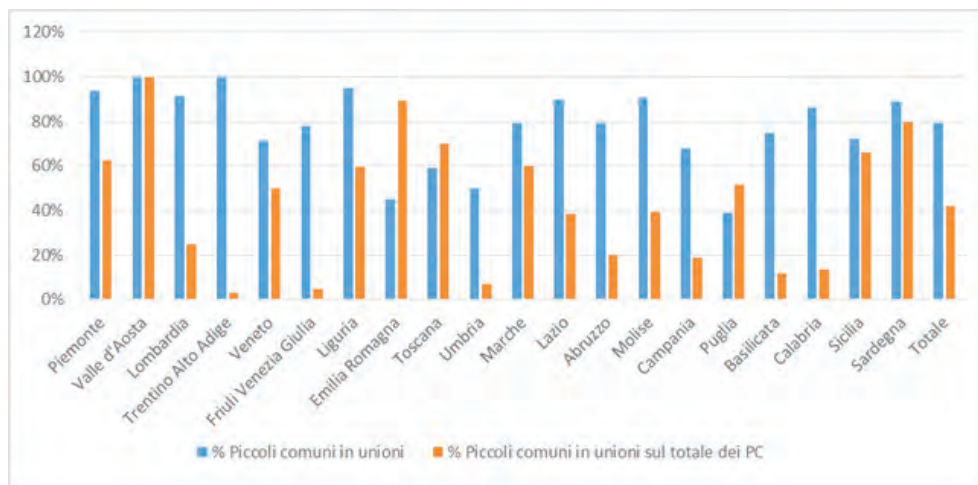
Fonte: IFEL (2016).

Rispetto alla composizione delle Unioni, è nota la prevalenza di piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti, a causa dell'alternarsi in 20 anni di fasi normative riguardanti la partecipazione obbligatoria o facoltativa a tali modelli di gestione associata di servizi e funzioni comunali. I Comuni fino a 5.000 residenti che nel 2015 partecipano ad un'Unione sono infatti 2.354 sui circa 3 mila Comuni aderenti (il 79,3%).

In tutte le regioni, ad eccezione delle sole Emilia-Romagna e Puglia, almeno il 50% dei Comuni membri di Unioni ha una taglia demografica pari o inferiore ai 5.000 abitanti. L'incidenza dei piccoli Comuni raggiunge e supera addirittura la soglia del 90% in Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Piemonte, Lombardia e Molise. In particolare, in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige le Unioni sono formate interamente da amministrazioni comunali che non oltrepassano i 5 mila cittadini.

Il dato, però, di maggior interesse è probabilmente quello che attiene al numero - piuttosto elevato - di piccoli Comuni italiani che, pur essendo interessati dall'obbligo di legge, ancora non partecipano a nessuna Unione (in totale, circa il 60%; in Puglia il 48%).

Fig. 1 – Distribuzione regionale dei piccoli Comuni in Unioni (2015).



Fonte: IFEL (2016).

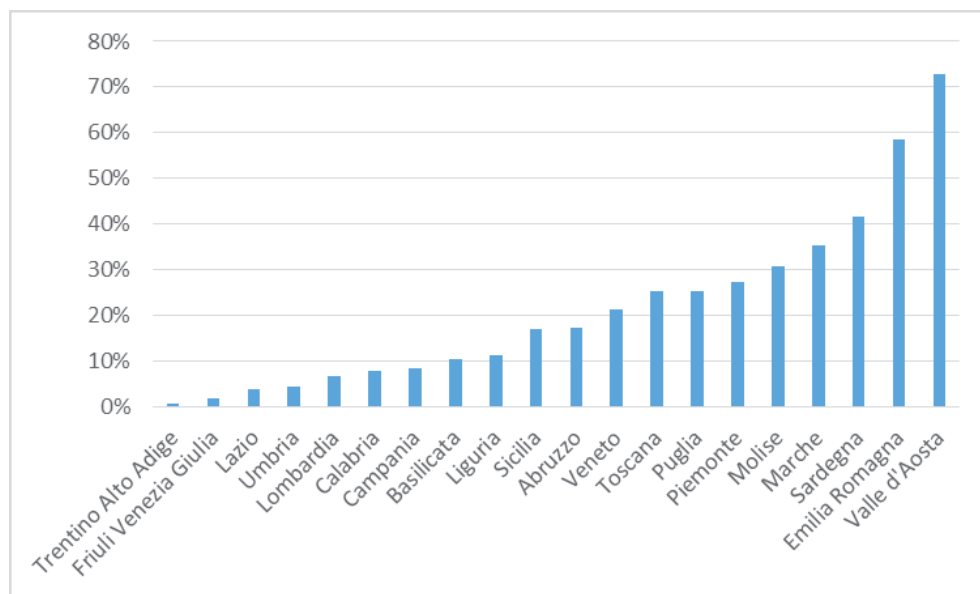
Nei Comuni in Unioni vivono complessivamente 11,2 milioni di abitanti, il 18,5% degli oltre 60 milioni di residenti in Italia al 1° gennaio 2015. Di questi cittadini, oltre il 23% vive in Emilia-Romagna.

Il grado di copertura, calcolato come rapporto percentuale tra la popolazione residente in Comuni appartenenti ad Unioni e il totale degli abitanti di ciascuna regione, è fortemente eterogeneo. Sono il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e il Lazio le regioni nelle quali meno del 4,0% della popolazione vive in Comuni aderenti ad Unioni. Con percentuali comprese tra il 4,1% ed il 10,0% si trovano la Lombardia, l'Umbria, la Campania e la Calabria; tra il 10,1% ed il 20,0% l'Abruzzo, la Liguria, la Basilicata e la Sicilia. In Puglia vive in Comuni appartenenti ad Unioni il 25% della popolazione, mentre tassi superiori al 50% si rilevano in Emilia-Romagna e Valle d'Aosta.





Fig. 2 – Popolazione residente nei Comuni in Unioni, per regione, 2015.



Fonte: IFEL (2016).

Il già richiamato documento della Conferenza delle Regioni del novembre 2015 ha sottolineato come, da parte delle Unioni di Comuni, ‘malgrado le politiche di incentivazione promosse da Stato e Regioni, è prevalsa in molti casi una logica di adempimento formale all’obbligo imposto, che ha impedito il conseguimento degli obiettivi di ottimizzazione della gestione delle funzioni e di progressivo efficientamento della relativa spesa’.

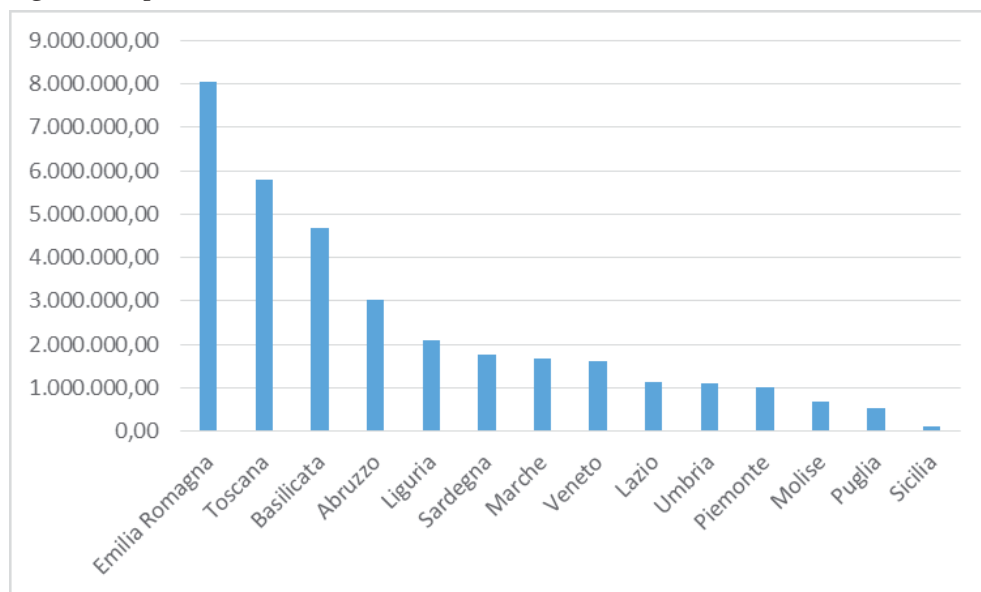
Da questo punto di vista, è interessante richiamare i risultati di uno studio di Marotta M. (2015) che, al fine di stimare la ‘vitalità effettiva’ delle Unioni di Comuni censite in 15 regioni italiane, ne ha esaminato il dato relativo alla spesa corrente, in quanto ‘spesa destinata alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi prestati dall’ente pubblico’<sup>7</sup>.

Partendo dal presupposto che la spesa corrente dei piccoli Comuni (quelli maggiormente rappresentati nelle Unioni) si aggira mediamente intorno ai 5/6 milioni di euro, si è stabilito che una Unione, per essere considerata “vitale”, debba avere almeno un terzo del totale della spesa corrente dei Comuni facenti parte. Sotto questa soglia, si presume che gli Enti non funzionino o non siano comunque in grado di svolgere la propria *mission*, ovvero la gestione associata di funzioni e servizi.

Ebbene, dalla ricognizione effettuata, è emerso che solo in 5 regioni la spesa corrente media delle Unioni supera i 2 milioni di euro. In queste, assume una certa rilevanza il dato dell’Emilia Romagna (8 milioni di euro). Nella parte bassa della classifica si collocano Sicilia e Puglia, dove non si raggiunge neanche il milione di euro (nelle Unioni siciliane, in particolare, la spesa corrente è mediamente di 100.000 euro).

<sup>7</sup> Marotta M., (2015), *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, XXIX Convegno SISP (Società Italiana di Scienza Politica), 10-12 settembre.

Fig. 3 – La spesa corrente media delle Unioni di Comuni – Anno 2014 (valori in euro).



Fonte: elaborazioni Marotta M. (2015) su dati SIOPE.

Lo stesso studio si sofferma, inoltre, sull'elemento che sembra maggiormente condizionare le dinamiche aggregative, ponendosi quale problema di policy nella gran parte dei contesti in cui vengono avviati programmi aggregativi: l'omogeneità.

Da questo punto di vista, il lavoro prende in esame due possibili "varianti" dell'omogeneità: quella territoriale e quella legata alla "tradizione". Con la prima, si indagano gli aspetti legati alla conformazione territoriale e alla distribuzione dei Comuni sul territorio, tenendo in considerazione anche la rete viaria e l'orografia dell'area interessata.

Il secondo aspetto, quello della "tradizione", attiene alla costruzione sulla medesima area di pregressi aggregativi territoriali in settori di policy diversi, con particolare riferimento ai distretti socio-sanitari ed ai sistemi locali del lavoro Istat<sup>8</sup>.

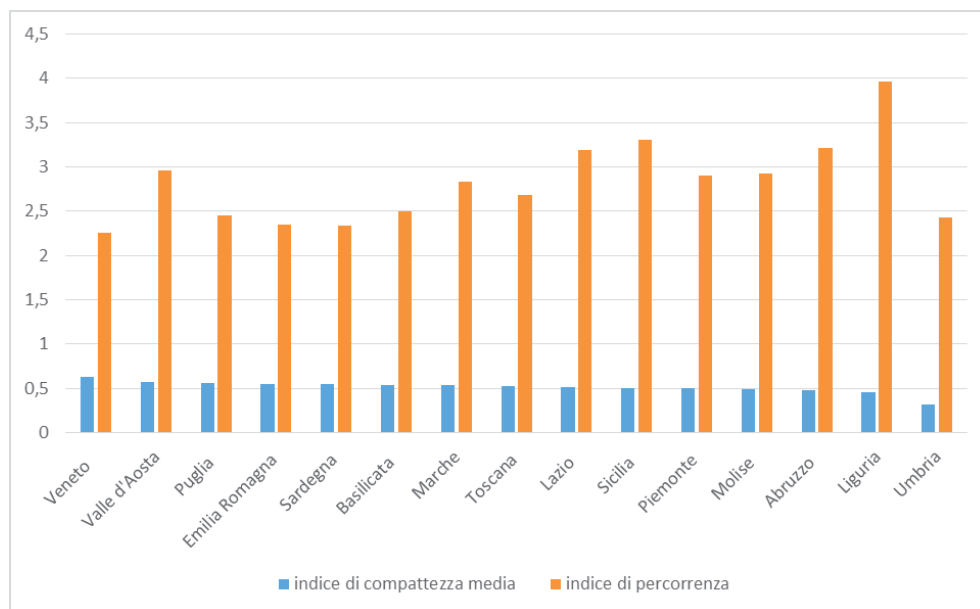
Rispetto alla dimensione territoriale, l'indagine ha preso in considerazione sia variabili spaziali che temporali, rispettivamente attraverso la stima di un indice di compattezza - che, partendo dalle distanze stradali tra i singoli Comuni appartenenti ad Unione, mediante una formula matematica, ha ricondotto l'indicatore ad un valore compreso tra 0 (massima dispersione) e 1 (massima compattezza) - e di un indice di percorrenza, che ha stimato il tempo medio (in minuti) che si impiega a percorrere il territorio dell'Unione nei suoi punti più estremi.

Combinando i valori di entrambi gli indicatori, emerge che le Unioni caratterizzate da una maggiore omogeneità territoriale sono quelle di Veneto, Emilia Romagna, Sardegna, Basilicata e Puglia. Al contrario, i valori più bassi caratterizzano le Unioni di Liguria, Abruzzo, Molise e Sicilia.

<sup>8</sup> Si tratta, come è intuibile, di due tipologie aggregative aventi natura profondamente diversa, visto che i primi sono costruiti con una logica top-down, che vede l'intervento (seppur ponderato) della direzione aziendale delle Asl, mentre i sistemi locali del lavoro Istat nascono dalla logica opposta (bottom-up), correlandosi alle reali esigenze quotidiane dei cittadini.



Fig. 4 – Indici medi regionali di compattezza territoriale e di percorrenza delle Unioni.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati Marotta M. (2015).

Rispetto a quella che è stata definita ‘omogeneità tradizionale’, invece, si è osservata una perfetta coincidenza per le Unioni di Emilia Romagna e Valle d’Aosta con i Distretti socio-sanitari, visto che tutte le Unioni sono costituite da Comuni appartenenti a un solo distretto. Percentuali intorno all’80%, o decisamente superiori, sono state registrate in Liguria, Toscana, Marche, Abruzzo e Veneto. Inferiore al 50% il dato di Puglia, Umbria e Basilicata (negli ultimi due casi, però, si è censita una sola Unione).

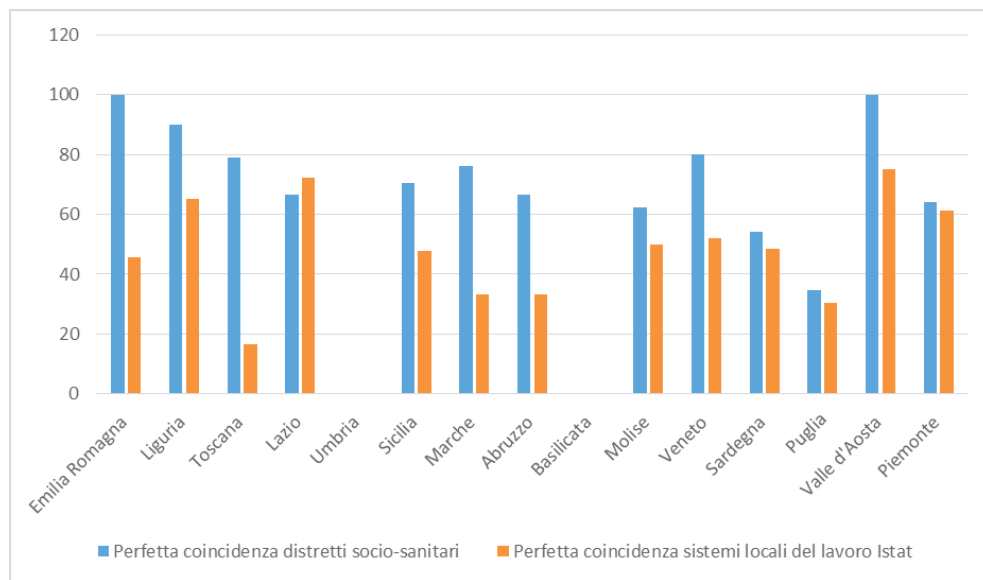
Passando ai sistemi locali del lavoro, è emerso che gran parte delle regioni che mostrano un’elevata percentuale di Unioni perfettamente sovrapposte ai distretti sanitari, si distinguono invece per percentuali sensibilmente più basse. E’ il caso, ad esempio, dell’Emilia Romagna, le cui Unioni ricalcano perfettamente il territorio dei distretti, prendendo, invece, in considerazione i sistemi locali del lavoro in meno del 50% dei casi. Stesso andamento si registra in Toscana, dove il dato passa da circa l’80% ad appena il 16%. Nelle regioni in cui la percentuale delle Unioni coincidenti con i distretti è bassa, si mantiene basso anche il dato della corrispondenza con i sistemi del lavoro. È così per le Unioni di Umbria e Basilicata (un ente per ciascuna regione) e per quelle di Puglia e Sardegna.

Rispetto all’elevato grado di ‘omogeneità tradizionale’ che caratterizza la Valle d’Aosta – sul quale, peraltro, certamente incide la limitata estensione del territorio regionale – è anche opportuno sottolineare come le Unités valdostane (e la loro composizione), a differenza delle altre, siano totalmente frutto del disegno del legislatore regionale.

Tale sottolineatura, considerando che le Unioni di Comuni potrebbero favorire - oltre al conseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia prefissati dal legislatore - anche una miglior pianificazione dello sviluppo locale e della tutela del territorio, porta ad auspicare, in questa materia, un più effettivo ruolo di programmazione da parte delle Regioni, ruolo che, peraltro, appare fondamentale per calibrare

forme di sostegno e di incentivazione dell'associazionismo che tengano conto delle diverse specificità territoriali<sup>9</sup>.

Fig. 5 – Coincidenza dei territori delle Unioni di Comuni con altre forme aggregative (%).



Fonte: elaborazioni IPRES su dati Marotta M. (2015).

## 5. Le Unioni di Comuni in Puglia

Una recente indagine dell'IPRES<sup>10</sup> ha inteso fornire, attraverso l'analisi dei dati dei certificati dei conti consuntivi, alcuni elementi conoscitivi relativi alla presenza ed all'operatività delle Unioni di Comuni in Puglia.

I risultati dell'analisi hanno mostrato come in Puglia risultino complessivamente censite 24 Unioni, la maggior parte delle quali si concentra nel territorio salentino ed è comunque connotata da dimensioni piuttosto piccole (ben sette Unioni sono composte al massimo da tre Comuni e tredici Unioni coinvolgono un numero di cittadini inferiori a 30.000).

<sup>9</sup> Altrettanto necessaria è da considerare l'attività regionale di monitoraggio e valutazione dei risultati, in modo da intervenire con provvedimenti correttivi sulla programmazione, risolvere le criticità e contribuire a far superare le resistenze di ordine organizzativo o "culturale" che talvolta si riscontrano a livello locale.

Corte dei Conti, *Audizione sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 1 Dicembre 2015.

<sup>10</sup> Garganese R., (2016), *Le Unioni di Comuni in Puglia: un'analisi della loro operatività attraverso i dati di bilancio*, Nota tecnica IPRES.



Rispetto al grado di associazione dei piccoli Comuni, è inoltre stato osservato come solo il 52% dei Comuni pugliesi con meno di 5.000 abitanti faccia parte di un'Unione.

Tab. 2 – Le Unioni di Comuni in Puglia.

| Unione dei Comuni            | Provincia di riferimento | Popolazione residente (Istat 2015) | Numero Comuni | Numero comuni con più di 5.000 abitanti | Numero comuni con meno di 5.000 abitanti |
|------------------------------|--------------------------|------------------------------------|---------------|---|--|
| Dell'Alta Murgia             | Bari                     | 93.713                             | 5             | 4                                       | 1  |
| Aro 2 Barletta Andria Trani  | Barletta-Andria-Trani    | 146.805                            | 4             | 4                                       | 0  |
| Tavoliere Meridionale        | Barletta-Andria-Trani    | 26.749                             | 2             | 2                                       | 0  |
| Valesio                      | Brindisi                 | 114.759                            | 4             | 4                                       | 0  |
| Dei 5 Reali Siti             | Foggia                   | 38.113                             | 5             | 4                                       | 1  |
| Andrano, Spongano e Diso     | Lecce                    | 11.651                             | 3             | 0                                       | 3  |
| Costa Orientale              | Lecce                    | 11.478                             | 4             | 0                                       | 4  |
| delle Serre Salentine        | Lecce                    | 28.358                             | 5             | 4                                       | 1  |
| Entrotterra Idruntino        | Lecce                    | 9.296                              | 4             | 0                                       | 4  |
| Grecia Salentina             | Lecce                    | 57.098                             | 12            | 5                                       | 7  |
| Jonica Salentina             | Lecce                    | 48.933                             | 5             | 5                                       | 0  |
| Messapia                     | Lecce                    | 24.131                             | 2             | 2                                       | 0  |
| Nord Salento                 | Lecce                    | 68.749                             | 6             | 6                                       | 0  |
| Presicce, Acquarica del Capo | Lecce                    | 10.302                             | 2             | 1                                       | 1  |
| Talassa - Mare di Leuca      | Lecce                    | 22.930                             | 2             | 2                                       | 0  |
| Terra di Leuca               | Lecce                    | 29.921                             | 7             | 3                                       | 4  |
| Terra di Leuca bis           | Lecce                    | 20.932                             | 4             | 1                                       | 3  |
| Terre di Acaya e Roca        | Lecce                    | 17.100                             | 2             | 2                                       | 0  |
| Terre di Mezzo               | Lecce                    | 16.092                             | 7             | 0                                       | 7  |
| Terre d'Oriente              | Lecce                    | 23.213                             | 5             | 3                                       | 2  |
| Union3                       | Lecce                    | 83.704                             | 7             | 6                                       | 1  |
| Crispiano, Massafra, Statte  | Taranto                  | 60.876                             | 3             | 3                                       | 0  |
| Montedoro                    | Taranto                  | 49.335                             | 8             | 4                                       | 4  |
| Terre del Mare e del Sole    | Taranto                  | 51.365                             | 7             | 6                                       | 1  |
| <b>Totale</b>                |                          | <b>1.065.603</b>                   | <b>115</b>    | <b>71</b>                               | <b>44</b>                                |

Fonte: elaborazioni IPRES su dati ANCITEL (2016).

Rispetto all'analisi di bilancio, ritenendo opportuno prendere in esame i valori riferiti al triennio 2012-2014, ci si è concentrati esclusivamente sulle tredici Unioni pugliesi per le quali risultano presenti, nella banca dati del Ministero dell'Interno, i certificati consuntivi dell'intero triennio<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Per questa ragione, rispetto alle 24 Unioni censite, l'analisi di bilancio non è stata condotta sulle Unioni per le quali nella banca dati non è presente alcun consuntivo (Alta Murgia, Aro2, Valesio, Acquarica-Presicce, Acaya—Roca e Terre di Mezzo) e su quelle per le quali comunque mancano

Entrando nel merito, le grandezze osservate hanno consentito di trarre le seguenti conclusioni:

- la quantità dei servizi affidati alla gestione di Unioni è in generale piuttosto modesta; ciò è dimostrato, in particolare, dall'andamento della spesa corrente procapite, che solo in due Unioni risulta superiore a 50 euro (Terra di Leuca: 172,62 euro e Andrano, Spongano e Diso: 50,23 euro);
- rispetto alle funzioni maggiormente attivate dalle Unioni, si registra la preminenza della funzione 'territorio e ambiente', che nel 2014 ha assorbito da sola il 61% del totale delle spese correnti, seguita dai servizi sociali (per i quali la spesa è più che raddoppiata nel triennio), dalle spese per l'amministrazione generale e per l'istruzione. In generale, tutte le Unioni si caratterizzano per il fatto di svolgere poche funzioni, di cui molto spesso una largamente prevalente, venendo così ad assumere quasi le vesti di vere e proprie "aziende speciali";
- la distribuzione delle spese correnti per intervento mostra l'elevata incidenza delle spese per acquisto di beni e servizi, che nel 2014 è stata pari all'82%, a fronte di un'incidenza della spesa per il personale pari a poco meno del 3%;
- le spese in conto capitale sono drasticamente calate nel triennio, passando dai 6,6 milioni del 2012 ai 113 mila euro del 2014 e portando in quest'ultimo anno il rapporto tra le spese di investimento e le spese correnti al modestissimo valore dell'1,2%;
- con riferimento alle entrate si rileva che l'incidenza più alta (pari all'80%) è registrata dalla voce trasferimenti correnti, tra i quali spiccano quelli provenienti dai Comuni associati, seguiti da quelli da parte dello Stato, mentre molto modesti paiono i trasferimenti regionali. La dimensione delle grandezze osservate è tuttavia, anche in questo caso, non troppo significativa, visto che solo sei Unioni (Tavoliere Meridionale, Andrano Spongano e Diso, Grecia Salentina, Terra di Leuca, Union3 e Terre del Mare e del Sole) fanno registrare nel 2014 un totale Entrate correnti superiore ad un importo di 500.000 euro e di queste solo tre Unioni (Tavoliere Meridionale, Andrano Spongano e Diso e Terra di Leuca) hanno nel 2014 un importo di entrate pro-capite superiore a 50 euro. Considerando infine l'importo pro-capite dei trasferimenti dai Comuni associati, si osserva come solo le Unioni Terra di Leuca e Andrano Spongano e Diso facciano registrare importi superiori ai 30 euro.

---

i consuntivi relativi ad una o più annualità del triennio (Cinque reali siti, Messapia, Nord Salento, Talassa-Mare di Leuca e Montedoro).



Tab. 3 – Le Spese e le Entrate pro capite delle Unioni di Comuni in Puglia – Anni 2012-2014.

| Unione dei Comuni           | Spese correnti pro capite | Entrate totali pro capite | Entrate da trasferimenti dallo Stato pro capite | Entrate da trasferimenti da Comuni associati in Unioni dei Comuni pro capite |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---|--|
| Tavoliere Meridionale       | 8,20                      | 57,37                     | 2,46  | -  |
| Andrano, Spongano e Diso    | 50,23                     | 55,58                     | 13,03   | 30,89  |
| Costa Orientale             | 20,97                     | 22,20                     | -   | -  |
| delle Serre Salentine       | 3,23                      | 3,51                      | 3,31  | -  |
| Entrotterra Idruntino       | 10,75                     | 10,61                     | 8,57  | -  |
| Grecia Salentina            | 5,71                      | 12,08                     | 9,67  | -  |
| Jonica Salentina            | 5,26                      | 5,48                      | 4,57  | -  |
| Terra di Leuca              | 172,62                    | 177,44                    | 14,29   | 161,87   |
| Terra di Leuca bis          | 5,79                      | 7,45                      | 3,19  | 1,18   |
| Terre d'Oriente             | 3,11                      | 2,73                      | 2,70  | -  |
| Union3                      | 18,72                     | 23,47                     | 10,75   | 8,55   |
| Crispiano, Massafra, Statte | 1,34                      | 2,20                      | 0,59  | 1,56   |
| Terre del Mare e del Sole   | 11,17                     | 13,35                     | 2,84  | 9,83   |
| Totale                      | 20,28                     | 25,68                     | 6,05  | 14,11  |

Fonte: elaborazioni IPRES su dati Ministero dell'Interno.

## 6. La disciplina e l'attuazione delle GAO in Puglia

In Puglia la legge regionale n. 34/2014 disciplina l'esercizio associato delle funzioni comunali. La norma dà attuazione alla legislazione nazionale in materia, prevedendo l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5mila abitanti (3mila se appartenenti alla sopresse Comunità montane), con esclusione del Comune di Tremiti, il cui territorio coincide integralmente con quello delle omonime isole.

L'esercizio delle funzioni, con esclusione di anagrafe e stato civile, dovrà obbligatoriamente essere esercitato in forma associata, mediante Unioni di Comuni o convenzioni.

Con l'art. 9 della L.R. 34/2014, la disciplina regionale introduce una deroga per i consorzi, sancendo che i Comuni possono esercitare anche mediante consorzio, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 267/2000, il servizio già esercitato in forma associata alla data di entrata in vigore della legge, purché il consorzio sia stato costituito per l'esercizio del medesimo servizio<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Inoltre, i Comuni che si avvalgono di tale facoltà, sono obbligati all'esercizio della relativa "funzione" in associazione con gli stessi Comuni che compongono il consorzio, qualunque sia la loro consistenza demografica.

Il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali deve raggiungere è fissato in 5 mila abitanti<sup>13</sup>, mentre, allo stato, non risulta ancora adottato il piano di riordino territoriale previsto dall'art. 10 della LR n. 34/2014, sostanzialmente rinviato all'esito del completamento del processo di riordino delle funzioni non fondamentali di cui alla legge n. 56/2014, alla LR n. 31/2015 e alla LR n. 9/2016.

Gli obiettivi della legge regionale pugliese sono essenzialmente tre:

- a) realizzare sul territorio la gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali prevista dalla normativa statale, concertandone gli ambiti con i Comuni e le loro associazioni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e differenziazione;
- b) promuovere il riordino e la sistemazione delle Unioni già esistenti sul territorio pugliese;
- c) incentivare l'allocazione di funzioni di area vasta in ambiti territoriali più ampi, per la loro gestione associata anche da parte dei Comuni sopra la soglia minima e indipendentemente da essa, nel rispetto del principio di adeguatezza e in previsione di una complessiva riforma della governance locale.

A tal fine, la normativa regionale ha inteso costruire, in primo luogo, una differente disciplina degli incentivi per la gestione associata, partendo dal presupposto che l'erogazione di contributi 'a pioggia' - su cui in passato Stato e Regioni hanno molto investito - non ha favorito un percorso di progressiva responsabilizzazione degli enti rispetto agli obiettivi che la gestione associata dovrebbe perseguire.

Per questo, l'art. 11 della LR 34/2014 ha previsto, rispetto all'incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, che, nella ripartizione delle risorse disponibili, la Giunta regionale tenga conto, nell'ordine, dei seguenti criteri di preferenza:

- a) fusioni di Comuni;
- b) Unioni di Comuni;
- c) convenzioni;
- d) ampliamento territoriale rispetto alle dimensioni ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale;
- e) eventuali funzioni trasferite in aggiunta a quelle fondamentali;
- f) numero di funzioni e servizi comunali con esercizio in forma associata;
- g) numero di Comuni che partecipano a ognuna delle forme associative previste;
- h) appartenenza dei Comuni alle aree interne.

Inoltre, il comma 8 dello stesso art. 11 prevede che 'la Giunta regionale, entro i limiti degli stanziamenti dei bilanci di previsione annuali e pluriennali, concede incentivi *in tantum* in conto capitale, sulla base di richieste degli enti interessati finalizzate all'organizzazione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali in forma associata'.

Tali incentivi, come disciplinato dall'art. 12 della LR 34/2014, sono finalizzati:

- a) alla realizzazione di fusioni tra Comuni e Unioni di Comuni, a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione e per l'avviamento di

---

<sup>13</sup> Tale limite, inizialmente fissato a 10.000, è stato poi modificato dalla LR n. 52/2014, art. 10.





- forme di gestione associata comunale, dando priorità alla attuazione in forma associata dello sportello unico per le attività produttive (SUAP);
- b) alla realizzazione delle forme associative di cui al comma 7 dell'articolo 10, per l'esercizio di funzioni in ambiti di area vasta conferite e/o delegate dalla Regione nelle materie di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione, a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti e all'organizzazione in associazione delle funzioni medesime per il conseguimento di significativi livelli di efficacia, efficienza e riduzione dei costi del loro esercizio, fatti salvi gli ambiti individuati dalle leggi di settore per l'ottimale esercizio delle funzioni disciplinate dalle stesse;
  - c) alla realizzazione, nelle aree interne, di forme associative comunali per l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata, a concorso delle spese per l'elaborazione di progetti e all'organizzazione in associazione delle funzioni medesime per il conseguimento di significativi livelli di efficacia, efficienza e riduzione dei costi del loro esercizio.

La possibilità, per i Comuni interessati ad istituire nuove Unioni, di destinare gli incentivi regionali anche al finanziamento dei relativi studi di fattibilità, rappresenta una novità interessante, che peraltro coglie specifiche istanze territoriali, e che la Regione ha voluto espressamente introdurre per favorire ulteriormente l'istituzione di nuove forme associative.

La recente DGRP 15 giugno 2016, n. 863 – pubblicata sul BURP n. 73 del 24/06/2016 – ha disciplinato i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi previsti dagli artt. 11 e 12 della LR 34/2014, fissando il termine annuale di presentazione delle domande al 30 settembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferiscono<sup>14</sup>.

La delibera ha inoltre stabilito gli importi dei contributi regionali di cui all'art. 12 della LR 34/2014, fissando - per fusioni, nuove Unioni, ampliamento Unioni e miglioramento/ampliamento servizi - tre soglie distinte in base alla dimensione dell'aggregazione (20.000 euro per due Comuni; 23.000 euro fino a tre Comuni e 25.000 euro oltre i tre Comuni) ed individuando i soggetti beneficiari<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Per il solo anno 2016, il termine è fissato alla scadenza del trentesimo giorno dalla data di pubblicazione sul BURP della stessa deliberazione.

<sup>15</sup> Possono accedere ai suddetti contributi, nei limiti delle risorse disponibili, i seguenti soggetti:

- a) I Comuni che abbiano stipulato una convenzione per l'affidamento congiunto di un incarico professionale esterno per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione istituzionale in vista della fusione. E' altresì ammesso che i Comuni che abbiano deliberato la predisposizione di un progetto di riorganizzazione istituzionale in vista della fusione deleghino l'Unione di cui fanno parte a fungere da capofila nei rapporti con la Regione per l'intera suddetta procedura.
- b) I Comuni che non abbiano mai aderito ad una Unione, che abbiano stipulato una convenzione per l'affidamento congiunto di un incarico professionale esterno per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, servizi e funzioni, in vista della costituzione di una Unione.
- c) Le Unioni di Comuni costituite ad esito della trasformazione istituzionale per progetti di riorganizzazione complessiva dei servizi e delle funzioni, qualora non ne abbiano già fruito.
- d) Le Unioni di Comuni che abbiano deliberato di affidare un incarico professionale per la predisposizione di un progetto di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, servizi e fun-

Definiti, dunque, tutti gli aspetti applicativi della disciplina regionale dell'esercizio associato delle funzioni comunali di cui alla LR 34/2014, è lecito attendersi, in particolare a partire dal 2017, un consistente numero di istanze per l'attivazione di nuove GAO.

Ad oggi, infatti, per l'anno 2016, considerati i tempi ristretti previsti dalla DGRP n. 863/2016, è giunta alle competenti strutture regionali una sola domanda per l'istituzione di nuove forme associative, ma si ha contezza del fatto che molte Amministrazioni comunali abbiano già intrapreso il percorso che potrà portarle a produrre la stessa istanza nel prossimo anno.

L'ambizione, per la Regione Puglia, è duplice: da un lato si mira ad incidere su quel 48% di piccoli Comuni pugliesi che, pur essendo sottoposti a vincolo normativo, non hanno ancora aderito a nessuna forma associativa e, per altro verso, si tenta di potenziare le Unioni di Comuni pugliesi già esistenti che, come emerso dall'analisi sin qui riportata, sono spesso caratterizzate da un non elevato grado di operatività.

## 7. *Conclusioni*

Il complesso normativo che, in particolare dal 2010 in poi, ha costruito la disciplina per l'esercizio associato di servizi e funzioni da parte dei Comuni, dovrebbe avviarsi alla piena operatività dal 1° gennaio 2017.

Ciononostante permangono – da più parti – notevoli riserve, principalmente a causa di una assunta inidoneità degli strumenti normativi considerati a realizzare le economie di scala, prefigurate dalla riforma<sup>16</sup>.

Da questo punto di vista, sarebbe forse necessaria una riflessione sugli obiettivi che si intendono perseguire attraverso la GAO.

Molta enfasi, infatti, è stata posta dal legislatore nazionale sugli obiettivi di contenimento dei costi, ma - al di là della constatazione che reali economie di scala vengono raggiunte solo dopo processi di riorganizzazione che non tutte le amministrazioni sono in grado di attivare e che mediamente gli enti aderenti ad una nuova forma associativa nella fase di avvio devono normalmente sopportare costi maggiori - nei fatti, per molti piccoli Comuni, l'adesione ad una forma associativa consente più che altro di fornire maggiori e/o migliori servizi alla popolazione e di sopperire alla debolezza della propria struttura organizzativa<sup>17</sup>.

L'obiettivo del conseguimento di una maggiore adeguatezza di funzioni e servizi dovrebbe pertanto essere assunto come prioritario, ed in tal senso la GAO potrebbe costituire un'opportunità di razionalizzazione organizzativa per il conseguimento di più

---

zioni, volto a valutare gli effetti dell'ampliamento del proprio ambito territoriale ad almeno due nuovi Comuni dello stesso ambito.

- e) Le Unioni di Comuni che abbiano deliberato di affidare un incarico professionale per la predisposizione di un progetto volto all'ampliamento e al miglioramento di almeno due servizi o funzioni da gestire in forma associata.

<sup>16</sup> Corte dei Conti, *Audizione sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 1 Dicembre 2015.

<sup>17</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali della commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni - prospettive e ruolo delle Regioni*, Novembre 2015.



elevati standard di efficienza ed efficacia anche per gli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Entrando nel merito dell'analisi riportata nel presente contributo, la stessa ha dimostrato come, dal punto di vista quantitativo, il fenomeno delle Unioni di Comuni abbia assunto una portata diversa da regione a regione. Ci sono zone del Paese dove le Unioni sembrano rappresentare una realtà operativa consolidata e, di contro, aree dove questa forma di cooperazione non si è mai affermata, o ha perso di vigore nel corso degli anni.

Dal punto di vista qualitativo, invece, l'analisi dei dati relativi ai bilanci delle Unioni ha permesso di evidenziare come solo in 5 regioni la spesa corrente media superi i 2 milioni di euro, con un dato particolarmente basso per le Unioni pugliesi.

Vi è poi l'aspetto dell'omogeneità territoriale e 'tradizionale', che pure pare di un certo interesse per i legislatori regionali, soprattutto ai fini dell'adozione dei provvedimenti di riordino territoriale.

E' evidente, infatti, che, senza un progetto locale di sviluppo territoriale e di relazione tra nuclei abitati, la gestione associata rischia di ridursi ad un riassetto organizzativo di modesta portata.

In questo contesto, la disciplina pugliese delineata dalla LR 34/2014 - e perfezionata con la DGRP 863/2016 - mira a superare alcune criticità del quadro normativo vigente.

La previsione di un differente limite demografico minimo, la deroga per i consorzi e soprattutto i criteri previsti per l'erogazione degli incentivi alle nuove Unioni ed a quelle esistenti, mirano proprio a favorire la diffusione ed il potenziamento delle GAO pugliesi.

Naturalmente, i primi risultati effettivi delle politiche regionali potranno essere valutati a partire dal prossimo anno, ma quello che è certo è che il ruolo della Regione non potrà esaurirsi nel - pur importantissimo - compito di definizione della disciplina normativa e del piano di riordino territoriale, ma dovrà opportunamente sostanzarsi - anche in funzione degli esiti del prossimo referendum Costituzionale - in una attenta e sistematica attività di supporto alle Amministrazioni Comunali, senza la quale gli auspicabili effetti della riforma sarebbero probabilmente messi a rischio.

### **Bibliografia**

- Ahrend R, Gamper C., Schumann A., (Ahrend et al., 2014a), *The OECD Metropolitan governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/04.
- Ahrend R., Schumann A. (2014), *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Over-view*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/03, Parigi, OECD Publishing.
- ANCI, (2015), *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*.
- ANCI Emilia Romagna, *I bilanci consuntivi delle Unioni di Comuni presenti nella Regione Emilia - Romagna – Anni 2011 e 2012*.
- Andrews R. (2013), *Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales*, Public Finance and Management, 13 (3), pp. 58-79.
- Arachi G., Di Liddo G., Giuranno M., (Arachi et al., 2015), *Cooperazione locale in Italia: le Unioni di Comuni*, Economia Pubblica, in corso di pubblicazione.
- Aulich C., Gibbs M., Gooding A., McKinlay P., Pillora S., Sansom G. (Aulich et al., 2011), *Consolidation in Local Government: A Fresh Look*, Rapporto dello Australian Centre of Excellence for Local Government, Maggio.
- Bel G., Warner M.E. (2015a), *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence*, Public Administration, 93 (1), Marzo, pp. 52–67.
- Bel G., Warner M.E. (2015b), *Factors Explaining Inter-Municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis*, Research Institute of Applied Economics Working Paper, 2015/21.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali della commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni - prospettive e ruolo delle Regioni*, Novembre 2015.
- Corte dei Conti, *Audizione sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 1 Dicembre 2015.
- Ferraresi M., Secomandi R., (2015), *Unioni di Comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia*, in Rapporto 2015 sulla Finanza Territoriale in Italia, Franco Angeli, Milan.
- Garganese R., (2016), *Le Unioni di Comuni in Puglia: un'analisi della loro operatività attraverso i dati di bilancio*, Nota tecnica IPRES.
- Hepburn N., LaSage E., McMillan M. (Hepburn et al., 2004), *Shared Service Arrangements: Determinants of Success*, WCER Information Bulletin, 78, University of Alberta, giugno.
- Iommi S. (2013), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, Studi e approfondimenti, Firenze, IRPET.
- Ivaldi G., Marinuzzi G., Quintiliani F., Tortorella W., (2016) *Le Unioni di Comuni in Italia: strumenti efficienti a quali condizioni?*, XXXVII Conferenza AISRE, 20-22 settembre.



- Koopmans, T. C. (1951), *An analysis of production as an efficient combination of activities*, in Koopmans, T. C. (Ed.): *Activity Analysis of Production and Allocation*, Proceeding of a Conference, pp.33-97, John Wiley and Sons Inc., London.
- Marotta M., (2015), *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, XXIX Convegno SISP (Società Italiana di Scienza Politica), 10-12 settembre.
- Moisio A., Uusitalo R. (2013), *The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland*, *Public Finance and Management*, 13 (3), pp. 148-66.
- Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R. (Ostrom et al., 1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, *American Political Science Review*, 55 (4), Dicembre, pp 831-42.
- Prometeia (2015), *Rapporto di previsione*, ottobre 2015, pp.161-70.
- Tiebout C. M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5), ottobre, pp. 416-424.

### 3.

## Le partecipate pubbliche nel territorio regionale

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Le partecipate pubbliche in Italia; 3. Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica; 4. Le partecipate pubbliche in Puglia; 5. Conclusioni.

### *1. Premessa*

La Corte dei Conti ha recentemente sottolineato come, per il loro peso finanziario e per la loro dimensione economica, gli enti partecipati abbiano ‘un forte impatto sui conti pubblici, sui quali si ripercuotono i risultati della gestione, quando i costi non gravano sulla collettività, attraverso i meccanismi tariffari’ e come sia ormai indispensabile porre mano ‘a un disegno di ristrutturazione organico e complessivo, che preveda regole chiare e cogenti, forme organizzative omogenee, criteri razionali di partecipazione, imprescindibili ed effettivi controlli da parte degli enti conferenti e dia a questi ultimi la responsabilità dell’effettivo governo degli enti partecipati’<sup>1</sup>.

A tale ristrutturazione organica e complessiva mirano i due decreti di attuazione della Legge 124/15 (riforma della PA), ovvero il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ed il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Frattanto, le molteplici banche dati che indagano i profili organizzativi ed economici delle imprese a partecipazione pubblica in Italia consentono di disporre di un quadro, ormai piuttosto documentato, dei principali caratteri strutturali del settore.

Il presente contributo, attraverso l’analisi della banca dati tematica ‘Patrimonio PA’ del MEF, intende delineare un quadro conoscitivo dei caratteri strutturali delle partecipate pubbliche nel territorio regionale, in vista della ormai imminente attuazione della riforma della PA.

### *2. Le partecipate pubbliche in Italia*

Nel corso degli ultimi anni, numerosi provvedimenti normativi hanno introdotto - a carico degli Enti partecipanti o di quelli partecipati - vari obblighi di comunicazione relativi all’esistenza di legami di partecipazione.

Proprio allo stratificarsi di questi provvedimenti normativi, spesso rivolti a platee di Enti differentemente delimitate, si deve l’esistenza, ad oggi, di diverse banche dati che, ciascuna con proprie finalità, metodologie e caratterizzazioni, censiscono le partecipate

---

<sup>1</sup> Corte dei Conti, *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*, 2014.



pubbliche - locali e non - fornendo, proprio in virtù dei differenti approcci metodologici adottati, un quadro che rischia di apparire, per certi versi, incoerente e contraddittorio<sup>2</sup>.

L'estrema variabilità della consistenza delle banche dati considerate si lega, in realtà, alle diverse metodologie di indagine utilizzate, e soprattutto al fatto che esse definiscono in maniera differente il perimetro della Pubblica Amministrazione di riferimento.

Decisamente differenti tra loro sono anche le finalità delle banche dati considerate, se è vero che possono contemplarsi obiettivi di controllo (Corte dei Conti), di orientamento delle decisioni di politica economica (MEF), di misurazione del peso del fenomeno sull'economia (Istat), di misurazione dei flussi finanziari (CPT), e di offerta di servizi informativi e di analisi di bilancio (Cerved e Aida).

Tali diversi obiettivi attribuiscono, quindi, ad ognuna delle banche dati considerate, una diversa natura: statistica (CPT), amministrativa/vigilanza (Corte dei Conti e Mef), amministrativa/statistica (Istat) e commerciale (Cerved e Aida).

Il principale aspetto di differenziazione tra le banche dati è, tuttavia, come si diceva, quello connesso all'oggetto ed alla tipologia dell'indagine. Estremamente variabile risulta, in particolare, l'universo di riferimento, che va dagli organismi partecipati da Regioni, Province e Comuni (Corte dei Conti), a tutte le partecipazioni dei soggetti PA (MEF), a quelle dell'intero settore pubblico allargato (CPT), ai soli soggetti con bilancio pubblicitario (Cerved, Aida).

Rispetto all'esigenza di semplificazione e armonizzazione delle numerose banche dati tematiche istituite negli ultimi anni, un importante passo avanti è stato fatto nel maggio 2016, quando il MEF e la Corte dei Conti, attraverso uno specifico protocollo d'intesa, hanno sostanzialmente unificato le rispettive informazioni, costituendo la banca dati unica delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche<sup>3</sup>.

Volendo fornire un quadro sulla consistenza e sulle principali caratteristiche delle partecipate pubbliche in Italia, si ritiene utile fare riferimento - tra quelle sin qui citate - alle tre banche dati di natura più marcatamente amministrativa, ovvero quelle del MEF, della Corte dei Conti e dell'Istat che, pur avendo tutte pubblicato i propri aggiornamenti più recenti nel giro del secondo semestre del 2015, forniscono - in virtù delle differenti prerogative che le contraddistinguono - evidenze quantitative piuttosto eterogenee.

La banca dati del MEF considera, come Pubblica Amministrazione di riferimento, il cosiddetto settore 'S13' dell'Istat (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblica), più altre Amministrazioni (ACI, IACP, ASP, Case di riposo) e censisce tutte le partecipazioni detenute (direttamente e indirettamente) in società o enti, riconducibili a qualsiasi forma giuridica (so-

---

<sup>2</sup> Garganese R., Grasso A., Tancredi A., Susigan R., Un'analisi comparativa delle banche dati sulle 'partecipate locali'. Focus sui conti pubblici territoriali, in Rapporto sulla Finanza Territoriali in Italia, Franco Angeli, Milano, 2015.

<sup>3</sup> Si tratta di un'iniziativa di elevato rilievo istituzionale, in quanto la collaborazione sancita porta ad un miglioramento qualitativo e quantitativo della banca dati del MEF, a fronte della rinuncia della Corte dei conti a mantenere un proprio canale informativo. Importante sarà, quindi, l'impatto in termini di alleggerimento degli adempimenti a carico degli enti territoriali e dei loro organi di revisione.

cietà di capitale, aziende speciali, istituzioni, associazioni, fondazioni, enti di diritto pubblico, ecc.)<sup>4</sup>.

Il più recente dato nazionale disponibile, aggiornato al 31 dicembre 2014, ha censito 48.896 partecipazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni in Italia (di cui 35.034 dirette e 15.944 indirette) riferite ad 8.893 organismi partecipati<sup>5</sup>.

Rispetto alla rilevazione relativa al 2013, pertanto, il numero delle partecipazioni dichiarate è cresciuto del 14,5 per cento e quello dei soggetti partecipati del 7 per cento.

L'esercizio di ricostruzione delle quote di partecipazione indiretta, condotto a partire dalle informazioni comunicate dalle Amministrazioni, ha permesso, inoltre, di individuare ulteriori 44.384 partecipazioni non dichiarate, portando il totale delle partecipazioni a quota 93.280.

La Corte dei Conti, fino alla sottoscrizione del protocollo con il Mef che ha sancito l'unificazione delle banche dati, ha invece censito, nel sistema Siquel, tutti gli organismi partecipati (sia quelli attivi, sia quelli in liquidazione o cessati) di Regioni, Province e Comuni<sup>6</sup>.

In questo caso, al 19 giugno 2015, risultano censiti n. 7.684 organismi partecipati, di cui 6.402 in attività (la restante parte è costituita da enti cessati o in liquidazione)<sup>7</sup>.

Nella sua ultima relazione, la Corte dei Conti ha, inoltre, presentato gli esiti del primo monitoraggio condotto per verificare il rispetto, da parte degli enti detentori di partecipazioni in società ed altri organismi, dell'obbligo (calendarizzato al 31 marzo 2015), di presentazione dei piani operativi di razionalizzazione, di cui all'art. 1, co. 611-612, L. 23 dicembre 2014, n. 190<sup>8</sup>.

Il monitoraggio è stato condotto sulla base delle informazioni trasmesse dalle Sezioni regionali di controllo che hanno indicato, per ciascun ente della propria regione, se il piano fosse stato, o meno, presentato, o se, invece, gli enti non fossero detentori di alcuna partecipazione.

Gli esiti di tale verifica mostrano come i piani di razionalizzazione siano stati presentati da oltre la metà degli enti tenuti al rispetto dell'obbligo di legge nelle regioni: Lombardia, Umbria, Toscana, Marche (quasi la totalità), Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Abruzzo e Veneto; mentre nelle altre regioni si riscontrano percentuali più basse.

---

<sup>4</sup> Il più recente censimento, terminato a dicembre 2015, ha ricompreso nella banca dati per la prima volta, in attuazione dell'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014, anche le informazioni sui rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche negli organi di governo di società ed enti e sugli oneri e dividendi derivanti dalla partecipazione, precedentemente raccolte dal Dipartimento della Funzione pubblica attraverso l'applicativo CONSOC.

<sup>5</sup> MEF - Ultimi dati sulle partecipazioni delle PA in Italia, dicembre 2015.

<sup>6</sup> La raccolta di informazioni è limitata alle partecipazioni societarie di secondo livello e alle società titolari di affidamento diretto da parte dell'ente territoriale.

<sup>7</sup> Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali, 20 luglio 2015.

<sup>8</sup> Secondo tale disposizione, i piani di razionalizzazione - che riguardano tutte le società detenute dagli enti territoriali, senza che rilevi la natura del servizio affidato - devono essere corredati da una relazione tecnica, ed indicare modalità e tempi di attuazione, nonché il dettaglio dei risparmi da conseguire.





In Puglia, sui 265 Enti sottoposti all'obbligo normativo, 62 risultano aver presentato il piano (circa il 23%), mentre 100 non lo hanno presentato e 103 hanno dichiarato di non detenere partecipazioni<sup>9</sup>.

Passando, infine, alla banca dati dell'Istat, questa fa riferimento non solo al settore S13 (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblica), ma anche ad altri Enti della PA.

Le informazioni disponibili sono riferite a tutte le tipologie di imprese: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico. L'Istat, infatti, individua, in base alla tipologia del legame di partecipazione o alla tipologia del soggetto controllante, quattro tipologie distinte di unità a partecipazione pubblica:

- *Partecipate prossime della P.A.* In questo insieme vengono incluse tutte le unità per le quali un'amministrazione pubblica detiene una quota di partecipazione >0;
- *Unità controllate non prossime della P.A.* Si tratta di unità appartenenti a gruppi pubblici (cioè gruppi la cui controllante ultima è una P.A.), non controllate direttamente dalla P.A., ma indirettamente, tramite altre unità appartenenti al gruppo;
- *Unità partecipate da controllate pubbliche;*
- *Unità partecipate da amministrazioni non appartenenti alla Lista S13, ma segnalate come pubbliche dalle fonti Mef e Consoc.*

Le ultime rilevazioni dell'Istat, dell'anno 2015, hanno censito, al 31 dicembre 2013, 10.964 unità per le quali si registra una forma di partecipazione pubblica in Italia, con un peso in termini di addetti pari a 953.100.

Tra le unità a partecipazione pubblica, le imprese attive sono 7.767 e impiegano 927.559 addetti.

Su 7.767 imprese attive partecipate, quelle partecipate da almeno una amministrazione pubblica regionale o locale ammontano a 6.120, mentre, se si restringe il campo di osservazione alle imprese controllate - cioè con partecipazione pubblica maggiore del 50% del capitale - si individuano 4.715 imprese.

L'ultimo report dell'Istat colloca in Puglia 309 partecipate, per un totale di 19.728 addetti. Gli addetti medi per impresa sarebbero, quindi, nella nostra regione, 64, a fronte di un equivalente dato medio nazionale pari a 119.

### ***3. Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica***

Al termine di un complesso iter procedimentale, è stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale n. 120 dell'8 settembre 2016, il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", che dà attuazione ad alcune delle deleghe che la legge n. 124 del 7 agosto 2015 (la c.d. "Riforma Madia") aveva conferito al Governo in materia di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione.

<sup>9</sup> Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali, 20 luglio 2015.

Il decreto delegato - che è entrato in vigore il 23 settembre 2016 - individua i casi in cui una P.A. può assumere o mantenere una partecipazione societaria e, di converso, le ipotesi in cui invece la stessa è obbligata a dismettere una partecipazione.

In primo luogo, l'articolo 3 definisce le tipologie di società nelle quali è ammessa la partecipazione pubblica, prevedendo che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, per azioni ed a responsabilità limitata. Inoltre, per le società a responsabilità limitata a controllo pubblico, lo statuto deve prevedere la nomina dell'organo di controllo o di un revisore, mentre è specificato che, nelle società per azioni a controllo pubblico, tale ultimo ruolo non può essere affidato al collegio sindacale.

L'articolo 4 interviene poi sul delicato aspetto inerente le finalità perseguibili attraverso le società partecipate. Riprendendo quanto ormai sancito già dalla legge n. 244/2007, finanziaria 2008, il provvedimento dispone che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, detenere partecipazioni, acquisire o mantenere società aventi ad oggetto attività di produzioni di beni e servizi non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali. Sono quindi precisate le finalità che possono essere perseguite dalle società partecipate, ovvero:

- a) produzione di un servizio di interesse generale (inclusa la realizzazione e gestione di reti e impianti ad essi funzionali);
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra pp.aa.;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica oppure organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato (art. 180 d. lgs. n. 50/2016) con un imprenditore selezionato;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle direttive europee e delle norme nazionali in materia di contratti pubblici;
- e) servizi di committenza, incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

E' sancito inoltre che le società in house, (c. 4) abbiano come oggetto sociale esclusivo una o più attività di cui al precedente elenco, mentre il c. 5 vieta alle società c.d. strumentali, controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società.

Il decreto prevede, inoltre, che la deliberazione di partecipazione di una P.A. alla costituzione di una società sia adottata:

- a) con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali;
- b) con provvedimento del competente organo della Regione, in caso di partecipazioni regionali;
- c) con deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali;
- d) con delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.



Ai manager delle società partecipate sono inoltre estese le regole ordinarie sulla responsabilità degli organi sociali previste per le società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. Alla Corte dei Conti è devoluta la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale nei limiti della quota di partecipazione pubblica<sup>10</sup>.

Uno degli articoli maggiormente significativi del Decreto è, senza dubbio, l'art. 20, che prevede la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche. Ferma restando la revisione "straordinaria" delle partecipazioni prevista dall'articolo 24, il decreto dispone (c. 1) che siano implementati annualmente, attraverso un provvedimento, piani di razionalizzazione, mediante messa in liquidazione, alienazioni e dismissioni di società.

Tali piani di razionalizzazione, corredati dalla relazione tecnica (c. 2) sono adottati se, in sede di analisi, l'amministrazione riscontra anche uno solo dei seguenti elementi:

- partecipazioni societarie in categorie non ammesse ai sensi dell'articolo 4 del decreto;
- società prive di dipendenti ovvero con numero amministratori superiore ai dipendenti;
- partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili ad altre società o enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che nel triennio precedente hanno conseguito un fatturato medio non superiore a 1 mln di euro;
- partecipazioni in società per servizi diversi da SIG aventi risultato d'esercizio negativo in 4 esercizi su 5;
- contenimento dei costi di funzionamento;
- necessità di aggregare società esercenti attività consentite ai sensi del provvedimento.

L'analisi ed i piani di razionalizzazione (c. 3) sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e trasmessi alla Corte dei Conti ed alla struttura di monitoraggio prevista dal decreto. Entro il 31 dicembre dell'anno successivo all'adozione, va invece trasmessa alla sezione regionale della Corte dei Conti una relazione di attuazione del piano.

L'articolo 24 disciplina, poi, la procedura per la revisione straordinaria obbligatoria delle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche, per l'alienazione ovvero la razionalizzazione delle partecipazioni:

- che non soddisfano i requisiti relativi alla procedura per la costituzione, acquisto o partecipazione di società di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto;
- oggetto di misure di razionalizzazione di cui all'articolo 20, c. 2, (prive di dipendenti; diverse da SIEG aventi risultato negativo in 4 su 5 esercizi; non rientranti fra le attività consentite previste dall'articolo 4 del decreto; aggregazione con società consentite; fatturato medio dell'ultimo triennio inferiore al milione di euro).

---

<sup>10</sup> Ai fini del T.U. si intende per "danno erariale" il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

E' previsto che, entro il 23 marzo 2017, (c. 1) ogni amministrazione pubblica adotti una delibera inerente la ricognizione di tutte le partecipazioni detenute al 23 settembre 2016 (data di entrata in vigore del decreto) – da inviare alla competente sezione regionale della Corte dei Conti nonché alla struttura per il controllo e il monitoraggio, prevista dal decreto - indicando le società da alienare ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, ai sensi di quanto su indicato. L'alienazione deve avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione.

Infine, il Testo Unico stabilisce alcuni termini per l'adeguamento delle società partecipate alle nuove regole:

- entro il 23 ottobre 2016 il MEF dovrà emanare il decreto che fissa i tetti di stipendio di manager e dipendenti delle società partecipate. Si prevede la suddivisione fino ad un massimo di 5 fasce sulla base delle dimensioni e degli indicatori qualitativi. Per ogni fascia saranno fissati tetti proporzionali. Sono escluse le società quotate e che quelle che hanno emesso titoli quotati;
- le società a controllo pubblico già in essere dovranno adeguare gli statuti alle norme del T.U. entro il 31 dicembre 2016.

#### **4. *Le partecipate pubbliche in Puglia***

La più recente ricognizione delle partecipate del nostro Paese che consente di fare un'analisi territoriale è quella pubblicata dal MEF nel dicembre 2015, con dati aggiornati al 31 dicembre 2013.

In tale banca dati sono censite, per le Amministrazioni pubbliche pugliesi, 635 partecipazioni, di cui 211 (pari a circa il 33%) detenute dalle Università, 203 (circa il 32%) dai Comuni e 116 (il 18%) dalle altre Amministrazioni (Camere di Commercio, Autorità portuali, ecc.).

Alla Regione, invece, facevano capo al 31 dicembre 2013, secondo il censimento fatto dal Mef, 23 partecipazioni, delle quali 13 dirette e 10 indirette.

Il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dalla Regione, approvato il 31 marzo 2015, e la relativa relazione al piano operativo contenente i risultati conseguiti al 31 marzo 2016, consentono, tuttavia, di delineare un quadro più aggiornato delle partecipazioni regionali.

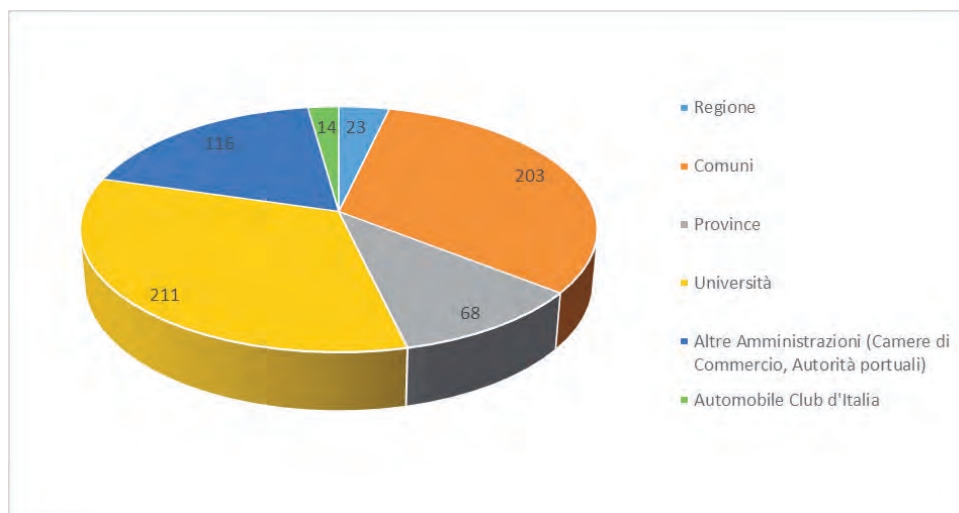
Da tale ricostruzione, emerge che, delle 23 partecipazioni censite dal Mef al 31 dicembre 2013, l'Amministrazione regionale avrebbe intenzione di mantenerne solo sei; altre due sono considerate 'da dismettere'<sup>11</sup>, mentre tutte le altre sono in fase di dismissione o sono state già dismesse.

---

<sup>11</sup> La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, nell'ambito del Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Puglia per l'anno 2015, ha osservato che *non risulta, tuttora, conclusa la procedura di dismissione della quota azionaria pari al 29,20% del capitale della società STP Terra d'Otranto per la volontà contraria alla decadenza del socio Regione espressa dalla Provincia di Lecce che detiene la maggioranza del capitale (70,15%)*. Per la società Terme di Santa Cesarea Spa, la procedura di dismissione, avviata con il citato piano di razionalizzazione, è stata revocata e l'Ente ritiene di dover procedere alla separazione tra proprietà dell'azienda (comprendente il patrimonio immobiliare, mobiliare e le concessioni) e gestione della stessa ed ha ribadito che, in applicazione dell'art. 1, comma 569 bis



Fig. 1 – Classificazione, per natura delle Amministrazioni partecipanti, delle partecipazioni detenute da Amministrazioni pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

Le partecipazioni societarie che la Regione, sulla base dei risultati del piano di razionalizzazione, intende mantenere sono, quindi, individuate nelle società totalmente partecipate InnovaPuglia Spa, Aeroporti di Puglia, Puglia Sviluppo Spa, Acquedotto Pugliese Spa e Puglia Valore Immobiliare Srl.

In particolare, il piano di razionalizzazione conferma per la società Puglia Valore Immobiliare Srl, la possibilità di estendere l'attività di dismissione e valorizzazione anche ad altri immobili di proprietà degli enti strumentali della Regione ed infatti, con

della L. n. 147/2013 e sulla base del riparto delle competenze tra Consiglio e Giunta, spetta al Consiglio regionale l'adozione di delibere di carattere dispositivo in merito alla cessione della partecipazione nella società.

Con riferimento a tale ultima partecipazione, la stessa Sezione ha osservato che il bilancio, al 31/12/2015, della società Terme di Santa Cesarea Spa, riporta una perdita per il rilevante importo di €. 1.638.983,00 e che l'Ente, alla luce del citato art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014 ed ai fini del mantenimento della partecipazione del 50,49% del capitale nella società Terme di Santa Cesarea Spa, dovrebbe fornire una precisa motivazione in ordine al requisito dell'indispensabilità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali posto che, con precedente deliberazione di Giunta regionale n. 2121 del 14/10/2014, aveva rilevato che tale società svolgeva attività di natura commerciale e ne aveva deliberato la dismissione. Dall'esame del bilancio al 31/12/2015 allegato al disegno di legge al rendiconto regionale 2015, pervenuto alla Sezione in data 31/05/2016 prot. n. 1929, si rileva, infatti, che tra le attività svolte dalla società Terme di Santa Cesarea Spa si collocano, oltre alle cure termali, anche le vendite dei prodotti cosmetici, i ricavi per locazioni commerciali ed i ricavi prestazioni alberghiere. Questa Sezione rammenta, pertanto, che, ai sensi dell'art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014, il processo di razionalizzazione deve tendere all'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali ed inoltre il mantenimento di una partecipazione societaria si giustifica fino a quando la società partecipata fornisce una corrispondente utilità alla collettività amministrata (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 132/PRSP/2015).

deliberazione di Giunta regionale n. 320 del 22/03/2016, la predetta società è stata incaricata di provvedere all'aggiornamento della ricognizione del patrimonio non strumentale della Regione, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti strumentali. Per la società Aeroporti di Puglia Spa, di cui la Regione detiene il 99,41% del capitale, l'Ente ha manifestato la volontà di identificare un partner industriale in grado di attrarre fondi per la realizzazione di investimenti e migliorare la dimensione del sistema aeroportuale<sup>12</sup>.

Il piano operativo di razionalizzazione si sofferma, inoltre, sulle trasformazioni che dovranno interessare, per garantire piena realizzazione al nuovo modello organizzativo MAIA adottato nel luglio 2015, sia le Agenzie regionali, che dovranno essere distinte in "strategiche" ed "operative"<sup>13</sup>, sia le società in house e controllate.

Tab. 1 – Le partecipazioni della Regione Puglia al 31 marzo 2016.

| Stato della partecipazione   | Partecipata Denominazione                                     | Partecipata Forma Giuridica       | Partecipata Stato Giuridico | Partecipazione diretta o indiretta |
|------------------------------|---|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Partecipazioni da mantenere  | ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A.                                    | Società per azioni                | La società è attiva         | diretta                            |
|                              | AEROPORTI DI PUGLIA - SOCIETA' PER AZIONI (IN SIGLA SPA)      | Società per azioni                | La società è attiva         | diretta                            |
|                              | INNOVAPUGLIA - SPA  | Società per azioni                | La società è attiva         | diretta                            |
|                              | PUGLIA SVILUPPO S.P.A.  | Società per azioni                | La società è attiva         | diretta                            |
|                              | PUGLIA VALORE IMMOBILIARE SOCIETA' DI CARTOLARIZZAZIONE - SRL | Società a responsabilità limitata | La società è attiva         | diretta                            |
|                              | Consorzio Teatro Pubblico Pugliese                            | Consorzio                         | La società è attiva         | diretta                            |
| Partecipazioni da dismettere | SOCIETA' TRASPORTI PUBBLICI DI TERRA D'OTRANTO SPA            | Società per azioni                | La società è attiva         | diretta                            |
|                              | TERME DI SANTA CESAREA SPA                                    | Società per azioni                | La società è attiva         | diretta                            |
| Partecipazioni dismesse      | SOCIETA' TRASPORTI PUBBLICI BRINDISI SPA                      | Società per azioni                | La società è attiva         | diretta                            |

<sup>12</sup> Corte dei Conti, Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Puglia per l'anno 2015.

<sup>13</sup> In particolare, le prime, nell'ambito del nuovo modello organizzativo, saranno chiamate ad agire, in associazione a ciascun Dipartimento, come motore della attività di innovazione della macchina amministrativa.



|   |  |                                   |  |           |
|---|--|-----------------------------------|--|-----------|
| Partecipazioni in liquidazione e dismissione  | FIERA DI GALATINA E DEL SALENTO SPA - IN LIQUIDAZIONE  | Società per azioni                | Sono in corso procedure di liquidazione volontaria o scioglimento  | diretta   |
|   | PASTIS - CENTRO NAZIONALE PER LA RICERCA E LO SVILUPPO   | Società per azioni                | Sono in corso procedure di liquidazione volontaria o scioglimento  | diretta   |
|   | PATTO TERRITORIALE POLIS DEL SUD-EST BARESE - SRL A SCOPO CONSORTILE                             | Società consortile                | La società è attiva  | diretta   |
|   | TARANTO SVILUPPO SOCIETA' CONSORTILE SPA   | Società consortile                | Sono in corso procedure di liquidazione volontaria o scioglimento  | diretta   |
|   | ASECO SPA  | Società per azioni                | La società è attiva  | indiretta |
|   | CENTRO STUDI E RICERCHE SVILUPPO EDILIZIA TERRITORIO - CERSET - SRL                              | Società a responsabilità limitata | La società è attiva  | indiretta |
|   | CONSORZIO PER LO SVILUPPO DELL'AREA CONCA BARESE S   | Società consortile                | La società è inattiva  | indiretta |
| Partecipazioni presenti nell'ultimo rilascio della banca dati del MEF, che tecnicamente non rientrano tra quelle censite dal piano di razionalizzazione della Regione | EMMEGIESE SPA  | Società per azioni                | La società è attiva  | indiretta |
|   | PATTO TERRITORIALE DELL'AREA METROPOLITANA DI BARI SPA IN LIQUIDAZIONE                           | Società per azioni                | Sono in corso procedure di liquidazione volontaria o scioglimento  | indiretta |
|   | GARANZIA ITALIA - CONFIDI IN LIQUIDAZIONE  | Consorzio                         | Sono in corso procedure di liquidazione volontaria o scioglimento. | indiretta |
|   | CITTADELLA DELLA RICERCA SOCIETA' CONSORTILE PER   | Società consortile                | Sono in corso procedure concorsuali                                | diretta   |
|   | PURA ACQUA SRL   | Società a responsabilità limitata | La società è attiva  | indiretta |
|   | PURA DEPURAZIONE S.R.L. IN FORMA ABBREVIATA PURA DEP SRL   | Società a responsabilità limitata | La società è attiva  | indiretta |
|   | SOCIETA' PER LA PROMOZIONE DEI MERCATI MOBILIARI SUD-EST S.P.A. IN SIGLA "PROMEM SUD-EST S.P.A." | Società per azioni                | La società è attiva  | indiretta |

Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015) e Regione Puglia (2016).

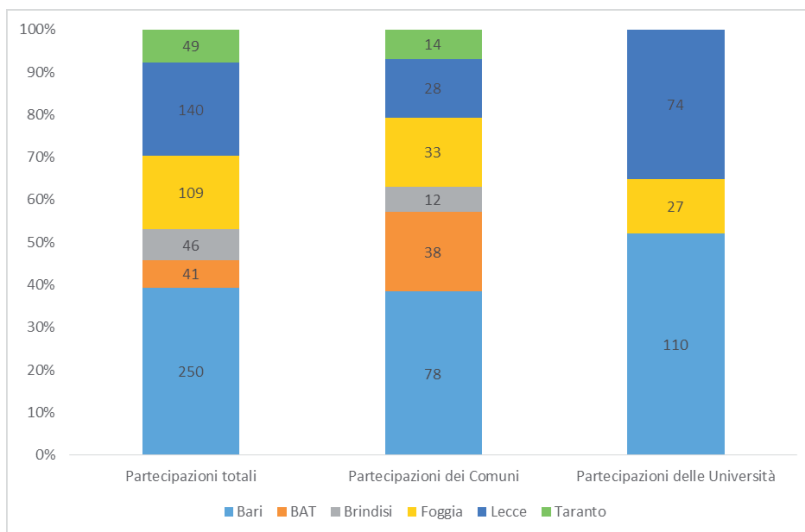
Tornando alle 635 partecipazioni censite dal Mef in Puglia, è possibile individuarne la localizzazione sul territorio regionale e la ripartizione per consistenza delle rispettive quote.

Dal primo punto di vista, le province che registrano la maggiore consistenza del fenomeno sono quelle di Bari (39%), Lecce (22%) e Foggia (17%). Se, invece, si circoscrive l'analisi territoriale alle sole partecipazioni detenute dai Comuni, si riduce sensibilmente la percentuale della provincia di Lecce (14%) ed aumenta quella di BAT (19%).

Rispetto alle partecipazioni delle Università, la cui consistenza è particolarmente significativa, il 52% è riconducibile agli Atenei baresi, il 35% all'Università del Salento ed il 13% a quella di Foggia.

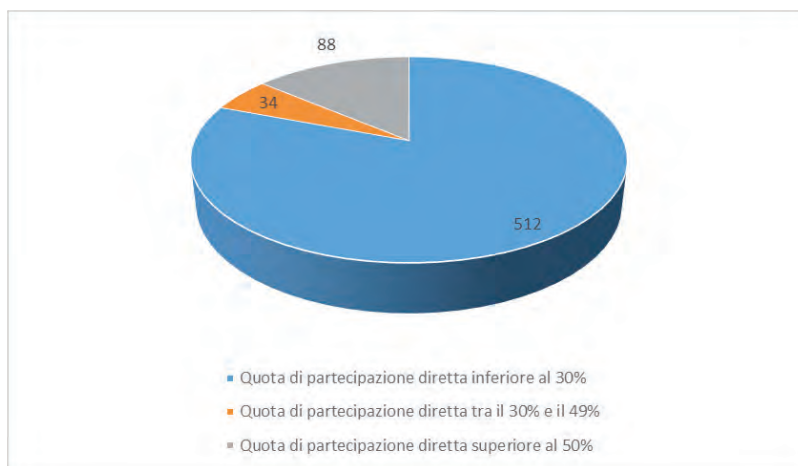
Rispetto alla consistenza delle quote di partecipazione diretta, è possibile osservare come solo il 14% delle partecipazioni superi il 50%, mentre l'81% non supera il 30% ed il 5% si colloca tra il 31% ed il 49%.

Fig. 2 – Localizzazione delle partecipazioni detenute da Amministrazioni pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

Fig. 3 – Le quote delle partecipazioni detenute da Amministrazioni pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

Le 635 partecipazioni pugliesi censite dalla banca dati del Mef corrispondono a 361 partecipate, rispetto alle quali è possibile indagare, tra l'altro, l'anno di costituzione, la forma e lo stato giuridico, il codice Ateco, il risultato d'esercizio, il fatturato ed il numero di addetti<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> A questo proposito, si deve però specificare che, nella banca dati, non tutte le informazioni risultano disponibili per tutte le partecipate.





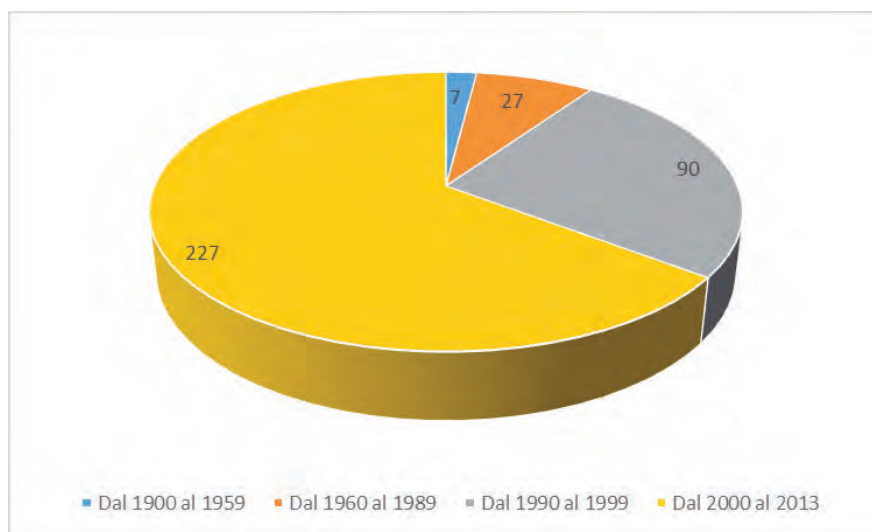
Con riferimento all'anno di costituzione, emerge che la maggior parte delle società (il 64,7%) ha avviato le proprie attività nel periodo più recente, che va dal 2000 al 2013. Il 25,6% delle partecipate censite è stata invece costituita nel decennio 1990-1999, il 7,7% dal 1960 al 1989 e solo il 2% dal 1900 al 1959.

Tali dati confermano che anche in Puglia si è registrato lo stesso andamento osservato su scala nazionale, per il quale il proliferare delle partecipate pubbliche è il risultato di un percorso iniziato nei primi anni '90 con il riconoscimento agli Enti locali del potere di dotarsi di strumenti di gestione propri (aziende speciali, istituzioni e società per azioni a prevalente controllo pubblico - Legge n. 142/1990) e seguito poi dagli interventi normativi che, su influsso della disciplina comunitaria, hanno favorito l'esternalizzazione di servizi pubblici locali (D.Lgs n. 267/2000)<sup>15</sup>.

Indicazioni interessanti emergono, poi, dall'analisi della forma giuridica delle partecipate pugliesi che, per la gran parte (41%), assumono la veste di società cooperative, consorzi, società consortili, Enti pubblici economici. Seguono, con un'incidenza del 35%, le società a responsabilità limitata, e, per il 17%, le società per azioni. Con una percentuale del 5% si registra, poi, la presenza di associazioni, fondazioni, ASP, Istituzioni e Aziende speciali.

Rispetto allo stato giuridico, delle 361 partecipate censite, 296 sono attive, mentre 25 risultano inattive o cessate e 40 sono sottoposte a procedure di liquidazione/volontaria/scioglimento/concorsuali.

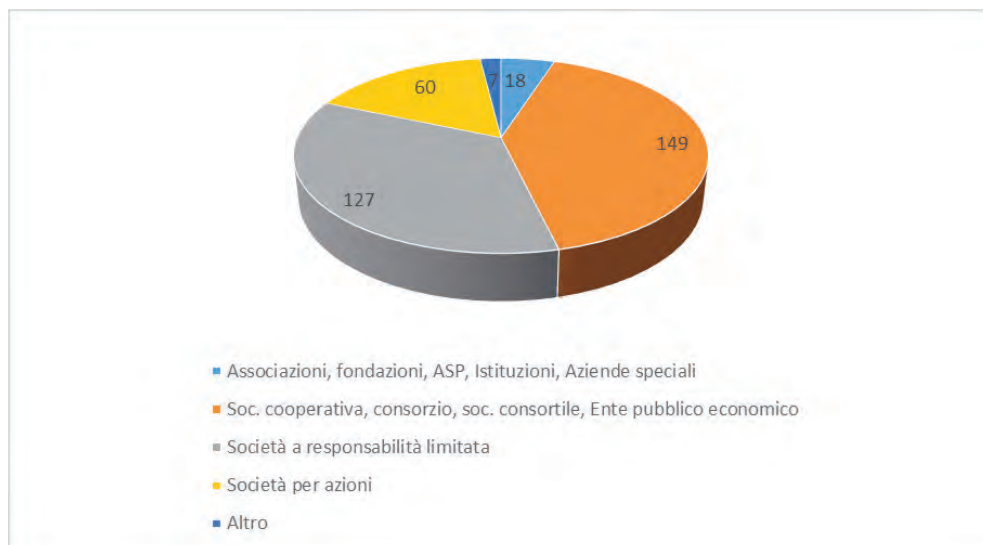
Fig. 4 – Anno di costituzione delle partecipate pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

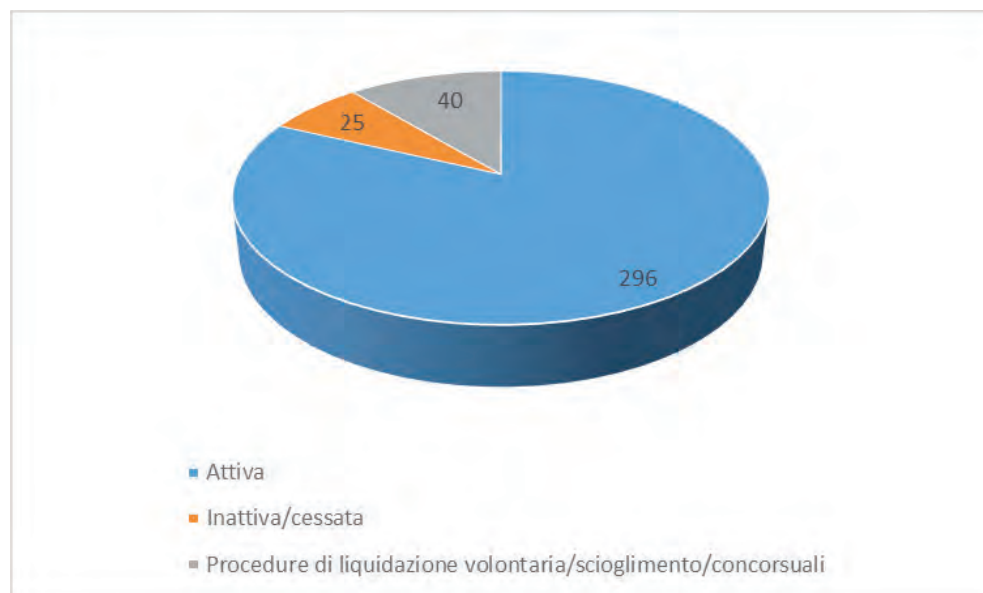
<sup>15</sup> Garganese R., Grasso A, Tancredi A., Susigan R., Un'analisi comparativa delle banche dati sulle 'partecipate locali'. Focus sui conti pubblici territoriali, in Rapporto sulla Finanza Territoriali in Italia, Franco Angeli, Milano, 2015.

Fig. 5 – Forma giuridica delle partecipate pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

Fig. 6 – Stato giuridico delle partecipate pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

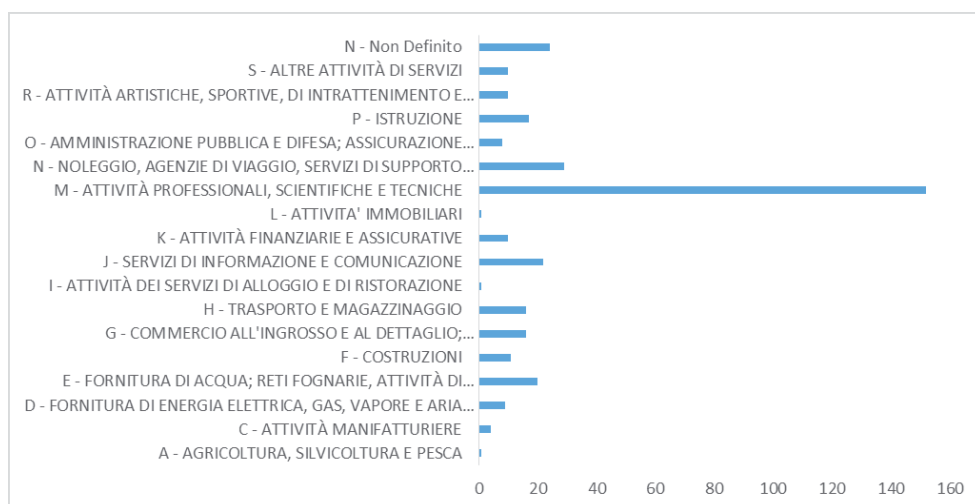


Per inquadrare i settori di intervento delle partecipate pubbliche pugliesi, è possibile fare riferimento ai rispettivi 'Codici Ateco', dalla cui riclassificazione si evince che, la stragrande maggioranza delle imprese censite (il 42%), opera nella divisione 'Attività professionali, scientifiche e tecniche'.

Segue, con un'incidenza dell'8%, il settore 'Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese', mentre i 'Servizi di informazione e comunicazione' e la 'Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento' hanno una percentuale del 6%.

Degni di nota, infine, con un'incidenza tra il 4% e il 5%, i settori: 'Istruzione', 'Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli' e 'Trasporto e magazzinaggio'.

Fig. 7 – Codice Ateco delle partecipate pubbliche pugliesi – Anno 2013.



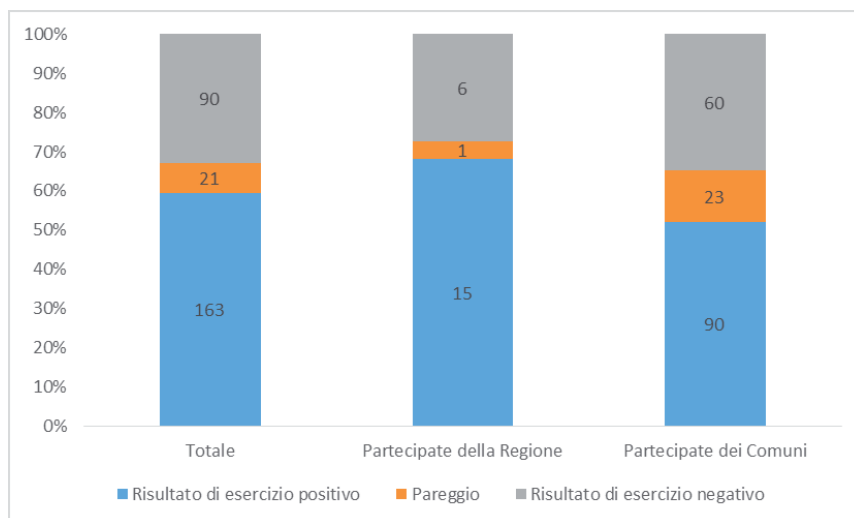
Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

Rispetto ai valori di bilancio, la banca dati del Mef fornisce informazioni sui risultati di esercizio e sul valore della produzione delle partecipate.

Dal primo punto di vista, nell'anno 2013, il 59,5% del totale delle partecipate risulta aver conseguito un risultato positivo, mentre il 7,7% ha chiuso l'esercizio in pareggio ed il 32,8% ha registrato un risultato negativo, conseguendo perdite complessivamente pari ad oltre 31 milioni di euro. Se si considerano, separatamente, i risultati di esercizio delle partecipate della Regione e dei Comuni, si osserva, per questi ultimi, un andamento sensibilmente peggiore.

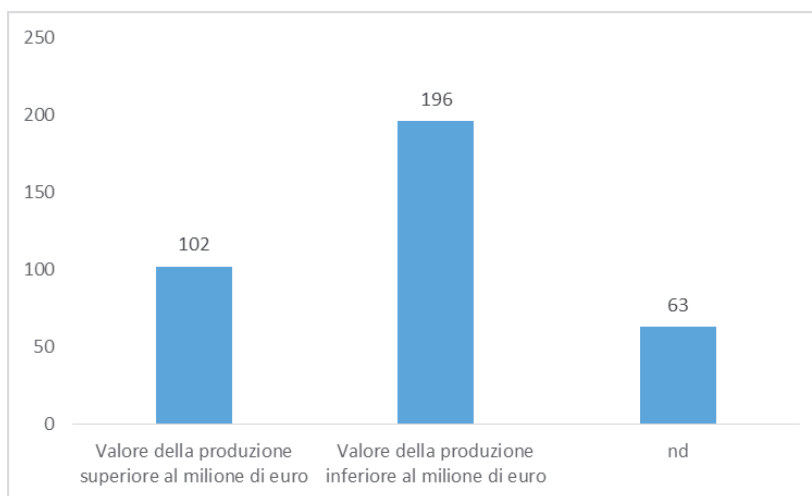
Passando ai dati sul valore della produzione, disponibili solo per 298 partecipate, essi mostrano come, per la maggior parte delle imprese (196), lo stesso non superi la soglia del milione di euro.

Fig. 8 – Risultato di esercizio delle partecipate pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

Fig. 9 – Valore della produzione delle partecipate pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

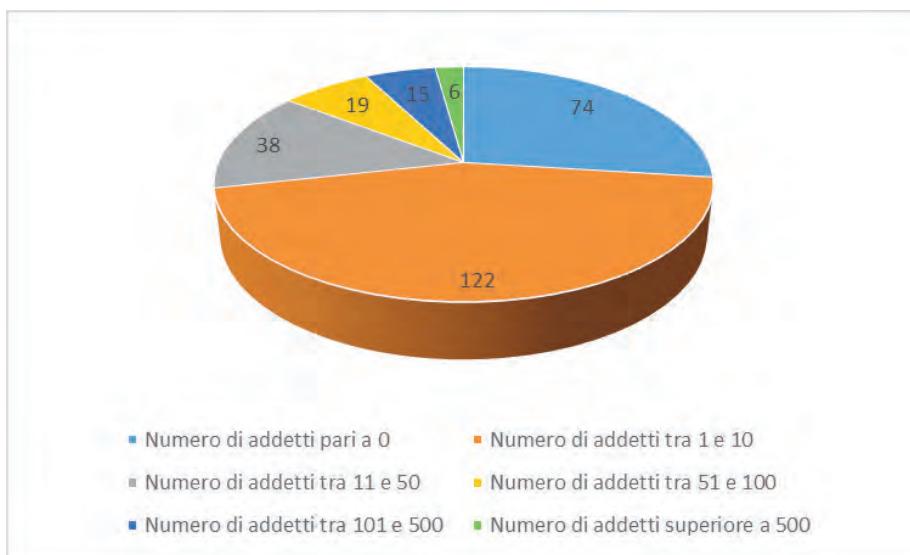
Infine, per avere un'indicazione sulla dimensione delle imprese partecipate, è particolarmente significativo il dato relativo al numero di addetti.



Delle 274 imprese per le quali il dato è disponibile, ben 74 (il 27%) risultano completamente prive di addetti<sup>16</sup>, mentre 122 (il 45%) registrano un numero di addetti tra 1 e 10 e 38 (il 14%) si collocano nella fascia tra 11 e 50 addetti.

Si tratta, quindi, per la gran parte, di imprese di piccole e piccolissime dimensioni, visto che solo il 7% delle partecipate registra un numero di addetti tra 51 e 100, il 5% tra i 101 e i 500 ed il 2% superiore ai 500<sup>17</sup>.

Fig. 10 – Numero di addetti delle partecipate pubbliche pugliesi – Anno 2013.



Fonte: elaborazioni IPRES su dati MEF (2015).

## 5. Conclusioni

Le numerose banche dati istituite in Italia, negli ultimi anni, per indagare i profili organizzativi ed economici delle imprese a partecipazione pubblica, consentono ormai di disporre di un quadro conoscitivo del settore piuttosto esaustivo, anche se permangono, tra le evidenze quantitative prodotte dalle stesse rilevazioni, sensibili scostamenti, in

<sup>16</sup> Tra queste vi sono alcune società inattive e con procedura di liquidazione, ma la gran parte sono, invece, società attive (57) per le quali l'assenza di addetti potrebbe essere riconducibile al fatto che si tratta di holding pure, società di partecipazione, società veicolo oppure società consortili, consorzi ed istituzioni, generalmente di piccole dimensioni. Nel caso in cui le informazioni di anagrafica non siano state acquisite dal Registro Imprese ma inserite dall'Amministrazione, il dato potrebbe essere dovuto anche ad un'errata comunicazione.

<sup>17</sup> Nello specifico si tratta di: Acquedotto pugliese s.p.a.; Banca popolare di Puglia e Basilicata; Azienda municipale igiene urbana s.p.a. di Bari; Cineca; Azienda mobilità e trasporti Bari s.p.a. in sigla "Amtab s.p.a." ed Infocamere - società consortile di informatica delle camere di commercio italiane per azioni.

virtù delle differenti prerogative che le contraddistinguono (finalità, perimetro della PA, oggetto e metodologia di indagine).

Tutti i dati confermano, comunque, che nel nostro Paese si registra la presenza di un elevato numero di società partecipate da soggetti pubblici. Tale numero si è, in una prima fase - a partire dagli anni '90 - notevolmente accresciuto, in virtù di alcuni provvedimenti normativi che hanno favorito i processi di esternalizzazione dei servizi pubblici locali, per poi subire, negli anni più recenti, una sensibile inversione di tendenza, per effetto di provvedimenti legislativi tesi a razionalizzare il complesso sistema di partecipazioni pubbliche stratificatosi nel tempo.

In questo contesto, il contributo ha preso in esame le principali caratteristiche delle partecipazioni e delle partecipate pubbliche nella regione Puglia, attraverso la rielaborazione delle più recenti informazioni territorializzate pubblicate dal Mef.

L'analisi ha confermato, anche per il nostro contesto regionale, alcuni aspetti di debolezza del settore, per certi versi già resi noti dai principali rapporti riferiti alla totalità del territorio nazionale.

In primo luogo, si è potuto osservare come, anche in Puglia, le partecipazioni siano spesso detenute in quote minoritarie (nell'80% dei casi non superano il 30%).

Le partecipate sono, inoltre, imprese molto piccole (ben 74 addirittura risultano completamente prive di addetti), non sempre aventi forma giuridica societaria, ed operanti in settori che spesso non paiono poter essere strettamente necessari alle finalità istituzionali delle Amministrazioni partecipanti.

Sotto il profilo finanziario, si è osservato per un verso come, nell'anno 2013, il 32,8% delle imprese abbia registrato un risultato negativo, conseguendo perdite complessivamente pari ad oltre 31 milioni di euro e, d'altro canto, come il valore della produzione non abbia superato la soglia del milione di euro per ben 196 imprese.

In sostanza, l'analisi pare confermare, per il comparto pugliese delle partecipate pubbliche, la presenza - all'indomani dell'entrata in vigore (avvenuta lo scorso 23 settembre) del decreto legislativo n. 175/2016 - di ampi spazi per l'auspicato processo di riordino e semplificazione.

Sia sotto il profilo della dimensione, che per gli aspetti connessi ai settori di intervento ed agli andamenti finanziari, sembrano infatti esserci tutti i presupposti per un importante riordino del comparto.

Ed in effetti, l'approfondimento condotto esclusivamente, attraverso i dati del relativo piano di razionalizzazione, sulle partecipazioni della Regione Puglia, ha mostrato come - delle 23 partecipazioni censite dal Mef al 31 dicembre 2013 - l'Amministrazione regionale abbia intenzione di mantenerne solo sei; altre due sono considerate 'da dismettere', mentre tutte le altre sono in fase di dismissione o sono state già dismesse.

Anche per questo motivo, pur essendo certamente prematuro azzardare una qualsiasi previsione in ordine all'effettiva efficacia di cui potrà essere portatrice la nuova riforma, si ritiene esistano in Puglia tutti i presupposti perché possano realmente conseguirsi quegli obiettivi di semplificazione, razionalizzazione e risparmio per la spesa pubblica che avevano guidato l'emanazione della legge delega.



### ***Bibliografia***

- ANCI, *La nuova disciplina delle società partecipate delle Pubbliche Amministrazioni ex D. LGS. 19 AGOSTO 2016 N. 175*, Settembre 2016.
- Corte dei Conti, *Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli Organismi partecipati* – Giugno 2016.
- Corte dei Conti, *Sezione regionale di controllo per la Puglia - Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2015*, Luglio 2016.
- Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, *Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali*, 20 luglio 2015.
- Garganese R., Grasso A, Tancredi A., Susigan R., *Un'analisi comparativa delle banche dati sulle 'partecipate locali'. Focus sui conti pubblici territoriali*, in Rapporto sulla Finanza Territoriale in Italia, Franco Angeli, Milano, 2015.
- Istat, *Le partecipate pubbliche in Italia – Report*, Novembre 2015.
- MEF - Dipartimento del Tesoro, *Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2013*, Dicembre 2015.
- MEF - *Ultimi dati sulle partecipazioni delle PA in Italia*, dicembre 2015.
- Regione Puglia, *Piano di razionalizzazione delle partecipate anni 2015-2017*. Relazione al piano operativo, marzo 2016.

## 4.

# Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato. Un focus sugli investimenti della Regione Puglia

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato in Italia; 3. Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato in Puglia; 4. Le spese per investimenti della Regione Puglia: un'analisi attraverso i rendiconti; 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

In Italia, la spesa pubblica per investimenti è molto diminuita negli ultimi anni, risultando, nel 2014, inferiore di circa 17,5 miliardi di euro rispetto a quella del 2009 e passando, in termini percentuali, dal 3,4% al 2,2% del PIL.

Nel 2015, tale tendenza si è sensibilmente invertita, visto che gli investimenti (ma soprattutto le altre spese in conto capitale)<sup>1</sup> hanno fatto registrare un lieve aumento legato però, come si dirà meglio più avanti, non a logiche strutturali, ma piuttosto a circostanze di tipo congiunturale.

Particolarmente critica pare la situazione del Mezzogiorno, rispetto al quale – come attestato dai Conti Pubblici Territoriali - la spesa in conto capitale ha completamente perso, negli anni più recenti, quel ruolo di strumento di riequilibrio rispetto ai divari territoriali che aveva in qualche modo mantenuto fino al 2000<sup>2</sup>.

Da molti anni, in particolare, l'attività infrastrutturale nel Mezzogiorno continua a limitarsi ad interventi di dimensione modesta, finanziati con stanziamenti - quasi esclusivamente pubblici - molto datati e non progressivamente integrati<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> E' opportuno precisare che, nel sistema di contabilità nazionale utilizzato dall'Istat, le spese in conto capitale sono classificate in: investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti e altre spese in conto capitale. Nel sistema dei Conti Pubblici Territoriali, invece, le spese in conto capitale si distinguono in: investimenti (beni e opere immobiliari, beni mobili e macchinari), trasferimenti in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessioni di crediti ecc., somme in conto capitale non attribuibili. Inoltre, sempre nei CPT, l'aggregato della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie è composto dalle seguenti voci: Totale spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie = (Beni immobili + Beni mobili) + trasferimenti in conto capitale a famiglie + trasferimenti in conto capitale a imprese private + Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche.

<sup>2</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 7.

<sup>3</sup> GARGANESE R., GRASSO A., PANARO A., CARRERAS C., *Una prospettiva funzionale per la macroregione del Mezzogiorno: logistica e trasporti*, in AA.VV., *La finanza territoriale in Italia, Rapporto 2015*, Franco Angeli 2015.





Ed infatti anche il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) 2016 conferma, sia per la sua interezza, sia con riferimento alle 25 opere infrastrutturali prioritarie<sup>4</sup>, una distribuzione territoriale a vantaggio del Centro-Nord (190,9 miliardi, pari al 68,4%, a fronte di un valore per il Mezzogiorno di 86,2 miliardi, pari al 30,9%)<sup>5</sup>.

In un simile contesto, il presente contributo, dopo aver inquadrato la più recente evoluzione delle spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato in Italia e in Puglia, presenta un approfondimento sulla spesa per investimenti della Regione Puglia, finalizzato ad indagarne la consistenza, le principali componenti e la classificazione settoriale.

## 2. Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato in Italia

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche segnala come, nel 2015, la spesa in conto capitale sia aumentata nel complesso del 10,7 per cento. Tale incremento risente dell'inclusione, tra le spese in conto capitale diverse dagli investimenti fissi lordi, degli arretrati pagati ai pensionati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale e delle risorse erogate dal Fondo di risoluzione nazionale a copertura delle perdite di quattro banche sottoposte a risoluzione lo scorso novembre<sup>6</sup>.

Gli investimenti fissi lordi, invece, sono rimasti sostanzialmente stabili, interrompendo il trend di forte contrazione che durava dal 2010.

Tab. 1 – Il Conto economico delle Amministrazioni Pubbliche.

| Conto Economico<br>Amministrazioni Pubbliche | milioni di € |        |        | % del PIL |      |      |
|--|--------------|--------|--------|-----------|------|------|
|  | 2013         | 2014   | 2015   | 2013      | 2014 | 2015 |
| Investimenti fissi lordi                     | 38.439       | 36.871 | 37.256 | 2,4       | 2,3  | 2,3  |
| Contributi agli investimenti                 | 13.977       | 13.170 | 15.684 | 0,9       | 0,8  | 1,0  |
| Altre spese in conto capitale                | 5.330        | 10.249 | 13.805 | 0,0       | 0,3  | 0,6  |
| Totale spese in conto capitale               | 57.746       | 60.290 | 66.745 | 3,6       | 3,7  | 4,1  |

Fonte: elaborazione IPRES su dati Istat 2016.

<sup>4</sup> L'allegato al Documento di economia e finanza 2015 ha individuato venticinque opere prioritarie del Programma delle infrastrutture strategiche. In tale documento è stato precisato che le opere prioritarie sono state selezionate a valle di un processo che, partendo dall'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto dei passeggeri e delle merci e della dotazione infrastrutturale italiana, identifica le linee strategiche nazionali in materia di trasporti. L'elenco delle venticinque opere prioritarie è stato recentemente confermato dall'allegato al Documento di economia e finanza 2016 denominato "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica".

<sup>5</sup> Anche guardando i cartogrammi allegati al PIS, è possibile cogliere l'evidente sperequazione territoriale delle opere prioritarie, che, per quanto riguarda il Mezzogiorno, comprendono essenzialmente: il completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e delle strade SS 106 Jonica e SS 131 Cagliari-Sassari, nonché gli itinerari ferroviari Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina ed alcuni interventi sulle città metropolitane di Napoli, Catania e Palermo.

<sup>6</sup> Al netto di queste voci e del credito di imposta in favore delle imprese per imposte anticipate, le uscite in conto capitale sarebbero cresciute del 7,2 per cento (a fronte di una contrazione del 2,5 per cento nel 2014). BANCA D'ITALIA (2016), Relazione Annuale, Roma, pag. 122.

Anche i più recenti dati dei Conti Pubblici Territoriali – riportati nella tavola seguente - confermano come, nel periodo 2007-2014, la spesa in conto capitale risulti sensibilmente aumentata, soprattutto per effetto degli andamenti riconducibili alle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni Centrali (AC) e delle concessioni di crediti alle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN).

Il trend degli investimenti è, invece, in netto calo (da 61 a 45 miliardi), con riduzioni molto drastiche per le Amministrazioni Locali (AL) (da 21 a 11 miliardi), ma anche per le Amministrazioni Regionali (AR) e le Imprese Pubbliche Locali (rispettivamente, da 6 a 4 e da 10 a 7 miliardi).

Da sottolineare come, sul trend estremamente positivo dei trasferimenti alle imprese, incida la notevole attività di incentivazione del comparto delle imprese pubbliche nazionali, connessa, soprattutto per il Mezzogiorno, al consistente aumento del valore degli incentivi erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) nel campo dell'energia rinnovabile<sup>7</sup>.

Tab. 2 – Le spese in conto capitale del SPA italiano per categoria economica e livello di governo – Anni 2007, 2014 (valori in milioni di euro).

|  | AC            |               | AL            |               | AR            |              | IPL           |               | IPN           |               | TOTALE         |                |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
|  | 2007          | 2014          | 2007          | 2014          | 2007          | 2014         | 2007          | 2014          | 2007          | 2014          | 2007           | 2014           |
| Investimenti                             | 6.909         | 6.340         | 21.079        | 11.971        | 6.471         | 4.392        | 10.411        | 7.090         | 16.653        | 15.435        | 61.523         | 45.228         |
| Trasferimenti in conto capitale          | 6.983         | 6.361         | 2.555         | 1.078         | 5.371         | 2.788        | 470           | 333           | 3.359         | 13.971        | 18.738         | 24.531         |
| Partecipazioni azionarie e conferimenti  | 24.514        | 34.640        | 659           | 385           | 185           | 186          | 835           | 801           | 4.683         | 889           | 30.876         | 36.901         |
| Concessioni di crediti, etc.             | 7.384         | 6.477         | 3.198         | 573           | 384           | 441          | 2.949         | 1.666         | 7.026         | 27.839        | 20.941         | 36.995         |
| Somme in conto capitale non attribuibili | 10            | 74            | 15            | 41            | 731           | 257          | 730           | 700           | 133           | 29            | 1.619          | 1.100          |
| <b>TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>    | <b>45.800</b> | <b>53.892</b> | <b>27.507</b> | <b>14.048</b> | <b>13.143</b> | <b>8.063</b> | <b>15.394</b> | <b>10.589</b> | <b>31.853</b> | <b>58.163</b> | <b>133.697</b> | <b>144.755</b> |

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

Entrando nel merito del dettaglio regionale della spesa in conto capitale del SPA per livello di governo, si osserva, nella gran parte dei casi, un andamento negativo. Le regioni che, al contrario, hanno un trend positivo, lo devono essenzialmente alla crescita dei trasferimenti e delle concessioni di crediti riferibili alle AC e alle IPN.

In tal senso, tra gli elementi più significativi devono richiamarsi le agevolazioni statali erogate sotto forma di crediti d'imposta per il finanziamento delle zone franche urbane e per gli interventi nelle aree svantaggiate, ma soprattutto - come già accennato - gli ingenti incentivi stanziati dalle IPN e in particolare dal GSE per la costruzione di impianti fotovoltaici di media/grossa potenza, in Puglia, Campania e Sicilia e, nel Centro-Nord, in Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Lazio<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 8.

<sup>8</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 12.

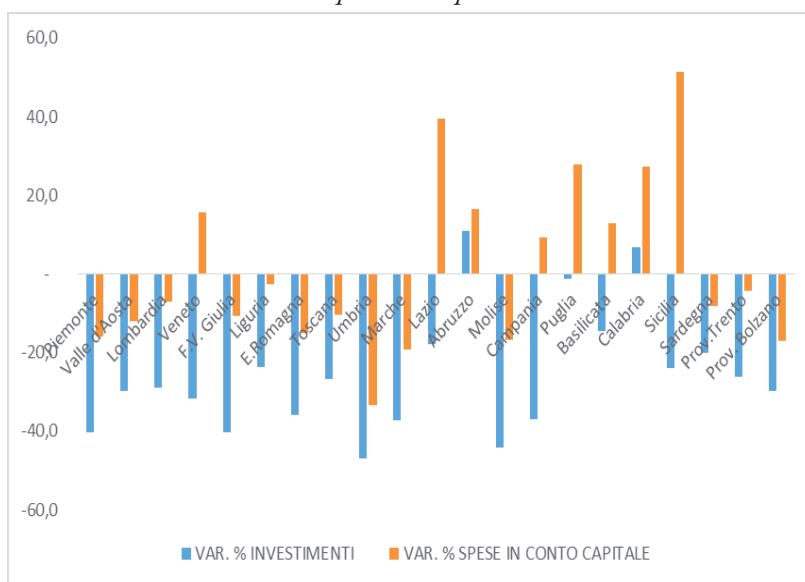


Con riferimento agli investimenti diretti, ovvero a quella componente della spesa in conto capitale potenzialmente in grado di produrre il maggiore e più immediato impatto di crescita, tra il 2007 ed il 2014 si registra una contrazione nella quasi totalità delle regioni italiane, con le sole eccezioni dell'Abruzzo, per via della prosecuzione dell'erogazione dei fondi per la ricostruzione post-terremoto, e della Calabria, grazie ad un significativo incremento degli investimenti riconducibili alle AC<sup>9</sup>.

Rispetto ai singoli livelli di governo, si registra in tutte le regioni (con la sola eccezione dell'Abruzzo per i motivi già richiamati), una netta contrazione degli investimenti delle AL, in primo luogo riconducibile all'inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità interno, che hanno rappresentato, per molti anni, un limite notevole per la programmazione e la realizzazione di investimenti da parte di molte Amministrazioni locali. Altri fattori hanno contribuito a ridurre, negli ultimi anni, il complesso delle risorse destinate allo sviluppo (su tutti: la flessione complessiva delle fonti di finanziamento, i tagli lineari alla spesa e la necessità di reperire coperture finanziarie per finalità diverse dalla spesa per investimenti, il restringersi dei margini di flessibilità nei bilanci delle amministrazioni centrali e locali)<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda le variazioni positive delle spese in conto capitale si sottolinea come, soprattutto per le Regioni del Mezzogiorno, le stesse siano anche imputabili all'andamento della programmazione comunitaria, che, nel 2014, vedeva le Regioni massimamente impegnate nelle attività di chiusura del ciclo 2007-2013.

Fig. 1 – Variazione % investimenti e spese in c/capitale – Anni 2014-2007.



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

<sup>9</sup> Rilevano, a tal fine, gli ingenti investimenti effettuati dall'Anas (Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e nuova Statale 106 Jonica), che, pur avendo caratteristica di impresa pubblica, rientra, nell'universo CPT, nella PA, in coerenza con il settore S13 dell'Istat.

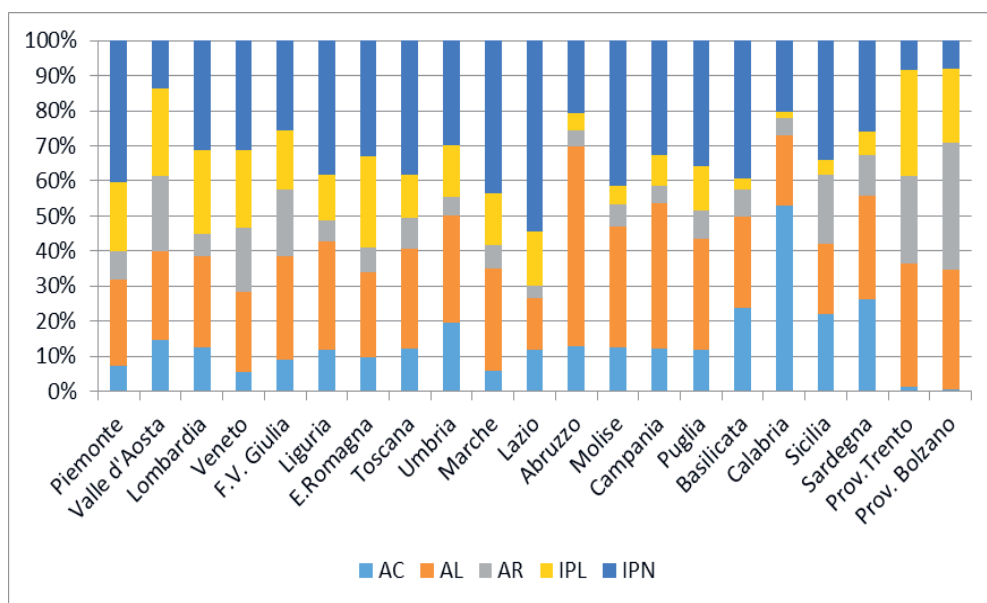
<sup>10</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 7.

La composizione degli investimenti per livello di governo nelle regioni italiane appare piuttosto disomogenea, con un'incidenza particolarmente significativa delle IPN in Lazio, Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Molise e Basilicata.

Per le motivazioni già richiamate, spiccano i ruoli delle AC in Calabria e delle AL in Abruzzo, mentre l'incidenza delle AR è più elevata nelle regioni a statuto speciale e nel Veneto.

Infine, il peso percentuale delle IPL, minimo in alcune regioni come la Calabria e la Basilicata, è particolarmente significativo nelle regioni a statuto speciale, in Emilia Romagna ed in Lombardia.

Fig. 2 – Composizione per livello di governo degli investimenti nelle regioni italiane – Anno 2014.



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

Per l'anno 2015, i dati ricostruiti attraverso le stime dell'indicatore anticipatore<sup>11</sup> - anche se con esclusivo riferimento alla PA - segnalano, in coerenza con i documenti programmatici nazionali, una ripresa degli investimenti pubblici, fortemente sostenuta,

<sup>11</sup> L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli si veda la nota metodologica dei CPT sul sito: [www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it).

Si sottolinea come il trend evidenziato dall'indicatore anticipatore per l'anno 2015 sia, peraltro, confermato dall'andamento dei dati SIOPE.



soprattutto nel Mezzogiorno, dalla spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013<sup>12</sup>.

In questo quadro, l'auspicio è quello che la lieve inversione di tendenza che sembra essersi registrata nell'anno 2015 possa consolidarsi, per effetto, da un lato, del sostanziale superamento - attraverso la regola del pareggio di bilancio - dei vincoli del Patto di stabilità<sup>13</sup> e, d'altro lato, delle misure volte a migliorare il cosiddetto 'clima di investimento' messe in campo dal Documento di Economia e Finanza 2016<sup>14</sup>.

Rispetto al Mezzogiorno, c'è da dire che, in un Paese, come il nostro, caratterizzato da un così forte divario territoriale di sviluppo, ci si aspetterebbe che gli investimenti fossero distribuiti in una maniera tale da contribuire, con il loro impatto, alla necessaria azione di perequazione economica e sociale.

In effetti, l'obiettivo, riportato nei documenti nazionali di programmazione economica e finanziaria, di destinare al Mezzogiorno d'Italia almeno il 45% della spesa pubblica in conto capitale del Paese, non è mai stato rispettato, visto che la soglia reale, negli ultimi quindici anni, è sempre oscillata intorno ad un valore pari al massimo al 35% (30% per gli investimenti).

Se poi si entra nel merito delle Imprese Pubbliche Nazionali, deve osservarsi come, nonostante l'impegno di molte IPN che negli anni hanno mantenuto quote di investimento nel Mezzogiorno pari o anche superiori alla soglia del 45%, molte imprese pubbliche nazionali destinano al Sud quote decisamente inferiori, sostanzialmente negando il proprio contributo all'unificazione economica del Paese.

Emblematico è, da questo punto di vista, il caso delle Ferrovie dello Stato che, tra il 2011 ed il 2014, hanno ridotto del 34% il proprio impegno nel Mezzogiorno (soprattutto in Sicilia, Calabria e Campania), diminuendo gli investimenti sia nella rete convenzionale che in quella Alta Velocità/Capacità, ed hanno - al contrario - incrementato la propria spesa nel Centro-Nord del Paese, ed in particolare in Lombardia<sup>15</sup>.

---

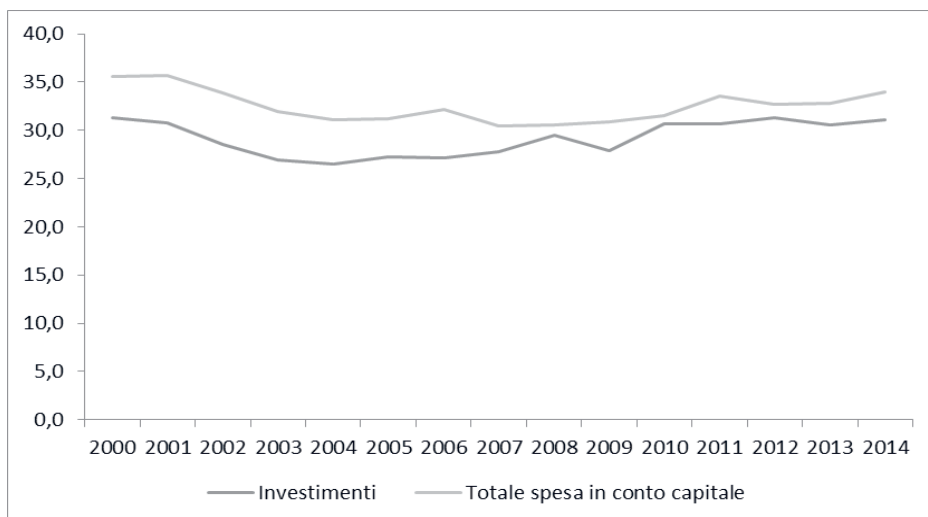
<sup>12</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 - Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 10.

<sup>13</sup> L'entrata in vigore, a partire dall'anno in corso, della regola del pareggio di bilancio va, infatti, in direzione del superamento dei vincoli del patto di stabilità, ricercando una maggiore armonia tra l'esigenza di conseguire una sana gestione delle finanze pubbliche locali e la necessità di concedere spazi finanziari sufficienti a realizzare investimenti pubblici, in coerenza con le innovazioni introdotte in materia di armonizzazione contabile. AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 - Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 20.

<sup>14</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Documento di Economia e Finanza 2016. Per stimolare un'accelerazione degli investimenti privati e pubblici la legge di stabilità 2016 ha messo in campo risorse significative, cui si associa la richiesta di utilizzo della clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'Unione Europea. Particolare rilevanza hanno l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19. A queste risorse il Governo affianca misure in grado di migliorare ulteriormente il 'clima d'investimento' in Italia, segnatamente nelle aree degli strumenti di finanziamento, dell'efficienza della P.A. e della giustizia civile, della coesione territoriale.

<sup>15</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 - Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 21.

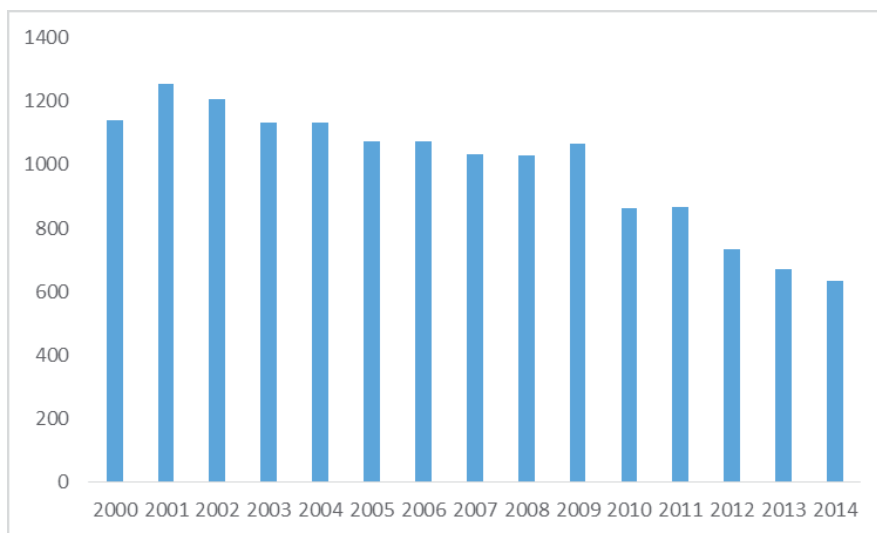
Fig. 3 – La spesa pubblica in conto capitale del SPA nel Mezzogiorno – Anni 2000-2014 (valori percentuali).



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

Anche limitando l'analisi al settore della PA (ed escludendo quindi sia le IPN che le IPL), l'andamento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno evidenzia un trend in drastico calo, con un dato pro-capite pari, nel 2014, a 631,37 euro (-6,6% rispetto all'anno precedente) che raggiunge il punto minimo dell'intera serie storica a partire dal 2000.

Fig. 4 – La spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno – PA – Anni 2000-2014 (valori in euro pro capite costanti).



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.



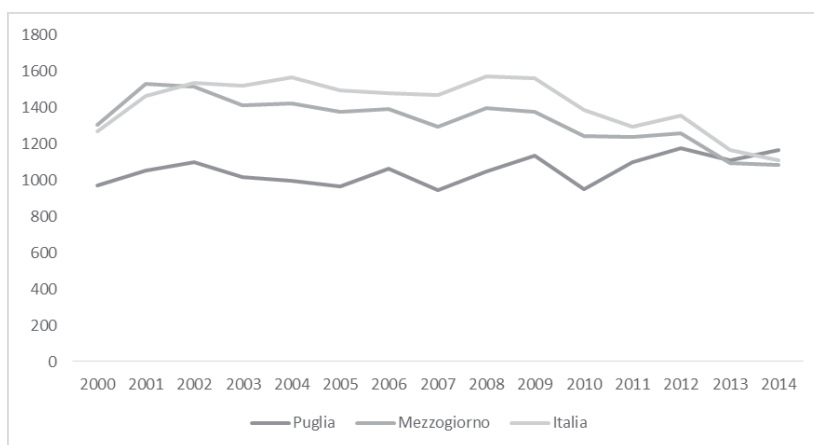
### 3. Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato in Puglia

Nel 2014, la spesa pubblica in conto capitale del SPA in Puglia è stata pari, in termini reali, a € 1.166,03 euro pro-capite, con un aumento del 5% rispetto al 2013 e del 20,1% rispetto al 2000.

L'andamento del trend pugliese risulta, per il periodo 2000-2010, piuttosto simile a quello del Mezzogiorno e dell'Italia nel suo complesso. A partire dal 2011, invece, il dato pugliese ha fatto registrare un trend in crescita che lo ha portato a superare, in termini di spesa in conto capitale pro-capite, prima - nel 2013 - il valore meridionale e poi - nel 2014 - anche quello nazionale.

Da sottolineare, inoltre, come l'incidenza della spesa in conto capitale sul PIL risulti in Puglia, nella media del periodo 2000-2014, pari al 6%, ovvero superiore al valore del Centro-Nord (4,6%), e inferiore a quello del Mezzogiorno (7,1%)<sup>16</sup>.

Fig. 5 – La spesa in conto capitale del SPA al netto delle partite finanziarie in Puglia, nel Mezzogiorno e in Italia – Anni 2000-2014 (valori in euro pro capite costanti).



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

Rispetto alla composizione della spesa in conto capitale, nel 2014 in Puglia il 42,8% della spesa in conto capitale è stata riconducibile ad investimenti, a fronte di una media dei tre anni precedenti pari al 51,1%; specularmente, nello stesso periodo, è cresciuta l'incidenza percentuale dei trasferimenti (dal 48,9% al 57,2%). La stessa dinamica si osserva anche nelle altre due ripartizioni territoriali, che tuttavia fanno registrare percentuali di investimenti più elevate (66,6% al Centro-Nord e 58,4% nel Mezzogiorno).

La più elevata incidenza dei trasferimenti in Puglia, rispetto alle altre ripartizioni territoriali, è spiegabile con il più volte richiamato trend – marcatamente positivo – che, soprattutto a partire dal 2010, ha caratterizzato in Puglia il comparto dei trasferimenti, per effetto degli incentivi erogati dal GSE nel campo dell'energia rinnovabile<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), La spesa pubblica in conto capitale nelle Regioni italiane, Temi CPT, n. 2/2016, pag. 103.

<sup>17</sup> Per quantificare tale fenomeno, è sufficiente richiamare il dato dei 'Contributi per incentivazione del fotovoltaico' erogati dal GSE, che, con una crescita costante, sono passati dai 112 mila euro

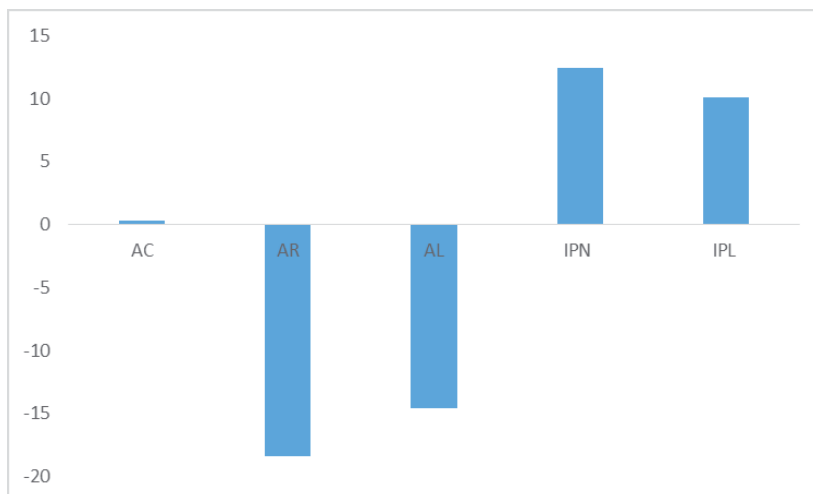
Tab. 3 – La composizione della spesa in conto capitale in Puglia, nel Mezzogiorno e nel Centro Nord (anni 2011-2013, 2014); euro pro capite e valori percentuali.

|                          | Puglia             |              | Mezzogiorno        |              | Centro-Nord        |              |
|--------------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
|                          | Media<br>2011-2013 | Anno<br>2014 | Media<br>2011-2013 | Anno<br>2014 | Media<br>2011-2013 | Anno<br>2014 |
| Euro pro capite costanti |                    |              |                    |              |                    |              |
| totale                   | 1.128,74           | 1.166,03     | 1.214,29           | 1.097,09     | 1.303,01           | 1.115,69     |
| per investimenti         | 577,01             | 499,39       | 793,9              | 641,23       | 941,69             | 742,97       |
| per trasferimenti        | 551,73             | 666,64       | 420,4              | 455,85       | 361,32             | 372,72       |
| Valori percentuali       |                    |              |                    |              |                    |              |
| totale                   | 100,0              | 100,0        | 100,0              | 100,0        | 100,0              | 100,0        |
| per investimenti         | 51,1               | 42,8         | 65,4               | 58,4         | 72,3               | 66,6         |
| per trasferimenti        | 48,9               | 57,2         | 34,6               | 41,6         | 27,7               | 33,4         |

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

La dinamica della spesa in conto capitale del SPA pugliese per soggetto erogatore conferma in linea generale i trend già evidenziati con riferimento al contesto nazionale, con tassi di variazione percentuale tra il 2014 e la media dei tre anni precedenti negativi per le AR (-18,4%) e per le AL (-14,6%). Variazioni positive fanno invece registrare le IPN (12,4%) e le IPL (10,1%), mentre le AC restano sostanzialmente stabili (0,3%).

Fig. 6 – La spesa in clc del SPA al netto delle partite finanziarie in Puglia per soggetto erogatore – Anno 2014 (tassi di variazione percentuale rispetto alla media 2011-2013).



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

del 2008 ai 6,3 miliardi del 2014. AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 21.



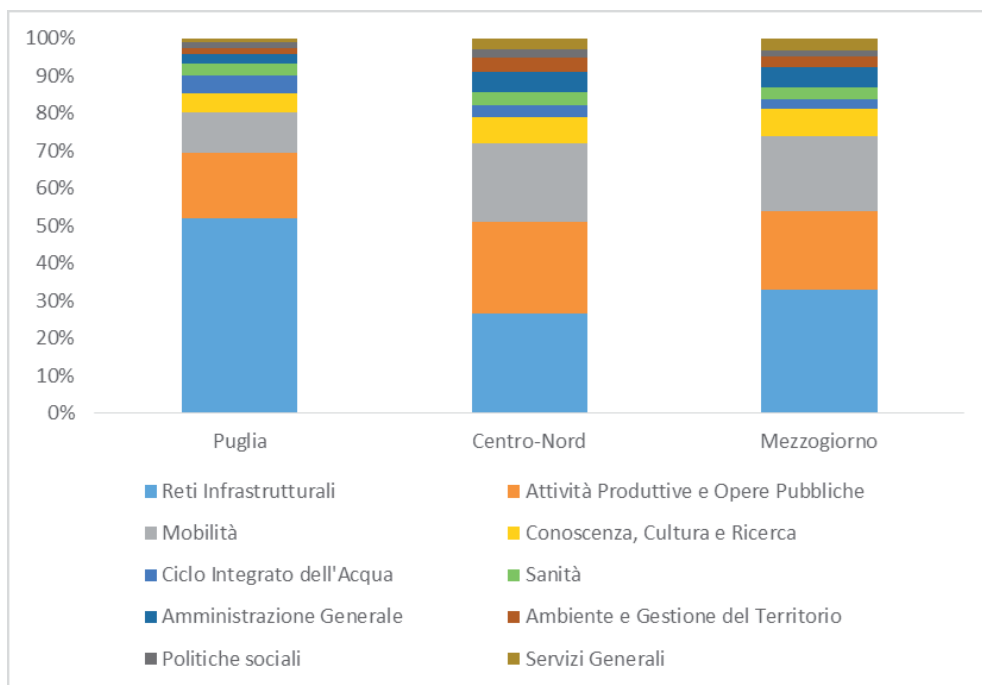


La ripartizione percentuale tra macro-settori della spesa in conto capitale in Puglia nel periodo 2012-2014 evidenzia una netta prevalenza del comparto 'reti infrastrutturali' (comprensivo dei settori telecomunicazioni ed energia), cui fa capo il 52% del totale della spesa, percentuale decisamente più elevata di quelle registrate nel Centro-Nord (26,7%) e nel Mezzogiorno (33%).

In particolare, è la componente Energia ad essere trainante per l'intero macro-settore, in virtù del già richiamato notevole incremento degli incentivi erogati dal GSE nel campo dell'energia rinnovabile (ed in particolare di quella derivante da impianti fotovoltaici).

Il secondo settore d'intervento, in Puglia come anche nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, è quello delle attività produttive e delle opere pubbliche; segue la mobilità, alla quale è tuttavia destinata in Puglia una percentuale di spesa (10,7%) molto più bassa rispetto alle altre due ripartizioni (20,9% nel Centro-Nord e 20,2% nel Mezzogiorno).

Fig. 7 – La ripartizione percentuale tra macro-settori della spesa in c/c in Puglia, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (media 2012-2014, valori percentuali).



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016.

#### 4. Le spese per investimenti della Regione Puglia: un'analisi attraverso i rendiconti

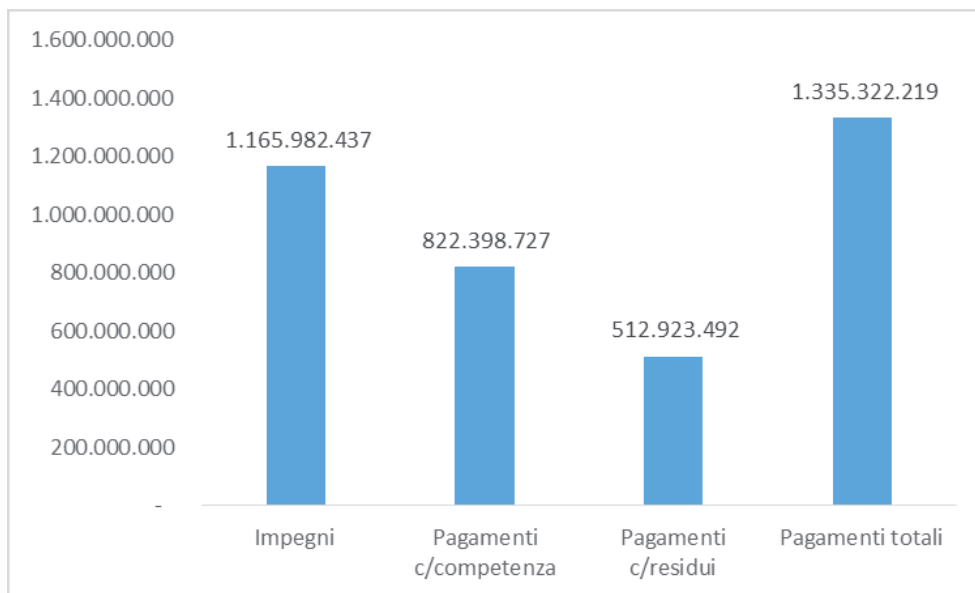
Le elaborazioni dei rendiconti regionali operate dalla Corte dei Conti nella più recente relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni confermano, per la Regione Puglia, il trend già evidenziato, con riferimento all'intero comparto del SPA, dai Conti Pubblici Territoriali, con un valore pugliese di spesa in conto capitale pro-capite che, nell'anno 2014, per la prima volta, supera il dato nazionale.

Sulla crescita degli impegni di spesa in conto capitale pro-capite della Regione Puglia (dai 76 euro del 2012 ai 396 euro del 2014), come anche sul simile trend fatto registrare dall'intero Mezzogiorno, hanno certamente inciso le accelerazioni della spesa relative alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013.

Con riferimento all'anno 2015, il rendiconto della Regione Puglia attesta 1,165 miliardi di impegni di spesa in conto capitale, a fronte di 1,335 miliardi di pagamenti (822 milioni in conto competenza e 512 milioni in conto residui).

Si tratta, per più del 90%, di impegni relativi al cosiddetto 'bilancio vincolato', visto che al bilancio autonomo della Regione sono riferibili impegni per un valore pari esclusivamente a 115 milioni circa<sup>18</sup>.

Fig. 8 – Regione Puglia - impegni e pagamenti di spesa in conto capitale nel rendiconto 2015.

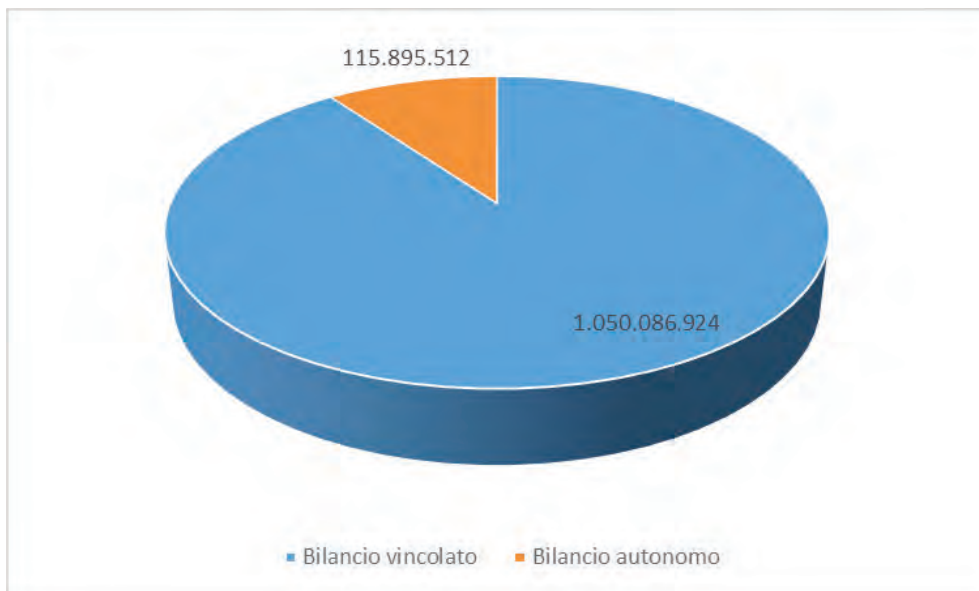


Fonte: elaborazione IPRES su rendiconto 2015 Regione Puglia.

<sup>18</sup> Peraltro, sui 115.895.512 euro di bilancio autonomo, ben 80.365.230,89 euro sono relativi a cofinanziamenti di progettualità insistenti su varie tipologie di programmazioni comunitarie, nazionali o regionali.



Fig. 9 – Regione Puglia - Distribuzione impegni di spese in conto capitale tra bilancio autonomo e vincolato nel rendiconto 2015.



Fonte: elaborazione IPRES su rendiconto 2015 Regione Puglia.

La riclassificazione per missioni degli impegni di spesa in conto capitale consente di individuare – con riferimento sia al bilancio totale che a quello autonomo – i principali settori nei quali si concentrano gli investimenti dell'Amministrazione regionale.

Se, come emerso dalla lettura dei Conti Pubblici Territoriali, per l'intero SPA regionale i principali settori della spesa in conto capitale sono le reti infrastrutturali (ed in particolar modo l'energia), le attività produttive e le opere pubbliche e la mobilità, i settori in cui maggiormente si concentrano le spese in conto capitale del rendiconto 2015 della Regione Puglia sono: la tutela del territorio e dell'ambiente, lo sviluppo economico e la competitività e i trasporti, per il bilancio totale, cui si aggiungono – per il bilancio autonomo – l'assetto del territorio e l'edilizia abitativa, la tutela della salute e l'agricoltura.

Tab. 4 – Riclassificazione per missioni degli impegni di spesa in conto capitale nel rendiconto 2015.

|  | Bilancio totale<br>(autonomo più vincolato) |      | Bilancio autonomo |      |
|--|---|------|-------------------|------|
|  |   |      |                   |      |
| Missione 01 - Servizi istituzionali, generali e di gestione                | 18.859.500                                  | 1,6  | 5.021.655         | 4,3  |
| Missione 04 - Istruzione e diritto allo studio                             | 11.711.889                                  | 1,0  | 1.198.301         | 1,0  |
| Missione 05 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali        | 52.228.726                                  | 4,5  | 523.189           | 0,5  |
| Missione 06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero                    | 1.626.385                                   | 0,1  | 466.741           | 0,4  |
| Missione 07 - Turismo  | 11.305.034                                  | 1,0  | 30.731            | 0,0  |
| Missione 08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa                 | 94.947.973                                  | 8,1  | 22.591.957        | 19,5 |
| Missione 09 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente | 263.381.112                                 | 22,6 | 25.039.952        | 21,6 |
| Missione 10 - Trasporti e diritto alla mobilità                            | 189.323.291                                 | 16,2 | 7.765.067         | 6,7  |
| Missione 11 - Soccorso civile  | 12.366.173                                  | 1,1  | 2.737.950         | 2,4  |
| Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia                | 55.146.105                                  | 4,7  | -                 | 0,0  |
| Missione 13 - Tutela della salute  | 82.450.576                                  | 7,1  | 18.104.444        | 15,6 |
| Missione 14 - Sviluppo economico e competitività                           | 237.198.909                                 | 20,3 | 11.488.779        | 9,9  |
| Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca                | 94.393.813                                  | 8,1  | 20.439.930        | 17,6 |
| Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche           | 18.107.011                                  | 1,6  | 428.691           | 0,4  |
| Missione 19 - Relazioni internazionali                                     | 22.935.940                                  | 2,0  | 58.125            | 0,1  |
|  | 1.165.982.437                               | 100  | 115.895.512       | 100  |

Fonte: elaborazione IPRES su rendiconto 2015 Regione Puglia.

Nella tavola seguente si riporta inoltre, per le missioni cui sono destinate - sia in relazione al bilancio totale che a quello autonomo - le risorse più significative, il dettaglio dell'articolazione per programmi.



Tab. 5 – I più significativi settori di spesa in conto capitale del bilancio totale (vincolato+autonomo) e del bilancio autonomo.

| Missioni  | Programmi   | Bilancio totale<br>(autonomo più<br>vincolato) | Bilancio<br>autonomo |
|---|---|--|----------------------|
| Missione 08 -<br>Aspetto del<br>territorio ed<br>edilizia<br>abitativa                    | Programma 01 - Urbanistica e assetto del territorio   | 660.147  | 598.172              |
|   | Programma 02 - Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare                     | 26.893.899                                     | 8.213.102            |
|   | Programma 03 - Politica regionale unitaria per l'assetto del territorio e l'edilizia abitativa                    | 67.393.927                                     | 13.780.682           |
|   | <b>TOTALE</b>   | <b>94.947.973</b>                              | <b>22.591.957</b>    |
| Missione 09 -<br>Sviluppo<br>sostenibile e<br>tutela del<br>territorio e<br>dell'ambiente | Programma 01 - Difesa del suolo   | 6.354.981                                      | -                    |
|   | Programma 02 - Tutela, valorizzazione e recupero ambientale   | 30.015   | 30.015               |
|   | Programma 04 - Servizio idrico integrato  | 71.960   | 20.000               |
|   | Programma 08 - Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento  | 987.570  | 600.668              |
|   | Programma 09 - Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente | 255.936.586                                    | 24.389.270           |
| <b>TOTALE</b>   | <b>263.381.112</b>  | <b>25.039.952</b>                              |                      |
| Missione 10 -<br>Trasporti e<br>diritto alla<br>mobilità                                  | Programma 01 - Trasporto ferroviario  | 3.770.700                                      | -                    |
|   | Programma 02 - Trasporto pubblico locale  | 1.319.214                                      | -                    |
|   | Programma 03 - Trasporto per vie d'acqua  | 512.075  | 4.075                |
|   | Programma 05 - Viabilità e infrastrutture stradali  | 13.657.554                                     | -                    |
|   | Programma 06 - Politica regionale unitaria per i trasporti e il diritto alla mobilità                             | 170.063.749                                    | 7.760.992            |
| <b>TOTALE</b>   | <b>189.323.291</b>  | <b>7.765.067</b>                               |                      |
| Missione 13 -<br>Tutela della<br>salute   | Programma 04 - Servizio sanitario regionale - ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi        | 330.949  | 330.949              |
|   | Programma 05 - Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari   | 38.282.874                                     | 14.780.083           |
|   | Programma 07 - Ulteriori spese in materia sanitaria   | 932.579  | -                    |
|   | Programma 08 - Politica regionale unitaria per la tutela della salute   | 42.904.175                                     | 2.993.413            |
| <b>TOTALE</b>   | <b>82.450.576</b>   | <b>18.104.444</b>                              |                      |
| Missione 14 -<br>Sviluppo<br>economico e<br>competitività                                 | Programma 01 - Industria PMI e Artigianato  | 15.358.145                                     | 0                    |
|   | Programma 02 - Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori   | 4.129.037                                      | 0                    |
|   | Programma 03 - Ricerca e innovazione  | 1.332.213                                      | 0                    |
|   | Programma 05 - Politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività                           | 216.379.513                                    | 11.488.779           |
| <b>TOTALE</b>   | <b>237.198.909</b>  | <b>11.488.779</b>                              |                      |
| Missione 16 -<br>Agricoltura,<br>politiche<br>agroalimentari<br>e pesca                   | Programma 01 - Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare   | 37.191.242                                     | 3.020.306            |
|   | Programma 02 - Caccia e pesca   | 34.000   | -                    |
|   | Programma 03 - Politica regionale unitaria per l'agricoltura, i sistemi agroalimentari, la caccia e la pesca      | 57.168.571                                     | 17.419.624           |
| <b>TOTALE</b>   | <b>94.393.813</b>   | <b>20.439.930</b>                              |                      |

Fonte: elaborazione IPRES su rendiconto 2015 Regione Puglia.

Con riferimento al bilancio totale, nell'ambito degli interventi ambientali di cui alla missione 9 – programma 9, i più consistenti impegni hanno riguardato alcune spese per l'attuazione dell'Asse II del PO 2007-2013 ed in particolare le seguenti linee di intervento:

- 2.1 interventi per la tutela, l'uso sostenibile e il risparmio delle risorse idriche (€ 56.774.645,67);
- 2.5 interventi per il miglioramento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti e di bonifica di siti inquinati (€ 36.601.916,87);
- 2.3 interventi di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e di protezione del rischio idraulico, idrogeologico e sismico e di erosione delle coste (€ 35.336.931,45).

Rispetto alla Politica regionale unitaria per i trasporti e il diritto alla mobilità (programma 6 della missione 10), invece, gli interventi più significativi sono stati i seguenti:

- PO FESR 2007-2013. Spese per attuazione asse V linea di intervento 5.4 - Adeguamento e potenziamento delle ferrovie locali (€ 79.651.988,43);
- Accordo di programma quadro - trasporti e viabilità del 31/03/2003. Cofinanziamento regionale asse VI PO FESR 2007-2013 (€ 41.140.060,13);
- PO FESR 2007-2013. Spese per attuazione asse V linea di intervento 5.1 - Consolidamento e rafforzamento dei nodi portuali (€ 13.587.421,56).

Nell'ambito della politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività (programma 5 della missione 14), le maggiori risorse sono state destinate a:

- PO FESR 2007-2013. Spese per attuazione asse VI linea di intervento 6.1 - interventi per la competitività delle imprese (€ 54.161.733,50);
- PO FESR 2007-2013. Spese per attuazione asse VI linea di intervento 6.2 - iniziative per le infrastrutture di supporto agli insediamenti produttivi (€ 29.455.072,93);
- Spese per il finanziamento degli interventi agevolati nel settore industria e industria energetica di cui alla LR 10/2004 (€ 24.448.059,23).

Nell'ambito del bilancio autonomo, gli interventi più significativi, tutti comunque caratterizzati da dotazioni finanziarie ben inferiori rispetto a quelle appena considerate, sono invece i seguenti:

- programma 3 della missione 8 - Politica regionale unitaria per l'assetto del territorio e l'edilizia abitativa: quota regionale per l'attuazione della misura 5.1 - recupero e riqualificazione dei sistemi urbani del POR 2000-2006 (€ 13.780.682,44);
- programma 9 della missione 9 - Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente: PO FESR 2007-2013; spese per attuazione asse II uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali ed energetiche per lo sviluppo (€19.576.577,80);
- programma 5 della missione 13 - Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari: spesa per interventi di sistemazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico regionale (€ 12.280.082,82);
- programma 3 della missione 16 - Politica regionale unitaria per l'agricoltura, i sistemi agroalimentari, la caccia e la pesca: quota regionale per l'attuazione del programma di sviluppo rurale (FEASR) della Regione Puglia per il periodo di programmazione 2007-2013 (€12.000.000,00).



Per poter indagare la dinamica delle principali componenti di spesa in conto capitale, è inoltre possibile fare riferimento alla riclassificazione dei pagamenti da rendiconto in funzione delle codifiche SIOPE<sup>19</sup>.

Come desumibile dalla tavola che segue, il progressivo ‘spacchettamento’ dei capitoli del rendiconto della Regione Puglia, operato nell’ambito del processo di implementazione della riforma sull’armonizzazione contabile, ha portato, nel corso del triennio 2013-2015, a ridurre in maniera significativa gli scostamenti esistenti tra l’imputazione dei capitoli di spesa corrente ed in conto capitale nelle due codifiche del rendiconto e del SIOPE.

Tab. 6 – I pagamenti in conto capitale – Anni 2013-2015.

| Pagamenti in conto capitale   | 2013          | 2014          | 2015          |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Mandati totali (in c/competenza e in c/residui) spesa in conto capitale | 1.312.754.404 | 1.417.559.928 | 1.335.322.219 |
| di cui con codifica SIOPE da spesa in c/capitale                        | 1.235.342.618 | 1.359.732.381 | 1.320.992.959 |

Fonte: elaborazione IPRES su rendiconti 2013-2015 Regione Puglia.

La riclassificazione per codifica Siope mostra come, nel triennio 2013-2015, la quasi totalità dei pagamenti relativi alla spesa in conto capitale sia riconducibile a trasferimenti (in media il 95,2%), mentre gli investimenti diretti pesano per l’1,8% e le altre spese in conto capitale per il 3%.

<sup>19</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d’Italia e l’ISTAT, in attuazione dall’articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall’articolo 14, commi dal 6 all’11, della legge n. 196 del 2009. Il SIOPE risponde all’esigenza di:

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

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

Tab. 7 – I pagamenti di spesa in conto capitale con codifica Siope – Anni 2013-2015.

| Codifica Siope  | 2013              | 2014              | 2015              |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| Terreni   | -                 | 394.163           | 30.015            |
| Vie di Comunicazione  | 244.895           | 4.951.726         | 49.468            |
| Infrastrutture idrauliche   | 1.542.479         | 414.387           | 410.104           |
| Infrastrutture portuali e aeroportuali  | 1.309.335         | 446.794           | 320.712           |
| Infrastrutture scolastiche  | -                 | -                 | 241.815           |
| Infrastrutture telematiche  | 109.776           | 1.124.097         | 1.758.965         |
| Altre infrastrutture  | 487.600           | 106.826           | 50.914            |
| Opere per la sistemazione del suolo   | 20.758            | 16.923            | 165.828           |
| Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo                     | 16.956.400        | 4.139.459         | 9.589.014         |
| Opere destinate al culto  | -                 | 51.120            | -                 |
| Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico                     | 287.429           | 654.667           | 4.000             |
| Hardware  | 24.055            | 3.159             | 307.166           |
| Acquisizione o realizzazione software   | 2.432.174         | 2.075.915         | 1.344.734         |
| Mezzi di trasporto  | 30.000            | 67.113            | 451.433           |
| Mobili, macchinari e attrezzature   | -                 | 33.648            | 6.749             |
| Mobili e arredi   | -                 | -                 | 13.490            |
| Impianti e attrezzature   | -                 | 774.627           | 2.504.929         |
| Materiale bibliografico   | -                 | 60.000            | 16.000            |
| Altri beni materiali  | -                 | -                 | 352.095           |
| Beni immateriali  | 12.324.632        | -                 | 787.096           |
| <b>sub-totale Investimenti</b>  | <b>35.769.534</b> | <b>15.314.623</b> | <b>18.404.530</b> |
| Trasferimenti in conto capitale a Stato   | 2.084.975         | 22.984.197        | 41.455.364        |
| Trasferimenti in conto capitale a altri Enti dell'Amministrazione Centrale        | 200.199.420       | 44.210.600        | 9.120.892         |
| Trasferimenti in conto capitale ad Enti di ricerca delle Amministrazioni Centrali | 4.242.329         | 993.227           | 974.992           |
| Trasferimenti in conto capitale ad altre Regioni e Province Autonome              | 1.100             | 83.677            | 165.613           |
| Trasferimenti in conto capitale a Province  | 48.681.845        | 55.920.427        | 49.211.752        |
| Trasferimenti in conto capitale a Città metropolitane                             | 19.528            | -                 | 3.809.416         |
| Trasferimenti in conto capitale a Comuni  | 250.103.862       | 216.916.938       | 407.219.807       |
| Trasferimenti in conto capitale a Unioni di comuni                                | 3.071.566         | 5.466.259         | 3.566.299         |
| Trasferimenti in conto capitale a Comunità montane                                | 380.611           | 856.003           | 608.811           |
| Trasferimenti in conto capitale ad Aziende sanitarie                              | 41.424.792        | 341.666.787       | 91.596.343        |
| Trasferimenti in conto capitale ad Aziende ospedaliere                            | 17.353.918        | 32.371.760        | 8.281.506         |
| Trasferimenti in conto capitale a IRCCS pubblici                                  | 610.649           | 970.894           | 125.925           |





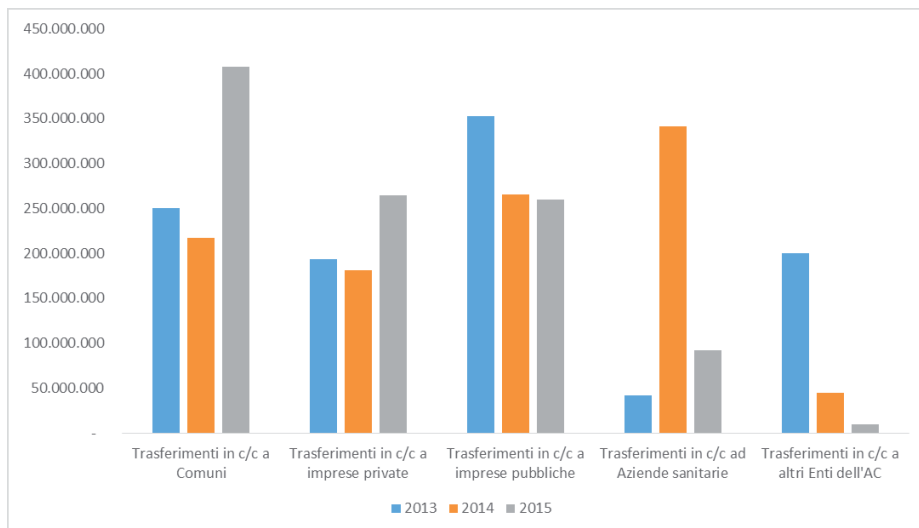
|   |                      |                      |                      |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Trasferimenti in conto capitale a Enti di ricerca delle Amministrazioni locali  | 5.809                | -                    | 180.500              |
| Trasferimenti in conto capitale a Camere di Commercio   | 537.000              | 402.750              | 2.096.776            |
| Trasferimenti in conto capitale a Autorità portuali   | 3.880.499            | 766.674              | 303.214              |
| Trasferimenti in conto capitale ad Aziende di promozione turistica  | -                    | 983.448              | 1.250.388            |
| Trasferimenti in conto capitale a Università  | 13.375.741           | 4.998.548            | 36.600.875           |
| Trasferimenti in conto capitale a Enti Parco Nazionali  | 745.335              | 126.208              | 2.986.839            |
| Trasferimenti in conto capitale a ARPA  | 330.566              | 1.943.800            | 1.328.951            |
| Trasferimenti in conto capitale a Enti e agenzie regionali  | 36.093.897           | 31.075.724           | 43.788.571           |
| Trasferimenti in conto capitale ad Organismi regionali interni  | -                    | -                    | 7.169                |
| Trasferimenti in conto capitale ad altri Enti delle Amministrazioni locali  | 7.970.482            | 7.739.497            | 43.291.522           |
| Trasferimenti in conto capitale a Policlinici Universitari  | -                    | -                    | 36.901               |
| Trasferimenti in conto capitale ad altre istituzioni estere   | 56.664               | 194.194              | 200.000              |
| Trasferimenti in conto capitale a soggetti esteri privati   | -                    | -                    | 10.000               |
| Trasferimenti in conto capitale ad imprese private (escluse le imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali) | 193.501.994          | 180.625.369          | 264.343.213          |
| Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche   | 353.032.858          | 265.167.651          | 259.376.915          |
| Trasferimenti in conto capitale a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali                               | -                    | 20.202               | -                    |
| Trasferimenti in conto capitale a famiglie  | 749.368              | 264.244              | 958.058              |
| Trasferimenti in conto capitale ad istituzioni sociali private  | 19.628.253           | 13.740.521           | 22.755.253           |
| Trasferimenti in conto capitale a enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali                           | 68.737               | 7.615                | 326.409              |
| <b>sub-totale Trasferimenti</b>   | <b>1.198.151.798</b> | <b>1.230.497.213</b> | <b>1.295.978.275</b> |
| Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale in imprese pubbliche  | -                    | -                    | 1.800.000            |
| Concessioni di crediti ad imprese pubbliche   | -                    | 112.445.942          | -                    |
| Incarichi professionali esterni   | 1.361.383            | 1.399.176            | 4.643.154            |
| Fondi incentivanti il personale (legge Merloni)   | 59.903               | 75.428               | 167.000              |
| <b>sub-totale altre spese in conto capitale</b>   | <b>1.421.285</b>     | <b>113.920.545</b>   | <b>6.610.154</b>     |
| <b>Totale interventi con codifica SIOPE da spesa in c/capitale</b>  | <b>1.235.342.618</b> | <b>1.359.732.381</b> | <b>1.320.992.959</b> |

Fonte: elaborazione IPRES su rendiconti 2013-2015 Regione Puglia.

Nell'ambito dei trasferimenti, quelli ai Comuni, alle imprese pubbliche ed a quelle private (escluse le imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali) rappresentano, da soli, nel triennio 2013-2015, più del 60% dei mandati di pagamento totali.

Oltre a queste tre tipologie, che fanno registrare valori consistenti in tutti e tre gli anni considerati, vanno poi segnalati anche i trasferimenti operati alle aziende sanitarie nel 2014 (€ 341.666.787) e quelli ad altri Enti delle Amministrazioni Centrali nel 2013 (€ 200.199.420)<sup>20</sup>.

Fig. 10 – I principali trasferimenti in conto capitale – Anni 2013-2015.



Fonte: elaborazione IPRES su rendiconti 2013-2015 Regione Puglia.

## 5. Conclusioni

Nel nostro Paese il trend di drastico calo della spesa in conto capitale e degli investimenti registrato negli ultimi anni pare essersi arrestato nel 2015, anche se ciò è avvenuto soprattutto per effetto delle partecipazioni azionarie delle AC, delle concessioni di crediti alle IPN e della spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013.

Per il futuro, si fa molto affidamento sull'effetto che potranno produrre i più recenti provvedimenti normativi, tra i quali il DL 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), il rinvio dell'applicazione del fiscal compact, la clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'UE, la Legge di stabilità 2016 – con il superamento del

<sup>20</sup> Sul primo valore incide, complessivamente per € 309.629.428, il riparto alle sei aziende sanitarie pugliesi, a fini di capitalizzazione, dell'anticipazione ex art. 3, co. 3 del DL 35/2013. Il dato relativo ai trasferimenti in c/c ad altri Enti dell'AC del 2013, invece, risente dell'Intesa istituzionale di programma (FSC 2007/2013) di cui alla Delibera CIPE n. 8/2012 per il rischio idrogeologico (€ 134.565.977).



patto di stabilità, l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19 – e tutte le misure di contesto volte ad incidere favorevolmente sul 'clima d'investimento' (riforma della P.A. e della giustizia civile, appalti pubblici, coesione territoriale).

E tuttavia, in questo contesto caratterizzato da elementi di novità che potrebbero indurre un certo ottimismo, la Corte dei Conti ha recentemente sottolineato come, per il futuro, l'operare del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, insieme all'ulteriore riduzione dei fondi, sembri offrire ancora prospettive impegnative.

In particolare, resta importante lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali nei prossimi anni visto che, rispetto al 2014, la spesa complessiva (al netto di interessi e trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche) è attesa ridursi nel 2018 di circa 3 miliardi in termini assoluti<sup>21</sup>.

Con riferimento alla Puglia, i dati dei Conti Pubblici Territoriali mostrano, negli ultimi anni, una spesa in conto capitale in lieve aumento, grazie soprattutto alla componente dei trasferimenti, con gli investimenti che invece risultano in calo.

Rispetto ai settori, si evidenzia la netta prevalenza degli investimenti operati nel settore energetico, circostanza, questa, che ha, tra l'altro, contribuito a far sì che la Regione Puglia nel 2014 avesse già praticamente doppiato il target di Europa 2020 relativo ai consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (45,9% a fronte di un obiettivo del 17%).

L'analisi dei più recenti rendiconti della Regione Puglia ha in primo luogo consentito di riscontrare come, rispetto alla totalità degli impegni di spese in conto capitale, circa il 90% sia riferibile al cosiddetto 'bilancio vincolato'.

I settori sui quali, nel 2015, si sono maggiormente concentrate le spese in conto capitale sono: la tutela del territorio e dell'ambiente, lo sviluppo economico e la competitività e i trasporti, mentre, rispetto alla totalità dei mandati di pagamento, circa il 70% sono riconducibili a tre distinte tipologie di trasferimenti, quelli ai Comuni, alle imprese pubbliche ed a quelle private (escluse le imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali).

In chiusura, l'analisi condotta sulla dinamica della spesa in conto capitale in Italia ha fatto emergere, in primo luogo, quanto delicata sia la situazione del Mezzogiorno, rispetto al quale la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato ha perso, ormai da tempo, il ruolo che dovrebbe competerle nel processo di recupero del divario.

Vi è senza dubbio un problema di insufficienza di risorse, come segnalato dal trend in drastico calo della spesa in conto capitale pro-capite della PA nel Mezzogiorno (da più di 1.100 euro nel 2000 a circa 630 euro nel 2014), ma vi è anche la necessità di favorire la massima integrazione tra politiche nazionali e politiche regionali, soprattutto in virtù della dimostrata limitatissima autonomia delle Regioni nel poter discrezionalmente orientare le proprie scelte di investimento.

Quanto avvenuto in Puglia nel settore dell'energia, con gli straordinari risultati conseguiti in virtù della convergenza, in quel settore, di risorse non solo regionali, ma anche e soprattutto delle imprese pubbliche nazionali, dimostra una volta di più che l'azione sinergica delle politiche e delle iniziative sviluppate dai diversi soggetti istituzionali ne massimizza l'efficacia<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> CORTE DEI CONTI (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. XI.

<sup>22</sup> In questa ottica, fondamentale è il ruolo della programmazione, rispetto alla quale, peraltro, la norma introdotta dalla l. n. 190/2014 ha prescritto che le Regioni e le Province autonome debbano

La sfida, per i prossimi anni, è quindi quella di replicare questo modello virtuoso anche con riferimento agli altri settori rispetto ai quali si pone, in Puglia, l'urgenza di effettuare investimenti che possano consentire ai nostri territori di recuperare il gap di sviluppo con le altre aree del Paese.

In tal senso, paiono esserci in questo momento presupposti positivi, visto che molti degli interventi espressamente citati nel programma di governo dell'amministrazione regionale approvato nel luglio 2015 – soprattutto con riferimento ai settori dei trasporti, dell'infrastrutturazione digitale, della sanità e del welfare, dei rifiuti<sup>23</sup> – sono stati inseriti nel Patto per la Puglia, sottoscritto con il Governo nello scorso settembre, e dovrebbero quindi avviarsi nei prossimi mesi.

---

garantire una programmabilità degli investimenti da effettuare nel proprio ambito territoriale, attraverso la predisposizione di piani annuali di investimento accompagnati da un'adeguata analisi dei fabbisogni e della relativa sostenibilità economico-finanziaria complessiva, da attuare anche in sede di predisposizione del previsto piano dei flussi di cassa prospettici.

<sup>23</sup> Si citano, su tutti:

- Completamento delle infrastrutture di banda larga/ultra-larga in tutto il territorio.
- Maggiore investimento sui temi della prevenzione primaria, dei servizi territoriali, (del disagio, della devianza, delle conflittualità) e della rete degli asili nido.
- Riqualficazione delle aree industriali dismesse a supporto dei settori strategici dell'economia pugliese.
- Ricognizione degli impianti di trattamento del rifiuto indifferenziato (bio-stabilizzazione) e graduale trasformazione degli stessi, ove possibile, negli impianti di compostaggio.
- Investimenti per l'innovazione tecnologica al comparto del ciclo dei rifiuti, promuovendo la realizzazione di progetti innovativi riguardanti il riciclo e/o il riutilizzo dei materiali inorganici.
- Informatizzazione completa e integrata di tutte le strutture sanitarie pubbliche.



### ***Bibliografia***

- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Conti Pubblici Territoriali – anno 2014.
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), La spesa pubblica in conto capitale nelle Regioni italiane, Temi CPT, n. 2/2016.
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016.
- BANCA D'ITALIA (2016), Relazione Annuale, Roma.
- COMMISSIONE EUROPEA. Investimenti per l'occupazione e la crescita. Sesta relazione sulla coesione, 2014.
- CORTE DEI CONTI (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica.
- CORTE DEI CONTI, Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali, 2016.
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA - Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2015, Luglio 2016.
- GARGANESE R., GRASSO A., PANARO A., CARRERAS C., 'Una prospettiva funzionale per la macroregione del Mezzogiorno: logistica e trasporti', in AA.VV., La finanza territoriale in Italia, Rapporto 2015, Franco Angeli 2015.
- IRES, IRPET, SRM, ÉUPOLIS, IPRES, LIGURIA RICERCHE (2015), La finanza territoriale in Italia - Rapporto 2015, FrancoAngeli, Milano.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE; Documento di Economia e Finanza 2016.
- REGIONE PUGLIA, Rendiconti anni 2013, 2014, 2015.
- SVIMEZ, La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario, il Mulino, Bologna, 2016.
- SVIMEZ (Anni vari), Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno, Il Mulino, Bologna.

# **SEZIONE TERRITORIALE**



## 5.

# **Politiche di coesione a favore delle infrastrutture per la mobilità nelle “regioni meno sviluppate”.**

## **Il caso della Puglia tra i due cicli di programmazione**

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Il settore dei trasporti nel contesto europeo delle regioni meno sviluppate; 3. I progetti del PON “Reti e Mobilità” 2007-2013 in Puglia; 4. I progetti del POR Puglia 2007-2013 nel settore dei trasporti; 5. Prospettive d'intervento del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020; 6. Prospettive d'intervento del POR Puglia 2014-2020; 6.1. Il Piano Attuativo 2015-2019 del Piano Regionale dei Trasporti: complementarità con il POR 2014-2020; 6.2. Priorità d'intervento del POR Puglia 2014-2020; 7. Conclusioni.

### ***1. Premessa***

Il presente studio intende evidenziare il ruolo delle politiche di coesione nel settore delle infrastrutture per la mobilità nel contesto territoriale pugliese, attraverso l'analisi degli interventi realizzati nel corso del ciclo 2007-2013 e programmati per il periodo 2014-2020, al fine di individuare le scelte strategiche, ai diversi livelli di *governance*, come risultanti dalle preferenze nell'allocazione delle risorse.

Al fine di fornire un benchmark di riferimento, nella prima parte del contributo si analizzano gli investimenti programmati per il periodo 2014-2020 dagli Stati membri a favore delle proprie “regioni meno sviluppate” nello specifico ambito delle infrastrutture di trasporto e della mobilità: ad una panoramica delle 72 regioni europee meno sviluppate segue un approfondimento sulle scelte allocative nelle cinque regioni italiane, che include i programmi operativi nazionali e regionali.

Nel seguito, si fornisce una rassegna dei progetti inseriti nella programmazione 2007-2013, concernenti il settore dei trasporti e ricadenti nell'ambito territoriale pugliese, distinguendo gli interventi del Programma Operativo Nazionale “Reti e Mobilità” (paragrafo 3) da quelli del Programma Operativo FESR della Regione Puglia (paragrafo 4). Nell'ultima parte del contributo, invece, si volge lo sguardo al ciclo di programmazione 2014-2020, descrivendo prima le prospettive di intervento del PON “Infrastrutture e Reti” sul territorio Pugliese (paragrafo 5) e successivamente la programmazione regionale in materia di trasporti e mobilità inserita nel POR Puglia 2014-2020 (paragrafo 6).

### ***2. Il settore dei trasporti nel contesto europeo delle regioni meno sviluppate***

La Programmazione 2014-2020 concernente il totale dei Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale-FESR, Fondo Sociale Europeo-FSE, Fondo di coesione-FC, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale-





FEASR, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca-FEAMP, Iniziativa per l'Occupazione Giovanile-IOG) assegna all'Italia una dotazione di 73,7 miliardi di euro, che la posiziona al secondo posto, dopo la Polonia (104,8 miliardi di euro) e prima della Spagna (53,3 miliardi di euro).

Ai fini della presente analisi rilevano, esclusivamente, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo di Coesione (FC), deputati a sostenere la realizzazione degli interventi infrastrutturali per il miglioramento della rete della mobilità all'interno del territorio europeo.

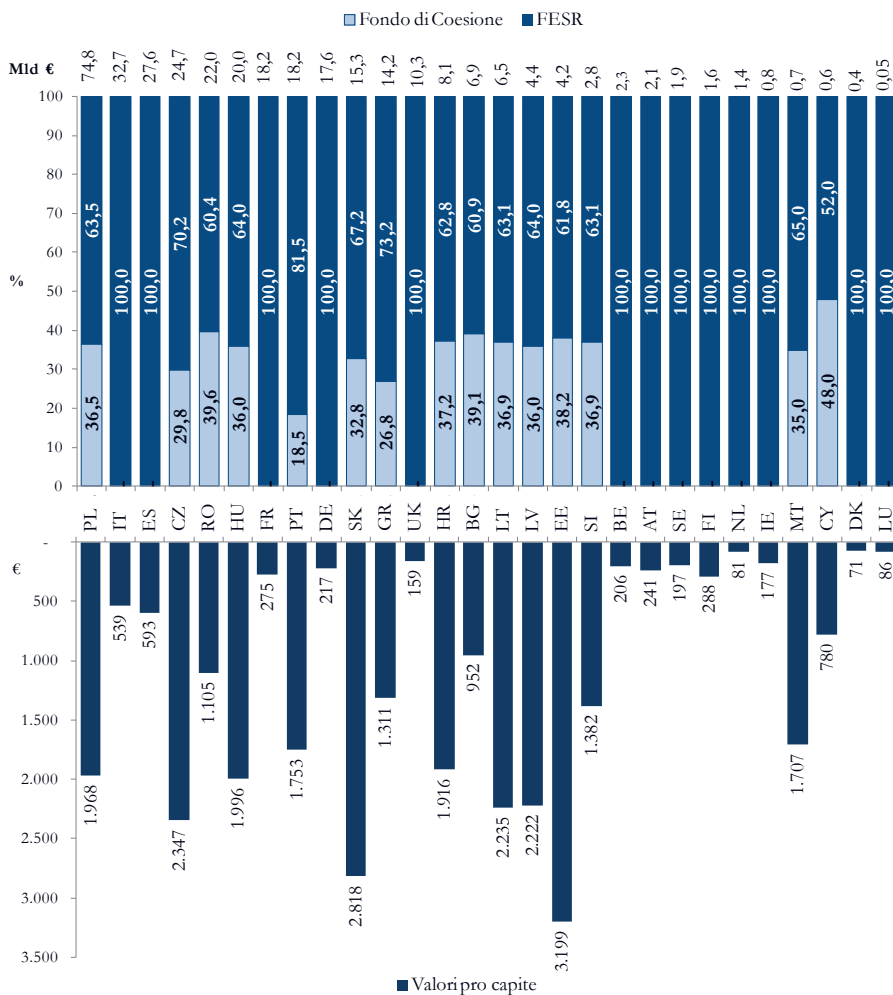
Al riguardo, l'Italia mantiene la seconda posizione (Fig. 1), con 32,7 miliardi di euro in termini di risorse totali assegnate in ambito FESR<sup>1</sup> (quota UE + contributo nazionale), prima della Spagna, che beneficia nel complesso di 27,6 miliardi di fonte FESR e dopo la Polonia, che al contrario, usufruisce di 74,8 miliardi, dei quali il 36,5% di fonte FC e il restante 63,5% di fonte FESR. L'analisi a livello pro capite evidenzia, come le risorse FESR di cui godono i cittadini italiani (539 euro in media) sia inferiore rispetto alla corrispondente dotazione spagnola (593 euro pro capite) e notevolmente più contenuta di quella portoghese<sup>2</sup> (1.753 euro). Rimane comunque superiore rispetto a quanto ricevono gli altri Stati membri dell'Europa occidentale (in media 182 euro/abitante) che non beneficiano del Fondo di Coesione.

---

<sup>1</sup> L'Italia non beneficia delle risorse del Fondo di Coesione, ai sensi dell'art. 90 comma 3 del Reg. Generale 1303/2013, secondo cui "il Fondo di coesione sostiene gli Stati membri il cui Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite, misurato in parità di potere d'acquisto (PPA) e calcolato sulla base dei dati dell'Unione per il periodo 2008-2010, è inferiore al 90% dell'RNL medio pro capite dell'UE-27 per lo stesso periodo di riferimento. Gli Stati membri ammissibili al finanziamento del Fondo di coesione nel 2013, ma il cui RNL nominale pro capite è superiore al 90% dell'RNL medio pro capite dell'UE-27, calcolato ai sensi del primo comma, ricevono sostegno dal Fondo di coesione a titolo transitorio e specifico.

<sup>2</sup> Il Portogallo beneficia del Fondo di Coesione.

Fig. 1 – FESR e Fondo di Coesione 2014-2020 – Dotazione complessiva per Stato membro (grafico superiore, valori assoluti in miliardi di euro e quote percentuali) e valori pro capite (grafico inferiore, valori in euro).



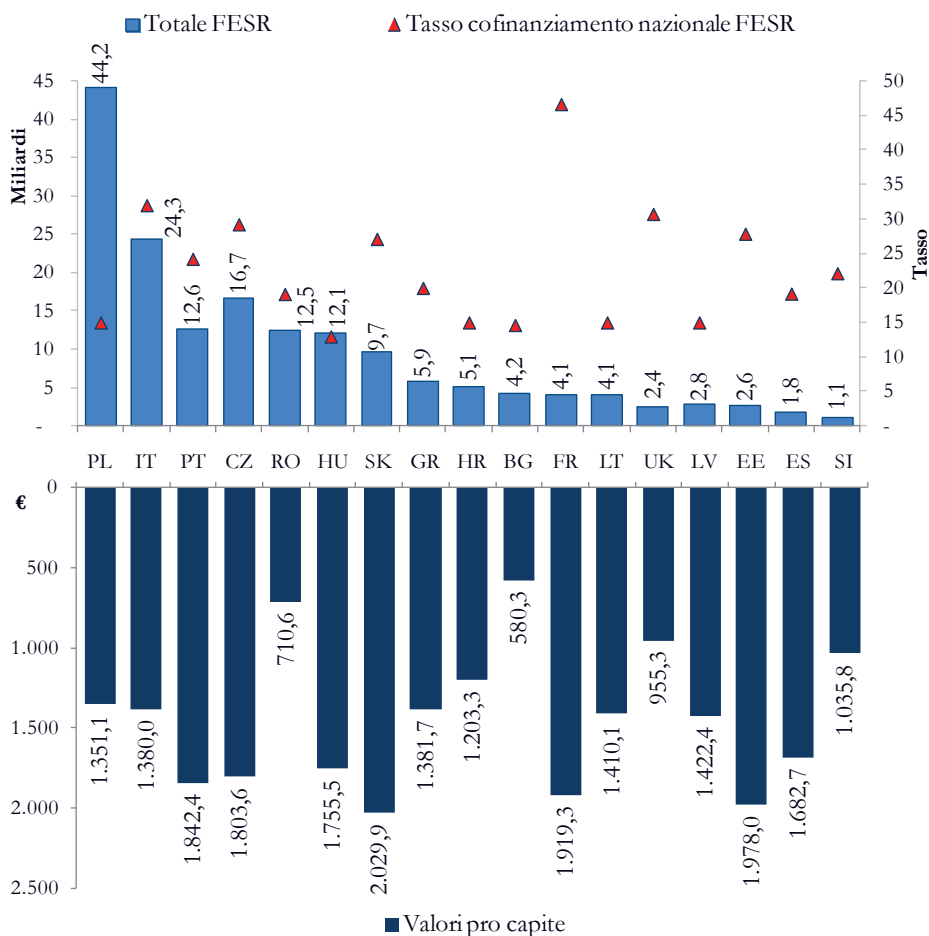
Fonte: Database Cohesion Data della DG Regio. Elaborazioni IPRES (2016).

Focalizzando l'attenzione solo sulle regioni meno sviluppate (Less Developed Regions - LDR), come definite dall'art. 90 comma 2 del Regolamento Generale 1303/2013, che ammontano a livello europeo a 72 aree per una popolazione complessiva di 124,4 milioni di abitanti, le risorse UE complessivamente destinate ai fini della politica di coesione dal FESR sommano a 129,8 miliardi di euro. A questi si aggiunge un contributo nazionale dei 17 Paesi pari a 36,5 miliardi di euro<sup>3</sup> (Fig. 2).

<sup>3</sup> Nel prosieguo dell'analisi, si prendono in considerazione esclusivamente le risorse messe a disposizione del settore dei trasporti in ambito FESR, in considerazione del fatto che l'Italia non beneficia



Fig. 2 – Regioni meno sviluppate – Dotazione complessiva 2014-2020 (quota UE + cofinanziamento nazionale) del FESR (asse sx grafico superiore, valori assoluti in miliardi di euro), incidenza del cofinanziamento nazionale per il FESR (asse dx grafico superiore, valori percentuali), valori pro capite relativi alla dotazione complessiva FESR (grafico inferiore, valori in euro).



Fonte: Database Cohesion Data della DG Regio. Elaborazioni IPRES (2016).

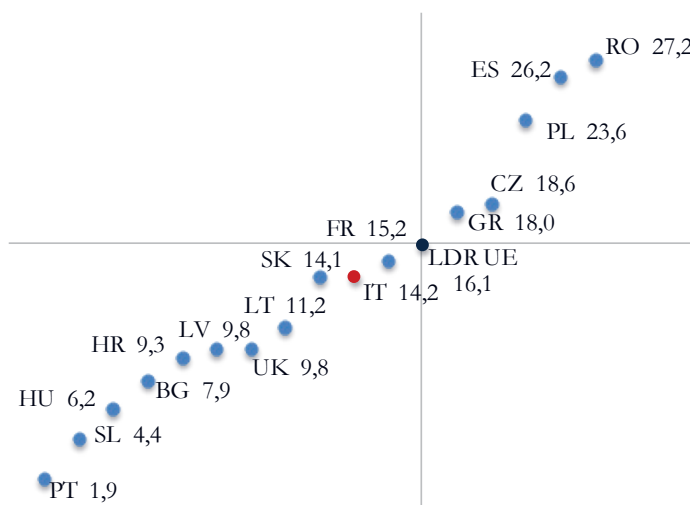
All'Italia sono destinate risorse, ex Allegato VII al Reg. 1303/2013, per le sue regioni meno sviluppate, Puglia, Campania, Sicilia, Basilicata e Calabria: le risorse FESR ammontano a 24,3 miliardi di euro (cofinanziamento medio pari al 32%). Ancora una volta è la Polonia a detenere il primato assoluto con una dotazione complessiva di 44,2 miliardi per il FESR, con un tasso medio di cofinanziamento nazionale pari al 15%. Tassi di cofinanziamento analoghi si rilevano anche in Grecia (20%), Croazia (15%),

delle risorse del Fondo di Coesione.

Bulgaria (15%), Lituania (15%) e Lettonia (15%). Di contro, la Francia (con una dotazione complessiva FESR di 4,1 miliardi di euro) fa registrare, nelle sue regioni meno sviluppate, un tasso di cofinanziamento FESR del 47%.

Nello specifico, l'Obiettivo Tematico (OT) 7 "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", nel quale investono, attraverso le risorse FESR, 16<sup>4</sup> dei 17 Stati Membri che presentano al proprio interno regioni meno sviluppate, vede primeggiare Romania e Spagna, che allocano, rispettivamente, il 27,2% e il 26,2% delle proprie risorse FESR, destinate alle regioni meno sviluppate, sull'OT 7. L'Italia vi investe il 14,2%, (-2 punti percentuali rispetto alla media UE delle LDR, pari al 16,1%) (Fig. 3).

Fig. 3 – Regioni Meno Sviluppate – Incidenza percentuale dell'OT 7 sulla dotazione complessiva FESR 2014-2020 in ciascuno Stato membro (quota UE + cofinanziamento nazionale, valori percentuali).



Fonte: Database Cohesion Data della DG Regio. Elaborazioni IPRES (2016).

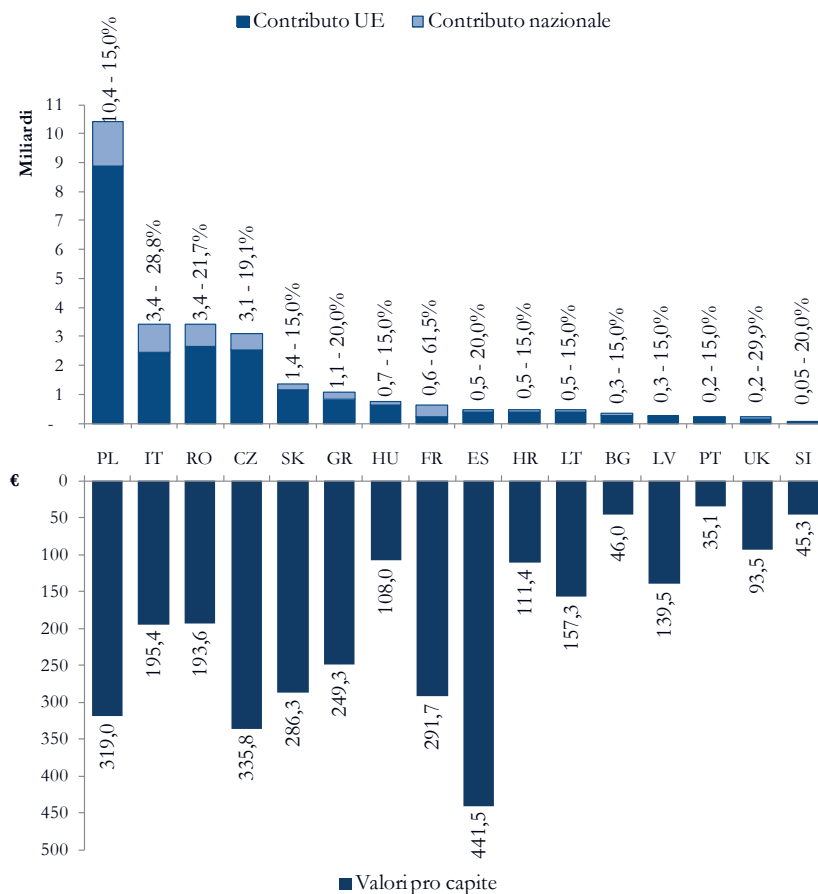
Sebbene in termini relativi l'Italia si posizioni al settimo posto, in termini assoluti, nelle regioni meno sviluppate italiane, nel corso del ciclo di programmazione 2014-2020, saranno investiti 3,4 miliardi di euro nel settore dei trasporti sostenibili e delle infrastrutture di rete, con un contributo nazionale medio pari al 28,8%, al pari della Romania, che contribuisce per il 21,7% con risorse nazionali (Fig. 4). Francia e Gran Bretagna presentano i maggiori tassi di cofinanziamento nazionale (61,5% e 29,9%) a fronte di un ammontare di risorse esiguo (0,6 e 0,2 miliardi di euro) allocate nel settore dei trasporti nelle LDR. La regione spagnola di Estremadura<sup>5</sup> beneficia dei maggiori investimenti nell'ambito dell'OT 7 in termini pro capite: 441,5 euro a fronte di un corrispondente valore italiano di 195,4 euro pro capite.

<sup>4</sup> L'Estonia non ha allocato risorse FESR sull'OT 7.

<sup>5</sup> In Spagna c'è una sola regione classificata come meno sviluppata.



Fig. 4 – Regioni meno sviluppate – Dotazione complessiva 2014-2020 (quota UE + cofinanziamento nazionale) del FESR a favore dell'OT 7 (grafico superiore, valori assoluti in miliardi di euro), tasso di cofinanziamento nazionale (grafico superiore, valori percentuali), valori pro capite relativi alla dotazione complessiva FESR (grafico inferiore, valori in euro).

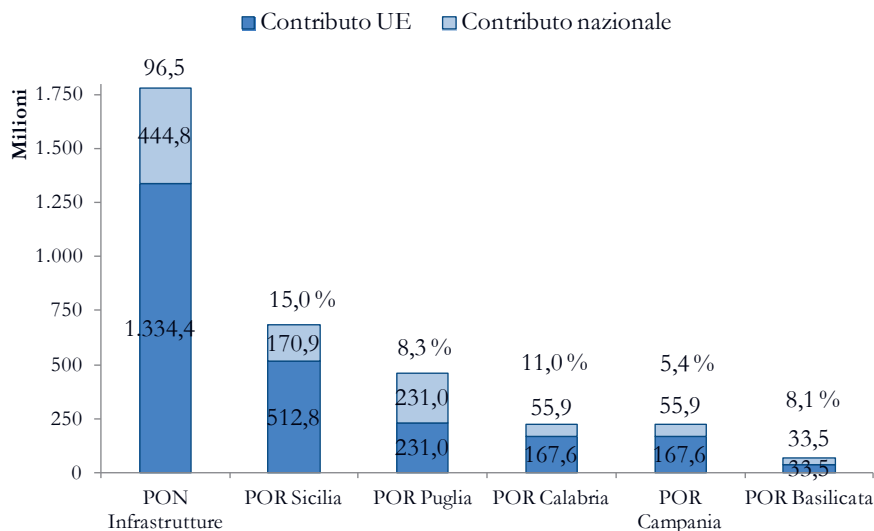


Fonte: Database Cohesion Data della DG Regio. Elaborazioni IPRES (2016).

Proseguendo nella focalizzazione dell'analisi, la ripartizione delle risorse italiane, destinate alle regioni meno sviluppate nell'ambito dell'OT 7 distinte per programma (Fig. 5), evidenzia come la dotazione maggiore sia riscontrabile nel Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti", il cui ammontare è pari a 1,84 miliardi (dei quali il 96,5% è destinato a finanziare il sistema dei trasporti nelle LDR<sup>6</sup>). Seguono il Programma Operativo Regionale FESR della Sicilia, con 684 milioni destinati ai trasporti (15,0% dell'intera dotazione del programma), il POR Puglia, con 462 milioni (8,3% del POR). Chiude il gruppo la Basilicata, che investe in trasporti 67 milioni di euro, pari all'8,1% del proprio POR FESR 2014-2020.

<sup>6</sup> La quota restante finanzia le attività di Assistenza Tecnica al Programma.

Fig. 5 – Dotazione FESR 2014-2020 (UE + cofinanziamento nazionale) dell'OT 7 per programma (valori assoluti in milioni di euro) e incidenza percentuale rispetto alla dotazione totale FESR del programma (valori percentuali).



Fonte: Database Cohesion Data della DG Regio. Elaborazioni IPRES (2016).

### 3. I progetti del PON “Reti e Mobilità” 2007-2013 in Puglia

Nella programmazione, in fase di conclusione, dei Fondi Strutturali Europei 2007-2013, il Programma Operativo Nazionale (PON) “Reti e Mobilità” è intervenuto in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per rendere le vie di comunicazione più semplici, veloci e sostenibili, migliorando i collegamenti tra il Nord Europa e il Mediterraneo, l’Africa e l’Asia. Le quattro regioni del Mezzogiorno inserite nell’obiettivo “convergenza” nel ciclo 2007-2013 (ex art. 5 del Regolamento 1083/2006), per la loro posizione geografica, rappresentano nodi fondamentali nelle comunicazioni e negli scambi, di persone e merci, tra l’Europa e gran parte del mondo.

Circa la dotazione finanziaria, il PON stanziava 1.832.971.855 euro, finanziati dall’Unione Europea al 75%, per interventi su ferrovie, porti, interporti, aeroporti, strade, sistemi di trasporto intelligenti e per il sostegno alle imprese della logistica. Gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il PON ha dato attuazione al Quadro Strategico Nazionale (QSN), per quanto riguarda, in particolare, la Priorità 6 Reti e collegamenti per la mobilità, avente l’obiettivo di “accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile per assicurare servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo”.

Focalizzando l’osservazione sui soli dati concernenti i progetti localizzati nell’ambito territoriale della Puglia<sup>7</sup> (Tab. 1), il PON 2007-2013 evidenzia finanziamenti pubblici per

<sup>7</sup> Gli interventi selezionati riguardano sia quelli direttamente ricadenti in Puglia, sia quelli di collegamento tra la Puglia e le altre regioni “convergenza”, per i quali si riporta l’importo complessivo del



un valore totale pari a 1.169,8 milioni di euro: di questi, i costi rendicontabili all'UE ammontano a 690,8 milioni e i pagamenti rendicontabili, al 31 dicembre 2015, a 586,1 milioni di euro (50,1% dei finanziamenti totali pubblici e il 78,6% dei costi rendicontabili)<sup>8</sup>.

*Tab. 1 – PON Reti e mobilità 2007-2013 – Interventi localizzati nell'ambito territoriale della Puglia: numero, valore totale dei finanziamenti pubblici, costo rendicontabile UE, pagamenti totali rendicontabili e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (valori in unità, valori assoluti in euro e valori percentuali).*

| Sottosettore  | Numero    | Finanziamento pubblico totale | Costo rendicontabile UE | Pagamenti rendicontabili UE | % pagamenti  |              |
|---|-----------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------|--------------|
|   |           |                               |                         |                             | Su totale    | Su costo UE  |
| Aeroporti   | 4         | 19.557.170,4                  | 19.557.170,4            | 17.713.393,1                | 90,6         | 90,6         |
| Ferrovie  | 22        | 691.803.486,6                 | 435.419.123,3           | 342.051.910,7               | 49,4         | 78,6         |
| Porti   | 4         | 110.415.595,1                 | 16.761.137,7            | 10.227.648,1                | 9,3          | 61,0         |
| Strade  | 8         | 270.007.169,9                 | 141.209.438,6           | 139.887.800,5               | 51,8         | 99,1         |
| Multimodalità   | 2         | 3.357.847,2                   | 3.357.847,2             | 3.277.463,4                 | 97,6         | 97,6         |
| <b>Totale Infrastrutture di trasporto</b>               | <b>40</b> | <b>1.095.141.269,2</b>        | <b>616.304.717,2</b>    | <b>513.158.215,9</b>        | <b>46,9</b>  | <b>83,3</b>  |
| Infrastrutture per TLC                                  | 1         | 3.614.724,8                   | 3.614.724,8             | 3.614.724,8                 | 100,0        | 93,2         |
| Tecnologie informatiche                                 | 9         | 22.827.651,7                  | 22.631.489,2            | 21.100.929,2                | 92,4         | 94,2         |
| <b>Totale Infrastrutture per TLC</b>                    | <b>10</b> | <b>26.442.376,5</b>           | <b>26.246.214,0</b>     | <b>24.715.654,0</b>         | <b>93,5</b>  | <b>100,0</b> |
| Altri servizi   | 1         | 5.644,5                       | 5.644,5                 | 5.644,5                     | 100,0        | 100,0        |
| Assistenza tecnica                                      | 16        | 48.260.757,7                  | 48.260.757,7            | 48.260.757,7                | 100,0        | 84,8         |
| <b>Totale Servizi per la P.A. e per la collettività</b> | <b>17</b> | <b>48.266.402,2</b>           | <b>48.266.402,2</b>     | <b>48.266.402,2</b>         | <b>100,0</b> | <b>90,6</b>  |
| <b>Totale</b>   | <b>67</b> | <b>1.169.850.047,9</b>        | <b>690.817.333,3</b>    | <b>586.140.272,0</b>        | <b>50,1</b>  | <b>78,6</b>  |

Fonte: Database Open coesione. Elaborazioni IPRES (2016).

progetto, non essendo disponibile la quota parte dello stesso riferita ai singoli ambiti regionali.

<sup>8</sup> I finanziamenti pubblici totali sono costituiti dalla somma di tutte le fonti finanziarie messe a disposizione del progetto, ad esclusione di fonti private, estere o da reperire. L'ammontare totale del finanziamento totale pubblico di tutti i progetti finanziati su un determinato Asse di un PO può anche non coincidere con la dotazione dell'Asse o del Programma, importo che rappresenta il costo totale rendicontabile, perché i progetti fanno "da volano" anche ad altre risorse pubbliche. Inoltre, rileva a tal fine anche la pratica delle Amministrazioni titolari di Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali di inserire nel PO progetti con finanziamenti complessivi superiori alla dotazione dei Programmi stessi al fine di disporre di una base più ampia di risorse eleggibili alle verifiche conclusive da parte della Commissione, che potranno poi trasformarsi in richiesta di rimborsi (pagamenti rendicontabili), da presentare entro marzo 2017, per le risorse della programmazione 2007-2013.

Le infrastrutture di trasporto costituiscono il 59,7% dei progetti e il 93,6% dei finanziamenti totali, equivalenti all'89,2% dei costi rendicontabili: l'avanzamento dei pagamenti rispetto al totale dei finanziamenti pubblici è del 46,9%, che diviene dell'83,3% rispetto al costo rendicontabile ai fini UE. Come già rilevato in precedenza, l'ammontare degli investimenti sin'ora descritti riguarda sia la Puglia sia le altre regioni della "convergenza", cui il PON si rivolge (Tab. 2): nel dettaglio, nel settore delle infrastrutture di trasporto, 33 progetti sono localizzati esclusivamente in ambito regionale, per un valore totale di 1.019,7 milioni di euro, mentre 7 progetti riguardano interventi da realizzare sia in Puglia sia in altre regioni, per un totale di 75,5 milioni di euro. Tale distinzione rileva ai fini dell'analisi: i dati disponibili non consentono di separare la quota parte destinata alla Puglia dall'ammontare complessivo di risorse destinate ai progetti comuni a più regioni; nel seguito, tali progetti sono stati, perciò, esclusi dall'analisi, al fine di non sovradimensionare la portata degli investimenti realizzati sul territorio regionale.

La maggioranza delle risorse riguardanti gli interventi programmati per l'ambito territoriale della Puglia, allocate nel settore delle infrastrutture per il trasporto di persone e merci, viene destinata alla modalità ferroviaria: la dotazione, pari a 619,4 milioni di euro, di cui 363 rendicontabili, finanzia 16 progetti, registrando un livello di avanzamento finanziario dell'86,1% rispetto ai costi rendicontabili UE. In particolare, gli interventi più consistenti riguardano il raddoppio della tratta Bari-Taranto (153 milioni di euro – 28 rendicontabili – pagati al 100%), il raddoppio della tratta Bari-Bitonto (120,5 milioni di euro, di cui 41,1 rendicontabili e con un livello di pagamento rendicontabile UE dell'80,7%), il raddoppio e completamento della tratta Caserta-Foggia (54,4 milioni di euro, dei quali 35 rendicontabili, totalmente pagati), taluni miglioramenti infrastrutturali e tecnologici sulla rete TEN-T, tra i quali l'ammodernamento del nodo di Bari, nelle tratte Chieuti-Foggia-Barletta-Bari-Lecce e Bari-Taranto-Metaponto, per 49,2 milioni di euro, tutti rendicontabili e con un livello di avanzamento dei pagamenti rendicontabili pari al 93,4%).

Tab. 2 – PON Reti e mobilità 2007-2013 – Interventi programmati per tipologia e territorio: numero interventi e valore totale dei finanziamenti pubblici al 31 dicembre 2015 (numero e valori assoluti in euro).

|               | <i>Puglia e altre regioni</i> |                                      | <i>Solo Puglia</i> |                                      |
|---------------|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|
|               | <i>Numero</i>                 | <i>Finanziamento pubblico totale</i> | <i>Numero</i>      | <i>Finanziamento pubblico totale</i> |
| Aeroporti     |                               |                                      | 4                  | 19.557.170,4                         |
| Ferrovie      | 6                             | 72.435.899,4                         | 16                 | 619.367.587,2                        |
| Porti         |                               |                                      | 4                  | 110.415.595,1                        |
| Strade        |                               |                                      | 8                  | 270.007.169,9                        |
| Multimodalità | 1                             | 3.040.000,0                          | 1                  | 317.847,2                            |
| Totale        | 7                             | 75.475.899,4                         | 33                 | 1.019.665.369,8                      |

Fonte: Database Open coesione. Elaborazioni IPRES (2016).



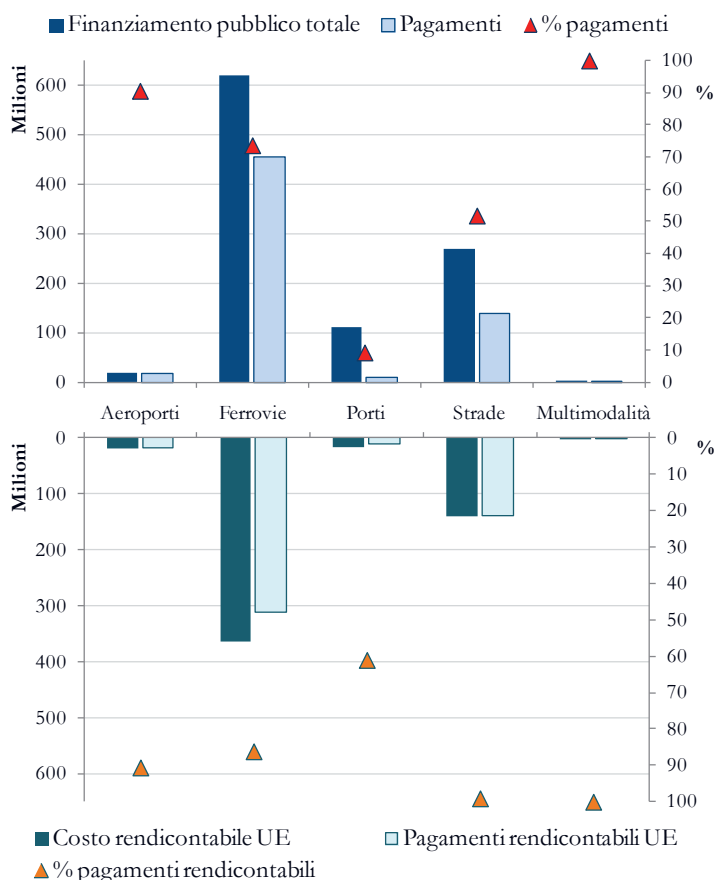


In merito alle misure concernenti le strade, gli 8 progetti che intercettano l'ambito territoriale pugliese inseriti nel Programma, raggiungono un valore totale dei finanziamenti pubblici di circa 270 milioni di euro, dei quali 141 rendicontabili alla UE e pagamenti rendicontabili totali pari 140 milioni di euro.

Nel dettaglio, i lavori sulla Strada Statale 96, di ammodernamento con adeguamento alla sez. III CNR del tronco, fine variante di Toritto - Modugno (compresa la variante di Palo del Colle), ammontano ad oltre 102,7 milioni di euro, di cui 30,6 milioni rendicontabili alla UE, con un livello dei pagamenti rendicontabili rispetto al totale dei finanziamenti pubblici del 29,8%; sulla medesima arteria, i lavori di ammodernamento e adeguamento della sez. tipo B del Codice della Strada, nel tratto compreso tra la fine della variante di Altamura e l'inizio della variante di Toritto, ammontano a un totale pubblico di quasi 62,7 milioni, con pagamenti pari a 22,9 milioni (36,5% del finanziamento totale e 100% del costo rendicontabile UE). Lievemente superiore è l'avanzamento (47,4%) per l'intervento riguardante la S.S.N. 100 di Gioia del Colle, tronco Bari-Taranto, per il suo completamento funzionale e messa in sicurezza tra il km 7+200 ed il km. 44+500, i cui pagamenti rendicontabili ammontano a 15,2 milioni (100% del costo rendicontabile UE), su un ammontare pubblico totale di 32 milioni di euro.

Gli interventi concernenti i porti mostrano un minor grado di avanzamento dei pagamenti (6% rispetto al finanziamento totale pubblico e 60% circa rispetto ai costi rendicontabili UE). I 110,4 milioni di euro di finanziamento pubblico si spalmano su 4 progetti che, al 31 dicembre 2015, fanno registrare una somma pagata di 10,2 milioni di euro; in particolare, il progetto più imponente riguarda il porto di Taranto (Dragaggio e cassa di colmata), al quale sono destinati 83 milioni di euro, dei quali 1,9 sono rendicontabili all'UE (i pagamenti ammontano a 1,8 milioni, pari al 2,2% del finanziamento totale). Gli altri tre progetti riguardano il porto di Brindisi: il più consistente prevede il "Completamento della banchina Costa Morena Est", cui sono destinati 21,7 milioni di euro, 11 dei quali rendicontabili alla UE, che registra pagamenti per 5,7 milioni di euro (il 26% del finanziamento totale e il 51% del costo rendicontabile alla UE) (Fig. 6).

Fig. 6 – PON Reti e mobilità 2007-2013 – Interventi in Puglia<sup>9</sup>: valore totale dei finanziamenti pubblici, pagamenti totali e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (grafico superiore, valori in milioni di euro e %); costo rendicontabile UE, pagamenti rendicontabili UE e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (grafico inferiore, valori in milioni di euro e %).



Fonte: Database Opencoesione. Elaborazioni IPRES (2016).

Osservando la distribuzione geografica degli interventi tra le province pugliesi (Tab. 3), risulta che Bari sia quella più attenzionata, con 11 progetti (7 ferroviari e 4 stradali) e finanziamenti pubblici per 565 milioni, dei quali 223 rendicontabili UE. Segue la provincia di Foggia, con 7 interventi (5 ferroviari e 2 stradali), finanziati con 226 milioni di euro, dei quali 206 rendicontabili. Brindisi è la provincia con l'ammontare di finanziamenti pubblici totali inferiore, pari a 37,5 milioni. Rispetto all'attuazione finanziaria, ai fini della certificazione UE delle spese, si distingue negativamente solo la

<sup>9</sup> Sono esclusi i progetti localizzati anche in altre regioni, non essendo disponibile la quota parte degli stessi riferita ai singoli ambiti regionali.



provincia di Foggia, i cui pagamenti si fermano al 67% del costo rendicontabile UE; rispetto all'avanzamento delle opere (calcolato come rapporto tra pagamenti e finanziamento pubblico totale), si riscontra, invece, una certa eterogeneità: si passa, infatti, dal 98,8% di Lecce, al 13,1% di Taranto.

*Tab. 3 – PON Reti e mobilità 2007-2013 – Interventi per tipologia e provincia pugliese: numero interventi, finanziamento pubblico totale, costo rendicontabile UE, pagamenti rendicontabili UE e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (unità, valori assoluti in euro e valori percentuali).*

| <i>Tipologia /Provincia</i> | <i>Numero</i> | <i>Finanziamento pubblico totale</i> | <i>Costo rendicontabile UE</i> | <i>Pagamenti rendicontabili UE</i> | <i>% pagamenti rendicontabili UE</i> |
|-----------------------------|---------------|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Aeroporti                   | 4             | 19.557.170,4                         | 19.557.170,4                   | 17.713.393,1                       | 90,6                                 |
| Brindisi                    | 3             | 10.103.879,4                         | 10.103.879,4                   | 8.296.037,5                        | 82,1                                 |
| Taranto                     | 1             | 9.453.291,0                          | 9.453.291,0                    | 9.417.355,6                        | 99,6                                 |
| Ferrovie                    | 16            | 619.367.587,2                        | 362.983.223,9                  | 312.645.832,1                      | 86,1                                 |
| Bari                        | 7             | 353.579.210,1                        | 140.757.846,7                  | 129.865.983,6                      | 92,3                                 |
| Foggia                      | 5             | 173.169.626,6                        | 154.186.626,7                  | 126.367.140,9                      | 82,0                                 |
| Lecce                       | 1             | 40.300.000,0                         | 40.300.000,0                   | 39.790.920,0                       | 98,7                                 |
| Taranto                     | 1             | 25.500.000,0                         | 920.000,0                      | 904.476,0                          | 98,3                                 |
| Tutte le province           | 2             | 26.818.750,6                         | 26.818.750,6                   | 15.717.311,5                       | 58,6                                 |
| Porti                       | 4             | 110.415.595,1                        | 16.761.137,7                   | 10.227.648,1                       | 61,0                                 |
| Brindisi                    | 3             | 27.415.595,1                         | 14.867.388,1                   | 8.433.898,6                        | 56,7                                 |
| Taranto                     | 1             | 83.000.000,0                         | 1.893.749,6                    | 1.793.749,6                        | 94,7                                 |
| Strade                      | 8             | 270.007.169,9                        | 141.209.438,6                  | 139.887.800,5                      | 99,1                                 |
| Bari                        | 4             | 211.332.249,7                        | 82.534.518,4                   | 81.723.407,3                       | 99,0                                 |
| Foggia                      | 2             | 52.478.184,2                         | 52.478.184,2                   | 51.967.657,2                       | 99,0                                 |
| Lecce                       | 1             | 2.411.122,0                          | 2.411.122,0                    | 2.411.122,0                        | 100,0                                |
| Taranto                     | 1             | 3.785.614,0                          | 3.785.614,0                    | 3.785.614,0                        | 100,0                                |
| Multimodalità               | 1             | 317.847,2                            | 317.847,2                      | 317.847,2                          | 100,0                                |
| Tutte le province           | 1             | 317.847,2                            | 317.847,2                      | 317.847,2                          | 100,0                                |
| Totale complessivo          | 33            | 1.019.665.370                        | 540.828.818                    | 480.792.521                        | 88,9                                 |

Fonte: Database Opencoessione. Elaborazioni IPRES (2016).

#### 4. I progetti del POR Puglia 2007-2013 nel settore dei trasporti

Durante il ciclo di programmazione 2007-2013, il POR Puglia ha subito diverse fasi di riprogrammazione della dotazione finanziaria (Tab. 4). Partendo dalla Decisione (CE) n. C/2007/5726 del 20 novembre 2007 (B.U.R.P. n. 31 del 26 febbraio 2008 - Deliberazione di Giunta Regionale n. 146 del 12 febbraio 2008), che sanciva un finanziamento totale pari a 5,238 miliardi di euro, con un tasso di cofinanziamento del 50%, si è giunti ad una ulteriore Decisione della Commissione C/2014/9373 del 4 dicembre 2014 (B.U.R.P. n. 53 del 15 aprile 2015 – Deliberazione di Giunta Regionale n. 465 del 17 marzo 2015), in cui il finanziamento totale flette a 4,197 miliardi di euro (-19,9% con cofinanziamento al 37,6%). In questo lasso di tempo a fronte di un contributo comunitario rimasto invariato nella misura di 2,619 miliardi di euro, il contributo nazionale è passato da 2,619 a 1,232 miliardi di euro, in funzione della decurtazione intercorsa di 1,386 miliardi di euro, di cui 1,174 miliardi a favore del Piano di Azione Coesione<sup>10</sup> (PAC), 100 milioni di euro a favore del finanziamento della tratta ferroviaria Bari-Napoli (Accordo del 10/12/2011 tra Regione Puglia, Ministro della Coesione Territoriale, MISE e MIT) e 112,62 milioni di euro per gli interventi nazionali incentivanti delle assunzioni a tempo indeterminato previste dalla legge di Stabilità 2015<sup>11</sup> (Tab. 5).

Tab. 4 – *Variazione della dotazione finanziaria del POR FESR Puglia 2007-2013 per Asse (valori assoluti in milioni di euro e variazione percentuale).*

| Assi POR   | POR Puglia (2007) |              |              | POR Puglia (2014) |              |              | Variazione % |              |              |
|--|-------------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | Finanziamento     |              |              | Finanziamento     |              |              |              |              |              |
|  | UE                | ITA          | Totale       | UE                | ITA          | Totale       | UE           | ITA          | Totale       |
| R&I per competitività  | 291               | 291          | 581          | 226               | 136          | 361          | -22,4        | -53,2        | -37,8        |
| Uso sostenibile delle risorse                                  | 454               | 454          | 908          | 495               | 298          | 794          | 9,1          | -34,3        | -12,6        |
| Inclusione sociale   | 285               | 285          | 570          | 342               | 206          | 548          | 20,0         | -27,7        | -3,9         |
| Valorizzazione risorse naturali e culturali per l'attrattività | 196               | 196          | 392          | 220               | 132          | 352          | 12,1         | -32,5        | -10,2        |
| Reti e collegamenti per la mobilità                            | 525               | 525          | 1.050        | 484               | 292          | 776          | -7,8         | -44,4        | -26,1        |
| Competitività e occupazione                                    | 551               | 551          | 1.102        | 685               | 412          | 1.097        | 24,2         | -25,1        | -0,5         |
| Città e sistemi urbani   | 260               | 260          | 520          | 94                | 57           | 151          | -63,8        | -78,2        | -71,0        |
| Governance e capacità istituzionale                            | 58                | 58           | 115          | 74                | 44           | 118          | 28,4         | -22,7        | 2,8          |
| <b>Totale</b>  | <b>2.619</b>      | <b>2.619</b> | <b>5.238</b> | <b>2.619</b>      | <b>1.578</b> | <b>4.197</b> | <b>-</b>     | <b>-39,7</b> | <b>-19,9</b> |

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2016).

<sup>10</sup> Nell'ambito del Piano di Azione per la Coesione, i contenuti delle linee di intervento da attuare a livello regionale sono declinate nel Programma Ordinario Convergenza (POC) Puglia.

<sup>11</sup> A differenza del PAC, le risorse in oggetto non hanno il vincolo della territorialità regionale.



Tab. 5 – *Variazione della dotazione finanziaria del POR Puglia 2007-2013 per atto (valori assoluti in euro e valori percentuali).*

| <i>Atto</i>   | <i>Contributo comunitario</i> | <i>Contributo nazionale</i> | <i>Finanziamento totale</i> | <i>Tasso di cofinanziamento</i> |
|---|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Decisione (CE) n. C/2007/5726 del 20 novembre 2007          | 2.619.021.978                 | 2.619.021.978               | 5.238.043.956               | 50,0                            |
| di cui Asse V   | 525.000.000                   | 525.000.000                 | 1.050.000.000               | 50,0                            |
| DGR 2247/2013 - I adesione PAC                              |                               | -645.724.954                |                             |                                 |
| DGR 2247/2013 - Trattata Bari-Napoli                        |                               | -100.000.000                |                             |                                 |
| Nota A00_165 n. 3167/2014 - II adesione PAC                 |                               | -295.168.396                |                             |                                 |
| Decisione della Commissione C/2014/9373 del 4 dicembre 2014 | 2.619.021.978                 | 1.578.128.627               | 4.197.150.605               | 37,6                            |
| di cui Asse V   | 484.224.000                   | 291.776.000                 | 776.000.000                 | 37,6                            |
| Nota A00_165 n. 3267/2015 - III adesione PAC <sup>12</sup>  |                               | -345.647.696                |                             |                                 |
| Dotazione POR al 31 ottobre 2015                            | 2.619.021.978                 | 21.232.480.932              | 3.851.502.910               | 32,0                            |

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2016).

Con specifico riferimento agli interventi oggetto della presente analisi, l'Asse V - Reti e collegamenti per la mobilità presentava, in fase di prima approvazione del POR, una dotazione di 1,05 miliardi di euro, che, a seguito delle modifiche e conseguenti adozioni da parte della Commissione Europea, viene decurtato di oltre un quarto, raggiungendo un ammontare di 776 milioni di euro; mentre la dotazione UE passa da 525,0 milioni a 484,2 (-7,8%), quella statale flette del 44,4% (da 525,0 a 291,7 milioni di euro). Tuttavia, gli Assi che hanno subito la maggiore riduzione nella propria dotazione sono l'Asse VII (Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani) con un calo del 71% (da 520 a 151 milioni) e l'Asse I (Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività), che ha visto tagliare 219,6 milioni (-37,8%). L'unico Asse che, a seguito delle riprogrammazioni intervenute tra il 2011 ed il 2014, ha visto incrementare la propria dotazione è l'Asse VIII (Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci) sebbene si tratti di una variazione positiva di soli 3 milioni (da 115 a 118 milioni).

<sup>12</sup> Come previsto dalla DGR n. 2422 del 30 dicembre 2015, l'ammontare complessivo del PAC (I-II-III adesione), pari a € 1.286.541.046, deve essere decurtato della somma di € 112.627.271, corrispondente alla prima annualità (2016) del contributo richiesto alla Puglia per il finanziamento degli interventi nazionali di incentivazione delle assunzioni a tempo indeterminato, previste dalla Legge di Stabilità 2015, all'art. 1, c. 122 e 123. L'ammontare complessivo del contributo, pari a € 228.904.410, risulta dalla ricognizione, svolta dal Gruppo di azione coesione, degli interventi privi di obbligazioni giuridicamente vincolanti alla data del 30 settembre 2014, come da nota prot. ALCTDPS 2718 del 02/04/2015 dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Nello specifico, il Piano di Azione Coesione (Tab. 6) riguarda diversi interventi, tra cui misure di rigenerazione urbana nell'ambito dei Piani integrati di sviluppo urbano per 226,8 milioni, l'agenda digitale nell'ambito dei servizi pubblici per 173 milioni, l'efficientamento energetico delle scuole per 64,3 milioni, infrastrutture e tecnologie nel settore dei trasporti per 183,4 milioni e ancora competitività dei sistemi produttivi con 138,6 milioni di euro.

Tab. 6 – Programma Ordinario Convergenza Puglia nell'ambito del PAC al 31/12/2015.

| <i>Categoria</i>    | <i>Linea POC Puglia</i>   | <i>Azione</i>   | <i>Importo (milioni €)</i> |
|---------------------|---|---|----------------------------|
| Misure anticicliche | Piani integrati di sviluppo urbano  | Agevolazione fiscale de minimis per micro e piccole imprese urbane delle aree a disagio socioeconomico        | 59,18                      |
|                     | Ammortizzatori sociali  | Misure di tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro collegate ad ammortizzatori sociali in deroga | 30,00                      |
| Salvaguardia        | Potenziamento infrastrutture digitali   | Agenda digitale (infrastrutture)  | 18,20                      |
|                     | Sviluppo dei servizi pubblici digitali  | Agenda digitale (servizi)   | 90,00                      |
|                     | Utilizzo di Fonti Energetiche Rinovabili (FER) e adozione di tecniche per il risparmio energetico | Risparmio energetico e produzione da FER  | 50,00                      |
|                     | Tutela valorizzazione e gestione del patrimonio culturale   | Tutela del patrimonio culturale   | 37,36                      |
|                     | Piani integrati di sviluppo urbano (città medio grandi e centri minori)                           | Interventi di rigenerazione urbana  | 226,81                     |
|                     | Reti e collegamenti per la mobilità   | Trasporti   | 183,42                     |
|                     | Interventi di natura ambientale   | Interventi ambientali   | 37,00                      |
|                     | Infrastrutturazione della sanità territoriale nei distretti socio-sanitari                        | Sanità territoriale   | 37,50                      |
|                     | Infrastrutturazione sociale e sociosanitaria territoriale   | Servizi sociali   | 15,86                      |
|                     | Competitività dei sistemi produttivi  | Competitività dei sistemi produttivi  | 138,65                     |
| Nuove azioni        | Potenziamento infrastrutture digitali   | Agenda digitale (infrastrutture)  | 60,68                      |
|                     | Sviluppo dei servizi pubblici digitali  | Agenda digitale (servizi)   | 83,25                      |
|                     | Utilizzo di FER e adozione di tecniche per il risparmio energetico                                | Efficientamento energetico delle scuole   | 64,29                      |
|                     | Assistenza tecnica  | Assistenza tecnica  | 41,70                      |
| <b>Totale</b>       |   |   | <b>1.173,91</b>            |

Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2016).



Ritornando all'analisi del POR FESR Puglia 2007-2013, i progetti monitorati sull'Asse V ammontano a 274 (Tab. 7), cui sono associati finanziamenti pubblici per un valore complessivo pari a 1,4 miliardi di euro e pagamenti rendicontabili alla Commissione, per 756,1 milioni. Considerando la dotazione dell'Asse, come risultante dall'ultima modifica al Programma (776 milioni di euro), emerge un livello di attuazione finanziaria del 97,4%. L'avanzamento dei pagamenti rispetto al valore totale dei finanziamenti pubblici risulta invece del 53,1%.

*Tab. 7 – POR Puglia 2007-2013 - Dimensione degli interventi nel settore dei trasporti per tipologia: numero progetti, valore totale dei finanziamenti pubblici<sup>13</sup>, pagamenti rendicontabili totali e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (unità, valori in euro e %).*

| Settore                            | Numero | Finanziamento pubblico totale | Pagamenti rendicontabili UE | % pagamenti rendicontabili |
|------------------------------------|--------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Ferrovie                           | 61     | 1.016.822.849,0               | 533.338.442,6               | 52,4                       |
| Porti                              | 1      | 1.010.712,6                   | 415.258,0                   | 41,1                       |
| Strade                             | 203    | 325.526.990,9                 | 199.227.776,6               | 61,2                       |
| Multimodalità                      | 2      | 41.990.033,1                  | 4.511.883,6                 | 10,7                       |
| Trasporto urbano                   | 3      | 12.545.524,8                  | 5.759.521,7                 | 45,9                       |
| Totale Infrastrutture di trasporto | 270    | 1.397.896.110,3               | 743.252.882,5               | 53,2                       |
| Infrastrutture per aree produttive | 1      | 1.675.085,7                   | 1.197.556,9                 | 71,5                       |
| Altre opere                        | 2      | 23.845.616,4                  | 11.295.617,3                | 47,4                       |
| Altri servizi                      | 1      | 500.780,5                     | 408.429,1                   | 81,5                       |
| Totale                             | 274    | 1.423.917.592,9               | 756.154.485,7               | 53,1                       |

Fonte: Database Opencoesione. Elaborazioni IPRES (2016).

I progetti sulle infrastrutture di trasporto ammontano a 270, con una netta predominanza, in termini numerici, degli interventi sul sistema stradale (203 pari al 74%) e, in termini di risorse finanziarie, degli interventi sulla rete ferroviaria (poco più di 1 miliardo di euro per 61 progetti con pagamenti rendicontabili pari a 533 milioni).

L'analisi territoriale (Tab. 8) assegna alla provincia di Lecce il maggior numero di progetti (81 per un ammontare di 177 milioni e pagamenti per 146 milioni di euro), seguita da Foggia (78 progetti e 164 milioni di euro), sebbene sia la provincia di Bari a risultare destinataria delle risorse maggiori (915 milioni di euro per 76 progetti), concentrate, in particolare, sugli interventi ferroviari e stradali, che coprono, rispettivamente, oltre l'85% e il 10% del budget a disposizione di tale territorio. Gli altri interventi sulla rete ferroviaria sono stati avviati a Lecce (110,8 milioni per 7 interventi) e Foggia (83,6 milioni per 9 progetti); le due province sono le principali beneficiarie dei progetti

<sup>13</sup> Il costo rendicontabile UE coincide con il finanziamento pubblico totale.

sull'infrastruttura viaria: i 142 interventi complessivamente messi in cantiere necessitano di un investimento totale pubblico di 143,1 milioni di euro, ripartiti in maniera pressoché omogenea tra i due territori (Tab. 9 e Fig. 7).

*Tab. 8 – POR Puglia 2007-2013 - Dimensione degli interventi nel settore delle infrastrutture di trasporto per provincia: numero progetti, valore totale dei finanziamenti pubblici, pagamenti rendicontabili totali e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (unità, valori assoluti in euro e %).*

| <i>Provincia</i>  | <i>Numero progetti</i> | <i>Valore totale dei finanziamenti pubblici</i> | <i>Pagamenti totali rendicontabili</i> | <i>Avanzamento % pagamenti</i> |
|-------------------|------------------------|---|--|--------------------------------|
| Bari              | 76                     | 915.433.799,0                                   | 374.798.506,3                          | 40,9                           |
| BAT               | 1                      | 21.626.892,8                                    | 2.923.061,5                            | 13,5                           |
| Brindisi          | 24                     | 26.397.520,5                                    | 15.951.962,0                           | 60,4                           |
| Foggia            | 78                     | 164.429.667,9                                   | 138.808.361,0                          | 84,4                           |
| Lecce             | 81                     | 177.261.600,8                                   | 146.163.894,0                          | 82,5                           |
| Taranto           | 9                      | 51.838.629,3                                    | 24.303.685,2                           | 46,9                           |
| Tutte le province | 1                      | 40.908.000,0                                    | 40.303.412,5                           | 98,5                           |
| Totale            | 270                    | 1.397.896.110,3                                 | 743.252.882,5                          | 53,2                           |

Fonte: Database Opencoesione. Elaborazioni IPRES (2016).

*Tab. 9 – POR Puglia 2007-2013 - Dimensione degli interventi sulle infrastrutture di trasporto per tipologia e provincia: numero progetti, valore totale dei finanziamenti pubblici, pagamenti rendicontabili totali e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (unità, valori assoluti in euro e %).*

| <i>Infrastruttura - Provincia</i> | <i>Numero progetti</i> | <i>Valore totale dei finanziamenti pubblici</i> | <i>Pagamenti totali rendicontabili</i> | <i>Avanzamento % pagamenti</i> |
|-----------------------------------|------------------------|---|--|--------------------------------|
| Ferrovie                          | 61                     | 1.016.822.849,0                                 | 533.338.442,6                          | 52,5                           |
| Bari                              | 44                     | 781.472.535,3                                   | 316.941.597,3                          | 40,6                           |
| Foggia                            | 9                      | 83.605.266,7                                    | 80.252.674,5                           | 96,0                           |
| Lecce                             | 7                      | 110.837.047,1                                   | 95.840.758,2                           | 86,5                           |
| Tutte le province                 | 1                      | 40.908.000,0                                    | 40.303.412,5                           | 98,5                           |
| Porti                             | 1                      | 1.010.712,6                                     | 415.258,0                              | 41,1                           |
| Brindisi                          | 1                      | 1.010.712,6                                     | 415.258,0                              | 41,1                           |
| Strade                            | 203                    | 325.526.990,9                                   | 199.227.776,6                          | 61,2                           |
| Bari                              | 29                     | 88.504.188,9                                    | 52.250.649,0                           | 59,0                           |

>>>



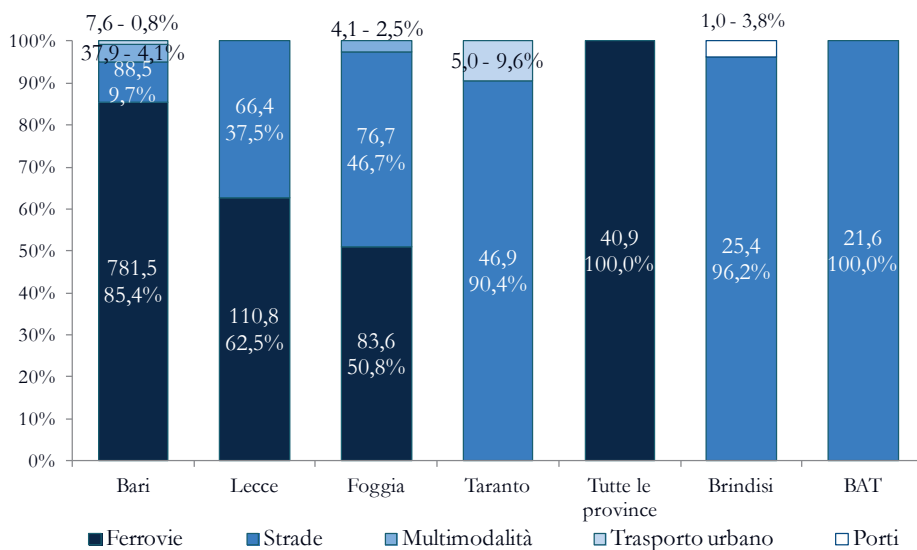


- segue da pagina precedente

| <i>Infrastruttura - Provincia</i> | <i>Numero progetti</i> | <i>Valore totale dei finanziamenti pubblici</i> | <i>Pagamenti totali rendicontabili</i> | <i>Avanzamento % pagamenti</i> |
|-----------------------------------|------------------------|---|--|--------------------------------|
| BAT                               | 1                      | 21.626.892,8                                    | 2.923.061,5                            | 13,5                           |
| Brindisi                          | 23                     | 25.386.807,9                                    | 15.536.703,9                           | 61,2                           |
| Foggia                            | 68                     | 76.718.368,1                                    | 55.276.969,6                           | 72,1                           |
| Lecce                             | 74                     | 66.424.553,8                                    | 50.323.135,8                           | 75,8                           |
| Taranto                           | 8                      | 46.866.179,4                                    | 22.917.256,7                           | 48,9                           |
| Multimodalità                     | 2                      | 41.990.033,1                                    | 4.511.883,6                            | 10,7                           |
| Bari                              | 1                      | 37.884.000,0                                    | 1.233.166,7                            | 3,3                            |
| Foggia                            | 1                      | 4.106.033,1                                     | 3.278.716,9                            | 79,9                           |
| Trasporto urbano                  | 3                      | 12.545.524,8                                    | 5.759.521,7                            | 45,9                           |
| Bari                              | 2                      | 7.573.074,9                                     | 4.373.093,3                            | 57,7                           |
| Taranto                           | 1                      | 4.972.449,9                                     | 1.386.428,4                            | 27,9                           |
| Totale                            | 270                    | 1.397.896.110,3                                 | 743.252.882,5                          | 53,2                           |

Fonte: Database Opencoesione. Elaborazioni IPRES (2016).

*Fig. 7 – POR Puglia 2007-2013 - Dimensione degli interventi nel settore delle infrastrutture dei trasporti per tipologia e provincia: valore totale dei finanziamenti pubblici al 31 dicembre 2015 (valori in milioni di euro e incidenza percentuale).*



Fonte: Database Opencoesione. Elaborazioni IPRES (2016).

In merito allo stato di avanzamento dei pagamenti (Tab. 10), appare degna di attenzione la situazione degli 8 progetti ferroviari con avanzamento inferiore al 25% (Fig. 8), dato l'importo consistente dei finanziamenti pubblici ad essi associato (357 milioni di euro): in particolare, si fa riferimento al Grande Progetto relativo alla "Bretella ferroviaria del sud-est barese", i cui pagamenti sono al 2% su un investimento di 136 milioni e al progetto di "Adeguamento ferroviario dell'area metropolitana nord-barese", che registra pagamenti dell'1,8% su una dotazione di 180 milioni di euro. Al contrario 39 progetti presentano un avanzamento finanziario superiore al 75%, con livelli superiori al 90% per 18 di essi, per un ammontare complessivo di pagamenti pari a 445,3 milioni di euro.

Più contenuta è la performance di avanzamento per il settore delle infrastrutture stradali (Fig. 9), per il quale l'ammontare maggiore dei pagamenti (76,5 milioni di euro) si registra in corrispondenza di 49 progetti con un range di avanzamento compreso tra il 50% e 75%, a cui sono associati finanziamenti pubblici per un valore di 116 milioni di euro.

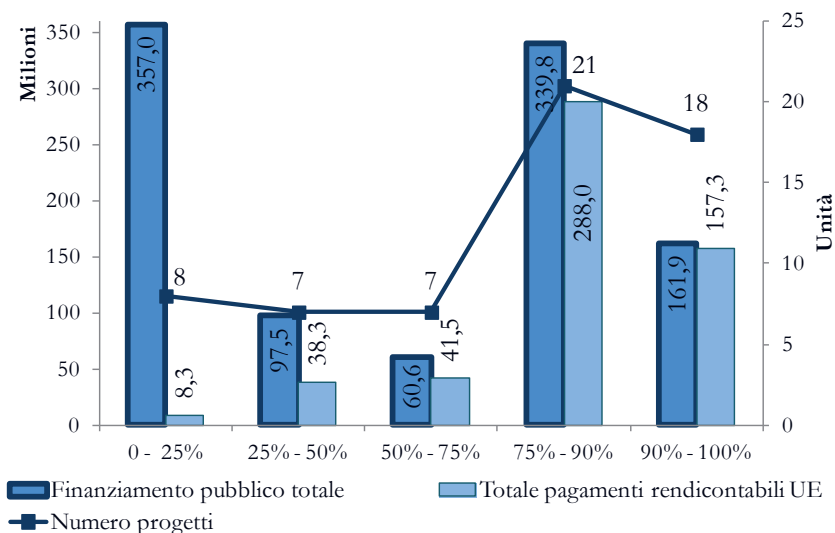
*Tab. 10 – POR Puglia 2007-2013 - Dimensione degli interventi nel settore delle infrastrutture di trasporto per tipologia e range di avanzamento dei pagamenti: numero progetti, valore totale dei finanziamenti pubblici, pagamenti rendicontabili totali e avanzamento dei pagamenti al 31 dicembre 2015 (unità, valori in euro e %).*

| <i>Infrastruttura</i> | <i>Range<br/>Avanzamento<br/>% pagamenti</i> | <i>Numero<br/>progetti</i> | <i>Valore totale dei<br/>finanziamenti<br/>pubblici</i> | <i>Pagamenti totali<br/>rendicontabili</i> | <i>Avanzamento<br/>% pagamenti</i> |
|-----------------------|--|----------------------------|---|--|------------------------------------|
| Ferrovia              | 0 - 25%                                      | 8                          | 356.991.239,8   | 8.277.230,6                                | 2,3                                |
|                       | 25% - 50%                                    | 7                          | 97.530.789,3  | 38.311.450,1                               | 39,3                               |
|                       | 50% - 75%                                    | 7                          | 60.584.282,1  | 41.451.700,2                               | 68,4                               |
|                       | 75% - 90%                                    | 21                         | 339.773.195,5   | 287.958.154,9                              | 84,8                               |
|                       | 90% - 100%                                   | 18                         | 161.943.342,3   | 157.339.906,8                              | 97,2                               |
| Strade                | 0 - 25%                                      | 14                         | 43.264.931,4  | 4.274.798,0                                | 9,9                                |
|                       | 25% - 50%                                    | 6                          | 60.309.019,5  | 26.382.445,8                               | 43,7                               |
|                       | 50% - 75%                                    | 49                         | 116.086.048,9   | 76.531.927,1                               | 65,9                               |
|                       | 75% - 90%                                    | 68                         | 67.062.601,0  | 55.461.081,1                               | 82,7                               |
|                       | 90% - 100%                                   | 66                         | 38.804.390,1  | 36.577.524,6                               | 94,3                               |
| Porti                 | 25% - 50%                                    | 1                          | 1.010.712,6   | 415.258,0                                  | 41,1                               |
| Multimodalità         | 0 - 25%                                      | 1                          | 37.884.000,0  | 1.233.166,7                                | 3,3                                |
|                       | 75% - 90%                                    | 1                          | 4.106.033,1   | 3.278.716,9                                | 79,9                               |
| Trasporto urbano      | 25% - 50%                                    | 2                          | 5.545.524,8   | 1.608.518,4                                | 29,0                               |
|                       | 50% - 75%                                    | 1                          | 7.000.000,0   | 4.151.003,3                                | 59,3                               |
| Totale complessivo    |  | 270                        | 1.397.896.110,3   | 743.252.882,5                              | 53,2                               |

Fonte: Database Opencoesione. Elaborazioni IPRES (2016).

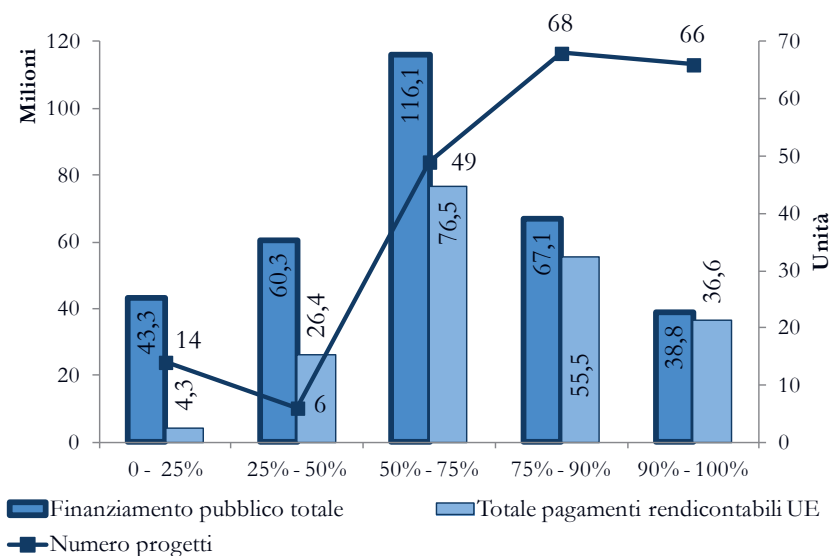


Fig. 8 – POR Puglia 2007-2013 - Interventi nel settore ferroviario per range di avanzamento dei pagamenti: numero progetti e pagamenti rendicontabili totali al 31 dicembre 2015 (valori in milioni di euro e unità).



Fonte: Database Opencoessione. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 9 – OR Puglia 2007-2013 - Interventi nel settore stradale per range di avanzamento dei pagamenti: numero progetti e pagamenti rendicontabili totali al 31 dicembre 2015 (valori in milioni di euro e unità).



Fonte: Database Opencoessione. Elaborazioni IPRES (2016).

### 5. Prospettive d'intervento del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

L'osservazione delle "performance" del PON 2007-2013 consente di meglio comprendere gli esiti e le prospettive della nuova programmazione 2014-2020 nel suo insieme, nonché del nuovo Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e reti", destinato alle "regioni meno sviluppate". Ed atteso che, in ossequio alle disposizioni dell'Accordo di Partenariato, il supporto al miglioramento del servizio in ambito di trasporto pubblico locale su rotaia sarà tematica di competenza dei Programmi Operativi Regionali, il nuovo PON contribuirà al miglioramento complessivo della qualità e quantità del trasporto nei grandi nodi urbani concentrando risorse su alcune tratte di particolare rilievo per il tessuto trasportistico del Mezzogiorno (in particolare, i collegamenti Napoli-Bari e Palermo-Messina-Catania).

Con un'allocazione finanziaria di 1,8 miliardi di euro, il PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020 è connesso con l'Obiettivo Tematico 7 "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete" e si sviluppa attraverso due Assi prioritari, cui si aggiungono le risorse per l'Assistenza Tecnica (Asse III). L'Asse I mira a favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella rete TEN-T, mentre l'Asse II sviluppa e migliora i sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, incluse le vie navigabili interne e i trasporti marittimi, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile (Tab. 11).

Quali sono gli interventi e le ricadute in Puglia del nuovo PON "Infrastrutture e reti" 2014-2020? Come emerge dal dimensionamento degli Assi del programma, il PON intende agire sulle principali carenze del settore trasportistico ferroviario, intervenendo sulle strozzature esistenti sulla rete, ammodernando la dotazione infrastrutturale e tecnologica e rafforzando, quindi, la rete TEN-T Core in sinergia con le disposizioni dell'Accordo di Partenariato per l'Obiettivo Tematico 7. La rete ferroviaria nazionale ricadente nel Corridoio "Scandinavo-Mediterraneo" mostra, infatti, ancora una notevole disparità sotto il profilo della qualità e della disponibilità di infrastrutture ferroviarie che rispettino i requisiti di interoperabilità, facendo emergere strozzature interne al Paese, in particolare, tra "regioni più sviluppate" e "regioni meno sviluppate". Nello specifico di queste ultime, la limitata capacità della rete implica velocità commerciali ridotte (sia per le direttrici longitudinali - Napoli-Reggio Calabria, sia per quelle trasversali - Napoli-Bari), cui si associa l'impossibilità del transito merci per sagome che trasportano mezzi pesanti.

Tab. 11 – PON Infrastrutture e reti 2014-2020 – Ripartizione del piano finanziario per Asse prioritario (valori in euro e percentuali).

| Asse prioritario | Sostegno dell'Unione | Contropartita nazionale | Finanziamento totale | Tasso di cofinanziamento |
|------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|--------------------------|
| Asse I           | 821.217.132          | 273.739.044             | 1.094.956.176        | 75%                      |
| Asse II          | 513.182.868          | 171.060.956             | 684.243.824          | 75%                      |
| Asse III         | 48.400.000           | 16.133.334              | 64.533.334           | 75%                      |
| Totale           | 1.382.800.000        | 460.933.334             | 1.843.733.334        | 75%                      |

Fonte: PON Infrastrutture e Reti 2014-2020. Elaborazioni IPRES (2016).



Alla luce dei fabbisogni territoriali, il PON prevede, quindi, in primis il completamento e la piena funzionalità delle opere in corso di realizzazione, avviate con la programmazione 2007-2013, che contribuiscono a consolidare la strategia del ciclo di programmazione 2014-2020, ed in secondo luogo promuove nuovi interventi, che a livello regionale si concentrano specificamente sulla direttrice Napoli – Bari – Taranto. Nello specifico, i principali obiettivi del Programma mirano a favorire l'uso delle ferrovie come mezzo di trasporto merci, passando da 11,8 tonnellate per 100 abitanti a 23,6 tonnellate per 100 abitanti; ad incrementare la capacità delle principali direttrici, che, con riferimento alla Puglia, riguardano la tratta Napoli – Bari, con un aumento da 80 a 200 treni al giorno; la riduzione dei tempi di viaggio, da 185 a 167 minuti sulla Napoli – Bari; la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

L'ulteriore ambito d'intervento del PON riguarda il miglioramento infrastrutturale e lo sviluppo della connessione tra porti, intermodalità e logistica, al fine di dimezzare i tempi di sdoganamento (da 16 a 8 ore), ed aumentare l'attività portuale.

Il triangolo di porti specializzati Bari-Brindisi-Taranto, dovrebbe costituire, quindi, un elemento di connessione fra l'Italia peninsulare e il bacino del Mediterraneo, favorendo l'integrazione nelle modalità di trasporto, che rappresenta uno degli ostacoli al commercio, all'efficienza dei servizi e compromette la rapidità degli scambi. In tal senso, la plurimodalità dovrà essere la caratteristica connotante quest'area, sia in termini di infrastrutture per il trasporto di persone e di merci, sia in termini di sistema di rete. L'efficace sviluppo delle interdipendenze e delle sinergie tra le diverse complementarietà emergenti rappresenta, unitamente alla realizzazione degli interventi necessari a valorizzare le singole potenzialità segnalate, la condizione affinché tale area possa sfruttare appieno il patrimonio di risorse di cui è depositaria. Di conseguenza, l'individuazione di possibili priorità d'azione relative a tale territorio non può che partire dalla definizione di un sistema integrato tra i tre porti e l'Interporto di Bari, valorizzando le specializzazioni che già oggi sembrano emergere con sufficiente evidenza.

La strategia del Programma in Puglia sarà implementata anche attraverso il ricorso all'"Area logistica integrata" (ALI) Sistema pugliese. Il sistema logistico regionale, infatti, necessita di un rafforzamento in considerazione della permanente condizione di perifericità rispetto ai flussi di traffico nazionali e internazionali, che interessano la rete infrastrutturale italiana, oltre a un carattere di marginalità di alcune aree al suo interno. Il sistema in questione interessa un ambito territoriale ampio, che include i porti di Brindisi, Bari e Taranto e le infrastrutture logistiche a loro servizio<sup>14</sup>. A questi si aggiunge l'Interporto regionale della Puglia, situato in posizione baricentrica rispetto ai nodi portuali, e dotato di 77.400 mq coperti da magazzini. L'attuale schema della rete logistica regionale, sebbene ancora in fase di realizzazione, ha seguito solo parzialmente l'originario piano di sviluppo, che ipotizzava una evoluzione per poli e direttrici e prefigurava la creazione di un sistema della Puglia centrale e meridionale integrato con le aree più forti del bacino del Mediterraneo: ne risulta, di fatto, il pressoché isolamento della Puglia meridionale, e del Salento in particolare, rispetto non solo ai grandi flussi con il Nord, ma anche con la Calabria e la Sicilia.

Alla luce di quanto descritto, il PON si concentrerà sul completamento dei collegamenti ferroviari tra i porti di Taranto e Gioia Tauro – avviati con la Programmazione

<sup>14</sup> Il porto di Brindisi movimentava merci per circa 10 milioni di tonnellate (prevalentemente rinfuse), quello di Bari circa 4,5, di cui circa la metà con sistema Ro-Ro, mentre il porto di Taranto movimentava oltre 47 milioni di merci, con assenza di Ro-Ro.

2007-2013 – e più in generale sulla realizzazione dei collegamenti ferroviari con i porti *Core* (Bari e Taranto), subordinandone il finanziamento al raggiungimento di una maturità progettuale compatibile con le tempistiche di ammissibilità della spesa e tenendo conto delle previsioni del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL, approvato con DPCM del 26 agosto 2015). In particolar modo, si dovrà proseguire nella direzione intrapresa nell'ambito delle programmazioni precedenti, ossia potenziando i collegamenti di "ultimo miglio" ai nodi portuali del triangolo Bari-Brindisi-Taranto, con particolare attenzione all'Interporto Regionale della Puglia.

Gli obiettivi del PON, dunque, riguardano non solo investimenti in grandi opere, ma anche interventi minori/complementari che possano "mettere a sistema" le infrastrutture realizzate. Nello specifico, i principali porti e interporti *Core* (Bari e Taranto) e *Comprehensive* (Brindisi) dovrebbero occupare una posizione di primo piano, cosicché le diverse azioni del Programma 2014-2020 oltre al completamento della programmazione 2017-2013 possano anche prevedere ulteriori interventi concernenti i fondali, i moli foranei, le banchine e i fattori di inquinamento.

## 6. Prospettive d'intervento del POR Puglia 2014-2020

### 6.1 Il Piano Attuativo 2015-2019 del Piano Regionale dei Trasporti: complementarietà con il POR 2014-2020

Nell'ottica di un intervento integrato, la programmazione delle politiche di coesione oltre ad essere indirizzata dagli orientamenti comunitari e nazionali in materia, si inserisce nel solco tracciato dal Piano Regionale dei Trasporti, che attraverso il Piano Attuativo 2015-2019 definisce tutti gli interventi infrastrutturali per le modalità stradale (inclusa la componente della mobilità ciclistica), ferroviaria, marittima e aerea e delle relative caratteristiche, interrelazioni e priorità di attuazione.

Il Piano Attuativo, che fa esplicito riferimento agli Obiettivi Specifici del POR 2014-2020, è stato approvato in via definitiva con integrazioni, a seguito della conclusione del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), con DGR 598 del 26/04/2016<sup>15</sup>: rispetto a quello del triennio precedente, l'attuale piano prende atto della diminuita dotazione finanziaria disponibile e tiene conto delle criticità di attuazione registrate nel ciclo di programmazione 2007-2013 stabilendo, in via prioritaria, il completamento degli interventi infrastrutturali in corso di realizzazione accompagnati da quelli complementari, indispensabili per assicurare il funzionamento della rete trasportistica.

Le tre parole chiave che guidano la strategia sono rappresentate da *completamento* degli interventi ancora in corso e di quelli mancanti (anche di rango nazionale come la tratta Bari-Napoli), *efficienza* nell'impiego delle risorse finanziarie e la successiva fase di gestione del sistema, *innovazione* nelle tecnologie, nei materiali e nei servizi.

Le infrastrutture regionali per la mobilità sono concepite in relazione al sistema socio-economico nel quale il territorio si inserisce: il piano tiene in considerazione sia lo spazio euro-mediterraneo, rispetto al quale mira a potenziare i collegamenti da e per la

---

<sup>15</sup> Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 64 del 01/06/2016.



Puglia con gli elementi della rete TEN-T e a sostenere l'estensione di quest'ultima, anche a seguito dell'adozione della Strategia Europea per la Macroregione Adriatico Ionica, sia l'area meridionale, nonché il sistema regionale, dal quale emergono fabbisogni di trasporto eterogenei.

In tale ottica, il Piano Attuativo 2015-2019 sostiene la realizzazione di una concreta interoperabilità sulla rete ferroviaria attraverso la creazione di servizi passanti e collegamenti, ma anche l'integrazione funzionale e tariffaria tra il settore ferroviario e quello automobilistico, attraverso 13 nodi di scambio intermodale principali.

Sul fronte del trasporto di lunga percorrenza per persone e merci, il Piano Attuativo ripropone come prioritari il completamento del raddoppio della linea Adriatica tra Lesina e Termoli, per il quale sono disponibili i finanziamenti per la tratta Lesina-Ripalta e la conclusione dei lavori sulla linea ad Alta Capacità Napoli-Foggia-Bari. Con riferimento alla componente stradale, invece, il Piano ha evidenziato "l'esigenza di monitorare gli interventi di potenziamento previsti da Anas, ma non ancora finanziati, mettendo in campo azioni infrastrutturali e di gestione del traffico finalizzate ad incentivare l'uso della viabilità a pedaggio da parte delle componenti di traffico di medio-lunga percorrenza, soprattutto di mezzi pesanti".

Rispetto alla mobilità ciclistica, gli interventi considerati prioritari sono da assoggettare a Studio di fattibilità/progettazione – attuazione entro il 2020, risultando quindi in una fase preliminare di attuazione. Infine, con riferimento alla mobilità aerea di persone e merci, il Piano prevede il potenziamento degli aeroporti di Bari e Brindisi e il miglioramento dei collegamenti con il territorio regionale, nonché il progressivo adeguamento degli aeroporti di Grottaglie e Foggia, in funzione delle esigenze del mercato.

## **6.2 Priorità d'intervento del POR Puglia 2014-2020**

Il Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020 interviene nel settore dei sistemi di trasporto attraverso l'Asse VII, con una dotazione complessiva di 462,1 milioni di euro<sup>16</sup> (8,3% del totale FESR), orientata alla promozione di sistemi di trasporto sostenibili, prevalentemente di tipo collettivo<sup>17</sup>, e all'eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete: il programma è teso a finanziare principalmente interventi sulla rete ferroviaria regionale, sui porti di rilevanza regionale e le infrastrutture logistiche, nonché sulle connessioni tra i vettori per garantire l'intermodalità e la co-modalità. In misura residuale, in accordo con le previsioni dell'Accordo di Partenariato, sono programmati interventi sull'infrastruttura viaria, destinati esclusivamente a collegare le aree interne della regione con i principali nodi ferroviari.

Il miglioramento della mobilità regionale nelle zone periferiche costituisce una delle priorità d'investimento: il POR mira a rafforzare le connessioni dei nodi secondari e terziari alla rete europea dei trasporti (TEN-T), ottimizzando le condizioni di accesso delle popolazioni residenti nelle aree interne ai servizi più rilevanti (istruzione, assisten-

---

<sup>16</sup> Il tasso di cofinanziamento del programma, uguale per tutti gli Assi, è pari al 50%: la dotazione complessiva per il finanziamento degli interventi programmati sull'Asse VII è quindi suddivisa in parti uguali (231,04 milioni di euro) tra contributo UE, proveniente dal FESR e contributo nazionale, proveniente dal Fondo di rotazione.

<sup>17</sup> In accordo con le politiche comunitarie di contenimento del consumo di suolo specifico per i mezzi di trasporto privati e di limitazione delle emissioni derivanti dai trasporti.

za sanitaria, fruizione dei beni culturali diffusi, artistici, naturalistici) e contribuendo, in tal modo, al loro ripopolamento. Le azioni programmate in tema di accessibilità territoriale, in accordo con il Piano Regionale dei Trasporti, riguardano il miglioramento dei collegamenti con le stazioni del servizio ferroviario regionale (SFR), attraverso la sperimentazione, su scala intercomunale e interprovinciale, di sistemi innovativi di trasporto collettivo, quali taxi collettivo e mini bus a chiamata, in considerazione della ridotta densità abitativa di tali aree. È, inoltre, in programma il rafforzamento dei collegamenti collettivi lungo le principali vie di accesso ai poli di attrazione, urbani e non, delle aree interne, per migliorarne la capacità, anche grazie alla realizzazione di linee bus dedicate. Infine, si prevede di riqualificare le attrezzature per la mobilità (materiale rotabile), al fine di realizzare corridoi multimodali lungo le direttrici già esistenti.

L'infrastruttura ferroviaria assume, come anticipato, un ruolo di primo piano nella strategia di ottimizzazione del sistema di trasporto collettivo regionale volta all'intermodalità: a tal fine, il POR contribuisce alla strategia, favorendo l'integrazione modale (ferro-gomma) e il miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici e la rete centrale, globale e locale, attraverso l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, che dovrà assumere la configurazione di una metropolitana di superficie, e del materiale rotabile (treni e bus), nonché attraverso la riorganizzare del servizio sulle direttrici a maggiore domanda. In tale ottica, si intende favorire l'integrazione delle tariffe sull'intero territorio e la presenza di stazioni di interscambio per l'intermodalità. Tali interventi, oltre a favorire la transizione verso una maggiore mobilità collettiva, sono funzionali al miglioramento della qualità ambientale nei centri urbani, con la riduzione della congestione, delle emissioni acustiche e della CO<sub>2</sub>, nonché alla riqualificazione degli spazi urbani dedicati alla mobilità e al trasporto pubblico, grazie al restyling delle fermate e dei terminal bus.

Le attività da realizzare a valere sul POR 2014-2020 riguardano in via prioritaria il rinnovo del materiale rotabile e l'efficientamento e potenziamento della rete su tratte dotate di domanda potenziale significativa, anche promuovendo l'integrazione tariffaria, a completamento o integrazione degli interventi già avviati o realizzati con il ciclo di programmazione 2007-2013. Nell'ottica di incrementare l'utilizzo del trasporto collettivo, agendo sulla capacità degli utenti di accedere agevolmente alle infrastrutture di trasporto dall'intero territorio regionale e di cambiare vettore lungo il proprio tragitto, è necessario garantire una integrazione funzionale e fisica tra i diversi vettori: in tal senso operano sia gli interventi di qualificazione dei nodi di interscambio, che dovranno essere ripensati come "piattaforme di connessione multimodale per i passeggeri", sia la riorganizzazione dei servizi di trasporto definita dal Piano Triennale dei Servizi (PTS). Quest'ultimo risulta particolarmente determinante nel favorire l'integrazione tra trasporti automobilistici integrativi o sostitutivi di quelli ferroviari e trasporto ferroviario, soprattutto nei collegamenti urbani e sub-urbani: l'integrazione modale è volta a incrementare le relazioni ad alta frequentazione nelle fasce orarie di minor domanda, a garantire i collegamenti interpolo nelle zone non servite dalla ferrovia o servite con standard qualitativi (tempi di viaggio e frequenza del servizio) non adeguati alla domanda, a consentire le connessioni di "ultimo miglio" con la rete di trasporto di livello gerarchico superiore (ferroviaria o automobilistica di primo e secondo livello).

Investimenti specifici sono destinati all'introduzione o ammodernamento dei sistemi tecnologici per la sicurezza, all'automazione della circolazione dei convogli (sistemi ITS e ERMTS) nonché all'eliminazione dei passaggi a livello, che permettono di recuperare tracce orarie.





Ulteriori interventi in ambito esclusivamente ferroviario riguardano il potenziamento dell'offerta in termini di qualità e tempi di percorrenza, attraverso la realizzazione di una effettiva interoperabilità delle cinque ferrovie regionali, con il conseguente adeguamento dei treni e delle linee. Attraverso il POR, la Regione intende concludere, in via prioritaria, gli interventi infrastrutturali e tecnologici già avviati nel periodo 2007 – 2013 con l'Asse V, tra i quali ricadono l'adeguamento ferroviario dell'area metropolitana Nord Barese, il raddoppio della tratta Corato-Barletta, con interrimento del tracciato nell'abitato di Andria e l'interconnessione con Rete Ferroviaria Italiana (RFI) a Barletta e Bari. A tali progetti si affianca l'ammodernamento di alcuni nodi ferroviari, per consentire lo scambio modale (gomma>ferro, ferro>bicicletta, etc). In tal modo, si intende garantire un più agevole accesso alla rete ferroviaria con Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC), alla linea ferroviaria adriatica e ai corridoi marittimi mediterranei, per contrastare la marginalità geografica della Puglia nel contesto europeo; costituire un'unica grande rete ferroviaria, che opera secondo un modello integrato fondato sulla interoperabilità tra le reti e sulla gerarchizzazione dei servizi; favorire l'introduzione di una tariffazione integrata che includa strumenti di fidelizzazione dei passeggeri.

In merito al sistema portuale e interportuale, la Regione intende riqualificare le dotazioni infrastrutturali dei porti di rilevanza regionale e degli interporti, realizzando l'integrazione con le aree portuali e retro portuali, attraverso la riqualificandone delle "aree di connessione". I risultati attesi riguardano l'innalzamento delle capacità operative di tali porti nei settori commerciali, della pesca, della diportistica, del rimessaggio e della manutenzione delle imbarcazioni; tutti gli interventi dovranno essere realizzati in coerenza con gli indirizzi del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), con l'impiego di soluzioni esemplari dal punto di vista dell'integrazione ambientale e del rispetto dei siti storici. Anche con riferimento alla portualità, la disponibilità di progetti avviati e non ancora conclusi o da avviare, inseriti nel parco progetti del POR 2007-2013, costituisce il principale bacino cui attingere per l'attuale programmazione: nello specifico, si citano l'ampliamento dell'Interporto regionale della Puglia<sup>18</sup>, presso l'area di Scalo Ferruccio (Bari), con la realizzazione di piattaforme logistiche dedicate, le attività di dragaggio dei fondali e di costruzione di sistemi di protezione per contrastare la perdita di pescaggio dei porti, il potenziamento delle infrastrutture di accesso ai porti, inclusi gli interventi di collegamento con i centri urbani, anche attraverso infrastrutturazioni dedicate alla mobilità ciclopedonale.

## 7. Conclusioni

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 della Politica di coesione promossa dall'UE, con specifico riferimento alle cinque regioni classificate come "meno sviluppate", l'Italia ha allocato, a favore dei sistemi di trasporto sostenibili e dell'eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete (OT 7), risorse (FESR + cofinanziamento nazionale) pari al 14,2% del totale, 2 punti percentuali in meno della media UE (16,1%) per la stessa categoria di regioni. L'ammontare in termini assoluti equivale a 3,4 miliar-

---

<sup>18</sup> L'ampliamento dell'Interporto Regionale di Puglia costituisce un Grande Progetto: prevede l'utilizzo dell'attuale area di Scalo Ferruccio per la realizzazione di edifici per la logistica, di un magazzino raccordato e di un piazzale intermodale. Il progetto concorre a ridurre le esternalità negative generate dal trasporto delle merci con la riduzione di trasporto su strada.

di (195,4 euro pro capite), dei quali 462,1 milioni afferiscono al solo POR Puglia 2014-2020 - Asse VII (pari all'8,3% del totale POR). La Puglia beneficerà, in quota variabile, anche degli interventi programmati dal PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 (che dispone nel complesso di 1,8 miliardi di euro), oltre che delle esternalità positive prodotte dal completamento di interventi finanziati dai programmi operativi delle altre regioni meridionali, contigue al territorio pugliese.

Gli interventi previsti giungono a valle del ciclo di programmazione precedente (2007-2013), durante il quale a servizio della Puglia sono stati programmati interventi sulle infrastrutture di trasporto per un ammontare complessivo di 2,5 miliardi (di cui 75 milioni interessano interventi di collegamento tra la Puglia e le altre regioni), provenienti per il 55,5% dal POR Puglia 2007-2013 e per la restante parte dal PON Reti e Mobilità 2007-2013. I due terzi delle risorse totali sono stati destinati alle ferrovie, finanziate per il 60% dal POR, mentre il 24% è andato alla viabilità, con risorse provenienti per il 55% dal POR.

Il livello di attuazione degli interventi è molto diversificato, dipendendo dalla complessità tecnica, connessa con il settore infrastrutturale di riferimento, e dalla *governance*. I dati analizzati nel contributo, aggiornati al 31/12/2015, mostrano come gli interventi sulle infrastrutture ferroviarie e portuali presentino avanzamenti finanziari più contenuti, sia nel PON che nel POR, mentre le infrastrutture viarie registrano avanzamenti finanziari maggiori, sebbene al termine del periodo di certificazione delle spese, entrambi i livelli di *governance* dovranno assicurare il pieno assorbimento delle risorse. In termini assoluti, tuttavia, il peso dei pagamenti realizzati nel complesso sulle infrastrutture ferroviarie (875 milioni di euro) risulta pari a 2,5 volte i pagamenti per le infrastrutture viarie (339 milioni di euro).

Come emerso dall'analisi, molti degli interventi rimasti incompleti nel corso della programmazione 2007-2013, per ragioni ascrivibili principalmente a ritardi nei procedimenti attuativi, sono stati rifinanziati nell'ambito della programmazione 2014-2020, che cerca una maggiore complementarietà tra azione regionale e nazionale, sia con riferimento alla gerarchia delle reti oggetto d'intervento sia alla tipologia degli interventi, e che includono non solo opere di natura infrastrutturale, ma anche misure volte a migliorare la qualità dei servizi di trasporto offerti al territorio.



### ***Bibliografia e sitografia***

- Agenzia per la Coesione Territoriale, *I Trasporti nei POR e nel PON Infrastrutture e Reti 2014-2020*, [www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=25106](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=25106).
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *PON Infrastrutture e reti 2014-2020*, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015) 5451 del 29 luglio 2015.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *PON Reti e mobilità 2007-2013*, approvato con Decisione C(2007) 6318 del 07.12.2007 e modificato con Decisione della Commissione Europea C(2013) 6852 del 21.10.2013.
- Opencoesione, *Pillola n. 25 - Verso la chiusura del ciclo comunitario 2007-2013: chiavi di aggregazione dei progetti nei dati al 31 ottobre 2015*, <http://www.opencoesione.gov.it/pillola/pillola-n-25-verso-la-chiusura-del-ciclo-di-programmazione-comunitaria-2007-2013-chiavi-di-aggregazione-dei-progetti/>.
- Regione Puglia, *DGR 598 del 26 aprile 2016, Legge regionale 31 ottobre 2002, n. 18 e s.m.i. - Piano Attuativo del Piano Regionale dei Trasporti 2015-2019 e Piano Triennale dei Servizi 2015-2017 – Approvazione*, in BURP n. 64 del 01-6-2016.
- Regione Puglia, *POR Puglia FESR FSE 2014-2020*, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015)5854 del 13-ago-2015.
- Regione Puglia, *DGR n. 2422 del 30 dicembre 2015, Piano di azione e coesione (PAC). Adempimenti conseguenti la Legge di Stabilità 2015*, in BURP n. 7 del 27-01-2015.
- Regione Puglia, *DGR n. 2146 del 30 novembre 2015, Piano di azione e coesione (PAC). Seconda e terza adesione. Revisione POC Puglia 2007-2013*, in BURP n. 162 del 18-12-2015.
- Regione Puglia, Assessorato alle Infrastrutture e Mobilità, *Piano Regionale dei Trasporti Piano Attuativo 2015-2019*.
- Regione Puglia, *POR Puglia FESR 2007-2013*, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2014) 9373 del 4 dicembre 2014.
- Regione Puglia, *POR Puglia FESR 2007-2013*, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C/2007/5726 del 20 novembre 2007.
- Unione Europea, *Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*.
- Unione Europea, *Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*.
- <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/).
- [www.fesr.regione.puglia.it](http://www.fesr.regione.puglia.it).
- [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it).
- [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it).
- [www.operecis.gov.it](http://www.operecis.gov.it).

## 6.

# Un'analisi delle regioni nel *Masterplan per il Mezzogiorno.* Il Patto per la Puglia

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Interventi di sviluppo nell'ambito del Masterplan; 3. Le risorse e la governance; 4. I Patti per lo sviluppo del Mezzogiorno; 5. Settori strategici e interventi prioritari nel Patto per la Puglia. 6 Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Le politiche economiche per il Mezzogiorno sono state orientate principalmente alla creazione di poli di sviluppo che, insufficienti o inadeguati a generare un tessuto produttivo diffuso, hanno determinato un panorama economico a *macchia di leopardo*.

Nonostante la crisi economica, non ancora del tutto superata proprio nel Mezzogiorno, ove si registrano consumi ed investimenti non in linea col resto del Paese, a partire dal secondo trimestre del 2015 si è osservato un miglioramento, sia in termini di occupazione che di esportazioni verso i mercati internazionali, più marcato nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale<sup>1</sup>.

Come prospettato nel corso del 2012, nella fase di definizione della politica regionale unitaria per il periodo 2014-2020, il Mezzogiorno è stato inserito tra le priorità dell'agenda politica: i cosiddetti *Patti*, che interessano oltre alle Città Metropolitane anche le 8 regioni meridionali, mettendo a sistema con un'ottica territoriale le risorse nazionali e comunitarie disponibili nell'attuale settennio di programmazione (che si prolungherà fino al 2023 secondo quanto disposto dai Regolamenti comunitari), dovrebbero rappresentare uno degli strumenti, complementari rispetto alla politica di coesione, per supportare l'attuazione di interventi prioritari e trainanti, in grado di garantire un cambio di passo, che renda il Mezzogiorno, definitivamente, un'area di crescita.

Dopo una panoramica sulla struttura e sui contenuti del *Masterplan* per il Mezzogiorno, il presente contributo propone un'analisi delle scelte allocative di cinque Regioni meridionali, con un approfondimento sui settori d'intervento e sulla tipologia ed entità delle fonti finanziarie messe in campo. Nel seguito, si focalizza l'attenzione sugli interventi inseriti nel Patto per la Puglia, descrivendo in dettaglio la tipologia di azioni e l'impatto finanziario previsto al 2017.

---

<sup>1</sup> I dati ISTAT evidenziano, per il primo semestre 2016, una stazionarietà tendenziale dell'export nazionale rispetto allo stesso periodo del 2015, effetto dell'aumento registrato per le regioni delle aree meridionale (+11,1%) e nord-orientale (+1,9%) e del calo delle aree insulare (-23,1%), nord-occidentale (-1,6%) e centrale (-0,4%).



## 2. *Interventi di sviluppo nell'ambito del Masterplan*

Il documento del Governo Italiano *Masterplan per il Mezzogiorno – Linee guida* chiarisce che le scelte operative riguardano 16 Patti per il Sud: 8 con le Regioni, 7 con le Città Metropolitane ed 1 con la città di Taranto mediante un Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS).

Il medesimo documento propone per l'economia del Mezzogiorno una visione positiva, in considerazione della sua vitalità e potenzialità, che necessitano di una valorizzazione finalizzata ad investire i trend recenti e a recuperare il divario strutturale rispetto al Centro-Nord del Paese. In definitiva *“l'economia italiana nel suo insieme ha bisogno che il Mezzogiorno cambi passo e diventi un'area di crescita che interagisca positivamente con l'economia del resto del Paese, sia in termini di apporto alla produttività complessiva dell'economia italiana e di competitività e capacità di esportazione, sia in termini di ampliamento del mercato interno”*<sup>2</sup>.

Il Masterplan per il Mezzogiorno enfatizza l'aerospazio, l'elettronica, la siderurgia, la chimica, l'agroindustria e il turismo quali principali punti di forza del tessuto economico meridionale, da cui ripartire per esaltare la politica industriale.

Il documento evidenzia, inoltre, l'importanza di investire su scuola e formazione, quali settori essenziali non solo per la qualità della vita dei cittadini, ma soprattutto per la formazione dei fattori di competitività propri di un'economia avanzata, verso cui auspicabilmente proiettare l'economia meridionale.

Altrettanto importante appare il superamento del gap infrastrutturale tra il Sud ed il resto del Paese; ed ancora, la capacità di attrarre investimenti funzionali alla realizzazione di progetti al servizio dell'interesse generale. In tal senso, degni di particolare attenzione sono i *“progetti infrastrutturali decisivi per connettere il Mezzogiorno al resto del Paese, all'Europa, ai mercati internazionali: dal Piano Banda Ultralarga, ... all'Alta Velocità sugli assi adriatico e tirrenico e sulla Napoli-Bari-Taranto e all'ammodernamento del sistema ferroviario in Sicilia e Sardegna; dal Piano della portualità e della logistica – che punta a fare dell'Italia e in particolare del Mezzogiorno un hub delle merci per tutta l'Europa – al Piano degli aeroporti che rafforza le linee da e per il Sud, al risanamento e sviluppo degli assi viari portanti”*<sup>3</sup>.

## 3. *Le risorse e la governance*

Con riferimento alle risorse, i Patti attingono ai Fondi strutturali FESR e FSE 2014-2020 e al cofinanziamento già incluso nella dotazione finanziaria dei relativi programmi, che assommano a 51,8 miliardi di euro, di cui 31,7 miliardi di euro europei e 20,1 miliardi nazionali. A questi si aggiungono risorse dei Programmi Complementari<sup>4</sup> per 7,4 miliardi. A sua volta, il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 può contare su 38,9 miliardi di euro. Nel complesso le risorse a disposizione per le politiche di sviluppo sono circa 98

<sup>2</sup> Cft. <http://www.governo.it/articolo/masterplan-il-mezzogiorno-linee-guida/2069>.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Gli interventi dei Programmi Complementari - Piani Azione e Coesione 2014-2020 utilizzano le risorse nazionali del Fondo di Rotazione, derivanti dall'applicazione ai programmi delle “regioni meno sviluppate” di un tasso di cofinanziamento inferiore al 50% per i POR e al 45% per i PON, come indicato dalla Delibera Cipe 10/2015.

miliardi sino al 2023. Nello specifico, le Linee Guida per il Masterplan chiariscono che l'effetto leva potenziale "è in grado di mettere in gioco nel solo 2016 investimenti per oltre 11 miliardi di euro, di cui almeno 7 per interventi nel Mezzogiorno".

Circa la *governance*, il Masterplan prevede una Cabina di Regia Stato-Regioni per il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, incaricata di allocare le risorse in modo da massimizzare le sinergie con i Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR). "La Cabina di Regia si avvale del Dipartimento per le politiche di coesione e dell'Agenzia per la coesione territoriale il cui processo di completamento si è recentemente concluso, nonché di Invitalia e dei suoi strumenti di intervento. Cabina di Regia, Dipartimento e Agenzia lavoreranno a stretto contatto con le amministrazioni centrali e con quelle regionali e locali per dare impulso all'azione amministrativa e per rimuovere ostacoli procedurali e accelerare i processi autorizzatori. Si pone il problema decisivo di una collaborazione attiva delle amministrazioni regionali e locali. A questo tema della cooperazione interistituzionale sono dedicati i Patti per il Sud"<sup>5</sup>.

Il contributo delle risorse già assegnate a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (FSC) vede il seguente riparto tra i Patti:

| <i>Patto</i>       | <i>Milioni di euro</i> | <i>Patto</i>             | <i>Milioni di euro</i> |
|--------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|
| Regione Abruzzo    | 753,4                  | Città di Reggio Calabria | 133                    |
| Regione Basilicata | 565,2                  | Città di Napoli          | 308                    |
| Regione Calabria   | 1.198,7                | Città di Bari            | 230                    |
| Regione Campania   | 2.780,2                | Città di Cagliari        | 168                    |
| Regione Molise     | 378                    | Città di Catania         | 332                    |
| Regione Puglia     | 2.071,5                | Città di Messina         | 332                    |
| Regione Sardegna   | 1.509,6                | Città di Palermo         | 332                    |
| Regione Siciliana  | 2.320,4                |                          |                        |

Fonte: Governo Italiano (2016).

#### **4. I Patti per lo sviluppo del Mezzogiorno**

L'analisi che segue si fonda sugli atti<sup>6</sup> pubblicati dal Governo sul proprio sito istituzionale e si concentra sui Patti firmati dalle cinque Regioni meridionali inserite nel gruppo delle "meno sviluppate" per il ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020. Si tratta, nello specifico, di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, che coprono, nel complesso, l'85,3% del costo totale degli interventi (pari a 34,9 miliardi di euro per le otto regioni meridionali) e il 77,2% della dotazione (pari a 11,6 miliardi di euro) del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020. Non sono stati, al contrario, presi in considerazione i Patti di Abruzzo, Molise e Sardegna (regioni cosid-

<sup>5</sup> Cft. <http://www.governo.it/articolo/masterplan-il-mezzogiorno-linee-guida/2069>.

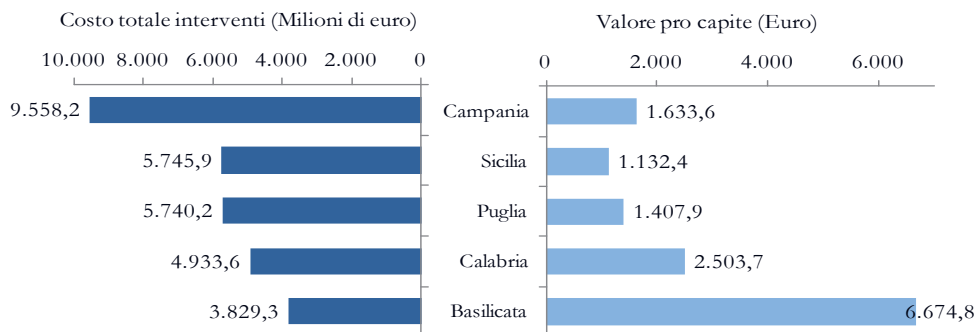
<sup>6</sup> Si forniscono, nel seguito, le date di firma dei Patti con le Regioni meridionali: Campania: 24 aprile 2016; Calabria: 30 aprile 2016; Basilicata: 2 maggio 2016; Abruzzo: 17 maggio 2016; Molise: 26 luglio 2016; Sardegna: 26 luglio 2016; Puglia: 10 settembre 2016; Sicilia: 10 settembre 2016.



dette “in transizione”), che complessivamente rappresentano il 14,7% del costo totale degli interventi e il 22,8% del FSC 2014-2020 destinato ai Patti.

Tra le cinque Regioni summenzionate, su un totale di 29,8 miliardi di euro si distingue la Campania, che inserisce nel suo Patto interventi per l'ammontare complessivo più cospicuo, pari a 9,6 miliardi di euro; seguono Sicilia e Puglia, con 5,7 miliardi, e la Calabria, che programma interventi il cui costo totale raggiunge i 4,9 miliardi di euro; resta in coda la Basilicata, con un importo totale programmato di 3,8 miliardi di euro. Interessanti riflessioni stimola l'osservazione dei valori a livello pro capite: emerge come la Basilicata registri una quota pari a 6.675 euro per abitante, ovvero, circa 2,5 volte l'ammontare degli interventi di cui dovrebbe essere beneficiario un calabrese (2.500 € pro capite) e ben 5 mila euro in più rispetto a quello spettante ad un campano (1.634 € pro capite). In generale è la Sicilia che sconta mediamente la quota pro capite più bassa, con 1.132 euro di risorse programmate per singolo abitante (Fig. 1).

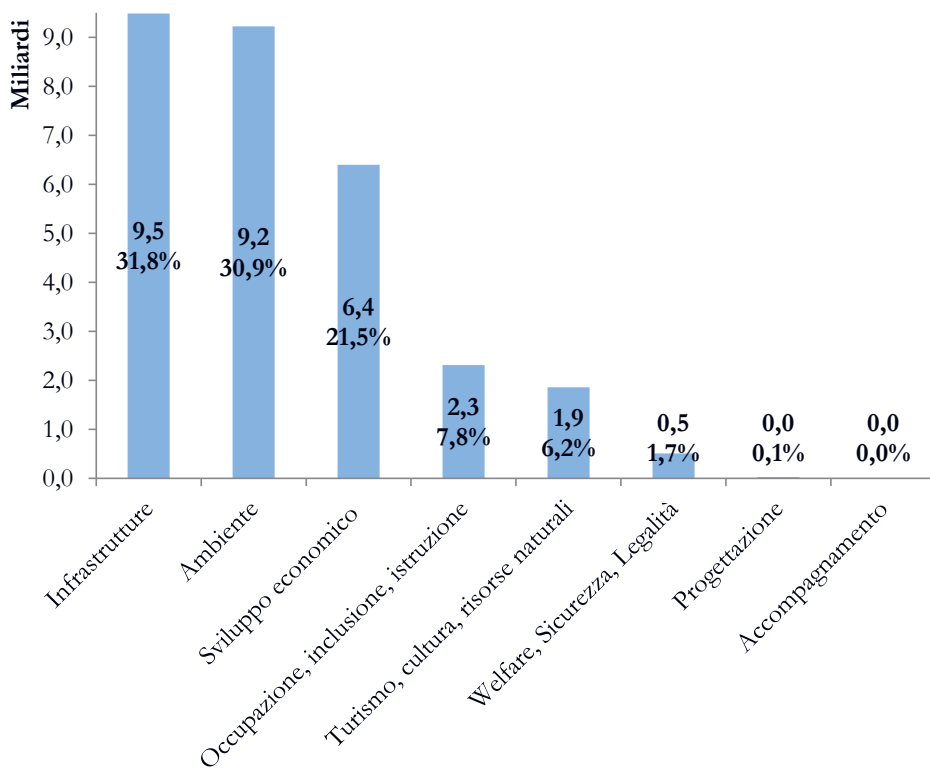
Fig. 1 – Costo totale degli interventi in valore assoluto e in valore pro capite per Regione (valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro).



Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

Prima di procedere all'analisi concernente l'area di intervento, è bene precisare che per la Puglia si è provveduto ad una riclassificazione delle risorse assegnate alla voce “Altro (completamenti)” (circa 212 milioni di euro rinvenienti dalla programmazione 2007-2013), sulla base delle indicazioni contenute nell'Allegato A del Patto pugliese, attraverso il quale è possibile ricondurre l'importo complessivo ai singoli interventi ed ai macro settori di cui si dirà nel seguito.

Fig. 2 – Costo totale degli interventi per area d'intervento (valori assoluti in miliardi di euro e incidenza percentuale del settore sul totale). Regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.



Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

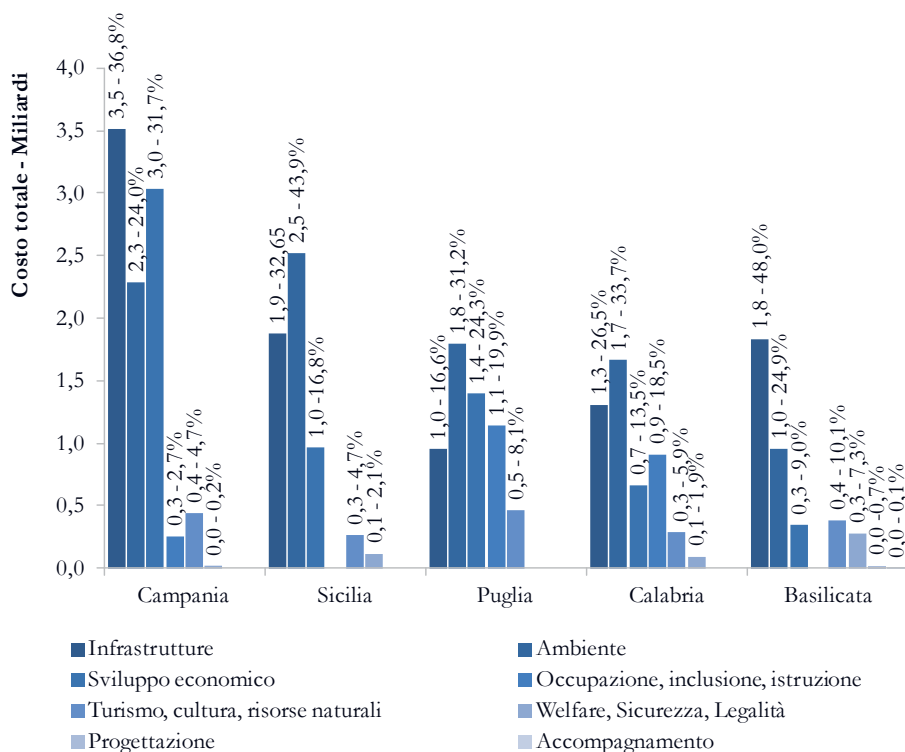
Nello specifico, si evidenzia chiaramente *come e quanto* i progetti di natura infrastrutturale e per la tutela dell'ambiente siano destinatari delle risorse maggiori: i due settori coprono insieme il 62,7% dell'ammontare totale del costo degli interventi inseriti nei cinque Patti qui osservati (Fig. 2).

A livello regionale, se in Campania le infrastrutture assorbono 3,5 miliardi di euro (circa il 37% del totale regionale), in Basilicata quasi la metà di tutte le risorse riguardano interventi infrastrutturali ed un quarto della dotazione complessiva è allocato a sostegno dei progetti di natura ambientale. Quest'ultima area pesa circa il 44% in Sicilia, il 31% in Puglia ed un terzo in Calabria. La Campania è la Regione che, più di tutte in termini assoluti e relativi, programma interventi a favore dello sviluppo economico, con circa un terzo (3 miliardi di euro) del proprio ammontare complessivo. Segue la Puglia, con 1,4 miliardi di euro, pari al 24% del totale.





Fig. 3 – Costo totale degli interventi per regione e area d'intervento (valori assoluti in miliardi di euro e incidenza percentuale del settore sul totale regionale).



Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

Il numero di interventi previsti in tutte le regioni in analisi è pari a 286; la Campania detiene il primato (93), seguita dalla Basilicata (68) e dalla Puglia (47). In assoluto sono le infrastrutture ad assorbire il maggior numero di progetti (112). Nell'ambito del sostegno alle imprese e dello sviluppo economico la Lucania fa rilevare la quota più elevata (17 interventi) (Tab. 1).

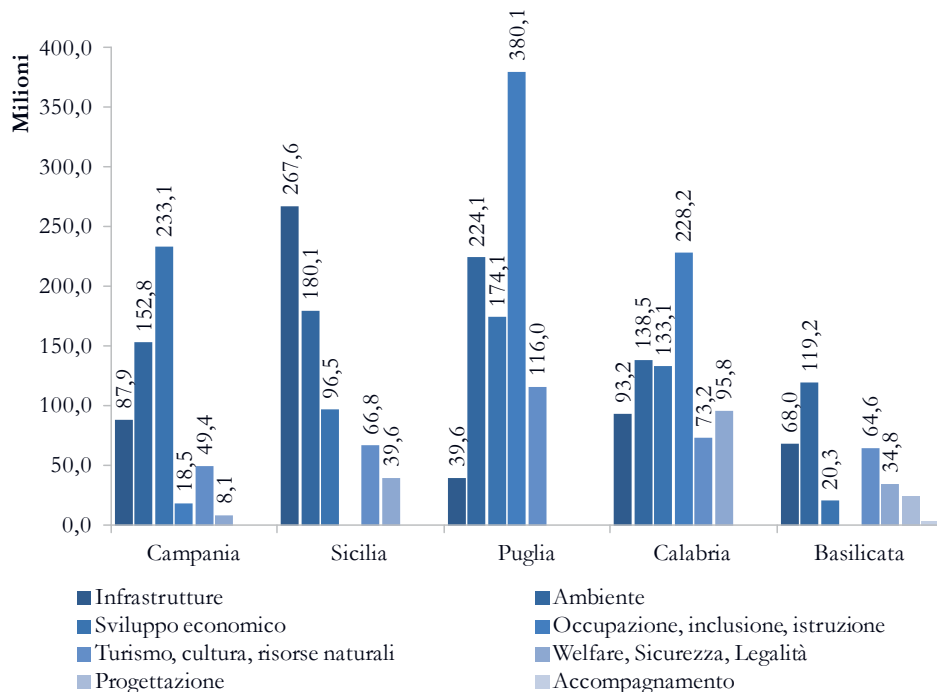
Per altro verso, la dotazione media per intervento lascia intravedere scenari differenti in funzione dell'area d'intervento; se, ad esempio, la Sicilia registra il costo medio più elevato per quanto attiene i progetti di natura infrastrutturale (267 milioni di euro), la Puglia evidenzia i valori medi più consistenti sia con riferimento all'ambiente (224 milioni di euro), sia rispetto ai progetti a favore dell'occupazione, inclusione e istruzione (380 milioni di euro).

Tab. 1 – Numero di interventi per regione e area d'intervento.

| Regioni    | Infrastrutture | Ambiente | Sviluppo economico | Occupazione, inclusione, istruzione | Turismo, cultura, risorse naturali | Welfare, Sicurezza, Legalità | Accompagnamento | Progettazione | Totale |
|------------|----------------|----------|--------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|-----------------|---------------|--------|
| Campania   | 40             | 15       | 13                 | 14                                  | 9                                  | 2                            |                 |               | 93     |
| Sicilia    | 7              | 14       | 10                 |                                     | 4                                  | 3                            |                 |               | 38     |
| Puglia     | 24             | 8        | 8                  | 3                                   | 4                                  |                              |                 |               | 47     |
| Calabria   | 14             | 12       | 5                  | 4                                   | 4                                  | 1                            |                 |               | 40     |
| Basilicata | 27             | 8        | 17                 |                                     | 6                                  | 8                            | 1               | 1             | 68     |
| Totale     | 112            | 57       | 53                 | 21                                  | 27                                 | 14                           | 1               | 1             | 286    |

Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 4 – Costo medio degli interventi per regione e area d'intervento (valori assoluti in milioni di euro).



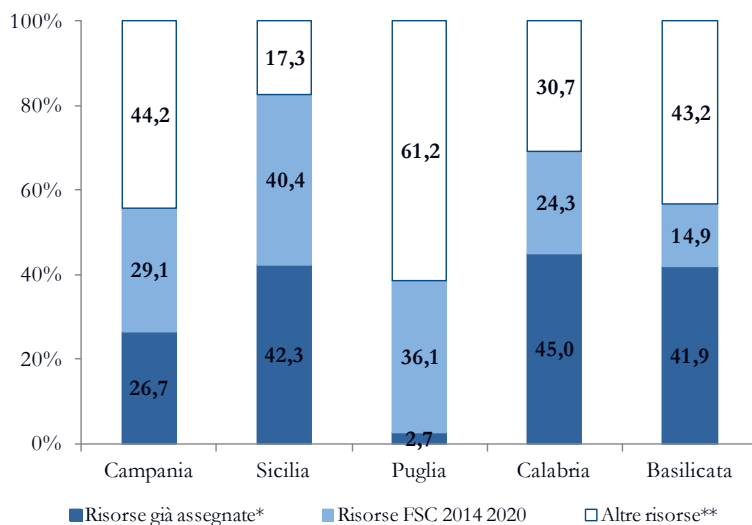
Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).



La lettura dei dati concernenti la copertura del costo totale degli interventi per tipologia di fonte di finanziamento lascia intravedere scenari regionali abbastanza differenziati, con la Puglia che si distingue per il peso delle *altre risorse*: il costo degli interventi inseriti nel Patto dovranno essere, infatti, finanziati per il 61,2% da “altre risorse” (POR, Programma complementare regionale, Programmi operativi nazionali, altre Fonti Nazionali), per il 2,7% da quelle già assegnate nella Programmazione 2007-2013 (complementamenti) e per il 36,1% dalle ulteriori risorse rinvenienti dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Per Sicilia, Calabria e Basilicata, i progetti dei rispettivi Patti saranno finanziati da risorse già assegnate in una misura superiore a circa il 42%, anche in funzione delle criticità riscontrate da queste Regioni nell'avanzamento della spesa durante la passata programmazione (Fig. 5).

Fig. 5 – Copertura del costo totale degli interventi per tipologia di fonte di finanziamento e Regione (valori percentuali).



\* Con precedenti programmazioni; oggetto di AdP, APQ, CIS; assegnate con provvedimenti di legge; ecc.

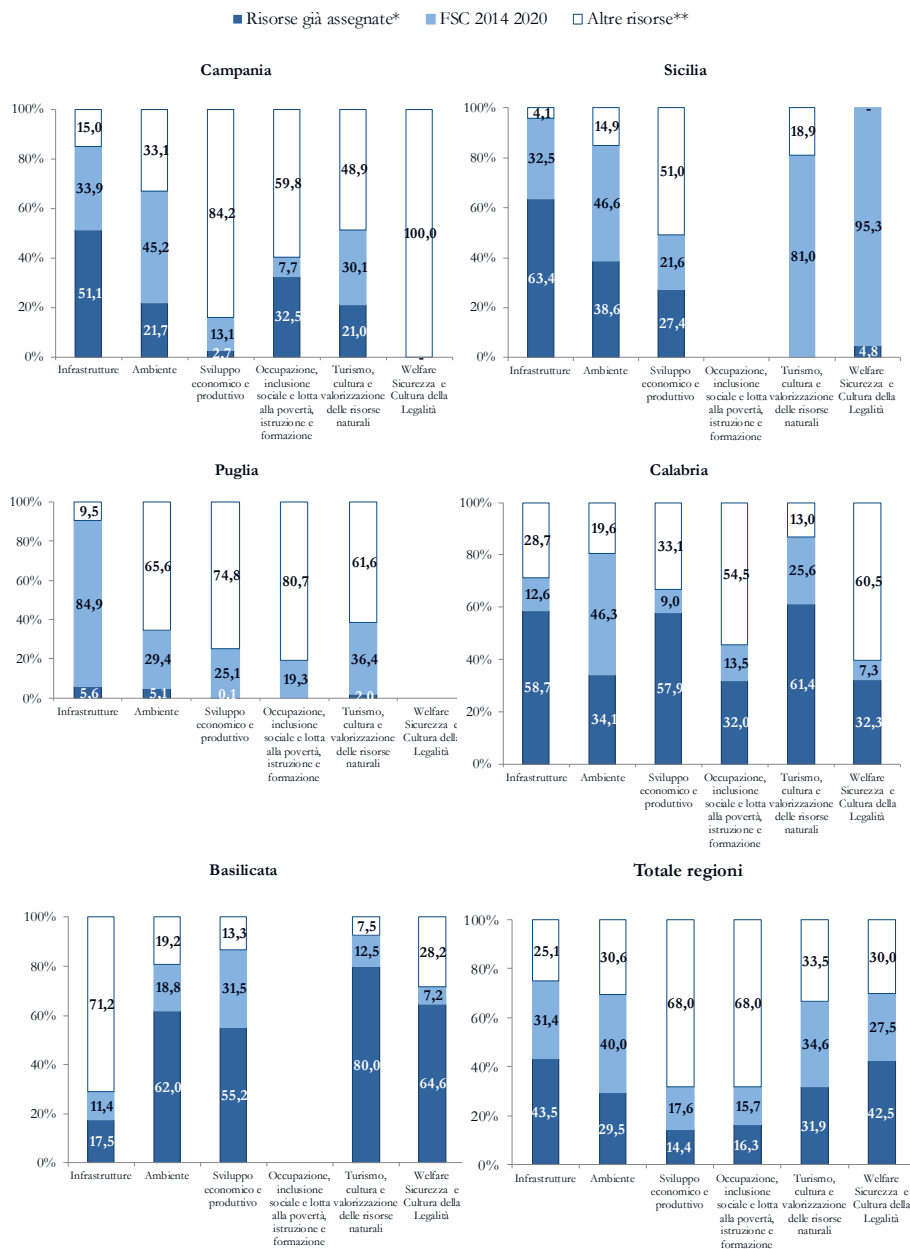
\*\* POR, Programma complementare regionale, Programmi operativi nazionali, altre Fonti Nazionali.

Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

Nello specifico dettaglio regionale degli interventi e delle risorse, lo scenario è assai differenziato. In Campania oltre il 50% delle risorse allocate per le infrastrutture sono state già assegnate dalla precedente programmazione, mentre in Puglia, la quota è pari ad appena il 5,6%: quasi l'85% proviene da ulteriori risorse del FSC 2014-2020 (Fig. 6).

Per quanto attiene il comparto ambiente è la Basilicata ad attingere in quota maggiore a finanziamenti già assegnati (62%); condizione che si verifica anche per il settore turismo (80%).

Fig. 6 – Copertura del costo totale degli interventi per settore, tipologia della fonte di finanziamento e Regione (valori percentuali).



\* Con precedenti programmazioni; oggetto di AdP, APQ, CIS; assegnate con provvedimenti di legge; ecc..

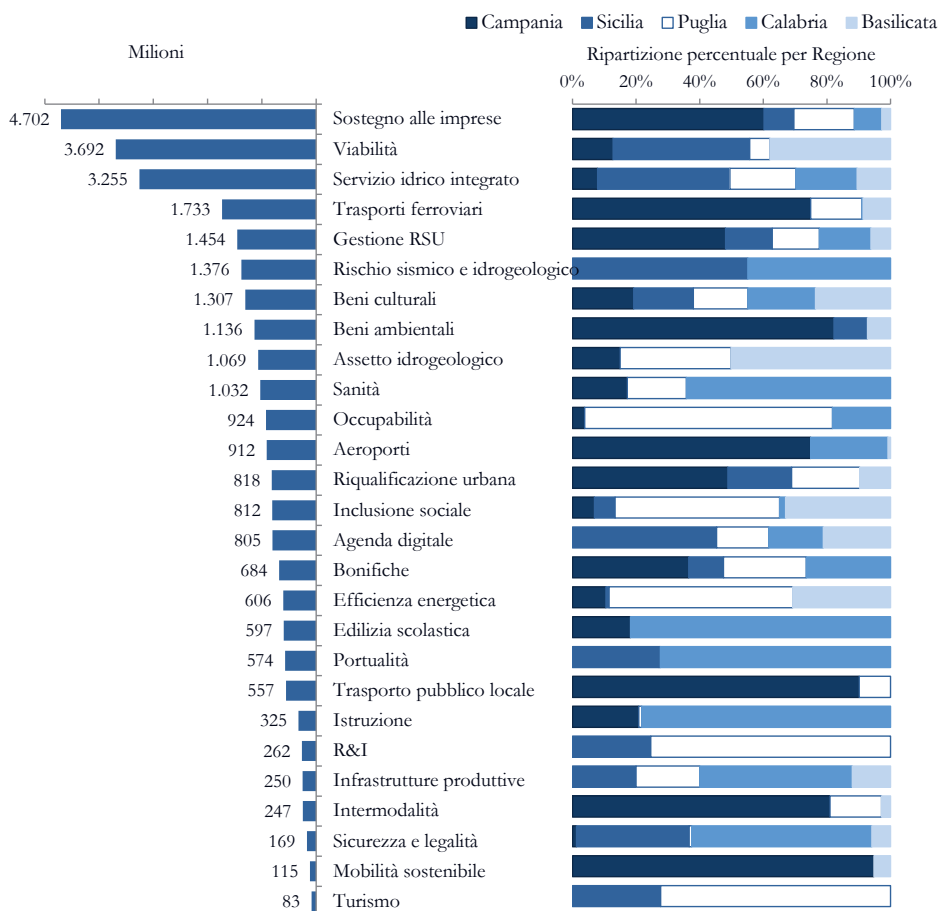
\*\* POR, Programma complementare regionale, Programmi operativi nazionali, altre Fonti Nazionali.

Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).



Per la Calabria circa il 58% delle risorse destinate allo sviluppo economico e alle infrastrutture è stato già assegnato da passate programmazioni (AdP, APQ, CIS, provvedimenti di legge), a fronte di una media di tutte le regioni qui osservate pari al 14,4% e al 43,5%. Per quanto attiene il settore Welfare, sicurezza e legalità, in Campania il 100% delle risorse rinviene da POR, Programma complementare regionale, PON e altre fonti nazionali, mentre, in Sicilia il 95% di esse proviene dal FSC 2014-2020 (Fig. 6).

Fig. 7 – Costo totale degli interventi per sotto-settore e relativa ripartizione percentuale per Regione (valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali).



Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

La Fig. 7 è frutto di una riclassificazione in sotto-settori delle voci concernenti i singoli interventi e descrive la ripartizione percentuale dell'ammontare del costo totale degli interventi riclassificati tra le diverse Regioni.

Emerge come la Campania assorba circa il 60% degli oltre 4,5 miliardi di euro destinati al sostegno di imprese ed oltre il 75% delle risorse (1,7 miliardi di euro) destinate ai trasporti ferroviari. Dei 924 milioni di euro assegnati all'occupabilità, quasi l'80%

sono imputabili alla Puglia, che destina anche la quota più elevata per quanto attiene l'inclusione sociale, l'efficienza energetica, la R & I e il turismo.

Quote assai rilevanti (70-80%), destinate ad edilizia scolastica, portualità e istruzione, rinviengono dal Patto della Calabria.

Importante è il peso relativo della Basilicata per quanto attiene la viabilità (secondo sotto-settore per consistenza assoluta: circa 4 miliardi di euro), ove è presente per circa il 40%; ed è ancora la Lucania a rappresentare una presenza importante nella gestione del totale interventi (circa 1 miliardo di euro) relativi all'assetto idrogeologico (circa il 40%).

### ***5. Settori strategici e interventi prioritari nel Patto per la Puglia***

Il Patto per la Puglia, firmato in data 10 settembre 2016, arriva a seguito della sottoscrizione da parte delle altre Regioni meridionali dei rispettivi omologhi documenti.

Attraverso la sottoscrizione del Patto, i governi centrale e regionale hanno di fatto espresso la volontà di attuare una strategia di azioni sinergiche e integrate, miranti alla realizzazione degli interventi necessari per la infrastrutturazione del territorio pugliese, la realizzazione di nuovi investimenti industriali, la riqualificazione e la reindustrializzazione delle aree in crisi e ogni azione funzionale allo sviluppo economico, produttivo e occupazionale della Puglia.

In relazione al periodo di programmazione 2014-2020 per l'attuazione degli interventi compresi nel Patto per la Regione Puglia, si assegnano risorse pari ad un importo di 2.071,5 milioni di euro del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, quale quota parte del totale delle risorse destinate, nell'ambito del medesimo Fondo, alle Regioni del Mezzogiorno; per la definizione delle quote dei PON 2014-2020 e delle altre fonti nazionali richieste dalla Regione Puglia per il cofinanziamento degli interventi inseriti nel Patto, si prevede, invece, l'organizzazione di incontri bilaterali tra la Regione stessa e le amministrazioni competenti.

La Puglia ha individuato, nell'ambito del Documento Economico e Finanziario 2015 approvato in Consiglio Regionale il 1° febbraio 2016, le linee di fondo e gli interventi prioritari, finalizzati al miglioramento della mobilità regionale, allo sviluppo economico, produttivo ed occupazionale, alla sostenibilità ambientale, alla valorizzazione turistica e culturale del patrimonio regionale, al rafforzamento del sostegno all'occupazione e dell'inclusione sociale, nonché alla sicurezza e alla diffusione della cultura della legalità. Gli obiettivi primari delle linee d'intervento individuate mirano a recuperare il divario sociale e produttivo, dare un forte impulso alla valorizzazione delle eccellenze industriali e di ricerca già presenti sul territorio e attrarre nuovi investimenti nazionali ed esteri, oltre ad affrontare il tema delle crisi industriali attraverso iniziative volte a favorire la ripresa e lo sviluppo.

Le principali linee di sviluppo e relative aree di intervento, concordate tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Puglia, sono le seguenti:

1. infrastrutture, al fine di migliorare la mobilità su strade e ferrovie, per migliorare la competitività delle imprese e dei territori e favorire lo sviluppo economico, con una finalità di coesione e pari accessibilità alle diverse aree regionali;
2. ambiente, funzionale al rafforzamento del ciclo integrato dei rifiuti, alla bonifica dei terreni contaminati, al miglioramento della gestione del ciclo integrato delle



risorse idriche, nonché alla realizzazione ed ottimizzazione dei sistemi irrigui e agli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico;

3. sviluppo economico e produttivo: le azioni strategiche sono finalizzate a rafforzare la ricerca e l'innovazione, a promuovere lo sviluppo produttivo, la crescita del sistema d'impresa e l'occupazione, attraendo investimenti sul territorio. Di rilievo sono gli interventi nell'ambito dell'Amministrazione digitale "e-gov" e della sanità digitale;
4. turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali: le azioni mirano alla tutela e valorizzazione dei beni culturali, a promuovere uno sviluppo turistico integrato e sostenibile e alla riqualificazione e rigenerazione dei centri urbani;
5. occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione, al fine di sostenere l'occupazione, anche attraverso la qualificazione delle risorse umane; migliorare i processi di inclusione sociale e sostenere le fasce più deboli; garantire la sicurezza e la legalità nei territori.

Il Patto prevede altresì che "la Presidenza del Consiglio dei Ministri attivi, d'intesa con la Regione Puglia, un processo di pianificazione strategica con l'obiettivo di:

1. assicurare la realizzazione degli interventi strategici e qualificanti per il territorio, monitorando ed accelerando l'attuazione degli interventi già in corso;
2. avviare gli interventi strategici già compresi nella piattaforma progettuale territoriale, anche attraverso lo snellimento dei processi tecnici ed amministrativi;
3. assicurare la progettazione di nuovi interventi considerati strategici per la specifica area territoriale<sup>7</sup>.

I due livelli istituzionali coinvolti si impegnano ad avviare e sostenere un percorso unitario di intervento sul territorio della Regione Puglia, finalizzato allo sviluppo economico, produttivo ed occupazionale dell'area, nonché alla sostenibilità ambientale ed alla sicurezza del territorio. Inoltre, tenuto conto delle linee di sviluppo e delle aree di intervento condivise, Regione Puglia e Governo hanno identificato gli interventi prioritari e gli obiettivi da conseguire entro il 2017, per la cui attuazione è ritenuta necessaria un'azione coordinata, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati<sup>8</sup>.

L'importo complessivo degli interventi, che costituiscono gli impegni inseriti nel Patto, e le risorse finanziarie previste per la loro attuazione sono descritte sinteticamente, per macro-categorie, nella Tab. 2. Gli interventi saranno finanziati mettendo a sistema sia risorse nazionali (FSC 2007-2013 ed FSC 2014-2020), sia dell'Unione Europea (Fondi strutturali e risorse del cofinanziamento nazionale confluite nel POR Puglia e nei PON rilevanti per gli ambiti di intervento del Patto), nonché altri strumenti finanziari quali fondi rotativi, project financing.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/PattoPuglia.pdf>.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

Tab. 2 – Prospetto sintetico degli interventi e delle risorse inseriti nel Patto per la Puglia (valori assoluti in euro).

| Area di intervento  | Costo totale interventi | Risorse già assegnate* | Risorse FSC 2014-2020 | Altre risorse disponibili** | Risorse FSC al 2017 |
|---|-------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|
| Infrastrutture  | 866.435.364             | -                      | 776.335.364           | 90.100.000                  | 77.049.830          |
| Ambiente  | 1.680.805.000           | -                      | 505.300.000           | 1.175.505.000               | 80.626.161          |
| Sviluppo economico e produttivo   | 1.389.526.480           | -                      | 346.897.669           | 1.042.628.811               | 74.023.616          |
| Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali                            | 451.000.000             | -                      | 165.000.000           | 286.000.000                 | 30.937.749          |
| Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione | 1.140.238.537           | -                      | 220.238.537           | 920.000.000                 | 60.434.214          |
| Altro (completamenti)   | 212.187.577             | 154.459.147            | 57.728.430            | -                           | 57.728.430          |
| <i>Totale costi e risorse</i>   | <i>5.740.192.958</i>    | <i>154.459.147</i>     | <i>2.071.500.000</i>  | <i>3.514.233.811</i>        | <i>380.800.000</i>  |

(\*) risorse già assegnate con precedenti programmazioni: POR FESR Puglia 2007-2013.

(\*\*) Altre risorse disponibili: POR, Programma complementare regionale, Programmi Operativi Nazionali, altre Fonti Nazionali.

Fonte: Governo Italiano (2016).

Le risorse finanziarie a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione, riferite al periodo di programmazione 2014-2020, sono assegnate, ai sensi del comma 703 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), da parte del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), che con propria delibera indica anche i criteri per la revoca totale o parziale delle stesse risorse.

Governo nazionale e Regione ritengono importante avviare un percorso finalizzato a sottoporre alla Commissione Europea una proposta di realizzazione di Zone Economiche Speciali (ZES), nelle aree di Bari, Brindisi e Taranto, al fine di favorire la crescita economica di tali territori, identificati come i più idonei al rilancio degli investimenti esteri nel Paese.

Al fine di monitorare l'attuazione degli interventi, il Patto stabilisce una verifica periodica, almeno ogni 6 mesi a partire dalla data di assegnazione delle risorse, dello stato di avanzamento e delle eventuali necessità di rimodulazione degli interventi, a parità di spesa ammissibile a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione. "A tal fine, i soggetti attuatori sono tenuti a presentare una scheda per ciascun intervento contenente i passaggi procedurali e l'avanzamento della spesa. Qualora l'esito delle verifiche portasse ad accertare che il mancato rispetto degli obiettivi procedurali e di spesa si discosta per più del 25 % rispetto alle previsioni, si procederà al definanziamento degli interventi in oggetto. Per gli interventi in fase di realizzazione la sanzione equivale all'ammontare delle risorse in economia, per un importo comunque non inferiore al 10% del valore dell'intervento. Inoltre, il trasferimento delle risorse del Fondo Sviluppo Coesione è vincolato al rispetto del completo inserimento dei dati dei singoli interventi nel sistema di monitoraggio unitario, incluso il cronoprogramma di ogni intervento. Il mancato inserimento e/o aggiornamento dei dati di monitoraggio comporta la sospensione del trasferimento delle rela-

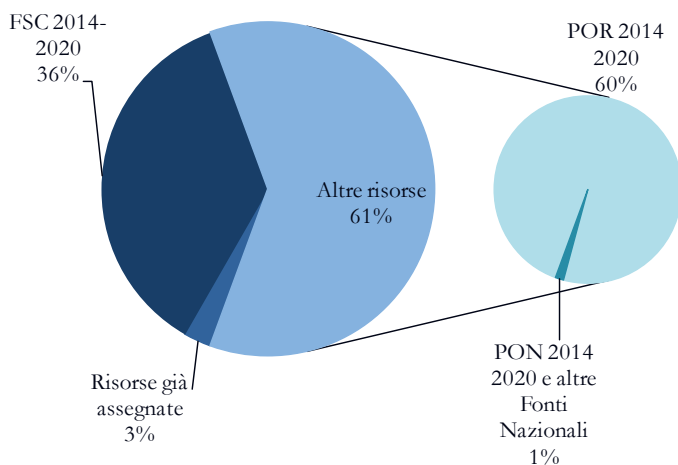




tive risorse. Nei dodici mesi successivi alla realizzazione di ciascun intervento, la Regione presenta un rapporto di valutazione sull'efficacia dell'intervento realizzato<sup>10</sup>.

Procedendo con un'analisi di dettaglio sulle fonti finanziarie del Patto, emerge come la copertura finanziaria degli interventi sia rappresentata per oltre un terzo del totale (36%) dal Fondo di Sviluppo e Coesione (2.071 milioni di euro), mentre la maggioranza delle risorse proviene dal Programma Operativo Regionale (60% pari a 3,4 miliardi di euro) (Fig. 8 e Tab. 3).

Fig. 8 – Patto per la Puglia – Copertura degli interventi per fonte di finanziamento.



Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

Tab. 3 – Patto per la Puglia – Piano finanziario (risorse in milioni di euro).

| Settore                             | Numero Interventi | Risorse già assegnate | FSC 2014-2020 | POR 2014-2020 | PON 2014-2020 e altre Fonti Nazionali | Costo totale interventi |
|-------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------------------------------|-------------------------|
| Ambiente                            | 8                 | 90,9                  | 526,2         | 1.175,5       |                                       | 1.792,6                 |
| Sviluppo economico                  | 8                 | 0,7                   | 349,6         | 1.042,6       |                                       | 1.392,9                 |
| Occupazione, inclusione, istruzione | 3                 |                       | 220,2         | 920,0         |                                       | 1.140,2                 |
| Infrastrutture                      | 24                | 53,6                  | 806,5         | 40,1          | 50,0                                  | 950,2                   |
| Turismo, cultura, risorse naturali  | 4                 | 9,3                   | 168,8         | 286,0         |                                       | 464,1                   |
| Totale complessivo                  | 47                | 154,5                 | 2.071,5       | 3.464,2       | 50,0                                  | 5.740,2                 |

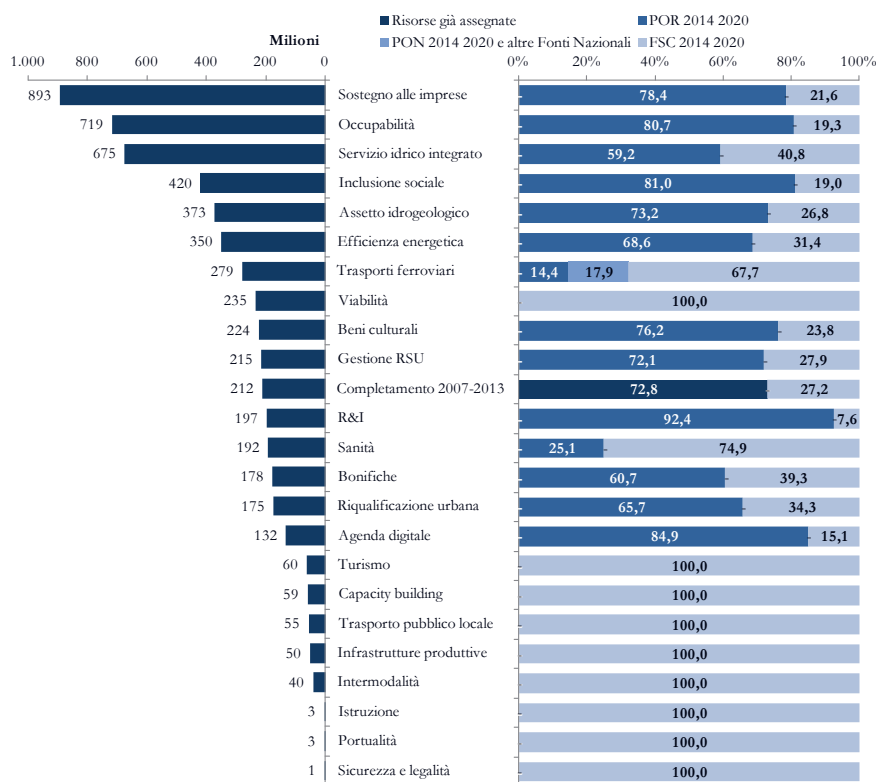
Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

<sup>10</sup> Ibidem.

Si è, quindi, proceduto a riclassificare le voci in microsettori (Fig. 9) al fine di chiarire *come e quanto*, questi siano oggetto di finanziamento. In particolare, dei circa 900 milioni di euro assegnati per il sostegno alle imprese, il 78% proviene dal POR 2014-2020; medesima quota per quanto attiene gli interventi a favore dell'occupabilità (719 milioni) e l'inclusione sociale (420 milioni). E' sempre il POR 2014-2020 a finanziare, per il 92%, i progetti concernenti Ricerca e Sviluppo. Per altro verso il 100% delle risorse destinate ad interventi per turismo, capacity building, trasporto pubblico locale, istruzione e portualità discendono dal FSC 2014-2020.

Circa l'impatto finanziario atteso al 2017, la somma prevista è di 380 milioni di euro, rinvenuti totalmente dal FSC 2014-2020 (Tab. 4); ovviamente sono ancora Infrastrutture ed Ambiente i settori più finanziati, che assorbono 208 milioni, mentre circa 34,7 milioni sono destinati ad interventi culturali e di natura turistica. Posto pari a 100 il totale delle risorse assegnate ad ogni singola area d'intervento, oltre un quarto di quanto destinato ad Occupazione e inclusione avrà impatto fino al 2017; per le infrastrutture l'impatto al 2017 sarebbe del 13% circa, mentre per i restanti settori la quota impattante è di circa il 20% (Fig. 10).

Fig. 9 – Patto per la Puglia – Costo totale degli interventi per sottosettore e relativa ripartizione percentuale per fonte di finanziamento (valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali).



Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

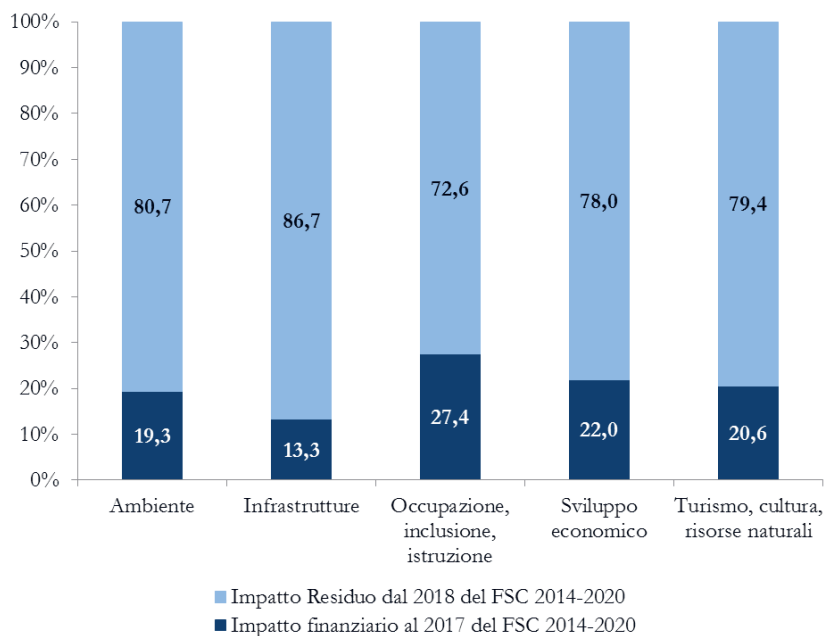


Tab. 4 – Patto per la Puglia – Impatto atteso al 2017 per area d'intervento (valori assoluti in euro).

| Settore                            | Costo totale intervento | FSC 2014-2020 per l'intero periodo | Impatto finanziario al 2017 FSC 2014-2020 |
|------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|---|
| Ambiente                           | 1.792.612.790           | 526.198.155                        | 101.524.316                               |
| Infrastrutture                     | 950.239.245             | 806.547.749                        | 107.262.218                               |
| Occupazione, inclusione            | 1.140.238.537           | 220.238.537                        | 60.434.214                                |
| Sviluppo economico                 | 1.392.996.480           | 349.667.669                        | 76.793.615                                |
| Turismo, cultura, risorse naturali | 464.105.906             | 168.847.890                        | 34.785.638                                |
| Totale complessivo                 | 5.740.192.958           | 2.071.500.000                      | 380.800.001                               |

Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 10 – Patto per la Puglia – Impatto atteso al 2017 per area d'intervento (valori percentuali).



Fonte: Governo Italiano. Elaborazioni IPRES (2016).

#### 4. Conclusioni

Tra le principali funzioni dei Patti per il Sud contemplati nel Masterplan del Governo vi è certamente quella concernente l'accelerazione degli investimenti e lo sviluppo del Mezzogiorno; l'auspicio è, infatti, che tali accordi tra Governo e Regioni (nonché Città Metropolitane) possano sciogliere rapidamente i nodi infrastrutturali bloccati da tempo e favorire le imprese che intendono investire, crescere, puntare anche sui mercati esteri. Il concetto di "territorio smart" e integrato viene per l'appunto esaltato dalla logica operativa dei Patti, che puntano ad evitare la polverizzazione degli interventi e, altresì, a favorire progetti efficaci ed integrati, funzionali alla crescita della competitività dei territori, concentrandosi prevalentemente su ferrovie e porti, filiere industriali, banda ultra larga, cultura, turismo.

Specificamente, l'analisi qui proposta ha riguardato i Patti firmati dalle cinque Regioni meridionali inserite nel gruppo delle "meno sviluppate" per il ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020. Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, coprono, nel complesso, circa l'85% del costo totale degli interventi (quasi 35 miliardi di euro per le otto regioni meridionali) e il 77% della dotazione (oltre 11 miliardi di euro) del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. A fronte di una dotazione media pro abitante della Basilicata pari a 6.675 euro, il dato della Puglia è pari a 1.408 euro, quota quest'ultima, comunque, superiore al dato siciliano: 1.132 euro.

In linea generale, sono i settori infrastrutturale ed ambientale quelli sempre maggiormente destinatari di risorse. Su 286 interventi contemplati per le 5 regioni qui osservate, la Puglia ne prevede 47, con valori medi consistenti sia con riferimento all'ambiente (224 milioni di euro), sia rispetto ai progetti a favore dell'occupazione, inclusione e istruzione (380 milioni di euro).

In merito alle fonti finanziarie del Patto Puglia, per oltre un terzo si attinge al Fondo di Sviluppo e Coesione, mentre la maggioranza delle risorse proviene dal Programma Operativo Regionale. E' pari a 380 milioni di euro l'impatto finanziario atteso al 2017; ed anche in questo caso sono ancora Infrastrutture ed Ambiente i settori più finanziati, che insieme assorbono 208 milioni.

Per concludere, il punto di forza dei Patti pare lo si possa individuare nella natura di un modello che non fa calare dall'alto gli interventi e non detta le regole per la costruzione di "cattedrali nel deserto" ma, di contro, fa leva sulla voglia di mettersi in gioco dei cittadini e delle istituzioni meridionali innescando (auspicabilmente) un virtuoso meccanismo per una crescita non estemporanea ma, anzi, stabile e duratura. Il ciclo virtuoso verso cui muovere deve, quindi, favorire non solo la selezione ma anche l'accelerazione della spesa pubblica onde attrarre ed agganciare quegli investimenti privati in grado di ingenerare un costante fattore moltiplicativo nei diversi settori dell'economia.

In definitiva, il rilancio e la competitività dei territori passano non solo per una rapida crescita della produttività ma anche e, soprattutto, per una efficiente convergenza di tutte le forze (anche finanziarie) poste in campo; i Patti per il Sud rappresenteranno la piattaforma ideale per questo esaltante e virtuoso scenario?



### **Fonti e sitografia**

- AA. VV. (2013), *Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020* in Materiali UVAL, Numero 29 - Anno 2013.
- CIPE (2016), Comunicato Stampa del 10 agosto 2016 “*Il CIPE assegna 15 miliardi di euro del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, 13,4 miliardi di euro per i Patti per il Sud, 9 miliardi per la rete ferroviaria, e approva interventi per le infrastrutture viarie*”, Roma.
- Commissione Europea, *Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.*
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia* approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2014) 8021 final del 29 ottobre 2014.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2015), *Masterplan per il Mezzogiorno - Linee guida.*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Basilicata (2016), *Patto per lo sviluppo della Regione Basilicata, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Calabria (2016), *Patto per lo sviluppo della Regione Calabria, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Campania (2016), *Patto per lo sviluppo della Regione Campania, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Puglia (2016), *Patto per lo sviluppo della Regione Puglia, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Siciliana (2016), *Patto per lo sviluppo della Regione Siciliana, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*

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

<http://future.port.taranto.it/opere/piastra-portuale-di-taranto.html>

## 7.

# Interventi per lo sviluppo territoriale di Bari e Taranto nell'ambito del *Masterplan per il Mezzogiorno*

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Patti per il Sud nelle Città Metropolitane; 3. Il Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto; 4. Conclusioni.

### **1. Premessa**

Alla luce delle dinamiche esposte nel precedente capitolo, concernenti gli interventi di sviluppo previsti nell'ambito del Patto per la Puglia inserito nel Masterplan per il Mezzogiorno, il presente studio intende approfondire le recenti misure di politica economica programmate per le Città Metropolitane delle Regioni meno sviluppate: si fa riferimento, in particolare alla stipula dei Patti per il Sud nelle città di Bari, Catania, Palermo, Reggio Calabria, Messina e Napoli ai quali si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) per la città di Taranto.

Dopo una panoramica sulle scelte allocative delle sei Città Metropolitane, con un approfondimento sui settori d'intervento e sulla tipologia ed entità delle fonti finanziarie messe in campo, si focalizza l'attenzione sugli interventi inseriti nel CIS Taranto, descrivendo in dettaglio la tipologia di azioni e l'impatto finanziario previsto al 2017.

### **2. Patti per il Sud nelle Città Metropolitane**

La stipula dei Patti con le Città Metropolitane meridionali, oltre a costituire uno strumento attuativo della cooperazione interistituzionale richiamata nel Masterplan per il Mezzogiorno, si inserisce nel più ampio ambito di attuazione dell'Agenda urbana nazionale, come descritta nell'Accordo di Partenariato per il periodo 2014-2020. La strategia ideata per le città metropolitane si basa sui principi di competitività, sostenibilità e inclusione sociale, che declinano alcuni degli Obiettivi Tematici (OT)<sup>1</sup> definiti per la programmazione unitaria delle politiche di coesione per il periodo 2014-2020. In particolare, sono previste azioni integrate volte a promuovere migliori servizi per i cittadini nell'ambito dell'accesso e impiego delle tecnologie dell'informazione e comunicazione - TIC (OT 2), della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT 4) e della tutela dell'ambiente (OT 6), dell'inclusione sociale (OT9), nonché dei servizi avanzati per lo sviluppo economico, il collegamento urbano-rurale e le filiere produttive collocate in ambito urbano (OT3).

---

<sup>1</sup> Cft. Art 9 Regolamento UE 1303/2013.



Gli Enti locali sono stati, perciò, chiamati a compiere uno sforzo di sistematizzazione e selezione degli interventi immediatamente cantierabili, afferenti ai cinque macrosettori delle infrastrutture, dell'ambiente, dello sviluppo economico e produttivo, del turismo e della cultura, nonché della riqualificazione sociale in ambito urbano.

Ritorna, inoltre, il tema dell'integrazione delle risorse finanziarie per la realizzazione di interventi complessi, caratterizzati da un elevato valore aggiunto, in termini di impatto territoriale e contributo alla crescita dei contesti urbani. In tal senso, la lettura delle schede intervento rese disponibili per ciascuno dei Patti, evidenzia come, per la realizzazione degli interventi, confluiscono risorse proprie degli Enti Locali, risorse nazionali attribuite con Delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) nell'ambito di precedenti accordi e intese, risorse nazionali a valere sul Fondo di Sviluppo e Coesione, risorse comunitarie e relativo cofinanziamento afferenti ai Programmi Operativi Nazionali e Regionali.

Mentre il presente contributo va in stampa, sono stati firmati i Patti con le Città Metropolitane di Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina e Napoli<sup>2</sup> che, in qualità di Autorità Urbane ai sensi dell'art. 7 del Reg. (UE) 1301/2013, sono anche responsabili dell'attuazione del PON Città Metropolitane 2014-2020, assumendo le funzioni di Organismo Intermedio del Programma, conformemente all'art. 123 comma 6 del Reg. UE 1303/2013.

Ciascun Patto è articolato in quattro sezioni, nelle quali si descrive la visione futura della città, delineando le traiettorie di sviluppo con riferimento alle aree e ai settori di industrializzazione, alle priorità ambientali, al turismo e agli attrattori culturali, ai servizi, alla logistica e alle infrastrutture e ai servizi di pubblica utilità; successivamente si forniscono informazioni in merito alla ricognizione degli strumenti e delle risorse finanziarie disponibili, all'elenco degli interventi prioritari e, infine, alla governance del processo, che richiede l'individuazione chiara delle responsabilità.

Coerentemente con le innovazioni introdotte nell'ambito della politica di coesione<sup>3</sup>, l'attuazione degli interventi inseriti nei Patti è sottoposta ad una sorveglianza rafforzata, che si rivolge non solo all'avanzamento finanziario degli interventi, ma anche a quello fisico, nell'ottica di una sempre maggiore attenzione al conseguimento dei risultati. In tal senso i soggetti attuatori degli interventi compresi nel Patto sono tenuti ad aggiornare periodicamente una scheda-intervento contenente i passaggi procedurali e l'avanzamento della spesa. Tale scheda, che potrà essere accompagnata da verifiche in loco, sarà oggetto del monitoraggio<sup>4</sup>, almeno bimestrale, da parte dei Responsabili Unici, che sorvegliano il rispetto del cronoprogramma e la rispondenza delle opere realizzate a quanto indicato negli impegni sottoscritti dalle Parti. Nel caso di interventi, che presentino, a seguito del monitoraggio, scostamenti procedurali e di spesa superiori del 25% rispetto alle previsioni, si procederà al loro definanziamento, qualora siano in fase di

<sup>2</sup> I Patti con Reggio Calabria, Catania e Palermo sono stati firmati il 30 aprile 2016. Il Patto con Bari è stato firmato il 17 maggio 2016, il Patto con Messina è stato firmato il 22 ottobre 2016 e quello di Napoli è stato firmato il 26 ottobre 2016. Inoltre, il 17 novembre 2016 è stato firmato il Patto con Cagliari, che non è stato incluso nell'analisi, poiché la Sardegna non fa parte delle Regioni "meno sviluppate".

<sup>3</sup> Cft. Materiali UVAL, Numero 29 - Anno 2013.

<sup>4</sup> Sarà utilizzato il sistema di monitoraggio unitario istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le informazioni così acquisite saranno rese disponibili alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

progettazione, ovvero ad una decurtazione di importo non inferiore al 10% del valore dell'intervento, a valere sulle risorse in economia, qualora siano in fase di realizzazione. Inoltre, il trasferimento delle risorse del Fondo Sviluppo Coesione è vincolato al completo inserimento dei dati dei singoli interventi nel sistema di monitoraggio unitario, incluso il cronoprogramma di ogni intervento: il mancato inserimento e/o aggiornamento dei dati di monitoraggio comporta la sospensione dei trasferimenti<sup>5</sup>.

Alla luce degli elementi metodologici summenzionati, nel seguito si fornisce un'analisi degli interventi programmati nei Patti per lo sviluppo delle Città metropolitane di Bari, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Messina e Napoli focalizzando l'attenzione sul grado di concentrazione e sulle risorse. Al riguardo, occorre tenere in considerazione l'approccio metodologico alla base del PON Metro, che costituisce, oltre al Fondo Sviluppo e Coesione, la principale fonte di finanziamento dei Patti. Ovvero, l'area interessata dal PON Metro si riferisce al massimo al territorio delle Città metropolitane, con interventi più mirati sul territorio del Comune capoluogo: in particolare, l'attuazione dell'Agenda digitale e le azioni di inclusione sociale sostenute dal Fondo Sociale Europeo (FSE) possono rivolgersi all'intero territorio metropolitano, mentre tutti gli altri interventi (non legati all'Agenda digitale o al FSE) sono concentrati esclusivamente nel territorio del Comune capoluogo.

---

<sup>5</sup> Cft. Patto per lo sviluppo della Città metropolitana, Art. 7 - Sorveglianza, trasferimento risorse, valutazione.





Tab. 1 – Prospetto dei principali interventi inseriti nei Patti delle Città metropolitane di Bari, Catania, Palermo, Reggio Calabria, Messina e Napoli per macro-settore.

| Infrastrutture  | Ambiente   | Sviluppo economico  | Turismo e cultura   | Riqualificazione sociale   |
|---|--|---|---|--|
| <b>Bari</b>   |  |   |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramento della mobilità urbana ed extraurbana, potenziando il trasporto pubblico locale (TPL) e i collegamenti tra Porto commerciale di Bari, Aeroporto, Interporto e Area di Sviluppo Industriale.</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificazione e rigenerazione del waterfront metropolitano.</li> <li>- Consolidamento della costa e mitigazione dell'erosione costiera.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Offerta di servizi a rete innovativi per le smart cities, strumenti per l'attuazione dell'agenda digitale metropolitana.</li> <li>- Realizzazione di strutture che promuovano la conoscenza e lo sviluppo di competenze per i fabbisogni del sistema produttivo locale.</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramento dell'accessibilità alle aree ad alta vocazione turistica.</li> <li>- Istruzione di un sistema integrato per la fruizione dei beni culturali.</li> <li>- Realizzazione di ciclovie.</li> <li>- Recupero di aree di interesse naturalistico.</li> <li>- Realizzazione di un polo didattico ed artistico metropolitano con l'Accademia delle Belle Arti.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizzazione del nuovo polo della Giustizia presso le caserme dismesse Capozzi e Milano e di altri edifici pubblici.</li> <li>- Realizzare servizi a sostegno dell'abitare sociale, dell'innovazione sociale e dell'inclusione attiva.</li> </ul>  |
| <b>Catania</b>  |  |   |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quattro interventi strategici, integrati con l'area metropolitana, relativi ad opere viarie, ad interventi infrastrutturali nell'area portuale e al completamento della rete di metanizzazione della città.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Attuazione delle azioni che risolvono la procedura di infrazione relativa al trattamento dei reflui urbani, mediante:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- la realizzazione di un idoneo impianto di depurazione;</li> <li>- la messa in sicurezza dei canali e dei corsi d'acqua che attraversano la città;</li> <li>- la realizzazione di "Spine Verdi" (vialetti pedonali e piste ciclabili) nel Quartiere Librino.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adozione di tecnologie per il miglioramento dei servizi urbani (Smart City):               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificazione viaria della zona ASI.</li> <li>- Costituzione di un'Agenzia per il rilancio delle attività economiche e delle idee (Agenzia Vulcano).</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rifunionalizzazione della rete museale della città.</li> <li>- Realizzazione di opere di manutenzione e valorizzazione delle strutture culturali ed artistiche di rilievo.</li> <li>- Recupero della struttura poliedrica rappresentata dal PalaNesima.</li> <li>- Realizzazione del Teatro Moncada a Librino.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Messa in sicurezza delle scuole.</li> <li>- Orti sociali urbani.</li> <li>- Info-mobilità e sistemi di trasporto urbani, incluso il rinnovamento delle flotte.</li> <li>- Corsie protette e nodi di interscambio.</li> <li>- Piste ciclabili.</li> <li>- Servizi per l'inclusione sociale degli immigranti in emergenza abitativa estrema.</li> <li>- Azioni per l'inclusione sociale mediante recupero di immobili da adibire ad alloggi.</li> </ul> |

&gt;&gt;&gt;

- segue da pagina precedente

| <i>Infrastrutture</i>  | <i>Ambiente</i>  | <i>Sviluppo economico</i>  | <i>Turismo e cultura</i>  | <i>Riqualificazione sociale</i>   |
|--|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificazione della circoscrizione di Palermo attraverso interventi puntuali (ampliamento Ponte Corleone e svincolo di Via Perpignano) e diffusi lungo l'arteria, che collega la Sicilia occidentale con quella settentrionale e orientale.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitigazione del dissesto idrogeologico.</li> <li>- Potenziamento della mobilità dolce.</li> <li>- Implementazione della smart city.</li> </ul>  | <p style="text-align: center;">Palermo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creazione di un laboratorio per l'innovazione nell'ex Fiera del Mediterraneo, capace di sviluppare network di professionisti ed imprese.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promozione del turismo accessibile e del percorso arabo-normanno.</li> <li>- Realizzare opere di manutenzione, valorizzazione e rifunzionalizzazione delle strutture culturali ed artistiche di rilievo.</li> <li>- Promozione di uno sviluppo turistico integrato e sostenibile.</li> <li>- Completamento del restauro del Teatro Massimo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizzazione di poli scolastici onnicomprensivi.</li> <li>- Riqualificazione degli spazi urbani nelle aree periferiche e nei centri storici.</li> <li>- Estensione del sistema di comunicazione per le forze di polizia.</li> </ul> |
| Reggio Calabria  |  |  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramento della mobilità urbana e dei collegamenti con le aree interne, per assicurare pari accessibilità alle diverse aree e promuovere lo sviluppo economico dei territori.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soluzione del problema della gestione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.</li> <li>- Eliminazione dei materiali contenenti amianto ed ogni altra sostanza nociva per la salute dei cittadini.</li> <li>- Salvaguardia della biodiversità della fauna.</li> <li>- Riqualificazione dei parchi.</li> <li>- Creazione degli orti urbani.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promuovere lo sviluppo economico e produttivo, la crescita del sistema d'impresa e l'occupazione, dotando la città e l'area metropolitana di strumenti adeguati per un'efficiente gestione dei servizi pubblici locali, realizzando strutture che promuovono la conoscenza e lo sviluppo di competenze per i fabbisogni del sistema produttivo locale.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Migliorare l'accessibilità alle aree ad alta vocazione turistica.</li> <li>- Realizzare opere di manutenzione, valorizzazione e rifunzionalizzazione delle strutture culturali ed artistiche di rilievo.</li> <li>- Promuovere uno sviluppo turistico integrato e sostenibile.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramento della capacità amministrativa, attraverso l'adeguamento degli edifici pubblici, nonché attraverso la predisposizione di efficienti e nuovi sistemi di videosorveglianza del territorio.</li> </ul>                     |

&gt;&gt;&gt;



- segue da pagina precedente

| <i>Infrastrutture</i>   | <i>Ambiente</i>   | <i>Sviluppo economico</i>  | <i>Turismo e cultura</i>  | <i>Riqualificazione sociale</i>   |
|---|---|--|---|---|
| Messina   |   |  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramento della mobilità urbana e dei collegamenti con le aree interne, per assicurare pari accessibilità alle diverse aree e promuovere lo sviluppo economico dei territori. - Interventi infrastrutturali nell'area portuale, nonché interventi sull'infrastruttura per la mitigazione della vulnerabilità dell'acquedotto Fiumefreddo, integrati con gli interventi di protezione dei fenomeni franosi.</li> <li>- Interventi a favore dell'edilizia scolastica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Messa in sicurezza dei punti di maggior criticità, in un territorio esposto a fenomeni di dissesto.</li> <li>- Interventi per la gestione ed il trattamento dei rifiuti, la messa in sicurezza degli alvei torrentizi, la riqualificazione ambientale di cave, la realizzazione di piste ciclabili, il recupero di zone forestali e boschive in prossimità dei centri urbani.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizzazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi e piastre logistico-distributive.</li> <li>- Valorizzazione delle attività florovivaistiche presenti nel territorio.</li> <li>- Interventi a sostegno della imprenditorialità giovanile e femminile.</li> <li>- Realizzazione (con accelerazione procedurale) di un porto commerciale, peschereccio e turistico nella zona tirrenico-occidentale della Città Metropolitana.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificazione e valorizzazione degli spazi urbani.</li> <li>- Promozione del turismo ambientale e paesaggistico attraverso il recupero dei borghi rurali ed il risanamento conservativo di unità edilizie da destinare ad "albergo diffuso". - Valorizzazione del crescente flusso crocieristico che interessa la città metropolitana.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Costruzione del secondo Palazzo di Giustizia per il Distretto della Città Metropolitana di Messina.</li> <li>- Interventi per l'inclusione sociale e il potenziamento dei servizi alle persone.</li> </ul> |
| Napoli  |   |  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramento della mobilità urbana ed extraurbana attraverso il completamento delle linee metropolitane e la realizzazione di un sistema di trasporto rapido (BRT-Bus Rapid Transport o tramvia).</li> <li>- Rigenerazioni del centro della città metropolitana.</li> <li>- Recupero degli edifici di archeologia industriale.</li> <li>- Completamento della nuova Facoltà di Medicina e Chirurgia.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interventi che risolvono le problematiche relative alla depurazione delle acque reflue, alla bonifica delle acque di falda e all'adeguamento dell'impianto di depurazione di Napoli Est, nonché l'ottimizzazione dei servizi di igiene e di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani nel centro storico di Napoli.</li> <li>- Riqualificazione dei percorsi pedonali tra la collina e il mare.</li> <li>- Riqualificazione con adeguamento sismico degli edifici pubblici e scolastici.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interventi di restauro degli edifici privati nel centro storico di Napoli patrimonio dell'UNESCO.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interventi funzionali a realizzare le opere di consolidamento e collaudo statico del Real Albergo dei Poveri e la progettazione del Parco archeologico di piazza Municipio.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramento della capacità amministrativa della Città metropolitana, funzionali a garantire la realizzazione degli interventi e per un efficace monitoraggio degli stessi.</li> </ul>                    |

Fonte: Governo – Schede interventi Patri per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

Il totale degli interventi per le 6 Città Metropolitane qui osservate è pari a 324, per un importo complessivo di circa 4 miliardi di euro ed una quota media per progetto pari a 12,3 milioni di euro. Con riferimento al tema della concentrazione, l'analisi delle schede degli interventi evidenzia una certa eterogeneità: si passa, infatti, dai 13 progetti di Palermo, per un investimento complessivo di 770,9 milioni di euro e un importo medio di 59,3 milioni di euro, ai 148 progetti di Reggio Calabria, con un investimento totale di 410,1 milioni e un importo medio di 2,8 milioni. Nel mezzo si posizionano Bari e Catania, entrambe con 25 progetti e investimenti complessivi pari, rispettivamente a 657,2 milioni e 739,1 milioni di euro, che determinano un importo medio degli interventi di 26,3 e 29,6 milioni. Situazioni abbastanza differenti sono anche quelle di Messina e Napoli che rispettivamente fanno registrare 90 e 23 interventi e totali delle dotazioni finanziarie pari 777,9 e 629,6 milioni di euro; al minor numero di interventi previsti per la Città Metropolitana di Napoli si associa una quota media dell'importo pari a 27 milioni, più che triplo rispetto alla quota rilevata per la Città Metropolitana di Messina (8,64 milioni per intervento) (Tab. 2).



Tab. 2 – Prospetto della numerosità e degli importi relativi agli interventi inseriti nei Patti delle Città Metropolitane del Mezzogiorno (unità e valori assoluti in milioni di euro).

| <i>Variabile</i>                                 | <i>Bari</i> | <i>Catania</i> | <i>Palermo</i> | <i>Reggio Calabria</i> | <i>Messina</i> | <i>Napoli</i> | <i>Totale</i> |
|--|-------------|----------------|----------------|------------------------|----------------|---------------|---------------|
| INFRASTRUTTURE                                   |             |                |                |                        |                |               |               |
| <i>Numero</i>                                    | 4           | 4              | 2              | 63                     | 35             | 10            | 118           |
| <i>Importo</i>                                   | 315,10      | 140,11         | 575,47         | 321,71                 | 342,62         | 339,88        | 2.034,88      |
| <i>Importo medio</i>                             | 78,78       | 35,03          | 287,73         | 5,11                   | 9,79           | 33,99         | 17,24         |
| AMBIENTE E TERRITORIO                            |             |                |                |                        |                |               |               |
| <i>Numero</i>                                    | 6           | 4              | 3              | 27                     | 18             | 5             | 63            |
| <i>Importo</i>                                   | 32,20       | 459,40         | 61,20          | 18,98                  | 114,60         | 248,02        | 934,40        |
| <i>Importo medio</i>                             | 5,37        | 114,85         | 20,40          | 0,70                   | 6,37           | 49,60         | 14,83         |
| RIQUALIFICAZIONE SOCIALE E SERVIZI METROPOLITANI |             |                |                |                        |                |               |               |
| <i>Numero</i>                                    | 4           | 11             | 4              | 9                      | 10             |               | 38            |
| <i>Importo</i>                                   | 170,00      | 86,38          | 106,52         | 7,67                   | 32,98          | -             | 403,55        |
| <i>Importo medio</i>                             | 42,50       | 7,85           | 26,63          | 0,85                   | 3,30           |               | 10,62         |
| TURISMO E CULTURA                                |             |                |                |                        |                |               |               |
| <i>Numero</i>                                    | 6           | 3              | 3              | 42                     | 23             | 2             | 79            |
| <i>Importo</i>                                   | 63,33       | 26,41          | 22,70          | 54,65                  | 196,32         | 13,00         | 376,41        |
| <i>Importo medio</i>                             | 10,56       | 8,80           | 7,57           | 1,30                   | 8,54           | 6,50          | 4,76          |
| SVILUPPO ECONOMICO E PRODUTTIVO                  |             |                |                |                        |                |               |               |
| <i>Numero</i>                                    | 4           | 3              | 1              | 7                      | 4              | 1             | 20            |
| <i>Importo</i>                                   | 71,50       | 26,81          | 5,00           | 7,10                   | 91,37          | 20,00         | 221,78        |
| <i>Importo medio</i>                             | 17,88       | 8,94           | 5,00           | 1,01                   | 22,84          | 20,00         | 11,09         |
| GOVERNANCE                                       |             |                |                |                        |                |               |               |
| <i>Numero</i>                                    | 1           |                |                |                        |                | 5             | 6             |
| <i>Importo</i>                                   | 5,10        | -              | -              | -                      | -              | 8,72          | 13,82         |
| <i>Importo medio</i>                             | 5,10        |                |                |                        |                | 1,74          | 2,30          |
| TOTALE   |             |                |                |                        |                |               |               |
| <i>Numero</i>                                    | 25          | 25             | 13             | 148                    | 90             | 23            | 324           |
| <i>Importo</i>                                   | 657,23      | 739,11         | 770,89         | 410,10                 | 777,89         | 629,62        | 3.984,84      |
| <i>Importo medio</i>                             | 26,29       | 29,56          | 59,30          | 2,77                   | 8,64           | 27,37         | 12,30         |

Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

In termini finanziari, oltre il 74% delle risorse si concentra sui settori delle infrastrutture (51%) e dell'ambiente (23,4%), seguiti dalla riqualificazione sociale (10%). Turismo e cultura (9%) e sviluppo economico (5,5%) costituiscono i settori minoritari (Fig. 1).

Il dettaglio territoriale evidenzia le differenze nelle scelte allocative (Tab. 2): Bari sceglie di investire maggiormente sui settori delle infrastrutture (47,9% del totale pari a 315,1 milioni) e della riqualificazione sociale (25,9% pari a 170 milioni), Napoli destina circa il 40% (248 milioni) delle risorse all'ambiente ed il 54% (340 milioni) ad interventi infrastrutturali. Per altro verso, Messina orienta il 44% delle risorse sulle infrastrutture (342 milioni di euro) ed il 15% sulla ambiente (114 milioni di euro).

Le altre città hanno optato per una maggiore concentrazione; ad esempio, Reggio Calabria investe in infrastrutture il 78,4% del totale per 321,7 milioni, Catania e Palermo destinano rispettivamente il 62,2% delle risorse (459,4 milioni) all'ambiente e il 74,6% (575,5 milioni) alle infrastrutture.

Tali valori trovano riscontro anche in termini pro capite, considerando come riferimento l'intera popolazione provinciale destinataria degli interventi dei Patti: i cittadini di Messina beneficiano in media degli investimenti maggiori (1.214,17 € pro capite nel complesso) destinati a finanziare principalmente interventi in materia di infrastrutture (534,78 €).

Seguono Reggio Calabria e Catania con 737,8 € e 662,6 €, destinati principalmente ad infrastrutture per la prima (578,8 €) e all'ambiente e territorio nella seconda (411,8 €). Infine, Bari presenta un investimento pro capite di 520,0 €, destinati principalmente alle infrastrutture (249,3 €) (Tab. 3 e Fig. 2).

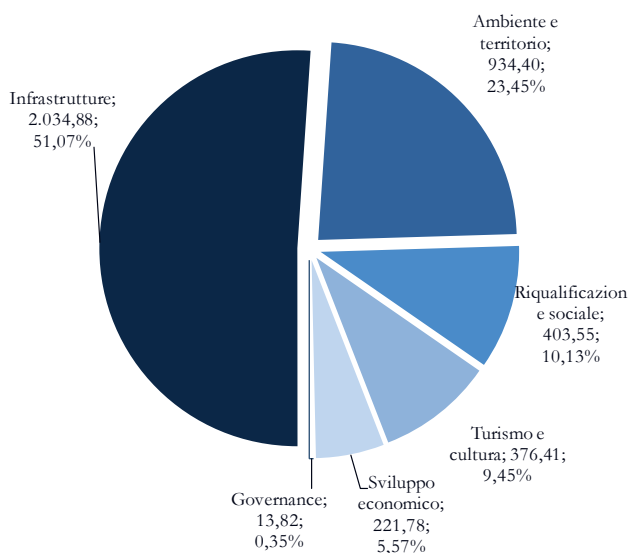
Tab. 3 – Valore pro capite degli interventi inseriti nei Patti delle Città Metropolitane del Mezzogiorno per settore (valori assoluti in euro).

| Città           | Infrastrutture | Ambiente e territorio | Riqualificazione sociale | Turismo e cultura | Sviluppo economico | Governance | Totale   |
|-----------------|----------------|-----------------------|--------------------------|-------------------|--------------------|------------|----------|
| Bari            | 249,32         | 25,48                 | 134,51                   | 50,11             | 56,57              | 4,04       | 520,03   |
| Catania         | 125,60         | 411,82                | 77,43                    | 23,67             | 24,04              | -          | 662,56   |
| Palermo         | 452,62         | 48,14                 | 83,78                    | 17,85             | 3,93               | -          | 606,33   |
| Reggio Calabria | 578,79         | 34,14                 | 13,80                    | 98,32             | 12,77              | -          | 737,81   |
| Messina         | 534,78         | 178,88                | 51,48                    | 306,43            | 142,61             | -          | 1.214,17 |
| Napoli          | 109,15         | 79,65                 | -                        | 4,17              | 6,42               | 2,80       | 202,20   |
| Totale          | 255,60         | 117,37                | 50,69                    | 47,28             | 27,86              | 1,74       | 500,53   |

Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).



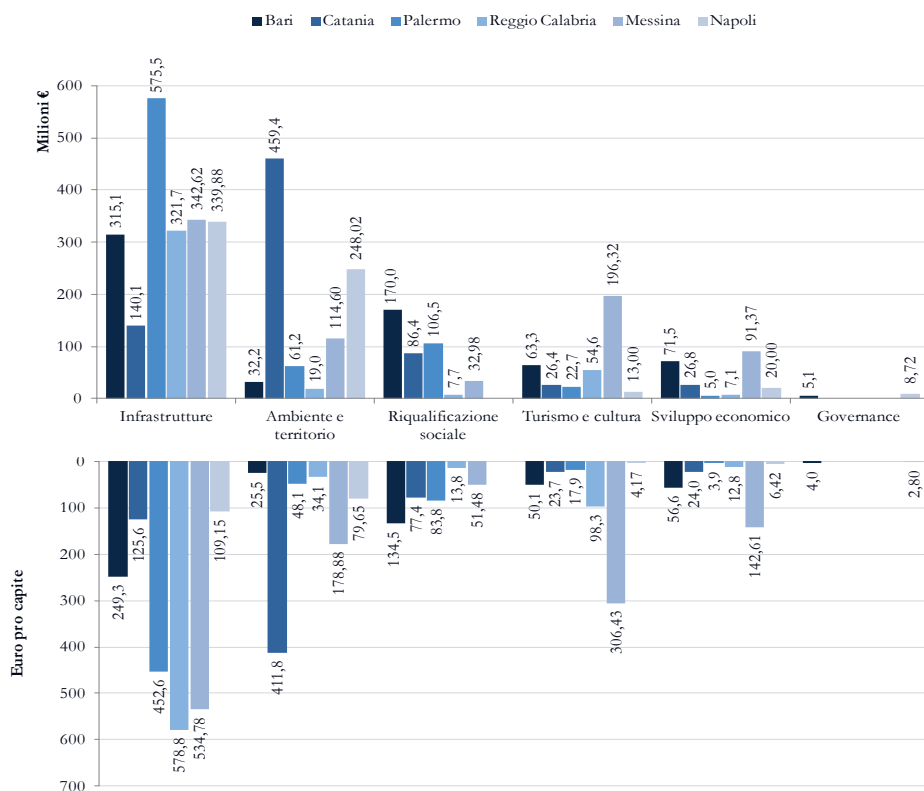
Fig. 1 – Ripartizione delle risorse totali inserite nei Patti delle Città Metropolitane del Mezzogiorno per macro-settore (valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali).



Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

Passando all'osservazione delle risorse che finanziano la realizzazione degli interventi, emerge come il ruolo del Fondo Sviluppo e Coesione sia maggiore a Napoli (48,9%), seguita dalle città siciliane (44,9% a Catania, 43,1% a Palermo e 42,7% a Messina), mentre tende a ridimensionarsi a Bari, dove il FSC copre il 35% degli interventi per 230 milioni di euro. A Reggio Calabria si raggiunge la percentuale inferiore, pari al 32,4% (133 milioni €) (Fig. 3).

Fig. 2 – Ripartizione delle risorse per macro-settore e Città Metropolitana (valori assoluti in milioni di euro, grafico superiore e valori pro capite in euro, grafico inferiore).



Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

Con riferimento alle altre risorse già assegnate, 432,1 milioni sono state individuate per Palermo (56,0 % del suo ammontare complessivo) e 379,9 milioni per Catania (51,4% del suo ammontare complessivo). Nettamente inferiore è il contributo delle altre risorse nelle città di Bari e Reggio Calabria, dove tali finanziamenti costituiscono rispettivamente il 25,5% e il 16,7% del totale. In una posizione intermedia si collocano Messina e Napoli, rispettivamente con 253,9 milioni (32,6% del totale) e 188,6 milioni (30,0% del totale). Dei 1.490,5 milioni di euro complessivi, l'11,3% pari a 168 milioni proviene dal PON Metro 2014-2020, che si distribuisce tra le città di Catania (43%), Bari (20%) e Reggio Calabria (17%); si riscontrano finanziamenti derivanti da Delibere CIPE, pari nel complesso al 21,8% (324,8 milioni dei quali il 66% destinato a Catania); il 53,3% delle altre risorse assegnate, pari a 793,7 milioni, proviene, invece, da altre fonti di finanziamento statali, comunali e private, nonché da finanziamenti del Dipartimento della Protezione Civile e dal Ministero delle Infrastrutture a sostegno del Piano Nazionale Città: il 43% di queste risorse spetta a Palermo, il 31% a Messina, mentre

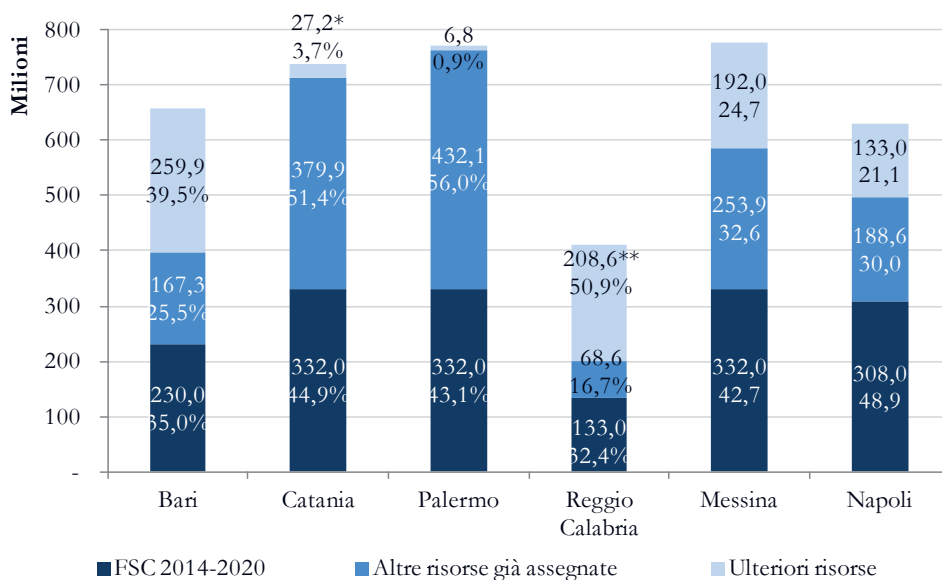




Catania e Bari si spartiscono in maniera equivalente il restante 23%; l'1% è destinato a Reggio Calabria e il 2% a Napoli. Si rileva come due progetti inseriti nel Patto per la città di Messina siano finanziati con risorse provenienti dal Patto per la Regione Sicilia, per un ammontare complessivo di 31 milioni di euro.

In merito alle ulteriori risorse individuate ma non ancora assegnate, risultano rilevanti gli importi per la realizzazione di interventi infrastrutturali nelle città di Bari e Reggio Calabria, pari rispettivamente a 201,6 milioni a valere sul programma TEN-T (su un totale di risorse di oltre 259 milioni), e a 208,5 milioni a valere sulle Leggi n. 350/2003, n. 295/1998 e n. 388/2000. Per la città di Napoli, rilevano i 98 milioni di euro a favore di interventi ambientali finanziati dal FSC 2007-2013 (Fig. 3).

Fig. 3 – Contributo delle risorse già assegnate a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (FSC), delle altre fonti già assegnate e delle ulteriori risorse per l'attuazione degli interventi per Città metropolitana (valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali).



\* Sono incluse le risorse già assegnate per la metanizzazione del Quartiere Cibali, individuate nella fonte (Risorse ASEC derivanti dalla vendita di ASEC Trade) ma non nell'importo.

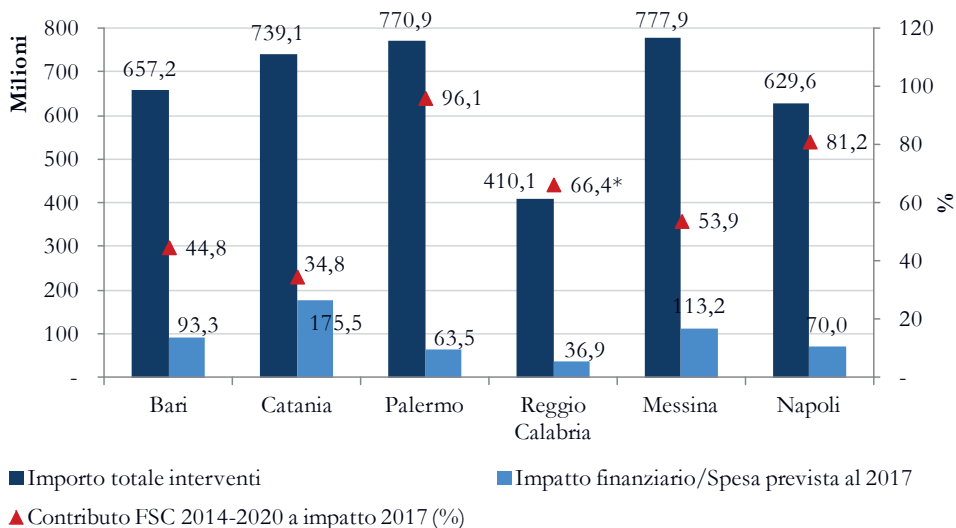
\*\* Sono inclusi 208.559.408 € relativi a interventi finanziati con i fondi della Legge 350/2003 (50.793.602 €), della Legge 295/1998 (28.400.000 €) e della Legge 388/2000 (56.466.251,8 € prima fase, 72.899.544 e seconda fase), per i quali non sono disponibili informazioni di dettaglio sulle risorse.

Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

Osservando l'importo totale degli interventi, l'impatto finanziario, ovvero, la previsione di spesa totale al 2017, e il contributo relativo del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 a tale impatto per ciascuna Città Metropolitana, si evince uno scenario abbastanza variegato: Catania fa segnare la maggiore spesa prevista al 2017 con circa 175 milioni; quasi pari al 35% è la copertura del FSC. Di contro Reggio Calabria pur scontando l'impatto più basso in termini di spesa prevista (per il 2017), segna una copertura

da contributo del FSC pari al 66% (si precisa, però, che taluni progetti, per i quali non vi sono informazioni di dettaglio sull'avanzamento finanziario al 2017, sono stati esclusi dall'ammontare complessivo dei progetti, che rappresenta il denominatore del rapporto). Bari segna una spesa prevista per il 2017 pari a 93,3 milioni, di cui il 44,8% coperto dal FSC (Fig. 4).

Fig. 4 – Importo totale degli interventi, impatto finanziario al 2017 e contributo del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 per Città Metropolitana (valori assoluti in milioni di euro, asse sx e valori percentuali, asse dx).



\* Dal calcolo del contributo del FSC 2014-2020 all'impatto 2017, sono esclusi 208.559.408 € relativi a interventi finanziati con i fondi della Legge 350/2003 (50.793.602 €), della Legge 295/1998 (28.400.000 €) e della Legge 388/2000 (56.466.251,8 € prima fase, 72.899.544 e seconda fase), per i quali non sono disponibili informazioni di dettaglio sulle previsioni di spesa.

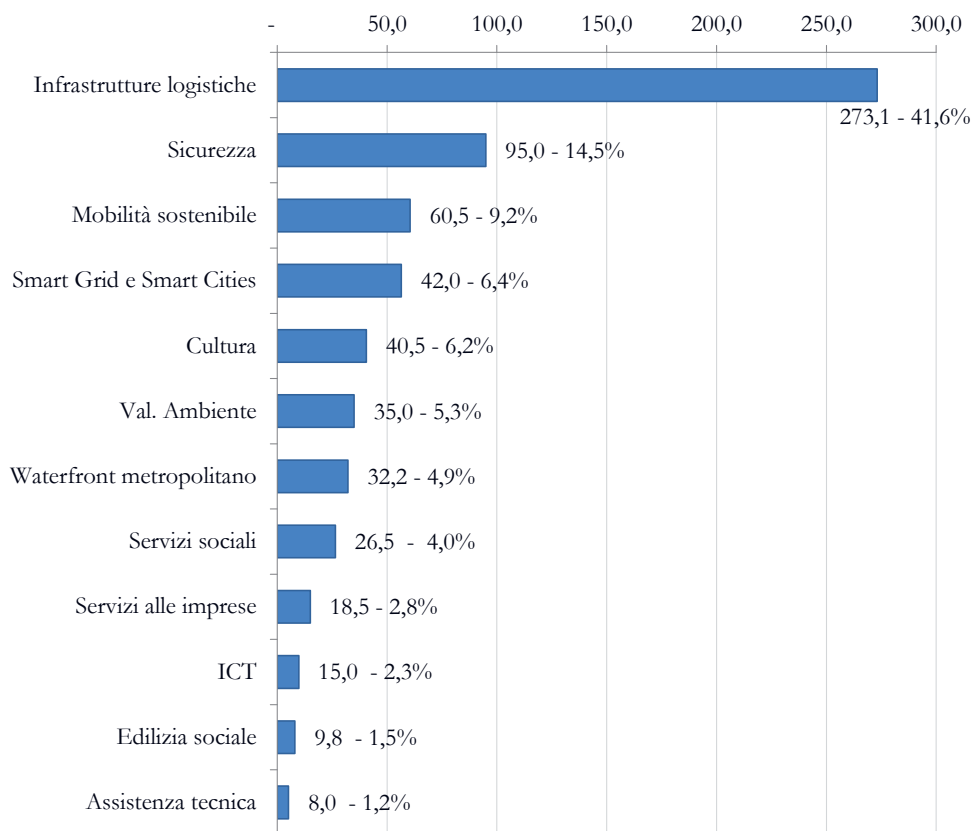
Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

Entrando nello specifico contesto della Città di Metropolitana di Bari, gli interventi che pesano maggiormente (41,6%) sono quelli concernenti le infrastrutture logistiche (273 milioni); rilevanti sono i progetti a sostegno della sicurezza che assorbiranno 95 milioni, mentre ambiente, cultura, mobilità sostenibile e waterfront metropolitano assommano al 25% del totale (Fig. 5).

Indicazioni interessanti provengono dalle modalità di copertura finanziaria dei progetti. Se, infatti, il 100% dei progetti legati all'ambiente e ai servizi alle imprese riguardano risorse già assegnate dal FSC 2014-2020, per altro verso, ben il 75% dei progetti in edilizia sociale ed il 73,8% dei progetti concernenti infrastrutture logistiche prevedono ulteriori risorse disponibili ma non ancora assegnate; aspetto che si registra anche per il settore della mobilità sostenibile in ambito turistico (62,2%), della Sicurezza (31,3%) e dei Servizi Sociali (37,7%) (Fig. 6).

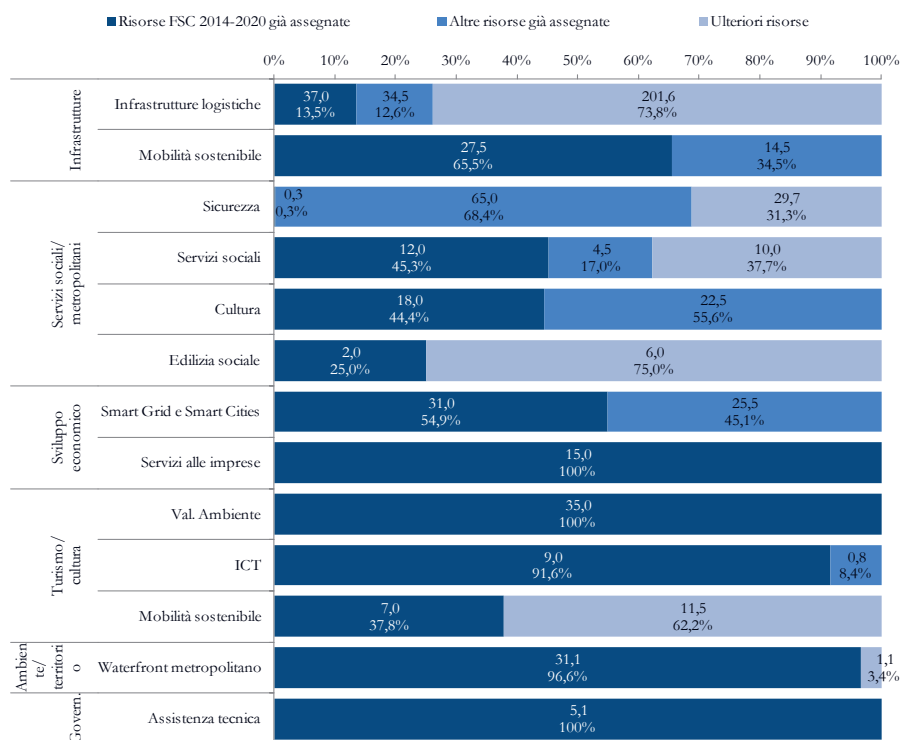


Fig. 5 – Città Metropolitana di Bari: interventi inseriti nel Patto per il Sud per settore (valori assoluti in milioni di euro e incidenza percentuale).



Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 6 – Città Metropolitana di Bari: contributo delle risorse già assegnate a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (FSC), delle altre fonti già assegnate e delle ulteriori risorse disponibili per l'attuazione degli interventi per settore (valori assoluti in milioni di euro e incidenza percentuale).



Fonte: Governo – Schede interventi Patti per il Sud. Elaborazioni IPRES (2016).

### 3. Il Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto prevede soluzioni progettuali per il superamento della situazione di crisi socio-economica della città. L'azione si fonda su criteri di qualità e sostenibilità e su un processo di ampia partecipazione che coinvolga collettività e tecnici, nella definizione di un Piano di rigenerazione urbana capace di affrontare in maniera integrata i problemi di degrado fisico e disagio socio-economico del territorio.

Già il D. L. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla Legge 4 marzo 2015, n. 20 presentava disposizioni urgenti per “l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto”, mentre l'articolo 5 prevedeva che in considerazione della peculiare situazione dell'area di Taranto<sup>6</sup> “l'attuazione degli interventi fosse disciplinata mediante la stipula di un apposito

<sup>6</sup> Il Decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 1998, stabilisce che i confini dell'area ad elevato rischio di crisi ambientale di Taranto, comprendendo i Comuni di Taranto, Statte, Massafra,



Contratto Istituzionale di Sviluppo finalizzato ad accelerare l'attuazione del programma per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area di Taranto nonché la realizzazione del piano di interventi per il recupero e la valorizzazione della Città Vecchia di Taranto e la valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale Militare di Taranto indicati, rispettivamente, nei successi articoli 6 e 8 della predetta Legge”.

Il Comitato interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha già destinato 320,7 milioni di euro al cofinanziamento di interventi nel settore della riqualificazione dell'area di Taranto; nello specifico si tratta delle delibere del 3 agosto 2011 n. 62 “Individuazione e assegnazione risorse ad interventi di rilievo nazionale e regionale e di rilevanza strategica regionale per l'attuazione Piano Nazionale per il Sud”, del 3 agosto 2012 n. 87 “Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Programmazione regionale delle residue risorse del FSC a favore del settore ambiente per la manutenzione del territorio” e del 3 agosto 2012 n. 92 “Fondo per lo sviluppo e la coesione Regione Puglia. Programmazione delle residue risorse 2000-2006 e 2007-2013 e modifica della Delibera n. 62/2011”.

Su sollecitazione della Presidenza del Consiglio, il CIPE si è espresso positivamente al fine di:

- salvaguardare le risorse assegnate al cofinanziamento di interventi nel settore della riqualificazione dell'area di Taranto con le Delibere nn. 62/2011, 87/2012, 92/2012 disponendo che – per gli effetti disposti dalla Delibera 30 giugno 2014 n.21 – *gli impegni giuridicamente vincolanti non ancora adottati si intendono assunti all'atto della sottoscrizione del Contratto Istituzionale di Sviluppo*;
- assegnare 38,7 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020, ai sensi dell'articolo 1, comma 703, della Legge n. 190/2014, per la realizzazione di un Piano stralcio di interventi di immediata attivazione per l'Area di Taranto di cui:
  - 37,2 milioni per la realizzazione del progetto “Interventi di recupero infrastrutturale e adeguamento impianti dell'Arsenale Militare” a titolarità del Ministero della Difesa;
  - 1,5 milioni di euro per la realizzazione, a titolarità di Invitalia spa, del Concorso di idee finalizzato alla definizione della strategia di sviluppo della Città Vecchia di Taranto in coerenza con quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, della Legge n.20/2015; dello Studio di fattibilità finalizzato a verificare le opzioni di valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale Militare marittimo di Taranto, ferme restando la prioritaria destinazione ad arsenale del complesso e le prioritarie esigenze operative della Marina Militare, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 8, comma 3, della Legge n.20/2015; di azioni volte ad accelerare la predisposizione dei successivi livelli di progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva) funzionali all'avvio degli interventi individuati come prioritari.

Il Programma generale degli interventi del Contratto include:

- *interventi con copertura finanziaria da accelerare*, ovvero interventi immediatamente cantierabili o già in corso di realizzazione, per i quali sono individuate soluzioni utili a favorirne l'accelerazione;

- *interventi con copertura finanziaria da avviare e/o finalizzare*, per i quali è necessario avviare o completare l'iter progettuale e l'espletamento delle relative procedure di gara;
- *altri interventi a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 inerenti*:
  - il recupero infrastrutturale e l'adeguamento degli impianti dell'Arsenale Militare marittimo finalizzato a salvaguardarne le funzioni economiche e produttive e a favorirne la valorizzazione culturale e turistica<sup>7</sup>;
  - le azioni per accelerare la realizzazione degli interventi previsti dal CIS, declinate in concorso di idee per la definizione del Piano di interventi per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della Città Vecchia di Taranto<sup>8</sup>;
  - nuovi interventi da avviare ovvero interventi ritenuti coerenti con la strategia di sviluppo del territorio, per i quali è necessario avviare o completare l'iter progettuale nonché individuare la relativa copertura finanziaria, con priorità per gli interventi relativi a questioni urgenti anche per la loro rilevanza economica e sociale.

La copertura finanziaria del Programma generale degli interventi del Contratto ammonta a circa 863,8 milioni di euro. Tutte le amministrazioni titolari delle risorse finanziarie assegnate nonché tutte le amministrazioni responsabili degli interventi devono garantire la sostenibilità finanziaria degli interventi, in ordine alla disponibilità di risorse per un ammontare sufficiente a garantirne la completa realizzazione e la sostenibilità gestionale, in ordine alla capacità del soggetto preposto a garantirne la piena e corretta utilizzazione, una volta ultimati.

L'analisi delle risorse associate ai progetti evidenzia un'ampia categoria di ambiti d'intervento. Nello specifico, degli oltre 825 milioni di euro<sup>9</sup> (tra interventi da accelerare e progetti da avviare), la fetta più consistente è associata alle infrastrutture portuali che assorbono oltre 391 milioni di euro (il 47,4% del totale); di queste la stragrande maggioranza riguardano interventi già in itinere e di cui si programma una accelerazione per il loro completamento (377 milioni, solo 14 milioni concernano progetti da avviare/finalizzare). Di contro, tutte le risorse destinate alle infrastrutture sanitarie riguardano interventi da avviare e si aggiudicano un quarto dei fondi disponibili (207,5 milioni di euro per la realizzazione del nuovo ospedale "S. Cataldo"). Circa il 13% del totale delle risorse sono ad appannaggio di operazioni da finalizzare e concernenti le bonifiche ambientali (circa 105 milioni); meno dell'1% delle risorse riguarderanno le infrastrutture della Pubblica Amministrazione (circa 7 milioni di euro). Dei 9 milioni messi a disposizione delle infrastrutture scolastiche ben 8,1 milioni sono caricati su progetti esistenti e di cui si programma una accelerazione (Tab. 4 e Figg. 7 e 8).

<sup>7</sup> Cft. Inclusa la realizzazione dello Studio di fattibilità, come previsto dal comma 3 dell'art. 8 della Legge n.20/2015.

<sup>8</sup> Cft. Comma 1 dell'art. 8 della legge n.20/2015.

<sup>9</sup> Il Contratto di Sviluppo Istituzionale della Città di Taranto prevede n. 5 allegati (art. 1), e mentre il presente volume va in stampa il sito web del Governo Italiano riporta solo n. 2 allegati. Questo spiega la discrasia tra la copertura finanziaria del Programma generale pari a 863.805.490,87 euro ed il totale dei progetti qui oggetto di analisi pari a 825.112.490,9 euro rinvenienti dagli specifici progetti degli allegati 1 e 2.

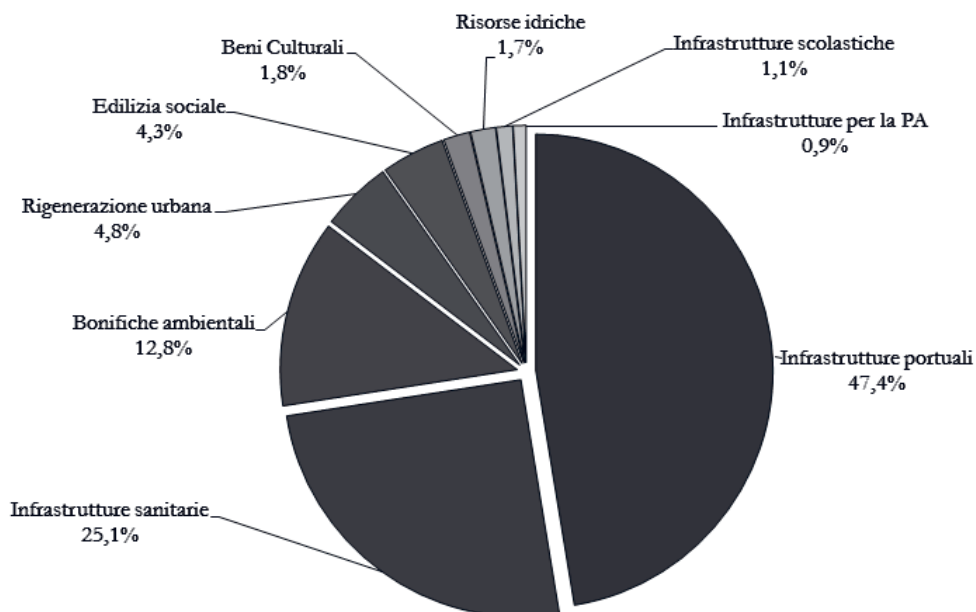


Tab. 4 – CIS Taranto: copertura finanziaria disponibile per ambito e tipologia di intervento (valori assoluti in euro).

| <i>Categoria intervento</i> | <i>Interventi da accelerare</i> | <i>Interventi da avviare/finalizzare</i> | <i>Totale</i>        |
|-----------------------------|---------------------------------|--|----------------------|
| Infrastrutture portuali     | 377.144.000,0                   | 14.000.000,0                             | 391.144.000,0        |
| Infrastrutture sanitarie    |                                 | 207.500.000,0                            | 207.500.000,0        |
| Bonifiche ambientali        |                                 | 105.605.000,0                            | 105.605.000,0        |
| Rigenerazione urbana        |                                 | 40.000.000,0                             | 40.000.000,0         |
| Edilizia sociale            |                                 | 35.695.000,0                             | 35.695.000,0         |
| Beni Culturali              | 7.023.694,1                     | 7.835.363,0                              | 14.859.057,1         |
| Risorse idriche             |                                 | 14.000.000,0                             | 14.000.000,0         |
| Infrastrutture scolastiche  | 8.132.433,8                     | 950.000,0                                | 9.082.433,8          |
| Infrastrutture per la PA    |                                 | 7.227.000,0                              | 7.227.000,0          |
| <b>Totale</b>               | <b>392.300.127,9</b>            | <b>432.812.363,0</b>                     | <b>825.112.490,9</b> |

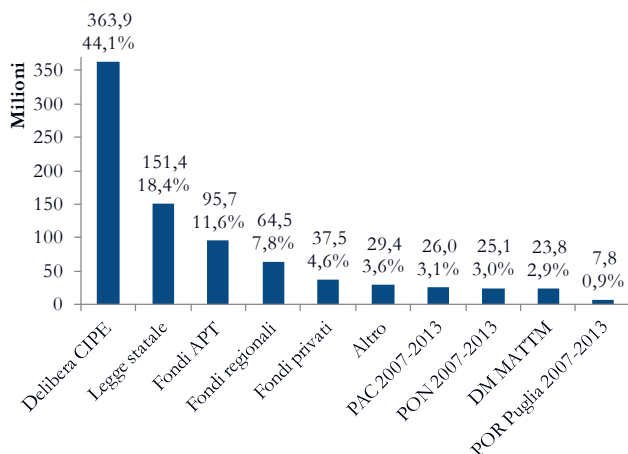
Fonte: Governo – Schede interventi CIS Taranto. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 7 – CIS Taranto: copertura finanziaria disponibile per ambito d'intervento (valori percentuali).



Fonte: Governo – Schede interventi CIS Taranto. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 8 – CIS Taranto: copertura finanziaria disponibile per fonte di finanziamento (valori assoluti in euro e incidenze percentuali).



Fonte: Governo – Schede interventi CIS Taranto. Elaborazioni IPRES (2016).

Specificamente ai progetti per cui si programma un'accelerazione, gli interventi concernenti le infrastrutture scolastiche sono interamente coperti dal DM del Ministero dell'Ambiente (8 milioni di euro circa). I progetti in itinere (Tab. 5) inerenti i Beni culturali sono finanziati dal Programma Operativo Nazionale 2007-2013 (5 milioni) e per circa 2 milioni dal Piano di Azione per la Coesione che, attraverso una revisione delle scelte di investimento già compiute, ha lo scopo di accelerare ed attuare la programmazione dei fondi strutturali. Nei progetti in corso relativi alle infrastrutture portuali, le risorse messe a sistema sono finanziate in massima parte da leggi statali (127 milioni); 81 milioni sono attinti dai Fondi dell'Autorità portuale di Taranto e 37 milioni sono i finanziamenti di natura privata a carico del concessionario della Piastra Logistica integrata.

Tab. 5 – CIS Taranto: copertura finanziaria per gli interventi da accelerare per fonte di finanziamento e ambito (valori assoluti in euro).

| Fonte         | Beni Culturali | Infrastrutture portuali | Infrastrutture scolastiche | Totale        |
|---------------|----------------|-------------------------|----------------------------|---------------|
| Legge statale |                | 127.200.000,0           |                            | 127.200.000,0 |
| Fondi APT     |                | 81.658.587,0            |                            | 81.658.587,0  |
| Delibera CIPE |                | 73.667.413,0            |                            | 73.667.413,0  |
| Fondi privati |                | 37.544.000,0            |                            | 37.544.000,0  |
| Altro         |                | 29.400.000,0            |                            | 29.400.000,0  |
| PON 2007-2013 | 5.062.750,6    | 20.000.000,0            |                            | 25.062.750,6  |
| DM MATTM      |                | 7.674.000,0             | 8.132.433,8                | 15.806.433,8  |
| PAC 2007-2013 | 1.960.943,6    |                         |                            | 1.960.943,6   |
| Totale        | 7.023.694,1    | 377.144.000,0           | 8.132.433,8                | 392.300.127,9 |

Fonte: Governo – Schede interventi CIS Taranto. Elaborazioni IPRES (2016).





Per quanto attiene i progetti da avviare e/o finalizzare le infrastrutture sanitarie sono coperte per 150 milioni da delibere CIPE e per 57 milioni da fondi di natura regionale; il Piano di Azione e coesione 2007-2013 finanzia progetti di edilizia sociale da avviare/finalizzare nella misura di oltre 15 milioni. Anche i progetti relativi a bonifiche ambientali sono finanziati per quasi 8 decimi delibere CIPE, ed altri 27 milioni provengono da leggi statali, PAC e decreti ministeriali (Tab. 6).

Tab. 6 – CIS Taranto: copertura finanziaria per gli interventi da avviare/finalizzare per fonte di finanziamento e ambito (valori assoluti in milioni euro).

| <i>Ambito</i>              | <i>Delibera CIPE</i> | <i>Fondi regionali</i> | <i>Legge statale</i> | <i>PAC 2007-2013</i> | <i>Fondi APT</i> | <i>DM MATTM</i> | <i>POR Puglia 2007-2013</i> | <i>Totale</i> |
|----------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|----------------------|------------------|-----------------|-----------------------------|---------------|
| Beni Culturali             |                      |                        |                      |                      |                  |                 | 7,8                         | 7,8           |
| Bonifiche ambientali       | 78,8                 |                        | 10,0                 | 8,8                  |                  | 8,0             |                             | 105,6         |
| Edilizia sociale           | 20,5                 |                        |                      | 15,2                 |                  |                 |                             | 35,7          |
| Infrastrutture per la PA   |                      | 7,0                    | 0,2                  |                      |                  |                 |                             | 7,2           |
| Infrastrutture portuali    |                      |                        |                      |                      | 14,0             |                 |                             | 14,0          |
| Infrastrutture sanitarie   | 150,0                | 57,5                   |                      |                      |                  |                 |                             | 207,5         |
| Infrastrutture scolastiche | 0,9                  |                        |                      |                      |                  |                 |                             | 1,0           |
| Rigenerazione urbana       | 40,0                 |                        |                      |                      |                  |                 |                             | 40,0          |
| Risorse idriche            |                      |                        | 14,0                 |                      |                  |                 |                             | 14,0          |
| <b>Totale</b>              | <b>290,3</b>         | <b>64,5</b>            | <b>24,2</b>          | <b>24,0</b>          | <b>14,0</b>      | <b>8,0</b>      | <b>7,8</b>                  | <b>432,9</b>  |

Fonte: Governo – Schede interventi CIS Taranto. Elaborazioni IPRES (2016).

#### 4. Conclusioni

L'obiettivo dei Patti per il Sud è definire per ognuno dei territori coinvolti “*gli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità*”. In tale ottica, i Patti si configurano come un'evoluzione del Piano di Azione Coesione, con il quale condividono l'approccio metodologico e di impostazione strategica, sebbene non siano direttamente connessi con l'attuazione dei programmi operativi nazionali e regionali, dai quali, comunque, traggono parte delle risorse. I Patti qui osservati mettono insieme una serie di risorse finanziarie e progetti provenienti da fonti e programmi differenti, accomunati sia dall'ele-

mento territoriale sia dalla necessità di accelerare il processo attuativo, in quanto caratterizzati da un elevato valore aggiunto. Per tale ragione, gli interventi sono sottoposti ad una sorveglianza rafforzata, con cronoprogrammi rigorosi e target intermedi vincolanti, il cui mancato rispetto determina ripercussioni in termini di sospensione o decurtazione dei finanziamenti.

Dal punto di vista sostanziale, i Patti costituiscono solo in parte lo strumento per l'attuazione delle politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali: se per un verso l'eterogeneità dei progetti inseriti, seppur afferenti a cinque macro-ambiti, dovrebbe garantire il soddisfacimento di fabbisogni propri dei territori, per altro verso, l'eccessiva numerosità riscontrata soprattutto nel Patto per Reggio Calabria (148) e Messina (90) appare in contrasto con la necessità di concentrare le risorse su un numero limitato di interventi rilevanti.

Nel caso specifico delle due città pugliesi, Bari e Taranto hanno presentato rispettivamente 25 e 31 progetti, mantenendo il medesimo ordine di priorità tra i macro-ambiti: alle infrastrutture (portuali nel caso di Taranto) viene destinato circa il 48% degli investimenti, seguiti da interventi in ambito socio-sanitario per circa il 26% (a Taranto si tratta di un unico progetto relativo alla costruzione di un nuovo ospedale). Con riferimento alle fonti di finanziamento, la natura stessa dello strumento rende il CIS Taranto più variegato rispetto al Patto per Bari: il primo, infatti, viene finanziato principalmente (circa il 44%) da fondi nazionali ex Delibere CIPE; rilevanti (11,6%) risultano anche le risorse rese disponibili dall'Autorità Portuale. Bari, al contrario, presenta un peso del FSC pari a circa il 35% del totale degli interventi, mentre una quota pari a circa il 40% deriva da fonti diverse, costituite principalmente dal Programma comunitario TEN-T e dal PON Metro 2014-2020. Con riferimento all'impatto in termini di avanzamento della spesa nel periodo 2016-2017, le informazioni, disponibili solo per Bari, evidenziano un avanzamento atteso di circa il 15%, con un contributo del FSC 2014-2020 pari al 44%.

Per concludere, se per un verso, alla luce dei target fissati per il 2017 sia in termini finanziari, sia di avanzamento dei lavori, la partita importante sarà giocata su livello e modalità di attuazione dei progetti (in particolar modo degli interventi infrastrutturali), per altro verso, rilevante sarà la capacità di attrarre e fare leva su ulteriori finanziamenti privati, a copertura efficace ed integrale degli interventi programmati.



### **Fonti e sitografia**

AA. VV. (2013), *Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020* in Materiali UVAL, Numero 29 - Anno 2013.

Commissione Europea, *Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.*

<http://future.port.taranto.it/opere/piastra-portuale-di-taranto.html>

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia* approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2014) 8021 del 29 ottobre 2014.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2015), *Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014 – 2020”* adottato dalla Commissione europea con Decisione C(2015) 4998 del 14 luglio 2015.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Città di Catania (2016), *Patto per lo sviluppo della Città di Catania, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Città di Palermo (2016), *Patto per lo sviluppo della Città di Palermo, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Città Metropolitana di Bari (2016), *Patto per lo sviluppo della Città metropolitana di Bari, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Città Metropolitana di Reggio Calabria (2016), *Patto per lo sviluppo della Città metropolitana di Reggio Calabria, Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio.*

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

## 8.

# ***Governance e Policy nella gestione dei rifiuti solidi urbani.***

## **La L.R. n. 20/2016 della Regione Puglia**

**Sommario:** 1. Premessa; 2. La gestione dei rifiuti solidi urbani tra obiettivi ambientali e mercato; 3. La governance nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia; 4. La governance nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani in Puglia; 4.1. Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti: la L.R. 20/2016; 5. L'impiantistica regionale per il trattamento dei rifiuti; 6. Conclusioni.

### ***1. Premessa***

Le politiche europee e nazionali sui rifiuti sono incentrate su una gestione integrata che, associata alla diminuzione nella produzione degli stessi, consenta il conseguimento di rilevanti obiettivi ambientali ed economici.

La raccolta differenziata rappresenta il presupposto per chiudere in maniera virtuosa il ciclo di gestione e garantire il rispetto della gerarchia dei rifiuti, stabilita dalla vigente normativa di settore. Nonostante ciò, il contesto nazionale e, ancor più, quello regionale, evidenziano taluni elementi critici, a causa dei quali gli obiettivi di raccolta differenziata sono raggiunti in modo eterogeneo sul territorio, con pochi ambiti e comuni che conseguono percentuali elevate.

In assenza di una raccolta differenziata efficace e di adeguati sistemi di trattamento, lo smaltimento in discarica, previo trattamento meccanico-biologico, costituisce la modalità principale di gestione, in opposizione con la normativa comunitaria e nazionale, che, per altro verso, auspica una transizione verso un suo progressivo ruolo residuale.

Nel corso del 2016, al fine di provare ad incidere definitivamente sull'efficienza del processo di gestione dei rifiuti solidi urbani, la Regione Puglia è intervenuta nuovamente sull'organizzazione del settore, introducendo un maggiore accentramento delle competenze, soprattutto in materia di impiantistica, attraverso la costituzione di unico Ambito regionale e di una Agenzia territoriale *ad hoc*.

Il presente contributo intende osservare il processo di gestione dei rifiuti solidi urbani considerando gli obiettivi ambientali, le prescrizioni normative e le esigenze di mercato. La tematica viene, altresì, osservata dal punto di vista della dotazione impiantistica sia in termini di capacità che di potenzialità.

### ***2. La gestione dei rifiuti solidi urbani tra obiettivi ambientali e mercato***

Nel dicembre 2015 la Commissione Europea ha adottato un Pacchetto di misure per l'Economia Circolare, che include le proposte di revisione di alcune direttive europee in



materia di rifiuti<sup>1</sup>, funzionali a stimolare la transizione dell'Europa verso un'economia che sia sostenibile, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse sia mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti sia ridotta al minimo<sup>2</sup>.

Le proposte di revisione legislativa definiscono specifici target per la riduzione dei rifiuti, cui giungere attraverso misure concrete orientate a superare gli ostacoli che si incontrano a livello locale in molti Stati membri, con una visione di lungo periodo. Gli elementi principali delle proposte di modifica sono elencati di seguito:

- allineamento delle definizioni contenute nelle diverse direttive;
- aumento al 65% entro il 2030 dell'obiettivo relativo alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti urbani, in aggiornamento al precedente target del 50% fissato per il 2020;
- aumento (fino al 75% entro il 2030) degli obiettivi relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e semplificazione dell'insieme degli obiettivi;
- graduale limitazione al 10% entro il 2030 dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani;
- divieto di interrimento dei rifiuti provenienti da raccolta differenziata;
- sviluppo di nuovi strumenti economici per promuovere la prevenzione e il riutilizzo a detrimento dello smaltimento in discarica;
- maggiore armonizzazione e semplificazione dei metodi di calcolo dei tassi di riciclo nei diversi Stati membri;
- introduzione di misure concrete per promuovere il riuso e stimolare la simbiosi industriale, trasformando gli scarti di un'impresa in materie prime per un'altra;
- introduzione di incentivi economici ai produttori per la commercializzazione di prodotti più *verdi* e il sostegno a programmi di recupero e riciclo.

A livello nazionale, il processo attuativo è guidato dalla legge n. 221 del 28 dicembre 2015 "Collegato Ambiente" e da un "Green Act" in corso di finalizzazione che fornirà gli strumenti per promuovere la creazione di "lavori verdi", per decarbonizzare l'economia e promuovere l'uso efficiente e sostenibile delle risorse: incentivi fiscali e finanziari rappresenteranno le misure di accompagnamento per facilitare questa transizione. Inoltre, la Commissione Ambiente del Senato italiano si è espressa sul pacchetto dell'economia circolare con quattro risoluzioni<sup>3</sup>. Anche la Regione Puglia si è espressa in materia, approvando all'unanimità una risoluzione<sup>4</sup> contenente osservazioni e proposte di modifica alle Direttive.

Nelle more della conclusione del processo di modifica proposto nell'ambito del Pacchetto sull'economia circolare, vige il precedente quadro normativo, secondo cui le autorità competenti erano tenute a realizzare, entro il 2015, la raccolta differenziata alme-

<sup>1</sup> Il Pacchetto sull'economia circolare contiene proposte di modifica delle Direttive 2008/98/CE, 1999/31/CE, 2000/53/CE, 2006/66/CE, 2012/19/UE e 94/62/CE.

<sup>2</sup> COM(2015) 614 final.

<sup>3</sup> Doc. XVIII n. 74, approvata il 7 ottobre 2014, Doc. XVIII n. 80, approvata il 19 novembre 2014, Doc. XXIV n. 51, approvata il 30 luglio 2015, Doc. XVIII n. 134, approvata il 14 giugno 2016.

<sup>4</sup> Deliberazione del Consiglio Regionale n. 57 del 21/07/2016.

no per carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno, nonché adottare le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:

- a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso;
- b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 170504<sup>5</sup> dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso<sup>6</sup>.

Le modalità di calcolo che gli Stati membri possono adottare per la verifica del raggiungimento degli obiettivi sono state successivamente individuate dalla decisione 2011/753/UE. Per quanto riguarda i rifiuti urbani, la scelta può essere effettuata tra quattro possibili metodologie riferite alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di:

- 1) rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro (quantità riciclata/quantità totale, in %);
- 2) rifiuti domestici e simili costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e altri singoli flussi di rifiuti domestici e simili (quantità riciclata/quantità totale, in %);
- 3) rifiuti domestici in generale (quantità riciclata/quantità totale escluse determinate categorie di rifiuti, in %);
- 4) rifiuti urbani (quantità riciclata/quantità prodotta, in %)<sup>7</sup>.

Sono considerate operazioni di preparazione per il riutilizzo e operazioni di riciclaggio, rispettivamente:

- le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento<sup>8</sup>;
- qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento<sup>9</sup>.

L'Italia ha scelto la seconda metodologia, estendendo l'applicazione della stessa al legno e alla frazione organica, sebbene nel nuovo Pacchetto legislativo la Commissione sia orientata a individuare la quarta, quale unica metodologia<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Il codice della Classificazione Europea dei Rifiuti (CER) 17 05 04 identifica "terra e rocce, diverse da quelle contenenti sostanze pericolose".

<sup>6</sup> Art. 11 comma 2 Dir. 2008/98/CE recepito nell'ordinamento italiano dall'art. 181 del D.Lgs. 152/2006 come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 205 del 2010.

<sup>7</sup> Allegato 1 decisione 2011/753/UE.

<sup>8</sup> Art. 3 punto 16 Dir. 2008/98/CE.

<sup>9</sup> Art. 3 punto 17 Dir. 2008/98/CE.

<sup>10</sup> ISPRA, Rapporto n. 230/2015 "Rapporto Rifiuti Urbani. Edizione 2015", pag. 71.



A livello nazionale esiste, quindi, una duplicazione sia degli obiettivi relativi all'incremento della raccolta differenziata sia delle modalità di calcolo delle percentuali stesse: infatti, l'art. 205 del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. conferma l'obbligo per ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ovvero, di ciascun comune nel caso in cui l'ATO non sia costituito) di assicurare una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari ad almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012. Per il calcolo della percentuale in questione, che rileva ai fini della quantificazione del tributo speciale per il conferimento in discarica<sup>11</sup>, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha emanato, nel maggio 2016, delle nuove linee guida, che rendono omogenea la metodologia sull'intero territorio nazionale<sup>12</sup>.

Gli obiettivi nazionali risultano funzionali al raggiungimento di quelli proposti dalla Commissione: per garantire il target europeo del 50% in peso, infatti, la raccolta differenziata deve poter intercettare frazioni di rifiuti urbani molto elevate, obbligando ad una maggiore separazione alla fonte degli stessi, attraverso la raccolta domiciliare spinta<sup>13</sup>. Nonostante ciò, anche a causa dell'assenza di sanzioni per il loro mancato conseguimento<sup>14</sup>, la situazione nazionale si caratterizza per una forte eterogeneità, con territori che hanno superato il target del 65% e altri che, al contrario, si fermano su percentuali del 20% - 30%.

La Direttiva quadro sui rifiuti ieri e il Pacchetto sull'economia circolare oggi chiariscono il percorso che i territori sono chiamati a seguire, con implicazioni in materia di pianificazione e scelte impiantistiche: il principio del riuso e del recupero di materia viene rafforzato, con conseguente necessità di spingere su una raccolta differenziata che produca frazioni di alta qualità, facilmente preparabili per il riciclo, a scapito delle altre forme di smaltimento, inclusi il recupero di energia e naturalmente lo smaltimento in discarica.

Tale configurazione del settore produce ripercussioni sulle più generali dinamiche economiche, grazie alla convergenza fra gli obiettivi di tutela ambientale e quelli di politica economica a favore della concorrenza: il riciclo che segue alla raccolta differenziata, infatti, è in grado di attivare numerose filiere a valle, consentendo l'espansione di altrettanti mercati e l'ingresso di operatori che altrimenti rimarrebbero esclusi; il recupero di energia, invece, è in grado di attivare un'unica filiera, quella della produzione di energia elettrica (e/o calore), mentre lo smaltimento in discarica non consente alcun tipo di valorizzazione economica del rifiuto e non dà luogo ad alcun mercato (si tratta, dunque, di un costo sociale sia sotto il profilo ambientale sia sotto quello economico). Inoltre, il riciclo potrebbe contribuire a migliorare la competitività dei settori industriali nei quali i rifiuti, una volta divenuti materie prime secondarie, vengono utilizzati nel ciclo produttivo, sostituendo input produttivi costituiti da materia prima vergine<sup>15</sup>.

Gli obblighi di raccolta differenziata da soli non appaiono sufficienti a cogliere i vantaggi economici derivanti dal rientro dei rifiuti nel ciclo produttivo come materie prime secondarie: come emerso dall'analisi dei principali Paesi UE, le migliori perfor-

<sup>11</sup> Art. 205 comma 3-bis D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii..

<sup>12</sup> Decreto MATTM 26 maggio 2016 "Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani" in GU n. 146 del 24/06/2016.

<sup>13</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, in Bollettino n. 3/2016, pag. 89.

<sup>14</sup> Il tributo speciale per il conferimento in discarica a carico dei Comuni, istituito dall'articolo 3 comma 24 della legge 28 dicembre 1995 n. 549, unico strumento sanzionatorio a livello nazionale, costituisce una misura troppo blanda e spesso inapplicata, a causa delle molteplici responsabilità che, attribuibili ai diversi livelli istituzionali, determinano il mancato raggiungimento dei target in oggetto.

<sup>15</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, in Bollettino n. 3/2016, pag. 84.

mance di riciclo sembrerebbero derivare da un mix di misure, tra le quali assumono rilievo meccanismi che scoraggiano il ricorso alla discarica, come il divieto di smaltire in discarica rifiuti organici o non trattati e un livello dell'ecotassa superiore a 50 euro per tonnellata, incentivi economici a favore dei cittadini, come la previsione di tariffe puntuali che consentono il pagamento in funzione dei rifiuti prodotti e dei costi di gestione generati, nonché meccanismi che promuovono la riciclabilità degli imballaggi immessi al consumo<sup>16</sup>.

Collegato al recupero di materia è il tema della cessazione della qualifica di rifiuti ('end of waste'), disciplinata a livello nazionale dall'articolo 184-ter del D. Lgs. 152/2006<sup>17</sup>, secondo cui un rifiuto cessa di essere tale (trasformandosi nuovamente in prodotto che costituisce una materia prima secondaria), quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana<sup>18</sup>.

### ***3. La governance nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia***

Il settore della gestione dei rifiuti urbani, a livello nazionale, si caratterizza per una estrema eterogeneità, che periodicamente si traduce in situazioni emergenziali, con ripercussioni ambientali, sanitarie ed economiche.

La cattiva gestione del servizio continua, infatti, a determinare un ricorso eccessivo allo smaltimento in discarica, con evidenti danni ambientali, aggravati dal ricorso allo smaltimento illecito, in particolare dei rifiuti ingombranti: quasi un terzo dei rifiuti urbani prodotti a livello nazionale viene smaltito in discarica, in netto contrasto con le dinamiche riscontrate nei principali Paesi europei, nei quali il ricorso a questi impianti appare decisamente più contenuto. In particolare, nell'UE a 15 i rifiuti urbani avviati a discarica nel 2014 sono in media il 23,1%, mentre in Germania, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia si registrano percentuali di smaltimento in discarica inferiori all'1,4% del totale dei rifiuti urbani prodotti<sup>19</sup>. Neanche la previsione di un tributo

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pag. 86.

<sup>17</sup> Con nota direttoriale del 1° luglio 2016, il Ministero dell'Ambiente ha fornito chiarimenti sul tema della cessazione della qualifica di rifiuto, escludendo la possibilità di definire criteri End of Waste (EoW) con riferimento al singolo caso, ossia mediante autorizzazione ex articolo 208 del Codice dell'ambiente (Dlgs 152/2006).

<sup>18</sup> La Commissione Europea ha definito i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto per i rottami metallici (Regolamento UE n. 333/2011), di vetro (Regolamento UE n. 1179/2012) e di rame (Regolamento UE n. 715/2013).

<sup>19</sup> Dati riferiti all'anno 2014, ISPRA, *Rapporto Rifiuti Urbani 2016*, pag. 9.





speciale per il conferimento in discarica dei RSU<sup>20</sup> (c.d. ecotassa) ha garantito un effetto disincentivante nei confronti del ricorso all'interramento, poiché il suo importo è risultato troppo basso<sup>21</sup> e ha reso di fatto poco convenienti le altre forme di gestione, quali il recupero di materia dalla raccolta differenziata e di energia dai rifiuti indifferenziati<sup>22</sup>.

La scarsa efficacia delle gestioni ha portato molte città, soprattutto nel Mezzogiorno, a convivere con gravi condizioni igienico-sanitarie, per la presenza permanente di rifiuti abbandonati all'interno del contesto urbano.

Il tutto si traduce in costi di gestione esorbitanti, spesso appesantiti da comportamenti speculativi, che gravano sui conti pubblici e in ultima istanza sui cittadini.

Tali conseguenze negative sono il frutto di una legislazione altalenante e discontinua, che ha determinato una organizzazione del servizio c.d. "a macchie di leopardo"<sup>23</sup>: la regolamentazione del settore è, infatti, il frutto del combinato disposto delle norme in materia di rifiuti (*governance* e modalità di trattamento), riorganizzate nella Parte IV del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii e delle norme sui servizi pubblici di interesse economico generale (affidamenti e concorrenza). La combinazione e l'applicazione delle stesse non sempre è stata agevole e in molti contesti territoriali è rimasta lettera morta, sia per la mancanza di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali che partecipano alla pianificazione (Regioni, ATO e Comuni), sia per la resistenza della cittadinanza. L'incapacità di evolvere rapidamente verso assetti istituzionali che favorissero un consolidamento del settore verso logiche industriali<sup>24</sup> si è manifestata, in particolare, nell'estrema eterogeneità con la quale le Regioni hanno strutturato la *governance* locale, sia in termini dimensionali sia in termini di tempestività dell'attuazione della disciplina nazionale<sup>25</sup>. Emblematico è il caso delle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale, abrogate dopo pochi anni dalla loro costituzione per evidente incapacità di svolgere le proprie funzioni<sup>26</sup>; o ancora, l'applicazione del principio di prossimità, secondo cui sarebbe stato necessario chiudere il ciclo dei rifiuti all'interno di ciascun Ambito Territoriale Ottimale. Ancora, la *governance*, in ragione della natura di servizio pubblico locale di rilevanza economica, assume forme e dimensioni diverse, con ATO di dimensioni regionali, provinciali o interprovinciali, filiere integrate verticalmente o orizzontalmente ovvero fortemente frammentate, come nel caso della gran parte delle regioni meridionali: esistono, sul territorio nazionale, assetti istituzionali molto diversi da Regione a Regione, specie per ciò che riguarda l'ampiezza degli ATO e degli eventuali sub-ATO, che non sempre sono definiti in base a criteri di efficienza delle gestio-

<sup>20</sup> La Legge 549/95, art. 3 commi 24-41, ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1996, il tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico.

<sup>21</sup> Cft. *Cap. 1* relativamente all'indagine IPRES sull'ammontare dell'ecotassa nelle regioni italiane.

<sup>22</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, in Bollettino n. 3/2016, pag. 157.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pag. 34.

<sup>24</sup> Esemplificativo è il caso della Puglia, dove i 38 ARO (Ambiti Ottimali per la Raccolta), che in base alla normativa regionale dovevano essere operativi già dalla fine del 2013, all'inizio del 2015 non erano ancora compiutamente costituiti, poiché i rispettivi organi di governo non avevano completato le procedure.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pag.134.

<sup>26</sup> Il termine ultimo di abrogazione, definito in prima istanza dall'art.2 comma 186-bis della L. 191/2009, ha subito numerose proroghe, al fine di evitare soluzioni di continuità nel governo del settore. Cft. Ipres, *La gestione dei rifiuti solidi urbani* in Rapporto Puglia 2015.

ni. L'assetto prevalente, in linea con le disposizioni normative, è quello degli ATO di dimensione coincidente con il territorio delle Province, con delle eccezioni nelle quali l'ampiezza del bacino territoriale risulta superiore. È il caso della Toscana, che ha suddiviso il proprio territorio in tre ambiti sovra-provinciali, mentre Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Emilia Romagna e Valle d'Aosta hanno optato per un ambito unico di dimensione regionale; al contrario, in Umbria, Campania e Sicilia si registrano ambiti sub-provinciali. Infine, in Lombardia e in alcune Regioni del Mezzogiorno, le competenze sono suddivise tra Regioni, Province e Comuni. Il dimensionamento degli ATO si ripercuote sui vincoli relativi alla chiusura del ciclo dei rifiuti secondo il principio di prossimità: stabilire ATO con estensioni territoriali regionali significa che tale principio si applica ad un livello territoriale più ampio di quello provinciale, consentendo, in tal modo, ai soggetti affidatari della raccolta di poter contare su un maggior numero di impianti. Come osservato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), "mentre i bacini per lo svolgimento della raccolta possono variare a seconda delle caratteristiche del territorio e delle economie di scala raggiungibili, gli ATO dovrebbero essere di dimensione quantomeno pari al territorio regionale. [...] la soluzione adottata dalle Regioni che hanno istituito più di un ATO (tra le quali spiccano il Piemonte, la Puglia e la Sicilia) non appare ottimale, in quanto ciò implica l'applicazione del principio di autosufficienza su scale territoriali ridotte, con i descritti effetti indesiderati sotto il profilo concorrenziale, oltre che ambientale [...]".<sup>27</sup>

Il ritardo nella costituzione o il mancato funzionamento degli ATO ha impedito il superamento della frammentazione delle gestioni, in particolare nelle fasi di raccolta e trasporto. Si rileva a livello nazionale la preferenza verso un dimensionamento comunale o al più sovra-comunale di tali servizi, che si è riflessa sul tessuto produttivo, caratterizzato dalla presenza di numerose imprese di dimensioni molto contenute e generalmente mono-servizio, che operano spesso al di sotto della scala minima efficiente. L'aumento della dimensione dei bacini di raccolta è opportuno fino a quando risulta ottimale sotto il profilo dei vantaggi derivanti dalle economie di scala realizzabili: per l'Italia, gli studi empirici hanno calcolato che la dimensione ottimale dei bacini di raccolta debba comprendersi tra i 30.000 e i 100.00 abitanti<sup>28</sup>. Ne risulta che piccoli Comuni dovrebbero aggregarsi e affidare il servizio di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei loro territori congiuntamente in un unico lotto, mentre i grandi Comuni dovrebbero, al contrario, frazionare il loro territorio in lotti distinti da mettere a gara separatamente.

Fortemente eterogeneo è l'approccio al concetto di "gestione integrata", laddove alcune Regioni prediligono nettamente una forma di gestione che include l'intero ciclo dei rifiuti, mentre altre ritengono preferibile mantenere separate le attività a monte (raccolta, spazzamento e trasporto) da quelle a valle (trattamento, smaltimento e recupero).

Molto frequente risulta il ricorso all'affidamento del servizio in-house providing, specie al Centro-Nord, anche in assenza degli specifici requisiti richiesti<sup>29</sup> e di una du-

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pag. 138.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pag. 78.

<sup>29</sup> Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di "in house providing", stabilendo quali requisiti: "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi da parte dell'amministrazione aggiudicatrice; oltre l'80% dell'attività del soggetto affidatario è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice; nel soggetto affidatario non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sul soggetto giuridico.



rata degli affidamenti molto variabile, spesso superiore a quella necessaria per recuperare gli investimenti, con l'effetto di un consolidamento delle posizioni di mercato dei gestori e uno scarso dinamismo dell'offerta, aggravato dal ricorso esteso e disomogeneo all'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani e da una regolazione restrittiva delle attività che caratterizzano le fasi a valle, specie per ciò che riguarda la parte della filiera della gestione della frazione indifferenziata.

#### ***4. La governance nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani in Puglia***

Nonostante l'emanazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani, approvato definitivamente, mediante adeguamento dei documenti di pianificazione, con la Delibera n. 204 dell'8 ottobre 2013 a conclusione della procedura di consultazione della VAS<sup>30</sup>, il processo di riassetto del sistema di gestione dei rifiuti, avviato con la pubblicazione della L.R. 6 luglio 2011 n. 14<sup>31</sup> anche a seguito dell'impulso proveniente dalla più generale riforma nazionale dei servizi pubblici locali, ha incontrato delle difficoltà di attuazione, che ad oggi hanno determinato la necessità di costituire una struttura commissariale e l'adozione di una nuova norma di settore, che riorganizza integralmente l'ambito in oggetto, approdando ad una organizzazione più accentrata, attraverso l'istituzione di un Ambito Territoriale unico per l'intero territorio regionale e di una specifica Agenzia<sup>32</sup>.

La visione contenuta nel Piano di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani, che mirava a sviluppare "un modello complesso" fondato sull'attuazione di politiche orientate a ridurre la produzione dei rifiuti e a promuovere "un sistema virtuoso delle filiere del recupero-riciclaggio" nell'ottica della Strategia "Rifiuti Zero" si è scontrata con le difficoltà di implementazione connesse in particolare con la realizzazione degli impianti di trattamento e smaltimento pianificati, la cui costruzione è rimasta inibita, nonostante l'emanazione dei rispettivi impegni di spesa<sup>33</sup>. Ad aggravare la situazione ha contribuito

<sup>30</sup> Deliberazione di Giunta regionale n. 1346 del 22/07/2013.

<sup>31</sup> La L.R. 6 luglio 2011 n. 14 all'art. 31 stabiliva che a partire dal 1 gennaio 2012, gli Ambiti territoriali ottimali erano ridotti a complessivi 6 in luogo dei precedenti 15, ognuno dei quali coincidente con il territorio di ciascuna provincia pugliese; per ciascun ATO, a partire dalla data di cui al comma 1, doveva essere attiva una sola Autorità d'Ambito provinciale per la gestione integrata dei rifiuti urbani. Con l'art. 26 della L.R. 30 dicembre 2011 n. 38, il predetto termine veniva prorogato al 30 aprile 2012 e contestualmente era prevista la nomina dei Commissari ad acta per ciascun ATO provinciale (nomina attuata con DGR n. 53 del 19-01-2012). Con DGR 849 del 2 maggio 2012 sono state individuate le modalità di gestione transitoria del settore, fino all'emanazione della L.R. 20 agosto 2012 n. 24 "Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali" e ss.mm.ii.. Tale norma stabilisce che le funzioni di organizzazione del servizio all'interno di ciascun ATO sono affidate ad un Organo di governo d'ambito (OGA), composto dai Sindaci dei comuni dell'ATO, competente in materia di pianificazione degli impianti e definizione dei flussi di conferimento, mentre il segmento di spazzamento, raccolta e trasporto viene organizzato in 38 Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO) sub-provinciali.

<sup>32</sup> La L.R. 24/2012 agli art. 7 e 16 aveva previsto l'istituzione di un'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con competenze in materia di gestione rifiuti e trasporto pubblico locale.

<sup>33</sup> Con DGR 26 febbraio 2016, n. 13 è stata revocata la concessione del finanziamento di € 6.000.000,00 quale quota di cofinanziamento per la realizzazione nel comune di Cellamare di un impianto di compostaggio della frazione umida riveniente da raccolta differenziata (FORSU) pro-

il ricorso ancora troppo basso alla raccolta differenziata, i cui obiettivi nazionali, originariamente previsti per il 2012 (65%<sup>34</sup>), sono ancora lontani per molti comuni pugliesi, con il conseguente utilizzo preponderante dello smaltimento in discarica, in contrasto con le disposizioni normative regionali, nazionali e comunitarie<sup>35</sup>. In particolare, a causa della violazione di queste ultime, la Puglia è destinataria di alcune procedure di infrazione in materia di rifiuti, tra cui la procedura n. 2011/2215 – violazione dell'art. 14 lett. b) e c) relativa alla direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti in Italia (discariche preesistenti)<sup>36</sup> e la 2003\_2077, relativa alla non corretta applicazione delle

---

dotta dal bacino ATO Bari/5, come stabilito con Atto Dirigenziale n. 10 dello 01/02/2012. Con nota prot. 3456 dell'11 agosto 2015 del Comune di Cellamare è stata comunicata l'attivazione del procedimento di revoca della del.ne di C.C. n. 37/2009 di individuazione del sito in cui procedere alla realizzazione dell'impianto di cui trattasi, dovuta alla eccessiva vicinanza a punti sensibili, all'impossibilità di eliminazione dell'impatto odorigeno, a perplessità ubicative sollevate dall'ARPA Puglia, a un conflitto con la destinazione urbanistica dell'area e alla sussistenza del vincolo paesaggistico. Nonostante i molteplici solleciti messi in atto dal Servizio Regionale competente e dall'R.D.A., finalizzati al rispetto dei contenuti del Disciplinare sottoscritto in data 05/09/2013 non si è giunti al rispetto di nessuno dei punti previsto nel medesimo disciplinare, che prevedeva la conclusione definitiva dei lavori entro il 2014. Inoltre, il termine previsto per tutti gli adempimenti attinenti la realizzazione del progetto, ivi compresi la rendicontazione di tutte le spese e le procedure di collaudo, previsto per il 31.12.2015 era improrogabile. Con la medesima DGR si dà atto che, per effetto della rinuncia alla realizzazione dell'impianto nel territorio del Comune di Cellamare, sussiste la necessità, a cura dell'OGA di Bari, di individuare un nuovo sito.

<sup>34</sup> L'art. 205 D.Lgs. n. 152/2006 fissava il target del 65% di raccolta differenziata da raggiungere entro il 31/12/2012. Tale target è stato successivamente eliminato e sostituito dall'art. 7 del D.Lgs. n. 205 del 2010 che recepisce nell'ordinamento italiano la Dir. 2008/98/CE.

<sup>35</sup> La produzione dei rifiuti in Puglia ammonta per il 2014 a 1.909.748 tonnellate, 466.9 chilogrammi per abitante all'anno. La raccolta differenziata nella regione Puglia nel 2014 ammonta a 493.741 tonnellate. Tale quantità rappresenta solo il 25,9 per cento del totale dei rifiuti prodotti. L'obbligo di legge, come noto, è attualmente il 65 per cento. Di queste quantità raccolte in maniera differenziata la quota principale è rappresentata dall'organico (176.389 tonnellate), seguito dalla carta (145.744 tonnellate). L'analisi dei dati per Provincia evidenzia il raggiungimento della percentuale di raccolta più elevata nella provincia di Brindisi (47,7 per cento) mentre le percentuali più basse si registrano a Lecce (19,9 per cento), Taranto (18,8 per cento) e Foggia (18,2 per cento). (Tratto dall'Audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sul tema dei rifiuti in Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Liguria e nella Capitale – 13<sup>a</sup> Commissione permanente – Resoconto sommario n. 254 del 27/09/2016).

<sup>36</sup> La regione Puglia risulta destinataria di due procedure di infrazione, quella relativa alle discariche abusive (Causa C196/13) e quella relativa a discariche preesistenti (PI 2011/2215). Nella prima procedura rientrano otto discariche rispetto alle 10 iniziali, poiché per la discarica di Peschici lo scorso 31 maggio è stata inoltrata alla Commissione europea la certificazione di chiusura del procedimento ambientale e si è in attesa di determinazioni in merito; per la discarica di Scorrano, nel luglio scorso, è pervenuta la certificazione di conclusione del procedimento ambientale che verrà trasmessa entro il 2 dicembre prossimo. I Comuni e la Regione sono stati destinatari nello scorso dicembre, di un atto di diffida ad adempiere alle attività per la risoluzione della procedura di infrazione in parola. Tuttavia, i termini sono trascorsi infruttuosamente ed è stata avanzata la proposta di commissariamento. Relativamente alla procedura per le discariche preesistenti (PI 2011/2215), le discariche coinvolte nella vicenda sono cinque. Quattro di queste hanno già concluso i lavori di adeguamento e resta da acquisire la certificazione di chiusura e per una è pervenuto il cronoprogramma dei lavori di *chiusura*. (Tratto dall'Audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del



direttive 75/442/CE sui “rifiuti”, 91/689/CEE sui “rifiuti pericolosi” e 1999/31/CE sulle “discariche”.

Inoltre, le modalità di calcolo degli obiettivi di raccolta differenziata definiti dalla normativa comunitaria<sup>37</sup> e i nuovi target posti dal Pacchetto sull’economia circolare, espongono la Regione al rischio di nuove procedure di infrazione. Delle criticità possono creare i nuovi obiettivi definiti per il 2030 dal Pacchetto sull’economia circolare e dalle proposte di modifica delle direttive correlate: in particolare, l’incremento fino al 65% in peso della raccolta differenziata per i rifiuti urbani e fino al 75% della raccolta differenziata degli imballaggi, associati all’obbligo di ridurre entro la soglia del 10% lo smaltimento in discarica e dal divieto di interrare i rifiuti raccolti in modo differenziato.

La nuova Legge regionale giunge a valle di un periodo nel quale si è operato attraverso successivi atti di deroga alle norme, per far fronte ad esigenze contingenti di urgenza, determinate da momentanee interruzioni nel funzionamento di alcuni impianti, causate da guasti, problemi tecnici, lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, atti di controllo da parte delle autorità competenti, anche giudiziarie, che hanno determinato il blocco delle attività. Ne risulta una stratificazione di ordinanze<sup>38</sup> del Presidente della Giunta Regionale e del Dirigente del Settore rifiuti e bonifiche, che mirano a tamponare le criticità emerse localmente nel corso degli anni e che hanno portato la Regione ad una amministrazione straordinaria del settore<sup>39</sup>.

Per far fronte alla situazione emergenziale determinata dalle inadempienze nell’attuazione delle disposizioni normative che regolavano il processo di trasformazione dell’assetto del settore<sup>40</sup> con DGR n. 114 e 119 del 2016, è stata definita l’organizzazione della Struttura Commissariale per la gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione Pu-

---

territorio e del mare sul tema dei rifiuti in Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Liguria e nella Capitale – 13ª Commissione permanente – Resoconto sommario n. 254 del 27/09/2016).

<sup>37</sup> Cft. art. 11 comma 2 Dir. 2008/98/CE e Allegato I alla Decisione della Commissione 2011/753/UE del 18 novembre 2011 che istituisce regole e modalità di calcolo per verificare il rispetto degli obiettivi di cui all’articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio [notificata con il numero C(2011) 8165].

<sup>38</sup> Il Ministero, con propria circolare del 22 aprile 2016, recante chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina delle ordinanze contingibili ed urgenti, ha ribadito il divieto di proroga degli affidamenti dei servizi mediante ordinanza. Non sussistono, allo stato attuale, proroghe superiori ai 24 mesi, in conformità alle disposizioni di legge (articolo 191, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006). Le ordinanze nei territori comunali della regione Puglia sono state oggetto di attenzione anche da parte dell’ANAC che, con delibera n. 215 del 2016, ha rilevato che i “Comuni, a seguito dei ritardi e degli inadempimenti degli ambiti di raccolta ottimali (ARO) hanno continuato ad approvvigionarsi dai medesimi operatori economici aggiudicatari di risalenti contratti più volte prorogati, o destinatari delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, ex articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006, articoli 50, comma 5 e 54, comma 4, T.U.E.L., o beneficiari di continui affidi temporanei, ex articoli 125 e 57, decreto legislativo n. 163 del 2006, al di fuori delle ordinarie procedure di scelta del contraente previste dal Codice dei contratti pubblici a garanzia della massima trasparenza e contendibilità del mercato.” (Tratto dall’Audizione del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare sul tema dei rifiuti in Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Liguria e nella Capitale - 13ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 254 del 27/09/2016).

<sup>39</sup> Il settore era stato già oggetto di Commissariamento dal 27 ottobre 1994 (DPCM 8 novembre 1994) al 31 gennaio 2007 (DPCM 1 giugno 2006).

<sup>40</sup> Come già descritto, la trasformazione della governance del settore ha implicazioni sia in termini di organizzazione territoriale per effetto delle disposizioni di abrogazione e riconversione degli Am-

glia: il commissario, rappresentato dal Presidente della Regione, è affiancato da 6 sub-commissari. L'esigenza di costituire una struttura commissariale nasce alla luce:

- della nota del Presidente della Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al Ciclo dei Rifiuti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, del febbraio 2016, inerenti criticità connesse a problematiche concernenti anche la gestione del ciclo dei rifiuti;
- della nota del Direttore Generale della Divisione Rifiuti ed Inquinamento del Ministero dell'Ambiente (MATTM), del febbraio 2016, inerenti criticità connesse alle discariche di rifiuti;
- dello stato di emergenza in cui versano gli Ambiti Territoriali Ottimali della Regione Puglia determinato da carenze impiantistico gestionali: una ricognizione presso gli ATO, sulla base dei principi di autosufficienza e prossimità, ha evidenziato una carenza impiantistica sia per quanto concerne il rifiuto urbano indifferenziato sia per la frazione organica del rifiuto urbano differenziato;
- di quanto rappresentato, nel febbraio 2016, da ARPA Puglia, relativamente a criticità connesse alla gestione del ciclo dei rifiuti, ovvero, all'impossibilità di procedere in via ordinaria alla risoluzione delle problematiche esistenti che interessano tutti gli ambiti territoriali ottimali;
- dello stato di criticità che si è aggravato a seguito della chiusura di alcuni impianti di trattamento;
- della incapacità degli Organi di Governo d'Ambito (OGA) di superare le criticità connesse alla gestione del ciclo dei rifiuti, determinando il ricorso a ripetute ordinanze contingibili ed urgenti ex art. 191 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.. Le criticità sono riconducibili all'assenza di personalità giuridica e di autonomia tecnico giuridica, amministrativa e contabile, essendo gli OGA costituiti con convenzione ex art. 30 TUEL. Inoltre, sono emerse problematiche gestionali e decisionali negli organi assembleari dei Comuni, che hanno di fatto impedito la realizzazione dell'impiantistica necessaria alla chiusura del ciclo;
- del fatto che l'attuale organizzazione e struttura di governance regionale non risulta adeguata alla pronta gestione dei rilevanti problemi occorsi facendo ricorso alle ordinarie procedure amministrative: in particolare gli Ambiti di Raccolta Ottimale (ARO), costituiti mediante convenzione ex art. 30 TUEL e privi di personalità giuridica, hanno evidenziato delle problematiche legate alla tempistica di attuazione della normativa regionale e, in alcuni casi, all'attivazione delle procedure di affidamento dei servizi unitari, anche a causa dell'assenza di una norma transitoria per l'affidamento dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani a livello comunale, nelle more dell'avvio dei servizi unitari di ARO, che ha indotto i Comuni ad interpretazioni erranee della normativa vigente in materia di contratti pubblici<sup>41</sup>.

---

biti Territoriali Ottimali, sia di erogazione del servizio per effetto delle norme in materia di concorrenza nell'affidamento delle gestioni.

<sup>41</sup> Consiglio Regionale della Puglia, V Commissione consiliare permanente, *Relazione della V Commissione al DDL 128 del 14/07/2016*.



#### 4.1 Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti: la L.R. 20/2016

La L.R. 4 agosto 2016, n. 20 “*Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. Modifiche alla legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell’organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali)*”, mantenendo il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani quale strategia di riferimento<sup>42</sup>, determina una netta trasformazione della *governance* del ciclo di gestione dei rifiuti in Puglia, prevedendo un accentramento delle competenze in capo all’Ente regionale e alla nuova Agenzia, in particolare per le fasi a valle della raccolta.

In primis, la sostituzione degli ATO provinciali<sup>43</sup> con un singolo ATO con competenza sull’intero territorio regionale<sup>44</sup> muove nell’ottica di razionalizzare le responsabilità e ampliare il perimetro di intervento, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, stabiliti in materia di rifiuti: se, infatti, l’ampiezza dell’ATO dà la dimensione nella quale opera il principio di autosufficienza, stabilire un ATO con estensione regionale, significa che tale principio si applica ad un livello territoriale più ampio di quello in cui era applicato in precedenza. Questo consente di chiudere il ciclo su base regionale, definendo la relativa dotazione impiantistica con riferimento ad un numero superiore di impianti ed eventualmente beneficiando di tariffe di conferimento più convenienti o di prezzi migliori, qualora si formasse un mercato concorrenziale<sup>45</sup>.

Con riferimento ai soli servizi di raccolta, spazzamento e trasporto, la pianificazione regionale, al fine di consentire una differenziazione dei servizi finalizzata a massimizzarne l’efficienza, può definire perimetri territoriali di dimensione inferiore a quello regionale denominati Aree omogenee. I perimetri di tali aree sono individuati dalla Regione, sentita l’ANCI e la Commissione consiliare regionale competente, nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza, tenendo conto delle caratteristiche dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto di tutti i rifiuti urbani e assimilati<sup>46</sup>.

La novità principale del nuovo assetto è costituita dall’istituzione dell’Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti<sup>47</sup>, a cui partecipano obbligatoriamente la Regione, la Città metropolitana e tutti i comuni. L’Agenzia, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia tecnico- giuridica, amministrativa e contabile, esercita le proprie funzioni per l’intero ambito territoriale ottimale: prioritaria risulta l’attuazione del Piano regionale dei rifiuti, con il conseguente affidamento della realizzazione e della gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Ulteriori compiti dell’Agenzia riguardano la determinazione delle tariffe, la determinazione e il controllo degli standard di qualità, la predisposizione dei modelli dei bandi di selezione pubblica e dei contratti di servizio, la gestione dei flussi di rifiuti indifferenziati, la predisposizione delle linee gui-

<sup>42</sup> Cft. L.R. 20/2016 art. 4 comma 1 (Modifiche all’articolo 8 della L.R. 24/2012).

<sup>43</sup> Con DGR 1152 del 26/07/2016 la Giunta ha stabilito una proroga, sino al 30/11/2016, del termine di cessazione dei Consorzi ATO soppressi, entro cui i Commissari liquidatori sono tenuti a completare le attività di liquidazione dei Consorzi ATO.

<sup>44</sup> Cft. L.R. 20/2016 art. 2 (Modifiche all’articolo 2 della L.R. 24/2012).

<sup>45</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, in Bollettino n. 3/2016, pag. 138.

<sup>46</sup> In sede di prima attuazione è vigente la perimetrazione disposta con deliberazione di Giunta regionale 23 ottobre 2012, n. 2147 recante “Perimetrazione degli ambiti di raccolta ottimale e successive modifiche intervenute.”

<sup>47</sup> L.R. 20/2016 art. 5 (Modifiche all’articolo 9 della L.R. 24/2012).

da della Carta dei servizi, l'espletamento di procedure di affidamento per servizi unitari e forniture (centralizzazione delle committenze), il subentro nei contratti aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione dell'impiantistica<sup>48</sup>.

L'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rimangono in capo agli enti locali facenti parte dell'Area omogenea, che lo gestiscono in maniera associata, partecipando obbligatoriamente agli organi collegiali<sup>49</sup>. Gli ARO proseguono le attività tecnico-amministrative relative alle fasi preliminari e di espletamento delle procedure di gara per l'affidamento del servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei reflui solidi urbani, come previsto dagli atti costitutivi vigenti<sup>50</sup>.

### 5. L'impiantistica regionale per il trattamento dei rifiuti

La gestione del ciclo dei rifiuti ed in particolare la realizzazione di nuovi impianti di trattamento apre una questione di *governance* territoriale degna di particolare attenzione: come noto, il fenomeno "Not In My Back Yard" (NIMBY), letteralmente "Non nel mio giardino", è particolarmente diffuso in Italia, non sempre senza motivo. Esiste, infatti, un confronto dialettico tra i diversi livelli di governo (Regione, Province, Comuni) guidati da logiche politiche di breve periodo, tra gli organi di controllo e tra l'opinione pubblica, motivati dal verificarsi di comportamenti speculativi, con risvolti spesso illeciti, a scapito del territorio. Nello specifico, in Puglia, secondo le statistiche ISPRA<sup>51</sup>, nel 2015 si è consumato l'8,2% (+0,9% rispetto al 2012) del territorio, a fronte di una media nazionale del 7,6% (+0,7% rispetto al 2012).

Inoltre, in presenza di impianti pubblici insufficienti<sup>52</sup>, che determinano la necessità di rivolgersi a quelli privati, Regione e Comuni ricoprono, al contempo, il duplice ruolo di controllori/autorizzatori delle attività di trattamento e di fruitori del servizio: in una situazione emergenziale tale scenario genera un forte potere contrattuale a vantaggio dei gestori degli impianti privati, ai quali – sebbene nel rispetto dei limiti annui di trattamento – viene richiesto di operare in deroga alle prescrizioni normative<sup>53</sup>: ad oggi, il processo si è articolato lungo fasi di concertazione e negoziazione tra le parti (istituzioni

<sup>48</sup> Nelle more della costituzione dell'Agenzia, con DPGR 527/2016 è stato nominato un Commissario ad acta, incaricato della gestione della fase transitoria.

<sup>49</sup> L.R. 20/2016 art. 11 (Modifiche all'articolo 14 della Lr. 24/2012).

<sup>50</sup> L.R. 20/2016 art. 14 comma 1 lettera a) (Modifiche all'articolo 14 della Lr. 24/2012).

<sup>51</sup> ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2016*.

<sup>52</sup> I dati ISPRA, riferiti al 2014, evidenziano nove impianti di compostaggio, (con 479.550 ton/anno autorizzate e 268.623 ton/anno trattate); un impianto di digestione anaerobica, (con 87.000 ton/anno autorizzate e 44.341 ton/anno trattato); tredici impianti di trattamento meccanico biologico, (con 1.613.064 ton/anno autorizzate e 1.409.020 ton/anno trattate); un impianto di incenerimento, (con 76.811 ton/anno autorizzate e 76.811 ton/anno trattate); quattordici discariche in esercizio, (per un quantitativo di RU conferiti di 1.418.800). (Tratto dall'Audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sul tema dei rifiuti in Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Liguria e nella Capitale - 13<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 254 del 27/09/2016).

<sup>53</sup> Di seguito alcune ordinanze emesse nel 2016:

- con Ordinanza n. 2/2016 è stata prorogata l'OPGR n. 13/2015 (incremento fino a 550 t/g), ordinando all'impianto AMIU Bari di ricevere conferimenti sino a 650 t/g (7gg su 7) con "inversione del ciclo" e tempo minimo di trattamento 7 gg, in deroga al titolo autorizzativo, per un periodo di 6 mesi dall'emanazione dell'ordinanza;





e gestori degli impianti privati), al fine di garantire l'interesse pubblico al trattamento prioritario dei rifiuti provenienti dal territorio pugliese<sup>54</sup>.

Con riferimento al processo di compostaggio, il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani della Regione Puglia stimava, per il 2015, un fabbisogno totale di trattamento dei rifiuti organici pari a circa 530.000 tonnellate/anno, prodotto dalle sei province pugliesi mediamente come segue: il 14,6% a Foggia, il 10,5% nella BAT, il 30% nella provincia di Bari, il 13,9% nell'area di Taranto, l'11,6% in quella di Brindisi e il 19,2% nell'area di Lecce. Secondo un altro metodo di calcolo, le quantità da trattare (compostaggio e/o digestione anaerobica più compostaggio) potrebbero raggiungere circa 550.000 tonnellate/anno. Questi valori risultano dalla somma della frazione umida (componente dei rifiuti urbani costituita dagli scarti di cucina originati sia dall'attività di precottura che da post cottura e classificabili sempre come materiali organici biodegradabili o putrescibili) e della frazione verde (componente dei rifiuti urbani costituita dagli scarti di manutenzione del verde, pubblico e privato).

Il Piano di gestione effettuava anche una prima ricognizione (situazione al 2011) degli impianti per il trattamento della FORSU/verde presenti sul territorio regionale: considerando sia la dotazione infrastrutturale pubblica sia quella privata, le quantità di trattamento autorizzate ammonterebbero, nel complesso, a 566.000 tonnellate/anno, mentre le quantità trattate risulterebbero pari a 225.200 tonnellate. Su scala regionale emergeva, quindi una teorica situazione di autosufficienza rispetto alle esigenze del compostaggio. Nei fatti, degli 11<sup>55</sup> impianti disponibili al momento della redazione del PRGRSU, solo 5 sono pubblici (per 92.100 ton/anno autorizzate), mentre i restanti 6 privati<sup>56</sup> (484.850 ton/anno autorizzate), operando in un'ottica di mercato, sono abilitati al trattamento di rifiuti provenienti anche da fuori regione (ex art. 181 e 182 del D. Lgs. 152/2006), nel rispetto, comunque, dei quantitativi massimi autorizzati dalla Regione Puglia. Inoltre, secondo le stime Istat, nel 2014 la produzione di frazione umida e verde in Puglia ammontava a 687,5 mila tonnellate, superiore, quindi alla capacità di trattamento complessiva presente in regione<sup>57</sup>. A fronte di quest'ultima stima, la quan-

- 
- con OPR n. 4/2016 si proroga la deroga, nell'ambito delle volumetrie complessivamente autorizzate, alla capacità di smaltimento giornaliera stabilita in autorizzazione, consentendo a Italcave Spa, gestore della discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita a Taranto, di ricevere 2.400 ton/giorno;
  - con OPR n. 5/2016 è stato ordinato al gestore dell'impianto complesso di Deliceto (FG), di invertire il ciclo di trattamento dei rifiuti (tritovagliatura del rifiuto in ingresso, biostabilizzazione del sottovaglio e conferimento in discarica del sopravaglio), consentendo l'incremento della capacità di trattamento sino a 200 t/g.

<sup>54</sup> Cft. OPR del 31/07/2015, n. 6, con la quale per far fronte alle difficoltà di trattamento della frazione organica, si ordina ai gestori degli impianti di comprimere l'accettazione di rifiuto organico prodotto fuori regione per tutto il periodo di vigenza dell'ordinanza.

<sup>55</sup> Impianti presenti nei comuni di Deliceto, Cerignola, Bitonto, Molfetta, Brindisi, Statte, Gino-sa, Laterza, Manduria, Calimera, Ugento.

<sup>56</sup> A luglio 2016 gli impianti di compostaggio privati operativi sono cinque: Tersan Puglia a Modugno, Bioecoagrim a Lucera, Eden 94 a Manduria, Aseco a Gino-sa Marina, Progeva a Laterza.

<sup>57</sup> Le quantità da trattare sono inferiori a tale stima, che deriva da analisi merceologiche, anche in considerazione del sostegno regionale al compostaggio domestico e di comunità: la L.R. 24/2012 art. 11 e ss.mm.ii. afferma infatti che il compostaggio domestico deve essere sempre favorito ove tecnicamente possibile; il servizio di raccolta differenziata dell'organico può essere sostituito, anche parzialmente, dal compostaggio domestico soprattutto nelle aree con bassa densità abitativa.

tità di rifiuti (frazione organica, verde) trattati in impianti di compostaggio nello stesso anno ammontava a 172 mila tonnellate (che diventavano 269 mila includendo anche fanghi e altro materiale – ISPRA, 2016).

Nel 2015, gli impianti per il compostaggio disponibili in regione risultano 7 (Tab. 1), secondo l'articolazione fornita dall'OPGR 6/2015, per una quantità autorizzata pari a circa 578 mila tonnellate, mentre sono 4 gli impianti già autorizzati da realizzare, per un totale di 130,7 mila tonnellate (Tab. 2).

*Tab. 1 – Impianti di compostaggio autorizzati e operativi sul territorio pugliese ex OPGR n. 6 del 31/07/2015.*

| <i>Provincia</i> | <i>Comune</i> | <i>Denominazione Impianto</i> | <i>Quantità autorizzata (t)</i> |
|------------------|---------------|-------------------------------|---------------------------------|
| BA               | Modugno       | Tersan Puglia Spa             | 135.000                         |
| FG               | Deliceto      | Agecos                        | 10.950                          |
| FG               | Lucera        | Bioecoagrim                   | 232.000                         |
| TA               | Ginosa        | Aseco                         | 80.000                          |
| TA               | Laterza       | Progeva                       | 45.000                          |
| TA               | Manduria      | Eden 94                       | 60.000                          |
| TA               | Statte        | AMIU TA                       | 15.500                          |
| Totale           |               |                               | 578.450                         |

Fonte: Regione Puglia.

*Tab. 2 – Nuovi impianti di compostaggio e digestione aerobica da realizzare ex DGR 11 ottobre 2016, n. 1549.*

| <i>Provincia</i>             | <i>Comune</i> | <i>Denominazione Impianto</i> | <i>Quantità autorizzata (t)</i> |
|------------------------------|---------------|-------------------------------|---------------------------------|
| <i>Compostaggio</i>          |               |                               |                                 |
| FG                           | Cerignola     | SIA FG4                       | 20.000                          |
| LE                           | Lecce         | Ecolevante                    | 91.250                          |
| LE                           | Arnesano      | Compost Natura                | 3.000                           |
| BA                           | Altamura      | Gaia                          | 16.500                          |
| Totale                       |               |                               | 130.750                         |
| <i>Digestione anaerobica</i> |               |                               |                                 |
| BA                           | Bari          | Amiu                          | 48.217                          |
| TA                           | Manduria      | Manduriambiente               | 28.500                          |
| BR                           | Erchie        | Gesteco                       | 80.000                          |
| Le                           | Calimera      | TerniEnergia                  | 30.000                          |

Fonte: Regione Puglia.



Tab. 3 – Capacità di trattamento per la biostabilizzazione del RSU negli impianti in esercizio sul territorio regionale ex DGR 8 ottobre 2015, n. 1736.

| Comune                   | Località           | Tipo impianto   | Potenzialità (autorizzazione vigente) | Potenzialità totale annuale |
|--------------------------|--------------------|---|---------------------------------------|-----------------------------|
| Bari                     | Z.I.               | Biostabilizzazione Selezione  | 400 t/g                               | 146.000 t/anno*             |
| Giovinazzo <sup>58</sup> | San Pietro Pago    | Biostabilizzazione primaria + selezione biostabilizzazione secondaria (RBM) | 320 t/g                               | 116.800 t/anno*             |
| Conversano               | C.da Martucci      | Biostabilizzazione e produzione CRD + discarica di servizio                 | 514 t/g                               | 187.640 t/anno*             |
| Foggia                   | Passo Breccioso    | Selezione e biostabilizzazione + discarica di servizio                      | 500 t/g                               | 182.500 t/anno              |
| Cerignola <sup>59</sup>  | Forcone di Cafiero | Selezione e biostabilizzazione + discarica di servizio                      | 312 t/g                               | 113.880 t/anno              |
| Deliceto                 | Masseria Campana   | Selezione e biostabilizzazione + discarica di servizio                      | 100 t/g                               | 36.500 t/anno*              |
| Cavallino <sup>60</sup>  | Masseria Guarini   | Selezione e biostabilizzazione + discarica di servizio                      | 171.380 t/anno                        | 171.380 t/anno              |
| Cavallino                | Masseria Guarini   | Selezione e biostabilizzazione + discarica di servizio                      |                                       | 165.739 t/anno              |
| Poggiardo                | Pastorizze         | Selezione e biostabilizzazione  | 121.000 t/anno                        | 121.000 t/anno              |
| Ugento <sup>61</sup>     | Masseria Burgesi   | Selezione e biostabilizzazione + discarica di servizio                      | 420 t/g                               | 153.300 t/anno*             |
| Massafra                 | Console            | Selezione e biostabilizzazione e produzione CDR + discarica di servizio     | 220.000 t/anno                        | 220.000 t/anno              |
| Brindisi <sup>62</sup>   | Area Industriale   | Selezione e biostabilizzazione e produzione CDR + discarica di servizio     | 300 t/g                               | 109.500 t/anno*             |
| Totale                   |                    |   |                                       | 1.558.500 t/anno            |

\* Dato calcolato su 365 giorni lavorativi all'anno. Fonte: Regione Puglia. Elaborazioni IPRES (2016).

<sup>58</sup> Con nota prot. n. 660 del 10/02/2016 trasmessa dal Servizio Autorizzazione Integrata Ambientale della Regione Puglia è stata sospesa, ex art. 29-decies comma 9 lett. b) del D.Lgs. 152/06 e smi, l'Autorizzazione Integrata Ambientale dell'impianto.

<sup>59</sup> Il Tribunale di Foggia ha disposto in data 07.03.2016, come integrato in data 09.03.2016 (Atto prot. n. 55/16 Reg. Misure Reali dei 07.04.2016) il sequestro preventivo dell'impianto, riducendo a 164 t/g di RSU il quantitativo di rifiuti trattati.

<sup>60</sup> L'impianto è in fase di esaurimento delle volumetrie autorizzate: con OPGR 29 febbraio 2016, n. 3, infatti, si deroga, a partire dal 01.03.2016, al principio di autosufficienza all'interno dell'ambito territoriale ottimale di Lecce, consentendo lo smaltimento di parte dei rifiuti urbani biostabilizzati presso l'impianto di Cavallino, quantificabili in circa 4.200 t/mese, ossia circa 140 t/g, presso le discariche di rifiuti speciali non pericolosi presenti nel territorio regionale di CISA - Statte e Linea Ambiente Grottaglie (TA) e BLEU - Canosa (BAT).

<sup>61</sup> Annesso all'impianto TMB è presente una discarica per rifiuti speciali non pericolosi, la cui gestione operativa è stata ultimata nel giugno 2009 e la chiusura provvisoria è avvenuta in data 30/09/2011 di cui al provvedimento provinciale adottato con D.D. n. 2245 del 30.09.2011 della Provincia di Lecce. Attualmente il gestore, che ha ottenuto il rinnovo dell'AIA, è impegnato nelle fasi di post-gestione, che includono lo sfruttamento dell'impianto di cogenerazione di energia elettrica e calore alimentato dal biogas della discarica.

<sup>62</sup> Con DGR n. 1736 dell' 8/10/2015 l'impianto è stato commissariato a seguito della revoca dell'AIA nel maggio 2015. Inoltre, in data 08/02/2016 è intervenuto il sequestro da parte degli organi giurisdizionali dell'impianto di trattamento meccanico biologico.

Con riferimento agli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) della frazione residua indifferenziata, nella DGR n. 1736 dell'8 ottobre 2015, la Regione presenta una ricognizione delle capacità di trattamento degli impianti in esercizio, insistenti sul territorio regionale, la quasi totalità dei quali dispone di una discarica di servizio (Tab. 3).

E' importante precisare che taluni impianti di trattamento meccanico-biologico (TMB) della provincia di Bari, per effetto delle ordinanze contingibili ed urgenti emesse dal Presidente della Regione Puglia ai sensi dell'art. 191 del D.Lgs. n. 152/2006, stanno operando a capacità anche superiori rispetto a quelle autorizzate e con tempi di trattamento inferiori rispetto a quelli normativamente previsti. Considerando le stime Istat, le quantità di rifiuti trattati in impianti di TMB nel 2014 ammontano a 1.409,02 mila tonnellate, inferiori rispetto alle quantità autorizzate: non sembrano servire, quindi, altri impianti TMB, anche in considerazione dell'incremento atteso della RD<sup>63</sup>.

La consistente dotazione impiantistica di trattamento meccanico biologico consente alla Puglia di pretrattare il 99% dei rifiuti smaltiti in discarica (dati al 2014): rimane però ancora troppo elevata la quantità di rifiuti che viene interrata (il 75,2% nel 2014 pari a 1.436,933 mila tonnellate) nelle sei discariche regionali, saturate per oltre i tre quarti della loro capacità (Tab. 4).

Tab. 4 – Impianti di discarica per rifiuti non pericolosi ex DGR 11 ottobre 2016, n. 1549 (valori in m<sup>3</sup>).

| Provincia | Comune    | Volume autorizzato | Capacità residua al 31/12/2015 | Totale smaltito |
|-----------|-----------|--------------------|--------------------------------|-----------------|
| FG        | Cerignola | 210.000            | 45.000                         | 107.853,60      |
| FG        | Deliceto  | 370.000            | 25.000                         | 38.392,12       |
| TA        | Statte    | 750.000            | 339.349                        | 219.251,80      |
| TA        | Massafra  | 600.000            | 204.183                        | 201.809,00      |
| LE        | Cavallino | 328.000            | 8.000                          | 60.590,00       |
| LE        | Ugento    | 498.000            | 229.224                        | 19.148,78       |

Fonte: Regione Puglia.

Altro importante tema legato all'impiantistica per il trattamento dei rifiuti è quello delle piattaforme di recupero delle frazioni secche. La fase della filiera del recupero e riciclo delle frazioni differenziate, in particolare, è sottoposto interamente al regime di libero mercato, salvo alcuni casi eccezionali (ASM Molfetta). Tuttavia, sul punto sembrerebbe che vi sia un'inversione di tendenza nell'impostazione finora adottata dalla Regione. Nel Piano regionale sui rifiuti, infatti, si afferma che in relazione a queste fasi della filiera, agli impianti privati esistenti occorre aggiungere impianti di proprietà pubblica, al fine di ovviare a: *i*) il forte incremento della domanda di trattamento delle frazioni differenziate con saturazione degli impianti privati esistenti (per garantire il rispetto del principio di prossimità); *ii*) l'aumento immotivato delle tariffe di trattamento delle frazioni differenziate da parte degli impianti privati esistenti<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, in Bollettino n. 3/2016, pag. 106.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pag. 55.



A tale proposito diverse sono le proposte di intervento atte a migliorare le filiere del recupero e del riutilizzo. Nello specifico:

- a) considerato il basso grado di automazione delle piattaforme di selezione pubbliche/private presenti in regione appare adeguato favorire sistemi di raccolta monomateriale delle frazioni da RD in modo da ridurre i costi di separazione delle impurezze;
- b) auspicabile diviene una forte promozione di campagne di comunicazione e sensibilizzazione dei cittadini sulla differenziata e sui risultati della raccolta e del recupero dei rifiuti di imballaggio;
- c) riattivare i Centri Materiali Raccolta Differenziata pubblici non in esercizio e individuare concessionari per la gestione dei flussi, anche in esclusiva, incrementerebbe la percentuale di RD;
- d) favorire la chiusura del ciclo di recupero delle principali frazioni secche (imballaggi in carta e cartone, plastica e vetro) attraverso l'attivazione di impianti di trasformazione dei rifiuti da RD in materia (mediante la promozione di specifici APQ) ed energia (scarti di lavorazione e materiale non recuperabile);
- e) promuovere una più efficace integrazione verticale delle filiere di recupero.

Una nota merita anche il trattamento di rifiuti speciali e nello specifico si menziona l'impianto di incenerimento attivo a Massafra abilitato al trattamento di Combustibile Solido Secondario da rifiuti urbani, nonché altri rifiuti speciali non pericolosi per un totale di rifiuti trattati pari a 75.886 ton nel 2015 ed energia prodotta per 63.361,68 MWh<sup>65</sup>. L'impianto è stato autorizzato per 6 anni, dal dicembre 2012 al gennaio 2019. Le ceneri pesanti, le ceneri leggere e le scorie pericolose in uscita dall'impianto, disponibili per l'anno 2014<sup>66</sup>, sono 14.372,6 tonnellate, mentre i materiali ferrosi estratti da ceneri e scorie di incenerimento sono 86,9 tonnellate; nel complesso gli scarti sono il 18,8% del totale incenerito. La media nazionale degli scarti in uscita dagli inceneritori è pari a circa il 22,4%, con percentuali particolarmente basse per gli impianti di Piacenza in Emilia Romagna (0,9%) e Macomer in Sardegna (9,4%).

## 6. Conclusioni

Nonostante gli sforzi della comunità internazionale nella direzione di rendere indipendente lo sviluppo economico dalla produzione dei rifiuti, le due variabili continuano a muoversi in maniera proporzionale, tanto che solo la crisi economica ha determinato, negli anni recenti, una contrazione nella produzione dei rifiuti.

Sul fronte della gestione, d'altro canto, il contesto nazionale e ancor più quello regionale, non sono stati in grado di costruire un sistema efficiente, basato sulla valorizzazione dei materiali raccolti in maniera differenziata e sulla minimizzazione del ricorso alla discarica, che continua ad essere la modalità prevalente di trattamento in Puglia (52% nel 2015) e in altre regioni (Sicilia 83%).

<sup>65</sup> Regione Puglia, DGR 11 ottobre 2016, n. 1549.

<sup>66</sup> Rapporto Rifiuti ISPRA 2015, pag. 112.

Per un verso, infatti, le percentuali di raccolta differenziata sono generalmente modeste (nel 2015 si raggiungeva il 47,5% a livello nazionale e il 30,1% a livello regionale a fronte di un obiettivo del 65% previsto per il 2012), dall'altro le carenze impiantistiche e il verificarsi di fenomeni illeciti impediscono lo sviluppo di una filiera industriale del recupero e del riciclo, con conseguenze sia sul fronte economico-finanziario, sia su quello sanitario-ambientale. Sebbene, infatti, i costi di gestione siano crescenti, non trovando nei ricavi provenienti dalla valorizzazione delle frazioni differenziate un sufficiente ristoro (*Cft. Cap. I*), le performance ambientali, soprattutto, nelle regioni meridionali sono spesso inadeguate a garantire la salubrità dei luoghi.

La situazione della Puglia appare particolarmente critica e frutto della sovrapposizione, nel corso degli ultimi vent'anni, di numerosi fattori, tra i quali, da ultimi, la mancata piena attuazione della legge regionale in materia, varata nel 2012, che ha richiesto l'emanazione di una nuova norma di riordino, e le criticità del Piano regionale di gestione del 2013 che, seppur imperfetto, giungeva a seguito del precedente piano del 2001 e proponeva un primo modello di governance del settore, coerente con gli obiettivi comunitari e nazionali.

In definitiva, la gestione dei rifiuti fa segnare alla Puglia una posizione ancora di fondo nel panorama nazionale, con auspicabili e consistenti margini di miglioramento, il cui conseguimento non può prescindere dall'attuazione di interventi congiunti, sia a valle, nella fase della raccolta e trattamento, sia a monte, nella fase di produzione, con l'innesco di un circolo virtuoso fondato, in prima istanza, sull'utilizzo delle materie prime secondarie, nell'ottica dei principi dell'economia circolare.



## Bibliografia

- AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, in Bollettino n. 3/2016.
- Consiglio Regionale della Puglia, V Commissione consiliare permanente, *Relazione della V Commissione al DDL 128 del 14/07/2016*.
- European Commission (2015), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions, Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy*, Brussels 2.12.2015 COM(2015) 614 final.
- European Commission (2011), *Decisione della Commissione del 18 novembre 2011 che istituisce regole e modalità di calcolo per verificare il rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio [notificata con il numero C(2011) 8165] (2011/753/UE)*.
- European Commission (1998), *Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*.
- Governo della Repubblica (2006), *Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006)*.
- IPRES (2015), *La gestione dei rifiuti solidi urbani* in Rapporto Puglia 2015.
- ISPRA (2016), *Annuario dei dati ambientali - Edizione 2016*.
- ISPRA (2016), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2016*.
- ISPRA (2016), *Rapporto n. 251/2016 "Rapporto Rifiuti Urbani. Edizione 2016"*.
- ISPRA (2015), *Rapporto n. 230/2015 "Rapporto Rifiuti Urbani. Edizione 2015"*.
- Ministero dell'Ambiente (2016), *Decreto MATTM 26 maggio 2016 "Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani" in GU n. 146 del 24/06/2016*.
- Regione Puglia, *Deliberazione di Giunta Regionale 11 ottobre 2016, n. 1549*.
- Regione Puglia, *Deliberazione di Giunta Regionale 26 luglio 2016 n. 1152*.
- Regione Puglia, *Deliberazione del Consiglio Regionale 21 luglio 2016, n. 57*.
- Regione Puglia, *Deliberazione di Giunta Regionale 26 febbraio 2016, n. 13*.
- Regione Puglia, *Deliberazione di Giunta Regionale 22 luglio 2013 n. 1346*.
- Regione Puglia, *L.R. 4 agosto 2016 n. 20 "Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. Modifiche alla legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali)"*.
- Regione Puglia, *L.R. 20 agosto 2012 n. 24 "Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali"*.
- Regione Puglia, *L.R. 30 dicembre 2011, n. 38 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia"*.
- Regione Puglia, *L.R. 6 luglio 2011 n. 14 "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011"*.
- Senato della Repubblica (2014), *Doc. XVIII n. 74 Risoluzione della 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) approvata il 7 ottobre 2014*.
- Senato della Repubblica (2014), *Doc. XVIII n. 80, Risoluzione della 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) approvata il 19 novembre 2014*.
- Senato della Repubblica (2015), *Doc. XXIV n. 51, Risoluzione della 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) approvata il 30 luglio 2015*.
- Senato della Repubblica (2016), *Doc. XVIII n. 134, Risoluzione della 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) approvata il 14 giugno 2016*.

## **SEZIONE ECONOMICA**





## 9.

# L'economia

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il Conto economico regionale del 2015; 3. Il prodotto e le importazioni nette; 4. I consumi e gli investimenti; 5. Gli investimenti: un approfondimento; 6. Il Valore aggiunto; 7. Valore aggiunto per occupato; 8. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il presente capitolo offre un'analisi delle principali variabili macroeconomiche della Puglia sia di natura congiunturale, tra il 2014 e il 2015, sia di lungo periodo (un ventennio), al fine di meglio individuare i caratteri, le dinamiche e le tendenze dell'economia regionale.

Nello specifico, i dati, di fonte ISTAT (2016) sono stati elaborati e analizzati confrontando la Puglia con il Mezzogiorno ed il Paese nel suo complesso.

L'analisi relativa al 2015, in generale, è realizzata con i valori a prezzi correnti, mentre per le tendenze ed i profili dinamici si fa riferimento al "volume", utilizzando i valori concatenati all'anno di riferimento 2010.

Nello specifico, il contributo prende in considerazione taluni contenuti del *Conto economico regionale* del 2015, attraverso le principali componenti: il prodotto regionale, i consumi (delle famiglie) e gli investimenti fissi lordi (disponibili per il 2014). Un approfondimento viene dedicato agli investimenti e, in particolare, agli investimenti del settore manifatturiero con una disaggregazione delle principali componenti produttive. Infine, vi è un'analisi sull'evoluzione del valore aggiunto e della produttività del lavoro.

### 2. Il Conto economico regionale del 2015

Atteso che tra il 1996 ed il 2015 l'economia italiana è cresciuta – in termini cumulati – di appena 10 punti percentuali, con performance assai più modeste della Francia (+36%), della Germania (+30%), della Spagna (+51%), solo nel 2015, come sottolinea la stessa SVIMEZ<sup>1</sup>, l'Italia ha avviato la propria ripresa in funzione di taluni principali fattori che hanno corroborato una (seppur lieve) inversione di tendenza nell'economia dell'intero Paese rispetto alla recente crisi; in particolare: a) il miglioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese che ha contribuito alla crescita della domanda interna; b) l'abbattimento del prezzo del petrolio; c) la riduzione dei tassi di interesse.

In questo cono di luce, nel corso del 2015, la Puglia ha registrato un PIL a prezzi di mercato ed a valori correnti pari a circa 70,1 miliardi di euro, con un incremento di

---

<sup>1</sup> SVIMEZ (2016), *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino.



quasi il 2% rispetto al 2014 (1,2% in termine di volume). Gli impieghi delle risorse disponibili evidenziano come gli investimenti fissi lordi, che nel 2014 superavano gli 11 miliardi di euro, abbiano subito una contrazione non trascurabile rispetto al precedente anno, con una marcata flessione del 3,4%. Ancora nel 2015 le spese per consumi finali delle famiglie ammontano a circa 50,6 miliardi di euro, con una variazione dell'1,3% rispetto al 2014.

Tab. 1 – Puglia. Conto economico delle risorse e degli impieghi interni (valori a prezzi correnti, milioni di euro).

| Aggregati                               | 2015      | Variazione % 2015/2014 |
|---|-----------|------------------------|
| PIL ai prezzi di mercato                | 70.099,5  | 1,9                    |
| Spese per consumi finali delle famiglie | 50.592,4  | 1,3                    |
| Investimenti fissi lordi                | 11.001,2* | -3,4**                 |

\*Dato al 2014. \*\*Variazione 2014/2013. Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Per avere un'idea di *come e quanto* incida l'economia regionale della Puglia nel contesto ripartizionale e nazionale appare opportuno osservare le incidenze percentuali delle voci del conto economico regionale rispetto al Mezzogiorno ed all'Italia nel suo complesso.

La Puglia copre il 18,9% del PIL meridionale, percentuale che si riduce al 4,3% del totale nazionale. La regione evidenzia un buon posizionamento nel contesto meridionale, in particolare rispetto agli investimenti fissi lordi; infatti, tra tutte le regioni del Mezzogiorno, il 18,5% del totale investimenti è realizzato in Puglia, rappresentando, altresì, il 4,1% nel contesto italiano.

Tab. 2 – Conto economico delle risorse e degli impieghi interni: incidenze % della Puglia rispetto alle ripartizioni ed all'Italia – Anno 2015 (valori a prezzi correnti).

|   | Puglia/Mezzogiorno | Puglia/Italia |
|---|--------------------|---------------|
| PIL ai prezzi di mercato                                | 18,9               | 4,3           |
| Consumi finali interni *                                | 18,7               | 5,3           |
| <i>Spese per consumi finali delle famiglie</i>          | 19,1               | 5,0           |
| <i>Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP*</i> | 17,8               | 6,3           |
| Investimenti fissi lordi*                               | 18,5               | 4,1           |

\* Le elaborazioni sono su dati 2014. Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Ancora maggiore è il peso dei consumi finali interni pugliesi rispetto alla circoscrizione meridionale (18,7%), pari al 5,3% rispetto al Paese. La quota delle diverse voci di conto tende ad avere un rango differente se si considerano le due sottoclassificazioni *Spese per consumi finali delle famiglie* e *Spese per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni Sociali Private*. Le prime pesano per circa il 19% rispetto al Mezzogiorno e il 5% rispetto all'Italia; le seconde incidono per il 17,8% nel Mezzogiorno e il 6,3% rispetto al valore nazionale.

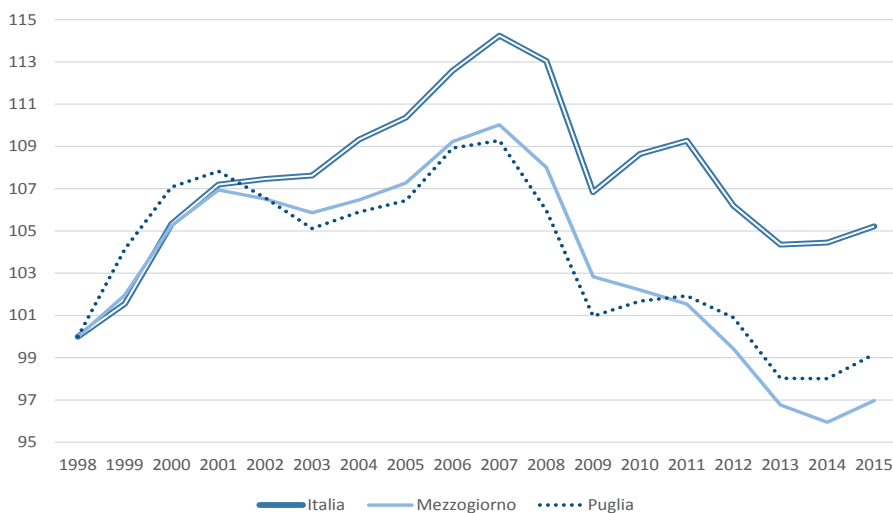
### 3. Il prodotto e le importazioni nette

Indicizzando il PIL a valori concatenati (anno di riferimento 2010) è possibile evidenziare quattro distinte fasi. Tra il 1998 ed il 2001 il ritmo di crescita del PIL pugliese (che passa da 67,9 a 73,3 miliardi di euro) è certamente virtuoso: i valori, infatti, risultano più prestanti del Mezzogiorno e del Paese nel suo complesso, guadagnando addirittura circa 8 punti di PIL rispetto alla fine del millennio.

Il divario tra Mezzogiorno ed Italia inizia a pronunciarsi a partire dal 2002 allorché, rispetto all'anno precedente, la Puglia arretra, col proprio PIL, di 1,3 punti, a fronte di una flessione di 0,4 punti osservata per il Mezzogiorno e di un incremento di 0,2 punti osservato per il Paese nel suo complesso. In questa seconda fase, la Puglia è praticamente allineata al Mezzogiorno seguendo i medesimi ritmi di crescita fino al 2007, quando tutti i territori osservati raggiungono i rispettivi picchi di crescita (la Puglia registrerà 74,3 miliardi di euro e l'Italia 1.688 miliardi). Nel 2007 il differenziale di indice tra la Puglia e l'Italia è di 6 punti percentuali.

Il divario si accentua ancora di più nella terza fase, a partire dal 2008 quando il gap è di 7,1 punti per toccare il massimo nel 2011 con 7,3 punti. L'indice mostra un lieve recupero nel 2012 quando il differenziale si porta a 5,3 punti. I segnali di crescita osservati nel periodo 2009-2011 per le regioni centro-settentrionali non si rileveranno nel Mezzogiorno, che mantiene posizioni assai critiche. Nel quarto periodo osservato, concernente l'ultimo triennio, si intravedono in tutti i territori qui osservati timidi tentativi di uscita dalla crisi. Opportunamente si precisa che la Puglia presenta – in termini di numeri indice - un andamento migliore rispetto al Mezzogiorno sia sul finire dello scorso secolo, sia negli ultimi 5 anni, dimostrando una certa vivacità nell'ambito dell'intero aggregato meridionale.

Fig. 1 - PIL ai prezzi di mercato. Numeri indice (1998=100) – Anni 1998-2015 (valori concatenati, anno di riferimento 2010).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).



Ulteriori spunti di analisi emergono dalla lettura delle variazioni percentuali annuali e cumulate, per specifico periodo. Con riferimento al 2010, a fronte di una flessione dello 0,6% del PIL (a valori concatenati) rilevato nel Mezzogiorno, la Puglia fa segnare un +0,7%, comunque ben distante dal dato medio nazionale pari a +1,7%. E se nel 2011 la Puglia tiene rispetto alla ripartizione meridionale (che perde lo 0,7% del PIL), nel 2012 perde un punto percentuale di PIL, rispetto al Paese che nel complesso flette del 2,8%.

L'anno più critico per la Puglia è il 2013 allorquando la perdita di PIL è del 2,8%, superiore al valore del Mezzogiorno (2,7%) e ben oltre la quota nazionale pari a -1,7%.

È il 2015 l'anno di una incoraggiante ripresa economica, allorquando la Puglia segna una condizione di vantaggio (+1,2% di PIL a valori concatenati) rispetto alla complessiva ripartizione meridionale (+1,1%) ed all'intero Paese (+0,7%).

Indicazioni ancor più nette si rilevano dalle variazioni cumulate per periodo. È interessante notare che nel periodo 1998-2001 la Puglia segna un incremento del proprio PIL pari al 7,8%, ovvero, ben al di sopra di quanto osservato nell'intera ripartizione meridionale (+6,9%) ed ancora molto meglio di quanto osservato per l'Italia nel complesso (+7,2%).

Nel periodo pre-crisi, 2002-2007, la forza di crescita del reddito pugliese si attenua, allorquando la variazione percentuale è del 2,6%, inferiore rispetto al Mezzogiorno (3,3%). Il periodo di crisi e di uscita da essa mostra una certa reattività della Puglia, che si mostra molto più virtuosa di quanto osservato nel Mezzogiorno: se in Puglia, infatti, si perde il 6,4% del reddito (da 72 a 67,4 miliardi) tra il 2008 ed il 2015, le regioni meridionali – nel loro complesso – flettono di oltre il 10% e l'Italia di quasi il 7%.

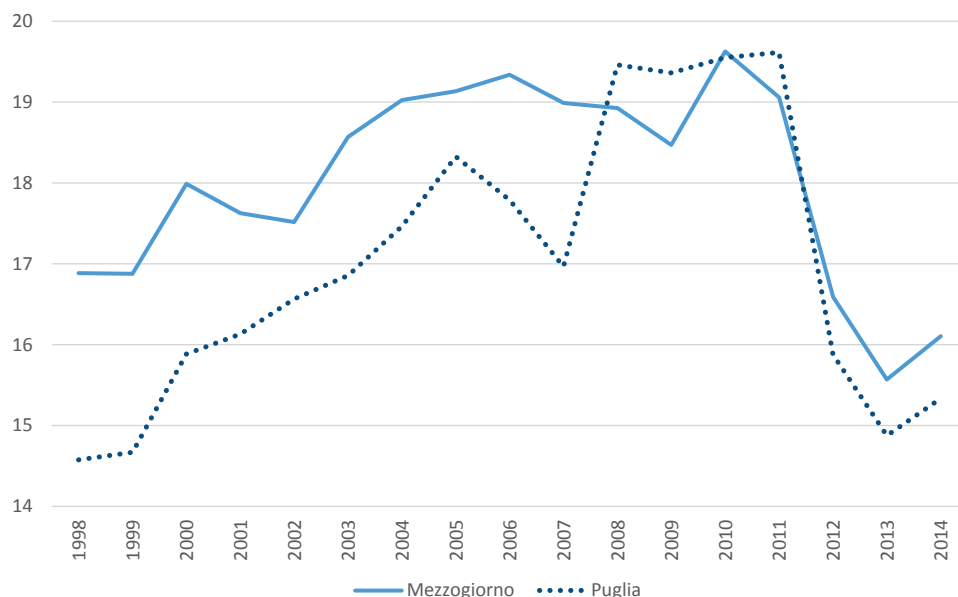
Tab. 3 – PIL ai prezzi di mercato: variazioni percentuali annuali – Anni 2010-2015 (valori concatenati, anno di riferimento 2010).

|             | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | cumulata<br>1998-2001 | cumulata<br>2002-2007 | cumulata<br>2008-2015 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Italia      | 1,7  | 0,6  | -2,8 | -1,7 | 0,1  | 0,7  | 7,2                   | 6,3                   | -6,9                  |
| Mezzogiorno | -0,6 | -0,7 | -2,1 | -2,7 | -0,8 | 1,1  | 6,9                   | 3,3                   | -10,2                 |
| Puglia      | 0,7  | 0,2  | -1,0 | -2,8 | 0,0  | 1,2  | 7,8                   | 2,6                   | -6,4                  |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Nel 1998 le importazioni nette della Puglia quotavano poco meno di 9 miliardi di euro; da allora e fino al 2007, tale grandezza macroeconomica (osservata in valori correnti) si è mossa in una banda di oscillazione compresa tra il 14% e 19% del totale delle risorse, e, comunque, a livelli sempre inferiori rispetto al contesto ripartizionale del Mezzogiorno. Con l'inizio della crisi, l'entità delle importazioni nette pugliesi si è assestata intorno a 17 miliardi di euro, superando l'incidenza del 19% sulle risorse complessive e mantenendosi – sino al 2011 – in termini relativi sempre al di sopra del contesto circoscrizionale. E se per un verso, gli ultimi tre anni vedono il ritorno del Mezzogiorno sopra la Puglia, per un altro verso, la curva relativa al contesto nazionale si muove – nell'intero periodo osservato – intorno a valori prossimi allo zero, in funzione della bilancia commerciale centro-settentrionale, capace di evidenziare maggiore vivacità e minor ricorso all'import.

Fig. 2 – Puglia e ripartizioni: incidenza percentuale delle importazioni nette sul totale delle risorse – Anni 1995-2014 (valori a prezzi correnti).



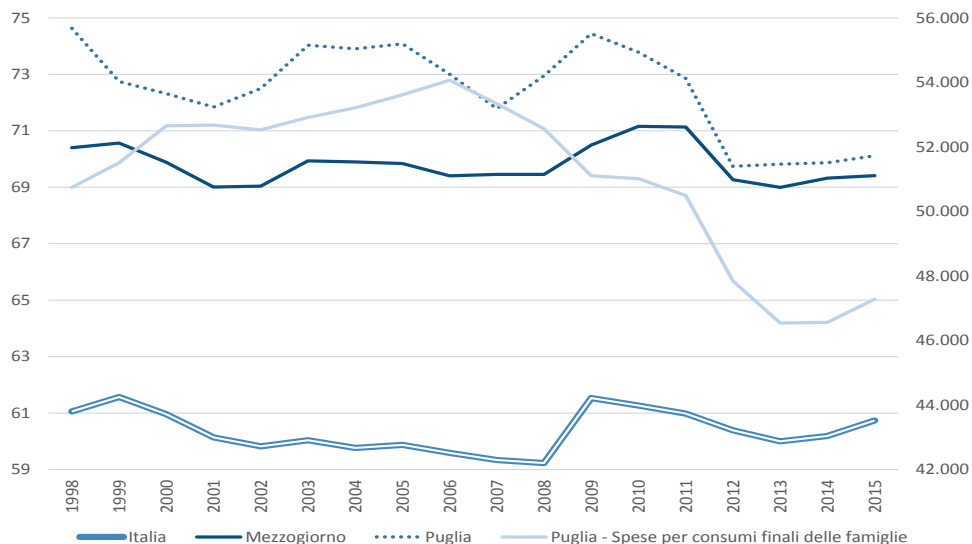
Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

#### 4. I consumi e gli investimenti

Con riferimento alla spesa per consumi finali delle famiglie, emerge chiaramente quanto il trend della serie storica della Puglia (valori concatenati, anno di riferimento 2010) in termini assoluti, sia sempre crescente fino al 2006 (allorquando si raggiunge il picco di 54,3 miliardi di euro). Nel periodo 2007-2013 si rileva una forte flessione pari a 7,5 miliardi di euro. Il biennio 2014-2015 fa segnare un certo recupero che posiziona i consumi della Puglia intorno ai 47 miliardi, ma comunque ben al di sotto di quanto registrato alla fine del millennio. Tuttavia è da rilevare che in termini relativi il peso specifico dei consumi delle famiglie sul PIL regionale è via via diminuito; nello specifico, però, la Puglia presenta sempre livelli superiori a quelli del Mezzogiorno nel suo complesso, in una banda di oscillazione compresa tra il 70 e il 75%.



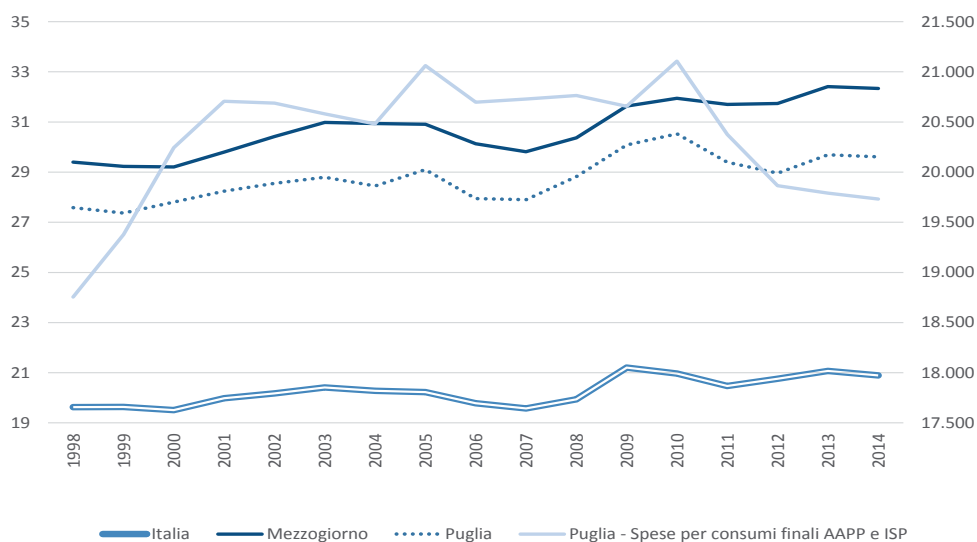
Fig. 3 – Asse sinistro: Puglia e ripartizioni, incidenza percentuale delle spese per consumi finali delle famiglie sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010). Asse destro: Puglia, consumi finali delle famiglie (valori concatenati, anno di riferimento 2010) – Anni 1995-2015 (valori percentuali e valori in milioni di euro).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

L'analisi delle spese per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche e degli Istituti Sociali Privati assegna alla Puglia una crescita esponenziale fino al 2001 (20,7 miliardi di euro), cui segue un andamento altalenante fino al 2010, allorquando si registra il picco assoluto e pari a 21,1 miliardi di euro. Successivamente si assiste ad una contrazione costante delle spese in termini assoluti, che raggiungono, nel 2014, i 19,7 miliardi. In termini relativi la quota delle spese per le AA.PP. e gli ISP rispetto al PIL vede la serie pugliese posizionarsi sempre al di sotto di quella meridionale con un picco, nel 2010, che supera il 30%, a fronte di un massimo relativo registrato, invece, per il Mezzogiorno nel 2013 e pari al 32,3%.

Fig. 4 – Asse sinistro: Puglia e ripartizioni, incidenza percentuale delle spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010). Asse destro: Puglia, spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010 – Anni 1995-2014 (valori percentuali e valori in milioni di euro).



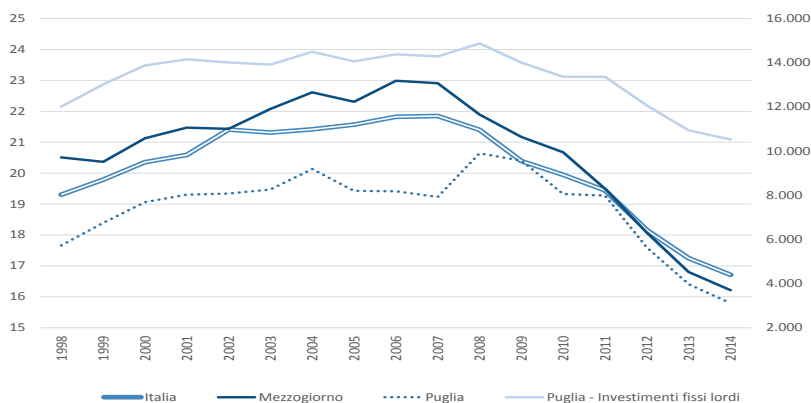
Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Rimandando al paragrafo successivo un'analisi di maggiore dettaglio sul comparto degli investimenti totali, nello specifico dei dati, per il periodo 2008-2014, il Mezzogiorno ha visto diminuire i propri investimenti fissi lordi del 34,2%, a fronte di una flessione di -27,8 punti percentuali registrata per il Paese nel suo complesso e di un calo pugliese del 29,2%, raggiungendo una quota pari a 10,5 miliardi di euro (e comunque ben al di sotto degli oltre 12 miliardi registrati nel 1998, valori concatenati).





Fig. 5 – Asse sinistro: Puglia e ripartizioni, incidenza percentuale degli investimenti fissi lordi sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010). Asse destro: Puglia, investimenti fissi lordi (valori concatenati, anno di riferimento 2010) – Anni 1995-2014 (valori percentuali e valori in milioni di euro).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

## 5. Gli investimenti: un approfondimento

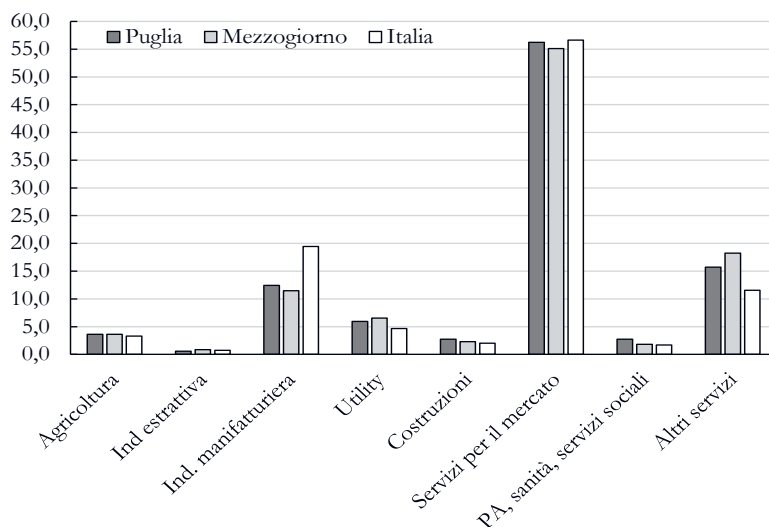
### Gli investimenti totali

Gli investimenti in Puglia, valutati a prezzi correnti, ammontano a 11 miliardi di euro nel 2014, e rappresentano il 18,5% del totale del Mezzogiorno e il 4,1% del totale nazionale. Gli investimenti nei servizi per il mercato costituiscono oltre la metà del totale (56,2%) sostanzialmente in linea con il dato nazionale. La Pubblica amministrazione, la sanità e i servizi sociali hanno effettuato investimenti per 1,73 miliardi di euro nel 2014.

Tab. 4 – Puglia: Investimenti per branca proprietaria – Anno 2014 (valori assoluti a prezzi correnti e valori percentuali).

| Settori                      | Valori assoluti<br>(milioni di euro) | Quota % su  |        |
|------------------------------|--------------------------------------|-------------|--------|
|                              |                                      | Mezzogiorno | Italia |
| Agricoltura                  | 398                                  | 18,4        | 4,5    |
| Ind estrattiva               | 61                                   | 12,1        | 3,1    |
| Ind. manifatturiera          | 1.369                                | 20,0        | 2,6    |
| Utility*                     | 653                                  | 16,8        | 5,2    |
| Costruzioni                  | 301                                  | 22,2        | 5,6    |
| Servizi per il mercato       | 6.187                                | 18,9        | 4,1    |
| Altri servizi**              | 301                                  | 27,9        | 6,6    |
| PA, sanità e servizi sociali | 1.730                                | 15,9        | 5,6    |
| Totale                       | 11.001                               | 18,5        | 4,1    |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016). \*Il settore comprende: energia, ciclo dell'acqua e trattamento rifiuti. \*\*Il settore comprende: attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi.

Fig. 6 – *Distribuzione degli investimenti per settore sul totale – Anno 2014 (valori percentuali).*

Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Rispetto alla ripartizione del Mezzogiorno e all'Italia, gli investimenti realizzati dal settore degli "altri servizi", rappresentano la quota più elevata (rispettivamente 27,9% e 6,6%). Gli investimenti realizzati dall'industria manifatturiera nel suo complesso ammontano a 1,37 miliardi di euro nel 2014, una quota pari al 20% rispetto allo stesso aggregato del Mezzogiorno ma appena al 2,6% del dato medio nazionale. Tale quota è la più bassa tra i diversi settori analizzati rispetto al dato medio nazionale, mentre risulta un valore elevato rispetto al Mezzogiorno.

Il volume degli investimenti in Puglia, valutati ai valori concatenati del 2010, ha subito una forte contrazione nel 2014 rispetto all'anno precedente (-3,8%), maggiore di quella nazionale (-3%) ma inferiore a quella del Mezzogiorno (-4,3%).

Tab. 5 – *Variazione degli investimenti per branca proprietaria in volume\* (valori percentuali).*

|                             | Puglia    |           | Mezzogiorno |           | Italia    |           |
|-----------------------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|
|                             | 2014-2000 | 2014-2008 | 2014-2000   | 2014-2008 | 2014-2000 | 2014-2008 |
| Agricoltura                 | -40,8     | -38,3     | -53,6       | -46,4     | -33,1     | -31,1     |
| Ind. estrattiva             | 285,0     | 220,4     | -55,9       | -17,9     | 7,0       | 4,6       |
| Ind. manifatturiera         | -62,6     | -43,5     | -49,9       | -41,9     | -10,4     | -18,6     |
| Utility                     | -6,0      | 40,9      | -28,8       | -22,6     | -38,7     | -50,2     |
| Costruzioni                 | -55,9     | -37,7     | -44,4       | -53,3     | -39,9     | -48,7     |
| Servizi per il mercato      | -6,5      | -32,4     | -27,0       | -35,6     | -16,5     | -27,2     |
| PA, sanità, servizi sociali | -0,7      | -13,3     | -12,7       | -29,9     | -19,3     | -26,5     |
| Altri servizi               | -13,7     | -18,7     | -31,5       | -38,7     | -27,5     | -29,6     |
| Totale                      | -24,2     | -29,2     | -30,0       | -34,2     | -18,6     | -27,8     |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016). \* Valori concatenati con anno di riferimento 2010.



Nel corso degli ultimi 15 anni, tra il 2000 e il 2014, la dinamica del volume degli investimenti è stata particolarmente negativa in Puglia, passando da circa 13,9 miliardi di euro del 2000 a 10,5 miliardi del 2014, con una contrazione di 3,4 miliardi di euro (-24,2%). Tale contrazione è risultata inferiore a quella media del Mezzogiorno (-30%), ma superiore a quella media nazionale (-18,6%).

La contrazione complessiva relativa al periodo 2000-2014 è da attribuire sostanzialmente all'arco temporale. Infatti, in quest'ultimo si rilevano contrazioni del volume degli investimenti particolarmente elevate per le tre aree territoriali considerate: in Puglia si osserva una contrazione del 29,2% (pari a circa 4,3 miliardi di euro in termini reali), nel Mezzogiorno del 34,2%, a livello medio nazionale del 27,8%.

Nel periodo 2000-2008, invece, il volume degli investimenti è aumentato in modo consistente: in Puglia del 6,2%, nel Mezzogiorno dell'11,6%, ed a livello medio nazionale del 3,1%.

### *Gli investimenti nell'industria manifatturiera*

Un approfondimento è stato realizzato con riferimento agli investimenti nel settore manifatturiero. Infatti, esso rappresenta da un lato uno dei “motori” principali dello sviluppo del sistema economico territoriale, dall'altro, costituisce un fattore rilevante della base economica regionale per gli effetti di attivazione intersettoriale che riesce a trasmettere.

La metà degli investimenti realizzati nel 2014 in Puglia è da attribuire ai comparti dell'“alimentare” e dei “mezzi di trasporto” che rilevano complessivamente 683 milioni di euro. Il terzo comparto in termini di investimenti è quello della metallurgia e dei prodotti in metallo.

*Tab. 6 – Puglia: investimenti nell'industria manifatturiera – Anno 2014 (valori assoluti a prezzi correnti e valori percentuali).*

| <i>Comparti industria manifatturiera</i>          | <i>Valori assoluti<br/>(milioni di euro)</i> | <i>Quota % su</i>  |               |
|---|--|--------------------|---------------|
|   |  | <i>Mezzogiorno</i> | <i>Italia</i> |
| Alimentari  | 359  | 27,6               | 5,9           |
| TAC   | 89   | 40,0               | 2,7           |
| Legno, carta, editoria                            | 59   | 14,8               | 2,3           |
| Derivati dal petrolio, chimica e farmaceutica     | 50   | 4,9                | 0,7           |
| Gomma e plastica                                  | 136  | 22,8               | 2,7           |
| Metallurgia, prodotti in metallo                  | 153  | 19,5               | 2,0           |
| Computer, elettronica, apparecchiature elettriche | 118  | 17,9               | 1,1           |
| Mezzi di trasporto                                | 325  | 21,0               | 4,4           |
| Mobili, altre industrie manifatturiere            | 81   | 27,8               | 3,3           |
| <b>Totale</b>                                     | <b>1.369</b>                                 | <b>20,0</b>        | <b>2,6</b>    |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Rispetto al Mezzogiorno, il comparto con il “peso” maggiore è il “TAC” con il 40%, seguito dal settore del “mobile e altre industrie manifatturiere” (27,8%) e dall'industria

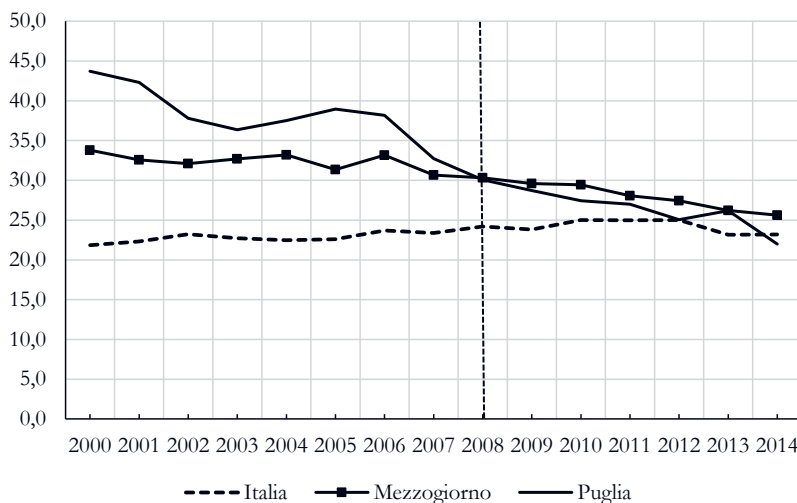
“alimentare” (27,6%). Il settore con il minor “peso” è quello della “fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, fabbricazione di prodotti chimici e farmaceutici” (4,9%).

Rispetto al dato medio nazionale il comparto con il “peso” maggiore è l’industria “alimentare” (5,9%) seguito dai “mezzi di trasporto” (4,4%). Quello con il minor “peso” è il comparto della “fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, fabbricazione di prodotti chimici e farmaceutici” (0,7%).

L’incidenza degli investimenti dell’industria manifatturiera sul valore aggiunto manifatturiero regionale è pari al 22% in Puglia, contro il 25,6% del Mezzogiorno e il 23,2% a livello nazionale, nel 2014. All’inizio del 2000 questi valori erano nettamente più elevati per la Puglia e il Mezzogiorno, sostanzialmente più stabili a livello nazionale. Infatti, la quota di investimenti manifatturieri sul valore aggiunto manifatturiero nel 2000 era del 43,7% per la Puglia, del 33,8% per il Mezzogiorno e del 21,8% a livello medio nazionale.

La caduta degli investimenti nell’industria manifatturiera in Puglia è stata continua per tutti gli ultimi 15 anni considerati, con una particolare accentuazione a partire dal 2008 fino al 2014 (ultimo dato disponibile). La variazione in negativo tra il primo e l’ultimo anno considerato è stata di 21,7 punti percentuali. Meno pronunciata è stata la caduta della quota degli investimenti in relazione al valore aggiunto manifatturiero per il Mezzogiorno. La variazione in negativo tra il primo e l’ultimo anno è stata di 8,2 punti percentuali. Sostanzialmente più stabile è risultata la quota degli investimenti sul valore aggiunto manifatturiero a livello nazionale, che risulta in aumento rispetto al dato iniziale. La variazione in positivo tra il primo e l’ultimo anno considerato è stata di 1,4 punti percentuali.

*Fig. 7 – Investimenti nell’industria manifatturiera in percentuale sul valore aggiunto manifatturiero – Anni 2000-2014.*

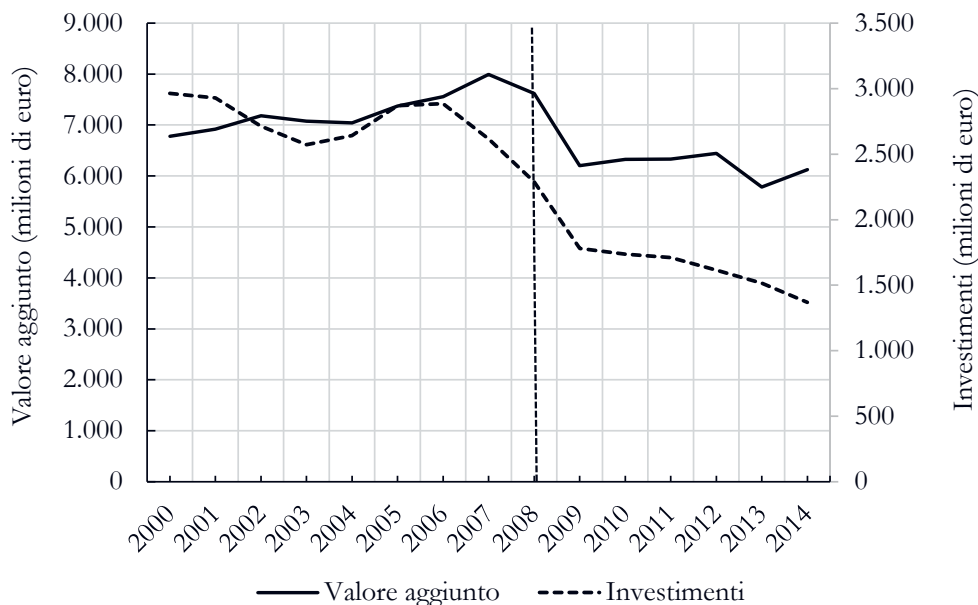


Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).



La contrazione della quota di investimenti rispetto al valore aggiunto nel settore manifatturiero in Puglia è da attribuire sostanzialmente alla maggiore riduzione degli investimenti rispetto alla dinamica temporale del valore aggiunto.

Fig. 8 – Puglia: Valore aggiunto (sx) e investimenti (dx) nell'industria manifatturiera – Valori a prezzi correnti – Anni 2000-2014 (valori in milioni di euro).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Infatti, in termini nominali il valore aggiunto diminuisce del 9,7% mentre gli investimenti si dimezzano (-53,8%) nel periodo 2000-2014. In particolare, il divario tra dinamica del valore aggiunto e degli investimenti nel settore manifatturiero si amplia a partire dal 2008-2009.

Il volume degli investimenti dell'industria manifatturiera si contrae in Puglia del 10,1% nel 2014 rispetto al 2013 (147 milioni di euro in meno in termini reali), contro il -3,6% del Mezzogiorno e del +1,1% a livello nazionale. Nel corso del periodo 2000-2014 la contrazione complessiva è stata del 62,5%, contro il 49,8% del Mezzogiorno e del 10,4% a livello nazionale. Tale contrazione è da attribuire per la maggior parte al periodo 2008-2014, che è stato particolarmente negativo in Puglia (-1 miliardo di euro in termini reali) e nel Mezzogiorno (-4,7 miliardi di euro), rispetto alla situazione media nazionale (-11,4 miliardi di euro).

*Tab. 7 – Variazione degli investimenti nell'industria manifatturiera in volume\* (valori percentuali).*

| <i>Comparti industria manifatturiera</i>          | <i>Puglia</i>    |                  | <i>Mezzogiorno</i> |                  | <i>Italia</i>    |                  |
|---|------------------|------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|
|   | <i>2014-2000</i> | <i>2014-2008</i> | <i>2014-2000</i>   | <i>2014-2008</i> | <i>2014-2000</i> | <i>2014-2008</i> |
| Alimentari  | -53,9            | -29,7            | -45,2              | -33,6            | -6,6             | -14,4            |
| TAC   | -75,9            | -48,6            | -72,4              | -49,1            | <b>2,7</b>       | -19,5            |
| Legno, carta, editoria                            | -66,8            | -1,7             | -48,0              | -9,0             | -25,5            | -28,6            |
| Derivati dal petrolio, chimica e farmaceutica     | -84,0            | -40,5            | -57,2              | -57,6            | -22,4            | -13,9            |
| Gomma e plastica                                  | -26,0            | -23,1            | -46,1              | -67,5            | -13,9            | -31,9            |
| Metallurgia, prodotti in metallo                  | -86,3            | -81,6            | -68,4              | -52,3            | -10,9            | -24,3            |
| Computer, elettronica, apparecchiature elettriche | -24,4            | -23,0            | -59,6              | -45,5            | -4,5             | -17,3            |
| Mezzi di trasporto                                | -1,0             | <b>21,0</b>      | <b>9,1</b>         | <b>19,5</b>      | <b>25,0</b>      | <b>4,9</b>       |
| Mobili, altre industrie manifatturiere            | -68,2            | -52,7            | -56,0              | -43,6            | -44,2            | -33,5            |
| Totale  | -62,5            | -43,5            | -49,8              | -41,9            | -10,4            | -18,6            |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016). \* Valori concatenati con anno di riferimento 2010.

Le tre maggiori riduzioni degli investimenti negli ultimi 15 anni hanno riguardato la “metallurgia e i prodotti in metallo” (-86,3%), la “fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, fabbricazione di prodotti chimici e farmaceutici” (-84%), il Tessile Abbigliamento Calzature - TAC (-75,9%). E' da sottolineare la sostanziale stabilità nel periodo del volume degli investimenti nel comparto dei “mezzi di trasporto”.

La contrazione degli investimenti nei diversi comparti manifatturieri è da attribuire principalmente al sotto periodo 2008-2014, tranne per i comparti del “TAC” e dei “derivati dalla raffinazione del petrolio, fabbricazione di prodotti chimici e farmaceutici” che hanno rilevato una maggiore contrazione nel sotto periodo 2000-2008.

E' importante sottolineare come il comparto dei “mezzi di trasporto” sia l'unico che abbia mostrato una crescita del volume degli investimenti nel periodo 2008-2014 in Puglia (+21%, pari a circa 55 milioni di euro in termini reali). Mentre una crescita positiva si osserva per gli ultimi 15 anni nel Mezzogiorno e a livello nazionale. Sotto il profilo della dinamica temporale è opportuno rilevare il comportamento divergente di due comparti (industria alimentare e mezzi di trasporto) rispetto agli altri dell'industria manifatturiera. Infatti, i due comparti che rappresentano la metà degli investimenti manifatturieri nel 2014 in Puglia, mostrano una certa resilienza rispetto agli altri comparti.



Fig. 9 – Investimenti nell'industria manifatturiera per principali comparti. N. Indice 2010=1000 – Anni 2000-2014 (valori percentuali).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni: IPRES (2016).

Fatto 100 il volume degli investimenti del 2010 si può rilevare come questi due comparti non vadano mai sotto questo valore nei negli ultimi 15 anni considerati. Inoltre, si può notare un andamento per i cicli degli investimenti nei “mezzi di trasporto” con due picchi nel 2005 e nel 2013.

## 6. Il Valore aggiunto

Il valore aggiunto in termini reali ammonta in Puglia a 61,4 miliardi di euro nel 2015 (64,7 miliardi in termini nominali). I servizi rappresentano il 79,3% del totale, mentre l'industria in senso stretto raggiunge una quota del 11,4% del totale (era il 15,2% nel 2008). Nel periodo 2008-2015, il valore aggiunto prodotto in Puglia si è ridotto di circa 4,2 miliardi in termini reali. Tale importante riduzione è imputabile quasi esclusivamente al settore industriale, che ha fatto registrare una variazione negativa di circa 4 miliardi – distribuita tra i comparti dell'industria in senso stretto e delle costruzioni.

L'evoluzione dei pesi percentuali del valore aggiunto pugliese per ramo sulle circoscrizioni territoriali conferma come nel periodo della crisi si sia registrata, a livello complessivo, una sostanziale invarianza rispetto ai valori del Mezzogiorno e dell'intero Paese.

In relazione ai singoli settori, si riscontra un peggioramento della situazione pugliese rispetto all'Italia in tutti i comparti tranne che nei servizi e nelle costruzioni. Rispetto alla ripartizione meridionale, invece, si registrano per la Puglia trend negativi sia nel settore agricolo che in quello dell'industria in senso stretto.

Esaminando le variazioni percentuali fatte registrare in Puglia dal valore aggiunto, si osserva in primo luogo come la contrazione, complessivamente pari al 12,3% nel pe-

riodo 2008-2015, sia stata molto più consistente nel triennio 2012-2009 (-8,6%) rispetto a quello successivo (2014-2012, -4,5%). Rispetto ai singoli settori, le riduzioni più drastiche hanno interessato le costruzioni (soprattutto nel primo triennio della crisi) e l'industria in senso stretto (in particolar modo nel triennio 2012-2014). Molto positivo, al contrario, il trend dei servizi (ed in particolare delle attività commerciali), che nel triennio 2012-2014 ha fatto registrare un significativo +10,1%.

*Tab. 8 – Valore aggiunto ai prezzi base per ramo (valori concatenati, anno di riferimento 2010<sup>(a)</sup>) – Anni 2008, 2011 e 2015 (milioni di euro per la Puglia e incidenza percentuale dei valori della Puglia sulle altre circoscrizioni).*

| Rami                                  | Puglia           |                  |                  | Incidenza percentuale della Puglia su |             |             |            |            |            |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
|                                       |                  |                  |                  | Mezzogiorno                           |             |             | Italia     |            |            |
|                                       | 2008             | 2011             | 2015             | 2008                                  | 2011        | 2015        | 2008       | 2011       | 2015       |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca     | 2.479,1          | 2.235,4          | 2.282,7          | 21,1                                  | 19,7        | 20,4        | 8,6        | 7,7        | 7,9        |
| Industria                             | 14.740,0         | 12.364,0         | 10.344,3         | 19,6                                  | 20,3        | 19,9        | 3,7        | 3,5        | 3,2        |
| <i>In senso stretto</i>               | 10.058,7         | 8.542,8          | 7.001,4          | 19,8                                  | 20,5        | 19,4        | 3,3        | 3,1        | 2,7        |
| <i>Costruzioni</i>                    | 4.683,7          | 3.821,2          | 3.348,5          | 19,4                                  | 20,0        | 20,9        | 5,1        | 5,0        | 5,3        |
| Servizi                               | 48.336,4         | 48.410,8         | 48.752,6         | 18,0                                  | 18,5        | 18,9        | 4,5        | 4,5        | 4,6        |
| <b>Valore aggiunto ai prezzi base</b> | <b>65.575,16</b> | <b>63.010,23</b> | <b>61.353,97</b> | <b>19,6</b>                           | <b>19,5</b> | <b>19,7</b> | <b>5,6</b> | <b>5,3</b> | <b>5,2</b> |

Fonte: ISTAT (2016). Elaborazioni IPRES.

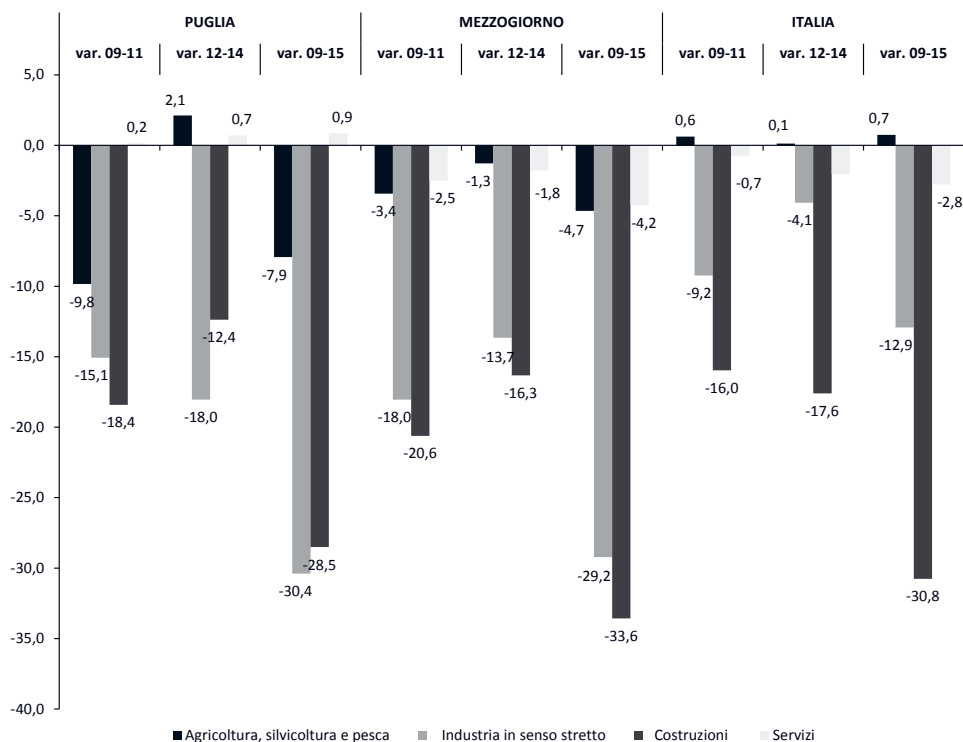
(a) L'utilizzo degli indici a catena comporta la perdita di additività delle componenti concatenate espresse in termini monetari. Infatti la somma dei valori concatenati delle componenti di un aggregato non è uguale al valore concatenato dell'aggregato stesso. Il concatenamento attraverso gli indici di tipo Laspeyres garantisce tuttavia la proprietà di additività per l'anno di riferimento e per l'anno seguente.

Anche nelle altre ripartizioni territoriali gli andamenti – quasi tutti negativi – relativi al complesso del valore aggiunto, risultano sensibilmente meno gravi nel secondo periodo della crisi, mentre, con riferimento ai singoli settori, le costruzioni fanno registrare il crollo più drastico, sia in Italia che nel Mezzogiorno, dove particolarmente drammatici risultano anche gli andamenti dell'industria in senso stretto.





Fig. 10 – Variazioni percentuali del valore aggiunto ai prezzi base per ramo e circoscrizione (valori concatenati, anno di riferimento 2010).



Fonte: ISTAT (2016). Elaborazioni IPRES.

In sostanza, questi dati confermano come, in un quadro di complessiva riduzione del prodotto registrato nell'intero Paese, tale calo sia stato, negli anni della crisi, decisamente più marcato in Puglia e nel Mezzogiorno, in tutti i settori ed in particolare in quelli dell'industria in senso stretto e delle costruzioni.

## 7. Produttività del lavoro

La produttività del lavoro in Puglia, misurata come rapporto tra valore aggiunto in termini reali e occupato, è pari a 62.972 euro nel 2015, circa 8.400 euro in meno rispetto al 2000. Vi è un'ampia variabilità tra i diversi macro-settori con valori che vanno dai circa 35.000 euro per occupato dell'agricoltura ai circa 72.000 euro per occupato dei servizi. Il valore aggiunto per occupato della Puglia è sostanzialmente in linea con quello del Mezzogiorno, ma nel 2015 è inferiore di circa il 28% a quello nazionale.

Prendendo in esame l'andamento del valore aggiunto per occupato per singolo settore negli anni 2000, 2008, 2011 e 2015, si ha la conferma di come in Puglia le performance peggiori abbiano interessato il settore industriale – ed in particolare le costruzioni – e quello dei servizi.

La stessa evoluzione si registra nei pesi percentuali rispetto al Mezzogiorno, che attestano per la Puglia, al 2015, un prodotto per occupato decisamente peggiorato rispetto al dato circoscrizionale per le costruzioni ed, al contrario, sensibilmente migliorato per l'agricoltura.

Anche rispetto all'Italia nel suo complesso si osservano, nel periodo 2000-2015, variazioni negative del valore aggiunto per occupato soprattutto nei settori industriale in senso stretto e delle costruzioni, mentre i dati relativi ai servizi sono pressoché stazionari e quelli relativi all'agricoltura in sensibile calo.

*Tab. 9 – Valore aggiunto per occupato per settore – Anni 2000, 2008, 2011 e 2015 (valori concatenati, anno di riferimento 2010, euro per la Puglia e incidenza percentuale dei valori della Puglia sulle altre circoscrizioni).*

| <i>Puglia</i>                         | <i>2000</i>           | <i>2008</i> | <i>2011</i> | <i>2015</i> |
|---------------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Agricoltura, silvicoltura e pesca     | 38.150                | 37.280      | 34.076      | 33.521      |
| Industria                             | 61.542                | 53.444      | 51.863      | 51.490      |
| In senso stretto                      | 56.351                | 54.756      | 53.393      | 51.519      |
| Costruzioni e lavori del Genio civile | 76.505                | 50.854      | 48.740      | 51.516      |
| Servizi                               | 79.051                | 71.167      | 72.008      | 69.123      |
| VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE        | 71.416                | 64.195      | 64.540      | 62.972      |
| Mezzogiorno                           | Incidenza percentuale |             |             |             |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca     | 76,9                  | 83,4        | 81,7        | 82,6        |
| Industria                             | 96,7                  | 93,1        | 92,3        | 92,3        |
| In senso stretto                      | 88,9                  | 87,6        | 90,0        | 90,5        |
| Costruzioni                           | 121,4                 | 103,8       | 96,7        | 96,3        |
| Servizi                               | 100,0                 | 97,2        | 100,0       | 99,2        |
| VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE        | 97,0                  | 94,6        | 96,4        | 96,3        |
| Italia                                |                       |             |             |             |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca     | 54,9                  | 55,6        | 50,3        | 51,0        |
| Industria                             | 85,7                  | 74,3        | 74,1        | 71,9        |
| In senso stretto                      | 81,8                  | 76,5        | 75,4        | 71,2        |
| Costruzioni                           | 91,9                  | 69,6        | 72,4        | 74,5        |
| Servizi                               | 87,8                  | 84,8        | 87,2        | 87,4        |
| VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE        | 85,1                  | 80,2        | 81,9        | 81,9        |

Fonte: ISTAT (2016). Elaborazioni IPRES.

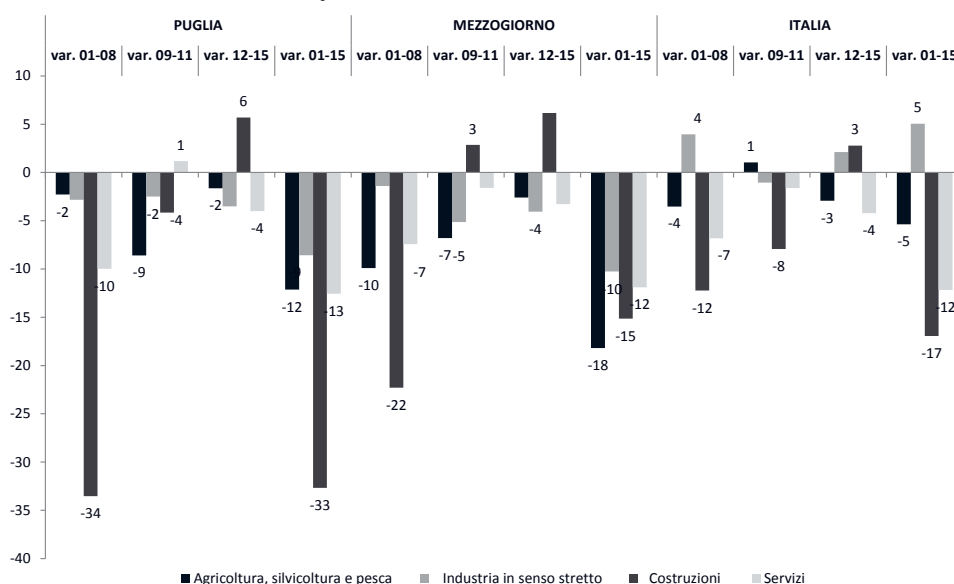


Confrontando le variazioni fatte registrare nel periodo 2000-2015 dalle ripartizioni territoriali rispetto al valore aggiunto per occupato nei singoli settori, si osserva come la variazione relativa ai servizi (-13%) sia in linea con quelle fatte registrare dal Mezzogiorno e dall'Italia intera.

Rispetto all'industria in senso stretto, la variazione pugliese del -9% è in linea con il dato meridionale, mentre a livello nazionale si registra un +5%.

Per l'agricoltura (-12%), la riduzione è più contenuta di quella del Mezzogiorno (-18%), ma più elevata di quella nazionale (-5%); mentre la forbice con le altre ripartizioni si allarga notevolmente con riferimento alle costruzioni (-33% in Puglia, -15% nel Mezzogiorno e -17% in Italia).

Fig. 11 – Variazioni percentuali del valore aggiunto per occupato per ramo e circoscrizione (valori concatenati, anno di riferimento 2010).



Fonte: ISTAT (2016). Elaborazioni IPRES.

## 8. Conclusioni

Nel 2015 il prodotto interno lordo (PIL) della Puglia si è attestato intorno a circa 70 miliardi di euro in valore nominale, con un peso del 18,5% sul PIL del Mezzogiorno e del 4,1% su quello medio nazionale.

Rispetto al 2014 la regione ha avuto una crescita (+1,2%) del volume del PIL superiore alla media nazionale (+0,7%) e a quella del Mezzogiorno (+1,1%).

Si tratta di una ripresa che si rafforza rispetto alla stazionarietà dell'anno precedente; per il 2016 ci si attende un consolidamento di questo trend positivo. Tuttavia, la tendenza positiva appare ancora non sufficiente a garantire incrementi occupazionali e di produttività significativi.

In generale la Puglia mostra importanti condizioni di resilienza nel panorama delle regioni del Mezzogiorno, con una buona capacità di risposta agli stimoli positivi di natura nazionale e internazionale, almeno sul versante della produzione.

L'analisi di lungo periodo evidenzia un comportamento regionale sostanzialmente simile a quello dell'intero Mezzogiorno, con differenze - non molto significative - in riferimento al PIL e alle principali componenti della domanda. Dopo una fase di crescita importante del prodotto tra il 1998 ed il 2007, inizia una lunga fase di riduzione del PIL in termini reali. Nel 2015 si registra una prima inversione di tendenza; a tal proposito si rende necessario rafforzare e consolidare questo cambio di direzione nel trend di crescita del PIL pugliese.

Nel periodo 2008-2015 il divario tra la Puglia e la situazione media nazionale tende a non aumentare in termini di dinamica del PIL. Le importazioni nette di beni e servizi, quale indicatore sintetico di dipendenza dall'esterno dell'economia regionale, diminuiscono negli ultimi tre-quattro anni e si attestano, nel 2014, intorno al 15% del reddito.

Sul fronte della domanda interna tengono sostanzialmente i consumi delle famiglie, con una crescita, nel 2015 rispetto al 2014, di circa 1,5 punti percentuali. Questa componente della domanda - diminuiti in modo significativo tra il 2007 ed il 2013 - hanno cominciato una lenta ma costante ripresa assestandosi oggi a circa il 70% del PIL regionale.

Gli investimenti, altra componente importante della domanda, ammontano a 11 miliardi di euro a valori correnti (nel 2014, ultimo anno disponibile), con un peso pari al 18,5% sul Mezzogiorno e al 4,1% sull'Italia.

Il volume degli investimenti diminuisce di 411 milioni di euro in Puglia nel 2014 rispetto all'anno precedente (-3,8%). L'analisi degli ultimi 15 anni, tra il 2000 e il 2014, non mostra uno scenario particolarmente virtuoso: si evidenzia, infatti, un trend fortemente negativo allorché il volume degli investimenti passa da circa 13,9 miliardi di euro del 2000 a 10,5 miliardi del 2014 (ovvero, con una contrazione di 3,4 miliardi di euro); il periodo della crisi (2008-2014) ha fatto registrare una sostanziale flessione di 4,3 miliardi di euro.

Nel 2014 gli investimenti nell'industria manifatturiera ammontano a circa 1,37 miliardi di euro a valori correnti, pari al 12,5% del totale degli investimenti fissi lordi in Puglia. A livello nazionale tale quota si posiziona a circa il 20% del totale. L'incidenza degli investimenti dell'industria manifatturiera sul valore aggiunto manifatturiero regionale è pari al 22%, a fronte del 25,6% osservato nel Mezzogiorno e del 23,2% a livello nazionale.

Se il volume degli investimenti nell'industria manifatturiera è diminuito di circa 147 milioni di euro nel 2014 rispetto all'anno precedente, nel corso degli ultimi 15 anni la caduta è stata costante e graduale. Una particolare accentuazione si rileva a partire dal 2008 fino al 2014 (-1 miliardo di euro in termini reali), da attribuire sostanzialmente alla maggiore riduzione degli investimenti rispetto alla dinamica temporale del valore aggiunto manifatturiero.

E' importante sottolineare come - nel medesimo arco temporale 2008-2014 - il comparto dei "mezzi di trasporto" sia l'unico che abbia mostrato una crescita del volume: per la Puglia circa 55 milioni di euro in più in termini reali (ovvero, +21%).

Il valore aggiunto in termini reali ammonta in Puglia a 61,4 miliardi di euro nel 2015 (64,7 miliardi in termini nominali). Nel periodo 2008-2015, esso si è ridotto di circa 4,2 miliardi in termini reali, calo imputabile quasi esclusivamente all'industria in



senso stretto (circa 3 miliardi di euro); la contrazione del valore aggiunto dell'industria in senso stretto è stata superiore a quella del Mezzogiorno e dell'intero Paese.

La produttività del lavoro (valore aggiunto per occupato) è pari a 62.972 euro in termini reali per occupato. I servizi hanno una produttività superiore al valore medio regionale, mentre l'agricoltura ha un valore di poco superiore al 50%. Considerando l'andamento del valore aggiunto per occupato per singolo settore negli anni tra il 2000 e il 2015, le performance peggiori hanno interessato il settore industriale – ed in particolare le costruzioni – e quello dei servizi.

### ***Bibliografia***

www.istat.it, *Contabilità territoriale*, rilascio dicembre 2016.

SVIMEZ (2016), *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino

## 10.

# Il BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale. Riflessioni su un ipotetico modello

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Il BES nella programmazione nazionale e regionale, brevi cenni; 2.1 Aspetti normativi e applicativi recenti; 2.2 BES e la riforma del bilancio dello Stato; 3. Confronto tra le misure del BES e gli indicatori della Programmazione regionale 2014-2020; 4. Il BES a livello regionale: indicatori ed evoluzione; 4.1 La scelta degli indicatori; 4.2 La situazione della Puglia alla luce degli indicatori selezionati; 5. Integrazione degli indicatori BES nel ciclo della programmazione economica e finanziaria regionale; 6. Una ipotesi di simulazione; 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Da molto tempo si sono sviluppate metodologie e rilevazioni statistiche che cercano di andare oltre la misura standard, ancora centrale e non superata, del Prodotto Interno Lordo (PIL), per analizzare il progresso e lo sviluppo di un sistema economico e sociale a livello territoriale. Se per un verso, il PIL ha il pregio di essere un indicatore sintetico del valore della produzione annuale dei diversi settori produttivi, facilmente comparabile tra diversi aggregati territoriali e capace di descrivere in modo soddisfacente la dinamica del ciclo economico anche per periodi lunghi, per altro verso, il PIL non è adatto, se non in parte, a valutare il benessere delle persone e il progresso umano, poiché non misura una quantità di variabili importanti che rientrano nelle condizioni di benessere delle persone (relazioni interpersonali, lavori e attività che non rientrano nelle transazioni di natura monetaria, ecc.). Il benessere e lo sviluppo umano hanno caratteristiche multidimensionali, dove l'aspetto reddituale è uno dei mezzi (in termini di disponibilità di quantità e qualità di beni), per ampliare il processo di quelle che Amartya Sen (2000) ha definito capacità (*capabilities*): *“La ‘capacitazione’ di una persona non è che l’insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che essa è in grado di realizzare. È dunque una sorta di libertà: la libertà sostanziale di realizzare più combinazioni alternative di funzionamenti”* (pag. 79)<sup>1</sup>. Lo sviluppo è misurato dall'ampliamento delle capacità di realizzazione di una persona. Si tratta, quindi, di un sistema di indicatori alternativo al PIL.

Già nel corso delle prime elaborazioni dell'indicatore del PIL era chiaro che esso poteva essere una misura appropriata della produzione di reddito e dell'andamento del

---

<sup>1</sup> Sen A., (2000) *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano; Nussbaum M. C., (2012) *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del PIL*, Il Mulino, Bologna.



ciclo economico, ma non certamente del benessere<sup>2</sup>. Un'accelerazione nella ricerca, realizzazione e utilizzo di indicatori diversi dal PIL per calcolare il benessere delle persone è stata data dai risultati della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi, istituita nel 2008 dall'allora Presidente francese Nicholas Sarkozy. La Commissione elaborò un documento finale con 12 raccomandazioni<sup>3</sup>. Altre esperienze di largo respiro sono state avviate in quegli anni dall'OCSE e dalla stessa Commissione Europea con l'iniziativa "*Beyond GDP*" del 2007. Il lavoro avviato si è arricchito di soggetti partecipanti e di contenuti, diventando un punto di riferimento su questi argomenti<sup>4</sup>. Infine, dal 2011 a livello nazionale è stata avviata la costruzione di un set di 130 indicatori per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) con il lavoro congiunto CNEL – ISTAT<sup>5</sup>. Da allora l'ISTAT produce un rapporto annuale sugli indicatori BES a diversi livelli di disaggregazione territoriale (nazionale, per grandi ripartizioni territoriali, regionali, provinciali e a livello di grandi aree urbane).

Nel 2009 la Commissione Europea ha approvato una comunicazione per andare oltre il PIL per misurare il progresso e il benessere<sup>6</sup>, individuando cinque azioni per calcolare meglio lo sviluppo del benessere, tra le quali quella di produrre "*informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processo decisionale*", quindi, a supporto della programmazione economica e sociale. Un primo orientamento in questa direzione è stato avviato con la *Strategia Europea 2020*<sup>7</sup> che ha individuato obiettivi strategici da conseguire entro il 2020 a livello UE e nazionale, diversi dal PIL quali: occupazione, innovazione, istruzione, inclusione sociale, clima/energia. Sulla base di questi obiettivi strategici, sono stati definiti un insieme di indicatori capaci di orientare la programmazione, nonché monitorare e valutare le politiche messe in campo per realizzarli.

All'inizio del 2016 le Nazioni Unite hanno lanciato ufficialmente l'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* che prevede 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals -SDGs*) da raggiungere nei prossimi 15 anni. I 17 obiettivi sono articolati in 169 target con la produzione di circa 230 indicatori globali per il monitoraggio. Tra i due sistemi di indicatori la sovrapposizione è solo parziale, perciò possono esserci delle integrazioni, se ritenute importanti<sup>8</sup>.

Il contributo ha l'obiettivo di analizzare, in via preliminare, come gli indicatori per il Benessere Equo e Sostenibile possono sostenere i processi decisionali dei principali documenti di programmazione a livello regionale<sup>9</sup> ed avviare un ragionamento su quali

<sup>2</sup> E' nota l'osservazione di Kuznets in un lavoro del 1934 che "*il benessere di una nazione difficilmente può essere tratto da una misura di reddito nazionale*", riportato in CNEL – ISTAT (2012) "La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile".

<sup>3</sup> CMEPSP (2009) Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

<sup>4</sup> E' stato predisposto il sito internet dell'iniziativa: [www.beyond-gdp.eu](http://www.beyond-gdp.eu).

<sup>5</sup> A conclusione di un prima fase delle attività è stato prodotto un documento sui risultati conseguiti: CNEL – ISTAT (2012) "La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile".

<sup>6</sup> Commissione Europea, (2009) Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo, 433 definitivo, Bruxelles.

<sup>7</sup> Commissione Europea, (2010) "Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Bruxelles.

<sup>8</sup> In questa direzione si pone il recente accordo del 12 dicembre a Parigi tra 196 Paesi nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP21).

<sup>9</sup> Naturalmente si può arrivare ad un livello territoriale ancora più spinto: province, città metropolitane e aree urbane.

implicazioni emergono utilizzando un set di indicatori per il benessere in alternativa alla sola misura del PIL<sup>10</sup>.

## **2. Il BES nella programmazione nazionale e regionale, brevi cenni**

### **2.1 Aspetti normativi e applicativi recenti**

Nel corso degli ultimi anni si sono sviluppate esperienze a livello regionale e locale che hanno cercato di integrare le misure relative agli indicatori BES con il processo di programmazione, monitoraggio e valutazione.

Innanzitutto, la elaborazione dei Programmi Operativi nazionali e regionali del nuovo ciclo 2014-2020 ha utilizzato alcuni indicatori strumentali per il raggiungimento degli obiettivi e per la valutazione. Per la Puglia è stato realizzato un confronto tra indicatori BES e indicatori simili utilizzati nei PO 2014-2020 (paragrafo 3). Per quanto riguarda l'introduzione del BES nel processo decisionale della programmazione, sotto il profilo normativo sono da sottolineare due importanti innovazioni concernenti:

1. la riforma in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi, con il D.lgvo del 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche e integrazioni;
2. la riforma della legge di bilancio dello Stato che modifica la legge 31 dicembre 2009, n. 196, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, approvata definitivamente dal Senato il 28 luglio 2016 (L. 4 agosto 2016 n. 163 "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243".

Per quanto riguarda il primo punto, si introduce un percorso di maggiore coordinamento e coerenza tra i documenti di bilancio e quelli di programmazione cercando di superare uno schema ed un processo meramente contabile dei documenti, conformando le previsioni di entrata e di spesa al metodo della programmazione.

A livello regionale di particolare importanza è la predisposizione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DFER) e la nota di aggiornamento del DFER. Questi documenti contengono le linee programmatiche di governo regionale annuale e pluriennale per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione ed, in particolare:

- il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento;
- la descrizione degli obiettivi strategici, degli obiettivi specifici e degli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma regionale, evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli Enti Locali.

E' in questo ambito che diventa importante l'introduzione degli indicatori BES per le diverse fasi: conoscenza, definizione degli obiettivi da perseguire, monitoraggio, analisi dei risultati perseguiti e valutazione.

---

<sup>10</sup> Tuttavia, è da sottolineare che i principali documenti di programmazione nazionale nell'Unione Europea assumono il PIL come indicatore cardine: limite del 3% del deficit (disavanzo pubblico annuale/PIL); 60% del debito pubblico (debito pubblico lordo/PIL) secondo i principali criteri di convergenza definiti nel trattato di Maastricht del 1992.





A livello di Enti Locali, è stato introdotto il Documento Unico di Programmazione capace di attivare:

- un percorso di analisi e valutazione delle condizioni socio-economiche del territorio e dell'offerta dei servizi pubblici in relazione alle caratteristiche e alle dimensioni della domanda;
- la predisposizione di indicatori strumentali per la valutazione delle politiche locali nel perseguimento degli obiettivi programmati.

Anche in questo caso non si tratta di documenti meramente contabili e gli indicatori generali e specifici del BES possono essere di notevole importanza.

Nell'ambito della 12° Conferenza Nazionale di Statistica di Roma organizzata dall'ISTAT, dal 22 al 24 giugno 2016, alcune sessioni dedicate specificamente all'introduzione degli indicatori BES hanno riguardato i processi decisionali di programmazione e valutazione sia a livello regionale che locale.

Limitatamente all'ambito regionale sono stati presentati tre casi di applicazione degli indicatori BES a supporto dei processi decisionali di programmazione e di valutazione.

La Regione Emilia-Romagna ha presentato l'esperienza "*Factbook*": una banca dati dinamica e interattiva di indicatori di benessere, strumentale per la *governance*; per la conoscenza da parte dei cittadini e degli operatori; per valutare i risultati dell'azione di governo regionale<sup>11</sup>.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha evidenziato l'integrazione degli indicatori di benessere nel proprio ciclo della pianificazione strategica: Piano strategico, DFER-Bilancio, Piano della prestazione, Controllo di gestione, Controllo strategico<sup>12</sup>.

La Regione Lombardia<sup>13</sup> ha presentato l'esperienza dell'utilizzo degli indicatori BES applicati alla programmazione regionale attraverso due azioni di policy:

- individuare e misurare il disagio locale dei comuni lombardi per la selezione di due nuove aree interne nel quadro della Programmazione Comunitaria 2014-2020;
- individuare e misurare il grado di declino socio-economico dei comuni lombardi per la individuazione di tre aree territoriali.

## 2.2 BES e la riforma del bilancio dello Stato

La recente legge di riforma del Bilancio dello Stato ha innovato in diverse parti contenuti e iter procedurale per la formazione del Bilancio, introducendo gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) nel processo decisionale programmatico e finanziario (L. n. 163/2016).

Nello specifico, si prevede che in un apposito allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) siano riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di *benessere equo e sostenibile* (BES) selezionati e definiti da un Comitato appositamente costituito (Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile), nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure pre-

<sup>11</sup> Cesetti S. (2016), sessione - Spazio Confronti – Indicatori per la programmazione e valutazione.

<sup>12</sup> Dominutti G. (2016), sessione – Prospettive dei sistemi statistici – La statistica integrata nel ciclo della pianificazione regionale.

<sup>13</sup> Lentini A., Serati M., (2016), sessione – Spazio Confronti - Supportare la programmazione dello Sviluppo territoriale: 100% Lombardia.

viste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica. Inoltre, ai fini di una valutazione annuale, si prevede la predisposizione di una apposita relazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, da presentare in Parlamento per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno. In questa relazione deve essere evidenziata l'evoluzione dell'andamento degli indicatori BES sulla base degli effetti determinati dalla legge di Bilancio per il triennio di vigenza<sup>14</sup>.

L'individuazione degli indicatori BES da utilizzare nel percorso di formazione dei documenti di bilancio, è demandato ad un Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>15</sup>. Il Comitato, presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze, è composto da soggetti istituzionali quali il Presidente dell'ISTAT e il Governatore della Banca d'Italia e da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca. Il Comitato ha il compito di provvedere alla selezione e definizione degli indicatori di benessere equo e sostenibile, che sono successivamente adottati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. L'ISTAT provvede al funzionamento del Comitato, anche ai fini del supporto logistico e amministrativo, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Si tratta di una importante e significativa innovazione nel processo decisionale di programmazione economica e finanziaria nazionale che affianca all'indicatore del PIL quelli del BES sia per la individuazione degli obiettivi programmatici pluriennali connessi con il bilancio, sia per la valutazione dei risultati a seguito delle azioni messe in campo attraverso l'attuazione del bilancio.

### **2.3 BES e programmazione economica e finanziaria regionale in Puglia**

Con riferimento agli anni più recenti, il Governo regionale pugliese ha cercato di introdurre diverse innovazioni nella redazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria per tener conto degli aspetti non solo economici ma anche sociali.

Nel marzo del 2007 entra in vigore la legge regionale n. 7 "Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro" che promuove l'integrazione delle politiche su uomini e donne in tutte le attività e nel sistema di governo regionale<sup>16</sup>.

La legge ha previsto l'inserimento del bilancio di genere come strumento di monitoraggio e di valutazione dell'impatto delle politiche regionali su uomini e donne (art.19) in fase di predisposizione delle relazioni di accompagnamento al bilancio annuale di previsione e al rendiconto finanziario.

<sup>14</sup> Integrazione dell'art.10 della L.196/2009 con l'inserimento dei commi 10-bis e 10-ter.

<sup>15</sup> Art. 14 della L. 163/2016.

<sup>16</sup> L'art. 17 della legge regionale 7/2007 così recita al comma 1: *La Giunta regionale dà attuazione alla presente legge in coerenza con il principio comunitario del "doppio binario", ovvero attraverso l'adozione di specifici provvedimenti, nonché attraverso l'integrazione trasversale dei principi di pari opportunità di genere (mainstreaming di genere) nell'adozione ed esecuzione delle disposizioni normative, nella definizione delle politiche e in tutte le attività regionali.* All'articolo 21 prevede la predisposizione di un rapporto annuale sulla condizione femminile come strumento conoscitivo per supportare le politiche di intervento.



La prima ed unica applicazione del bilancio di genere a livello regionale è stata realizzata, a livello sperimentale, nel 2013, con uno studio dell'ISFOL<sup>17</sup>. Lo studio ha preso in considerazione l'arco temporale 2010-2011 e due aree di programmazione: Politiche per lo sviluppo economico, Lavoro e Innovazione; Politiche per la promozione della Salute, delle Persone e delle Pari Opportunità che comprende il servizio Politiche di benessere sociale e pari opportunità, Politiche per la salute, il lavoro, la formazione e la ricerca. Le azioni promosse in queste due aree hanno evidenziato un impatto sia diretto che indiretto sulla popolazione femminile. Lo studio ha cercato di verificare: cosa è stato realizzato nelle due annualità di bilancio, il costo delle azioni messe in campo, quali soggetti (persone) hanno raggiunto. Si è fatto ricorso a diverse tipologie di documenti: Rapporto di gestione, Rendiconto, Sistemi di monitoraggio e valutazione. Mentre si rimanda allo studio per i dettagli dell'analisi, ai fini del presente contributo sembrano opportune due suggerimenti/proposte, tra quelle avanzate nel citato documento. Cosicché gli autori suggeriscono di: 1. *Sperimentare strumenti alternativi di bilancio in grado di evidenziare le ricadute di spesa su donne e uomini*; 2. *Assicurare la collaborazione e la disponibilità degli Uffici a sperimentare e ad internalizzare tali strumenti*. Con il primo suggerimento si propone di accompagnare il documento di bilancio previsionale con strumenti diversi da quelli meramente finanziari e contabili. Con il secondo suggerimento si propone un'azione amministrativa che adotti in modo integrato, nelle diverse fasi del processo di programmazione e di rendicontazione, gli strumenti di accompagnamento del documento di bilancio previsionale.

Nel mese di aprile del 2014, viene pubblicata la Legge Regionale n.15 *“Istituzione del bilancio sociale della Regione Puglia. Integrazioni alla legge regionale 16 novembre 2001, n.28 (Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità)*, che istituisce il bilancio sociale della Regione come elemento di conoscenza e comunicazione che assicuri un elevato strumento di trasparenza dell'azione amministrativa. La legge attribuisce una certa rilevanza al bilancio sociale a valle del processo di programmazione economica e finanziaria e, in particolare, nella fase di approvazione del rendiconto finanziario per un monitoraggio e una prima valutazione dei risultati dell'azione amministrativa. Infatti, si prevede che *“entro sessanta giorni dalla data di approvazione del rendiconto, la Giunta regionale approva il bilancio sociale, che esprime l'efficacia, l'efficienza e i risultati dell'azione amministrativa, descrivendo i principali processi decisionali e operativi e le ricadute sulla comunità. Il bilancio sociale è redatto per consentire il confronto ciclico degli obiettivi programmati con i risultati raggiunti, favorendo la definizione di nuovi obiettivi e impegni per l'amministrazione”* (Art.2). La norma rimanda ad un regolamento regionale, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, che dovrebbe definire lo schema di bilancio sociale e le modalità operative per l'attuazione del dispositivo normativo regionale. Inoltre, sulla base del regolamento, la Giunta Regionale approva annualmente le linee guida per la predisposizione del bilancio sociale da parte delle strutture regionali. Il percorso delineato dalla legge regionale non ha trovato piena operatività in mancanza del regolamento di attuazione.

Alla luce delle considerazioni avanzate, è evidente lo sforzo del legislatore e del Governo regionale di mettere in campo, nella fase della predisposizione del bilancio di previsione (economica e finanziaria) e del rendiconto (economico e finanziario annuale), strumenti non solo meramente contabili ma anche con contenuti relativi allo svilup-

---

<sup>17</sup> ISFOL (2013) *“Il bilancio di genere della Regione Puglia: la sperimentazione di una buona prassi”*, *I libri del Fondo Sociale*, n. 195

po del benessere dei cittadini pugliesi al fine di orientare l'azione amministrativa e di bilancio. In questo percorso è possibile ipotizzare l'introduzione - nel processo di formazione e rendicontazione della programmazione unitaria regionale (bilancio annuale e pluriennale e Documento Economico e Finanziario Regionale) - di un sistema di indicatori BES regionali come strumento di valutazione partecipata e di rendicontazione dell'azione amministrativa e di bilancio?

### **3. Confronto tra le misure del BES e gli indicatori della Programmazione regionale 2014-2020**

E' da sottolineare che non si parte da zero per quanto riguarda l'utilizzo di indicatori di benessere nella programmazione regionale. Infatti, esperienze importanti sono state avviate con la recente programmazione regionale dei Fondi Strutturali 2014-2020. Sugli oltre 130 indicatori BES, ve ne sono alcuni (pochi) utilizzati come indicatori per misurare, monitorare e valutare il grado di ottenimento degli obiettivi target individuati nei documenti di programmazione regionale.

Ad esempio, riguardo al tema *Ricerca ed Innovazione*, una sovrapposizione degli indicatori è possibile allorquando si misura l'introduzione di tecnologie per promuovere gli investimenti delle imprese in R&I, attraverso il sostegno di reti tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore.

Rientrano in questo ambito la promozione di investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, nel trasferimento di tecnologie, nell'innovazione sociale, nell'eco-innovazione, nelle applicazioni nei servizi pubblici, nello stimolo della domanda, nella costruzione di reti e cluster innovativi, nell'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nel sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzata e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali.

Ed ancora in materia di *Benessere economico*, un certo parallelismo si delinea nelle azioni tese a favorire l'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, migliorare l'occupabilità nonché il miglioramento dell'accesso a servizi pubblici, ai servizi sociali e ai servizi di cura d'interesse generale.

Nel settore *Politica ed Istituzioni*, l'indicatore in questione riguarda la giacenza media in giorni dei procedimenti civili presso i tribunali ordinari.

In materia di *Ambiente* pare sussista la massima sovrapposibilità; in particolare, in materia di miglioramento del servizio idrico, o promozione di strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione delle emissioni; ed ancora investimenti nel settore dei rifiuti per rispondere agli obblighi imposti dall'*aquis* dell'Unione in materia ambientale e soddisfare le esigenze, individuate dagli Stati membri, di investimenti che vadano oltre tali obblighi o di riduzione di consumo energetico favorendo la mobilità sostenibile.

Una modesta sovrapposizione si verifica nel settore *Istruzione*. Infatti, mentre il sistema BES prevede indicatori che misurano i livelli di competenza alfabetica e numerica degli studenti della scuola secondaria di secondo grado, il POR utilizza indicatori concernenti i diplomati ed il conseguimento del titolo secondario e terziario.

Circa la *Qualità dei servizi* il confronto è reso possibile allorquando si osservino i servizi e le infrastrutture socioeducativi rivolti ai bambini e socio-sanitari rivolti a perso-



ne con limitazioni dell'autonomia, il potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali.

La tavola (Tab. 1) che segue intende favorire la lettura del suddetto confronto tra il Sistema BES ed gli indicatori di *output* e di *outcome*. Nello specifico, la struttura prevede l'elencazione dei 12 tematismi BES, la quantificazione degli indicatori puntuali nonché la natura ed il livello di compenetrazione delle due categorie di indicatori in questione. Per *Istruzione*, *Benessere economico*, *Ricerca e Innovazione* e *Qualità dei Servizi* vi è una certa comparabilità, per *Politica ed Istituzioni* vi è un solo indice in parallelo; di contro, il settore Ambiente è quello che fa evidenziare il maggior numero di sovrapposizioni: addirittura il numero degli indicatori adottati nel POR Puglia più che comprendono quelli precipuamente previsti dal sistema BES.

Tab. 1 – Tavola sinottica comparativa degli indicatori BES con le misure del POR Puglia 2014-2020.

| Capitoli BES           | Numero di indicatori BES | Natura e livello di "compenetrazione" degli indicatori nel POR Puglia   |                   |                                     |
|------------------------|--------------------------|---|-------------------|-------------------------------------|
|                        |                          | Contenuto tematico  | N. Indicatori BES | N. altri indicatori non BES nel POR |
| Salute                 | 14                       | -   | -                 | -                                   |
| Istruzione             | 11                       | Competenza alfabetica e numerica, titolarità di un diploma di istruzione secondaria e terziaria   | 2                 | 2                                   |
| Lavoro                 | 13                       | -   | -                 | -                                   |
| Benessere economico    | 10                       | Sovraffollamento abitativo, disagio abitativo   | 2                 | 2                                   |
| Relazioni sociali      | 9                        | -   | -                 | -                                   |
| Politica e istituzioni | 12                       | Giacenza procedimenti civili, capacità istituzionale  | 1                 | 1                                   |
| Sicurezza              | 11                       | -   | -                 | -                                   |
| Benessere soggettivo   | 4                        | -   | -                 | -                                   |
| Paesaggio              | 12                       | -   | -                 | -                                   |
| Ambiente               | 15                       | Carichi inquinanti, miglioramento servizio idrico, bassa emissione di carbonio, rischio idrogeologico, rifiuti e discariche, consumo energetico, mobilità e sostenibilità aree urbane | 7                 | 9                                   |
| Ricerca e innovazione  | 7                        | Innovazione tecnologica, servizi ad alta intensità di conoscenza/, investimenti in R&S, mercati per l'innovazione   | 2                 | 2                                   |
| Qualità dei servizi    | 7                        | Servizi per l'infanzia, assistenza domiciliare integrata, qualificazione e consolidamento di strutture socio-educative  | 2                 | 2                                   |

Fonte: Istat, POR Puglia 2014-2020. Elaborazioni IPRES (2016).

La figura seguente (Fig. 1) evidenzia in modo sintetico il livello di compenetrazione degli indicatori del Programma Operativo Regionale con il sistema BES. E' abbastanza evidente quanto il settore Ambiente sia quello che esprime il maggior grado di sovrappo-

posizione degli indicatori; seguono i settori Ricerca ed Innovazione, Qualità dei servizi, Istruzione, Benessere economico e Politica ed Istituzioni.

Fig. 1 – Relazioni e livello di “compenetrazione” tra indicatori POR Puglia 2014-2020 e tematismi del sistema BES.



Elaborazioni IPRES (2016).

#### 4. Il BES a livello regionale: indicatori ed evoluzione

##### 4.1 La scelta degli indicatori

Al fine di individuare quali implicazioni comporta l'utilizzo di indicatori del sistema BES per l'impostazione della programmazione unitaria regionale e per il resoconto nel raggiungimento degli obiettivi posti attraverso l'azione amministrativa, è qui proposta una simulazione mediante la selezione di taluni indicatori. Si propone, infatti, un esercizio limitato e non esaustivo. Non tutti gli indicatori del sistema BES sono direttamente applicabili a livello regionale né hanno una possibilità di misurazione annuale; inoltre, alcuni sono misurati da Istituzioni internazionali con cadenza periodica. In tal senso, la recente riforma del legge di bilancio dello Stato ha previsto un Comitato tecnico per la individuazione degli indicatori del sistema BES da utilizzare per l'accompagnamento del Documento di Economia e Finanza.

Nel specifico, si è proceduto alla selezione di dodici indicatori significativi, uno per ciascuno degli ambiti tematici del sistema BES. I criteri che hanno corroborato la selezione degli indicatori BES hanno riguardato:



- i minori divari possibili con le restanti aree del Paese;
- la possibilità di una misurazione annuale;
- la dimensione regionale dell'indicatore.

Nel dettaglio, la tavola che segue (Tab. 2) riporta per ogni categoria BES l'indicatore selezionato, l'anno di riferimento, l'unità di misura ed i valori comparati per Puglia, Mezzogiorno ed Italia.

Tab. 2 – Valori ultimi disponibili degli indicatori selezionati.

| <i>Categoria BES</i>   | <i>Indicatore BES selezionato</i>   | <i>Puglia</i> | <i>Mezzogiorno</i> | <i>Italia</i> |
|------------------------|---|---------------|--------------------|---------------|
| Salute                 | Indice di stato fisico relativo alle persone di 14 anni e più per regione e ripartizione geografica. Anno 2013 (punteggi medi standardizzati).  | 50,6          | 50,7               | 51,2          |
| Istruzione             | Persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano (Neet) per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).   | 33,4          | 35,8               | 26,2          |
| Lavoro                 | Tasso di occupazione della popolazione in età 20-64 anni per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).   | 45,7          | 45,3               | 59,9          |
| Benessere economico    | Reddito medio disponibile (pro capite) delle famiglie consumatrici. Anno 2014.  | 13.244        | 13.199             | 17.539        |
| Relazioni sociali      | Persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).   | 6,4           | 6,5                | 10,1          |
| Sicurezza              | Tasso di furti in abitazione per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (per 1.000 famiglie).   | 16,7          | 12,1               | 17,9          |
| Politica e istituzioni | Quota di donne elette al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati e nei Consigli Regionali per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).  | 19,4          | 26,1               | 30,7          |
| Benessere soggettivo   | Persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione migliorerà nei prossimi 5 anni per sesso, regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).  | 23,9          | 24,8               | 27,0          |
| Paesaggio              | Dotazione di risorse del patrimonio culturale: beni archeologici, architettonici e museali per regione e ripartizione geografica. Anno 2013 (valori per 100 kmq).   | 20,4          | 22,5               | 33,3          |
| Ambiente               | Estensione delle aree protette terrestri (valori percentuali) e delle aree di particolare interesse naturalistico comprese nella rete Natura 2000 (in percentuale della superficie territoriale totale) per regione e ripartizione geografica. Anno 2013. | 20,8          | 21,6               | 19,3          |
| Ricerca & innovazione  | Occupati con istruzione universitaria in professioni Scientifico-Tecnologiche per regione e ripartizione geografica – Anno 2014 (per 100 occupati).   | 15,3          | 15,2               | 15,5          |
| Qualità dei servizi    | Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per regione e ripartizione geografica. Anno 2012 (per 1.000 abitanti).  | 2,7           | 3,0                | 6,3           |

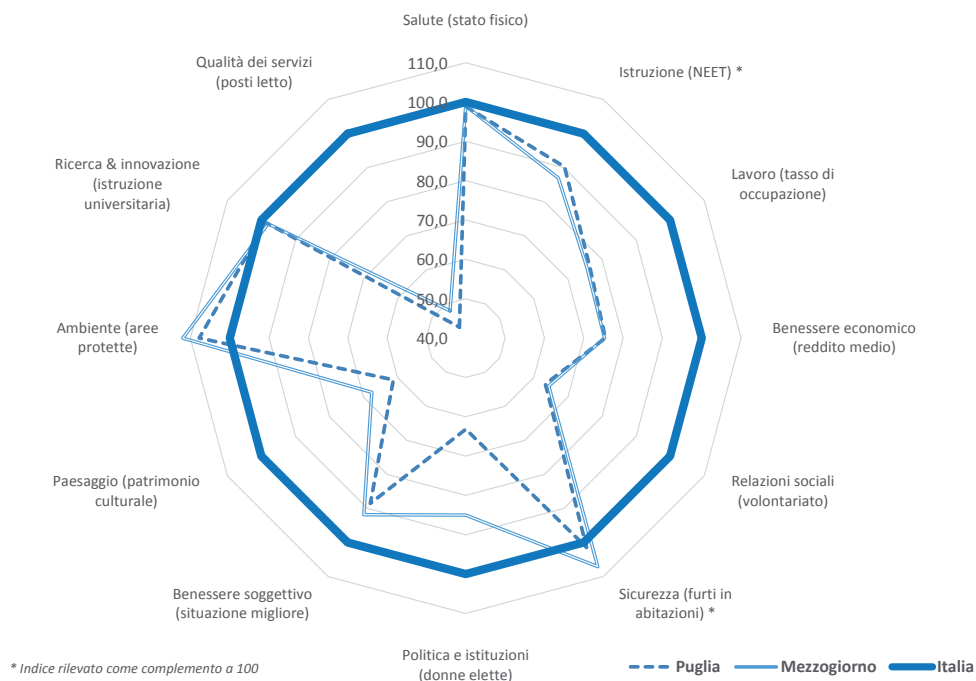
Fonte. Istat. Elaborazioni IPRES (2016).

E' bene ribadire ancora una volta che la delimitazione della *vision* strategica regionale in azioni di policy concrete potrà condurre alla selezione di questi o di altri indicatori di BES, condivisi con altri stakeholder istituzionali, sociali ed economici. Tale processo è meglio esplicitato nel paragrafo 5.

#### 4.2 La situazione della Puglia alla luce degli indicatori selezionati

Il grafico a diamante sottostante (fig. 2) permette di ben rappresentare – per i 12 indicatori qui selezionati - i livelli di differenziale presenti tra il territorio regionale, quello ripartizionale e quello nazionale. Esso è stato costruito in funzione di una indicizzazione di tutte le 12 variabili oggetto della simulazione suddetta, ed i cui valori specifici sono esposti nella tavola precedente (tab. 2). Al fine di consentire una comparabilità territoriale ed intersettoriale, per 10 indicatori si è lasciata la scala crescente, per i restanti 2 (*Istruzione* e *Sicurezza*) si è proceduto con un indice complementare teso a trasformare l'originaria scala decrescente in scala crescente.

Fig. 2 – BES – Confronto tra i 12 indicatori selezionati – Puglia, Mezzogiorno, Italia – Anno 2014.



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Gli indicatori dimostrano come sia il settore dell'*ambiente* quello ad evidenziare elementi di virtuosismo; per altro verso, il minor differenziale territoriale tra Puglia, Mezzogiorno ed Italia si osserva per l'indicatore del comparto *Salute*. Sui restanti settori il gap tra la regione ed il Paese nel suo complesso è abbastanza marcato per quanto attiene





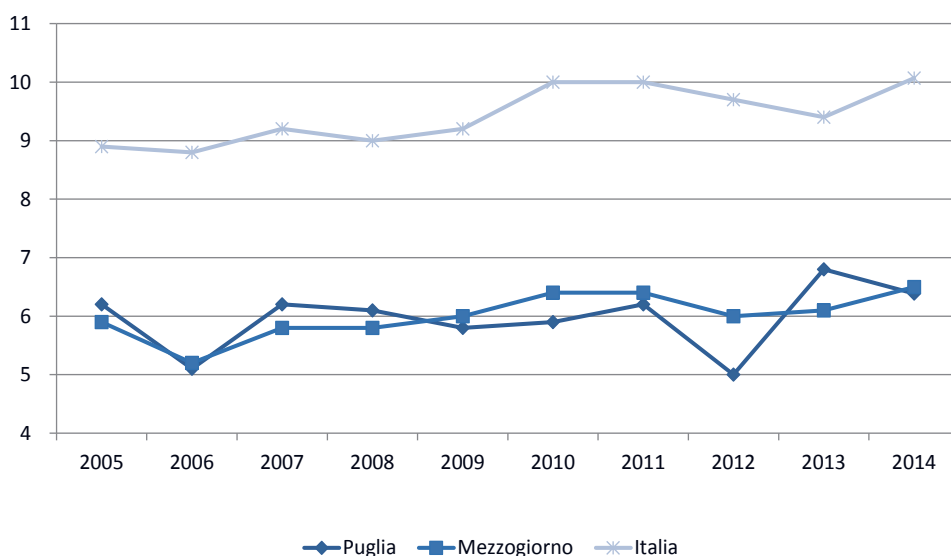
gli indici di *lavoro, reddito e relazioni sociali*. Rispetto alla ripartizione meridionale, la Puglia manifesta una condizione di vantaggio per l'indice relativo ad *Istruzione*.

Prima di entrare nel merito del modello ipotizzato appare adeguato ripercorrere brevemente l'analisi dei dodici indicatori BES selezionati; la lettura sconta sia una dimensione territoriale, in quanto fornisce un confronto tra Puglia, Mezzogiorno ed Italia, sia una dimensione temporale, dal momento che vengono osservate serie storiche relative all'ultimo decennio disponibile.

### *La dinamica delle relazioni sociali*

L'incidenza percentuale di over 14-enni impegnati in attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato mostra nel corso dell'ultimo decennio delle tendenze abbastanza costanti. Tuttavia, sebbene la Puglia sia praticamente in linea con la serie del Mezzogiorno (con quote intorno al 6% dell'universo), il divario rispetto al Nord del Paese non è trascurabile allorquando sono il doppio coloro - che in termini relativi - svolgono attività di volontariato e manifestano un impegno attivo nella vita sociale (con incidenze che oscillano intorno ad una media di 12,4 over14enni ogni 100 individui) (Fig. 3).

*Fig. 3 – Persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato per regione e ripartizione geografica - Anni 2005-2014 (valori percentuali).*



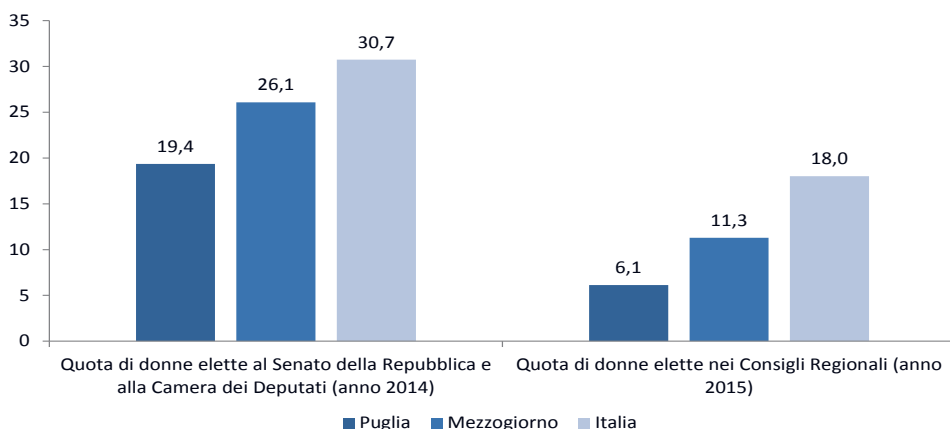
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

### *Il rapporto con la politica e le istituzioni*

Per quanto attiene la presenza femminile in posti apicali della vita politica, emergono per la Puglia talune criticità; per l'ultimo anno a disposizione (2014) si evidenzia che la quota di donne pugliesi presenti nel Parlamento italiano è del 19,4% a fronte di oltre

il 30% osservato a livello nazionale. Ancora maggiore è il divario se si comparano le quote femminili sul totale dei seggi afferenti il Consiglio regionale disponibili per il 2015: nelle regioni settentrionali, infatti, la presenza femminile copre oltre il 22% degli scranni; di contro in Puglia l'incidenza è del 6,1% (Fig. 4).

Fig. 4 – Quota di donne elette al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati e nei Consigli Regionali per regione e ripartizione geografica - Anno 2014 (valori percentuali)<sup>18</sup>.



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

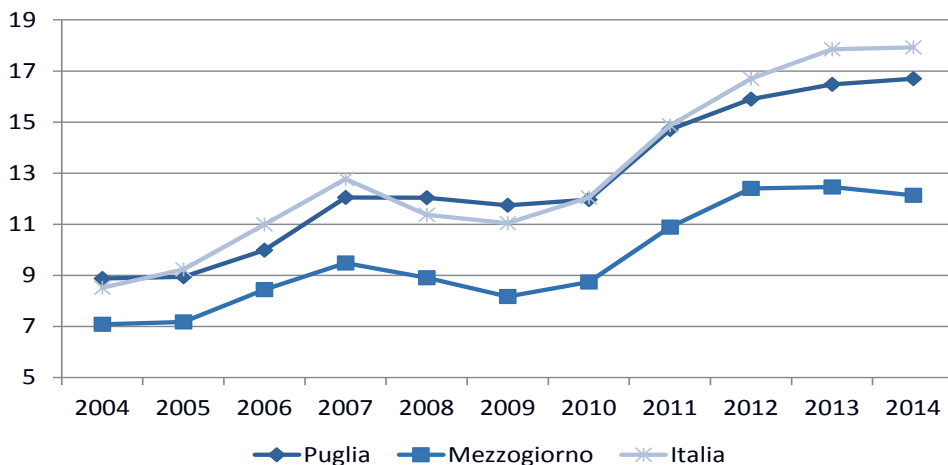
### Il livello di sicurezza

L'indicatore concernente il numero di furti in abitazione ogni 1.000 famiglie evidenzia una drammatica ascesa nel corso degli ultimi sei anni, durante i quali si registra un raddoppio del tasso di furti, in particolare nelle regioni settentrionali (+9,1 punti) rispetto a quanto osservato nei cinque anni precedenti (+3,6 punti). In Puglia, tra il 2004 e il 2008 si registrava un incremento complessivo di 3,2 punti, a fronte di una media nazionale pari a 2,9; tra il 2009 e il 2014 il valore regionale cresce di 5 punti, a fronte di una media nazionale pari a +6,9 punti. In termini di numeri indice, sebbene la Puglia e il Mezzogiorno (circa +56 punti percentuali per entrambe) seguano, tra il 2009 e il 2014, l'andamento tendenziale delle altre ripartizioni, riescono, comunque, a contenere l'incremento percentuale al di sotto del valore medio nazionale (+80 punti percentuali), che viene trainato dal consistente incremento (+95 punti percentuali) registrato nelle regioni del Nord (Fig. 5).

<sup>18</sup> Sono esclusi i senatori e i deputati eletti nelle circoscrizioni estero e i senatori a vita.



Fig. 5 – Tasso di furti in abitazione per regione e ripartizione geografica - Anni 2004-2014 (per 1.000 famiglie)<sup>19</sup>.



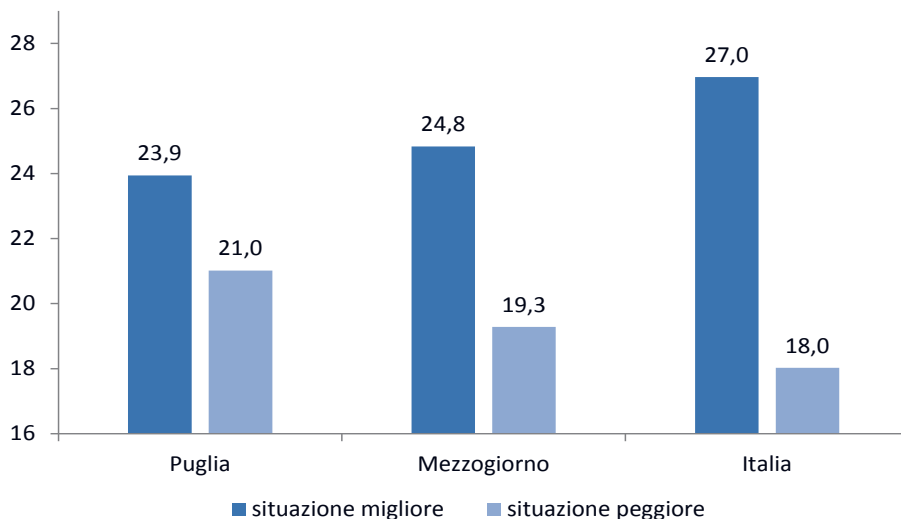
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

### Le aspettative per il futuro

Nell'ambito del tematismo concernente il benessere soggettivo, un indicatore particolarmente significativo è quello relativo alla percezione soggettiva di miglioramento/peggioramento della propria condizione di vita per il prossimo quinquennio. Gli ultimi dati a disposizione (2014) assegnano alla Puglia la quota più bassa per quanto attiene le prospettive di "crescita": circa il 24% degli over 14enni prevedono un proprio miglioramento a fronte di un 28,4% rilevato nelle regioni del Nord. Simmetrica è la situazione circa coloro che ipotizzano un peggioramento della propria situazione. Il 21% dei pugliesi prevede nei prossimi anni un peggioramento della propria situazione, quota ben superiore ai connazionali del Nord (17%) (Fig. 6).

<sup>19</sup> I dati SDI forniti dal Ministero dell'Interno sono integrati con la stima del sommerso effettuata dalla rilevazione Istat "Indagine sulla Sicurezza dei cittadini".

Fig. 6 – Persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione migliorerà/peggiorerà nei prossimi 5 anni per sesso, regione e ripartizione geografica - Anni 2012-2014 (valori percentuali).

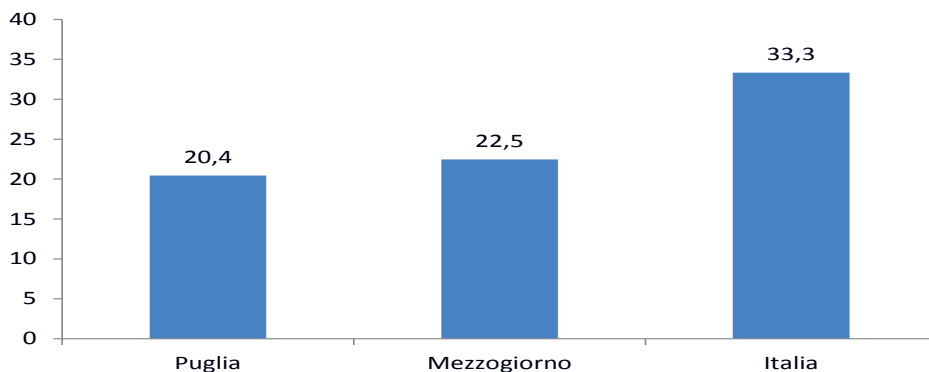


Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

#### Patrimonio culturale e paesaggio

Con riferimento al patrimonio culturale, la Puglia detiene 20,4 beni (archeologici, architettonici e museali) ogni 100 kmq, a fronte di una media nazionale pari a 33,3 e ad un valore ripartizionale di 22,5 unità. Il Centro, con le città di Roma e Firenze, presenta la dotazione maggiore con 47,6 beni ogni 100 kmq (Fig. 7).

Fig. 7 – Dotazione di risorse del patrimonio culturale: beni archeologici, architettonici e museali per regione e ripartizione geografica – Anno 2013 (valori per 100 kmq).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

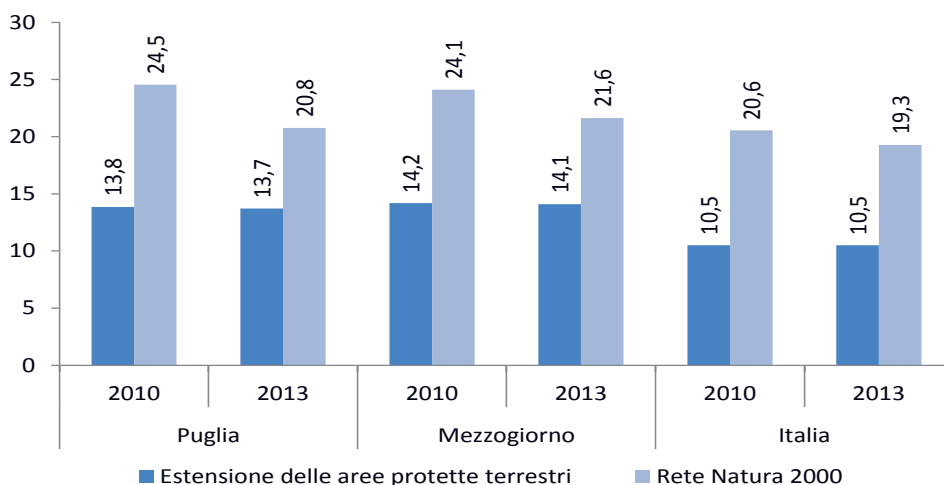


## Ambiente

In linea con il dato del Mezzogiorno, ma superiori rispetto a quanto osservato per le altre ripartizioni sono le percentuali relative all'estensione delle aree protette terrestri e delle aree di particolare interesse naturalistico comprese nella Rete Natura 2000. A livello regionale, infatti, secondo l'ultimo dato disponibile aggiornato al 2013, la quota di territorio tutelato ammonta rispettivamente al 13,7% per le aree protette terrestri e al 20,8% per la Rete Natura 2000, a fronte di una media meridionale del 14,1% e del 21,6% e di valori nazionali nell'ordine del 10% e del 19%. nettamente inferiori sono le quote del Centro e del Nord, in particolare per quanto riguarda l'estensione delle aree protette terrestri.

Ancora limitata è, al contrario, l'estensione delle aree marine protette regionali, che costituiscono il 7% del totale nazionale, pari a 203 kmq, dato che il Mezzogiorno, anche per la sua geografia, comprende il 75% delle stesse, per un'estensione complessiva di 2,2mila kmq. Le altre regioni meridionali tutelano il 68% delle aree marine protette nazionali (poco più di 2mila kmq) (Fig. 8).

Fig. 8 – Estensione delle aree protette terrestri (valori percentuali) e delle aree di particolare interesse naturalistico comprese nella rete Natura 2000<sup>20</sup> (in percentuale della superficie territoriale totale) per regione e ripartizione geografica - Anni 2010 e 2013.



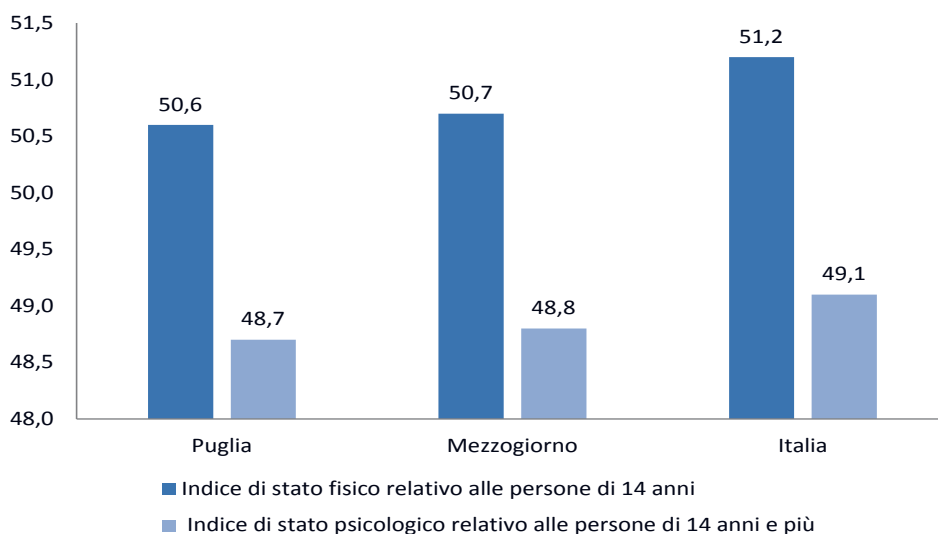
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

<sup>20</sup> L'estensione dei siti Natura 2000 per regione è stata calcolata escludendo le sovrapposizioni fra i Siti di Importanza Comunitaria/Zone Speciali di Conservazione (Sic/Zsc) e le Zone di Protezione Speciale (Zps). Sono escluse le superfici marine.

### Salute

In merito allo stato fisico e psicologico si ricorre ad un particolare indice che - costruito in maniera standardizzata - consente un agevole confronto territoriale. L'indice di stato fisico per gli over 14 anni assegna alla Puglia una quota in linea col Mezzogiorno (50,6), ma un punto sotto il livello delle regioni settentrionali. A livello di stato psicologico il differenziale territoriale è più contenuto: a fronte di una media nazionale di 49,1, il dato regionale è lievemente più basso (48,7) e quello del Nord Italia leggermente superiore (49,4) (Fig. 9).

Fig. 9 – Indice di stato fisico e Indice di stato psicologico relativo alle persone di 14 anni e più per regione e ripartizione geografica - Anni 2005 e 2013 (punteggi medi standardizzati).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

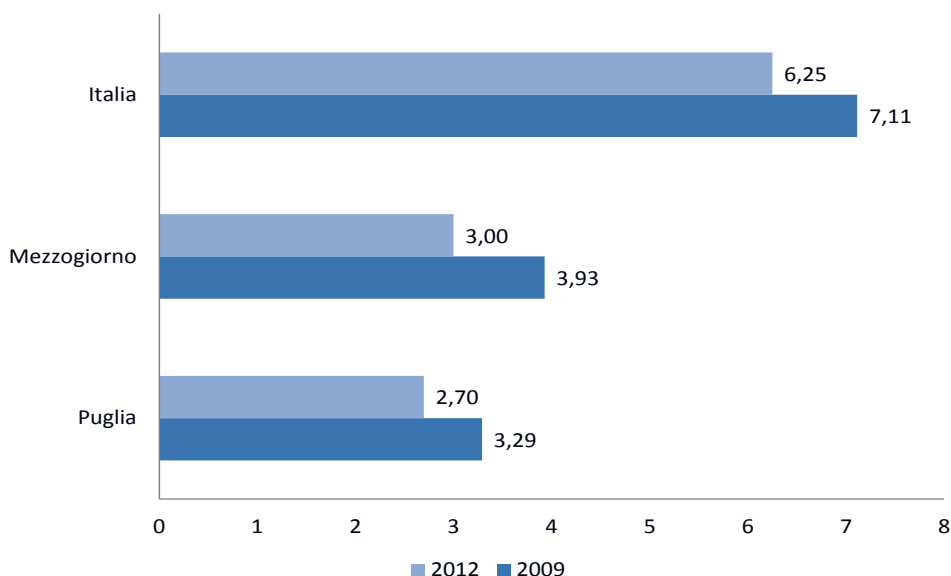
### Qualità dei servizi

Per quanto attiene la qualità dei servizi, nel 2012 la Puglia registra una dotazione di 2,7 posti letto in presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari ogni mille abitanti, a fronte di un dato medio delle regioni settentrionali pari a 9,3%. Nonostante la quota regionale sia anche inferiore alla media del Mezzogiorno, è da rilevare il fatto che, sebbene per tutti i territori osservati si registri un calo tra il 2009 ed il 2012, la Puglia è la realtà che evidenzia il decremento minore (-0,6 posti letto per 1.000 abitanti).

In merito ai bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia emerge un forte divario tra il Sud ed il Nord del Paese: a fronte di una quota percentuale sulla popolazione, che, nell'ultimo decennio, in Puglia, oscilla intorno al 4,7%, le regioni settentrionali evidenziano una incidenza media superiore al 17%, con livelli che nel Centro-Italia sfiorano il 19% (Fig. 10).



Fig. 10 – Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per regione e ripartizione geografica - Anni 2009 e 2012 (per 1.000 abitanti).



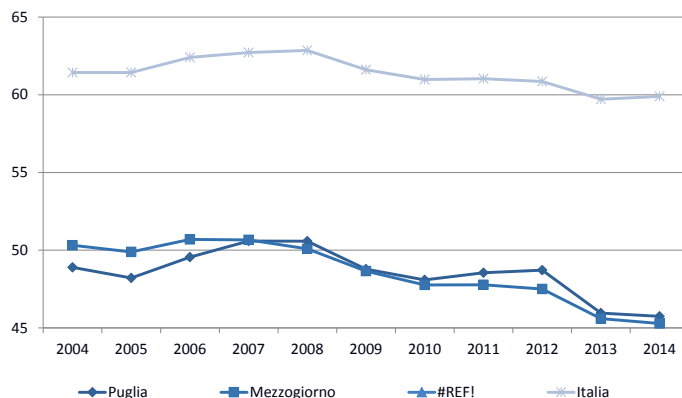
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

Circa il trattamento in Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) delle persone di 65 anni e più, si evincono trend in ascesa per tutti i territori in oggetto. La Puglia, tuttavia, evidenzia la serie più bassa: si passa da un'incidenza del 1,2% rilevata nel 2004 al 2,2% del 2012. È importante rilevare che, nel medesimo arco di tempo, a fronte di un guadagno di 1,8 punti registrato per il Nord del Paese, si osserva un maggiore incremento per il Mezzogiorno (+1,9 punti dall'1,5% al 3,4%).

### Il lavoro

Per quanto concerne il tema "lavoro", i dati concernenti il tasso di occupazione della popolazione tra 20 e 64 anni evidenziano un quadro particolarmente critico per il Mezzogiorno (e per la Puglia). In particolare, a partire dalla crisi economica, le regioni meridionali hanno visto ridurre il proprio tasso di occupazione di quasi 5 punti. Specificamente, la Puglia passa dal 50,6% al 45,7% e il Mezzogiorno flette dal 50,1% al 45,3%. Per altro verso, è interessante notare come nell'arco del decennio 2004-2014, a fronte di un Nord ed un Centro del Paese che vedono crescere lievemente la propria occupazione (rispettivamente +0,3 e 0,4%), l'Italia perda 1,5 punti, per effetto di un calo di 5 punti nel Mezzogiorno e di una flessione pari a -3,2% rilevata per la Puglia (Fig. 11).

Fig. 11 – Tasso di occupazione della popolazione in età 20-64 anni per regione e ripartizione geografica - Anni 2004-2014 (valori percentuali).

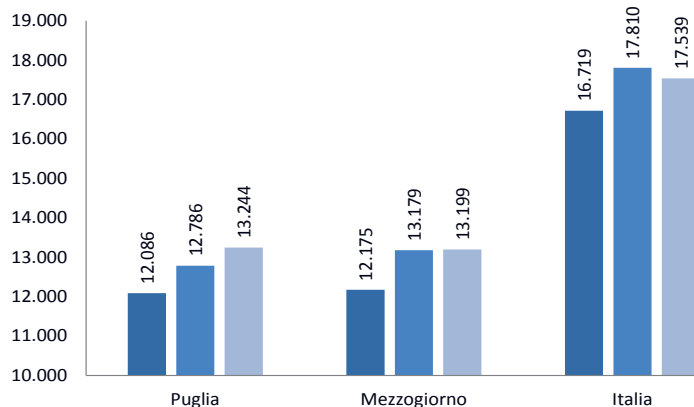


Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

### Il benessere economico

Il reddito medio disponibile pro capite, inteso come rapporto tra il reddito disponibile delle famiglie, inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro, e il numero totale di persone residenti (in euro), mostra segnali molto positivi per la Puglia. Infatti, rispetto al Mezzogiorno e al Centro-Nord del Paese, la regione evidenzia l'incremento più alto non solo nel periodo 2004-2014 (+9,6%), passando da 12.086 a 13.244 euro, ma anche nel periodo della crisi 2009-2014 (+458 euro pari a +3,6%). Il dato non è da sottovalutare, se confrontato con quelli rinvenienti dal resto d'Italia, allorché il Nord cresce, in dieci anni, del 3,4% e il Centro del 2%, a fronte di un calo rilevato nel quinquennio 2009-2014 (rispettivamente pari a -1,7% e -3,8%) (Fig. 12).

Fig. 12 – Reddito medio disponibile (pro capite) delle famiglie consumatrici – Anni 2004-2014 (valori assoluti in euro).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).



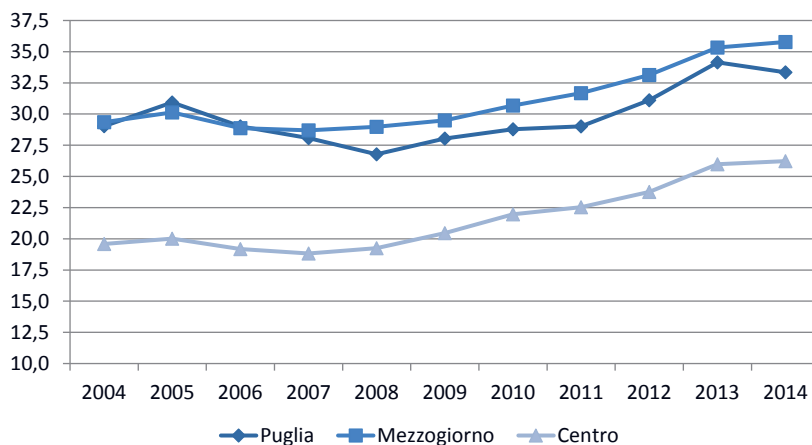


### L'istruzione

Particolarmente critica appare la dimensione del fenomeno Neet (“*Not in employment, education and training*”), ovvero dei 15-29enni che non lavorano, non studiano e non seguono percorsi di formazione. A fronte di un trend decrescente tra il 2004 e il 2008, che ha consentito alla Puglia di ridurre di 2,3 punti il fenomeno, a seguito della crisi economica, l'indicatore ha invertito il suo andamento, raggiungendo nel 2014 una quota del 33,4%, seconda solo all'omologo dato meridionale (35,8%) e nettamente superiore alla media nazionale (26,2%).

La crescita rilevata tra il 2008 e il 2014 a livello regionale (+6,6 punti) risulta, comunque, inferiore rispetto alla medesima variazione osservata nelle altre ripartizioni: si passa, infatti, da un incremento di 6,8 punti nel Mezzogiorno a +8,6 punti del Centro, con un valore intermedio, pari a +7 punti per Nord e l'Italia nel complesso (Fig. 13).

Fig. 13 – Persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano (Neet) per regione e ripartizione geografica - Anni 2004-2014 (valori percentuali).

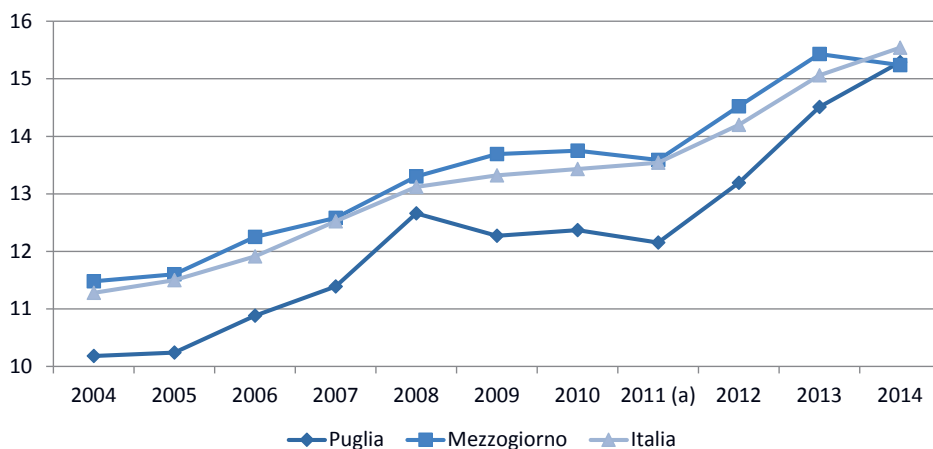


Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

### Ricerca & innovazione

Un processo di convergenza ha interessato gli occupati con istruzione universitaria in professioni scientifico-tecniche che, nel 2014, presentano valori percentuali prossimi alla media nazionale (15,5%) in tutte le ripartizioni territoriali considerate. I trend crescenti si sono interrotti tra il 2008 e il 2011, periodo nel quale si registra un andamento stazionario in tutte le ripartizioni, a seguito del quale i tassi di crescita sono tornati positivi. La Puglia, in particolare registra, tra il 2011 e il 2014, la crescita maggiore, pari a +3,1 punti, a fronte di +1,7 punti per il Mezzogiorno e +2,0 punti per il Paese nel complesso (Fig. 14).

Fig. 14 – Occupati con istruzione universitaria in professioni Scientifico-Tecnologiche per regione e ripartizione geografica - Anni 2004-2014 (per 100 occupati).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2015).

### 5. Integrazione degli indicatori BES nel ciclo della programmazione economica e finanziaria regionale

E' possibile riassumere schematicamente il ciclo di programmazione economica e finanziaria:

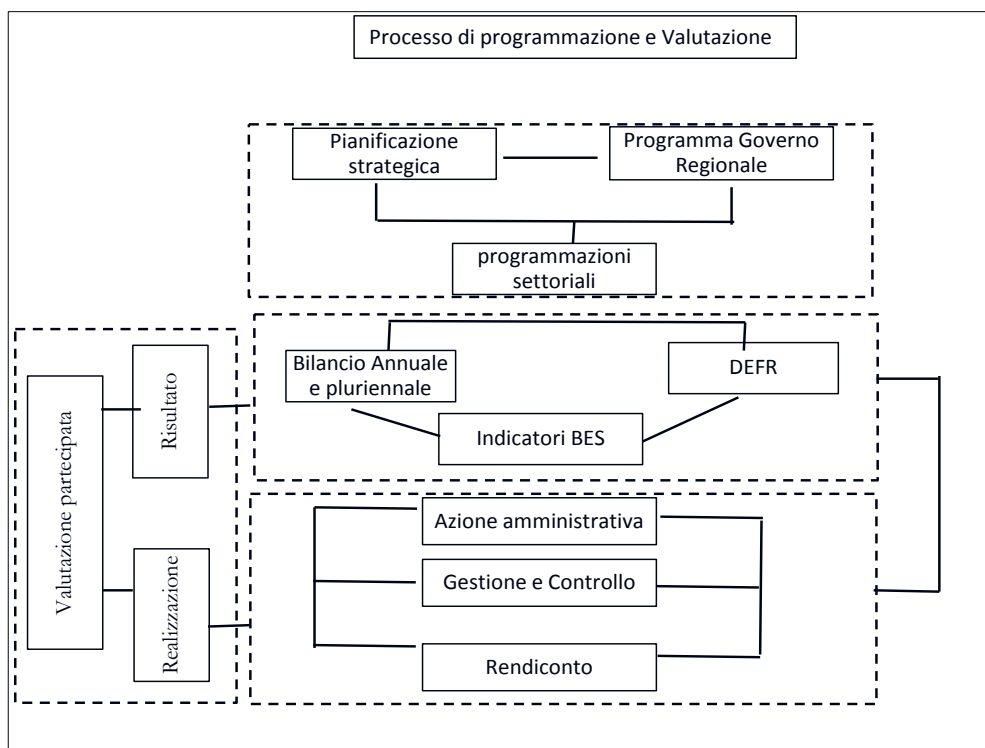
1. pianificazione strategica, che definisce la visione di medio lungo periodo dello sviluppo regionale (può essere sostitutiva dei piani di sviluppo pluriennali);
2. piani e programmi di natura settoriale, che attuano la *vision* strategica in obiettivi più definiti sotto il profilo delle azioni da attivare, dei tempi di attuazione ed una quantificazione delle risorse necessarie;
3. programmazione annuale e pluriennale che si basa su due documenti: il DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale) e il documento di bilancio annuale e pluriennale di previsione; questi definiscono, da un lato, gli obiettivi operativi programmatici annuali e per un triennio, dall'altro, le risorse finanziarie per sostenerne concretamente il perseguimento;
4. azione amministrativa delle politiche in attuazione degli obiettivi delineati nel DEFR e della relativa spesa;
5. controllo di gestione in relazione ai costi delle azioni che si implementano, all'andamento della spesa, al perseguimento dei risultati diretti dell'azione amministrativa;
6. resoconto e valutazione dei risultati raggiunti su base annuale e pluriennale;
7. valutazione strategica.

L'integrazione degli indicatori BES nel ciclo di programmazione si colloca all'interno del percorso dal punto 3 al punto 6. Nello schema si è inteso sintetizzare quattro grandi fasi del percorso di programmazione e valutazione con la relativa integrazione degli indicatori BES.



La prima fase riguarda la formulazione della *vision* strategica con il contributo di documenti concernenti la pianificazione strategica (quando esiste), il programma del Governo Regionale (definito all'inizio di ogni periodo della nuova amministrazione) e i programmi settoriali di natura pluriennale (che traducono in modo più operativo la visione strategica e il programma del Governo Regionale).

Fig. 15 – Schema sintetico del ciclo di programmazione.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016).

La seconda fase concerne la programmazione annuale e triennale e fa riferimento al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEF) e al Bilancio previsionale annuale e triennale regionale. In questo ambito si integrano gli indicatori BES, poiché devono essere associati alle azioni di policy.

La terza fase riguarda la vera e propria azione amministrativa, attraverso l'attuazione delle misure di intervento, le attività di gestione e controllo (non solamente di natura contabile), l'attività di rendiconto annuale (non solamente di natura contabile).

La quarta fase concerne gli aspetti di "valutazione partecipata" articolati in termini di realizzazione delle misure attuate (misurazione dell'avanzamento delle azioni – breve periodo) e di risultato (misurazione dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni sviluppate – medio periodo).

La valutazione inerente gli indicatori BES non riguarda quella strategica, di impatto e di natura controfattuale. La *valutazione strategica* fa riferimento ad un'analisi preventiva di impatto di un piano strategico (ad esempio: la valutazione strategica ambientale – VAS)

e consente di effettuare scelte condivise sulle migliori alternative possibili per lo sviluppo complessivo o di specifici ambiti di pianificazione. La *valutazione di impatto* ha una dimensione multidisciplinare e multidimensionale che organizza informazioni su diversi ambiti, settori, variabili che hanno effetti sul fenomeno oggetto di valutazione. Essa ha bisogno di un certo periodo minimo di tempo dalla conclusione delle azioni di policy per poter analizzare adeguatamente la maggior parte degli effetti prodotti sia direttamente che indirettamente. La *valutazione controfattuale* individua l'esistenza, la dimensione e la direzione di un nesso causale tra azione di policy ed effetti ottenuti su una specifica categoria di soggetti in comparazione con la condizione oggetto di analisi di una popolazione con caratteristiche omogenee a quella destinataria dell'azione ma che non ha ricevuto alcun intervento<sup>21</sup>. In questo caso si misura "l'effetto netto" dell'azione (al netto di altri fattori) al raggiungimento del risultato. L'effetto complessivo ottenuto non è ascrivibile come causa diretta dell'azione implementata. Possono avere influito sul risultato altri fattori, magari più rilevanti del contributo dell'azione di policy. Il campione di "controllo" per l'analisi dei risultati consente di "eliminare" il contributo degli altri fattori. Si differenzia dal monitoraggio che calcola non l'effetto netto ma solo la realizzazione ottenuta.

L'introduzione degli indicatori BES nel ciclo di programmazione unitaria regionale può costituire un utile strumento per: la definizione degli obiettivi di breve e medio periodo delle azioni operative; la valutazione partecipata attraverso l'analisi dei risultati dell'azione del governo regionale e il confronto partecipato su una base comune di conoscenza<sup>22</sup>. L'utilizzo degli indicatori BES a supporto della programmazione è il risultato di una complessa interazione tra decisione politica, confronto con i soggetti sociali ed economici e aspetti tecnici (fattibilità tecnica e coerenza con gli obiettivi individuati). Questo coinvolgimento è particolarmente importante nella fase 2 (per la selezione degli indicatori BES da impiegare nel processo di programmazione come misura delle azioni di policy) e nella fase 4 (per una valutazione partecipata attraverso l'analisi dei risultati ottenuti secondo la tempistica concordata nelle fase 2 e il confronto pubblico su una base comune di conoscenze). Infatti, l'impiego degli indicatori BES per la programmazione e il bilancio non è agevole e presenta diverse difficoltà: allineamento tra ciclo del bilancio e ciclo della produzione degli indicatori BES; caratteristiche degli stessi e l'utilizzabilità ai fini previsionali e, successivamente, di rendicontazione.

In proposito nell'audizione del Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica dell'ISTAT, alle Commissioni riunite del "Bilancio, Tesoro e Programmazione" della Camera dei Deputati e "Bilancio" del Senato della Repubblica, del 26 maggio 2016, nell'ambito dell'indagine conoscitiva finalizzata all'acquisizione di elementi di valutazione sul contenuto della nuova legge di bilancio<sup>23</sup>, venivano espresse alcune indicazioni di particolare rilevanza; nello specifico:

- l'introduzione degli indicatori BES con le relative previsioni nel periodo di riferimento dei documenti programmatici e di bilancio, è "*un'importante innovazione che potrebbe aprire un nuovo percorso per i rapporti tra politica economica e statistica ufficiale*";

<sup>21</sup> Cfr., A. Martini e M. Sisti "Valutare il successo delle politiche pubbliche", Il Mulino, 2009.

<sup>22</sup> Cfr. Serena Cesetti (2016)

<sup>23</sup> Monducci R. (2016) Audizione ISTAT per le Commissioni Riunite V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e V Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica, Roma, 26 maggio; Cfr. anche Speroni Donato "*Chi decide quali indicatori del benessere sono davvero importanti per la politica economica?*" Corriere della Sera del 5 giugno 2016



- per realizzare previsioni di natura programmatica, è necessario che le azioni di policy siano sufficientemente dettagliate nel DEFR (DEF a livello nazionale);
- l'utilizzo di un numero ristretto di indicatori BES per l'analisi previsionale in considerazione sia dei limiti attuali dei diversi modelli previsionali generalmente utilizzati, sia della difficoltà a coprire il triennio dei documenti di programmazione, prevedendo una fase di sperimentazione;
- il suggerimento finale e cioè quello di rendere operativo un sistema di indicatori adeguato per le finalità del DEFR, necessariamente più ristretto di quello attuale che confluisce nel rapporto annuale sul Benessere Equo e Sostenibile, con la possibilità di inserire anche qualche altro indicatore dell'Agenda 2030;
- la compatibilità della tempistica tra la disponibilità del set di indicatori ristretto ai fini previsionali e il ciclo della elaborazione e approvazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria regionale.

Come emerge da queste considerazioni, mentre vi è una lunga e consolidata esperienza sui modelli econometrici previsionali per le principali grandezze economiche relative al PIL e alle variabili connesse (valore aggiunto, export/import, inflazione, occupazione, ecc.), si è ai primi passi in termini di modelli previsionali per la misurazione del benessere capaci di connetterli con le azioni di policy in un rapporto causale. Si tratta del difficile passaggio dall'utilizzo di questi indicatori per analisi e ricerche, ad un impiego di natura previsionale in relazione alle azioni di policy. Indubbiamente, a livello regionale la situazione è ancora più complessa, rispetto a quella nazionale e internazionale, perché non tutti gli indicatori BES hanno una dimensione territoriale puntuale. Inoltre, quelli disponibili hanno una maggiore difficoltà ad essere prodotti compatibilmente con la tempistica del ciclo di programmazione economica e finanziaria regionale. E' evidente quanto sia necessario lo sviluppo di basi di dati a livello regionale orientati ad un set di indicatori BES, magari integrati con quelli di Agenda 2030.

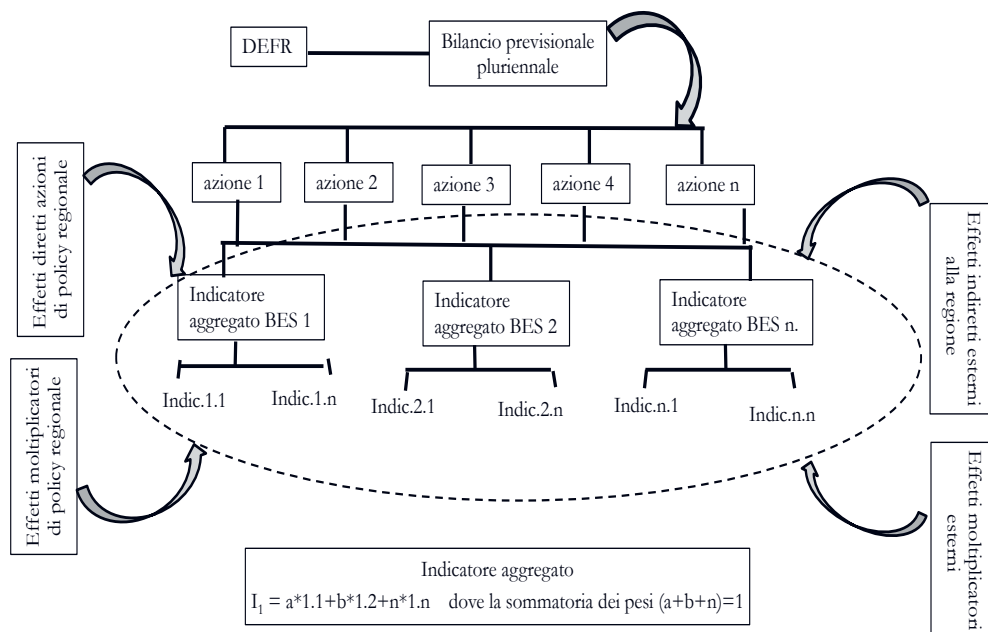
Alla luce di tutte queste considerazioni, l'esercizio che si presenta in queste pagine vuole essere un contributo preliminare all'analisi delle implicazioni che comporta l'adozione di un set di indicatori BES, sia pure ristretto, sulle opzioni programmatiche e di bilancio della Regione. In tal senso, nella figura 16 è stato rappresentato il percorso logico che unisce i principali documenti programmatici e di bilancio agli indicatori BES.

L'applicazione degli indicatori BES ai fini previsionali richiede necessariamente un certo livello di dettaglio sulle azioni di policy che dovrebbe corredare il DEFR. Il bilancio previsionale annuale e triennale dovrebbe associare alle azioni di policy le risorse finanziarie allocate per l'anno e per il triennio. Questi elementi costituiscono dei requisiti necessari al fine di poter individuare relazioni tra azioni di policy, risorse finanziarie e previsione dei risultati misurati attraverso il set di indicatori.

Il passaggio successivo è quello di individuare il set di indicatori BES più appropriato da associare alle azioni di policy. L'individuazione avviene sulla base di un confronto tra la politica, le diverse componenti della comunità regionale (sociale, economica, culturale) e gli "esperti" per gli aspetti di natura tecnica.

Nello schema viene evidenziato il percorso di aggregazione dell'insieme di indicatori BES adottati in indicatori sintetici al fine di poterli utilizzare per i tre scopi principali: la definizione degli obiettivi, di breve e medio periodo, delle azioni operative; l'analisi dei risultati dell'azione del governo regionale e il confronto partecipato su una base comune di conoscenza.

Fig. 16 – Indicatori BES e i documenti di bilancio.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016).

L'indicatore può modificarsi in relazione a:

- effetti di policy regionale, che possono essere diretti in risposta all'azione di policy e indiretti, attraverso i meccanismi moltiplicatori indotti;
- effetti esterni, derivanti dall'evoluzione delle condizioni e delle policy esterne alla Regione che possono essere diretti in risposta ad azioni di policy esterne e indiretti attraverso i meccanismi moltiplicatori indotti.

La direzione degli effetti complessivi dipende dall'interagire delle suddette componenti e dalla loro intensità. E' proprio dei modelli previsionali analizzare e stimare questi elementi.

Un ulteriore aspetto da considerare, che influisce sulla complessità del percorso di integrazione del set di indicatori BES nel ciclo di bilancio, concerne la capacità dell'azione di policy regionale di incidere sugli stessi rispetto ad almeno le seguenti variabili:

- effetto=diretto (dalle azioni di policy regionale) o indiretto (modificazione delle situazioni di contesto);
- natura dell'azione di policy=sostegno finanziario oppure di natura normativo-regolamentare;
- tempo=periodo ritenuto necessario per misurare i risultati attesi, dal breve periodo (entro l'anno) o di medio periodo (il triennio) in termini di operatività dell'azione programmatica e di bilancio;
- incidenza=capacità di influenza diretta delle azioni di policy rispetto a quelle esterne (nazionali o internazionali).



Tale modello è stato applicato agli indicatori selezionati, indicando un valore basso (X), un valore medio (XX) ed un valore elevato (XXX).

Pur limitando l'analisi ad alcuni indicatori, si può osservare la diversa capacità delle azioni di policy regionale di influenzarne la variazione, poiché per alcuni le relazioni interne sono più robuste rispetto a quelle esterne; mentre per altri le relazioni esterne sono nettamente preponderanti rispetto alle condizioni interne alle regione.

Si prenda il caso della *Sicurezza*, l'indicatore utilizzato concerne i "Furti nelle abitazioni". Sono poche le azioni che possono essere attivate e promosse a livello regionale che hanno una probabilità di incidere in modo diretto sulla riduzione del reato. Molto dipende dalle politiche nazionali ed internazionali in materia di sicurezza.

Tab. 3 – Relazione degli indicatori BES selezionati con le azioni di policy regionale.

| Capitolo<br>BES        | Indicatore  | Influenza |           | Natura<br>dell'azione  |               | Periodo<br>effetti attesi |       | Incidenza |
|------------------------|---|-----------|-----------|------------------------|---------------|---------------------------|-------|-----------|
|                        |   | Diretta   | Indiretta | Risorse<br>Finanziarie | Regolamentare | Breve                     | Medio |           |
| Salute                 | Stato fisico e stato psicologico relativo alle persone di 14 anni e più                                 | X         | XX        | XXX                    |               |                           | XX    | XX        |
| Istruzione             | Persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano   | XXX       | X         | XXX                    | X             | X                         | XX    | XX        |
| Lavoro                 | Tasso di occupazione della popolazione in età 20-64 anni  | X         | XX        | XX                     | X             | X                         | XX    | X         |
| Benessere economico    | Reddito medio disponibile (pro capite)  | X         | XX        | XX                     |               | X                         | XX    | X         |
| Relazioni sociali      | Persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita                        |           | XX        |                        | XX            |                           | XX    | X         |
| Politica e Istituzioni | Quota di donne elette   | XX        |           |                        | X             |                           |       | X         |
| Sicurezza              | Furti in abitazione   |           | XX        |                        |               |                           | X     | X         |
| Benessere soggettivo   | Persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione migliorerà/peggiorerà nei prossimi 5 anni |           | X         | X                      |               | X                         | X     | X         |
| Paesaggio              | Risorse del patrimonio culturale  | XXX       |           | XXX                    | XX            | XX                        | XXX   | XXX       |
| Ambiente               | Aree protette   | XXX       |           | XXX                    |               | XX                        | XXX   | XXX       |
| Ricerca & innovazione  | – Occupati con istruzione universitaria in professioni Scientifico-Tecnologiche                         | XXX       | X         | XXX                    | XX            | X                         | XX    | XX        |
| Qualità dei servizi    | Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari                               | XXX       |           | XXX                    | XXX           | XX                        | XXX   | XXX       |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016).

Per quanto riguarda la natura dell'azioni di policy, questa può riguardare un impegno finanziario oppure la predisposizione di un'azione di tipo normativo-regolamentare o una combinazione delle due condizioni.

Si prenda il caso dell'*Istruzione*, l'indicatore utilizzato concerne le "Persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano", i cosiddetti NEET. Le azioni di policy regionale hanno una elevata dimensione finanziaria per il sostegno di misure tese alla riduzione dei NEET (si pensi agli incentivi monetari previsti in diverse azioni del programma Garanzia Giovani, alle risorse destinate nei diversi programmi regionali per favorire la formazione e l'occupazione giovanile). Sono importanti anche le azioni di natura normativa e regolamentare (si pensi all'organizzazione e funzionalità dei servizi per l'impiego pubblico; all'integrazione di diverse tipologie di servizi pubblico-privato per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani; alla promozione dell'apprendistato finalizzato alle qualifiche professionali, all'alternanza scuola-lavoro, all'organizzazione e al funzionamento degli ITS, al diritto allo studio, ecc.).

Le azioni di policy possono avere tempi diversi per raggiungere gli obiettivi quantitativi attesi. Le azioni possono essere disegnate per raggiungere obiettivi:

- nel breve periodo (da concludersi nel primo anno di operatività della programma), dettate da esigenze di contrasto del ciclo economico e sociale negativo (funzione anticiclica),
- oppure nel medio periodo (da concludersi nel triennio di operatività del programma), con l'obiettivo di modificare in maniera strutturale la dinamica in atto fino al momento di adozione e implementazione dell'azione di policy regionale.

Si prenda il caso della *Qualità dei servizi*, l'indicatore utilizzato concerne "Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari". Se l'azione di policy è riferita allo sviluppo della dotazione infrastrutturale dei posti letto (offerta), allora i tempi per i risultati attesi sono di medio periodo, in considerazione della tempistica necessaria per le opere infrastrutturali. Se l'azione di policy è riferita alla capacità di utilizzare i posti letto disponibili (domanda) allora i tempi per i risultati attesi possono essere anche di breve periodo (entro l'anno di operatività del programma).

Infine, si prenda il caso del *Paesaggio*, l'indicatore utilizzato riguarda le "Risorse del patrimonio culturale", ovvero, i beni storici, artistici e culturali regionali. L'azione di policy regionale ha capacità di incidenza elevata anche rispetto alle condizioni e alle policy esterne. Infatti, opzioni programmatiche regionali ritenute prioritarie in questo campo possono orientare risorse finanziarie, azioni amministrative e management sia interne che esterne, di una certa consistenza.

## 6. Una ipotesi di simulazione

Il ragionamento appena proposto, se da un lato introduce aspetti di ulteriore complessità, dall'altro consente di meglio esplicitare gli obiettivi di politica economica regionale in relazione al benessere dei cittadini pugliesi. L'individuazione degli obiettivi e la possibilità di misurazione possono migliorare forme di partecipazione attiva pubblica, sia nella fase di impostazione dei documenti di programmazione che nella fase di confronto pubblico sui risultati attesi e perseguiti secondo la tempistica assunta.

Una ipotesi, sia pure semplificata, consente di evidenziare la necessità di:





- individuare e selezionare gli indicatori alternativi al PIL funzionali per la programmazione economica e finanziaria; si tratta di un percorso che spetta anzitutto alla decisione politica e poi agli aspetti che coinvolgono le diverse tecniche;
- disporre e poter popolare i database di supporto, nella forma di *Open Source*;
- predisporre modelli previsionali;
- definire le azioni di policy sufficientemente dettagliate, distinti tra obiettivi di breve (un anno) e di medio periodo (un triennio), in base all'attuale formulazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria;
- supportare gli obiettivi con le decisioni di spesa conseguenti;
- affinare il processo di controllo di gestione non solo rispetto agli aspetti contabili ma anche rispetto al perseguimento degli obiettivi fissati attraverso gli indicatori;
- rendicontare in merito ai risultati perseguiti in relazione agli indicatori fissati.

Si supponga che la strategia di programmazione condivisa sia quella di innalzare la partecipazione nel mercato del lavoro dei giovani e che sia individuato di comune accordo l'obiettivo di policy di medio periodo (triennio): ridurre la quota di giovani tra 15 e 29 anni che non studiano, non sono in formazione e non sono occupati (NEET)<sup>24</sup>. In Puglia nel 2015 tale valore è pari al 33,1%, mentre in valore assoluto è pari a 231.926 giovani NEET. Se l'obiettivo di policy fosse quello di ridurre la quota dei NEET dal 33,1% del 2015 al 30% nel 2018, ciò implicherebbe una riduzione di circa 22.000 giovani nel periodo considerato come effetto diretto dell'azione di policy. Questo obiettivo può essere ottenuto in diversi modi che si traducono in azioni più dettagliate di policy.

*1<sup>a</sup> ipotesi.* Si può supporre che il 50% dei giovani in età 15-19 anni (11.000 Neet) partecipino ad azioni formative superiori a sei mesi e l'altro 50% tra 20 e 29 anni (11.000 Neet) sia oggetto di politiche di sostegno diretto dell'occupazione.

In questo caso si dovrebbero adottare:

- due azioni di policy: una per le attività formative, articolata a sua volta in azioni di dettaglio (contrasto all'abbandono scolastico, potenziamento della formazione negli istituti professionali, apprendistato per le qualifiche professionali, potenziamento formativo, ecc.) e la seconda per il sostegno all'occupazione giovanile (politiche attive del lavoro, incentivi all'occupazione, sostegno all'autoimpiego, ecc.);
- due poste di bilancio adeguate per supportare le azioni di policy.

I risultati numerici sono evidenziati nella tabella 4 e nella figura 17.

<sup>24</sup> Questo è il target principale, ad esempio, del Programma Garanzia Giovani.

Tab. 4 – 1ª ipotesi. Possibili effetti di un obiettivo di policy con due indicatori BES.

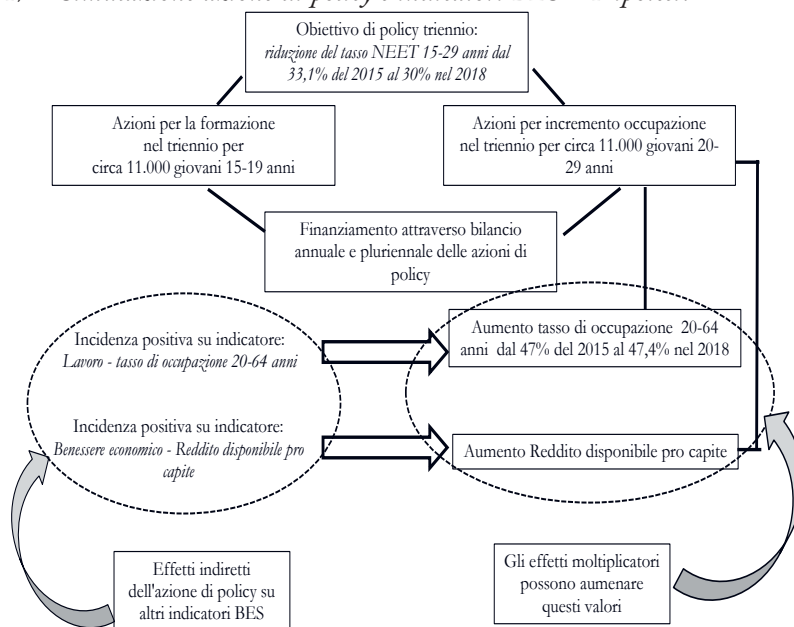
| Indicatori                               | 2015      | Obiettivo policy<br>medio periodo | 2018                 |                        |
|--|-----------|-----------------------------------|----------------------|------------------------|
|  |           |                                   | Risultato<br>diretto | Risultato<br>indiretto |
| Tasso occupazione 20-64 (%)              | 47,0      |                                   |                      | 47,4                   |
| Tasso NEET 15-29 (%)                     | 33,1      | <b>30,0</b>                       |                      |                        |
| Occupati 20-64 (valori assoluti)         | 1.151.537 |                                   |                      | 1.162.466              |
| NEET (valori assoluti)                   | 231.296   | <b>209.439</b>                    | 21.857               |                        |
| Formazione 15-19 anni (valore assoluti)  |           | <b>50,0</b>                       | 10.928               |                        |
| Occupazione 20-29 anni (valore assoluti) |           | <b>50,0</b>                       | 10.928               |                        |

Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2016).

Circa 11.000 giovani rientrano nei percorsi formativi non di breve durata e circa 11.000 giovani seguono le azioni di politiche attive del lavoro e incentivi diretti per un incremento dell'occupazione giovanile sia alle dipendenze che autonoma.

Un effetto diretto di quest'ultima azione di policy è quello di influenzare un secondo indicatore BES – *Lavoro* - attraverso l'aumento dell'occupazione dei giovani 20-29 di circa 11.000 occupati in più; questi andrebbero ad influenzare il tasso di occupazione 20-64 anni di 0,4 punti percentuali. Un effetto indiretto, invece, influenza un terzo indicatore BES – *Benessere economico*, attraverso l'incremento di reddito pro-capite dei nuovi occupati.

Fig. 17 – Simulazione azione di policy e indicatori BES – 1ª ipotesi.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016).



*2<sup>a</sup> ipotesi.* Si può supporre che il 100% dei giovani Neet in età 15-19 anni partecipino ad azioni formative superiori a sei mesi.

In questo caso si dovrebbe adottare:

- un'azione di policy per le attività formative, articolata a sua volta in azioni di dettaglio (contrasto all'abbandono scolastico, potenziamento della formazione negli istituti professionali, apprendistato per le qualifiche professionali, potenziamento formativo, ecc.);
- una posta di bilancio adeguata per supportare l'azione di policy.

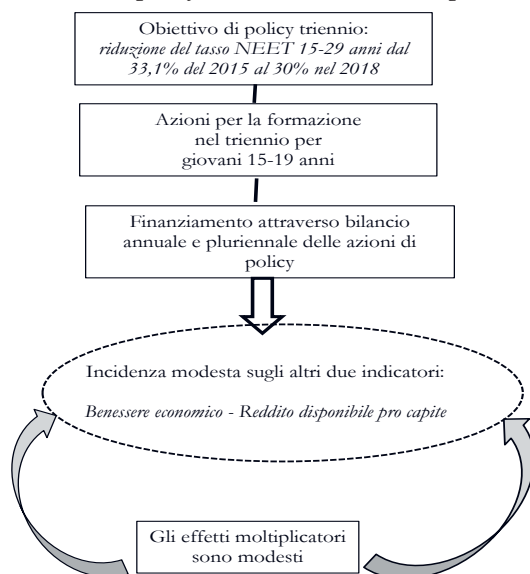
I risultati numerici sono evidenziati nella tabella 5 e nella figura 18.

Tab. 5 – *2<sup>a</sup> ipotesi. Possibili effetti di un obiettivo di policy con due indicatori BES.*

| Indicatori                               | 2015      | Obiettivo policy<br>medio periodo | 2018                 |                        |
|--|-----------|-----------------------------------|----------------------|------------------------|
|  |           |                                   | Risultato<br>diretto | Risultato<br>indiretto |
| Tasso occupazione 20-64 (%)              | 47,0      |                                   |                      | 47,0                   |
| Tasso NEET 15-29 (%)                     | 33,1      | <b>30,0</b>                       |                      |                        |
| Occupati 20-64 (valori assoluti)         | 1.151.537 |                                   |                      | 1.151.537              |
| NEET (valori assoluti)                   | 231.296   | <b>209.439</b>                    | 21.857               |                        |
| Formazione 15-19 anni (valori assoluti)  |           | <b>100,0</b>                      | 21.857               |                        |
| Occupazione 20-29 anni (valori assoluti) |           | <b>0,0</b>                        | -                    |                        |

Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 18 – *Simulazione azione di policy e indicatori BES – 2<sup>a</sup> ipotesi.*



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016).

Circa 22.000 giovani tra i 15 e i 19 anni rientrano nei percorsi formativi non di breve durata.

Un effetto indiretto di questa azione di policy è quello di influenzare con valori modesti altri due indicatori BES – *Lavoro* e *Benessere economico*, soprattutto attraverso i meccanismi moltiplicatori.

Naturalmente, questa simulazione non tiene conto di diverse situazioni che possono contrastare i risultati descritti: riduzione di occupazione in qualche altra classe di età nello stesso periodo, processo di sostituzione nella classe giovanile tra i giovani formati e incentivati con quelli già occupati ma con un contratto di natura temporaneo, e così via. Ma può succedere anche che a fronte di una riduzione di occupazione in una classe di età si abbia un aumento in qualche altra con un effetto netto complessivamente positivo dei nuovi giovani occupati. E' possibile anche che una quota di giovani possano passare dalla fase della formazione alla fase in cui trovano un'occupazione nel periodo considerato, immaginando un primo anno di formazione e gli altri due di politica attiva del lavoro.

Il modello ha evidenziato anche *come* venga influenzato un terzo indicatore BES – *Benessere economico* – attraverso l'aumento del reddito disponibile pro capite. Infatti, un aumento dell'occupazione comporta un aumento addizionale in termini di retribuzione personale, quindi, reddito disponibile e capacità di spesa (con chiari effetti sui consumi).

Infine, l'esercizio ha preso in considerazione principalmente gli effetti diretti, mentre non ha tenuto conto dei cosiddetti "moltiplicatori", che accompagnano ogni azione di policy. La loro dimensione e direzione in termini di causalità sono definiti proprio dai modelli previsionali, che devono essere predisposti e verificati.

Gli indicatori di realizzazione (annuale) e quelli di risultato (BES) ottenuti sono oggetto di un confronto e una valutazione rispetto a quelli attesi e indicati nei documenti di programmazione unitaria. Si tratta di un confronto importante per analizzare le cause degli eventuali scostamenti: ad esempio l'implementazione dell'azione di policy è risultata non adeguata all'obiettivo esplicitato, e così via.

Lo schema semplificato della simulazione ha consentito comunque di evidenziare quanto siano rilevanti le "avvertenze" avanzate dal Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica dell'ISTAT circa:

- l'innovatività del percorso per integrare indicatori di benessere nel ciclo della programmazione economica e finanziaria;
- la necessità di avviare un percorso che, sia pure complesso, può dare un concreto contributo per passare dall'utilizzo degli indicatori BES e/o di Agenda 2030 come congegni di analisi all'impiego di strumenti a supporto della politica economica.

A livello regionale i due aspetti sottolineati assumono ancor più rilevanza per quanto sin qui argomentato, ma la complessità e le difficoltà non possono costituire ostacoli insormontabili all'avvio di un potenziale virtuoso percorso sperimentale.

## 7. Conclusioni

Negli ultimi anni si è andata intensificando e approfondendo la discussione in merito all'utilizzo di misure relative ad un *equo benessere economico e sociale* come strumenti di politica economica e non solo di analisi, al fine di offrire una nuova opportunità per integrare i principali indicatori economici (soprattutto il PIL).



Diverse esperienze sono maturate a livello nazionale nella predisposizione di 130 indicatori per il Benessere Equo e Solidale (BES), così come recentemente si sono definiti 230 indicatori dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per uno sviluppo globale e sostenibile, coerente con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 sul cambiamento climatico (COP21).

In questo percorso è intervenuta l'importante novità inserita nella recente legge di riforma del bilancio dello Stato che ha stabilito l'utilizzo di indicatori BES per l'accompagnamento dei documenti programmatici economici e finanziari del Governo (Documento di Economia e Finanza – DEF e le note di aggiornamento). La selezione del set di indicatori è demandata ad uno specifico Comitato composto da soggetti della politica e soggetti con elevate competenze tecniche. Infatti, la loro individuazione risponde anzitutto ad una *vision politica*, valutandone le compatibilità scientifiche e tecniche di applicabilità.

In considerazione della complessità della materia, il presente contributo ha cercato di avviare una prima riflessione sulle implicazioni dell'utilizzo degli indicatori BES nel percorso di programmazione economico-finanziaria e di bilancio a livello regionale.

L'utilizzo di questi indicatori può essere importante per la definizione degli obiettivi di breve e medio periodo delle azioni operative, l'analisi dei risultati dell'azione del governo regionale e il confronto partecipato su una base comune di conoscenza.

Sulla base di alcuni criteri, si sono selezionati 12 indicatori del set che compongono il sistema BES. Si sono delineati i problemi, la complessità e le difficoltà di applicazione. Si sono analizzate le condizioni minime necessarie per poter avviare il percorso sperimentale di integrazione di un set di indicatori BES nel ciclo della programmazione economica e finanziaria regionale. E' stata predisposta una simulazione semplificata dell'utilizzo degli indicatori BES per le scelte di programmazione unitaria regionale.

In definitiva, in coerenza con quanto indicato a livello nazionale, si potrebbe avviare anche in ambito regionale un percorso sperimentale, innovativo, per utilizzare un set di indicatori BES (integrati con alcuni individuati negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030) nel ciclo di programmazione economica e finanziaria.

**Fonti e sitografia**

[www.beyond-gdp.eu](http://www.beyond-gdp.eu)

<http://www.istat.it>

- Cesetti S. (2016), sessione - Spazio Confronti – Indicatori per la programmazione e valutazione;
- CMEPSP (2009) Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress;
- CNEL – ISTAT (2012) “*La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile*”;
- COMMISSIONE EUROPEA, (2009) *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo,) 433 definitivo, Bruxelles;
- COMMISSIONE EUROPEA, (2010) *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles;
- Dominutti G. (2016), sessione – Prospettive dei sistemi statistici – La statistica integrata nel ciclo della pianificazione regionale;
- ISFOL (2013) “Il bilancio di genere della Regione Puglia: la sperimentazione di una buona prassi”, *I libri del Fondo Sociale*, n. 195;
- ISTAT (2015), *Rapporto BES 2015: il benessere equo e sostenibile in Italia*;
- Nussbaum M. C., (2012) *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del PIL*, Il Mulino, Bologna;
- Lentini A., Serati M., (2016), sessione – Spazio Confronti - *Supportare la programmazione dello Sviluppo territoriale: 100% Lombardia*;
- Martini A. e Sisti M. (2009) “Valutare il successo delle politiche pubbliche”, Il Mulino, Bologna;
- Monducci R. (2016) Audizione ISTAT per le Commissioni Riunite V Commissione “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei Deputati e V Commissione “Bilancio” del Senato della Repubblica, Roma, 26 maggio;
- Sen A., (2000) *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano;
- Speroni D. (2016) *Chi decide quali indicatori del benessere sono davvero importanti per la politica economica?* Corriere della Sera del 5 giugno.



## 11.

# Come cambia il mercato del lavoro in Puglia

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Occupazione e professioni: aspetti generali; 3. Occupazione per settori di attività; 4. Occupazione per posizione professionale; 5. La dinamica delle professioni nel periodo 2012-2015; 6. Occupati al loro primo lavoro nel biennio 2014-2015; 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Molte ricerche negli ultimi anni stanno evidenziando come la dura e lunga crisi economica, finanziaria e occupazionale internazionale produca profondi cambiamenti nella ricomposizione dei processi produttivi tra i diversi settori, nella dinamica di lungo periodo del mercato del lavoro e nello sviluppo delle competenze professionali e tecniche richieste dalle imprese a causa di due importanti fattori: l'innovazione tecnologica e la globalizzazione dell'economia. Questi due fattori producono effetti contrastanti sull'evoluzione del mercato del lavoro e dei fabbisogni professionali. L'innovazione tecnologica richiede sempre più lavoro qualificato a crescente contenuto di conoscenza. La globalizzazione, attraverso la riorganizzazione internazionale del lavoro, può spingere verso un abbassamento dei contenuti professionali richiesti. In questo modo si viene a determinare sul mercato del lavoro un effetto di "polarizzazione"<sup>1</sup>.

Questi processi sono visibili e documentabili per il mercato del lavoro nazionale e regionale. Infatti, le condizioni di competitività del sistema produttivo regionale, con il contributo dell'economia della conoscenza come paradigma delle nuove vie dello sviluppo, si confrontano con l'evoluzione di servizi e attività a basso contenuto di qualificazione. Questi due fenomeni stanno cambiando la dinamica occupazionale delle professioni e la domanda di lavoro all'interno delle imprese e del sistema economico regionale.

Anche in un periodo di contrazione dell'occupazione complessiva ci sono importanti "movimenti" all'interno del mercato del lavoro che riguardano le professioni, i conte-

---

<sup>1</sup> Michael Chui, James Manyika, and Mehdi Miremadi (2016) *Where machines could replace humans—and where they can't (yet)*, *McKinsey Quarterly*, 16 July; WEF (2016) "The Future of Jobs", January; Melanie Arntz, Terry Gregory, Ulrich Zierahn (2016) *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A comparative analysis*, *OECD Social, Employment and Migration, Working Papers* No. 189; Frey, Carl Benedikt, Osborne, Michael A. (2013) *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?*, *Oxford University Programme on the Impacts of Future Technology*, September 17; EUROFUND (2013) "Employment polarization and job quality in the crisis", Eurofund, Dublin.





nuti delle competenze, le età, l'essere uomo o donna. Tali "movimenti" evidenziano scenari di evoluzione da prendere con molta attenzione, perché hanno un impatto sulla definizione delle policy regionali e nazionali: rafforzare le dinamiche positive di medio e lungo periodo; contrastare quelle non sostenibili e non accettabili (per i loro effetti negativi) sul mercato del lavoro con opportune azioni di accompagnamento di breve periodo.

Il contributo si pone l'obiettivo di rilevare questi cambiamenti attraverso l'analisi di due ambiti:

- a. dinamica delle professioni nel mercato del lavoro, distinguendo tra professioni nell'occupazione indipendente e quelle nell'occupazione dipendente, con un'analisi sufficientemente disaggregata;
- b. contenuto di lavoro qualificato dipendente occupato e autonomo nelle imprese nel periodo dell'ultima grande crisi economica e occupazionale.

Il periodo analizzato è tra il 2008 e il 2015, anni caratterizzati da profonde trasformazioni nel mercato del lavoro e anche nelle professioni. Pur in questa situazione di particolare difficoltà ci sono stati movimenti importanti con riferimento alle diverse professioni coinvolte: alcune hanno avuto robusti incrementi in termini di occupazione, altre hanno subito significative contrazioni. Per quanto riguarda le professioni, nel 2011 è entrata ufficialmente in vigore la nuova Classificazione delle professioni (CP2011)<sup>2</sup>, che ha portato diverse innovazioni rispetto alla precedente. Tutte le professioni esistenti sul mercato del lavoro vengono ricondotte all'interno di un più limitato numero di raggruppamenti professionali al fine di poter condurre analisi, informare, scambiare dati comparabili a livello nazionale e internazionale. L'aggregazione delle professioni all'interno di un medesimo raggruppamento si basa sul concetto di competenza, nella sua duplice dimensione del livello e del campo delle competenze richieste per l'esercizio della professione.

In base al criterio della competenza, il sistema classificatorio è articolato su 5 livelli di aggregazione gerarchici:

1. primo livello, di massima sintesi, composto da 9 grandi gruppi professionali;
2. secondo livello, comprensivo di 37 gruppi professionali;
3. terzo livello, con 129 classi professionali;
4. quarto livello, formato da 511 categorie;
5. quinto e ultimo livello della classificazione, con 800 unità professionali, dentro cui sono riconducibili le professioni esistenti nel mercato del lavoro.

Mentre si rimanda al volume citato per gli approfondimenti tecnici, di seguito si indicano alcuni dei principali cambiamenti rispetto alle precedenti classificazioni professionali:

- forte disaggregazione intervenuta nei raggruppamenti professionali, con un aumento dei livelli di classificazione;

---

<sup>2</sup> ISTAT (2013) La classificazione delle professioni, Roma.

- maggiore attenzione alle funzioni svolte e non più all'attività economica e alla dimensione dell'impresa di appartenenza;
- modificazioni nelle specializzazioni introdotte a seguito dei progressi tecnologici e dell'automazione dei processi produttivi sia nell'industria che nei servizi.

Sotto il profilo metodologico, l'analisi di più lungo periodo è stata condotta facendo riferimento al primo livello di classificazione delle professioni (con 9 raggruppamenti professionali) in modo tale da ridurre al minimo eventuali disomogeneità nei dati tra i diversi periodi. Invece, l'analisi più dettagliata dei cambiamenti occupazionali in relazione alle professioni è stata condotta a partire dal 2012. In questo caso si è fatto riferimento al terzo livello di raggruppamento (con 129 classi professionali). In tal modo si è nelle condizioni di avere un confronto con dati omogenei e livelli di classificazione delle professioni sufficientemente dettagliati tra il 2012 e il 2015 (ultimo disponibile).

## **2. Occupazione e professioni: aspetti generali**

Il periodo tra il 2008 e il 2015 ha visto una forte riduzione dell'occupazione regionale pari a circa 107.000 occupati, nonostante una leggera ripresa nel 2015<sup>3</sup>. La riduzione dell'occupazione è da attribuire per la maggior parte alla componente maschile che ha fatto rilevare una contrazione di circa 105.000 occupati a fronte di appena 2.000 occupate<sup>4</sup>.

Tuttavia, la riduzione dell'occupazione complessiva è il risultato di diversi andamenti positivi e negativi in relazione alle professioni coinvolte e alle componenti maschile e femminile. Considerando le 9 tipologie professionali classificate al primo livello si può evidenziare anzitutto come circa il 52% dell'occupazione è concentrata in tre ambiti professionali, nell'ordine: professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi; artigiani, operai specializzati e agricoltori; professioni non qualificate. Questa distribuzione è diversa tra la componente maschile (maggiore presenza della seconda tipologia professionale) e quella femminile (maggiore quota percentuale della prima tipologia professionale).

---

<sup>3</sup> E' da osservare che nel 2015 l'occupazione ha avuto un andamento positivo in Puglia pari a circa 28.000 occupati. Cfr. R.V. Santandrea (2016) "L'occupazione in Puglia tra decontribuzione e *Jobs Act* nel 2015", *Nota tecnica n.24-2016*.

<sup>4</sup> Nel 2015 dei 28.000 occupati in più, 15.000 hanno riguardato l'occupazione maschile e 13.000 quella femminile.



Tab. 1 – Puglia: Occupazione per professioni e sesso – Anno 2015 (valori assoluti in migliaia e variazione assoluta in migliaia rispetto al 2008).

| Qualità occupazione |            | Professioni al primo livello di classificazione                                     | Valori Assoluti (.000) 2015 |            |              | Variazione assoluta (.000) 2008-2015 |           |             |
|---------------------|------------|---|-----------------------------|------------|--------------|--------------------------------------|-----------|-------------|
|                     |            |   | Maschio                     | Femmina    | Totale       | Maschio                              | Femmina   | Totale      |
| Colletti Bianchi    | High skill | Legislatori, dirigenti, e imprenditori  | 20                          | 8          | 28           | -26                                  | -7        | -33         |
|                     |            | Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione               | 73                          | 82         | 155          | -6                                   | 26        | 20          |
|                     |            | Professioni tecniche  | 96                          | 59         | 155          | -16                                  | -42       | -58         |
|                     | Low skill  | Impiegati   | 55                          | 60         | 115          | -2                                   | 9         | 7           |
|                     |            | Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi                    | 144                         | 116        | 260          | 21                                   | 21        | 42          |
| Colletti Blu        | High skill | Artigiani, operai specializzati, agricoltori  | 159                         | 19         | 179          | -60                                  | -8        | -68         |
|                     |            | Conduttori di impianti, operai semi qualificati addetti a macchinari fissi e mobili | 71                          | 9          | 80           | -21                                  | -1        | -23         |
|                     | Low skill  | Professioni non qualificate   | 106                         | 61         | 167          | 5                                    | 2         | 6           |
|                     |            | Forze armate  | 34                          | 0          | 34           | 0                                    | -2        | -2          |
|                     |            | <b>Totale</b>   | <b>757</b>                  | <b>414</b> | <b>1.171</b> | <b>-105</b>                          | <b>-2</b> | <b>-107</b> |

Elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL. Per la classificazione in termini di qualità dell'occupazione cfr. EUROFUND (2011).

Sotto il profilo dinamico, su nove classi professionali, quattro mostrano un aumento dell'occupazione per circa 76.000 occupati, di cui 18.000 per la componente maschile e 58.000 per la componente femminile. Le altre professioni hanno subito una contrazione di circa 183.000 occupati, di cui 123.000 per la componente maschile e 60.000 per la componente femminile.

Per quanto riguarda le professioni con dinamica positiva, le prime due rilevano un incremento di 62.000 occupati (circa l'82% dell'aumento complessivo): professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi e professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione. Vi è un contributo diverso tra la componente maschile (che aumenta nella prima ma diminuisce nella seconda) e quella femminile (che aumenta soprattutto nelle professioni scientifiche e di elevata specializzazione).

Per quanto riguarda le professioni con dinamica negativa, le prime due rilevano un decremento di 127.000 occupati (circa il 70% della contrazione complessiva): artigiani, operai specializzati e agricoltori; professioni tecniche. In questo caso vi è un contributo molto differente tra la componente maschile (con una forte contrazione per le profes-

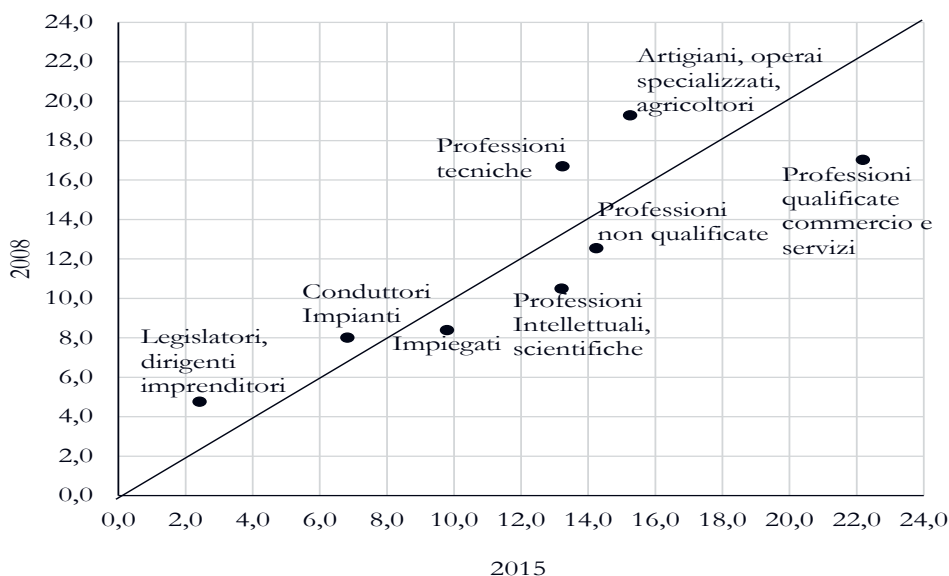
ni: artigiani, operai specializzati e agricoltori) e quella femminile (con una forte contrazione per le professioni tecniche).

Pertanto, dinamiche dell'occupazione per professioni e per sesso risultano molto articolate e diversificate, ciò sta a testimoniare la notevole mobilità all'interno del mercato del lavoro, a fronte di una "percezione" di maggiore "staticità". In particolare cresce l'occupazione con bassa qualità (*skill*) sia tra i "colletti bianchi" sia tra i "colletti blu" e per le due componenti maschile e femminile.

Se prendiamo l'anno iniziale (2008) e quello finale (2015) del periodo analizzato e consideriamo la distribuzione percentuale dell'occupazione per professioni per ciascun anno è possibile osservare come si è modificata la struttura nel corso degli ultimi 7-8 anni.

Per analizzare questo aspetto si è costruito un grafico (Fig. 1) in cui sul lato delle ordinate è stata posta la distribuzione percentuale dell'occupazione tra le professioni (è stata esclusa quella delle forze armate) per l'anno 2008, mentre sull'asse delle ascisse è riportata la distribuzione percentuale delle professioni per il 2015. La linea continua divide in parti uguali il grafico: le professioni a sinistra della linea riducono la quota percentuale tra il 2008 e il 2015, quelli a destra aumentano la propria quota percentuale.

Fig. 1 – Puglia: distribuzione % dell'occupazione per professioni nel 2008 e nel 2015.

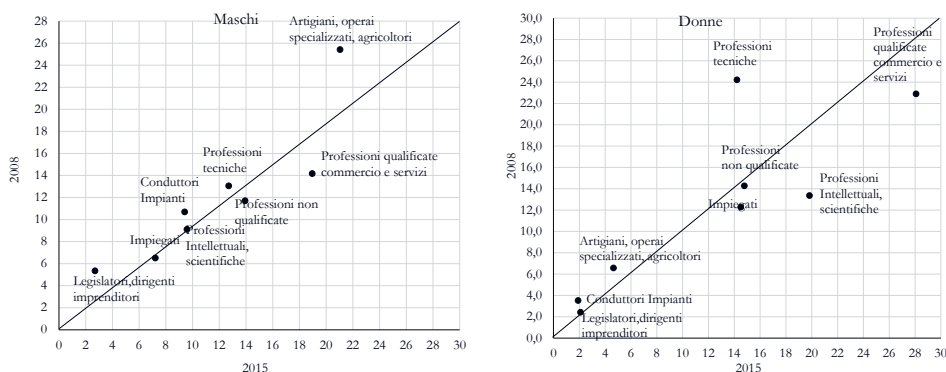


Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Come era da attendersi, la quota percentuale aumenta per quattro professioni mentre diminuisce per altre quattro. Tra quelle che aumentano, il maggior incremento ha riguardato le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, con 5,2 punti percentuali in più; seguono le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, con 2,7 punti percentuali in più.



Fig. 2 – Puglia: distribuzione % dell'occupazione per professioni e sesso nel 2008 e nel 2015.



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Anche questa modifica nella distribuzione dell'occupazione complessiva per professione è il risultato di andamenti molto differenti se si scorrono le due componenti maschile e femminile. Infatti, i cambiamenti nella distribuzione caratterizza maggiormente le donne rispetto ai maschi. In particolare per le prime si osserva un notevole incremento della quota per le professioni scientifiche e di elevata specializzazione (+6,5 punti percentuali) e per le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (+5,2 punti percentuali). Per i maschi si rileva un incremento significativo della quota per le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (+4,8 punti percentuali), molto intenso per le professioni non qualificate (+2,2 punti percentuali).

Pertanto, nell'arco temporale considerato vi è stato un importante cambiamento nella distribuzione dell'occupazione per professioni tra le due componenti maschile e femminile.

### 3. Occupazione per settore di attività

I cambiamenti hanno riguardato anche la distribuzione dell'occupazione tra i diversi settori produttivi. Anzitutto, l'occupazione nei servizi rappresenta circa il 71% del totale nel 2015 (circa l'85% del totale per le donne), con un incremento di 5 punti percentuali rispetto al 2008 (+ 3 punti percentuali per le donne), a fronte di una riduzione delle quote di occupazione nelle costruzioni e nell'industria in senso stretto.

Disaggregando l'occupazione complessiva per 11 settori produttivi, si può osservare come quattro rappresentino più della metà (57,4%) del totale degli occupati nel 2015: commercio, istruzione-sanità-altri servizi sociali, industria in senso stretto; attività immobiliari, servizi alle imprese e altre attività.

Sotto il profilo dinamico vi sono settori in cui aumenta, anche in modo significativo, l'occupazione e settori in cui diminuisce, anche drasticamente. Nel primo caso cresce l'occupazione nei settori maggiormente connessi con il turismo (+38,6% nel settore alberghi e ristorazione), nei trasporti e nelle comunicazioni, nei servizi alle imprese e nei servizi alle famiglie e alle persone.

Tab. 2 – Puglia: Occupazione per settori e sesso – Anno 2015 (valori assoluti in migliaia e variazioni percentuali rispetto al 2008).

| Settori di attività   | 2015    |         |        | Variazione %<br>2008-2015 |         |        |
|---|---------|---------|--------|---------------------------|---------|--------|
|   | Maschio | Femmina | Totale | Maschio                   | Femmina | Totale |
| Agricoltura   | 62      | 27      | 89     | -14,6                     | -20,4   | -16,4  |
| Industria in senso stretto                                  | 136     | 31      | 168    | -17,2                     | -14,4   | -16,7  |
| Costruzioni   | 78      | 2       | 80     | -35,5                     | -45,1   | -35,8  |
| Commercio   | 123     | 68      | 190    | -14,6                     | -4,0    | -11,1  |
| Alberghi e ristorazione                                     | 47      | 29      | 76     | 55,8                      | 17,5    | 38,6   |
| Trasporti, comunicazioni                                    | 50      | 11      | 61     | 6,8                       | 49,4    | 12,4   |
| Finanza e Assicurazioni                                     | 16      | 6       | 22     | -18,6                     | -48,4   | -29,5  |
| Attività immobiliari, servizi alle imprese e altre attività | 79      | 54      | 133    | 5,4                       | 19,3    | 10,7   |
| Amministrazione Pubblica                                    | 73      | 20      | 93     | -15,9                     | -14,3   | -15,6  |
| Istruzione, Sanità, Altre servizi sociali                   | 63      | 119     | 181    | -7,0                      | -3,7    | -4,9   |
| Altri servizi collettivi e personali                        | 31      | 48      | 78     | -11,7                     | 30,9    | 10,2   |
| Totale  | 757     | 414     | 1.171  | -12,2                     | -0,6    | -8,4   |

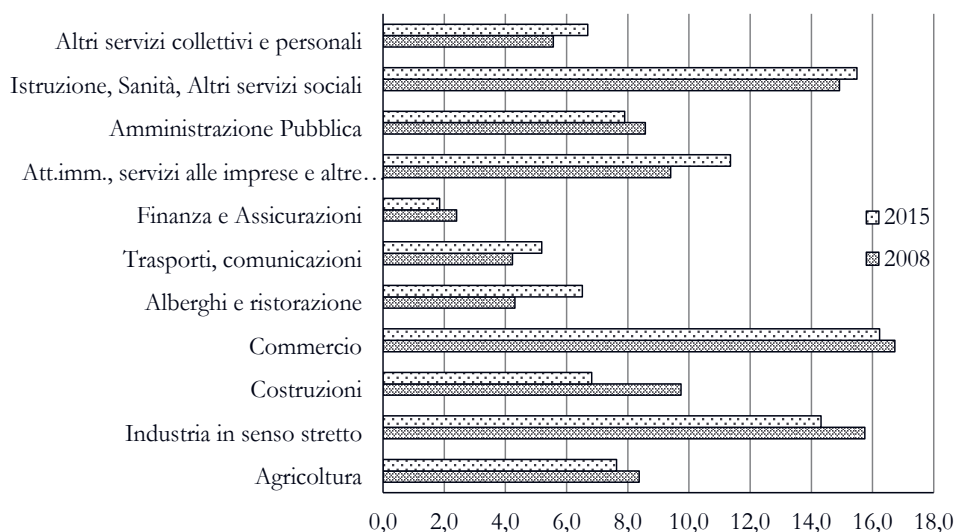
Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Significative contrazioni dell'occupazione si rilevano, invece, nel settore delle costruzioni (-35,8%) e nei servizi finanziari e assicurativi; si riduce l'occupazione anche nella pubblica amministrazione (-15,6%). Questa dinamica assume connotazioni diverse tra le due componenti maschile e femminile. Infatti, per la componente maschile si osserva un incremento significativo dell'occupazione nel settore degli alberghi e ristorazione, mentre una forte contrazione si verifica nel settore delle costruzioni.

Per la componente femminile, si osserva un incremento significativo nel settore dei trasporti e comunicazioni (+49,4%), da attribuire soprattutto alle imprese che operano nelle attività di comunicazione e negli altri servizi collettivi e personali (+30,9%).



Fig. 3 – Puglia: distribuzione dell'occupazione per settori di attività – Anni 2008 e 2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

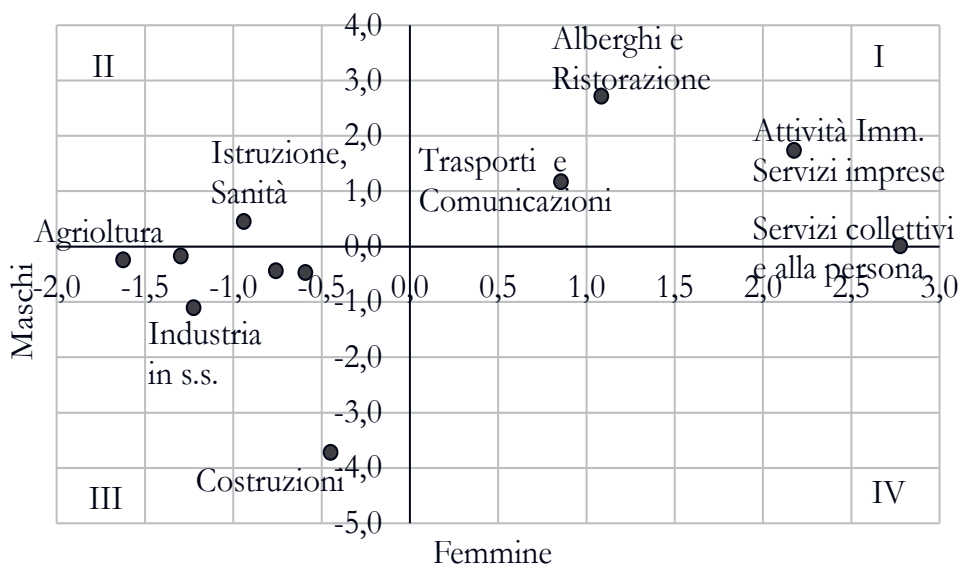
Considerando la distribuzione percentuale dell'occupazione per settori produttivi nel 2008 e nel 2015 si possono osservare i cambiamenti dei loro "pesi" nel sistema economico regionale. I settori che aumentano di "peso" sono cinque e fra questi, in particolare, sono da sottolineare i servizi alberghieri e di ristorazione (che aumentano di 2,2 punti percentuali); i servizi alle imprese e le altre attività di servizio (+2 punti percentuali). Altri due crescono di un punto percentuale (trasporti e comunicazioni e servizi collettivi e personali). Aumenta di poco anche il settore dell'istruzione, sanità e altri servizi sociali (+0,6 punti percentuali) ma solo perché vede contrarre l'occupazione in misura minore rispetto al dato medio regionale.

I cambiamenti nella distribuzione dell'occupazione settoriale assumono un diverso impatto a secondo della componente maschile o femminile. Nella Fig. 4 è riportata la variazione in termini di punti percentuali della distribuzione dell'occupazione settoriale tra il 2008 e il 2015 per gli uomini e le donne occupate.

I settori nel I° quadrante aumentano nel 2015 rispetto al 2008 sia per le donne che per gli uomini (i servizi collettivi e alla persona aumentano solo per le donne, ma sono stazionari per gli uomini).

Nel II° quadrante il settore dell'istruzione, sanità e altri servizi sociali aumenta come "quota percentuale" per le donne ma diminuisce per gli uomini.

Fig. 4 – Puglia: Variazione della distribuzione dell'occupazione per settori di attività e sesso, 2015-2008 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Nel III quadrante diminuisce la “quota percentuale” sia per le donne che per gli uomini di 6 settori tra i quali sono da menzionare: l’industria delle costruzioni e l’industria in senso stretto. Il settore finanziario e assicurativo diminuisce poco per gli uomini ma in modo significativo per le donne (-1,3 punti percentuali).

Pertanto nel periodo considerato si rileva una ricollocazione dell’occupazione tra i settori produttivi con un diverso impatto tra le due componenti maschile e femminile.

La ricollocazione dell’occupazione tra settori riguarda anche le qualifiche per titolo di studio. Anzitutto è da osservare come nel 2015 la quota di occupati laureati è pari al 17,7% del totale, contro il 41,5% dei diplomanti occupati e del 40,8% degli occupati con un titolo inferiore o senza alcun titolo di studio.

Gli occupati laureati si concentrano sostanzialmente in due settori: istruzione, sanità e altri servizi sociali; servizi alle imprese e altri servizi con 137.000 occupati, pari al 66% del totale. I diplomati si concentrano in quattro settori: commercio, industria in s.s., istruzione, sanità e altri servizi sociali, pubblica amministrazione, con 286.000 occupati, pari al 59% del totale. Gli occupati che arrivano alla licenza media o sono addirittura senza titolo di studio, si concentrano in quattro settori: commercio, industria in s.s., agricoltura e costruzioni, con 306.000 unità, pari al 64% del totale.





Tab. 3 – Puglia: occupazione per settori e titolo di studio – Anno 2015 (valori assoluti in migliaia e variazioni percentuali rispetto al 2008).

| Settori di attività   | Valori assoluti 2015 (.000) |         |        |        | Variazione % 2015-2008 |         |        |        |
|---|-----------------------------|---------|--------|--------|------------------------|---------|--------|--------|
|   | Fino licenza media          | Diploma | Laurea | Totale | Fino licenza media     | Diploma | Laurea | Totale |
| Agricoltura   | 71                          | 18      | 1      | 89     | -21,5                  | 14,5    | -38,8  | -16,4  |
| Industria in senso stretto                                  | 88                          | 69      | 11     | 168    | -20,3                  | -11,1   | -19,9  | -16,7  |
| Costruzioni   | 57                          | 21      | 1      | 80     | -42,0                  | -8,1    | -51,3  | -35,8  |
| Commercio   | 91                          | 87      | 13     | 190    | -12,7                  | -9,9    | -8,0   | -11,1  |
| Alberghi e ristorazione                                     | 38                          | 36      | 3      | 76     | 29,5                   | 44,0    | 130,8  | 38,6   |
| Trasporti, comunicazioni                                    | 22                          | 32      | 7      | 61     | -8,8                   | 19,0    | 106,1  | 12,4   |
| Finanza e Assicurazioni                                     | 1                           | 12      | 8      | 22     | -61,3                  | -31,5   | -19,2  | -29,5  |
| Attività immobiliari, servizi alle imprese e altre attività | 34                          | 50      | 49     | 133    | 20,0                   | 1,2     | 15,6   | 10,7   |
| Amministrazione Pubblica                                    | 13                          | 62      | 17     | 93     | -57,8                  | -2,2    | 15,7   | -15,6  |
| Istruzione, Sanità, Altri servizi sociali                   | 25                          | 68      | 88     | 181    | 1,2                    | -6,5    | -5,2   | -4,9   |
| Altri servizi collettivi e personali                        | 40                          | 30      | 8      | 78     | -3,0                   | 22,7    | 54,7   | 10,2   |
| Totale  | 478                         | 486     | 207    | 1.171  | -17,9                  | -1,6    | 2,5    | -8,4   |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Sotto il profilo dinamico, tra il 2008 e il 2015 si rileva un incremento dell'occupazione solo per i laureati, a fronte di una significativa contrazione degli occupati con licenza media o senza titolo di studio. Tuttavia, si possono distinguere due fasi, la prima tra il 2008 e il 2011 in cui decrescono gli occupati che hanno conseguito la laurea e quelli che non superano la licenza media, mentre aumentano gli occupati con diploma. Segue una seconda fase, a partire dal 2012, in cui crescono in modo significativo solo gli occupati con una laurea, mentre diminuiscono gli occupati con un titolo di studio inferiore.

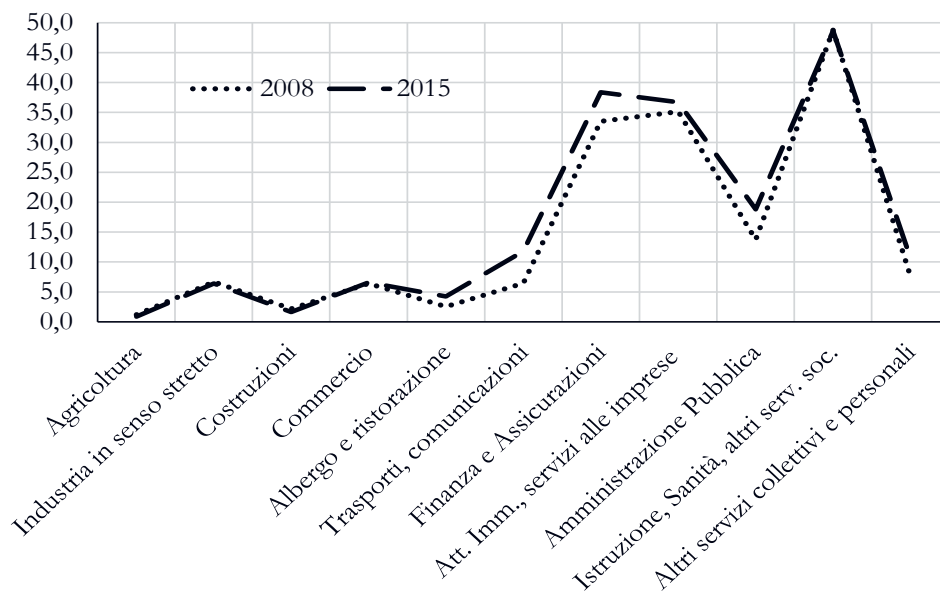
A livello settoriale, gli occupati con la laurea raddoppiano nei settori degli alberghi e ristorazione e nei trasporti e comunicazioni; aumentano in modo significativo nel settore dei servizi collettivi e alla persona, mentre crescono intorno al 15-16% nell'amministrazione pubblica e nei servizi alle imprese e altri servizi.

I diplomati crescono in quattro settori e in modo significativo in quello degli alberghi e ristorazione e dei servizi collettivi e alla persona.

Gli occupati che non superano il titolo di licenza media crescono in tre settori, ma in modo significativo in quello degli alberghi e ristorazione e dei servizi collettivi e alla persona.

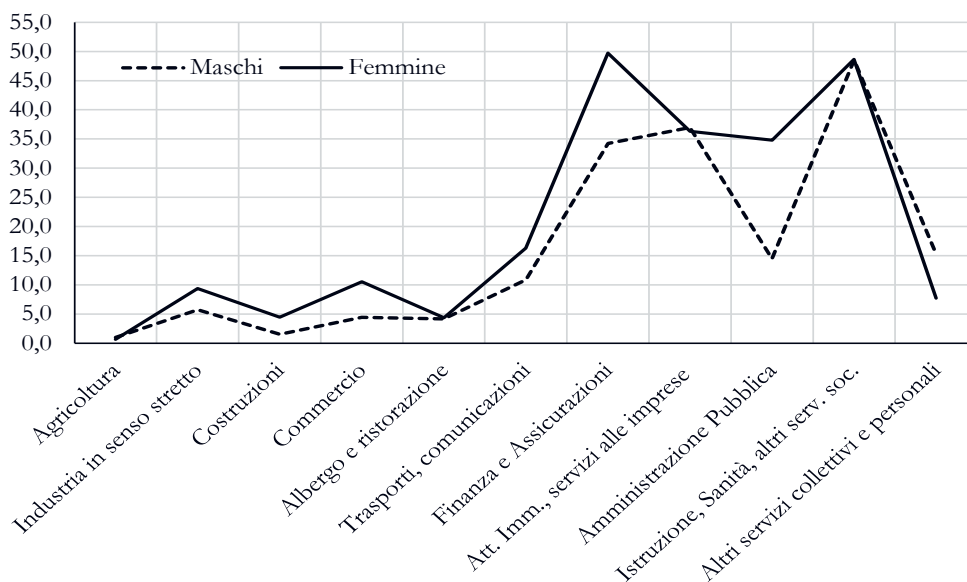
Tre sono i settori che hanno una quota di occupati laureati superiori al 30%: istruzione sanità e servizi sociali, con poco meno del 50% del totale del settore; servizi finanziari e assicurativi con il 38,4% sul totale settoriale e i servizi alle imprese con il 36,7% del totale settoriale.

Fig. 5 – Puglia: quota di occupati con la laurea per settore di attività – Anni 2008 e 2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Fig. 6 – Puglia: quota di occupati con la laurea per settore di attività e sesso - Anno 2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).



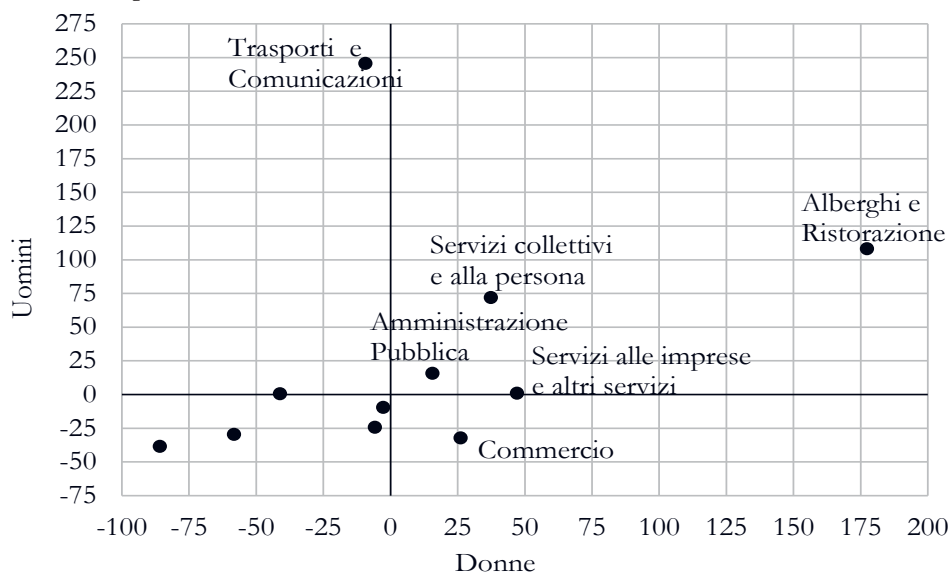
La pubblica amministrazione rileva solo il 18,8% degli occupati laureati sul totale settoriale, gli altri settori hanno quote che oscillano tra il 12% (trasporti e comunicazioni) e l'1% (agricoltura). Una disaggregazione degli occupati laureati per settore e componente maschile e femminile evidenzia differenze importanti nella distribuzione. Mentre le donne laureate occupate sono il 25% del totale delle occupate, gli uomini laureati occupati sono il 13,6% del totale degli occupati maschi, con un differenza in favore delle donne di oltre 12 punti percentuali.

Le donne laureate occupate superano il 30% di quota dell'occupazione totale settoriale in quattro settori: servizi finanziari e assicurativi (49,7%); istruzione sanità e altri servizi sociali (48,6%); servizi alle imprese (36,3%) e amministrazione pubblica (34,8%). E' da sottolineare come le donne hanno una quota quasi doppia di occupate laureate sul totale nell'industria rispetto alla quota dei maschi occupati laureati (9,4% per le donne contro il 5,7% dei maschi).

I maschi laureati occupati superano il 30% di quota dell'occupazione totale settoriale in tre settori: istruzione, sanità e altri servizi sociali (48,5%); servizi alle imprese (36,3%), servizi finanziari e assicurativi (34,2%).

Sotto il profilo dinamico la variazione dell'occupazione con il titolo di laurea a livello settoriale ha interessato in modo molto differenziato gli uomini e le donne.

Fig. 7 – Puglia: variazione dell'occupazione con titolo di laurea per sesso tra il 2008 e il 2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Le donne occupate con titolo di laurea sono cresciute, tra il 2008 e il 2015, in cinque settori, rispetto ai quattro dei maschi. La maggiori differenze, in favore delle donne, si possono riscontrare nei servizi alle imprese e altri servizi, negli alberghi e ristorazione, nel commercio. Le maggiori differenze in favore dei maschi sono riscontrabili nei servizi di trasporto e comunicazione, servizi collettivi e alla persona.

Pertanto nel periodo considerato si rileva anche una ricollocazione dell'occupazione qualificata tra i settori produttivi con un diverso impatto tra le due componenti maschili e femminile.

#### 4. Occupazione per qualifica professionale

I cambiamenti hanno riguardato anche le qualifiche professionali. Queste sono contenute in due grandi categorie, secondo la definizione ISTAT: occupati *alle dipendenze* (dirigenti, quadri, impiegati, operai, apprendisti); occupati *autonomi* (imprenditore, libero professionista, lavoratore in proprio, socio di cooperative, coadiuvante nell'azienda di un familiare, collaborazioni coordinate e continuative, prestazione d'opera occasionale). Circa l'85% dell'occupazione è concentrata in tre qualifiche professionali: operai (circa 30%), impiegati (38%) e lavoratori in proprio (17%).

Tuttavia, c'è una diversa distribuzione tra uomini e donne: gli uomini hanno circa il 42% degli occupati tra gli operai e il 20% tra i lavoratori in proprio; le donne hanno circa il 40% tra gli impiegati, circa il 31% tra gli operai e solo l'11% tra i lavoratori in proprio.

Tab. 4 – Puglia: occupazione per qualifiche professionali e sesso – Anno 2015 (valori assoluti in migliaia e variazioni percentuali rispetto al 2008).

| Qualifica professionale         | 2015   |         |        | Variazione % 2015-2008 |         |        |
|---------------------------------|--------|---------|--------|------------------------|---------|--------|
|                                 | Maschi | Femmine | Totale | Maschi                 | Femmine | Totale |
| Dirigente                       | 17     | 4       | 21     | 3,4                    | -23,8   | -3,5   |
| Quadro                          | 26     | 26      | 52     | -29,8                  | -3,1    | -18,5  |
| Impiegato                       | 178    | 168     | 346    | -6,2                   | 0,6     | -3,0   |
| Operaio                         | 318    | 127     | 445    | -13,5                  | -2,0    | -10,5  |
| Apprendista                     | 3      | 2       | 4      | -57,3                  | -57,4   | -57,3  |
| Imprenditore                    | 6      | 2       | 8      | -58,8                  | -24,1   | -52,6  |
| Libero professionista           | 43     | 22      | 65     | -15,3                  | 88,7    | 4,2    |
| Lavoratore in proprio           | 152    | 47      | 199    | -6,6                   | -5,7    | -6,4   |
| Socio di coop, Coadiuvante fam. | 7      | 8       | 15     | -30,4                  | -0,9    | -17,1  |
| Co.Co.Co., Occasionale          | 7      | 8       | 15     | 12,9                   | -28,6   | -12,9  |
| Totale                          | 757    | 414     | 1.171  | -12,1                  | -0,6    | -8,4   |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Sotto il profilo dinamico, nel periodo 2008-2015, cresce solo una qualifica professionale: i lavoratori libero professionisti con un +4,2%. Si dimezza, nello stesso periodo, l'occupazione nelle posizioni professionali di apprendista e di imprenditore; una importante contrazione si verifica per la qualifica di quadro.

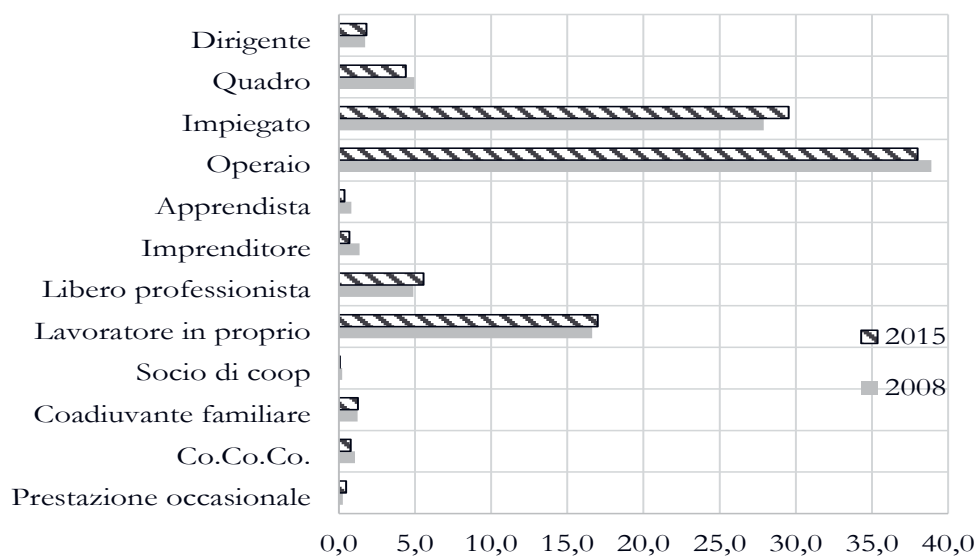


Questi andamenti per qualifiche professionali assumono connotazioni diverse tra le due componenti maschile e femminile. Gli uomini sono cresciuti nelle posizioni di dirigenti e in quelle di maggiore precarietà lavorativa, quali le collaborazioni coordinate e continuative e le prestazioni occasionali, queste ultime avvenute nonostante le minori convenienze a seguito delle recenti riforme del mercato del lavoro (si rileva una crescita di circa il 13% tra il 2012 e il 2015). Un dimezzamento dell'occupazione maschile si rileva per la posizione di apprendista e di imprenditore; rilevante è anche la contrazione per la posizione di quadro.

Le donne sono cresciute in modo significativo nella posizione di libere professioniste e in maniera modesta nella posizione di impiegate; hanno subito una forte contrazione nella posizione di apprendista e in quelle di maggiore precarietà avvenuta tra il 2014 e il 2015, come effetto delle recenti riforme del mercato del lavoro.

A seguito di queste dinamiche si modifica la distribuzione dell'occupazione per qualifica professionale tra il 2008 e il 2015.

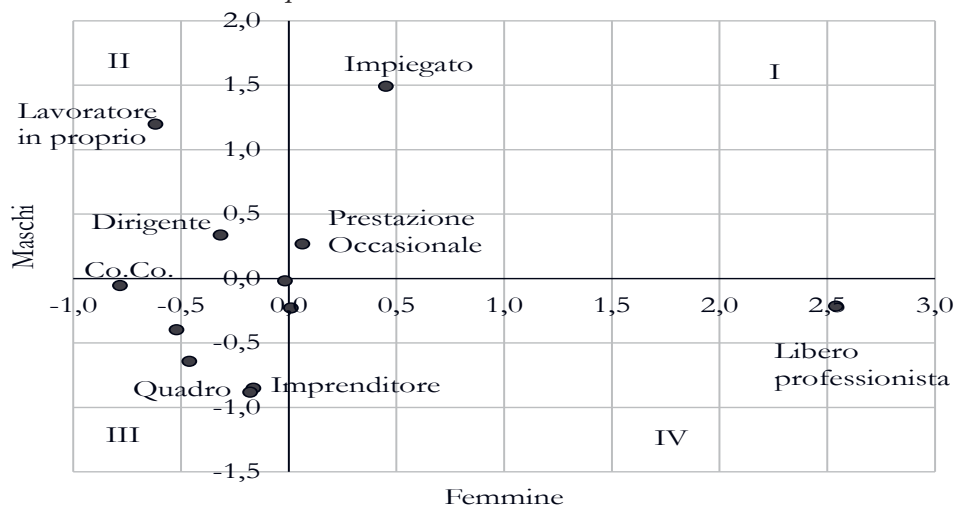
Fig. 8 – Puglia: distribuzione dell'occupazione per qualifica professionale – Anni 2008 e 2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Le principali modificazioni in aumento si hanno per le posizioni di impiegato (+1,6 punti percentuali) e di libero professionista (+0,7 punti percentuali); diminuiscono, invece, le posizioni di operaio e di imprenditore. I cambiamenti per posizione professionale hanno avuto impatti diversi tra uomini e donne.

Fig. 9 – Puglia: variazione della distribuzione dell'occupazione per qualifica professionale e sesso, 2015-2008 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Le donne hanno aumentato la quota percentuale di occupate per la posizione di libero professionista (+2,5 punti percentuali) e in maniera più lieve per la posizione di impiegate; mentre hanno ridotto di circa un punto percentuale la quota relativa alle collaborazioni coordinate e continuative. In base alla tipologia di dati utilizzata, non è possibile analizzare se e in quale dimensione una quota dell'aumento delle libere professioniste (che hanno partita IVA) sia da attribuire al passaggio delle occupate nella posizione di Co.Co.Co. verso la posizione di libere professioniste (le cosiddette “false partite IVA”).

I maschi hanno aumentato in modo significativo la quota percentuale di occupati per la posizione di impiegati (+1,5 punti percentuali), di lavoratore in proprio (+1,2 punti percentuali) e di dirigente; mentre hanno ridotto di circa un punto percentuale la quota percentuale relativa alle posizioni di quadro e di imprenditore.

### 5. La dinamica delle professioni nel periodo 2012-2015

Un'analisi più dettagliata della dinamica delle diverse tipologie di professioni è stata realizzata per il periodo 2012-2015. Nel 2011 l'ISTAT ha modificato i criteri di classificazione delle professioni, in coerenza con la classificazione EUROSTAT. Pertanto, per avere una maggiore omogeneità nei contenuti e nel significato dei dati ai fini di una comparazione di maggior dettaglio si è preferito utilizzare il 2012 come anno di partenza. Indubbiamente, sono pochi quattro anni per delineare un trend. Tuttavia, non è trascurabile il fatto che il periodo considerato è stato caratterizzato dalla crisi economica e occupazionale a livello nazionale e regionale, con una leggera ripresa nel 2015. Pertanto dinamiche positive o molto negative rispetto al trend di base possono dare dei segnali importanti sui “movimenti” profondi del mercato del lavoro regionale in quest'ultimo periodo.



L'analisi ha preso in considerazione 129 tipologie professionali, utilizzando il terzo livello di classificazione delle professioni dell'ISTAT. Si tratta di un dettaglio sufficientemente ampio per l'obiettivo del presente lavoro che è quello di analizzare i mutamenti del mercato del lavoro regionale in relazione ai contenuti professionali, in un periodo certamente di grandi difficoltà nell'accesso al lavoro.

Nel periodo 2012-2015 le professioni\* con un aumento degli occupati sono 42, quelle con una riduzione sono 77.

| <i>crescita positiva degli occupati</i>            | <i>contrazione degli occupati</i>                   |
|--|---|
| 42 professioni in totale di cui:                   | 77 professioni in totale di cui:                    |
| 27 professioni con incremento > di 1.000 occupati; | 42 professioni con decremento > di -1.000 occupati; |
| 13 professioni con incremento > di 2.000 occupati; | 27 professioni con decrementi > di -2.000 occupati; |
| 9 professioni con incremento > di 3.000 occupati   | 15 professioni con decrementi > di -3.000 occupati  |

\*al netto di 10 tipologie professionali presenti un solo anno.

Anche nella fase di crisi si può osservare un notevole “movimento” del mercato del lavoro in relazione alle diverse tipologie professionali. Le professioni che aumentano il numero di occupati sono quasi la metà di quelle che diminuiscono.

Ben 9 tipologie professionali incrementano con più di 3.000 unità il numero di occupati nel periodo considerato, a fronte di 15 che diminuiscono con più di - 3.000. Limitando l'analisi a queste due ultime tipologie di professioni si possono avanzare alcune considerazioni.

*Tab. 5 – Puglia: occupazione per professioni e sesso – Anno 2015 (valori assoluti e variazioni assolute e percentuali rispetto al 2012).*

|   | <i>Professioni con incremento superiore a 3.000</i> |                |               | <i>Professioni con decremento superiore a - 3.000</i> |                |               |
|---|---|----------------|---------------|---|----------------|---------------|
|   | <i>Maschi</i>                                       | <i>Femmine</i> | <i>Totale</i> | <i>Maschi</i>   | <i>Femmine</i> | <i>Totale</i> |
| Valori Assoluti 2015                    | 156.461   | 138.120        | 294.581       | 109.869   | 28.524         | 138.393       |
| Percentuale sul totale occupazione 2015 | 20,7  | 33,3           | 25,2          | 13,8  | 6,9            | 11,4          |
| Variazione assoluta 2015-2012           | 62.520  | 22.435         | 84.955        | -101.495  | -42.876        | -144.372      |
| Variazione % 2015-2012                  | 66,6  | 19,4           | 40,5          | -48,0   | -60,1          | -51,1         |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Gli occupati nelle professioni con incremento superiore a 3.000 ammontano a circa 295.000 unità nel 2015, rappresentando il 25,2% del totale degli occupati, le donne sono circa 138.000 e rappresentano il 47% del totale dell'aggregato. L'aumento degli occupati per questa tipologia di professioni è risultato pari a circa 85.000 unità, di cui circa 22.000 donne (26,4% del totale). E' opportuno sottolineare che nel periodo considerato l'occupazione complessiva è diminuita di circa 67.000 occupati, di cui 16.000 donne (24,1% del totale). In termini percentuali, i maschi sono aumentati di circa il 67% tra il 2012 e il 2015 a fronte del 19,4% delle donne.

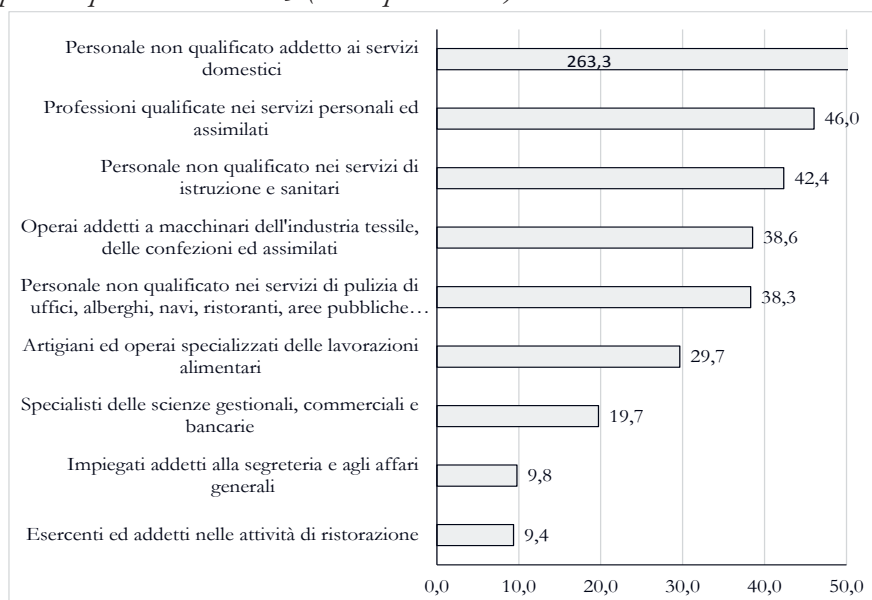
Tab. 6 – Puglia: variazione dell'occupazione per le professioni con incremento superiore a 3.000 occupati nel periodo 2012-2015 (valori assoluti).

| Professioni con incremento superiore a 3.000 occupati  | Maschi | Femmine | Totale |
|--|--------|---------|--------|
| Specialisti delle scienze gestionali, commerciali e bancarie   | 1.234  | 1.824   | 3.057  |
| Operai addetti a macchinari dell'industria tessile, delle confezioni ed assimilati                               | 1.780  | 1.605   | 3.385  |
| Artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari   | 3.546  | 106     | 3.653  |
| Impiegati addetti alla segreteria e agli affari generali   | 1.983  | 2.679   | 4.662  |
| Personale non qualificato nei servizi di istruzione e sanitari   | 2.995  | 1.986   | 4.981  |
| Esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione  | 7.512  | -2.429  | 5.083  |
| Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati  | 496    | 6.490   | 6.986  |
| Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli | 5.509  | 5.221   | 10.730 |
| Personale non qualificato addetto ai servizi domestici   | 37.466 | 4.953   | 42.419 |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Circa il 50% dell'incremento degli occupati ha riguardato il personale non qualificato addetto ai servizi domestici, con un incremento di circa 42.000 unità tra il 2012 e il 2015 di cui appena 4.943 donne. Complessivamente le professioni non qualificate sono aumentate di circa 58.000 occupati (68,4% dell'incremento totale), di cui appena 12.000 donne.

Fig. 10 - Puglia: variazione percentuale delle 9 professioni con incremento superiore a 3.000 occupati nel periodo 2012-2015 (valori percentuali).



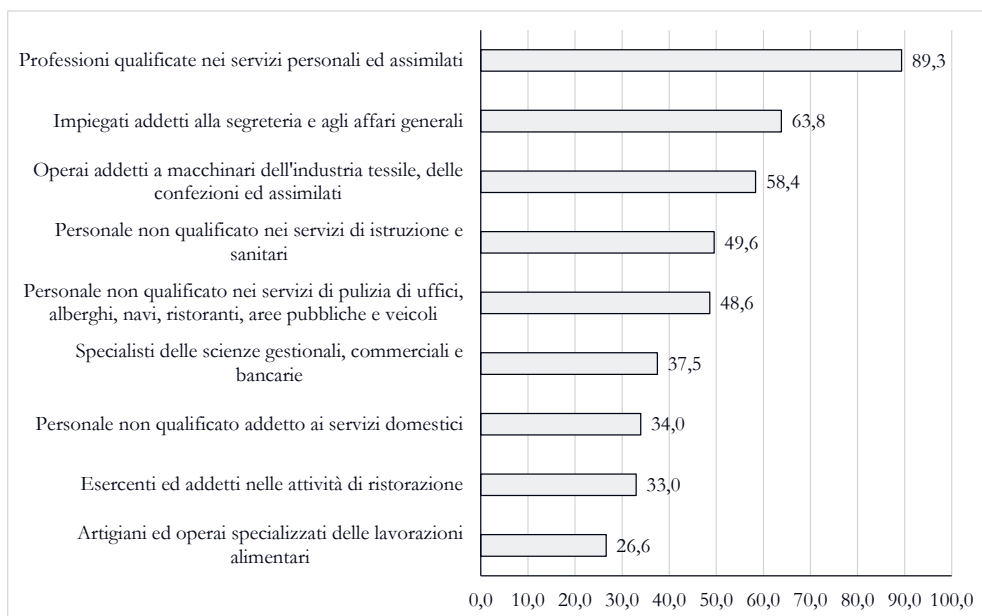
Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).





In termini di incremento percentuale, le prime due tipologie professionali con la maggior crescita riguardano professioni non qualificate nell'ambito dei servizi domestici e professioni qualificate nei servizi alla persona. E' evidente come i servizi familiari e alla persona sono ambiti di attività a forte utilizzo di personale e poco "capital intensive" e riflette, probabilmente, la crescente domanda sociale.

Fig. 11- Puglia: tasso di femminilizzazione delle professioni con incremento > di 3.000 occupati - Anno 2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Più della metà delle professioni analizzate hanno tassi di femminilizzazione elevati<sup>5</sup>: si va dall'89,3% delle professioni qualificate nei servizi personali al 48,6% del personale non qualificato nei servizi di pulizia. La professione con il valore più basso del tasso di femminilizzazione concerne gli artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari con appena il 26,6%.

Gli occupati nelle professioni con decremento superiore di - 3.000 ammontano a circa 138.000 unità nel 2015, rappresentando l'11,4% del totale degli occupati, le donne sono circa 28.500 e rappresentano il 21% del totale dell'aggregato. La contrazione degli occupati per questa tipologia di professioni è risultata pari a circa 144.000 unità, di cui circa 43.000 donne (30% del totale). In termini percentuali, i maschi sono diminuiti del 48% tra il 2012 e il 2015 a fronte del 60% delle donne.

<sup>5</sup> Il tasso di femminilizzazione è dato dal rapporto tra occupazione femminile sul totale dell'occupazione nello specifico ambito professionale.

Tab. 7 – Puglia: variazione dell'occupazione per le professioni con decremento superiore a - 3.000 occupati nel periodo 2012-2015 (valori assoluti).

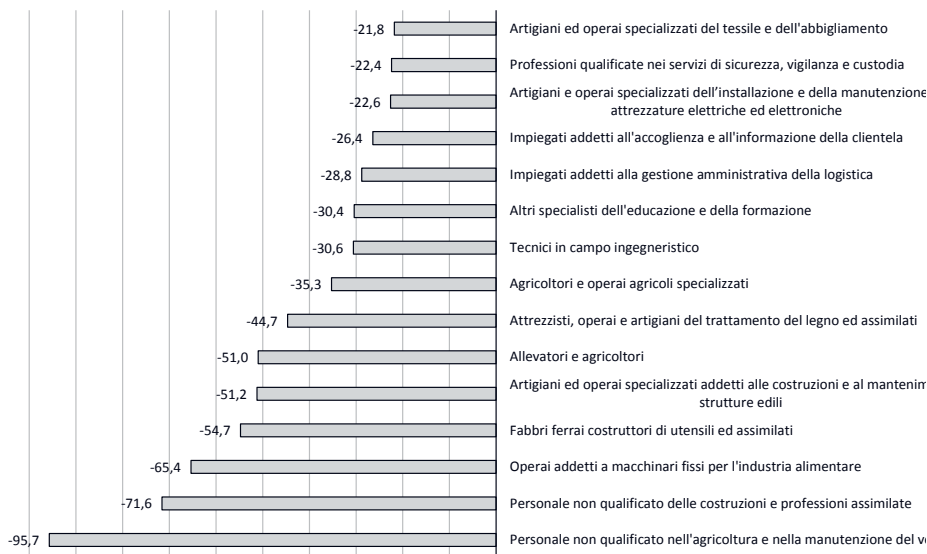
| <i>Professioni con decremento superiore a 3.000 occupati</i>  | <i>Maschi</i> | <i>Femmine</i> | <i>Totale</i> |
|---|---------------|----------------|---------------|
| Altri specialisti dell'educazione e della formazione  | 793           | -3.807         | -3.014        |
| Artigiani e operai specializzati dell'installazione e della manutenzione di attrezzature elettriche ed elettroniche | -2.510        | -558           | -3.068        |
| Allevatori e agricoltori  | -2.428        | -755           | -3.183        |
| Operai addetti a macchinari fissi per l'industria alimentare  | -2.018        | -1.413         | -3.431        |
| Personale non qualificato delle costruzioni e professioni assimilate  | -3.803        | 259            | -3.544        |
| Artigiani ed operai specializzati del tessile e dell'abbigliamento  | -3.694        | -87            | -3.781        |
| Attrezzisti, operai e artigiani del trattamento del legno ed assimilati   | -3.894        | 0              | -3.894        |
| Impiegati addetti alla gestione amministrativa della logistica  | -4.804        | 632            | -4.173        |
| Impiegati addetti all'accoglienza e all'informazione della clientela  | -138          | -4.252         | -4.390        |
| Professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia  | -5.323        | -346           | -5.669        |
| Tecnici in campo ingegneristico   | -5.090        | -792           | -5.883        |
| Fabbri ferrai costruttori di utensili ed assimilati   | -6.253        | 0              | -6.253        |
| Agricoltori e operai agricoli specializzati   | -8.983        | 470            | -8.513        |
| Artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili                     | -17.323       | -458           | -17.780       |
| Personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde   | -36.028       | -31.769        | -67.798       |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Circa il 51% del decremento degli occupati ha riguardato il personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde, con una diminuzione di circa 68.000 unità tra il 2012 e il 2015, di cui circa 32.000 donne. La seconda tipologia professionale con la maggiore contrazione degli occupati concerne gli artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili con una riduzione di circa 18.000 occupati, da attribuire quasi esclusivamente alla componente maschile.



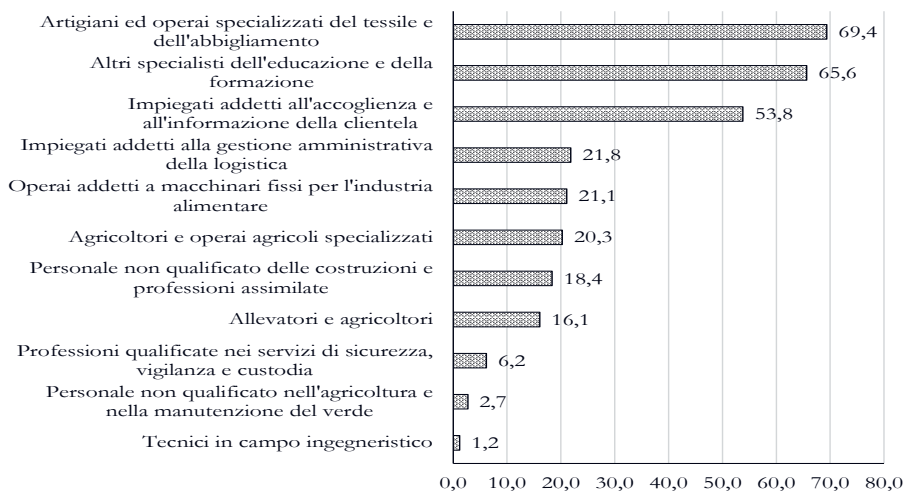
Fig. 12 - Puglia: variazione percentuale delle 15 professioni con decremento superiore a - 3.000 occupati nel periodo 2012-2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

In termini di variazione percentuale, le prime due tipologie professionali con il maggior decremento riguardano le professioni non qualificate nell'agricoltura e nella manutenzione del verde e delle costruzioni e assimilate. La terza riguarda gli operai addetti ai macchinari fissi per l'industria alimentare.

Fig. 13- Puglia: tasso di femminilizzazione delle professioni con decremento > di - 3.000 occupati - Anno 2015 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Quattro tipologie professionali hanno un tasso di femminilizzazione pari a zero:

- artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili;
- fabbri ferrai costruttori di utensili ed assimilati;
- artigiani e operai specializzati dell'installazione e della manutenzione di attrezzature elettriche ed elettroniche;
- attrezzisti, operai e artigiani del trattamento del legno ed assimilati.

Tre tipologie professionali hanno un tasso di femminilizzazione che non supera il 10%:

- tecnici in campo ingegneristico;
- personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde;
- professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia

Solo tre tipologie professionali hanno un tasso di femminilizzazione superiore al 50% degli occupati:

- artigiani ed operai specializzati del tessile e dell'abbigliamento;
- altri specialisti dell'educazione e della formazione;
- impiegati addetti all'accoglienza e all'informazione della clientela.

E' evidente come ad un maggior livello di dettaglio vi siano movimenti contrastanti all'interno delle classificazioni professionali di 1° livello. Così, ad esempio, tra le professioni non qualificate vi sono alcune che aumentano in modo significativo e altre che si riducono anche in modo consistente. Lo stesso accade per la categoria delle professioni tecniche composte da operai specializzati. Questa considerazione si può estendere a tutte le classificazioni professionali di 1° livello.

Il maggior dettaglio consente di evidenziare che esiste un movimento significativo nel mercato del lavoro in relazione alle professioni; questo movimento, in aumento o in diminuzione in termini di occupati dipende non solo dalle competenze professionali ma anche dalla tipologia settoriale in cui operano e dalla componente maschile e femminile. Inoltre, questo accade in una fase di crisi dell'occupazione, ma il mercato del lavoro non si muove in un'unica direzione e non è "fermo", si modifica anche se la percezione del cambiamento non è immediata e richiede un certo periodo di tempo per acquisirne la consapevolezza. Le analisi più approfondite possono aiutare a percepire questi movimenti con qualche anticipo.

## **6. Occupati al loro primo lavoro nel biennio 2014-2015**

L'analisi per professioni dei paragrafi precedenti ha riguardato lo stock degli occupati totali al 2015 e al 2012 indipendentemente dagli anni di inizio del lavoro che attualmente svolgono sia alle dipendenze che autonomo.

In questo paragrafo abbiamo analizzato se ci sono stati dei cambiamenti nelle dinamiche degli occupati per professioni considerando solo quelli che hanno iniziato l'attività lavorativa, che attualmente svolgono in forma autonoma o alle dipendenze, nel biennio 2011-2012 e nel biennio 2014-2015, al netto di quelli che hanno trovato lavoro



in anni precedenti. In altri termini si è cercato di rispondere alle seguenti domande: ci sono stati dei cambiamenti importanti tra il 2012 (con le persone che hanno iniziato un lavoro nel biennio 2011-2012) e il 2015 (con le persone che hanno iniziato un lavoro nel biennio 2014-2015)? Quali professioni sono risultate più o meno dinamiche per le persone che hanno iniziato a lavorare negli ultimi quattro anni? Sotto il profilo metodologico, per la rilevazione del 2012 sono stati considerati solo gli occupati che hanno iniziato il lavoro nel biennio 2011-2012, per la rilevazione del 2015 sono stati considerati solo gli occupati che hanno iniziato il lavoro nel biennio 2014-2015.

Gli occupati che hanno iniziato il lavoro, che svolgono al momento dell'intervista, nel biennio 2014-2015 ammontano a circa 207.000 persone, pari al 17,7% del totale degli occupati nel 2015, di cui circa 81.000 donne. Rispetto agli occupati che hanno iniziato il lavoro attuale nel biennio 2011-2012, in base alla rilevazione del 2012, si osserva una riduzione di circa 8.500 occupati, da attribuire esclusivamente alle donne.

*Tab. 8 – Puglia: Persone che hanno iniziato a lavorare nell'attività che attualmente svolgono nel biennio 2014-2015 per classi di età e sesso (valori assoluti e variazione assoluta rispetto alle persone che hanno incominciato a lavorare nel biennio 2011-2012).*

| Classi di età | Valori assoluti 2014-2015 |         |         | Variazione assoluta rispetto al biennio 2011-2012 |         |        |
|---------------|---------------------------|---------|---------|---|---------|--------|
|               | Maschi                    | Femmine | Totale  | Maschi  | Femmine | Totale |
| 15-24         | 21.406                    | 10.446  | 31.853  | -2.807  | -3.986  | -6.793 |
| 25-29         | 21.197                    | 12.544  | 33.741  | -1.804  | -4.507  | -6.311 |
| 30-34         | 19.737                    | 14.413  | 34.149  | 707   | -664    | 43     |
| 35-39         | 16.033                    | 13.276  | 29.310  | 2.356   | 190     | 2.546  |
| 40-44         | 12.708                    | 11.659  | 24.366  | -1.562  | 336     | -1.226 |
| 45-49         | 15.548                    | 9.104   | 24.652  | 3.544   | 1.844   | 5.388  |
| 50-54         | 10.773                    | 5.267   | 16.040  | 917   | -2.530  | -1.613 |
| 55-59         | 5.229                     | 3.650   | 8.879   | -938  | 227     | -711   |
| 60-64         | 3.300                     | 738     | 4.038   | 524   | -102    | 422    |
| 65 +          | 336                       | 164     | 500     | -106  | -65     | -172   |
| Totale        | 126.266                   | 81.262  | 207.528 | 831   | -9.258  | -8.426 |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Pertanto, nel biennio 2014-2015 hanno iniziato l'attuale lavoro un minor numero di persone rispetto al biennio 2011-2012, questa condizione negativa ha riguardato in modo esclusivo la componente femminile.

Tuttavia, la contrazione delle persone che hanno iniziato un lavoro negli anni considerati ha interessato in modo differente le diverse classi di età. Infatti, le riduzioni mag-

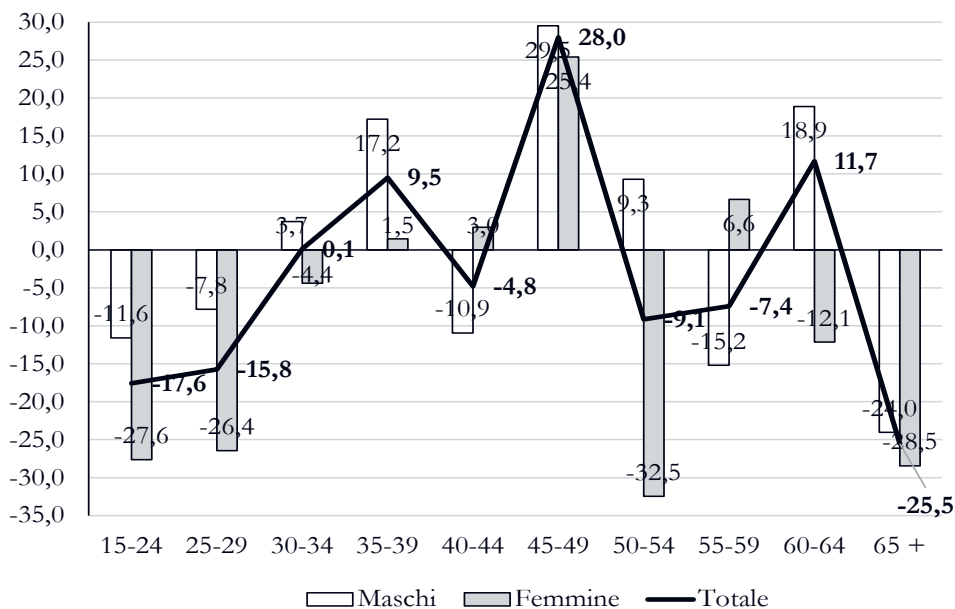
giori hanno riguardato soprattutto le classi più giovani tra i 15 e i 29 anni che hanno rilevato una contrazione complessiva di circa 13.000 occupati. Di questi, circa il 65% è da attribuire alla componente femminile.

Un aumento significativo si osserva per alcune classi di età centrali 35-39 anni e 45-49 anni (+7.934 nel complesso), di cui circa il 74% è da attribuire alla sola componente maschile.

E' da sottolineare l'incremento di 422 persone "anziane" che hanno iniziato il lavoro nel biennio 2015-2014 rispetto al biennio 2012-2011; sono soprattutto uomini.

Le differenze per classi di età e sesso emergono ancor con maggior nettezza se si analizzano le variazioni percentuali. Infatti, i picchi più elevati si riscontrano per tre classi di età: 45-49 anni, 60-64 anni e 35-39 anni. In quest'ultima classe di età la variazione percentuale è sostanzialmente simile tra uomini e donne, nelle altre, la variazione positiva riguarda in molti casi gli uomini.

Fig. 14 - Puglia: variazione degli occupati che hanno iniziato a lavorare nell'attività che attualmente svolgono nel biennio 2014-2015 rispetto al biennio 2011-2012 per classi di età e sesso (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Sotto il profilo dei titoli di studio è da osservare come circa il 50% delle persone che hanno iniziato a lavorare nel biennio 2015-2014 non superano la licenza di scuola media. Una forte contrazione riguarda i diplomati, mentre significativa è la riduzione dei laureati.



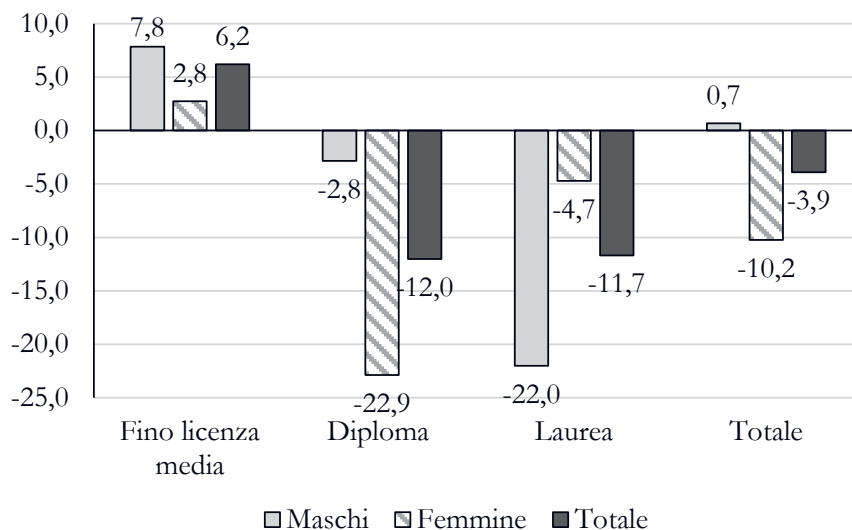
Tab. 9 – Puglia: persone che hanno iniziato a lavorare nel biennio 2014-2015 per titolo di studio e sesso. (valori assoluti e variazione assoluta rispetto alle persone che hanno incominciato a lavorare nel bienni 2011-2012).

|                    | Valori assoluti 2014-2015 |         |         | Variazione assoluta rispetto al biennio 2011-2012 |         |         |
|--------------------|---------------------------|---------|---------|---|---------|---------|
|                    | Maschi                    | Femmine | Totale  | Maschi  | Femmine | Totale  |
| Fino licenza media | 69.950                    | 31.643  | 101.593 | 5.091   | 847     | 5.939   |
| Diploma            | 45.969                    | 30.956  | 76.925  | -1.339  | -9.184  | -10.523 |
| Laurea             | 10.347                    | 18.663  | 29.010  | -2.921  | -921    | -3.842  |
| Totale             | 126.266                   | 81.262  | 207.528 | 831   | -9.258  | -8.426  |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

Associando le classi di età e i titoli di studio, una possibile spiegazione delle dinamiche osservate concerne la difficoltà dei giovani con titolo di studio superiore di trovare un'occupazione nel mercato del lavoro locale adeguato ai livelli di competenza acquisiti, che quindi scelgono o sono costretti ad emigrare in altre regioni del Paese o nei Paesi esteri<sup>6</sup>.

Fig. 15- Puglia: variazione degli occupati che hanno iniziato a lavorare nell'attività che attualmente svolgono nel biennio 2014-2015 rispetto al biennio 2011-2012 per titolo di studio e sesso (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

<sup>6</sup> Si è parlato in questi anni di “generazione perduta”; il problema non è l’exit ma il saldo tra entrate e uscite. E’ la scarsa attrattività di giovani qualificati provenienti dall’estero. Cfr. Fondazione Migrantes (2016) “Rapporto Italiani nel Mondo 2016”, Rosina A (2016) “La condizione giovanile. Rapporto Giovani 2016”, Istituto Toniolo, Il Mulino (in particolare si veda il capitolo VI – *Studio e lavoro senza confini: generazione mobile*); Fondo Monetario Internazionale “Country report Italy” n. 15/166. Per una specifica ed approfondita analisi a livello regionale del fenomeno si veda IPRES (2010) *Capitale umano qualificato, mercato del lavoro e mobilità territoriale*, Cacucci Editore, Bari.

In termini di variazione percentuale, si può osservare da un lato il consistente incremento per gli occupati che arrivano fino alla licenza media; dall'altro la forte contrazione delle donne diplomate e i maschi laureati.

Circa il 60% degli occupati che hanno iniziato il lavoro attuale nel biennio 2014-2015 sono dipendenti con contratto a tempo determinato e lavoratori in proprio (soprattutto nell'artigianato e nel commercio).

*Tab. 10 – Puglia: persone che hanno iniziato il lavoro nell'attività che attualmente svolgono nel biennio 2014-15 (valori assoluti 2015 e variazioni assolute e percentuali rispetto alle persone che hanno iniziato il lavoro nel biennio 2011-2012).*

| Carattere occupazione               | Valori assoluti 2014-2015 |               |                | Variazione assoluta rispetto al biennio 2011-2012 |               |              |
|-------------------------------------|---------------------------|---------------|----------------|---|---------------|--------------|
|                                     | Maschi                    | Femmine       | Totale         | Maschi  | Femmine       | Totale       |
| Dipendenti                          | 107.040                   | 66.148        | 173.189        | 5.167   | -7.233        | -2.067       |
| <i>di cui a tempo determinato</i>   | <i>66.737</i>             | <i>37.641</i> | <i>104.378</i> | <i>11.297</i>                                     | <i>-4.607</i> | <i>6.691</i> |
| Indipendenti                        | 19.226                    | 15.114        | 34.339         | -4.335  | -2.024        | -6.360       |
| <i>di cui lavoratori in proprio</i> | <i>13.644</i>             | <i>6.306</i>  | <i>19.950</i>  | <i>327</i>  | <i>-781</i>   | <i>-454</i>  |
| Totale                              | 126.266                   | 81.262        | 207.528        | 831   | -9.258        | -8.426       |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

La maggior contrazione dell'occupazione si verifica tra gli indipendenti con -6.360 occupati nel periodo considerato (il 75% della contrazione totale). Tra i dipendenti, a fronte di una contrazione complessiva di circa 2.000 occupati, si osserva un incremento di circa 6.700 occupati alle dipendenze a tempo determinato.

Per analizzare le professioni in cui aumentano gli occupati e quelle in cui diminuiscono, abbiamo selezionato quelle che rilevano un aumento maggiore di 1.000 occupati e quelle che rilevano una contrazione superiore a -1.000 occupati nel periodo considerato: sia le prime che le seconde sono pari a 9.

*Tab. 11 – Puglia: persone che hanno iniziato il lavoro nell'attività che attualmente svolgono nel biennio 2014-15 (valori assoluti 2015 e variazioni assolute e percentuali rispetto alle persone che hanno iniziato il lavoro nel biennio 2011-2012).*

|  | Professioni con incremento superiore a 1.000 occupati |         |        | Professioni con decremento superiore a 1.000 occupati |         |         |
|--|---|---------|--------|---|---------|---------|
|  | Maschi  | Femmine | Totale | Maschi  | Femmine | Totale  |
| Valori Assoluti biennio 2015-2014                    | 37.431  | 31.441  | 68.872 | 17.065  | 13.973  | 31.037  |
| Percentuale sul totale occupazione biennio 2015-2014 | 29,6  | 38,7    | 33,2   | 13,5  | 17,2    | 15,0    |
| Variazione assoluta 2015-2012                        | 12.145  | 5.854   | 17.999 | -14.444   | -3.448  | -17.892 |
| Variazione % 2015-2012                               | 48,0  | 22,9    | 35,4   | -45,8   | -19,8   | -36,6   |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).





In termini di stock, gli occupati nelle professioni che aumentano sono circa 69.000, di cui il 45% sono donne. Questi rappresentano circa un terzo degli occupati che hanno iniziato a lavorare nel biennio 2014-2015; aumentano complessivamente di circa 18.000 occupati (di cui il 32% donne), con una variazione percentuale del 35,4%. Gli occupati nelle professioni che subiscono un decremento maggiore di 1.000 unità ammontano a circa 31.000, di cui il 45% donne. Questi rappresentano il 15% degli occupati che hanno iniziato a lavorare nel biennio 2014-2015; diminuiscono complessivamente di circa 18.000 occupati (di cui circa il 19% donne), con una variazione percentuale del 36,6%.

Nella Tab. 12 sono riportate le professioni in cui l'occupazione è aumentata in misura maggiore di 1.000 unità e quelle in cui è diminuita in misura maggiore di - 1.000 unità, raggruppate in relazione a due classi di variazioni percentuali.

*Tab. 12 – Puglia: professioni con variazione percentuale dell'occupazione maggiore di 1.000 o minore di - 1.000 tra il biennio 2015-2014 e 2012-2011.*

| <i>Variazioni %</i>  | <i>Professioni</i>   |
|--|--|
| <i>Professioni con <u>incrementi</u> superiori a 1.000 occupati in percentuale</i>   |  |
| tra il 16% e il 50%  | Esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione, Artigiani ed operai specializzati addetti alle rifiniture delle costruzioni, Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati; Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli  |
| tra il 50% ed il 126%  | Professori di scuola secondaria, post-secondaria e professioni assimilate; Impiegati addetti alla segreteria e agli affari generali; Operai addetti a macchinari dell'industria tessile, delle confezioni ed assimilati; Professori di scuola primaria, pre-primaria e professioni assimilate; Ingegneri e professioni assimilate                        |
| <i>Professioni con <u>decrementi</u> superiori a - 1.000 occupati in percentuale</i> |  |
| tra -16% e - 50%   | Addetti alle vendite; Tecnici della salute; Professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia; Altri specialisti dell'educazione e della formazione; Tecnici informatici, telematici e delle telecomunicazioni; Artigiani e operai specializzati dell'installazione e della manutenzione di attrezzature elettriche ed elettroniche |
| tra -50% e -63%  | Artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili; Tecnici della distribuzione commerciale e professioni assimilate; Agricoltori e operai agricoli specializzati   |

Fonte: elaborazioni IPRES su micro dati ISTAT-RCFL (2016).

## 7. Conclusioni

Il contributo ha dimostrato che anche in un periodo di contrazione dell'occupazione complessiva come saldo tra chi entra e chi esce, ci sono importanti "movimenti" all'interno del mercato del lavoro che riguardano le professioni, i contenuti delle competenze, le età, l'essere uomo o donna. Si tratta di "movimenti" in crescita e in contrazione; i primi evidenziano opportunità, i secondi grandi difficoltà. Queste dinamiche possono indicare scenari evolutivi da considerare per la definizione delle policy regionali e nazionali, sia nella direzione di favorire quelle con dinamiche positive di lungo periodo, sia nella direzione di contrastare situazioni e fenomeni non accettabili sul mercato del lavoro, individuando opportune azioni di accompagnamento per il breve e il medio periodo.

Nel periodo 2008-2015, a fronte di una contrazione complessiva di 107.000 occupati, si osserva un aumento dell'occupazione con bassa qualità (*skill*) sia tra i "colletti bianchi" sia tra i "colletti blu" e per le due componenti maschile e femminile (circa 56.000 occupati in più).

Per ragioni di maggiore omogeneità in termini di classificazione delle professioni, è stato realizzato un approfondimento più dettagliato per il periodo 2012-2015, considerando 129 professioni. Quelle con un incremento positivo sono risultate 42, di cui 9 con una variazione superiore a 3.000 occupati. Le professioni con maggior aumento di occupati in valore assoluto sono le seguenti: esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione; professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati; personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli; personale non qualificato addetto ai servizi domestici.

Le professioni con un decremento sono risultate 77 di cui 15 con decremento superiore a - 3.000 occupati. Tra queste, le professioni con decrementi maggiori di - 3.000 occupati sono le seguenti: professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia; tecnici in campo ingegneristico; fabbri ferrai costruttori di utensili ed assimilati; agricoltori e operai agricoli specializzati; artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili; personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde

Si sono analizzati anche i movimenti degli occupati che hanno iniziato a lavorare nelle attività che svolgono attualmente nel biennio 2011-2012 e nel biennio 2014-2015. Si tratta di un sotto-insieme dello stock complessivo dell'occupazione e rappresenta circa il 17% del totale nel 2015. L'obiettivo è stato quello di verificare se ci sono stati dei cambiamenti nelle recenti dinamiche degli occupati per professioni al netto di quelli che hanno trovato il lavoro che attualmente svolgono in anni precedenti.

Anzitutto, circa il 60% degli occupati che hanno iniziato a svolgere il lavoro attuale riguarda i dipendenti a tempo determinato e i lavoratori in proprio (soprattutto artigiani e commercianti).

Si osserva una contrazione dell'occupazione di circa 8.000 persone da attribuire soprattutto ai giovani e alle persone con titolo di studio superiore alla licenza media. Molto probabilmente questo è il risultato delle difficoltà a trovare lavoro in regione per cui queste tipologie di persone decidono di emigrare.

La contrazione dell'occupazione ha riguardato i dipendenti a tempo indeterminato e l'occupazione indipendente; aumenta, invece, l'occupazione dipendente a tempo determinato di circa 6.700 persone.

Le professioni con maggiori incrementi percentuali sono le seguenti: professori di scuola secondaria, post-secondaria e professioni assimilate; Impiegati addetti alla segre-



teria e agli affari generali; operai addetti a macchinari dell'industria tessile, delle confezioni ed assimilati; professori di scuola primaria, pre-primaria e professioni assimilate; ingegneri e professioni assimilate.

Invece, le professioni con maggiori decrementi percentuali sono le seguenti: artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili; tecnici della distribuzione commerciale e professioni assimilate; agricoltori e operai agricoli specializzati.

**Bibliografia e sitografia**

- Arntz M., Gregory T., Zierahn U. (2016) “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A comparative analysis”; *OECD Social, Employment and Migration, Working Papers No. 189*;
- Chui M., Manyika J., Miremadi M. (2016) “Where machines could replace humans—and where they can’t (yet)”; *McKinsey Quarterly*, 16 July;
- EUROFUND (2011) Shifts in the job structure in Europe during the Great Recession; Dublin;
- EUROFUND (2013) Employment polarization and job quality in the crisis, Dublin;
- Frey, C. B., Osborne M.A. (2013) “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?”; *Oxford University Programme on the Impacts of Future Technology*, September 17;
- Fondazione Migrantes (2016) Rapporto Italiani nel Mondo 2016;
- Fondo Monetario Internazionale “Country report Italy” n. 15/166;
- IPRES (2010) Capitale umano qualificato, mercato del lavoro e mobilità territoriale, Cacucci Editore, Bari;
- ISTAT (2013) La classificazione delle professioni, Roma.
- Rosina A (2016) “La condizione giovanile. Rapporto Giovani 2016”, Istituto Toniolo, Il Mulino;
- Santandrea R.V. (2016) “L’occupazione in Puglia tra decontribuzione e *jobs act* nel 2015”, *Nota tecnica n.24-2016*;
- World Economic Forum (2016) The Future of Jobs, January.



## **SEZIONE SOCIALE**



## 12.

# Inclusione sociale e lavorativa: le nuove tendenze in atto

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Le politiche e le buone prassi comunitarie; 2.1 I servizi pubblici per l'impiego in Europa; 2.2 Le iniziative identificate come buone prassi nell'UE; 3. Le politiche nazionali; 3.1. Il contesto; 3.2 Gli interventi; 3.3 Le buone prassi regionali; 3.4 Il caso NEB.SOC.; 4. L'esperienza pugliese del RED e del SIA; 5. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Inclusione sociale vuol dire senso di appartenenza a una comunità, essere uniti da un'identità comune e da valori condivisi. La povertà è uno dei motivi principali per i quali le persone si sentono escluse. Non avere accesso ai servizi sanitari e sociali o al lavoro è un altro motivo di esclusione sociale. Avviare delle politiche di inclusione sociale vuol dire, certamente, avviare delle attività di contrasto alle povertà e, quindi, di inclusione lavorativa.

Povertà ed esclusione sociale sono fenomeni complessi che si collocano in un universo semantico indeterminato, data la difficoltà di stabilirne in modo preciso sia i confini teorici sia quelli empirici. Numerose ed eterogenee sono le definizioni offerte dalla letteratura: una classificazione recente individua dodici accezioni diverse del termine povertà, riconducibili a tre macro aree di significato, in relazione al carattere prevalente assunto nella definizione della situazione economica, della posizione sociale o delle condizioni materiali di vita<sup>1</sup>.

La povertà come fenomeno sta assumendo rilevanza in Europa sia come aspetto quantitativo sia come studi. Gli studi realizzati per identificare e quantificare i livelli di povertà sono, ormai, diversi e si basano su diverse impostazioni metodologiche. In alcuni studi si sottolinea come la povertà sia un fenomeno di natura multidimensionale. Solo in pochissime ricerche, come già detto, lo studio sulla povertà con un approccio multidimensionale trova una compiuta formulazione a livello teorico o si traduce in un completo e coerente tentativo di misurazione empirica. Al fine di meglio contestualizzare il presente contributo appare utile effettuare una rapida, ma esaustiva, rassegna della pluralità di concetti e approcci esistenti. Una prima distinzione ricorrente in letteratura è tra definizioni assolute e relative: la povertà assoluta viene intesa come concetto di deprivazione rispetto ai bisogni primari. In questa ottica povero è chi non ha il modo di garantirsi un fabbisogno nutrizionale minimo, chi non ha di che coprirsi, chi non dispone di un riparo. Tale concetto, evidentemente, se applicabile in determinati conte-

---

<sup>1</sup> Confronta in proposito Spicker P, Leguizamòn S. A., Gordon D. (2007) *Poverty. An international glossary. II<sup>nd</sup> edition*, Zed Books, London.





sti del mondo difficilmente appare adeguato in contesti economici avanzati e complessi come quello europeo. Rispetto a tale concetto è cresciuto, quindi, un nuovo schema di analisi che vede la povertà come un fenomeno sociale strettamente connesso al momento storico, geografico e culturale in cui si effettua l'analisi. Tale approccio viene definito relativo.

Altra distinzione presente riguarda quella tra unidimensionale e multidimensionale: vi sono schemi teorici che intenzionalmente guardano solo ad un unico "spazio" a cui far riferimento per formulare valutazioni sulla condizione di povertà, qualità della vita, benessere, ecc. Altri, invece, pongono la multidimensionalità come punto di partenza e di forza, anche se – ai fini della misurazione empirica – tale complessità viene poi ad essere drasticamente ridimensionata.

In letteratura è presente una terza dicotomia tra l'approccio oggettivo e quello soggettivo. L'idea su cui si fondano tali approcci è che difficilmente si è in grado di giudicare la condizione di vita delle persone meglio di quanto possano fare i diretti interessati. Tale approccio (soggettivo) è un metodo di analisi più che un concetto di povertà compatibile con tutte le altre distinzioni fin qui esaminate.

Le definizioni oggi presenti convergono finalmente verso un assunto: il termine povertà denota un concetto complesso che connette il disagio economico ad un insieme estremamente ampio di situazioni riguardanti il contesto sociale in cui si vive che intrecciano – in modi diversi – varie forme di esclusione a partire da quelli che Sen<sup>2</sup> chiama "funzionamenti", ovvero determinati stati di essere e di fare che rendono la vita degna di essere vissuta, come nutrirsi, lavorare, essere rispettati, saper leggere e scrivere, ecc.

È evidente, quindi, che il concetto di povertà è strettamente interconnesso a quello di esclusione sociale (concetto quest'ultimo che ha introdotto l'approccio di carattere multidimensionale).

Il riferimento all'esclusione sociale consente di sottolineare la natura spiccatamente relazionale e dinamica dei processi di impoverimento e il legame, non solo con la mancanza di risorse personali, ma anche con il livello insufficiente di opportunità e servizi disponibili nell'ambito della comunità.

Attraverso il presente contributo si intende verificare come le politiche di inclusione sociale tendino verso quelle di inclusione lavorativa / contrasto alle povertà diventano, quindi, uno strumento di inclusione sociale.

## ***2. Le politiche e le buone prassi comunitarie***

Una visione moderna ed efficace di politiche di contrasto alle povertà transita in maniera evidente per i processi attivabili di inclusione sociale e lavorativa. Tale approccio è chiaro nelle politiche che si stanno attuando a livello comunitario, nazionale e regionale. È necessario aggiungere, in questa sede, che la Strategia Europea 2020 ha identificato cinque obiettivi prioritari, tra cui la lotta alla povertà e all'emarginazione. È stata realizzata una Piattaforma Europea contro la povertà e l'emarginazione che prevede cinque ambiti di intervento:

---

<sup>2</sup> Confronta in proposito Sen A. (1993) *Capability and Well-being* in Nussbaum M.C., Sen A. (eds), *The quality of life*, Clarendon Press, Oxford, pp. 30-53

1. **misure trasversali** in un'ampia gamma di settori, come il mercato del lavoro, il reddito minimo, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, gli alloggi e l'accesso a conti bancari di base;
2. **un migliore uso dei fondi europei** per sostenere l'integrazione. La Commissione propone che il 20% delle risorse del Fondo sociale europeo venga destinato alla lotta contro la povertà e l'emarginazione;
3. **un'accurata verifica di quali innovazioni funzionano nel campo della politica sociale**, prima prevederne una più ampia attuazione;
4. **la collaborazione con la società civile** per sostenere in modo più efficace l'attuazione delle riforme sociali;
5. **Un maggiore coordinamento tra i paesi dell'UE**, grazie al ricorso al metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'integrazione e, in particolare, al comitato per la protezione sociale.

Oltre alla piattaforma europea sono state avviate delle iniziative prioritarie.

A. **“Youth on the move”**, mira ad aumentare le opportunità di lavoro dei giovani, aiutando studenti e apprendisti ad acquisire un'esperienza professionale in altri paesi e migliorando la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione in Europa. Si tratta, dunque, di un pacchetto completo di iniziative condotte nel campo dell'istruzione e del lavoro, rivolte ai giovani europei. Lanciato nel 2010, rientra nella Strategia Europa 2020. “Youth on the Move” si pone l'obiettivo di migliorare il livello d'istruzione e le prospettive professionali dei giovani e di ridurre la diffusa disoccupazione giovanile, in linea con l'obiettivo più generale dell'UE di raggiungere un tasso di occupazione del 75% per la popolazione in età lavorativa (20-64 anni) entro il 2020. A tal fine si propone di:

- ✓ adeguare maggiormente l'istruzione e la formazione alle esigenze dei giovani;
- ✓ incoraggiare i giovani a utilizzare le borse di studio o formazione all'estero;
- ✓ incoraggiare i paesi dell'UE ad adottare provvedimenti per semplificare la transizione dal mondo della scuola/università a quello del lavoro.

Per far questo, “Youth on the Move” effettuerà un coordinamento delle politiche per individuare e stimolare iniziative a livello europeo e nazionale e, soprattutto, attiverà azioni specifiche destinate ai giovani, come l'azione preparatoria EURES e un maggiore sostegno ai giovani imprenditori attraverso il nuovo strumento europeo di micro-finanziamento Progress. Tale strumento, istituito nel 2010, accresce la disponibilità di microcrediti - prestiti di importo inferiore a 25.000 euro - per la costituzione o lo sviluppo di piccole imprese.

Progress Microfinance non finanzia direttamente gli imprenditori, ma permette a una serie di intermediari di microcredito dell'UE di aumentare il volume dei prestiti emettendo garanzie per coprire il rischio di eventuali perdite e mettendo a disposizione ulteriori fondi per la concessione di micro-finanziamenti. Le condizioni di erogazione dei micro-finanziamenti - importo, durata, tasso d'interesse e commissioni, tempo necessario per ottenere un prestito - dipendono dall'istituto che li concede.

B. **Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione** intende dare nuovo impulso alle riforme del mercato del lavoro, aiutando le persone ad acquisire le competenze necessarie per le future professioni, creando nuovi posti di lavoro e ritoccando il diritto del lavoro europeo. Con questa iniziativa la Commissione si



propone di aiutare l'UE a raggiungere entro il 2020 gli obiettivi che si è posta nel campo dell'occupazione e dell'istruzione: far sì che il 75% della popolazione in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 20-64 anni) abbia un impiego, ridurre al di sotto del 10% il tasso di abbandono scolastico, portare ad almeno il 40% il numero dei giovani con un'istruzione universitaria o equivalente, ridurre di almeno 20 milioni il numero delle persone a rischio o in stato di povertà o emarginazione sociale. Per far ciò, l'agenda presenta una serie di azioni concrete intese a:

- ✓ accelerare le riforme per migliorare la flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro ("flessicurezza");
- ✓ dotare le persone delle qualifiche necessarie per le professioni di oggi e domani;
- ✓ migliorare la qualità degli impieghi garantendo migliori condizioni di lavoro;
- ✓ migliorare i presupposti per la creazione di posti di lavoro.

Si deve aggiungere, infine, che la Commissione Europea, per la programmazione degli interventi nel periodo 2014 – 2020, ha posto undici obiettivi tematici. Il nono riguarda "Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà" imponendo a tutti i Paesi Membri, quindi, la realizzazione di azioni ed attività coerenti con tale obiettivo.

## ***2.1 I servizi pubblici per l'impiego in Europa***

I Servizi pubblici per l'impiego sono al centro dell'attuale dibattito europeo in quanto ad essi è richiesto un ruolo più incisivo nelle politiche del lavoro quale strumento di contrasto agli effetti prodotti dalla crisi economica e finanziaria sull'occupazione. Una tendenza prevalente in questi anni, è quella dell'accorpamento e creazione di uno strumento unico che gestisce sia le politiche attive del lavoro che quelle passive. L'analisi condotta in ciascun Paese membro evidenzia che ciò è presente nella maggior parte dei contesti osservati. Solo in pochi Paesi (Belgio, Italia, Portogallo e Svezia) v'è una gestione in cui le politiche passive e quelle attive del lavoro avvengono con strumenti diversi. Tale modalità gestionale influisce fortemente sulla organizzazione funzionale delle Agenzie stesse, ma soprattutto sulla capacità di anticipare e contrastare le dinamiche negative del mercato del lavoro. Con l'avvento della crisi le Agenzie si sono rafforzate, razionalizzando le proprie procedure d'intervento e accrescendo il numero di tipologie di servizi o aumentando il numero di addetti. Un caso emblematico è quello della BA tedesca, diventata la seconda azienda per numero di addetti con più di 100.000 dipendenti; altrettanto importanti sono il Job Centre Plus con quasi 80.000 dipendenti e Pôle Emploi con circa 50.000. Va evidenziato come tale numero di addetti sia così elevato in quanto le Agenzie sono competenti anche per la gestione delle politiche passive tra cui l'erogazione dell'indennità di disoccupazione. Aspetto principale da tener presente è quello relativo alla "quota di intermediazione", ossia la capacità di incidere concretamente sulla platea di coloro che sono alla ricerca di occupazione. Si passa da una "quotamonopolio" di circa il 90% in Svezia, al 60% della Finlandia, al 50% della Germania, al 35% nel Regno Unito all'esiguo 3% italiano. Altro dato importante riguarda la spesa in rapporto al PIL in Italia allo 0,032%. Tale percentuale è pari ad un decimo di quella di altri Paesi (es. Francia con il 0,252%, Germania con il 0,340%, Danimarca con lo 0,543%). Negli ultimi anni i Paesi europei, stimolati dall'Unione Europea, stanno portando avanti delle politiche mirate ad affrontare la drammatica problematica della carenza di domanda di lavoro. Si tratta di interventi che nel corso del tempo hanno assun-

to una fisionomia differenziata in relazione all'evolversi della crisi economica che è ancora in corso. In Belgio, il sistema di politiche prevede dei percorsi di inserimento particolari, spesso divisi per gruppi target, che si basano soprattutto sulla riduzione del costo salariale per il datore di lavoro. In Danimarca gli interventi a favore dei giovani comprendono misure preventive atte a prevenire l'abbandono scolastico, percorsi di aggiornamento professionale diretti a sostenere l'accesso nelle PMI, sostegno ai tirocini e all'apprendistato. In Francia la staffetta generazionale è un incentivo all'occupazione e il contratto di generazione prevede un incentivo economico annuale versato da Pôle Emploi al datore di lavoro per l'assunzione con un contratto a tempo indeterminato di un giovane. In Germania l'apprendistato rappresenta l'accesso fondamentale dei giovani al mercato del lavoro. Nel Regno Unito il Governo ha annunciato ad aprile 2012 un piano da un miliardo di sterline (1,2 miliardi di euro) denominato "Youth Contract" che mira a favorire la realizzazione di circa mezzo milione di opportunità di lavoro per coloro che hanno un'età compresa tra 18 e 24 anni. Esso, tra le altre misure, include esperienze in apprendistato e di lavoro volontario. In Spagna, il governo ha presentato nel 2013 la Strategia per l'occupazione e l'autoimpiego dei giovani per il periodo 2013-2016, che contempla 100 misure per contrastare la disoccupazione giovanile. Tra queste misure, 15 sono state chiamate misure "Shock" che dovrebbero avere degli effetti immediati mentre le 85 rimanenti si realizzeranno con delle scadenze a lungo termine. In Svezia il Governo ha ridotto i contributi a carico dei datori di lavoro per i dipendenti più giovani e ha avviato un programma denominato "New Start Jobs" indirizzato a incentivare l'assunzione di disoccupati di lungo periodo, specie giovani, prevedendo sgravi contributivi per gli imprenditori.

## ***2.2 Le iniziative identificate come buone prassi nell'UE***

L'Unione Europea ha individuato nella diffusione delle conoscenze, delle informazioni e delle innovazioni un fondamentale valore aggiunto nel perseguimento degli obiettivi occupazionali e di coesione sociale. Si può considerare un progetto come "Buona Prassi" se alla fine dell'intervento ha lasciato sul territorio almeno uno tra i seguenti aspetti: innovatività, sostenibilità, riproducibilità, trasferibilità, coerenza del risultato rispetto agli obiettivi e valore aggiunto. Le varie nazioni dell'unione europea hanno sviluppato nell'ultimo periodo programmi finalizzati a combattere la disoccupazione giovanile.

Può sicuramente essere annoverato tra le buone prassi il programma "**Youth Guarantee 2013**" - **Garanzia per i giovani** strutturato in Finlandia. Destinatari sono i giovani disoccupati di età inferiore ai 25 anni che hanno completato unicamente la scuola dell'obbligo, i giovani neolaureati d'età inferiore ai 30 e i giovani disoccupati di età inferiore a 30 anni privi di una qualifica professionale. Gli enti coinvolti nel programma sono il Ministero del Lavoro e dell'Economia per quanto concerne il miglioramento dei servizi di pianificazione della carriera e delle misure di sostegno alla transizione scuola-lavoro, la rete dei Servizi pubblici per l'impiego per quanto concerne l'individuazione degli sbocchi occupazionali e il Ministero della Pubblica Istruzione e della cultura per le politiche relative alla formazione professionale. Lo Youth Guarantee finlandese prevede un approccio integrato tra politiche per l'istruzione, politiche attive per il lavoro e politiche sociali. La finalità è ottenere una ricaduta su tutto il territorio nazionale attraverso la riforma dei Servizi pubblici per l'impiego grazie alla cooperazio-



ne dei diversi attori settoriali e territoriali nell'attuazione e gestione delle diverse politiche previste dal Programma medesimo. Nell'ambito dello Youth Guarantee rientrano varie misure quali la "Garanzia di istruzione e formazione", il "Programma per migliorare le competenze dei giovani adulti", i "Laboratori per i giovani", la "Sensibilizzazione al lavoro giovanile" e la "Garanzia dell'occupazione". L'obiettivo è quello di creare un sistema che fornisca a tutti i giovani opportunità realistiche di trovare lavoro, un'ulteriore opportunità formativa o l'accesso ad altre politiche attive. Altra priorità riguarda la cura di quei giovani che non hanno un titolo di istruzione secondaria superiore e sono a rischio di esclusione sociale attraverso il sostegno al loro percorso verso una solida carriera tramite una formazione adeguata in modo che entro il 2016 abbiano raggiunto quello che potrebbe essere definito uno "stato normale". Ruolo centrale è quello dei Servizi pubblici per l'impiego che in primo luogo forniscono al giovane in cerca di lavoro una valutazione personalizzata dei bisogni e un piano per l'occupazione su misura. Il piano per l'occupazione potrà consistere sia in un'offerta di lavoro sia in un'opportunità di formazione o nell'attivazione di qualche altra misura di politica attiva.

Altro programma da annoverare tra le buone prassi è il programma sviluppato nel Regno Unito **"Skills for Scotland" - Eccellenze nelle competenze, nel lavoro e nella produttività**. Destinatari sono stati in primo luogo i giovani che risultano maggiormente esposti a fenomeni di esclusione sociale e che pertanto necessitano di misure di adeguamento professionale in grado di rispondere alle esigenze provenienti dal lato della domanda. Ad essi si sono poi aggiunti i disoccupati o coloro che sono a rischio di espulsione dal mercato del lavoro. Tra i destinatari indiretti figurano invece i soggetti attuatori delle misure previste dalla Strategia (providers), in quanto beneficiari di incentivi economici ("outcome payments") sulla base dei risultati ottenuti dai loro utenti ad esempio l'ingresso nel mercato del lavoro o l'ulteriore prosecuzione a percorsi di formazione professionale. La realizzazione ha visto coinvolta una vasta platea di interlocutori: Governo Scozzese, Enti locali, organismi pubblici, datori di lavoro, organizzazioni datoriali e Parti sociali e soggetti deputati all'erogazione della formazione professionale. "Skills for Scotland" ha rappresentato una Strategia innovativa e di successo non solo perché capace di concentrare la maggior parte delle misure verso la platea giovanile, adeguando le competenze a quelle espresse dalla domanda, ma soprattutto perché ha costituito una forma importante di "empowerment" verso la vasta platea dei soggetti coinvolti nella sua realizzazione. Può risultare riproducibile anche in quei Paesi dove le politiche dell'istruzione e della formazione godono di particolare attenzione, soprattutto per quanto concerne i finanziamenti dedicati e dove il relativo sistema di governance risulti capace di devolvere le competenze degli attori di riferimento secondo un approccio "bottom-down". Il valore aggiunto è dato proprio dal coinvolgimento attivo di tutti gli interlocutori che hanno partecipato alla concreta realizzazione della Strategia che, coordinata a livello nazionale, ha prodotto vantaggi in termini di maggiore coesione ed efficacia, accrescendo altresì la responsabilità a livello locale. Per quanto concerne gli investimenti sul capitale umano, la principale misura prevista ha riguardato la promozione di percorsi di apprendistato. In riferimento invece alle politiche a sostegno dei datori di lavoro, la Strategia ha previsto la realizzazione di specifici piani di intervento individuali, diretti ad incoraggiare nuove forme di gestione innovativa delle imprese, specie quelle ad elevato potenziale di sviluppo e capaci di promuovere crescita sostenibile, occupazione e produttività.

In Svezia l'Agenzia nazionale per l'occupazione - Arbetsförmedlingen ha attuato il progetto **"Unga In" - Programma per l'inclusione socio-lavorativa dei NEET**. De-

stinatari sono i giovani adulti tra i 16 e i 24 anni più emarginati, che non studiano, non lavorano e non hanno avuto contatti con l'Agenzia per l'impiego. I destinatari indiretti sono rappresentati dal personale impegnato sul progetto, costituito da 50 operatori/counsellors dei Servizi per l'impiego e da 30 "marketers", ovvero i facilitatori dell'Agenzia/Servizio pubblico per il lavoro che, provenienti da contesti sociali simili a quelli del target a cui il progetto si riferisce, sono in grado di conoscere in profondità le problematiche e le aspettative giovanili. Si tratta di figure capaci di mediare tra la cultura dei giovani e le organizzazioni amministrative, a cominciare dai Centri per l'impiego, e i vari servizi collettivi. Altri attori coinvolti sono le Municipalità, nelle quali vi sono gli sportelli, la polizia nazionale, i datori di lavoro e l'Associazione svedese delle Autorità Locali e delle Regioni. Il progetto finanziato dal FSE, rappresenta una delle sperimentazioni più innovative per i Servizi Pubblici per l'Impiego, perché punta ad intercettare uno zoccolo duro di giovani, che ha rilevanti fattori di debolezza, che li portano verso l'emarginazione, e che difficilmente si rivolge alle Agenzie. Per fare questo "Unga In" si caratterizza per l'interazione tra l'Agenzia nazionale per l'occupazione e le principali organizzazioni di volontariato o giovanili, per il ricorso ai mediatori, per l'apertura di "sportelli giovani" in poli di aggregazione giovanile già funzionanti, per l'approccio olistico alle problematiche dell'utente. Il modello messo a punto risulta riproducibile anche in altri Paesi dove esistano centri giovanili e organizzazioni di volontariato capaci di collaborare con i servizi per l'impiego. Il programma assicura al giovane una valutazione personalizzata dei propri fabbisogni e un piano di inserimento occupazionale contenente una "garanzia", che consiste in un'offerta di lavoro, o in un'opportunità di studio (accademico o professionale), o in altre misure di attivazione. Lo scopo è proprio quello di rimettere in campo il giovane, che ha completato gli studi o perduto il lavoro. Come suddetto è diretto ai giovani tra i 16 ed i 24 anni, disoccupati da almeno 90 giorni negli ultimi 4 mesi. Una volta trascorso il tempo indicato, il giovane disoccupato viene inserito nel programma, al quale può partecipare per un massimo di 15 mesi e, comunque, non oltre il raggiungimento dei 25 anni. Successivamente la persona è indirizzata al programma più generale "Job and Development Programme" per la disoccupazione di lunga durata.

Da citare il programma attuato in Austria dal Ministero federale per l'occupazione "**Youth Coaching**" - **Programma nazionale di istruzione e di formazione professionale**. Il programma è indirizzato ai giovani di età compresa tra i 13 e i 25 anni che sono fuori dai percorsi formativi, che devono essere indirizzati nella scelta del percorso di istruzione più idoneo per le loro capacità e inclinazioni. Sono considerati destinatari indiretti perché coinvolte nel processo di formazione educativa, le istituzioni pubbliche, tutti gli stakeholders, le agenzie per il pubblico impiego, le organizzazioni pubbliche e private, le imprese, le famiglie dei giovani ed i tutors. L'efficacia di Youth Coaching è data dalla pianificazione tecnica della proposta formativa che contempla il sistema duale di formazione in apprendistato ed i corsi di scuola professionale; la caratteristica unica del sistema educativo austriaco è la stretta interazione tra imprese e formazione. Youth Coaching si inserisce nel sistema di istruzione austriaco con lo scopo di sostenere i giovani e di combattere la disoccupazione, inserendosi nel sistema di concertazione economica e sociale, denominato "partenariato sociale", che si basa sul principio della volontarietà ossia sulla collaborazione dei vari enti coinvolti. Tale collaborazione ha costituito il presupposto fondamentale per il successo economico della nazione. I risultati del programma, dimostrano l'adattabilità alle misure di politica attiva del lavoro e proprio per la peculiarità di questo modello di formazione orientato alla pratica, fa sì



che ne beneficino non solo gli apprendisti ma anche i giovani diplomati delle scuole superiori di formazione professionale, delle scuole tecniche superiori e delle università. Youth Coaching è una specifica misura di politica attiva del lavoro finalizzata a contrastare l'abbandono scolastico, prevalente fra coloro che sono socialmente svantaggiati, che appartengono alle comunità di immigrati e che hanno difficoltà di apprendimento e di inserimento occupazionale, sviluppando le loro competenze e dando una risposta alle loro esigenze professionali. Le attività svolte sono quindi di offrire supporto ai giovani nella scelta di indirizzo scolastico adatto per l'integrazione nel mondo del lavoro, di sviluppare le abilità personali dei giovani e di colmare le lacune di competenze professionali attraverso percorsi formativi specializzati.

### ***3. Le politiche nazionali***

#### ***3.1 Il contesto***

In Italia il costante invecchiamento della popolazione, il tasso di denatalità, l'innalzamento dell'età pensionistica e i conseguenti cambiamenti dell'età della forza lavoro sono fenomeni che influiscono inevitabilmente sul mercato occupazionale.

Accanto al drammatico fenomeno della disoccupazione giovanile occorre, quindi, non solo comprendere i fattori che caratterizzano lo scenario attuale dei lavoratori senior ma anche predisporre politiche gestionali efficaci al fine di analizzare le relative problematiche, svilupparne e potenziarne le risorse.

Diverse ricerche hanno esaminato i differenti elementi che possono caratterizzare l'età matura. Un esempio è il paradigma del ciclo evolutivo delle competenze che distingue tre diverse fasi della vita professionale: 15-30, 30-45 e 45-65 anni. Nei lavoratori senior, viene associata alla perdita delle abilità lavorative pregresse un'acquisizione di competenze non possedute precedentemente e, connessi al peggioramento di performance fisiche o di apprendimento ci sono effetti positivi legati all'esperienza e alle competenze sociali e di relazione (Lieberum, Heppel, Schuler, 2005). Altri studi hanno analizzato le relazioni tra produttività ed età sottolineando l'inesistenza di modelli rigidi e fissi e l'importanza del tipo di lavoro e dei contesti aziendali, per esempio sono emerse maggiori criticità per i lavoratori anziani nei compiti che richiedono l'impiego di nuove tecnologie ma anche migliori risultati rispetto ai giovani in ruoli che implicano capacità di giudizio o abilità sociali (Ageing and employment, Warwick University- Economix, Munich, 2006).

Gli over 50 attivi in Italia nel 2013 sono poco più di 7 milioni di cui più di 400 mila disoccupati e rappresentano circa il 28% della forza lavoro totale. Per il 70% si tratta di lavoro dipendente mentre per circa il 30% si tratta di lavoro autonomo. Per questa classe di età quando si è in presenza di non occupati si rileva la difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro poiché lontani dall'età pensionabile e in avanti con gli anni per ritrovare il lavoro in assenza di politiche efficaci. Tra il 2008 ed il 2013 quasi il 60% della crescita dei disoccupati uomini ultracinquantenni è stata alimentata dai settori delle costruzioni e dell'industria manifatturiera. Le donne hanno perso lavoro soprattutto nei comparti dei servizi collettivi ed alla persona. Rispetto al periodo pre-crisi, aumenta la frequenza di chi si trova senza occupazione o in cassa integrazione, dal 5,5%

del periodo 2007-2008 al 7,7% del 2012-2013. Tali transizioni sono più frequenti nel Mezzogiorno (8,9%) e per i meno istruiti.

Per questa fascia di età sono molteplici le criticità nel reinserimento nel mercato del lavoro, infatti cresce la disoccupazione di lungo periodo e la durata media della ricerca di una nuova occupazione, nel 2013, attiva a circa 27 mesi (sei in più rispetto al totale dei disoccupati).

I canali utilizzati per cercare lavoro dai disoccupati maturi non sono differenti da quelli degli altri disoccupati. Ci si rivolge a parenti ed amici ed ai centri per l'impiego. Chiaramente è meno diffuso per queste classi di età l'invio dei curricula e la consultazione di internet o il ricorso alle agenzie di somministrazione. Le professioni maggiormente richieste si concentrano ai due estremi tra le cosiddette low skill (62%) e quelle che richiedono competenze "dirigenziali" high skill (Fonte: ADAPT - "incentivi per gli over 50: mappatura degli interventi nazionali e regionali").

Le dinamiche tra lavoratori senior e mercato del lavoro possono essere affrontate in una duplice direzione: da un lato considerando chi svolge la propria attività lavorativa e partecipa alla vita aziendale e, dall'altro, ponendo l'attenzione su chi non ha un'occupazione e ha bisogno di un riposizionamento lavorativo efficace.

A livello aziendale, per esempio, può essere utile tarare la gestione delle risorse umane prestando particolare attenzione all'età dei lavoratori per la buona riuscita degli interventi.

Per questo motivo, diventa utile l'adozione efficace dell'age management, finalizzato a sviluppare strategie manageriali che trasformino la gestione dell'età in un punto di forza e valorizzino le competenze e il bagaglio professionale anche dei lavoratori senior.

Da un'indagine Isfol emergono dei dati interessanti sull'age management che si focalizza sull'invecchiamento "come processo e non come condizione". Analizzando fattori e fasi della vita aziendale, sono emerse diverse azioni che sembrano avere un impatto positivo sulle gestione dell'invecchiamento dei lavoratori.

Ci sono imprese che dedicano attenzione agli over 45 già nella fase di ricerca e selezione del personale per politiche interne di gestione. Invece, sono poche le organizzazioni che sfruttano gli incentivi o decidono di utilizzare agenzie di intermediazione specializzate in lavoratori senior.

Nella formazione aziendale emergono attività di trasferimento tra generazioni diverse di competenze attraverso processi di mentoring, coaching, tutoring per i nuovi assunti o per chi deve gestire dei cambiamenti nelle mansioni.

Ci sono anche esempi di realtà che attivano strategie di trasferimento di competenze da lavoratori junior a senior (reverse mentoring). Hanno una particolare rilevanza anche le forme di sostegno attuate nelle fasi di uscita dal mondo del lavoro (es. job sharing familiare o staffetta generazionale) o assistenza pre-pensionistica, riduzione degli orari di lavoro o promozione di attività di volontariato o associazionistiche tra i pensionati delle imprese intervistate. Inoltre, ci sono stati casi di aziende che mediante contratti temporanei di consulenza o collaborazione hanno favorito il reinserimento di lavoratori senior per agevolare il trasferimento di competenze o nel caso di ruoli di alto livello.

Gli interventi descritti sono solo alcuni esempi di prassi adottate ma possono costituire un punto di partenza importante per formalizzare una serie di azioni mirate e per ottimizzare le caratteristiche di questa fascia di età. In particolare, possono rappresentare buone pratiche il trasferimento di know how intergenerazionale, interventi per sensibilizzare e preparare le imprese a gestire i cambiamenti demografici interni, coaching nella fase di pensionamento, eventuale riprogettazione del lavoro o implementazione di





percorsi formativi e politiche che supportino l'invecchiamento dei lavoratori e aiutino a sviluppare il loro patrimonio esperienziale. Un'altra buona pratica utile da sviluppare potrebbe essere la promozione di società di consulenza gestite da over 45.

Se per i lavoratori più maturi diventa sempre più difficile adattarsi ai cambiamenti imposti dal mercato del lavoro, lo è ancora di più per chi perde la propria occupazione. Infatti, la crisi occupazionale è uno dei problemi che affligge l'Italia e possiamo affermare che ormai investe non solo le fasce giovanili ma anche i disoccupati di età più matura.

*Alla luce delle considerazioni effettuate ci pare del tutto opportuno focalizzare la nostra attenzione sugli interventi realizzati in Italia in favore della popolazione "senior".*

### 3.2 Gli interventi

Uno degli interventi per arginare queste difficoltà è rappresentato dalla legge n. 92/2012 che ha introdotto un incentivo nella riduzione del 50% della quota contributiva a carico del datore di lavoro in caso di assunzione di over 50 e disoccupati da almeno 12 mesi. La durata di questo sgravio è di 18 mesi qualora l'assunzione sia a tempo indeterminato e di 12 mesi se il lavoratore stipula un contratto a tempo determinato (anche in somministrazione). Inoltre, anche a livello regionale sono stati adottati strumenti per agevolare le assunzioni dei senior. Tuttavia, dalle analisi svolte, in circa la metà delle regioni ci sono strumenti mirati per la loro assunzione e in alcuni casi gli incentivi sono generici e riguardano indirettamente questa fascia di età mentre nelle restanti regioni gli incentivi non ci sono o risultano scaduti.

Chi è in cerca di occupazione, oltre a gestire la situazione di disoccupato (con tutto quello che può comportare a livello di difficoltà economiche ma anche personali) si trova a dover analizzare le proprie competenze (intese come conoscenze, abilità e caratteristiche personali) ma, soprattutto, ricercare risorse, mezzi e canali per ricollocarsi efficacemente nel mercato del lavoro.

Queste fasi per chi ha un'età avanzata ed è in cerca di occupazione, se non opportunamente supportate, possono risultare problematiche e causare una prolungata uscita dal mondo del lavoro e un ostacolo concreto alla valorizzazione e al rinnovo delle competenze necessario per riqualificarsi. Inoltre, come per altre fasce di età, è necessario sviluppare nei disoccupati una capacità di auto orientarsi e indirizzarsi verso canali e opportunità a loro più adatte che, nel caso di soggetti non più giovani, siano in linea con la loro motivazione, le loro competenze acquisite e i loro obiettivi ma anche con le sfide del mercato del lavoro.

Una possibilità importante per migliorare l'occupabilità dei lavoratori senior può essere l'implementazione di percorsi formativi sia pubblici che privati ma anche percorsi di career counselling a loro dedicati, adattando metodi e strumenti al fine di ricercare un equilibrio tra abilità pregresse, background esperienziale, aspettative e nuove esigenze personali e professionali.

Politiche del lavoro ed interventi per supportare questa fascia di età non mancano ma è necessario alimentarli e svilupparli in un'ottica integrata.

L'Azione di sistema Welfare to Work, declinata con modalità differenti in 18 Regioni e nella Provincia Autonoma di Bolzano con l'assistenza di Italia Lavoro, prosegue la sua attività anche per il triennio 2012/2014, sulla scia dei risultati raggiunti dalla precedente esperienza del progetto terminata il 31 dicembre 2011. Il Ministero del Lavoro

tramite la Direzione Generale per le politiche attive e passive ha infatti, deciso di rifinanziare e promuovere l'Azione attraverso le risorse messe a disposizione soprattutto dal Fondo Sociale Europeo. Il suddetto programma rimodulato intende attuare politiche e servizi di welfare to work adeguati a sostenere il recupero degli effetti della crisi sull'occupazione e a spingere i mercati del lavoro verso il raggiungimento degli obiettivi occupazionali dell'Italia nel 2020 come innalzare l'occupazione, aumentare la qualità del capitale umano e accrescere la produttività. Pertanto saranno promosse azioni di politica attiva adeguate a sostenerne i processi di reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, espulsi o a rischio di espulsione dai processi produttivi. Per raggiungere tali risultati l'Azione punta su:

- formazione e sviluppo delle competenze delle persone per allinearli ai bisogni delle imprese;
- utilizzo più efficiente del sistema degli ammortizzatori sociali;
- potenziare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso la definizione di standard di qualità dei servizi;
- promuovere l'utilizzo delle forme contrattuali più idonee e degli strumenti disponibili per la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro.

Da citare tra i più recenti bandi relativi a questo programma per lavoratori senior, oltre alle azioni della Regione Puglia di cui si parlerà in seguito, le azioni implementate in Valle D'Aosta e nelle Marche.

L'Intervento a supporto della ricollocazione di disoccupati over 50enni articolato in Valle d'Aosta prevede percorsi di supporto alla ricollocazione e un sostegno mensile di 450 euro lordi per sei mesi. Le misure comprendono colloqui di orientamento, interventi di formazione o di accompagnamento al lavoro e tirocini. Il tipo di azione da intraprendere varierà in funzione del fabbisogno individuale del soggetto coinvolto. Per partecipare i disoccupati over 50 devono essere:

- disoccupati da 3 mesi;
- essere residenti in Valle d'Aosta;
- non godere di indennità o sussidi legati allo stato di disoccupazione o di altri trattamenti previdenziali;
- essere iscritti ad uno dei Centri dell'Impiego della Regione Valle d'Aosta;
- possedere una certificazione ISEE non superiore a 12.000 euro;
- non usufruire dell'intervento finanziario della Regione a sostegno dei versamenti volontari nei tre anni antecedenti il raggiungimento dell'età pensionabile;
- non risultare inseriti in Lavori di Utilità Sociale, Borsa Lavoro, Tirocini con indennità di partecipazione o frequenza;
- essere disponibili al lavoro o a un percorso di accompagnamento al lavoro.

L'obiettivo dell'intervento declinato nelle Marche è quello di sostenere il re-inserimento nel mercato del lavoro di circa 280 soggetti disoccupati non percettori di ammortizzatori sociali o che lo percepiscano per un periodo residuo non superiore a due mesi attraverso l'attivazione di tirocini formativi ai sensi della normativa regionale in materia (DGR n. 1134/2013).



In modo particolare l'intervento si rivolge a soggetti che, alla data di presentazione della domanda di partecipazione, siano in possesso dei seguenti requisiti:

- aver compiuto 45 anni di età;
- essere disoccupati da almeno 12 mesi, ai sensi del D.lgs. 297/02 e ss.mm.;
- essere residenti nella Regione Marche da almeno un anno;
- avere un'anzianità lavorativa di almeno 10 anni (intendendo per anno lavorativo quello in cui il richiedente abbia avuto un contratto di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo per un periodo complessivamente superiore a 6 mesi);
- avere una certificazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), riferita all'anno 2013, del proprio nucleo familiare, non superiore a € 12.000,00, ovvero € 18.000,00 se "attualizzato" con le modalità previste nel bando.

L'intervento prevede l'attribuzione, da parte della Regione Marche, di una indennità di partecipazione pari a € 650,00 mensili al soggetto disoccupato connessa alla sua partecipazione ad un tirocinio, della durata di sei mesi e per un impegno settimanale minimo di 25 ore, che verrà erogata direttamente dall'INPS. Saranno i Centri per l'Impiego competenti per territorio ad erogare ai destinatari e al sistema imprenditoriale e produttivo regionale i servizi finalizzati alla realizzazione delle previste attività. L'intervento adotta una "modalità a sportello" e di conseguenza le domande di partecipazione degli interessati saranno esaminate da ognuno dei Centri per l'Impiego competenti in ordine di presentazione.

Altro intervento nazionale a favore di queste fasce di età, sviluppato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Italia Lavoro è il progetto Manager to Work che nasce nell'ambito dell'Azione di sistema Welfare to work per le politiche di reimpiego 2012-2014 e rappresenta una riedizione del progetto Manager over 50 attivato nel 2010. Rispetto alla precedente edizione presenta delle novità: amplia la platea dei destinatari e prevede incentivi all'autoimprenditorialità. L'intervento prevede 9.715.000 euro per incentivare il reinserimento nel mercato del lavoro dei dirigenti e dei quadri, fasce di lavoratori altamente qualificate che rappresentano un capitale di competenze da non disperdere e un potenziale per favorire lo sviluppo e la competitività. Sono previste due modalità di intervento:

- l'erogazione di "bonus assunzionali" a favore delle imprese che assumono manager senza occupazione;

- il riconoscimento ai manager disoccupati di incentivi per la creazione di impresa.

Il progetto, promosso e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, è attuato da Italia lavoro in partnership con Federmanager e Manager Italia.

### ***3.3 Le buone prassi regionali***

Vari programmi regionali riguardano tutti i lavoratori svantaggiati tra cui rientrano anche i lavoratori che hanno superato una certa età. Analizzando gli interventi regionali per il target particolare appare utile menzionare i programmi articolati nelle singole regioni.

### **A. Calabria**

In Calabria sono stati riconosciuti benefici economici in favore di ultracinquantenni disoccupati, finalizzati al pagamento dei contributi previdenziali in prosecuzione volontaria, erogati per un massimo di 5 anni (D.D.G. n. 19021 del 26/10/2009).

Ulteriori forme di incentivo all'occupazione "stabile" e all'inserimento lavorativo delle categorie di lavoratori svantaggiati (lavoratori over 50, disoccupati di lunga durata, lavoratori precari) sono le integrazioni salariali a favore delle imprese, con un impegno di spesa in 3 anni (a partire dal 2009) pari ad € 9.023.14 ,00 ( POR Calabria 2007/2013, Asse II, Occupabilità). Tale misura risulta ancora oggi applicabile in quanto la graduatoria delle aziende ammesse al beneficio, a seguito delle progressive rinunce e/o riduzioni di finanziamento, non risulta essersi ancora esaurita (come da nota n. 8082 del 13.01.2014 del Dirigente del Settore Lavoro).

### **B. Lombardia**

In Provincia di Brescia si è sperimentata un'azione per il reimpiego di lavoratori senior ricorrendo allo strumento della dote, intesa come insieme di risorse regionali e provinciali virtualmente in capo al destinatario. La soluzione adottata prevede il coinvolgimento degli enti accreditati per i servizi al lavoro e degli enti accreditati per la formazione. L'ammontare delle risorse destinate al singolo percorso di re-inserimento lavorativo varia a seconda della durata del rapporto di lavoro che si prevede di attivare.

I destinatari condividono con l'ente accreditato per i servizi al lavoro un percorso individuale personalizzato, con la possibilità di seguire un corso di formazione prima dell'assunzione o di essere affiancati da un tutor aziendale per l'adattamento delle competenze *on the job*. L'erogazione dell'incentivo all'inserimento lavorativo è subordinata al raggiungimento dell'obiettivo occupazionale. Per garantire maggiore stabilità lavorativa ai destinatari è stata introdotta una clausola per le imprese, prevedendo una riduzione del contributo nel caso di interruzione del rapporto di lavoro prima della maturazione di 12 mesi decorrenti dalla firma del contratto.

Le risorse finanziarie impegnate sono state: 1,160 milioni di euro tra risorse regionali e provinciali destinate ai beneficiari.

Al 30 giugno 2013 sono state bandite 241 doti, sono stati erogati (decorsi i 12 mesi dall'assunzione) 73 incentivi per assunzioni a tempo indeterminato o determinato di almeno 12 mesi.

### **C. Marche**

La Regione Marche a dicembre 2013, ha deliberato un avviso pubblico, a carattere sperimentale, per la presentazione di "Progetti integrati a supporto della ricollocazione nel mercato del lavoro di soggetti over 45 con la collaborazione e il cofinanziamento del Terzo Settore".

Il Bando ha l'obiettivo di selezionare progetti volti a favorire la ricollocazione nel mercato del lavoro di soggetti in possesso dei seguenti requisiti:

- età over 45 anni;
- residenza nella Regione Marche;
- iscrizione come disoccupati ad un Centro per l'Impiego da almeno 12 mesi (alla data di presentazione dei progetti);
- non essere percettori di alcuna indennità da ammortizzatori sociali;
- situazione di particolare disagio socio-economico.



I progetti devono essere presentati da soggetti e/o organizzazioni con sede legale/operativa nelle Marche e che siano espressione del Terzo Settore (Cooperazione sociale, Volontariato, Associazionismo di promozione sociale).

L'intento è quello di finanziare politiche di protezione sociale per i lavoratori e politiche attive che possano migliorare l'occupabilità e le possibilità di reinserimento e/o ricollocazione dei lavoratori particolarmente colpiti dalla crisi. Il percorso comprende una fase di presa in carico del soggetto, durante la quale l'organismo attuatore deve preparare ogni destinatario al successivo percorso d'inserimento e una fase d'inserimento lavorativo consistente in un'esperienza di formazione on the job.

L'importo complessivo delle risorse destinate all'intervento è pari a Euro 900.000,00. Il valore totale di ogni borsa è pari a Euro 3.900,00 lordi. La presentazione dei progetti potrà avvenire fino al 31 ottobre 2014.

#### **D. Piemonte**

La legge regionale 34/2008 all'art. 33 prevede che la Regione Piemonte favorisca l'inserimento lavorativo di determinate categorie di lavoratori, tra cui coloro che superino i 45 anni d'età, attraverso l'erogazione di un contributo ai datori di lavoro per i primi dodici mesi di attività del soggetto assunto.

Al momento non vi sono bandi attivi per ottenere l'erogazione dei contributi a causa dell'esaurimento dei fondi e in attesa dei nuovi stanziamenti per l'attuazione dei fondi comunitari.

Da citare per questo territorio regionale il progetto TORINO OCCUPATO nato da un protocollo d'intesa tra Provincia di Torino e Forma.Temp, fondo bilaterale per la formazione professionale promosso dalle Agenzie di somministrazione con destinatari i giovani in cerca di occupazione, le donne in rientro lavorativo e i lavoratori over 45 considerati dai servizi per il lavoro come il target con maggiori difficoltà.

Il progetto integrato di politica attiva prevede che i destinatari possano frequentare percorsi di riqualificazione professionale e di accompagnamento all'occupazione definiti congiuntamente dalle APL aderenti e dai Centri per l'Impiego e successivamente accompagnati all'inserimento lavorativo dalla rete dei servizi costituita con il progetto. E' inoltre previsto un sistema di incentivazione finanziaria all'assunzione, anche con contratto di somministrazione, basato sulla differenziazione degli importi in rapporto al profilo di occupabilità dei lavoratori, sulla loro progressività in base alla durata degli avviamenti e sulla possibilità di cumulare in capo al medesimo lavoratore più premi nel caso di proroga del rapporto senza soluzione di continuità.

#### **E. Sardegna**

Una misura volta ad agevolare l'assunzione di lavoratori over 50, risulta essere il Bonus assunzionale. Sono previsti dei bonus assunzionali per le micro, piccole e medie imprese operanti nel territorio della Sardegna, che assumono lavoratori a tempo indeterminato, residenti nel territorio eleggibile individuato dalla Giunta regionale, in attuazione dei "Progetti di Filiera e Sviluppo Locale (PFSL) nelle aree di crisi e nei territori svantaggiati" (D.G.R. N. 3342 e 3345 del 2012).

Tra i lavoratori svantaggiati che possono essere assunti e che daranno diritto a questo bonus per l'azienda ci sono anche i lavoratori che superano i 50 anni di età.

A livello di risorse disponibili, la dotazione iniziale è pari ad un ammontare di Euro 5.000.000 a valere sui fondi della programmazione regionale e comunitaria. La coper-

tura può estendersi fino al 50% dei costi salariali effettivi calcolati su un periodo massimo di 12 mesi continuativi successivi all'assunzione del nuovo lavoratore o 24 mesi nel caso di un lavoratore molto svantaggiato.

#### **F. Sicilia**

La legge regionale siciliana del 2009, in materia di aiuti alle imprese, dedica il Titolo VI agli "Aiuti al lavoro". Nella categoria di "lavoratore svantaggiato", il Legislatore siciliano ha inserito i lavoratori che hanno superato i cinquanta anni di età e, in particolare nel 2010, è stato inserito il comma 1 bis con il quale si prevede che almeno il 20% delle risorse siano destinate ai datori di lavoro che assumono i lavoratori over 50.

La riserva delle risorse ha previsto altri tre requisiti soggettivi del lavoratore per la concessione dei benefici: la residenza in Sicilia da almeno un anno, lo stato di disoccupazione da almeno sei mesi e da non più di dieci anni.

La legge del 2010 ha infine precisato, all'art. 2, che tra le assunzioni a tempo indeterminato agevolate rientrano anche le trasformazioni a tempo indeterminato purché riguardanti i lavoratori appartenenti alle categorie già specificate. La norma prevede che questi incentivi consistono nello sgravio totale dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi assicurativi di natura obbligatoria a carico del datore di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato.

L'assunzione di tali lavoratori deve comportare un aumento dei dipendenti rispetto all'anno precedente. I posti di lavoro creati devono essere mantenuti per almeno cinque o tre anni rispettivamente nel caso di grande o di piccola o media impresa.

#### **G. Toscana**

Al momento l'unico strumento per lavoratori senior consiste in un piano di incentivi destinato alle imprese che assumono disoccupati di età compresa tra i 57 e i 65 anni.

Si tratta di misure straordinarie per combattere l'emergenza occupazionale e sociale che si sta vivendo da qualche anno nel Distretto Industriale di Prato.

Tali misure comprendono strumenti di sostegno al reddito, incentivi per la ricollocazione e strumenti di politica attiva del lavoro per le persone tra i 57 e 65 anni, disoccupate e privi di ogni ammortizzatore sociale.

I datori di lavoro interessati hanno potuto aderire al progetto fino al 30 giugno 2014.

#### **H. Trentino Alto Adige**

La Provincia Autonoma di Trento ha previsto vari incentivi all'occupazione per i lavoratori Over 50. In particolar modo, si segnalano due tipi di incentivi messi a disposizione per questo target di popolazione. Il primo strumento prevede l'erogazione di una indennità di partecipazione a tutti i disoccupati ultracinquantenni che decidano di intraprendere percorsi di formazione volti ad una riqualificazione professionale. Per tale intervento, la Provincia Autonoma di Trento ha messo a disposizione complessivamente 2.240,00€.

Il secondo intervento prevede l'erogazione alle imprese di un incentivo di 5.000 € per ogni lavoratore over 50 anni disoccupato da più di 3 mesi assunto a tempo indeterminato. Lo stesso incentivo è previsto per le aziende che trasformino il contratto di inserimento di persone con più di 50 anni in contratto a tempo indeterminato.



### I. Veneto

Ad oggi sono presenti incentivi occupazionali derivanti da Enti Bilaterali o Province.

In particolare l'EBAV – Ente Bilaterale Artigianato Veneto ha annoverato tra i soggetti beneficiari del contributo una tantum per assunzioni di nuovo personale dal 1 gennaio al 31 maggio 2014 i soggetti con più di 55 anni. Per le persone in possesso di questo requisito è stato previsto un contributo di € 3.000. Trattatasi tuttavia di incentivi riservati ai soli artigiani.

In provincia di Treviso, tra i soggetti beneficiari del Fondo Disagio Professionale, collegato al servizio di “Accompagnamento al lavoro” dei Centri per l'impiego, attivo dal 2007, rientrano gli over 50. Questo progetto dispone diversi incentivi all'inserimento, a seconda delle caratteristiche dei soggetti a cui si rivolgono. A titolo di esempio per i lavoratori con bassa scolarità e bassa qualificazione l'incentivo varia da 500€ per i contratti di almeno 2 mesi, a 1.200€ per contratti di almeno 4 mesi e 2.000€ per i contratti di almeno 6 mesi ovvero a tempo indeterminato. Inoltre è prevista una premialità per assunzione post tirocinio del valore di 800 € per l'instaurazione di rapporti di lavoro di almeno 6 mesi.

### **3.4 Il caso NEB.SOC.**

Il progetto NEB.SOC, finanziato nell'ambito del Programma ETCP Greece Italy 2007 – 2013 Asse III Misura 3.3, ha avuto come obiettivo generale il miglioramento della qualità della vita nei territori coinvolti nelle attività progettuali (Bari e Patrasso) attraverso delle azioni di carattere innovativo nell'ambito del mercato del lavoro.

Il progetto ha realizzato alcune azioni di carattere sperimentale finalizzate alla realizzazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa in favore della popolazione residente nei territori coinvolti nel progetto a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Il progetto, inoltre, ha sviluppato una rete di carattere transfrontaliero anche attraverso l'utilizzo di IT, per promuovere azioni comuni che valorizzino i servizi di integrazione sociale, lavorativa e lo scambio di buone pratiche tra l'Italia e la Grecia.

Gli output realizzati hanno riguardato:

- ✓ La realizzazione di un piano integrato (per Bari e Patrasso) di integrazione sociale e lavorativa;
- ✓ L'implementazione di azioni pilota di inclusione lavorativa;
- ✓ La riorganizzazione degli uffici dell'area sociale e delle politiche attive del lavoro dei Comuni di Bari e di Patrasso;
- ✓ L'organizzazione e realizzazione di nr. 2 workshop su tematiche sociali della durata di tre giorni (uno in Italia e uno in Grecia);
- ✓ Lo sviluppo di un portale web con applicazioni GIS e di e-learning;
- ✓ La realizzazione di una raccolta delle buone prassi a livello comunitario sull'inclusione lavorativa.

In particolare focalizziamo la nostra attenzione sull'azione pilota realizzata in Italia (Bari). Essa è risultata estremamente innovativa in quanto ha consentito di “anticipare” in via sperimentale quanto oggi è in atto sul territorio regionale attraverso il Reddito di Dignità (RED) ed il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA).

L'obiettivo che il partenariato di progetto si è posto per l'azione pilota è stato quello di definire un modello replicabile di intervento in grado di promuovere l'integrazione

delle fasce deboli attraverso l'inserimento socio-lavorativo in particolari segmenti del mercato del lavoro nei quali possano essere utilizzate alcune specifiche competenze.

L'azione sperimentale che il Comune di Bari, in qualità di partner del progetto, ha attivato è un percorso di tirocini formativi rivolto ai cittadini adulti (over 45 anni di età) disoccupati di lunga durata (un anno e oltre) e già presi in carico dalla rete dei servizi sociali professionali del Comune di Bari. Tale attività ha trovato il suo fondamento giuridico nella Legge Regionale 23/2013 ed il Regolamento Regionale 3 del 10/03/2014. In particolare sono stati attivati tirocini formativi previsti dall'art. 1 comma 2 punto c della Legge Regionale ovvero "tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro, finalizzati ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro di inoccupati e il reinserimento di disoccupati, anche in mobilità, nonché di lavoratori sospesi in regime di cassa integrazione".

Il partenariato italiano (Comune di Bari e IPRES) si è impegnato a realizzare una rete di supporto all'iniziativa pilota. Tale rete è stata realizzata tra i decisori degli Enti Locali, il mondo dell'associazionismo e del volontariato, i Centri per l'impiego e le agenzie di mediazione tra domanda e offerta di lavoro presenti sul territorio barese.

In particolare l'azione pilota è stata caratterizzata dalle seguenti fasi:

1. Identificazione dei potenziali beneficiari da parte dei Servizi Sociali Professionali del Comune di Bari tra gli over 45 già presi in carico che da oltre un anno non lavorano né percepiscono ammortizzatori sociali;
2. Identificazione delle imprese ospitanti attraverso l'elenco delle imprese che avevo dichiarato la loro disponibilità attraverso la manifestazione di interesse "Cantieri di Cittadinanza" pubblicata dal Comune di Bari. Le stesse imprese dovevano far registrare la presenza da almeno sei mesi della sede legale e produttiva in un raggio di 20 Km da Bari;
3. Bilancio delle competenze del beneficiario da parte di figure professionali del Centro Per l'Impiego di Bari per costruire un percorso individualizzato di inclusione lavorativa e individuare le caratteristiche delle potenziali aziende ospitanti il tirocinio. Il CPI di Bari sarà l'ente promotore dei tirocini formativi ai sensi dell'articolo 2 del D.M. 142/1998;
4. Convocazione dei beneficiari e stipula di un patto di tirocinio in cui le parti si impegnano reciprocamente.

È possibile notare come, attraverso l'azione pilota, il Comune di Bari abbia coinvolto e "messo a sistema" il Servizio Sociale Professionale e gli operatori pubblici e privati del collocamento creando una "sinergia positiva". Ulteriore elemento da sottolineare riguarda l'identificazione dei beneficiari attraverso gli operatori pubblici del Servizio Sociale. Tale elemento ha consentito di "comprimere" i tempi per l'identificazione dei beneficiari stessi, di offrire una possibilità di inserimento / reinserimento lavorativo a delle persone con delle multiproblematicità sociali ed economiche, abbattere i tassi di abbandono del percorso in inclusione.

L'azione pilota realizzata nell'ambito delle attività progettuali è stata realizzata nel corso del 2015. Tale azione ha, quindi, anticipato le attuali dinamiche in atto attraverso il RES ed il SIA.





#### 4. L'esperienza pugliese del RED e del SIA

Il “Reddito di dignità regionale e politiche per l’inclusione sociale attiva” istituito dalla Regione Puglia con la Legge Regionale 3 del 14/03/2016 ed il successivo regolamento di attuazione R.R. 8/2016 è una misura di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale che si caratterizza per l’universalità, per il riferimento alle risorse economiche familiari e per la previsione di un percorso di attivazione economica e sociale dei beneficiari. Attraverso tale intervento si pongono anche le basi per la costruzione e il rafforzamento di un sistema integrato di servizi e interventi che mirano a rispondere alle domande e ai bisogni dei cittadini pugliesi in condizioni di disagio economico e sociale.

La dotazione finanziaria regionale è pari a cinque milioni di Euro per il 2016. La Regione Puglia, inoltre, assicura il coordinamento, per il finanziamento delle attività del RED, tra fondi comunitari, nazionali e regionali. Tale coordinamento assicura una dotazione totale di circa 123 milioni di Euro per il periodo 2016 – 2017.

Le principali caratteristiche del RED possono essere così sintetizzate:

- Si propone di essere universalistico: in una prima fase di implementazione è assegnato a tutte le famiglie con risorse economiche inferiori alla soglia reddituale e patrimoniale (ISEE < 3000 euro) e in condizioni di specifica fragilità economica e sociale (giovani e giovani coppie con figli minori, disoccupati, famiglie numerose), per verificare successivamente la possibilità di estendere la platea di beneficiari;
- E’ uno strumento di inclusione attiva: accanto al trasferimento monetario si prevede un programma di inserimento sociale e lavorativo e l’accesso ad opportunità formative. Il percorso di inclusione attiva, oltre ad avere una funzione di deterrenza rispetto a dichiarazioni non veritiere sullo stato di disagio economico familiare, colloca la misura nel quadro della strategia europea per l’inclusione sociale;
- E’ condizionato ad un patto di inclusione sociale sottoscritto tra il soggetto beneficiario e l’Ambito territoriale sociale di riferimento. Il Patto è condizione per la fruizione del beneficio, è differenziato a seconda delle caratteristiche individuali ed è finalizzato ad una presa in carico complessiva del nucleo familiare;
- E’ stabile nel tempo (si prevede uno stanziamento di risorse per cinque anni), ma è disciplinato in modo che a livello individuale si eviti la “trappola della povertà”: è sospeso dopo 12 mesi, ma può riprendere dopo un periodo di interruzione. Sono previsti meccanismi per disincentivare comportamenti opportunistici e elusivi (clausole di sospensione e revoca).

Aspetti da rimarcare sono sostanzialmente tre:

1. La possibilità di avviare un percorso combinato che possa attivare una pluralità di interventi quali: sostegno al reddito per il contrasto alle povertà, indennità economica connessa alla partecipazione al tirocinio sociolavorativo, percorso formativo di aggiornamento professionale, altre misure di conciliazione di supporto socio educativo alle funzioni genitoriali, di mediazione linguistica e culturale per l’integrazione sociale, attività di affiancamento e supporto individuale per l’inserimento sociale di beneficiari in condizioni di specifiche fragilità. Questo mix di interventi ci fa comprendere come in realtà la “presa in carico” non riguarda solo il “singolo” prediligendo una “presa in carico integrata” dove si tende a dare del-

le risposte organiche a dei fabbisogni complessi. Tale modifica, certamente rivoluzionaria, implica un cambiamento di strumenti e metodologie da parte di tutti gli operatori sia pubblici che privati del sistema dei servizi sociali e del mercato del lavoro. Tale approccio, infatti, richiede la messa in atto di interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, monitoraggio, attivazione di prestazioni sociali nonché di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici (centri per l'impiego, tutela della salute e istruzione) e privati (in particolare del privato sociale) del territorio. La presa in carico complessiva del nucleo prevede, dunque, il coordinamento di più interventi contemporanei garantendo una presa in carico globale;

2. La creazione di una équipe multiprofessionale per ogni Ambito Territoriale Sociale costituita da operatori sociali e socioeducativi, un operatore dell'amministrazione competente sul territorio in materia di servizi per l'orientamento ed il lavoro ed eventuali altre figure professionali da attivare in relazione ai bisogni rilevati in fase di prevalutazione dei casi. Tale aspetto "costringe" diverse Istituzioni, abituate a non interfacciarsi tra loro, a collaborare ed a creare delle sinergie positive per il territorio ed i cittadini;
3. La forte interazione che è necessario attivare con l'INPS, in quanto le domande per l'accesso devono essere trasmesse attraverso una piattaforma informatica unica sviluppata in cooperazione tra INPS e Regione Puglia.

Da quanto emerso appare chiaro che la rete da attivare ai fini del RED coinvolge: la Regione Puglia, gli Ambiti Territoriali Sociali (tutti i Comuni della Puglia), i Centri per l'Impiego, l'INPS, i Centri di Assistenza Fiscale e Patronati (come possibili intermediari per l'invio della domanda) ed i nuclei familiari del territorio regionale come potenziali beneficiari.

Aggiungiamo che in data 11/07/2016 sono stati pubblicati gli avvisi pubblici per le manifestazioni di interesse da parte delle imprese ad ospitare i tirocini dei beneficiari del RED e la domanda di accesso al RED per i cittadini.

Quasi contemporaneamente (Decreto Direttoriale del 03/08/2016) è stato adottato lo schema di avviso pubblico riguardante il SIA. Il SIA prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari in cui siano presenti minori, ovvero figli disabili o donne in stato di gravidanza, in condizioni di povertà. Elemento necessario è l'adesione, da parte del nucleo familiare beneficiario, ad un progetto di attivazione sociale e lavorativa. Possiamo notare da questi primi elementi la forte similitudine tra il RED ed il SIA. Si deve aggiungere che il SIA è finanziato attraverso il PON Inclusione.

Le azioni attivabili attraverso il SIA sono:

1. Servizi di segretariato sociale per l'accesso;
2. Servizio Sociale Professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo e la presa in carico;
3. Interventi per l'inclusione attiva:
  - √ Servizi sociali;
  - √ Servizi socioeducativi;
  - √ Politiche attive del lavoro.
4. Promozione di accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutele della salute e istruzio-



ne, sostegno all'alloggio, nonché con soggetti privati nell'ambito degli interventi di contrasto alle povertà, con particolare riferimento agli enti non profit.

Da quanto esposto appare evidente e chiara la forte interconnessione tra il RED ed il SIA. Per questo motivo in Puglia il Reddito di Dignità regionale e il SIA nazionale si avvalgono di una dotazione finanziaria unica integrata e con una unica procedura, sia per la presentazione delle domande, che per l'istruttoria, l'ammissione e il finanziamento, grazie alla cooperazione tra Regione Puglia e l'INPS, in collaborazione con il Ministero Lavoro e Politiche Sociali.

Tale procedura unica evita, quindi, sovrapposizioni e possibilità di doppio finanziamento per i beneficiari.

È necessario aggiungere che il RED si differenzia dal SIA principalmente per:

- ✓ un ampliamento della platea dei potenziali beneficiari: il RED è applicabile anche ai nuclei familiari senza figli minori;
- ✓ estensione del beneficio economico: l'importo massimo previsto dal SIA è pari ad € 400,00 mentre il RED prevede come massimale € 600,00;
- ✓ il RED prevede un "aggancio" del sostegno del reddito con un tirocinio di inclusione.

Oltre ciò si deve aggiungere che per il RED c'è stata la possibilità di avviare le procedure sin da luglio 2016, mentre il SIA è stato attivato a partire da settembre 2016.

Al 21/10/2016 – ultimi dati disponibili – sono pervenute 24.814<sup>3</sup> domande. Di seguito riportiamo il dettaglio per ogni Ambito Territoriale presente in Puglia

*Tab. 1 – Domande presentate al 21/10/2016 RED / SIA per ambito sociale e relativo rapporto percentuale (valori assoluti e incidenze percentuali).*

| <i>AMBITO</i>             | <i>Numero domande</i> | <i>%</i>    | <i>Popolazione 01/01/2016</i> | <i>Domande ogni 1.000 abitanti</i> |
|---------------------------|-----------------------|-------------|-------------------------------|------------------------------------|
| <b>PROVINCIA DI BARI</b>  | <b>6.989</b>          | <b>28,2</b> | <b>1.263.820</b>              | <b>5,53</b>                        |
| Ambito di Altamura        | 591                   | 2,4         | 142.452                       | 4,15                               |
| Ambito di Bari            | 2.163                 | 8,7         | 326.344                       | 6,63                               |
| Ambito di Bitonto         | 839                   | 3,4         | 77.191                        | 10,87                              |
| Ambito di Conversano      | 302                   | 1,2         | 93.306                        | 3,24                               |
| Ambito di Corato          | 518                   | 2,1         | 100.829                       | 5,14                               |
| Ambito di Gioia del Colle | 286                   | 1,2         | 67.255                        | 4,25                               |
| Ambito di Grumo Appula    | 383                   | 1,5         | 69.213                        | 5,53                               |
| Ambito di Modugno         | 430                   | 1,7         | 61.764                        | 6,96                               |
| Ambito di Mola di Bari    | 300                   | 1,2         | 70.472                        | 4,26                               |
| Ambito di Molfetta        | 393                   | 1,6         | 80.354                        | 4,89                               |
| Ambito di Putignano       | 237                   | 1,0         | 90.684                        | 2,61                               |
| Ambito di Triggiano       | 547                   | 2,2         | 83.956                        | 6,52                               |
| <b>PROVINCIA BAT</b>      | <b>2.639</b>          | <b>10,6</b> | <b>393.534</b>                | <b>6,71</b>                        |

<sup>3</sup> Fonte: Osservatorio Sociale Regionale – Regione Puglia.

| <i>AMBITO</i>                    | <i>Numero domande</i> | <i>%</i>     | <i>Popolazione 01/01/2016</i> | <i>Domande ogni 1.000 abitanti</i> |
|----------------------------------|-----------------------|--------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Ambito di Andria                 | 676                   | 2,7          | 100.440                       | 6,73                               |
| Ambito di Barletta               | 658                   | 2,7          | 94.814                        | 6,94                               |
| Ambito di Canosa                 | 395                   | 1,6          | 45.947                        | 8,60                               |
| Ambito del Tavoliere Meridionale | 109                   | 0,4          | 40.694                        | 2,68                               |
| Ambito di Trani                  | 801                   | 3,2          | 111.639                       | 7,17                               |
| <b>PROVINCIA DI BRINDISI</b>     | <b>2.379</b>          | <b>9,6</b>   | <b>398.661</b>                | <b>5,97</b>                        |
| Ambito di Brindisi               | 952                   | 3,8          | 107.662                       | 8,84                               |
| Ambito di Ostuni                 | 305                   | 1,2          | 82.709                        | 3,69                               |
| Ambito di Francavilla F.         | 469                   | 1,9          | 104.284                       | 4,50                               |
| Ambito di Mesagne                | 653                   | 2,6          | 104.006                       | 6,28                               |
| <b>PROVINCIA DI FOGGIA</b>       | <b>4.120</b>          | <b>16,6</b>  | <b>630.851</b>                | <b>6,53</b>                        |
| Ambito di Cerignola              | 329                   | 1,3          | 96.720                        | 3,40                               |
| Ambito di Foggia                 | 1.144                 | 4,6          | 151.991                       | 7,53                               |
| Ambito di Lucera                 | 388                   | 1,6          | 52.675                        | 7,37                               |
| Ambito di Manfredonia            | 648                   | 2,6          | 79.642                        | 8,14                               |
| Ambito di S. Marco in L.         | 514                   | 2,1          | 58.698                        | 8,76                               |
| Ambito di San Severo             | 796                   | 3,2          | 105.125                       | 7,57                               |
| Ambito di Troia                  | 101                   | 0,4          | 39.632                        | 2,55                               |
| Ambito di Vico del Garg.         | 200                   | 0,8          | 46.368                        | 4,31                               |
| <b>PROVINCIA DI LECCE</b>        | <b>4.431</b>          | <b>17,9</b>  | <b>804.239</b>                | <b>5,51</b>                        |
| Ambito di Campi Salen.           | 476                   | 1,9          | 87.937                        | 5,41                               |
| Ambito di Casarano               | 398                   | 1,6          | 73.306                        | 5,43                               |
| Ambito di Gagliano del C.        | 273                   | 1,1          | 86.267                        | 3,16                               |
| Ambito di Galatina               | 431                   | 1,7          | 60.673                        | 7,10                               |
| Ambito di Gallipoli              | 486                   | 2,0          | 74.611                        | 6,51                               |
| Ambito di Lecce                  | 1.214                 | 4,9          | 178.802                       | 6,79                               |
| Ambito di Maglie                 | 192                   | 0,8          | 55.317                        | 3,47                               |
| Ambito di Martano                | 230                   | 0,9          | 48.679                        | 4,72                               |
| Ambito di Nardò                  | 577                   | 2,3          | 93.635                        | 6,16                               |
| Ambito di Poggiardo              | 154                   | 0,6          | 45.012                        | 3,42                               |
| <b>PROVINCIA DI TARANTO</b>      | <b>4.256</b>          | <b>17,2</b>  | <b>586.061</b>                | <b>7,26</b>                        |
| Ambito di Ginosa                 | 324                   | 1,3          | 62.949                        | 5,15                               |
| Ambito di Grottaglie             | 521                   | 2,1          | 100.631                       | 5,18                               |
| Ambito di Manduria               | 506                   | 2,0          | 79.411                        | 6,37                               |
| Ambito di Martina Franca         | 286                   | 1,2          | 62.920                        | 4,55                               |
| Ambito di Massafra               | 508                   | 2,0          | 79.050                        | 6,43                               |
| Ambito di Taranto                | 2.111                 | 8,5          | 201.100                       | 10,50                              |
| <b>TOTALE PUGLIA</b>             | <b>24.814</b>         | <b>100,0</b> | <b>4.077.166</b>              | <b>6,09</b>                        |

Fonte: elaborazioni IPRES su dati Osservatorio Sociale Regionale – Regione Puglia (2016).



Appare evidente che il rapporto percentuale delle domande presentate segue in maniera pedissequa la presenza di popolazione sul territorio. Notiamo, infatti, come i grandi agglomerati urbani (Bari, Taranto, Lecce, Foggia e Brindisi) “emergono” rispetto agli altri Ambiti. È utile, allora, verificare il rapporto tra le domande presentate e la popolazione residente in ogni singolo Ambito.

Si deve premettere che trattasi di dati ancora parziali, in quanto alla data in cui si conclude il presente contributo i termini per la presentazione delle domande non sono ancora scaduti. Sulla base delle elaborazioni notiamo che rispetto alla media regionale (circa 6,09 domande ogni 1.000 abitanti) le i territori provinciali di Taranto (7,26), della BAT (6,71) e di Foggia (6,63) hanno valori più elevati.

Gli Ambiti in cui registriamo un numero di domande ogni mille abitanti più elevato sono quelli di Bitonto (10,87 domande ogni mille abitanti), Taranto (10,50) e Brindisi (8,84). Si rimarca che trattasi di territori non compresi nelle aree provinciali dove si registra un numero di domande superiori rispetto alle media regionale; si deve supporre, quindi, che in questi Ambiti registriamo delle notevoli “sacche” di povertà che potrebbero toccare anche livelli estremi.

Proseguendo la nostra analisi possiamo notare come nelle domande vi sia una leggera prevalenza del genere femminile (il 51,0% circa) rispetto al maschile (circa il 49,0%).

*Tab. 2 – Domande presentate RED / SIA al 21/10/2016 per area provinciale e genere (valori percentuali).*

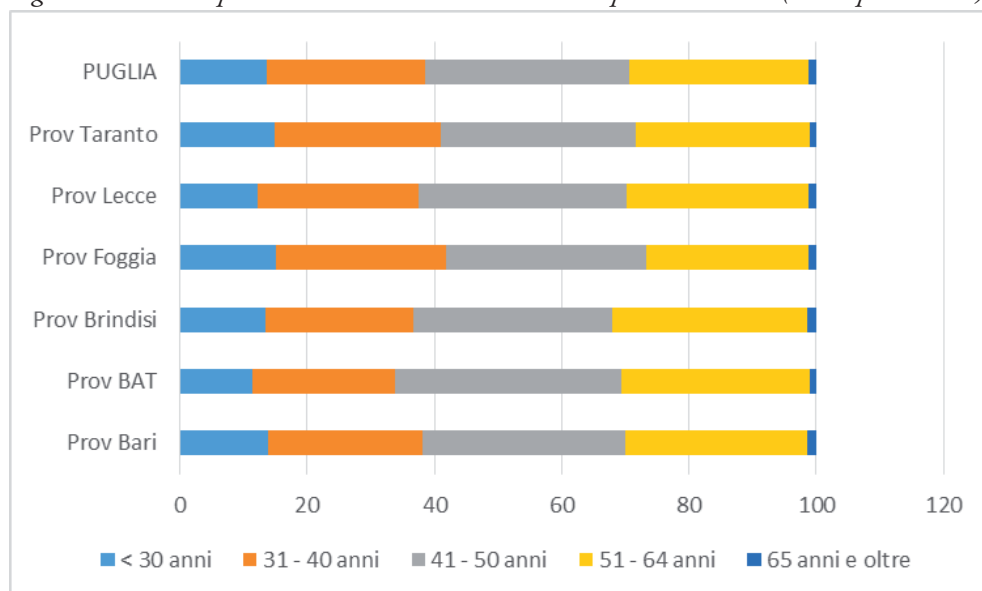
| AREA                  | % donne     | % uomini    |
|-----------------------|-------------|-------------|
| Provincia di Bari     | 52,7        | 47,3        |
| Provincia BAT         | 45,4        | 54,6        |
| Provincia di Brindisi | 50,2        | 49,8        |
| Provincia di Foggia   | 48,9        | 51,1        |
| Provincia di Lecce    | 53,9        | 46,1        |
| Provincia di Taranto  | 51,0        | 49,0        |
| <b>PUGLIA</b>         | <b>51,0</b> | <b>49,0</b> |

Fonte: elaborazioni IPRES su dati Osservatorio Sociale Regionale – Regione Puglia (2016).

L'analisi di genere per area provinciale ci fa notare come nelle aree di Bari, di Lecce e di Taranto vi sia una prevalenza maschile nelle domande; nella area della BAT, invece, v'è una forte prevalenza femminile.

Ulteriore elemento da esaminare riguarda l'età di coloro che hanno presentato domanda al 21/10/2016.

Fig. 1 – Domande presentate RED / SIA al 21/10/2016 per classe di età (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni IPRES su dati Osservatorio Sociale Regionale – Regione Puglia (2016).

Possiamo notare come la classe di età 41 – 50 abbia la maggioranza relativa della domande presentate. Se consideriamo una classe più ampia, quale quella 31 – 50 anni abbiamo la maggioranza assoluta delle domande (il 57,0% circa)

Il titolo di studio posseduto dai richiedenti è nella maggioranza relativa dei casi il diploma di scuola media inferiore (il 54,7% circa). È interessante notare come in provincia di Lecce registriamo la percentuale più elevata di laureati (il 2,5% circa) che hanno presentato domanda, mentre nelle altre aree tale percentuale non supera l'1,5%. Nella provincia BAT troviamo la percentuale più elevata di domande con la licenza elementare (il 31,3% circa). In tutte le provincia pugliesi la maggioranza assoluta di coloro che hanno presentato domanda ha la licenza media inferiore.

Tab. 3 – Domande presentate RED / SIA al 21/10/2016 per area provinciale e titolo di studio (valori percentuali).

| AREA                  | Licenza elementare | Diploma media inf. | Diploma media sup | Laurea o post laurea |
|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| Provincia di Bari     | 27,3               | 53,9               | 17,4              | 1,4                  |
| Provincia BAT         | 31,3               | 55,5               | 12,2              | 1,0                  |
| Provincia di Brindisi | 23,3               | 56,9               | 18,5              | 1,2                  |
| Provincia di Foggia   | 27,5               | 52,8               | 18,2              | 1,5                  |
| Provincia di Lecce    | 19,5               | 58,2               | 19,7              | 2,5                  |
| Provincia di Taranto  | 28,8               | 52,7               | 17,0              | 1,5                  |
| <b>PUGLIA</b>         | <b>26,2</b>        | <b>54,7</b>        | <b>17,4</b>       | <b>1,6</b>           |

Fonte: elaborazioni IPRES su dati Osservatorio Sociale Regionale – Regione Puglia (2016).



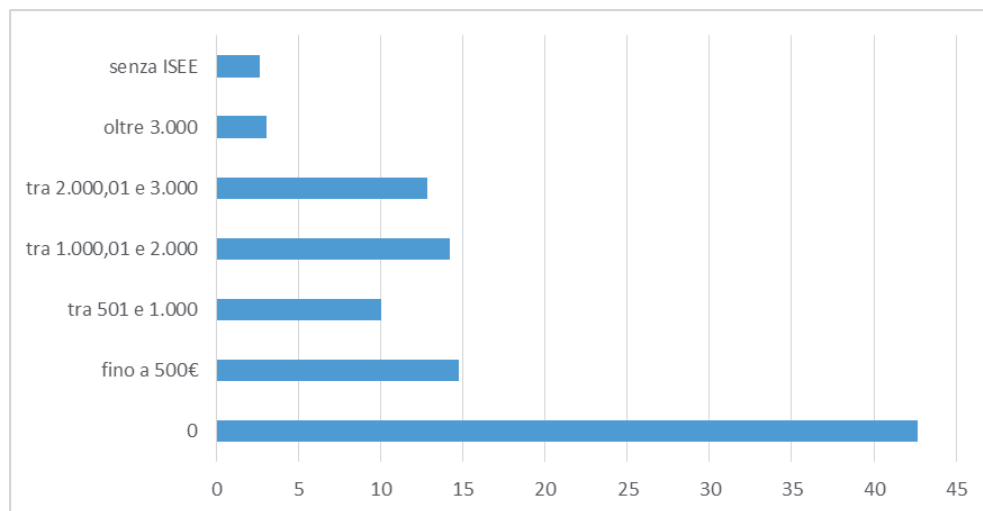
Altro aspetto da esaminare riguarda la presenza di minori nel nucleo familiare di coloro che hanno presentato domanda al 21/10/2016. Possiamo notare che il 58,4% circa di tutti coloro che hanno presentato domanda hanno dichiarato di avere almeno un minore. Trattasi, quindi, della potenziale platea del SIA. Questo conferma quanto precedentemente detto, ovvero che il RED ha una potenziale platea di beneficiari più ampia rispetto al SIA.

*Tab. 4 – Domande presentate RED / SIA al 21/10/2016 per area provinciale e presenza minori nel nucleo familiare del richiedente (valori assoluti e incidenze percentuali).*

| AREA                  | Nr. domande totali | Nr. domande di coloro che hanno dichiarato di avere almeno un minore (potenziale platea SIA) | Percentuale di richiedenti con almeno un minore |
|-----------------------|--------------------|--|---|
| Provincia di Bari     | 6.989              | 4.082  | 58,4  |
| Provincia BAT         | 2.639              | 1.586  | 60,1  |
| Provincia di Brindisi | 2.379              | 1.312  | 55,1  |
| Provincia di Foggia   | 4.120              | 2.507  | 60,8  |
| Provincia di Lecce    | 4.431              | 2.518  | 56,8  |
| Provincia di Taranto  | 4.256              | 2.476  | 58,2  |
| <b>PUGLIA</b>         | <b>24.814</b>      | <b>14.481</b>  | <b>58,4</b>                                     |

Fonte: elaborazioni IPRES su dati Osservatorio Sociale Regionale – Regione Puglia (2016).

*Fig. 2 – Domande presentate RED / SIA al 21/10/2016 per classe di ISEE (valori percentuali).*



Fonte: elaborazioni IPRES su dati Osservatorio Sociale Regionale – Regione Puglia (2016).

Ultimo aspetto da analizzare riguarda il numero delle domande presentate per classe di ISEE. Possiamo notare come il numero degli ISEE presentati con un valore pari a zero sia la maggioranza relativa delle domande (il 42,7% circa). Se sommiamo le domande con un ISEE fino a 500€ (comunque un valore molto basso) raggiungiamo il 57,4% circa. Tale aspetto è emblematico nel far comprendere il livello di disagio oggi presente in Puglia.

## **5. Conclusioni**

Le dinamiche oggi in atto di inclusione sociale e lavorativa sono profondamente differenti rispetto a quanto si è realizzato sino a poco tempo fa. La tendenza in atto è in favore della “presa in carico integrata” in quanto nel processo di progettazione e realizzazione sono coinvolti più professionisti e/o più servizi. La presa in carico è quindi un processo complesso che coinvolge più attori e più dimensioni psicologiche e sociali. Nel caso specifico di famiglie con bisogni complessi, inoltre, la realizzazione di un progetto specifico necessita l’adozione di uno o più schemi di riferimento che guidino la scelta di strumenti e azioni adeguati agli obiettivi.

Tutto ciò fa comprendere quanto effettivamente si stia modificando il lavoro degli operatori sociali e di come anche gli strumenti a loro disposizione debbano necessariamente modificarsi.

La procedura del RED / SIA pone in capo agli Ambiti territoriali la predisposizione, per ciascun nucleo beneficiario della misura, del progetto personalizzato per il superamento della condizione di povertà, il reinserimento lavorativo e l’inclusione sociale; a tal fine richiede che i Comuni attivino un sistema coordinato di interventi e servizi sociali con le seguenti caratteristiche: servizi di segretariato sociale per l’accesso; servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del Nucleo e la presa in carico; equipe multidisciplinare, con l’individuazione di un responsabile del caso, interventi e servizi per l’inclusione attiva; prevede inoltre che i Comuni promuovano accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l’impiego, tutela della salute e istruzione/formazione, nonché con soggetti privati attivi nell’ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit.

Tale approccio integrato è stato da noi anticipato alcuni anni fa<sup>4</sup> e ovviamente ci trova profondamente d’accordo.

Dobbiamo aggiungere che tale approccio è già stato sperimentato in precedenza dal Comune di Bari sia con la progettualità NEB.SOC. sia con alcuni percorsi di inclusione lavorativa attivati negli anni scorsi (annualità 2010 – 2013) programmati e attuati attraverso il Piano Sociale di Zona dell’Ambito di Bari 2010 – 2014. A riprova di quanto affermato è necessario ricordare che anche grazie a tali esperienze il Comune di Bari ha sentito la necessità di avviare il servizio “Porta Futuro”.

Porta Futuro si propone di orientare adeguatamente l’utenza metropolitana al mercato del lavoro, con particolare attenzione all’universo giovanile e di promuoverne il matching con il sistema attuale di offerta. Il servizio vuole consolidare attorno al Centro una ‘community territoriale’ composta da istituzioni pubbliche, agenzie pubbliche e

---

<sup>4</sup> Cfr G. Gadaleta “La povertà in Puglia: possibili strategie di intervento” in Puglia in Cifre 2013 – 2014. Studi ed approfondimenti per le politiche regionali. Pagg. 354 – 407. Cacucci Editore, Bari 2014





private, rappresentanze datoriali e sindacali, sistema delle imprese e della cooperazione, università, centri di ricerca e scuole, in un confronto proficuo e sistematico sulle tematiche del mondo del lavoro e le sue dinamiche. Trattasi, quindi, di un aggregatore che tende a mobilitare risorse, informazioni, competenze e opportunità al servizio dell'autonomia, dell'innovazione sociale e dello sviluppo locale.

La realizzazione di Porta Futuro ha consentito al Comune di Bari di ottenere un ruolo rilevante anche nell'implementazione del RED / SIA attraverso il protocollo di intesa siglato tra Regione Puglia e Comune di Bari per rafforzare la cooperazione interistituzionale a supporto dell'attuazione del Reddito di Dignità approvato dalla Giunta Regionale della Puglia con Delibera n° 1171 del 26 luglio 2016.

Alla luce di quanto realizzato dall'Ambito di Bari possiamo affermare quanto segue.

1. Le politiche di inclusione sociale in questi ultimi anni hanno subito una profonda modifica: non si scorge più alcuna dicotomia tra politiche di inclusione sociale e politiche di inclusione lavorativa / contrasto alle povertà. Esse tendono sempre più ad essere integrate tra loro tentando di erogare risposte organiche ai bisogni non solo del singolo ma dell'intero nucleo familiare;
2. L'approccio integrato impone una collaborazione tra più istituzioni (Ambito Territoriale Sociale, Centri per l'Impiego, INPS, aziende del territorio e privato sociale) pubbliche e private: è necessario che effettivamente i diversi operatori siano pronti a tale collaborazione ed a superare i diversi ostacoli – anche di visioni differenti sulla medesima problematica – affinché tale collaborazione sia effettiva e produca gli effetti benefici sperati;
3. È necessaria una profonda modifica dei diversi strumenti operativi per la “presa in carico”: transitare da un'analisi del bisogno individuale a quella di un nucleo familiare ed integrata – dove non solo si approfondiscono le problematiche sociali ma anche quelle lavorative con relativa verifica del bilancio delle competenze – non è semplice ed implica una interconnessione di conoscenze sociali e delle dinamiche del mercato del lavoro non comuni. Appare, quindi, necessaria la collaborazione tra più Istituzioni che operano in ambito sociale e del mercato del lavoro;
4. Elemento fondamentale, alla luce delle esperienze effettuate dal Comune di Bari, appare – almeno in una prima fase – non la formalizzazione degli accordi, ma la ricerca ed adozione di modalità di coordinamento (tavoli, scambi informativi, prassi di lavoro) – innovative, se non già sperimentate sul territorio – che assicurino la presa in carico integrata. Identificare già in una prima fase le procedure che possano semplificare l'accesso ai servizi ad agli interventi per tutti i componenti del nucleo familiare preso in carico appare fondamentale. L'integrazione tra i servizi deve avvicinare i cittadini e non allontanarli chiedendo (ad esempio) più volte la medesima documentazione da trasmettere ad amministrazioni diverse ma tra loro collaboranti per il medesimo intervento;
5. L'essere pronti, anche da un punto di vista amministrativo, ad allargare l'Equipe Multidisciplinare prevista dal RED e dal SIA anche ad altre figure professionali non previste dalle linee guida (ma nemmeno esplicitamente escluse) in modo che sia possibile realizzare una reale presa in carico integrata;
6. La realizzazione di azioni integrate impone – tra l'altro – anche la presenza di amministrazioni estremamente dinamiche sui territori, capaci di effettuare azioni di carattere positivo di “recruiting” o di “scouting” di imprese capaci / disposte

ad ospitare i beneficiari di azioni di inclusione sociale e lavorativa e che possano effettivamente avere un'ottica di investimento su tali risorse umane. Alcune perplessità, onestamente, nascono su questo punto, che rischia di essere la reale criticità del percorso RED / SIA in Puglia.



## **Bibliografia**

- Amaturo E., Gambardella D., Morlicchio E. (2007), *In ultima istanza. Riflessioni sul reddito di cittadinanza a Napoli*, Libreria Dante e Descartes, Napoli.
- Appadurai A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Et. Al. edizioni, Milano.
- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ascoli U. Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, Franco Angeli, Milano.
- Baldini M., Toso S. (2004), *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Biancotti C. (2004), *I bilanci delle famiglie italiane*, Banca d'Italia, Roma.
- Brandolini A. (2004), *La misurazione della povertà, note preparatorie per la Scuola Sis*, Roma.
- Brandolini A., Saraceno C. (a cura di) (2007), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Bruschi A. (2007), *L'intervento sociale. Dalla progettazione alla realizzazione*, Carrocci, Roma.
- Buffardi A. (2005), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Commissione d'indagine sulla Esclusione sociale, Roma.
- Butera F., Dente B. (2009), *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, Milano.
- Calza Bini P., Nicolaus P., Turco S. (2003), *Reddito minimo di inserimento. Che fare?*, Donzelli, Roma.
- Capano G., Giuliani M. (a cura di) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Castiello C. (2006), *La valutazione degli esiti del Reddito Minimo di Inserimento a Napoli*, Aracne, Napoli.
- Caritas Italia, Fondazione Zancan (2007), *Rassegnarsi alla povertà? Rapporto 2007 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Cimagalli F. (2003), *Valutazione e ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Ciucci F. (2008), *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali*, Franco Angeli, Milano.
- Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997 – 2001*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (2003), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2003*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (2006), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2005*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Commissione Europea (2003), *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: revisione intermedia dell'agenda per la politica sociale*, COM (2003), Bruxelles.
- Commissione Europea (2003), *Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei piani di azione nazionale per l'integrazione sociale*, COM (2003), Bruxelles.

- Commissione Europea (2012), "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Ares (2012) 1326063, Bruxelles.
- Corbetta P., (2006), *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Corbusiero F. (2005), *Le trame della povertà*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'Azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- De Ambrogio U. (2003), *Valutare gli interventi e la politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Witheford P. (1996), *Social Assistance Schemes in OECD Countries*, Volume I, Synthesis Report, Department of Social Security, London.
- Ferieri E. (2002), *Regioni e servizi sociali. Dal decentramento senza principi ai principi senza attuazione*, Studi Zancan, 2, pp 35-75.
- Ferreira F., Peragine V. (2015) *Equality and opportunity* M. Adler and M. Fleurbaey (eds), *Handbook of Well Being and Public Policy*, Oxford University Press.
- Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Florio M. (1990), *Valutazione degli investimenti pubblici e programmazione regionale*, Franco Angeli, Milano.
- Gadaleta G. (a cura di) (2007), *I migranti in terra di Bari: integrazione e fabbisogni di servizi*, Arti Grafiche Favia, Bari.
- Gadaleta G. (2013), *La valutazione dei livelli di sussidiarietà attraverso un approccio multidimensionale: una prima applicazione*, in IPRES Progetto APR – Apulia Policy Research, Cacucci Editore, Bari.
- Gadaleta G. (2014), *La povertà in Puglia: possibili strategie di intervento*, in Puglia in Cifre 2013 – 2014. Studi ed approfondimenti per le politiche regionali, IPRES, Cacucci Editore, Bari
- Gambardella D. (2012), *La valutazione del reddito di cittadinanza a Napoli*, Franco Angeli, Milano.
- Gioncada M. (2009), *Diritto dei servizi sociali*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (Rn).
- Gori C. (2003), *Applicare i livelli di assistenza nel sociale*, in Prospettive sociali e sanitarie, 15-17, pp 1-8.
- IRPET (2004), *Indagine sulle condizioni di vita delle famiglie toscane*, IRPET, Firenze.
- ISTAT (2006), *Parentela e reti di solidarietà. Indagine multiscopio sulle famiglie, "Famiglie e soggetti sociali". Anno 2003*, ISTAT Roma.
- ISTAT (2012), *Indagine Aspetti di vita quotidiana*, Istat, Roma.
- ISTAT, CNEL (2014), *BES 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat e CNEL, Roma.
- Iorio G. (a cura di) (2001), *Il povero*, Armando Editore, Roma.
- Leone L., Prezza M. (1999), *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Lodigiani R. (2008), *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, edizioni Erikson, Trento.



- Lumino R. (2013), *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*, Franco Angeli, Milano.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2008), *Libro verde sul futuro del modello sociale*, Roma.
- Morlicchio E. (2012), *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna.
- Neve E. (2008), *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Pasquini G. (1997), *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- Peragine V. (2008), *Povertà e politiche di inclusione sociale in provincia di Bari*, Arti Grafiche Favia, Bari.
- Perali F. (1999), *Stima delle scale di equivalenza utilizzando i bilanci familiari ISTAT 1985 – 1994*, in Rivista internazionale di studi sociali n° 107, pp 481–541.
- Ricci P. (2006), *Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano.
- Rovati G. (a cura di) (2006), *Le dimensioni della povertà. Strumenti di misura e politiche*, Carocci, Roma.
- Ruspini E. (1998), *Da Rowentree alle indagini panel: un itinerario che ha trasformato il concetto di povertà*, Collana di Studi e Ricerca Sociale, 55, pp. 93-123.
- Saraceno C. (2005), *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, Reforme associazione, Milano.
- Sen A. (2001), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- Viganò G., *Famiglie, bisogni, strategie di fronteggiamento*, Marsilio, Venezia.
- Villa M. (2007), *Dalla protezione all'attivazione*, Franco Angeli, Milano.
- World Bank (2000), *World Development Report*, Oxford University Press, New York.

## 13.

# Il turismo per persone con disabilità un nuovo approccio

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Le buone pratiche rilevate; 3. Il progetto N.O.BARRIER; 3.1 I percorsi e le etichette; 3.2 Indicazioni per l'accoglienza; 4. Conclusioni.

### 1. Introduzione

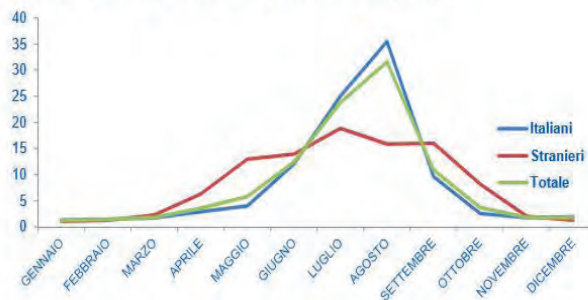
Il settore turismo vede in questi ultimi anni sempre più protagonista la nostra regione. Non appare opportuno in questa sede approfondire i dati sull'incremento della presenza turistica in Puglia; basta solo osservare che durante il 2015<sup>1</sup> si sono registrati 3,4 milioni di arrivi (+3,7% rispetto al 2014) che i pernottamenti sono stati pari a 13,3 milioni (+0,5 rispetto al 2014) e che la permanenza media nelle strutture ricettive è stata pari a quattro notti. Questi elementi – sia pur di estrema sintesi – fanno comprendere come effettivamente il movimento turistico in Puglia sia ormai di dimensioni elevate e di notevole interesse dal punto di vista economico.

È possibile affermare, quindi, che il movimento turistico in Puglia abbia delle notevoli dimensioni; nonostante ciò è ancora insufficiente il livello di destagionalizzazione dell'offerta turistica. Appare del tutto evidente – sia esaminando la principale letteratura sul tema sia per alcuni casi di eccellenza – come tale problematica può essere superata solo “aprendosi” a nicchie di domanda turistica ancora poco esplorate.

La problematica della destagionalizzazione è dimostrata dall'analisi dall'andamento delle presenze in Puglia.

*Fig. 1 – pernottamenti in Puglia per mese e nazionalità - Anno 2015 (composizione percentuale, valori destagionalizzati).*

**DESTAGIONALIZZAZIONE: quota % per mese dei pernottamenti (2015)**



Fonte: SPOT – Puglia Promozione.

<sup>1</sup> Fonte: Sistema Puglia per l'Osservatorio Turistico (SPOT) – Puglia Promozione.



Certamente organizzare il proprio territorio in modo da rendere piacevole il soggiorno per i turisti con disabilità può essere una delle possibilità per destagionalizzare l'offerta e la domanda turistica.

L'IPRES negli ultimi due anni è stato impegnato nel progetto denominato N.O.BARRIER: l'approfondimento che qui si propone nasce dall'esperienza effettuata. La stessa è stata identificata come "best practices" dall'Autorità di Gestione del Programma Grecia Italia 2007 – 2013 (unica progettualità ad essere così identificata nell'ambito di tale Programma).

Certamente l'esperienza N.O.BARRIER non è la prima progettualità "messa in campo" che tende a facilitare i flussi turistici per le persone con disabilità.

Ultimamente si utilizza sempre più, anche per quanto concerne le analisi di carattere squisitamente sociale, la "metafora del viaggio" intesa come "scoperta", "percorso" o come "aspetto di vita". Certamente il "viaggio" ed il viaggiare costituiscono un punto nodale per il cittadino "globale" abituato ad interagire con tutte le diverse tecnologie a nostra disposizione, oggi ed in maniera sempre più pregnante per l'evoluzione futura.

I cittadini di ogni parte del mondo desiderano sempre più vedere e visitare ciò che hanno conosciuto "online": i monumenti, i paesaggi, le tradizioni, gli aspetti culinari, le culture, ecc. Tale "curiosità", tale voglia di conoscenza, ovviamente, riguarda tutti, indistintamente, senza distinzione di genere, età, credo religioso e disabilità.

Appare quindi evidente come sia necessario pensare (o ripensare) alle nuove leve del marketing turistico che deve necessariamente divenire "societing"<sup>2</sup>: relazionale, della conoscenza, estetico, sensoriale, esperienziale, tribale, multiculturale, generazionale insomma etico. Tutto ciò deve pertanto condurre ad un nuovo approccio del marketing turistico.

Innanzitutto non può questo cambio di visuale non partire dall'adeguamento dei territori in favore dei turisti con disabilità. Tale scenario apre ad orizzonti e mercati di carattere turistico ad oggi non ancora pienamente studiati né tanto meno sfruttati.

1. Possibilità di aprirsi a fasce di mercato turistico assolutamente non sfruttate: tale apertura deve implicare il superamento pieno del concetto di accessibilità (sia degli aspetti residenziali sia per l'accesso ai beni di carattere culturale, monumentale, paesaggistico, ecc) in favore del concetto di fruibilità. Tale aspetto è rilevante in quanto la fruibilità implica la possibilità di poter accedere in autonomia, di poter utilizzare autonomamente la struttura ricettiva, di poter fruire pienamente del bene culturale, artistico, paesaggistico, ecc. Tale pienezza implica non solo un intervento di carattere normativo che "impone" l'abbattimento di barriere architettoniche ma riguarda anche (se non soprattutto) l'approccio alla accoglienza che deve essere garantito a tutti i turisti senza distinzione alcuna;
2. Possibilità di "destagionalizzare" l'offerta turistica: aprendosi a nuove fasce di mercato è ovvio che le possibilità di ampliare l'arco temporale in cui la domanda e l'offerta turistica si incontrano è evidente. Si deve aggiungere, inoltre, che nella maggior parte dei casi il turista con disabilità è accompagnato (genitori, accompagnatore) quindi non è corretto considerare come potenziali turisti solo ed esclusivamente quel valore assoluto delle persone con disabilità fornito dai dati statistici. Esso deve essere moltiplicato per tre se non per quattro;
3. Incrementare la qualità della vita e i livelli di integrazione sociale nei territori coinvolti nelle attività progettuali: tale aspetto è strettamente connesso con la capacità dei

<sup>2</sup> Cfr Fabris G. *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno* Franco Angeli, Milano, 2003.

territori di modificare il proprio approccio in favore dei turisti. Tanto più si acquisirà e si interiorizzerà il concetto di fruizione, superando quindi il mero concetto di accessibilità, tanto più si registreranno livelli elevati di integrazione sociale nei territori.

Esamineremo, quindi, alcune buone pratiche rilevate in un contesto europeo ed il progetto N.O.BARRIER al fine di poter effettivamente verificare come ormai sia necessario transitare da un concetto di accessibilità turistica ad un concetto di fruibilità del territorio.

## **2. *Le buone pratiche rilevate***

Nella letteratura, il concetto di buona pratica si utilizza per descrivere i risultati, i punti di forza e di debolezza, ed i processi di un qualsivoglia progetto o iniziativa in relazione alle sue linee operative, all'efficacia del suo svolgimento ed alle sue modalità di realizzazione.

In questo senso, una pratica – un'idea progettuale, un approccio metodologico, una soluzione operativa – si connota come buona per l'efficacia dei risultati che ha consentito di raggiungere, per le sue intrinseche caratteristiche di qualità e innovatività e per il contributo offerto alla soddisfazione del bisogno o alla soluzione dell'eventuale problema che l'ha fatta intraprendere.

Le buone pratiche sono utili da condividere e divulgare nella misura in cui tali esperienze siano in grado di alimentarne di nuove in contesti diversi da quello originario, o rappresentino un riferimento efficace per trarre spunti, informazioni e soluzioni utili ad innestare sviluppi innovativi o implementazioni alle proprie iniziative, ovvero essere adatte – con le dovute accortezze - al proprio contesto locale ed alle proprie esigenze interne.

Per giungere alla considerazione finale che una esperienza può essere presa come modello e rappresenta perciò una buona pratica nel miglioramento dell'accessibilità al turismo per le persone con disabilità, abbiamo analizzato il processo in tutti i suoi aspetti, cercando di far emergere quegli eventuali fattori positivi che l'hanno resa efficace nei risultati, con un impatto notevole e di sostenibilità sull'ambiente circostante.

Una buona pratica è quindi buona per l'efficacia dei suoi risultati, per la qualità interna che la prassi contiene e per il contributo e la soluzione offerta alla domanda di bisogno espresso.

I casi eccellenti che sono stati analizzati riguardano le esperienze di paesi, metropoli, città o regioni, nello specifico:

1. Visit England (UK)
2. Arona (Isola Canarie)
3. Askersund (Svezia)
4. Salisburgo (Austria)
5. Il progetto Accademia
6. Piemonte per vedere oltre

I primi quattro casi saranno trattati in estrema sintesi cogliendo solo i tratti salienti in quanto sono già esaustivamente esposti all'interno del report finale di N.O.BARRIER<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> N.O. BARRIER. *Enjoy your trip*, Parte seconda di G. Da Molin, F. Guaragno e M. Federighi pagg. 362 – 375, IPRES, Ragusa & Print multimedia, Bari 2015.





### *VisitEngland*<sup>4</sup>

VisitEngland è l'agenzia nazionale di promozione turistica del Paese che opera all'interno di un quadro concordato con il Governo, in particolare con il Dipartimento per la Cultura, Media e Sport (DCMS). L'azienda è costituita al suo interno anche dai dipartimenti di marketing, strategia e organizzazione di eventi.

L'azienda, che intende incrementare il turismo in tutti i periodi dell'anno, lavora anche in partnership con altre organizzazioni nazionali e annualmente pubblica il report dei risultati raggiunti.

Il sito prevede una sessione "Access for All", per turisti disabili che viaggiano da soli o accompagnati. Qui si possono scaricare mini-guide secondo quattro differenti tipologie di percorsi turistici: itinerari costieri (Brighton e Margate), nelle campagne del Peak District e Northumberland, nelle città di Lincoln, Nottingham and Birmingham e una completa guida per la scoperta del Regno Unito.

Le guide dedicate alle località balneari contengono informazioni utili alla pianificazione del viaggio e forniscono uno schema nazionale di riferimento secondo quattro tipologie di disabilità, dando l'opportunità ad ogni utente di controllare e misurare la propria condizione prima di effettuare la prenotazione della vacanza. La chiave dell'accessibilità, ovvero il NAS (National Accessible Scheme), è decifrabile attraverso icone che indicano il criterio di mobilità; prevede oltre ai soggetti con gravi limitazioni funzionali, gli anziani e le persone con limitata mobilità, utenti che necessitano della carrozzina solo in particolari circostanze, ospiti con limitazioni all'udito e alla vista. Tale guida è, inoltre, utile all'utente per incrociare e adattare al meglio il suo tipo di disabilità con il tipo di vacanza e di servizi desiderati<sup>5</sup>.

Le guide offrono preziose informazioni su mappe tattili, alberghi e attrazioni (musei, gallerie, teatri, sale da concerto) accessibili con personale specializzato, prenotazioni per tour audio e tattili, spiagge e parcheggi accessibili, noleggio di carrozzine in prossimità di spiagge e musei. Le infrastrutture e i relativi standard di accessibilità derivano dalla collaborazione continua tra gli operatori turistici e l'agenzia VisitEngland.

VisitEngland, in partnership con le altre organizzazioni e con il settore turistico britannico, lavora per fornire accessibilità in quattro modi:

- ✓ aumento dell'offerta di informazioni sui prodotti turistici (luoghi dove soggiornare, attrazioni ed eventi) che incrementano il data-base nazionale, attraverso la collaborazione delle piccole e medie imprese del settore turistico britannico. Le informazioni sull'accessibilità turistica giocano inoltre un ruolo fondamentale anche per il soggetto disabile durante il processo di pianificazione e di decisione di una vacanza;
- ✓ richiesta di una dichiarazione di accessibilità, ovvero di una onesta descrizione dei servizi e strutture per utenti disabili, secondo i criteri del NAS, offerta da tutti i gestori di strutture ricettive e di ristorazione inseriti all'interno del circuito VisitEngland;
- ✓ realizzazione di uno Schema Nazionale di Accessibilità, che permetta una valutazione autonoma della qualità dei servizi;

<sup>4</sup> <https://www.visitengland.com/plan-your-visit/access-all>.

<sup>5</sup> Il National Accessible Scheme è disponibile in: [https://www.visitengland.com/sites/default/files/visit\\_england\\_8pp\\_final\\_0.pdf](https://www.visitengland.com/sites/default/files/visit_england_8pp_final_0.pdf).

- √ promozione delle aziende turistiche attraverso più ampi canali di comunicazione nazionale e internazionale.

#### *Il caso di Arona nelle Isole Canarie<sup>6</sup>*

Arona è una cittadina situata a sud di Tenerife ed è una delle destinazioni al mondo che accoglie il maggior numero di turisti con problemi di mobilità che raggiungono Arona per le sue spiagge, conosciute in particolare da spagnoli, inglesi, tedeschi, svedesi e norvegesi.

Arona ha sviluppato gradatamente una Città senza Barriere e il paesaggio circostante è diventato meta privilegiata per i soggetti disabili. Questa vocazione turistica, già iniziata negli anni sessanta, ha impegnato all'inizio le autorità locali attraverso un Piano di Accessibilità, nato nel 2001, che viene continuamente aggiornato e implementato, coinvolge le aziende del settore e favorendo la collaborazione degli stessi turisti. Oggi il Piano di Accessibilità non è un progetto isolato ma è stato incorporato nel più ampio Piano Strategico Municipale. Il litorale ha alberghi accessibili, 5 Km di lungomare senza barriere architettoniche e offre la possibilità al turista disabile di trascorrere il tempo libero anche attraverso sport per disabili, centri commerciali e parchi accessibili.

Tra le spiagge più frequentate la Playa de Los Cristianos offre due aree totalmente accessibili grazie alla collaborazione tra il Comune di Arona e la società Sinpromi-Island's Promotion Society for the Handicapped. Sulle spiagge è disponibile un servizio di noleggio di sedie "Job" durante tutto l'anno, una squadra di salvataggio con ampia esperienza nel soccorso per persone con ridotta mobilità e una costante organizzazione di eventi sportivi per clienti su carrozzina.

Il sistema integrato dell'accessibilità tiene conto anche dei trasporti: infatti la compagnia pubblica di bus possiede circa 136 veicoli dotati di piattaforme basse con spazi riservati alle carrozzine e di elevatori elettrici.

Il Piano di Accessibilità prevede anche attività di formazione per creare un personale specializzato nelle diverse esigenze dei disabili, attraverso la realizzazione di corsi mirati a:

- accrescere la consapevolezza dell'accessibilità;
- specializzare il personale di hotel, ristoranti, stabilimenti balneari, negozi, imprenditori, segreterie rivolte all'assistenza al cliente, tecnici, architetti e compagnie edili.

I fattori chiave che hanno reso questa esperienza degna di diventare una buona pratica sono i seguenti:

- √ continuo aggiornamento e implementazione del Piano di Accessibilità;
- √ monitoraggio dei livelli di accessibilità grazie al supporto di personale tecnico specializzato;
- √ collaborazione e ampia partecipazione dei turisti disabili;
- √ impegno del settore del turismo;
- √ benchmarking, ovvero lo studio di altre esperienze, da cui imparare per evitare gli errori già avvenuti e acquisire i risultati positivi.

---

<sup>6</sup> [http://www.arona.travel/portal/turismo/ldoc\\_d11\\_v6.jsp?codMenu=1280&codMenuPN=1088&language=it](http://www.arona.travel/portal/turismo/ldoc_d11_v6.jsp?codMenu=1280&codMenuPN=1088&language=it)



### *Askersund (Svezia)*

La municipalità di Askersund si trova nella Contea di Örebro nella Svezia centrale e registra una popolazione complessiva di circa 11.152 abitanti e un vasto arcipelago composto da 250 isole di varie dimensioni. Il turismo di tipo naturalistico predilige escursioni su battelli, in canoa, attività come la pesca e tour nella città. Negli ultimi anni Askersund ha inteso adattare la vecchia città agli attuali requisiti moderni, rendendola maggiormente accessibile a tutti, incluso famiglie con bambini e persone con diverse disabilità. La municipalità si impegna tuttora nel verificare e monitorare l'accessibilità dei più importanti edifici pubblici e dei percorsi turistici più frequentati. Il controllo per la diffusione dell'accessibilità è stata inserita all'interno di un Piano di Azione e sono state stanziare notevoli risorse economiche ogni anno<sup>7</sup>.

Come riconoscimento dell'impegno nel lavoro svolto Askersund ha ricevuto dalla Fondazione Design For All Award per sette anni consecutivi, dal 2008 al 2013, la bandiera delle città accessibili a tutti<sup>8</sup>.

Askersund possiede alberghi, bed and breakfast accessibili, percorsi nel centro storico e naturalistici, crociere in battello nell'arcipelago accessibili a tutti.

Ad Askersund il piano di azione per promuovere il turismo accessibile è stato affiancato dall'utilizzo di nuove tecnologie nelle attività ludiche del "geocaching" con GPS. Questo sport 2.0, nato nel 2000 negli Stati Uniti<sup>9</sup>, viene definito come "la caccia al tesoro high-tech del nuovo millennio" e consiste nel cercare dei contenitori (i cache), nascosti nell'area da altri geocacher, scoprendo così bellezze e curiosità della zona e offrendo ai geocachers la possibilità di visitare luoghi che spesso esulano dai soliti circuiti turistici, ma ugualmente caratteristici<sup>10</sup>. Prima di partire il turista geocacher solitamente programma la propria visita, compilando una lista di cache che possono essere trovati nei dintorni della propria meta, da visitare una volta giunto sul posto.

In questo caso turismo e tecnologie avanzate si sono coniugate perfettamente, tanto da aver generato un vero e proprio turismo parallelo, il *turismo del geocaching*.

### *Salisburgo (Austria)*

La città di Salisburgo, conosciuta per essere la città natale di Mozart e dal 1997 inserita nella lista dei patrimoni mondiali Unesco, rappresenta una buona pratica di città accessibile, tanto che nel 2011 ha ricevuto dalla Commissione Europea il Premio EU Access City Award per il 2012, dato che ha dimostrato un notevole impegno nel migliorare e diffondere l'accessibilità per persone disabili. Il sistema di accessibilità ha integrato nel contesto urbano 4 aree principali:

- edifici e spazi pubblici;

<sup>7</sup> Vedasi: <http://www.visitaskersund.se>.

<sup>8</sup> Gli obiettivi, le attività della Fondazione Design For All e la definizione dei propri criteri di eccellenza per le buone pratiche sono consultabili su: <http://designforall.org/objectivescategories.php>.

<sup>9</sup> Questo sito fornisce un'esaudiente storia del geocaching: <https://www.geocaching.com/about/history.aspx>.

<sup>10</sup> Il geocaching si è diffuso anche in Italia: Enrico Ferro, Alice Ferretti e Alberta Pierobon, *Allarme bomba, evacuata piazza dei Signori. Ma l'ordigno era un gioco* in *Il Mattino di Padova*, 24 gennaio 2015. In Italia vi sono geocache sul Lungo Po a Torino, al Colosseo a Roma, nei pressi della Normale di Pisa, al Castello Sforzesco di Milano oppure tra le campagne del Chianti o nell'isola di Capri.

- trasporti e infrastrutture correlate;
- informazione e comunicazione;
- istituzioni pubbliche e servizi.

Le informazioni e le avanzate tecnologie sono state utilizzate per la comunicazione e per rafforzare la partecipazione di tutti, attraverso il metodo della partecipazione diretta delle persone con disabilità<sup>11</sup>.

L'attribuzione di un sistema di tre etichette per sette categorie diverse di disabilità ha riguardato sia le strutture ricettive (B. and B., hotel a cinque stelle e lodges certificati) e di ristorazione che gli altri servizi presenti in città.

La città e i suoi spazi pubblici sono stati dotati di marciapiedi più bassi con discese per disabili e linee LOGES. Inoltre sono stati installati segnali acustici e gli edifici di interesse storico, i parchi e le toilets pubbliche sono state rese accessibili. Per facilitare la mobilità di ipovedenti e non vedenti è stato applicato un sistema tattile di orientamento, il cosiddetto sistema TOULS.

L'area dell'accessibilità dedicata ai trasporti si è avvalsa di bus e treni con accessi abbassati, discese per le carrozzine, macchinette automatiche per acquistare i biglietti specifiche per i disabili, parcheggi per disabili, e servizi speciali nell'aeroporto di Salisburgo. Il bus diretto all'aeroporto è privo di barriere e prevede l'accesso gratuito per i disabili. Il passeggero che intende partire o arrivare all'aeroporto prima di intraprendere il viaggio ha la possibilità di scaricare la mappa che illustra nel dettaglio i terminals dell'aeroporto e i suoi servizi, prenotando in anticipo un servizio gratuito di pick-up dai tre punti predisposti<sup>12</sup>.

Il sistema organico di accessibilità ha incluso nelle vicinanze della città anche la spiaggia di Seeham, che è stata resa accessibile a disabili con marciapiedi adattati e sistema LOGES, noleggio di carrozzine e barche elettriche con radio, servizio di sedia elevatrice per far salire i disabili a bordo delle imbarcazioni<sup>13</sup>.

L'intervento di informazione e comunicazione è stato attuato grazie al sito web e alla possibilità di registrarsi, per ricevere sempre informazioni aggiornate sulle offerte del territorio, e di scaricare gratuitamente la guida "Barrier-free Life Guide" contenente la mappa digitale della città e l'applicazione su mobile-phone e tablet<sup>14</sup>.

La buona pratica della città di Salisburgo si distingue per:

- ✓ La pianificazione strategica a lungo termine di programmi e progetti;
- ✓ L'esecuzione operativa di misure per l'accessibilità;
- ✓ L'attiva partecipazione e stretta collaborazione tra cittadini, istituzioni pubbliche, terzo settore, privati e disabili per la formulazione di decisioni, proposte e schemi di riferimento;

<sup>11</sup> Il sito ufficiale dell'accessibilità in Salisburgo contempla anche le aree attorno alla città: <http://www.salzburgerland.com/en/nohandicap/index.html>.

<sup>12</sup> Vedasi: <http://www.salzburg-airport.com/en/passengers-visitors/airport-services/barrier-free-travelling/>.

<sup>13</sup> Per l'accessibilità della spiaggia di Seeham <http://www.seeham-info.at/index.php/en/wasserparadies/strandbad>.

<sup>14</sup> Vedasi: <http://www.salzburg.info/en/service>.



- ✓ La determinazione di situazioni di win-win-win da parte di tutti gli stakeholders, che vedono nell'accessibilità una opportunità sociale ed economica;
- ✓ Una comunicazione e informazione efficace;
- ✓ Una qualità e sostenibilità dei risultati;
- ✓ Il raggiungimento di un eccezionale livello di consapevolezza e un esemplare livello di integrazione sociale;
- ✓ Sostenere lo sviluppo e la diffusione di buone pratiche e politiche;
- ✓ Lavorare per essere più consapevoli sulle possibilità e sulle opportunità presenti negli altri Paesi in materia di disabilità.

### *Il Progetto Accademia*

Il progetto di Accademia è una progettualità complessa. Attraverso tale intervento si è voluto dimostrare come in realtà i percorsi montani solo accessibili a tutti. La progettualità è articolata come segue.

#### *A. Il marchio Open*

Coerentemente con questo obiettivo, Accademia della Montagna del Trentino, Fondazione della Provincia Autonoma di Trento, ha dato avvio al progetto denominato "Trentino Montagna Accessibile" che ha portato alla creazione dei Marchi Open (marchi di qualità in materia di turismo accessibile) e delle Linee Guida di utilizzo della certificazione. In particolare, sono stati definiti tre marchi di qualità in materia di accessibilità: **Open**, riferito alle strutture pubbliche e private, agli impianti, alle strutture ricettive e commerciali; **Open Event** per gli eventi di piccole e grandi dimensioni, sportivi e culturali; **Open Area**, destinato ai territori e alle destinazioni turistiche che vede impegnate la Val di Fiemme e gli Altipiani Cimbri –Folgara, Lavarone e Lucerna. L'iter di certificazione è stato definito dalla giunta provinciale, (delibera di approvazione delle linee guida n. 1953 del 14 settembre 2012) che ha affidato ad Accademia della Montagna la gestione operativa degli stessi. Sono stati approvate dalla stessa le schede dei criteri di certificazione accessibilità che riusciranno a dare un'immagine leggibile e univoca del Trentino Accessibile creando un sistema di turismo accessibile secondo linee omogenee e comprensibili. L'aspetto particolarmente innovativo è che questi marchi non sono stati ideati, promossi e riconosciuti da un ente privato ma da un Ente Pubblico. Inoltre, le schede di mappatura e certificazione per le strutture a marchio Open sono state predisposte grazie all'intervento delle associazioni rappresentative del mondo della disabilità e da tutte le categorie economiche: associazioni albergatori, ristoratori commercianti, artigiani. In questi anni, Accademia ha proposto e realizzato progetti di sviluppo territoriale e di formazione finalizzati alla diffusione della cultura in materia di accessibilità. Grazie a questo impegno e alla qualità dei servizi proposti, Accademia della Montagna del Trentino è il soggetto incaricato dalla Provincia Autonoma di Trento a promuovere i progetti e le azioni di diffusione del Turismo Accessibile.

#### *B. Sentieri accessibili*

Una seconda iniziativa, promossa all'interno del progetto, è "sentieri accessibili". Accademia della Montagna, in collaborazione con l'associazione SportAbili di Predazzo, che lo ha già applicato sul proprio territorio mappando 14 percorsi, ha realizzato il

manuale “Criteri sentieri accessibili” che permetterà una graduale mappatura del territorio provinciale. L’ospite ha quindi la possibilità di scaricare la traccia GPS e di visualizzare la mappa direttamente sul proprio applicativo mobile.

### *C. Formazione*

Accademia della Montagna del Trentino ha promosso attività di formazione e sensibilizzazione sul tema dell’accessibilità turistica all’interno di diversi istituti scolastici e situazioni formative in particolare nella Scuola Alberghiera di Tesero, Istituto Superiore La Rosa Bianca di Cavalese, Assistenza sociale, Istituto secondario Martini di Mezzolombardo, Alta Formazione percorso di Tecnico Superiore per Turismo e Management alberghiero di Rovereto ed altre realtà anche del mondo del lavoro.

### *D. App. Mobile “Trentino Accessibile” e Sito “Trentino per Tutti”*

L’attività svolta da Accademia della Montagna del Trentino, attraverso la collaborazione con la Cooperativa Handicrea e Informatica Trentina, ha permesso di dare concretezza ad una applicazione mobile che consente a persone con disabilità e ridotta mobilità di muoversi all’interno del territorio con maggiore tranquillità e consapevolezza delle barriere. L’app oggi contiene circa 1.200 strutture censite: circa 800 strutture di Trento; circa 200 strutture di Rovereto; circa 70 strutture della Val di Fiemme; e circa 150 strutture utilizzate nel corso della Universiade Invernale Trentino 2013. La persona con disabilità ha quindi la possibilità di profilarsi, specificando le proprie caratteristiche, e decidere la tipologia di servizio a cui desidera accedere (ristorante, bar, albergo, etc.). Il software indica il livello di accessibilità e fornisce informazioni dettagliate dei percorsi frutto di una mappatura svolta da coop. Handicrea. Indica quindi se un luogo è accessibile ed il percorso migliore per raggiungere lo stesso. Analogamente la stessa potrà essere combinata con altri servizi di mobilità oggi in fase di sperimentazione (ad esempio la mappatura dei servizi di trasporto pubblico). Alla luce di tali elementi si prevede una rapida implementazione della stessa grazie all’avvio di progetti in diversi territori. Tutti i dati inseriti nella App saranno visibili anche sul sito “Trentino per tutti” che Accademia sta predisponendo e che vedrà la luce entro l’anno.

### *Piemonte per vedere oltre*

L’Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti del Piemonte in collaborazione con Turismo Per Tutti – associazione di promozione sociale di Torino – e Tactile Vision – onlus con sede sempre nel capoluogo ha presentato il progetto “**Piemonte, per vedere oltre**” una importante iniziativa ideata con lo scopo di migliorare la fruibilità dell’offerta turistica sul territorio regionale nei confronti delle persone con disabilità visiva.

Il progetto si rivolge in primis agli operatori turistici: attraverso un breve corso di formazione on-line, si offrono informazioni chiare e utili consigli su come anticipare e soddisfare le esigenze e i desideri di un cliente con problemi di limitata capacità visiva. In questo modo albergatori, ristoratori, guide turistiche ed agenti di viaggio, ma anche operatori su mezzi di trasporto pubblico, potranno imparare le buone prassi applicate al proprio specifico settore e avere suggerimenti pratici per migliorare le proprie strutture in caso di ammodernamento. L’iniziativa è anche rivolta ai turisti poiché sono state testate alcune prestigiose mete turistiche piemontesi verificando quanto di fruibile vi sia già per un turista cieco o ipovedente: sono a disposizione anche le mappe tattili e una



descrizione illustrativa dei luoghi da visitare e delle possibilità di divertimento, oltre a un elenco di parchi e musei accessibili.

Le fasi del progetto prevedono in ordine: la realizzazione di un testo informativo sulle barriere sensoriali della disabilità sensoriale e sugli strumenti di ausilio; la realizzazione di alcuni videoclip che illustrano le buone prassi di accoglienza di un cliente con disabilità visiva; un test di fruibilità su tre destinazioni turistiche piemontesi (l'Astigiano, Orta e l'Isola di San Giulio e la Sacra di San Michele) con l'elaborazione di diversi modelli di visita (rispettivamente percorso di 3 gg, soggiorno di 1 settimana, visita di 1 giorno); la predisposizione di documenti informativi e mappe delle destinazioni turistiche testate.

Per migliorare l'approccio al mondo della disabilità visiva e di conseguenza per perfezionare la risposta alle esigenze del cliente/turista cieco o ipovedente è stato inoltre predisposto un **Manuale di lavoro** che illustra esigenze e aspettative delle persone con disabilità visive, ma nello stesso tempo approfondisce il concetto di barriera percettiva da considerarsi ostacolo per chiunque sia il potenziale fruitore del bene, non solo per le persone con disabilità. Nel Manuale, che integra ed arricchisce il videocorso di formazione online, sono indicate **soluzioni per la fruibilità** ed un **decalogo per l'albergatore**, con un insieme di ipotetiche scene reali esemplificative di **buone prassi di accoglienza**.

### 3. *Il progetto N.O.BARRIER*

Il progetto NOBARRIER, finanziato nell'ambito del Programma Grecia Italia 2007 – 2013 Asse III misura 3.3, si è posto come obiettivo generale il contribuire all'innalzamento dell'accessibilità dei territori coinvolti. Si è inteso raggiungere tale obiettivo generale attraverso i seguenti obiettivi specifici:

1. Realizzare e promuovere interventi di ricerca/azione volti a individuare e valorizzare casi di successo nazionali ed internazionali e sensibilizzare e coinvolgere, gli operatori turistico culturali, oltre che gli enti locali, al tema dell'accessibilità;
2. Elaborare e sperimentare metodi e strumenti per "certificare" e rendere riconoscibili e più visibili i luoghi accessibili, attraverso la creazione di un sistema di attribuzione di "etichette", condiviso con le associazioni di disabili;
3. "Dimostrare" la fattibilità e la convenienza, economica e sociale, derivanti dall'abbattimento delle barriere materiali e immateriali, attraverso interventi strutturali quali, ad esempio, attrezzare una spiaggia accessibile, migliorare i servizi informativi per i disabili, produrre strumenti ("percorsi senza barriere") e disseminarli, per promuovere i luoghi accessibili;
4. Creare una rete di relazioni stabili tra gli attori coinvolti finalizzata alla adozione dei metodi e degli strumenti realizzati, attraverso la sottoscrizione di accordi di follow-up;
5. Accelerare il processo di "destagionalizzazione dei flussi turistici" nel campo del turismo socio/culturale per ottimizzare le risorse, aumentare competitività e redditività e creare condizioni sostanziali di nuove opportunità per tutti, attraverso la predisposizione di pacchetti di offerte turistiche.

L'idea di base su cui si sono sviluppate tutte le attività progettuali è stata la seguente: è necessario superare l'idea che le progettualità in favore dei turisti con disabilità devono necessariamente prevedere interventi di carattere infrastrutturale. Gli interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche sono stati, in molti casi già realizzati o sono previsti come obbligatori dai dettati normativi. È necessario oggi, quindi, "sistematizzare" tutto quanto già realizzato creando delle interconnessioni informative necessarie ai turisti con disabilità (c.d. approccio multidimensionale). Tale presupposto consente così di realizzare delle effettive mappature su quanto già realizzato dai diversi territori e di inserirli all'interno di una "mappa" più ampia ed organica che può consentire l'effettiva informazione al turista ed al potenziale turista. Rilevare percorsi effettivamente accessibili e fruibili, avendo particolare attenzione agli aspetti della piacevolezza turistica (approccio "leisure", termine inglese che indica letteralmente ozio, agio, comodo), coniugandoli con informazioni di tipo sanitario e socio – sanitario. Oltre ciò si è provveduto ad identificare le diverse strutture alberghiere e residenziali e i diversi esercizi commerciali che risultano essere in possesso dei requisiti identificati dalla metodologia adottata dal partenariato. È evidente, quindi, che tali informazioni poste in maniera organica e sistemica, portano ad una strategia fortemente innovativa rispetto a quanto realizzato sino ad oggi nell'ambito delle progettualità in favore dei turisti in genere, in quanto tale approccio è certamente utile per tutti.

Il partenariato per raggiungere gli obiettivi progettuali ha inteso realizzare una metodologia progettuale che aiutasse ad identificare:

- a. i percorsi accessibili;
- b. l'identificazione dei requisiti per la concessione di etichette per gli esercizi turistici e commerciali identificati come "accessibili".

Appare chiaro, quindi, che attraverso l'identificazione congiunta di percorsi e l'attribuzione di "etichette" si è inteso realizzare dei veri e propri "pacchetti turistici" da offrire ai turisti con disabilità. In questa ottica, ovviamente, si è dovuto coniugare la lettura sociale del territorio con la lettura "leisure" dei luoghi.

È opportuno sottolineare in questa sede che la metodologia realizzata si è dimostrata estremamente flessibile e facilmente replicabile.

Attraverso approfondimenti e riflessioni effettuate sul ICF la "Classificazione Internazionale del funzionamento, disabilità e salute" elaborata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità si è proceduto a identificare sette aree omogenee di sintesi:

- √ area cognitiva;
- √ area affettivo – relazionale;
- √ area linguistica;
- √ area sensoriale;
- √ area motorio – prassica;
- √ area neurologica;
- √ area dell'autonomia.

L'applicazione di questa prima ripartizione non era confacente alle finalità progettuali. Si è inteso, quindi, adottare un modello di semplice utilizzo per i partners di progetto che hanno identificato i percorsi e le etichette idonei per le diverse aree.

Si sono identificate tre grandi aree:





- A. l'area della disabilità psicofisica;
- B. l'area della disabilità sensoriale;
- C. l'area della disabilità cognitiva ed intellettiva.

Nell'area della disabilità psicofisica è possibile inserire le seguenti diagnosi, si specifica che tale elenco è meramente esemplificativo e non esaustivo: tetraparesi, tetraparesi spastica, difficoltà motorie e di deambulazione di ogni grado, ritardi psicomotori, sindrome Prader Willi, ritardi psicomotori, emiparesi, sindrome di West, Distrofia muscolare progressiva tipo Duchenne, distrofia muscolare in genere, ritardo psicomotorio globale, insufficienze renali.

Nell'area delle disabilità sensoriali è possibile inserire le seguenti diagnosi, si specifica che tale elenco è meramente esemplificativo e non esaustivo: non vedenti, ipovedenti, sordità, mutismo, sordomutismo.

Nell'area delle disabilità cognitive ed intellettive è possibile inserire le seguenti diagnosi, si specifica che tale elenco è meramente esemplificativo e non esaustivo: sindrome di down, ritardi intellettivi, iperattività, disturbi specifici dell'apprendimento, disturbi psichici, autismo.

### ***3.1 I percorsi e le etichette***

I percorsi identificati attraverso il progetto hanno necessariamente seguito la tripartizione per macro-aree proposta, in quanto le disabilità presenti in ciascuna di esse hanno necessità ed esigenze diverse e l'approccio utilizzato per l'identificazione dei percorsi è stato quindi diversificato.

Le procedura di identificazione del percorso ha previsto una verifica sul posto dell'assenza di barriere e della presenza di strumentazione idonea per il superamento di eventuali barriere quali, ad esempio, scale. Verifica della presenza di segnalatori acustici ai semafori, realizzazione di guide in braille, verifica (o eventuale formazione) di guide turistiche che siano a conoscenza della LIS (lingua italiana dei segni).

I diversi percorsi identificati sono stati inseriti sul sito del progetto. L'identificazione grafica del percorso segnala la presenza di punti di carattere sanitario, parasanitario e farmaceutico presenti nelle vicinanze del percorso (es farmacie, centri riabilitativi, ospedali, punti di pronto soccorso, centri dialisi, centri anti allergie, ecc). I percorsi contengono, inoltre, informazioni di tipo:

- turistico;
- storico;
- artistico;
- socio sanitario;
- sanitario.

Le etichette, come detto in precedenza, sono state attribuite ad esercizi commerciali e strutture ricettive in possesso di specifici requisiti<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Per un approfondimento sui percorsi e sulle etichette vedasi N.O. BARRIER. Enjoy your trip, IPRES, Ragusa & Print multimedia, Bari 2015

### 3.2 Le indicazioni per l'accoglienza

Il principio ispiratore che si è seguito è che il turista con disabilità non è un turista diverso dagli altri. L'accoglienza può arricchirsi attraverso l'utilizzo di accorgimenti che migliorino il comfort e la fruibilità degli spazi e delle attrezzature a disposizione. Un buon livello di accoglienza dovrebbe essere quindi supportato dalla disposizione di ambienti dotati di un buon livello di accessibilità. Perciò la sistemazione funzionale degli arredi può migliorare l'ambiente e renderlo più fruibile ed accessibile per tutti.

Utilizzando i consigli di esperti nel settore, è possibile organizzare ambienti accessibili, che tengano conto di esigenze differenziate e allestire, in questo senso, parcheggi riservati nei pressi dell'entrata della struttura di riferimento che avrà inoltre al suo interno, a disposizione dei clienti, percorsi liberi da ostacoli e dotati di buona illuminazione con frequenti possibilità di seduta o di appoggio nelle aree comuni; oltre a ciò l'istituzione di segnaletica informativa e di orientamento indicante ad esempio l'ubicazione dei servizi igienici, potrà rendere più semplice la permanenza degli ospiti e facilitare il compito del personale.

Il cliente con disabilità non si aspetta un'attenzione speciale, richiede bensì un servizio professionale e di qualità. È importante ricordare perciò che gentilezza e cordialità sono sempre ben accolte e che un tipo di comportamento naturale dà la possibilità all'interlocutore di sentirsi progressivamente a proprio agio.

Per questi motivi, sarà apprezzato un approccio diretto alla persona e non ai familiari o agli accompagnatori, tenendo presente il fatto che la persona con disabilità va messa nelle condizioni di agire il più possibile in modo autonomo; se avrà bisogno di aiuto lo chiederà direttamente: in questo caso, sarà possibile chiedere quale sia il modo migliore per porgere l'aiuto richiesto. Sempre, sarà necessario adattarsi a tempi più lunghi nel contatto con il cliente.

Anche per l'organizzazione dell'accoglienza è necessario diversificare l'approccio a seconda della tipologia e delle effettive necessità del cliente.

È importante essere consapevoli del tipo di problema da affrontare per potere offrire un valido aiuto. Sarà quindi necessario parlare col cliente e cercare di capire quali sono le sue esigenze, regolandosi preventivamente per evitare al cliente le situazioni che possono divenire fonte di disagio.

È possibile affermare che la vera innovazione del progetto riguarda nel coinvolgimento di tutti gli operatori sia sociali sia turistici. Per la prima volta, quindi, si sono riuniti contemporaneamente operatori che tra loro non hanno mai (o quasi mai) interloquito consentendo, così, un effettivo incontro tra la domanda e l'offerta turistica.

Ulteriore aspetto interessante riguarda il piano di comunicazione realizzato. Il partenariato dopo aver definito la tipologia del Piano a realizzarsi ha indentificato un piano di comunicazione interna, un piano di comunicazione esterna ed un piano di comunicazione integrata.

La metodologia utilizzata è stata quella del "partire dall'esistente" per implementare l'attività comunicativa presente nella struttura e proporre le idee progettuali. Ovviamente si sono anche identificati i diversi stakeholder (sia pubblici sia privati) di riferimento secondo il modello GO.REL. (Governo delle RELazioni). Gli stakeholder identificati hanno partecipato alla stesura finale del piano integrato di comunicazione.

Il risultato è stato notevole sia per l'impatto comunicativo sia per il livello qualitativo del piano di comunicazione. Attraverso tale attività si è riusciti a coinvolgere un notevole numero di rappresentati sia del settore turistico sia del mondo del terzo settore ope-



ranti nella tutela degli interessi diffusi delle persone con disabilità. Tale approccio ha consentito anche, così come prima accennato, un effettivo incrocio tra domanda ed offerta turistica per le persone con disabilità.

#### 4. Conclusioni

Il turismo accessibile vale il 3% del PIL dell'Unione Europea: nel 2012 ha prodotto un fatturato di 786 miliardi e 9 milioni di posti di lavoro, ma solo il 9% dei luoghi e dei servizi turistici in Europa sono accessibili per tutti. Eppure solo in Europa ci sono più di 50 milioni di persone con disabilità pronte a partire per un viaggio, insieme ai loro accompagnatori: si è stimato che nel 2020<sup>16</sup> vorranno fare 862 milioni di viaggi. C'è dunque una domanda enorme. Una domanda che è prima di tutto un diritto delle persone con disabilità a vivere una vita bella come tutti. Ma è anche un'opportunità per tutti i cittadini di avere città migliori, più accessibili, inclusive, accoglienti. Un'occasione unica per dare impulso all'economia, generare posti di lavoro e crescita.

Spesso però l'approccio utilizzato per i turisti con disabilità è quello che vede protagonisti – come abbiamo verificato in alcuni degli esempi di buone pratiche – solo le persone con disabilità motoria non prendendo in considerazione altri tipi di disabilità che hanno necessità differenti rispetto alla disabilità motoria. Tale approccio è possibile definirlo “ingegneristico” in quanto tenda a favorire degli interventi di carattere infrastrutturale alle volte anche molto costosi.

Appare necessario, quindi, modificare l'ottica con cui si realizzano gli interventi in favore dei turisti con disabilità. È possibile, quindi, immaginare e realizzare delle attività in favore dei turisti con disabilità “mettendo a sistema” quanto è già presente nei nostri territori. Tutto ciò smentisce completamente l'immaginario collettivo (presente purtroppo non solo nell'uomo comune) che le attività in favore dei turisti con disabilità devono essere prevalentemente (se non esclusivamente) degli interventi di carattere strutturale. Tale smentita è avvalorata da due fatti: il progetto N.O.BARRIER è stato identificato come buona pratica del Programma Grecia Italia 2007 – 2013 proprio per la sua metodologia innovativa e la grande rilevanza che è stata conseguita nei territori coinvolti a livello progettuale; i turisti con disabilità non sono solo le persone con disabilità di carattere motorio ma sono anche persone con disabilità di tipo sensoriale e cognitivo ed intellettuale. È necessario, quindi, spostare l'attenzione di tutti noi dall'aspetto infrastrutturale in favore dell'accoglienza, della flessibilità dei servizi. È necessario che siano i servizi che vadano incontro alle persone e non le persone verso i servizi. La “messa a sistema” transita anche da una riorganizzazione completa delle informazioni che devono essere messe a disposizione dei turisti: è necessario coniugare informazioni di carattere turistico con altre informazioni di tipo sanitario, sociale, dei trasporti pubblici, ecc.

L'applicazione dell'approccio multidimensionale ha indotto ad organizzare le informazioni da offrire al turista con disabilità in modo organico, tale aspetto è stato molto apprezzato e confermato dai diversi incontri pubblici svoltisi. Le diverse informazioni sui territori riguardano non solo gli aspetti prettamente turistici, paesaggistici o comunque con un approccio “leisure” ma vengono fornite anche informazioni di carattere sanitario e sociale. Questa nuova prospettiva modifica profondamente quanto realizzato

---

<sup>16</sup> Stime ENAT – European Network for Accessible Tourism

sino ad oggi. Trattasi, in realtà, di una nuova “organizzazione” dell’informazione territoriale dove è necessario presentare organicamente tutti i diversi servizi offerti dai territori. Questo approccio consente di rendere più “appetibile” un territorio non solo per i turisti con disabilità, ma anche per i turisti della terza età, le famiglie con infanti o minori in generale.

Ulteriore elemento da prendere in considerazione è l’aspetto dell’accoglienza. Organizzare un territorio per l’accoglienza dei turisti con disabilità non è impossibile ma è necessaria una attenzione ed una cura elevata. Le esigenze del turista con disabilità sono estremamente “variegate”. L’accoglienza è anche un aspetto organizzativo. Le imprese turistiche, le strutture ricettive sono state invitate a modificare leggermente la loro organizzazione nella fase dell’accoglienza. La presenza di personale in accoglienza che abbia effettuato degli studi come educatore o educatore professionale può certamente aiutare, e non poco, a rendere estremamente piacevole la vacanza per le persone con disabilità ed i loro famigliari e accompagnatori. Non è ipotizzabile pensare di offrire un “pacchetto di servizi” costruito su misura, se non ad un costo estremamente elevato, per ognuno di noi, ma è certamente possibile offrire degli standard di servizi che ci consenta di transitare da un approccio che tende a rendere non solo accessibile una struttura alberghiera ma anche che la renda fruibile

Si deve transitare, quindi, da un concetto di accessibilità ad un concetto di fruibilità piena dei territori ripensando e riorganizzando la comunicazione e le informazioni da dare ai turisti o per meglio dire ai cittadini temporanei presenti sui nostri territori.



## Bibliografia

- Ahmed Z.U. 1991. The influence of Components of a State's Tourist Image on Product Positioning Strategy, *Tourism Management*, 12 (4), 331 – 340
- Archer M. S. (1997), *La morfogenesi della società. Una teoria sociale realista*, Milano, Franco Angeli
- Baloglu S. 1997. The relationship between destination images and sociodemographic and trip characteristic of international travelers, *Journal of Vacation Marketing*, 3 (3), 221 – 233
- Bolasco S. 1999. *Analisi multidimensionale dei dati. Metodi, strategie e criteri di interpretazione*, Roma, Carocci
- Brandani W., Tomisich M. 2007. *La progettazione educativa*, Roma, Carocci Faber
- Buhalis D., Darcy S. (a cura di) 2011, *Accessible Tourism: Concepts and Issues*, Channel View Publications, p. 312
- Buhalis D., Darcy S., Ambrose I. 2012 *Best Practice in Accessible Tourism: Inclusion, Disability, Ageing Population and Tourism*
- Buhalis D., Wagner, R. 2013, *eDestination: International best practices of tourism technologies and application*, *Tourism Tribune*, 2013, 28(1):3-6.
- Candela G, Figini P. 2003. *Economia del turismo*, Milano, McGraw – Hill
- Cooper C., Fletcher J., Gilbert D. Shepherd R.E., Wanhill S. 2002. *Economia del turismo. Teoria e pratica*, Bologna, Zanichelli
- Corigliano M.A., Baggio R (a cura di). 2002. *Internet e turismo*, Milano, Egea
- Dioguardi V. 2009. *L'immagine della destinazione turistica come costruzione sociale*, Milano, Franco Angeli
- Enright M., Newton J. 2004. Tourism destination competitiveness: a quantitative approach, *Tourism Management*, 25, 777 – 788
- EU, DG Enterprise and Industry (DG ENTR) (2014), *Economic impact and travel patterns of accessible tourism in Europe: final report*
- Fabris G., 2003, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Milano, Franco Angeli
- Gadaleta G. 2013. La valutazione dei livelli di sussidiarietà attraverso un approccio multidimensionale: una prima applicazione, in IPRES, *Progetto APR – Apulia Policy Research*, Bari, Caccucci
- IPRES – AA.VV. 2015. *N.O.BARRIER. Enjoy your trip*, Modugno (Ba), Ragusa Print&Multimedia
- Lane M. (2007), *The visitor journey: the new road to success*, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 19 (3)
- Leone L., Prezza M., 2003, *Costruire e valutare I progetti nel sociale*, Milano, Franco Angeli
- Mistilis, N., Buhalis, D. 2012, *Challenges and potential of the Semantic Web for tourism*, *e-Review of Tourism Research (eRTR)*, Vol. 10, No. 2, 2012
- Neuhofer, B., Buhalis, D., Ladkin A., 2015, *Smart technologies for personalized experiences: a case study in the hospitality domain*, *Electronic Markets*, Vol 25(1)
- OMS, 2007, *ICF – Classificazione internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Trento, Erickson
- Vescovo F., (a cura di) (2002), *Progettare senza barriere*, DIC, Dipartimento Informazione e Comunicazione, Università di Siena

## 14.

# Sulle *policy* migratorie ed i caratteri strutturali della presenza straniera in Puglia

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Le politiche per l'immigrazione nella regione Puglia; 3. Caratteri e struttura della popolazione straniera residente in Puglia; 3.1 Componenti e dinamiche strutturali; 3.2 Gli indici di invecchiamento e carico sociale; 3.3 La provenienza; 4. Gli stranieri nel mercato del lavoro pugliese: caratteri e condizione occupazionale; 4.1 La condizione occupazionale degli stranieri; 4.2 Caratteristiche strutturali degli stranieri occupati in Puglia; 5. I "numeri" dell'imprenditoria straniera in Puglia; 5.1 Aspetti metodologici; 5.2 Il contesto nazionale; 5.3 Caratteri qualitativi e quantitativi dell'imprenditoria straniera in Puglia; 6. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Il presente studio intende fornire una lettura delle politiche migratorie adottate in Puglia nonché un quadro dinamico e strutturale della presenza straniera nel contesto socio-economico della regione, sia con riferimento agli andamenti demografici sia rispetto al contributo che gli stranieri forniscono al sistema produttivo pugliese, in termini di partecipazione al mercato del lavoro e alla compagine imprenditoriale.

L'analisi quantitativa viene anticipata da un paragrafo di contesto, inerente le politiche regionali in materia di immigrazione, funzionale ad inquadrare il fenomeno della presenza straniera e le sue dimensioni, descritte nel dettaglio nelle sezioni successive.

In ambito demografico, oggetto della seconda sezione, l'analisi viene effettuata non solo in funzione evolutiva, osservando il fenomeno dall'inizio del millennio ad oggi, ma anche sotto l'aspetto strutturale, andando ad analizzare i dati più aggiornati (1° gennaio 2016) di fonte Istat, che fotografano la consistenza e i caratteri del fenomeno migratorio in Puglia. Emerge come, negli ultimi 15 anni, la presenza di stranieri residenti in regione sia cresciuta in termini assoluti, senza acquisire, comunque, un peso rilevante in termini percentuali, rispetto al totale della popolazione. La Puglia, infatti, si colloca al penultimo posto tra le venti regioni italiane in termini di incidenza percentuale degli stranieri sulla popolazione residente totale.

Con riferimento al mercato del lavoro, oggetto della terza sezione, si osserva l'evoluzione della consistenza degli occupati stranieri prima (2008) ed a conclusione (2015) della recente crisi economica, attraverso un breve confronto tra il contesto pugliese, meridionale e nazionale, e indagando, sotto l'aspetto strutturale, alcune specifiche caratteristiche del fenomeno a livello regionale.

Infine, con riferimento, al ruolo degli stranieri nel panorama imprenditoriale, oggetto della quarta sezione del contributo, si procede ad un'analisi quali-quantitativa delle caratteristiche delle imprese attive iscritte alle Camere di Commercio di Puglia, che



classifica come “straniere” quelle imprese che vedono persone nate fuori dall’Italia ricoprire cariche amministrative ed apicali.

## ***2. Le politiche per l’immigrazione nella regione Puglia***

Le strategie regionali in materia di immigrazione sono volte, prioritariamente, a rimuovere le cause che determinano povertà e rischio di esclusione per soggetti e nuclei familiari immigrati sovraesposti al rischio di emarginazione. Il contesto regionale è, infatti, caratterizzato dalla presenza di un triplice fenomeno migratorio, le cui esigenze e, conseguentemente, le politiche d’intervento risultano diversificate: per un verso, infatti, la Puglia è interessata da cosiddetti flussi migratori di “passaggio”, ovvero di migranti che approdano in Puglia ma sono interessati a raggiungere mete economiche ed occupazionali più allettanti, per altro verso, il fenomeno è da leggersi in funzione di una presenza stanziale diffusa su tutto il territorio, ed ancora, in forza di specifici flussi migratori, richiamati dal fabbisogno stagionale di manodopera nel settore agricolo.

Il fondamento normativo regionale per gli ambiti d’intervento è costituito dalla L.R. 32/2009 (*Norme per l’accoglienza, la convivenza civile e l’integrazione degli immigrati in Puglia*), che, destinata ai cittadini di Stati non appartenenti all’UE, agli apolidi, ai richiedenti asilo e ai rifugiati con protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria presenti sul territorio regionale, concorre alla tutela dei diritti dei cittadini immigrati, attivandosi per l’effettiva realizzazione dell’uguaglianza formale e sostanziale di tutte le persone (art. 1 e 2). La Regione Puglia promuove la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena integrazione degli immigrati, orientato ad acquisire una conoscenza strutturata dei flussi migratori, anche ai fini dell’inserimento nel mercato del lavoro, mediante la diffusione e lo scambio di buone pratiche e di iniziative volte a contrastare le forme di discriminazione; a promuovere la conoscenza della cultura italiana, per attuare pienamente una reciproca integrazione culturale; a garantire agli immigrati pari opportunità; a contrastare i fenomeni criminosi e lo sfruttamento; a promuovere la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale<sup>1</sup>. Diversi e complementari sono i campi di azione previsti, sulla base delle esigenze manifestate dalle persone straniere, che concernono specificamente la sfera culturale, linguistica, economica, lavorativa e socio-sanitaria: la programmazione degli interventi in oggetto è demandata al Piano triennale dell’immigrazione<sup>2</sup>, approvato da ultimo con DGR n. 853/2013.

Nel corso degli anni la Regione ha promosso la realizzazione di azioni orientate soprattutto all’*empowerment* delle popolazioni migranti, attraverso il coinvolgimento degli altri Enti Locali e delle associazioni del terzo settore che operano sul territorio: si pensi all’apertura degli sportelli per l’integrazione socio-sanitaria e culturale (ex art. 108 R.R. 4/2007), chiamati a garantire e gestire attività di informazione sui diritti, di formazione e affiancamento degli operatori sociali e sanitari per la promozione della cultura, dell’integrazione organizzativa e professionale in favore degli immigrati, di primo orientamento e accompagnamento dei cittadini stranieri nell’accesso alla rete dei servizi socio-sanitari, dell’istruzione e di consulenza tecnica specialistica.

Anche in termini di competenze linguistiche, la Regione ha consolidato la pratica di realizzare corsi di italiano e servizi di mediazione linguistica e culturale per contrastare

<sup>1</sup> Cft. art 3 L.R. 32/2009.

<sup>2</sup> Cft. art 9 L.R. 32/2009.

la dispersione scolastica dei minori stranieri: a giugno 2016 è stato approvato il progetto regionale *Puglia Integrante – Percorsi di formazione civico linguistica*, finanziato dal Ministero dell'Interno con circa 743mila euro a valere sul "Fondo per l'Asilo, l'Immigrazione e l'Integrazione 2014-2020" (FAMI), per la realizzazione di interventi di alfabetizzazione rivolti a cittadini stranieri e la valorizzazione dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti.

Diverse sono, altresì, le linee programmatiche a sostegno di iniziative di contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento, affiancate da misure per far fronte all'emergenza abitativa.

Poiché la programmazione e la realizzazione delle politiche regionali per le migrazioni incrociano competenze specifiche e strutture amministrative di tutti i Dipartimenti della Regione Puglia, al fine di renderne più efficace l'attuazione, nel corso del 2016, è stato istituito il Coordinamento regionale delle politiche per le migrazioni<sup>3</sup>, che si inserisce nel sentiero, già avviato, della cooperazione interistituzionale e territoriale nel settore delle politiche per l'integrazione, in considerazione della complessità e della mobilità del fenomeno migratorio. Si assiste ad una trasformazione dell'approccio alle politiche, come attestato dalla recente adesione della Puglia ai tre progetti interregionali, *NET.WORK-Rete Antidiscriminazione*, *Skills for services to immigrants* e *Bambini in alto mare. L'accoglienza familiare dei minori stranieri*<sup>4</sup>, finanziati a valere sul FAMI 2014-2020 e dalla stipula del *Protocollo d'intesa tra le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per la collaborazione a livello interregionale in materia di immigrazione*<sup>5</sup>.

Nel corso del 2015, è stato, inoltre, ratificato l'*Accordo per la programmazione e lo sviluppo di un sistema di interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti regolarmente presenti in Italia*<sup>6</sup>, presentato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e concernente la programmazione integrata in tema di politiche migratorie, attraverso la definizione di obiettivi condivisi e l'integrazione degli strumenti finanziari comunitari, nazionali e regionali.

Sempre del 2015 è l'Accordo tra l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) e la Regione Puglia per l'attuazione del progetto *Trasferimento di metodologie per il monitoraggio delle discriminazioni*<sup>7</sup>.

Avviato nel 2014, ma ancora attivo, è il progetto *Capo Free – Ghetto Off, piano d'azione sperimentale per un'accoglienza dignitosa e il lavoro regolare dei migranti in agricoltura*<sup>8</sup>, con cui la Regione ha inteso tracciare le linee guida di un percorso orientato alla sperimentazione su Rignano Garganico (FG) di un modello<sup>9</sup> di intervento teso ad agire sia sull'accoglienza abitativa sia sulle politiche di inclusione socio-lavorativa, con il coin-

<sup>3</sup> Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 16 giugno 2016, n. 413, pubblicato sul BURP n. 72 del 23-6-2016.

<sup>4</sup> DGR 22 marzo 2016, n.309 pubblicata sul BURP n. 37 del 05-4-2016.

<sup>5</sup> DGR 9 dicembre 2015, n. 2208 pubblicata sul BURP n. 162 del 18-12-2015.

<sup>6</sup> DGR 17 marzo 2015, n. 457 pubblicata sul BURP n. 52 del 14/04/2015.

<sup>7</sup> DGR 20 gennaio 2015, n. 20 pubblicata sul BURP n. 24 del 17-02-2015.

<sup>8</sup> DGR 2 aprile 2014, n. 574 pubblicata sul BURP n. 52 del 16/04/2014.

<sup>9</sup> Per approfondimenti si veda la DGR n. 280 del 24 febbraio 2015, *Piano di azione sperimentale per un'accoglienza dignitosa e il lavoro regolare dei migranti in agricoltura. Approvazione Schema di Protocollo d'intesa con la Prefettura di Foggia in materia di politiche integrate di inclusione sociale e di inserimento lavorativo degli immigrati*.





volgimento della rete dell'associazionismo e delle imprese locali, facendo leva su principi di solidarietà e responsabilità sociale<sup>10</sup>.

Il tema delle politiche per l'immigrazione compare in maniera sostanziale anche nel nuovo Programma Operativo Regionale FESR-FSE 2014-2020, in particolare negli Assi 8 e 9 dedicati all'occupabilità, alla lotta alle discriminazioni e all'inclusione sociale: l'Obiettivo Specifico è dedicato all'accrescimento dell'occupazione degli immigrati, attraverso il miglioramento delle proprie competenze professionali, incluso il riconoscimento dei titoli acquisiti nel Paese di origine, e il sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, compreso il trasferimento d'azienda (ricambio generazionale). Gli immigrati, in particolare i giovani e i disoccupati, al pari degli altri soggetti deboli, sono destinatari potenziali anche delle altre misure previste dal Programma in materia di *occupabilità* e accesso al mercato del lavoro. Analogamente, all'interno dell'Asse OT9, gli interventi destinati più in generale alle persone in difficoltà, sono affiancati da specifici interventi per gli immigrati, quali gli interventi contro le discriminazioni e quelli per contrastare il disagio abitativo.

### 3. Caratteri e struttura della popolazione straniera residente in Puglia

#### 3.1 Componenti e dinamiche strutturali

Al 1° gennaio 2016, l'Istat (giugno 2016) calcola la popolazione residente in Italia pari a 60 milioni 666 mila unità; il 6,7% di essa risiede in Puglia (4.077 mila unità). Gli stranieri residenti sono oltre 5 milioni su tutto il territorio nazionale, attestando una proporzione dell'8,3% sulla popolazione complessiva<sup>11</sup>. In Puglia, il numero degli stranieri è pari a 123 mila, con un'incidenza sul totale demografico del 3,0%.

Se il Mezzogiorno, nel suo complesso, registra una quota (3,8%) di stranieri maggiore del dato pugliese, le ripartizioni del Centro e del Nord raggiungono quote superiori al 10%, con una consistenza assoluta complessiva di oltre 4,2 milioni di stranieri residenti (Tab. 1).

Tab. 1 – Consistenza della popolazione totale e straniera per ripartizione al 1° gennaio 2015 e 2016 (valori assoluti in migliaia ed incidenza percentuale sulla popolazione totale).

|             | Residenti totali |        | Residenti stranieri |       | Incidenza % stranieri |      |
|-------------|------------------|--------|---------------------|-------|-----------------------|------|
|             | 2015             | 2016   | 2015                | 2016  | 2015                  | 2016 |
| Puglia      | 4.090            | 4.077  | 118                 | 123   | 2,9                   | 3,0  |
| Mezzogiorno | 20.905           | 20.843 | 761                 | 800   | 3,6                   | 3,8  |
| Centro      | 12.091           | 12.068 | 1.276               | 1.279 | 10,6                  | 10,6 |
| Nord        | 27.800           | 27.755 | 2.977               | 2.947 | 10,7                  | 10,6 |
| Italia      | 60.796           | 60.666 | 5.014               | 5.026 | 8,2                   | 8,3  |

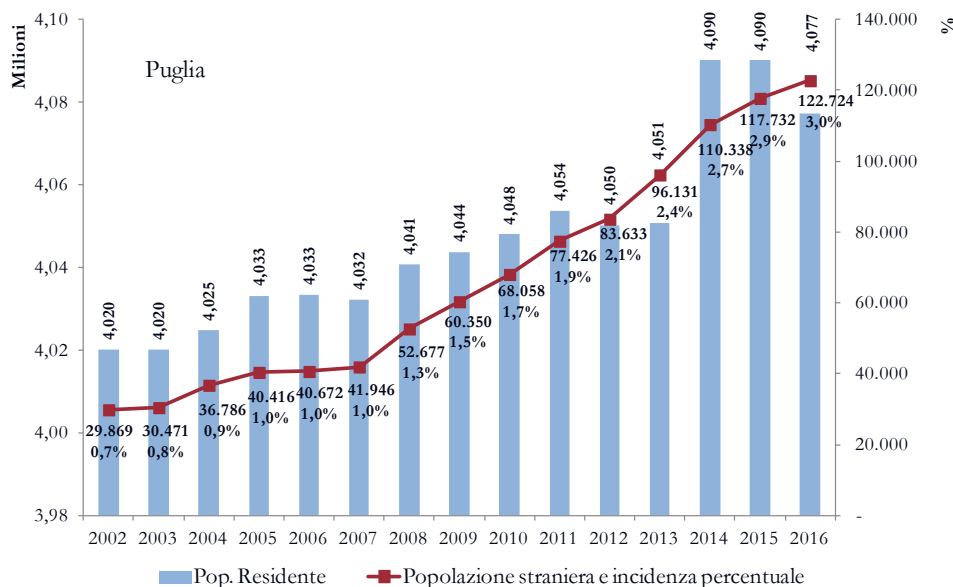
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

<sup>10</sup> In tale ambito si rimanda al progetto "Equapulia", ovvero, ad un marchio etico teso a favorire i prodotti provenienti da aziende che garantiscono e tutelano il lavoro regolare degli immigrati.

<sup>11</sup> Con riferimento ad alcuni Paesi europei, l'incidenza straniera sulla popolazione totale (2015) è: Belgio 11,6%, Spagna 9,6%, Germania 9,3%, Gran Bretagna 8,4%, Grecia 7,6%, Francia 6,6%.

Dal 2002 al 2016, gli stranieri residenti in Italia sono passati da 1,3 ad oltre 5 milioni, con un incremento della propria incidenza più che triplicata (dal 2,4% all'8,3%). Per altro verso, sebbene i valori assoluti e relativi siano notevolmente più bassi, in Puglia il ritmo di crescita degli stranieri è addirittura più intenso, allorquando, nel medesimo arco di tempo si assiste ad una quadruplicazione (3,0% nel 2016) dell'incidenza registrata nel 2002 (0,7%) (Fig. 1).

Fig. 1 – Evoluzione della popolazione residente e della corrispondente componente straniera in Puglia – 1° gennaio 2002-2016 (Asse sx, valori assoluti della popolazione residente. Asse dx, valori assoluti e incidenze percentuali della popolazione straniera residente sulla popolazione totale).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Al 1° gennaio 2016, con la propria consistenza assoluta di stranieri residenti, la Puglia si posiziona all'8° posto nella graduatoria delle regioni italiane (Tab. 2). Per chiari risvolti di natura economica ed occupazionale, è la Lombardia a detenere il primato con 1.149 mila stranieri residenti nella regione; segue il Lazio che, invece, fa registrare 645 mila residenti (in massima parte concentrati nella Capitale), per motivi anche religiosi. Tra le regioni del Mezzogiorno, la Campania registra la quota maggiore, con 232 mila unità, seguita dalla Sicilia con 183 mila stranieri residenti. Significativa è, inoltre, l'informazione concernente l'incidenza percentuale della popolazione straniera rispetto a quella complessiva: la Puglia (3,0%) è in penultima posizione rispetto a tutte le 20 regioni italiane (solo la Sardegna, col 2,9%, fa registrare un minor peso della componente straniera). Quadruplo, rispetto alla Puglia, è il peso relativo degli stranieri in Emilia-Romagna (col 12,0% è la prima regione italiana per presenza di stranieri), ove il modello delle catene



migratorie<sup>12</sup> contribuisce certamente ad una maggiore stabilizzazione degli stranieri nel tessuto produttivo e sociale; incidenze percentuali prossime a quelle dell'Emilia-Romagna si raggiungono in Lombardia (11,5%), Lazio (11%) e Umbria (10,9%).

Da rilevare che nessuna regione del Mezzogiorno supera l'incidenza media nazionale (8,3%); l'Abruzzo, con 6,5 stranieri ogni 100 residenti in regione, registra il primato all'interno della ripartizione.

Tab. 2 - Consistenza della popolazione straniera e residente per regione al 1° gennaio 2016 (valori assoluti, incidenza percentuale sulla popolazione totale e rango).

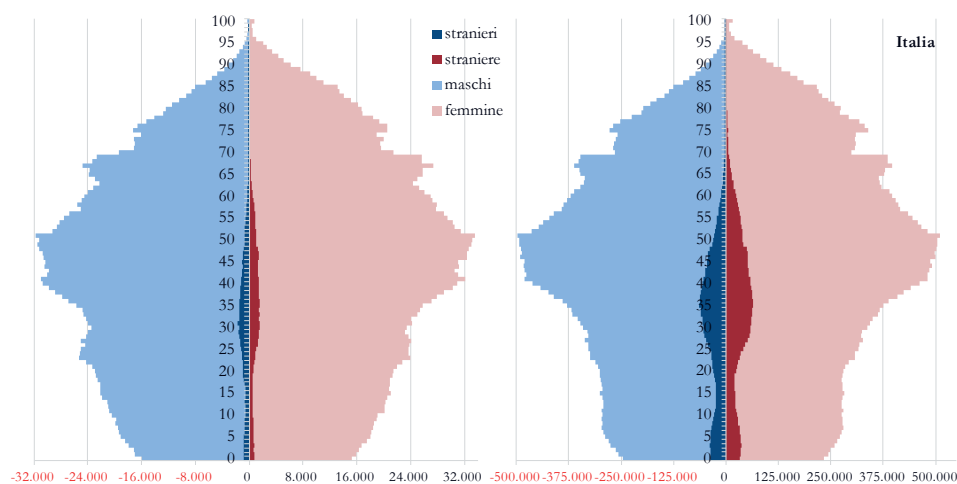
| Regione               | Popolazione straniera | Popolazione residente | Incidenza % pop. straniera | Posizione in termini di incidenza |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Lombardia             | 1.149.011             | 10.008.349            | 11,5                       | 2 <sup>^</sup>                    |
| Lazio                 | 645.159               | 5.888.472             | 11,0                       | 3 <sup>^</sup>                    |
| Campania              | 232.214               | 5.850.850             | 4,0                        | 16 <sup>^</sup>                   |
| Sicilia               | 183.192               | 5.074.261             | 3,6                        | 18 <sup>^</sup>                   |
| Veneto                | 497.921               | 4.915.123             | 10,1                       | 6 <sup>^</sup>                    |
| Emilia-Romagna        | 533.479               | 4.448.146             | 12,0                       | 1 <sup>^</sup>                    |
| Piemonte              | 422.027               | 4.404.246             | 9,6                        | 7 <sup>^</sup>                    |
| Puglia                | 122.724               | 4.077.166             | 3,0                        | 20 <sup>^</sup>                   |
| Toscana               | 396.219               | 3.744.398             | 10,6                       | 5 <sup>^</sup>                    |
| Calabria              | 96.889                | 1.970.521             | 4,9                        | 15 <sup>^</sup>                   |
| Sardegna              | 47.425                | 1.658.138             | 2,9                        | 21 <sup>^</sup>                   |
| Liguria               | 136.216               | 1.571.053             | 8,7                        | 11 <sup>^</sup>                   |
| Marche                | 140.341               | 1.543.752             | 9,1                        | 8 <sup>^</sup>                    |
| Abruzzo               | 86.363                | 1.326.513             | 6,5                        | 14 <sup>^</sup>                   |
| Friuli-Venezia Giulia | 105.222               | 1.221.218             | 8,6                        | 12 <sup>^</sup>                   |
| Umbria                | 96.875                | 891.181               | 10,9                       | 4 <sup>^</sup>                    |
| Basilicata            | 19.442                | 573.694               | 3,4                        | 19 <sup>^</sup>                   |
| Prov. Aut. Trento     | 48.466                | 538.223               | 9,0                        | 9 <sup>^</sup>                    |
| Prov. Aut. Bolzano    | 46.454                | 520.891               | 8,9                        | 10 <sup>^</sup>                   |
| Molise                | 12.034                | 312.027               | 3,9                        | 17 <sup>^</sup>                   |
| Valle d'Aosta         | 8.480                 | 127.329               | 6,7                        | 13 <sup>^</sup>                   |
| Italia                | 5.026.153             | 60.665.551            | 8,3                        |                                   |
| Nord                  | 2.947.276             | 27.754.578            | 10,6                       |                                   |
| Centro                | 1.278.594             | 12.067.803            | 10,6                       |                                   |
| Mezzogiorno           | 800.283               | 20.843.170            | 3,8                        |                                   |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

<sup>12</sup> Intese come quei meccanismi di richiamo che attraggono nuovi soggetti verso le destinazioni dove i congiunti/amici hanno già costituito delle "teste di ponte"; in pratica, si tratta di quel complesso di legami personali e familiari che agiscono da richiamo di nuovi migranti con la stessa provenienza e che, una volta innestatosi, finisce con il rendere i flussi parzialmente indipendenti dalle opportunità di vita e di lavoro realmente disponibili nelle aree d'arrivo.

Sebbene, come visto, il peso relativo della popolazione straniera residente in ciascuna regione sia eterogeneo, un elemento di notevole importanza - legato all'analisi della struttura per età - presenta, invece, tanto a livello nazionale che regionale, una situazione di omogeneità: le piramidi della popolazione (Fig. 2) mostrano chiaramente come la "composizione" demografica straniera per età sia pressoché analoga a livello italiano e pugliese. Infatti, a fronte di un parallelo ingrossamento nelle età adulte per entrambe le realtà osservate, si evince una maggiore presenza straniera anche nelle età infantili, segno di un modello migratorio sempre più radicato e stabilizzato, propedeutico ad un processo di integrazione sociale forte.

Fig. 2 – Piramidi della popolazione per età e sesso al 1° gennaio 2016 (valori assoluti).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

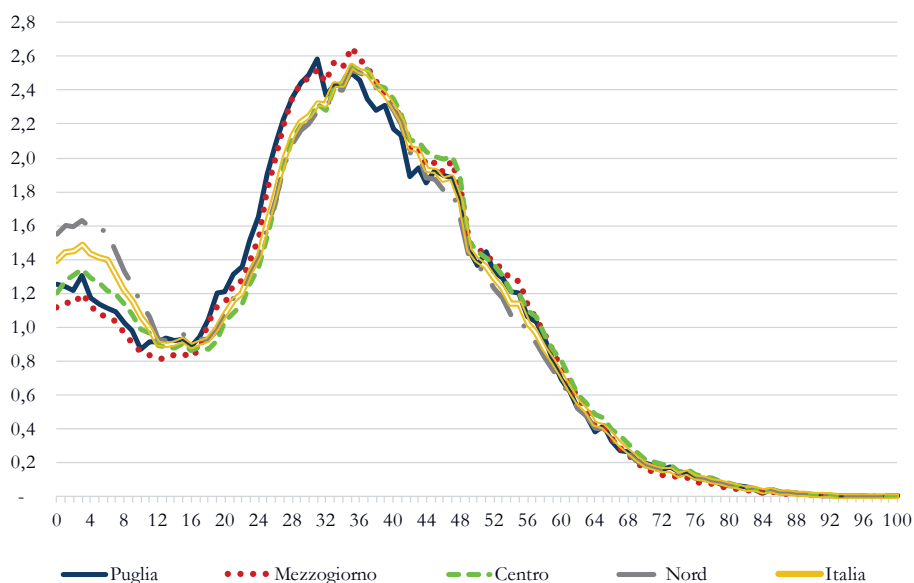
Le considerazioni precedenti sono confermate dal confronto tra le incidenze per singolo anno di età della popolazione straniera per Puglia, ripartizioni territoriali e Paese, che presentano curve sovrapponibili, denotando una sostanziale omogeneità nella distribuzione strutturale della popolazione immigrata.

Le uniche, seppur minime, differenze di struttura della popolazione si scorgono nelle età infantili, allorquando per le regioni settentrionali si registrano incidenze superiori rispetto al resto del Paese, sia per effetto di un maggiore radicamento al territorio, sia in forza di un maggior livello di natalità e di ricongiungimenti familiari anche con figli in età scolare (e non ancora da lavoro).

Nello specifico dei dati (Fig. 3 e Tab. 3), poco meno dei 2/3 degli stranieri tra 0 e 14 anni risiedono nel Nord del Paese e solo il 2,1% in Puglia. Posto pari a 100 il totale per territorio, la classe d'età più consistente (25-64 anni) in Puglia fa registrare una quota del 68,5% rispetto al 65,7% rilevato nelle regioni settentrionali e al 70,9% rilevato nel Mezzogiorno. Con riferimento alla classe 15-24 anni, inoltre, la Puglia fa registrare la consistenza relativa più elevata tra le ripartizioni territoriali considerate: 12,1% rispetto alla media nazionale pari al 10,8%.



Fig. 3 – Incidenza della popolazione residente straniera per età e ripartizione geografica al 1° gennaio 2016 (valori percentuali).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

La lettura delle incidenze per età della popolazione totale e straniera fornisce importanti indicazioni. Sia all'inizio (01/01/2002) che alla fine (01/01/2016) del periodo in questione, i picchi che si registrano, in Italia e in Puglia, relativamente alla presenza di stranieri, riguardano inequivocabilmente le età da lavoro.

Tab. 3 – Consistenza della popolazione straniera per classe d'età e per ripartizione al 1° gennaio 2016 (valori assoluti e incidenza percentuale).

| Classi d'età  | Puglia  | Mezzogiorno | Centro    | Nord      | Italia    |
|---|---------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Valori assoluti</i>  |         |             |           |           |           |
| 0-14  | 19.748  | 119.621     | 216.401   | 592.755   | 928.777   |
| 15-24   | 14.798  | 90.350      | 131.609   | 322.439   | 544.398   |
| 25-64   | 84.085  | 567.030     | 881.369   | 1.936.383 | 3.384.782 |
| 65-80   | 3.628   | 21.052      | 43.939    | 85.594    | 150.585   |
| 81 e oltre  | 465     | 2.230       | 5.276     | 10.105    | 17.611    |
| Totale  | 122.724 | 800.283     | 1.278.594 | 2.947.276 | 5.026.153 |
| <i>Incidenza percentuale sul totale della classe d'età</i>          |         |             |           |           |           |
| 0-14  | 2,1     | 12,9        | 23,3      | 63,8      | 100,0     |
| 15-24   | 2,7     | 16,6        | 24,2      | 59,2      | 100,0     |
| 25-64   | 2,5     | 16,8        | 26,0      | 57,2      | 100,0     |
| 65-80   | 2,4     | 14,0        | 29,2      | 56,8      | 100,0     |
| 81 e oltre  | 2,6     | 12,7        | 30,0      | 57,4      | 100,0     |
| Totale  | 2,4     | 15,9        | 25,4      | 58,6      | 100,0     |
| <i>Incidenza percentuale sul totale del territorio/ripartizione</i> |         |             |           |           |           |
| 0-14  | 16,1    | 14,9        | 16,9      | 20,1      | 18,5      |
| 15-24   | 12,1    | 11,3        | 10,3      | 10,9      | 10,8      |
| 25-64   | 68,5    | 70,9        | 68,9      | 65,7      | 67,3      |
| 65-80   | 3,0     | 2,6         | 3,4       | 2,9       | 3,0       |
| 81 e oltre  | 0,4     | 0,3         | 0,4       | 0,3       | 0,4       |
| Totale  | 100,0   | 100,0       | 100,0     | 100,0     | 100,0     |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Specificamente, al 1° gennaio 2002 la massima frequenza in Italia si registra in corrispondenza dei 33 anni (3,3%), che diventano 32 per gli stranieri residenti in Puglia, che rappresentano il 3,0% del totale (Fig. 4 e Fig. 5).

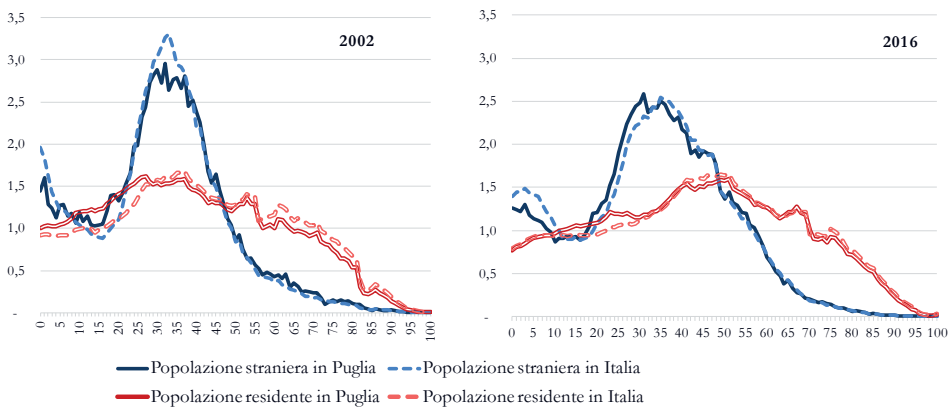
Al 1° gennaio 2016, le curve relative agli stranieri si “appiattiscono” per entrambi i territori e, sebbene continuano a presentare dei picchi nelle età mature, i differenziali flettono mediamente di quasi mezzo punto percentuale per singola età.

Il fenomeno è da leggere in funzione dell’incremento osservabile nelle “code” (giovani ed anziani) della distribuzione della popolazione straniera, e questo sia a livello nazionale che regionale. Nel 2016, le incidenze massime in Italia e Puglia si rilevano rispettivamente in corrispondenza dei 35 anni e dei 31 anni, con quote del 2,55 e 2,6% dei rispettivi totali.

Conferme a quanto suddetto provengono dalla sovrapposizione delle curve relative all’incidenza percentuale per età degli stranieri residenti in Puglia. Tra l’1 gennaio 2002 e 2016, è evidente un livellamento delle quote, in funzione di una maggiore distribuzione demografica tra le diverse fasce d’età; anche lo spostamento verso destra giustifica un assestamento della presenza straniera in età più mature (Fig. 6).

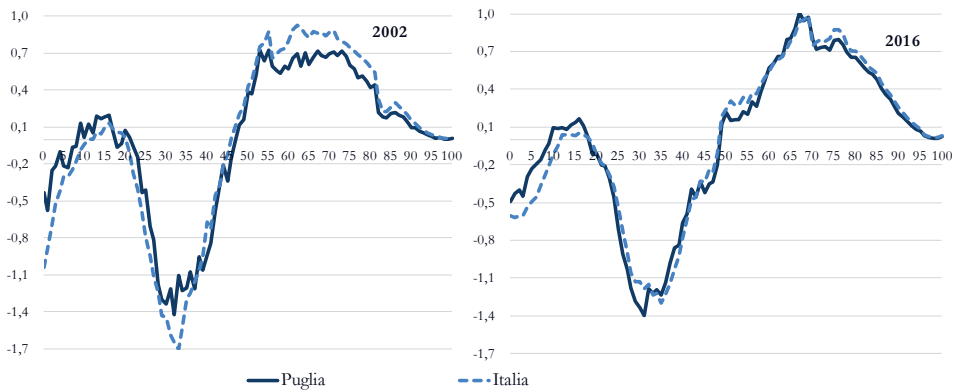


Fig. 4 – Incidenza percentuale per età della popolazione residente e della popolazione straniera in Puglia e in Italia – 1° gennaio 2002 e 2016 (valori percentuali).



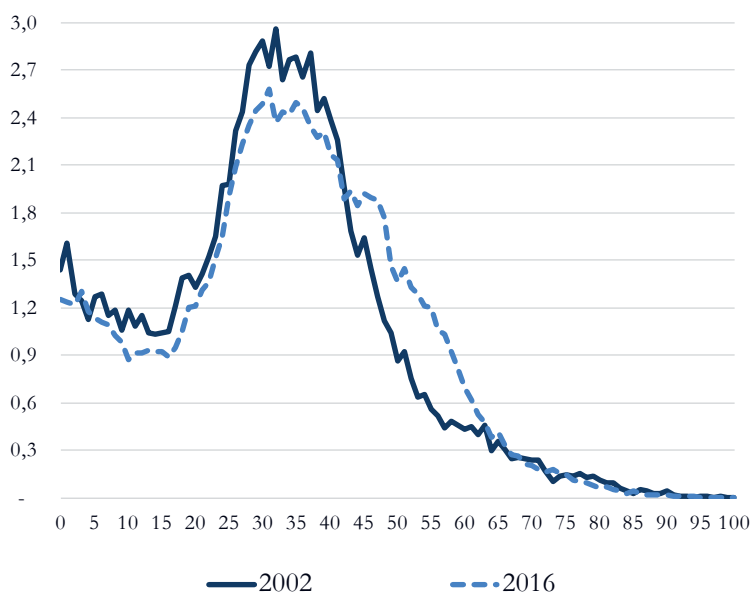
Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 5 – Saldo migratorio per età in Puglia e in Italia – 1° gennaio 2002 e 2016 (punti percentuali).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Fig. 6 – Incidenza percentuale per d'età degli stranieri residenti in Puglia – 1° gennaio 2002 e 2016 (valori percentuali).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

### 3.2 Gli indici di invecchiamento e carico sociale

L'osservazione degli indici di struttura all'inizio (01/01/2002) e alla fine (01/01/2016) del periodo considerato, permette di fornire importanti informazioni quali-quantitative circa la popolazione italiana e straniera.

Con riferimento all'indice di invecchiamento (Fig. 7), che misura il peso della popolazione anziana (65 anni e oltre) sul totale della popolazione, a fronte di un valore in netta crescita registrato per la popolazione nel suo complesso, sia a livello regionale (+5,0 punti da 15,9% del 2002 a 20,9% del 2016) sia a livello nazionale (+3,3 punti percentuali da 18,7% a 22,0%), per la popolazione straniera emerge una contrazione del dato regionale (-0,4 punti) e una lieve crescita a livello nazionale (+0,2 punti).

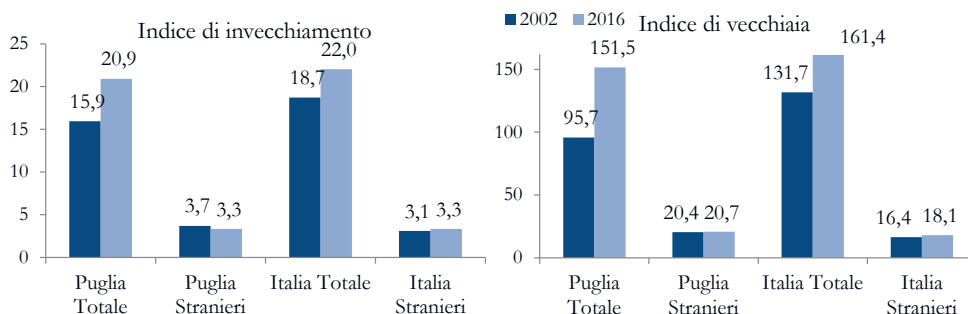
Analoghe considerazioni possono essere tratte in merito all'indice di vecchiaia, che misura il peso degli over 64enni sulla popolazione giovane, con età inferiore ai 15 anni (Fig. 7).

Nel corso del periodo considerato, l'aumento della popolazione anziana italiana, molto consistente soprattutto in Puglia (+55,8 punti a fronte di +29,7 punti in Italia), dove per 100 under 15 si contano 152 over 64, non trova riscontro tra la popolazione straniera, che in Puglia rimane pressoché costante, nella misura di 100 under 15 anni per 21 anziani; a livello nazionale si assiste ad un incremento dell'indice, che si assesta su un valore di 100 a 18.





Fig. 7 – Indici di invecchiamento e di vecchiaia per ripartizione e cittadinanza – 1° gennaio 2002 e 2016 (valori percentuali).

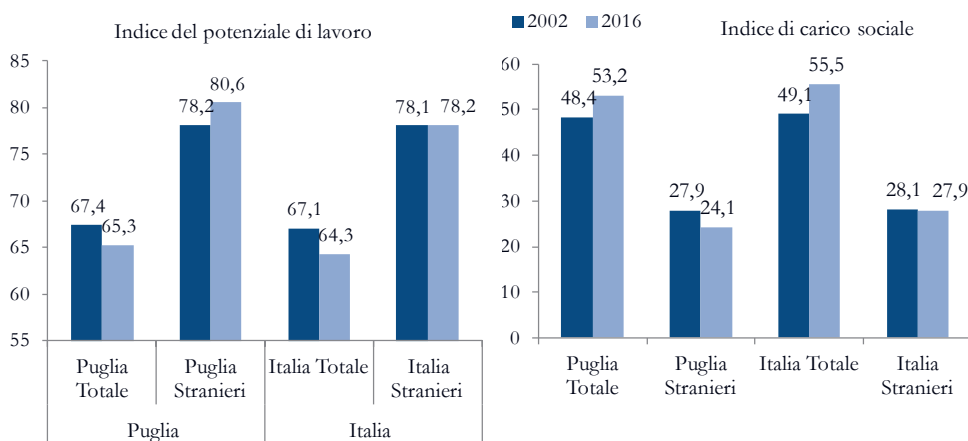


Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Di conseguenza l'indice del potenziale di lavoro, che misura la quota di popolazione in età da lavoro (15-64anni) sul totale della popolazione, evidenzia, dall'inizio del millennio ad oggi, una contrazione per gli italiani, sia in Puglia (-2,1 punti) sia in Italia (-2,8 punti), mentre risulta in crescita per gli stranieri (+2,4 punti in Puglia). L'indicatore regionale relativo alla popolazione straniera, in particolare, ha superato, al 1° gennaio 2016, quello nazionale (80,6% a fronte di 78,2%) (Fig. 8).

Al contrario, l'indice di carico sociale, che attesta il peso della popolazione non in età da lavoro (0-14 anni e over 64) sulla popolazione in età lavoro (15-64 anni) evidenzia valori in crescita per il totale della popolazione (+4,8 punti in Puglia e +6,4 punti in Italia) e decrescenti per la popolazione straniera: in Puglia si passa dal 27,9% al 24,1% (Fig. 8).

Fig. 8 – Indice del potenziale di lavoro e di carico sociale per ripartizione e cittadinanza – 1° gennaio 2002 e 2016 (valori percentuali).

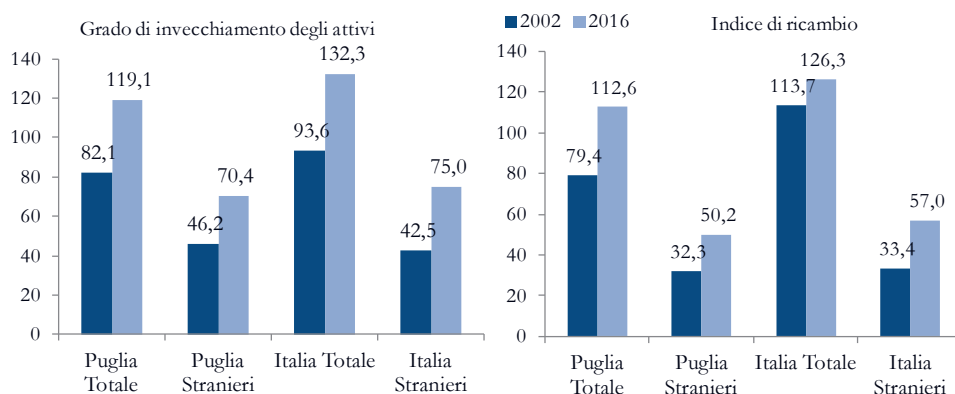


Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Il grado di invecchiamento degli attivi e l'indice di ricambio evidenziano valori crescenti per tutte le dimensioni considerate. Per il primo indicatore, che misura la quota

di popolazione con età 40-64 anni rispetto a quella con età 15-39 anni, con riferimento alla popolazione complessiva, l'incremento regionale, tra l'1 gennaio 2002 e 2016, risulta in linea con quello osservato a livello nazionale (+37,0 punti a fronte di +38,7 punti), mentre rispetto alla popolazione straniera, la Puglia presenta una crescita (+24,2 punti) inferiore a quella nazionale (+32,5 punti). Anche in termini percentuali, i valori regionali sono comunque inferiori a quelli italiani (Fig. 9).

Fig. 9 – Grado di invecchiamento degli attivi e indice di ricambio per ripartizione e cittadinanza – 1° gennaio 2002 e 2016 (valori percentuali).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Per il secondo indicatore, che misura il peso della popolazione prossima ad uscire dal mercato del lavoro rispetto a quella potenzialmente destinata ad entrarvi, ovvero i 60-65enni rispetto ai 15-20enni, la Puglia, nel periodo 01/01/2002 – 01/01/2016, presenta un incremento 2,5 volte superiore dell'omologo dato nazionale per la popolazione nel complesso (+33,1 punti a fronte di +12,6), sebbene in termini percentuali, la quota regionale (112,6% nel 2016) sia ancora inferiore a quella nazionale (126,3% nel 2016). Per la popolazione straniera l'incremento regionale (+17,8 punti) è inferiore a quello nazionale (+23,6 punti), determinando un indice di ricambio regionale del 50,2%, a fronte del 57,0% italiano (Fig. 9).

### 3.3 La provenienza

Tra il 1° gennaio 2003 e 2016, la composizione del panorama delle cittadinanze degli stranieri residenti in Puglia è sensibilmente mutata: la maggiore presenza di stranieri è accompagnata dal moltiplicarsi delle provenienze e dalla redistribuzione del peso delle singole nazionalità sul totale. Se, infatti, all'01/01/2003 la popolazione di origine albanese costituiva la prima cittadinanza degli stranieri residenti in Puglia (41,9% del totale), al 01/01/2016 la sua quota scende al 18,7% del totale, sebbene il numero di albanesi presenti in Puglia sia cresciuto del 55,7%.

Attualmente la nazionalità più diffusa tra gli stranieri residenti in Puglia è quella romena (27,2%): la popolazione proveniente dalla Romania è, infatti, passata da poche



centinaia di unità al 01/01/2003 a oltre 33,6mila individui, all'inizio del 2016. Osservando le prime venti posizioni, emerge come i Paesi dell'Est Europa (Georgia, Polonia, Bulgaria, Ucraina) e quelli asiatici (Cina e India) abbiano superato i Paesi della vecchia Europa e dell'Africa, con le sole eccezioni del Marocco, che mantiene il 3° posto, riducendo la propria incidenza dal 10,7% al 7,5%, e del Senegal, che rimane al 9°, incrementando la sua incidenza al 2,3% (Tab. 4).

*Tab. 4 – Graduatoria della cittadinanza: i primi venti Paesi di origine degli stranieri residenti in Puglia per sesso – 1° gennaio 2003 e 2016 (valori assoluti e incidenze percentuali).*

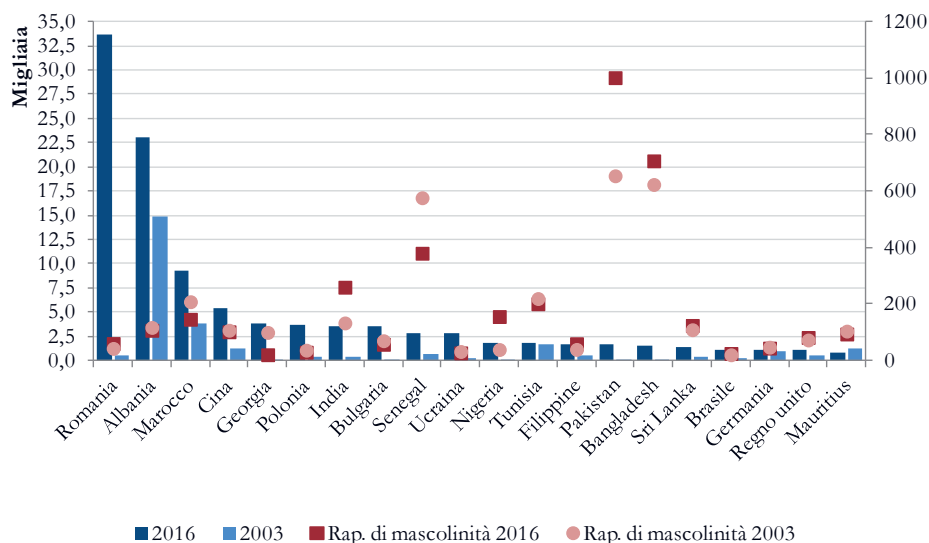
| 2003 |                   |       |       |        | 2016         |      |              |        |        |        |              |
|------|-------------------|-------|-------|--------|--------------|------|--------------|--------|--------|--------|--------------|
| Pos. | Cittadinanza      | M     | F     | Totale | % sul totale | Pos. | Cittadinanza | M      | F      | Totale | % sul totale |
| 1°   | Albania           | 8.003 | 6.801 | 14.804 | 41,9         | 1°   | Romania      | 12.692 | 20.905 | 33.597 | 27,2         |
| 2°   | Marocco           | 2.553 | 1.223 | 3.776  | 10,7         | 2°   | Albania      | 11.936 | 11.111 | 23.047 | 18,7         |
| 3°   | Tunisia           | 1.104 | 502   | 1.606  | 4,5          | 3°   | Marocco      | 5.519  | 3.767  | 9.286  | 7,5          |
| 4°   | Mauritius         | 631   | 603   | 1.234  | 3,5          | 4°   | Cina         | 2.757  | 2.697  | 5.454  | 4,4          |
| 5°   | Cina              | 615   | 571   | 1.186  | 3,4          | 5°   | Georgia      | 653    | 3.105  | 3.758  | 3,0          |
| 6°   | Serbia-Montenegro | 553   | 504   | 1.057  | 3,0          | 6°   | Polonia      | 851    | 2.845  | 3.696  | 3,0          |
| 7°   | Germania          | 286   | 599   | 885    | 2,5          | 7°   | India        | 2.562  | 985    | 3.547  | 2,9          |
| 8°   | Grecia            | 546   | 179   | 725    | 2,1          | 8°   | Bulgaria     | 1.297  | 2.242  | 3.539  | 2,9          |
| 9°   | Senegal           | 548   | 95    | 643    | 1,8          | 9°   | Senegal      | 2.206  | 580    | 2.786  | 2,3          |
| 10°  | Regno unito       | 240   | 328   | 568    | 1,6          | 10°  | Ucraina      | 595    | 2.164  | 2.759  | 2,2          |
| 11°  | Filippine         | 158   | 397   | 555    | 1,6          | 11°  | Nigeria      | 1.117  | 715    | 1.832  | 1,5          |
| 12°  | Stati Uniti       | 220   | 305   | 525    | 1,5          | 12°  | Tunisia      | 1.196  | 594    | 1.790  | 1,4          |
| 13°  | Francia           | 176   | 307   | 483    | 1,4          | 13°  | Filippine    | 648    | 1.079  | 1.727  | 1,4          |
| 14°  | Romania           | 137   | 316   | 453    | 1,3          | 14°  | Pakistan     | 1.483  | 148    | 1.631  | 1,3          |
| 15°  | Polonia           | 116   | 313   | 429    | 1,2          | 15°  | Bangladesh   | 1.330  | 188    | 1.518  | 1,2          |
| 16°  | Algeria           | 306   | 62    | 368    | 1,0          | 16°  | Sri Lanka    | 766    | 614    | 1.380  | 1,1          |
| 17°  | Macedonia         | 257   | 105   | 362    | 1,0          | 17°  | Brasile      | 231    | 906    | 1.137  | 0,9          |
| 18°  | India             | 199   | 149   | 348    | 1,0          | 18°  | Germania     | 346    | 778    | 1.124  | 0,9          |
| 19°  | Sri Lanka         | 173   | 158   | 331    | 0,9          | 19°  | UK           | 463    | 563    | 1.026  | 0,8          |
| 20°  | Brasile           | 52    | 250   | 302    | 0,9          | 20°  | Mauritius    | 403    | 427    | 830    | 0,7          |

Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Interessanti considerazioni stimola anche l'osservazione del rapporto di mascolinità calcolato per le 20 principali nazionalità presenti in Puglia al 1° gennaio 2016. Confrontando il rispettivo valore al 1° gennaio 2003, emerge la trasformazione nella presenza dei due generi. Le popolazioni indiana (3.547 unità), pakistana (1.631 unità) e del Bangladesh sono composte in massima parte da uomini, tanto da far registrare gli indici di mascolinità più elevati ed in crescita rispetto al 2003: in particolare, si osserva la presenza di una donna indiana ogni 2,6 uomini, di una donna pakistana ogni circa 10 uomini, e di 7 uomini bengalesi per ogni donna. Fenomeno opposto ha interessato il Maroc-

co e il Senegal, che hanno visto ridursi il rapporto di mascolinità tra il 2003 e il 2016 (da 208,7 a 146,5 e da 576,8 a 380,3) (Fig. 10).

Fig. 10 – Consistenza delle prime venti nazionalità presenti in Puglia al 1° gennaio 2016 e confronto con la rispettiva consistenza al 1° gennaio 2003 (asse sx, valori in migliaia di unità). Rapporto di mascolinità della popolazione per ciascuna nazionalità al 1° gennaio 2003 e 2016 (asse dx, %).



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

#### 4. Gli stranieri nel mercato del lavoro pugliese: caratteri e condizione occupazionale

##### 4.1 La condizione occupazionale degli stranieri

Nel 2008, gli occupati in Puglia ammontavano a 1.278.393 unità; di questi, gli stranieri con cittadinanza dell'Unione Europea erano 6.574 (0,5%), mentre gli stranieri non UE erano 21.931 (1,7%). A distanza di sette anni, nel 2015, lo scenario cambia sensibilmente: in totale, gli occupati divengono 1.171.287, mentre il numero degli stranieri UE pesa l'1,8% (20.642) e di quelli non UE quota il 2,8% (32.444)<sup>13</sup> (Tab. 5).

E' interessante notare che in questo lasso di tempo a fronte di un calo del 10% nel numero di occupati pugliesi, a livello nazionale la flessione è del 6%, di contro, per quanto attiene la compagine straniera, se a livello nazionale l'incremento degli occupati è di circa il 40%, a livello regionale è di ben l'86%.

<sup>13</sup> Il nuovo assetto sconta in parte gli ultimi ingressi nell'Unione Europea da parte Romania, Bulgaria (1° gennaio 2007) e Croazia (1° luglio 2013).



Tab. 5 - Condizione occupazionale della popolazione per cittadinanza e ripartizione – Anni 2008 e 2015 (valori assoluti e incidenze percentuali).

| 2008                           |                    |                |                  |                     |
|--------------------------------|--------------------|----------------|------------------|---------------------|
| Ripartizione                   | Italiani           | Stranieri UE   | Stranieri Non UE | Totale              |
| <i>Occupati</i>                |                    |                |                  |                     |
| Puglia                         | 1.249.888<br>97,8  | 6.574<br>0,5   | 21.931<br>1,7    | 1.278.393<br>100,0  |
| Mezzogiorno                    | 6.238.867<br>97,0  | 50.260<br>0,8  | 142.830<br>2,2   | 6.431.956<br>100,0  |
| Italia                         | 21.400.258<br>92,7 | 480.832<br>2,1 | 1.209.258<br>5,2 | 23.090.348<br>100,0 |
| <i>Inattivi</i>                |                    |                |                  |                     |
| Puglia                         | 1.973.870<br>99,1  | 4.098<br>0,2   | 13.817<br>0,7    | 1.991.785<br>100,0  |
| Mezzogiorno                    | 10.036.215<br>98,8 | 39.902<br>0,4  | 85.075<br>0,8    | 10.161.191<br>100,0 |
| Italia                         | 24.939.844<br>97,2 | 191.724<br>0,7 | 528.971<br>2,1   | 25.660.538<br>100,0 |
| <i>In cerca di occupazione</i> |                    |                |                  |                     |
| Puglia                         | 165.092<br>98,4    | 1.025<br>0,6   | 1.674<br>1,0     | 167.791<br>100,0    |
| Mezzogiorno                    | 857.739<br>97,8    | 6.747<br>0,8   | 12.281<br>1,4    | 876.768<br>100,0    |
| Italia                         | 1.507.618<br>90,6  | 39.673<br>2,4  | 117.024<br>7,0   | 1.664.316<br>100,0  |
| 2015                           |                    |                |                  |                     |
| Ripartizione                   | Italiani           | Stranieri UE   | Stranieri Non UE | Totale              |
| <i>Occupati</i>                |                    |                |                  |                     |
| Puglia                         | 1.118.201<br>95,5  | 20.642<br>1,8  | 32.444<br>2,8    | 1.171.287<br>100,0  |
| Mezzogiorno                    | 5.603.135<br>94,2  | 127.892<br>2,1 | 219.259<br>3,7   | 5.950.286<br>100,0  |
| Italia                         | 20.105.688<br>89,5 | 780.417<br>3,5 | 1.578.648<br>7,0 | 22.464.753<br>100,0 |
| <i>Inattivi</i>                |                    |                |                  |                     |
| Puglia                         | 2.007.841<br>98,2  | 14.377<br>0,7  | 22.193<br>1,1    | 2.044.411<br>100,0  |
| Mezzogiorno                    | 10.239.850<br>97,6 | 93.801<br>0,9  | 152.762<br>1,5   | 10.486.413<br>100,0 |
| Italia                         | 25.301.969<br>95,2 | 338.067<br>1,3 | 932.175<br>3,5   | 26.572.211<br>100,0 |
| <i>In cerca di occupazione</i> |                    |                |                  |                     |
| Puglia                         | 275.150<br>96,0    | 4.889<br>1,7   | 6.687<br>2,3     | 286.727<br>100,0    |
| Mezzogiorno                    | 1.372.052<br>95,8  | 24.381<br>1,7  | 35.868<br>2,5    | 1.432.301<br>100,0  |
| Italia                         | 2.577.137<br>85,0  | 138.709<br>4,6 | 317.407<br>10,5  | 3.033.253<br>100,0  |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

La numerosità delle persone inattive, ovvero, coloro che non fanno parte delle forze di lavoro e, quindi, non sono classificate come occupate o disoccupate, è rimasta, nel complesso, stabile tra il 2008 (1.991mila) ed il 2015 (2.044mila). Diversa la dinamica per la popolazione straniera: all'inizio della crisi, in Puglia, gli inattivi stranieri sommano a circa 18mila unità, mentre oggi superano i 36mila. Anche in termini di incidenze percentuali rispetto al totale degli inattivi in Puglia, gli stranieri presentano lievi incrementi: dallo 0,2% allo 0,7% per le cittadinanze UE, e dallo 0,7% all'1,1% per quelle non UE.

Gli stranieri in cerca di occupazione in Puglia, pari a 2.699 nel 2008, si sono quadruplicati a distanza di sette anni (11.576). Tra questi, gli stranieri provenienti da altri Paesi dell'UE, che nel 2008 erano appena lo 0,6% del totale delle persone in cerca, nel 2015 sono diventati l'1,7%, mentre il peso relativo degli stranieri non UE è passato dall'1,0% al 2,3%. Cifre queste ben distanti, da quelle che si registrano a livello nazionale, ove tra coloro che cercano un'occupazione, uno su dieci ha cittadinanza non UE (Tab. 5).

#### 4.2 Caratteristiche strutturali degli stranieri occupati in Puglia

Nel 2015, gli stranieri con età di 15 anni e oltre presenti in Puglia ammontano a 101.232 unità. Il 52,4% risulta occupato (53.086), mentre l'11,4% (11.576 persone) in cerca di occupazione e il 36,1% (36.570) inattivo. Tra gli occupati, il 39% ha cittadinanza in uno degli Stati della UE (20.642), mentre il 61% (32.444) è non comunitario. Le donne (26.461) costituiscono il 49,8% degli occupati stranieri e sono principalmente cittadine non UE (Tab. 6).

Tab. 6 - Puglia, prospetto della popolazione straniera per cittadinanza, sesso e condizione occupazionale – Anno 2015 (valori assoluti).

| Condizione occupazionale | Cittadino straniero UE |        |        | Cittadino straniero Non UE |        |        | TOTALE |        |         |
|--------------------------|------------------------|--------|--------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|
|                          | M                      | F      | Totale | M                          | F      | Totale | M      | F      | Totale  |
| Occupati                 | 8.387                  | 12.254 | 20.642 | 18.237                     | 14.207 | 32.444 | 26.624 | 26.461 | 53.086  |
| In cerca di occupazione  | 1975                   | 2914   | 4.889  | 4.226                      | 2461   | 6.687  | 6.202  | 5.375  | 11.576  |
| Inattivi                 | 3.513                  | 10.864 | 14.377 | 7.882                      | 14.311 | 22.193 | 11.395 | 25.175 | 36.570  |
| Totale                   | 13.876                 | 26.032 | 39.908 | 30.345                     | 30.979 | 61.324 | 44.221 | 57.011 | 101.232 |

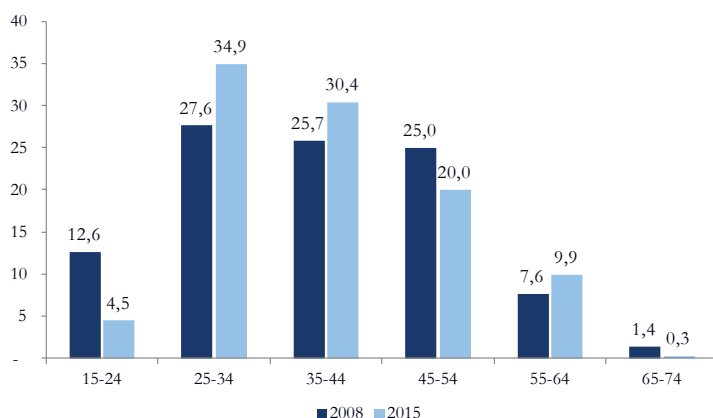
Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

Circa l'età degli occupati stranieri in Puglia, è importante evidenziare uno spostamento verso destra delle quote delle singole classi di età, che attesta una maggiore maturità lavorativa degli stranieri.

Se, infatti, nel 2008 i 15-24enni rappresentavano circa il 12,6% del totale degli occupati, nel 2015 l'incidenza si porta al 4,5%. Di contro, aumentano i 25-34enni, la cui quota passa dal 27,6% al 34,9%. Crescono anche i lavoratori stranieri in età 35-44 anni, passando dal 25,7% al 30,4%, mentre si riducono i lavoratori più adulti che da un rapporto di 1 su 4 passano a un'incidenza di 1 a 5 (Fig. 11).



Fig. 11 – Puglia, incidenza degli occupati stranieri per classe d'età - Anni 2008 e 2015 (valori percentuali).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

L'analisi dei comparti economici in cui gli stranieri occupati prestano la propria attività consente di evidenziare taluni interessanti elementi. Tra il 2008 ed il 2015, non solo in termini assoluti, ma anche in termini relativi, cresce più del doppio l'incidenza di coloro che sono impegnati nel settore primario: dal 12,3% al 26,8% (Fig. 12).

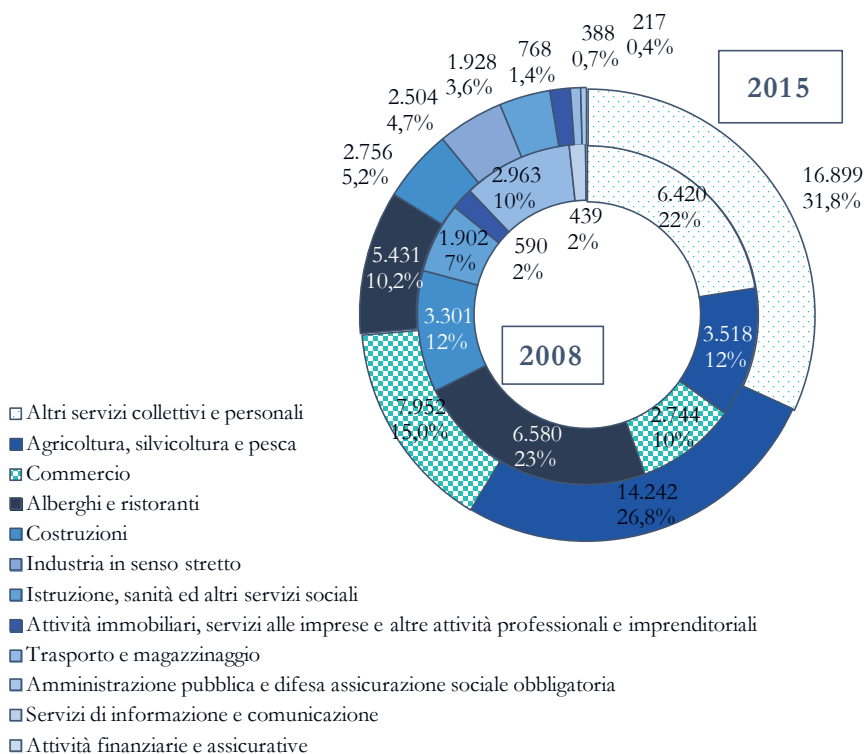
Tab. 7 - Puglia, occupati stranieri per attività economica – Anni 2008 e 2015 (valori assoluti e percentuali).

| Attività economica                                 | 2008         |       |                  |       | 2015         |       |                  |       |
|--|--------------|-------|------------------|-------|--------------|-------|------------------|-------|
|  | Stranieri UE | %     | Stranieri Non UE | %     | Stranieri UE | %     | Stranieri Non UE | %     |
| Altri servizi collettivi e personali               | 1.712        | 26,0  | 4.709            | 21,5  | 8.266        | 40,0  | 8.634            | 26,6  |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca                  | 1.333        | 20,3  | 2.185            | 10,0  | 5.214        | 25,3  | 9.028            | 27,8  |
| Commercio  | 381          | 5,8   | 2.363            | 10,8  | 1.518        | 7,4   | 6.434            | 19,8  |
| Alberghi e ristoranti                              | 607          | 9,2   | 5.973            | 27,2  | 2.657        | 12,9  | 2.774            | 8,5   |
| Costruzioni  | 770          | 11,7  | 2.531            | 11,5  | 1.145        | 5,5   | 1.611            | 5,0   |
| Industria in senso stretto                         | -            | -     | -                | -     | 515          | 2,5   | 1.989            | 6,1   |
| Istruzione, sanità ed altri servizi sociali        | 872          | 13,3  | 1.031            | 4,7   | 856          | 4,1   | 1.072            | 3,3   |
| Attività immobiliari, servizi alle imprese e altro | -            | -     | 590              | 2,7   | 471          | 2,3   | 297              | 0,9   |
| Trasporto e magazzinaggio                          | 790          | 12,0  | 2.173            | 9,9   | -            | -     | 388              | 1,2   |
| AA.PP., difesa, ...                                | -            | -     | -                | -     | -            | -     | 217              | 0,7   |
| Servizi di informazione e comunicazione            | 111          | 1,7   | 328              | 1,5   | -            | -     | -                | -     |
| Attività finanziarie e assicurative                | -            | -     | 47               | 0,2   | -            | -     | -                | -     |
| Totale   | 6.574        | 100,0 | 21.931           | 100,0 | 20.642       | 100,0 | 32.444           | 100,0 |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

Con riferimento al commercio, la consistenza numerica degli stranieri occupati si triplica tra il 2008 e il 2015, mentre l'incidenza relativa sui rispettivi totali passa dal 9,6% al 15,0%. Si riduce, invece, in termini assoluti e relativi il numero di stranieri impegnati in attività alberghiere e di ristorazione (dal 23,1% del 2008 al 10,2% del 2015). Anche il dato delle costruzioni vede una flessione non trascurabile: si passa da oltre 3,3 mila occupati (11,6% del totale nel 2008) a circa 2,7 mila unità nel 2015 (5,2% del complessivo universo). La fetta che fa registrare un forte incremento, attestando una proporzione di un occupato su tre, è quella concernente i servizi, che crescono in maniera esponenziale da 6,4 mila stranieri (22,5%) a 16,9 mila unità (31,8%).

Fig. 12 – Puglia, occupati stranieri per attività economica – Anni 2008 e 2015 (valori assoluti e percentuali).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

Entrando nello specifico dettaglio delle aree di provenienza (Tab. 7), si evince che la maggior consistenza di stranieri UE si concentrava, per il 2008, nel campo degli altri servizi collettivi e personali. L'incidenza è cresciuta fino a raggiungere nel 2015 il 40%. Sebbene con dinamiche più contenute, anche l'agricoltura ha visto crescer di 5 punti percentuali la partecipazione regolare degli stranieri al mercato del lavoro. In merito agli stranieri non UE, nel 2008 il settore che li "assorbiva" maggiormente era quello alber-

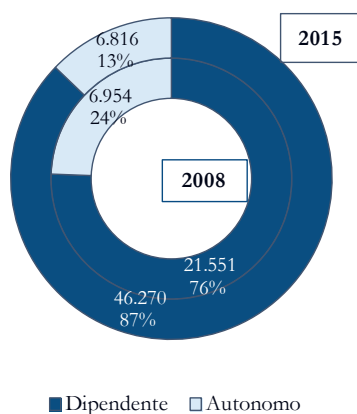




ghiero e della ristorazione, mentre nel 2015 cresce la loro occupazione nell'agricoltura (27,8%) e nel commercio (19,8%).

Sotto l'aspetto della posizione nella professione (Fig. 13), appaiono strutturali i cambiamenti intercorsi nella composizione dell'occupazione straniera: nel 2008, 7,6 stranieri su dieci avevano un contratto alle dipendenze, rispetto ai restanti che lavoravano in maniera autonoma. I dati recenti, invece, quotano la proporzione nella misura di circa nove su dieci: 46.270 sono gli occupati dipendenti e 6.816 quelli autonomi. SPLITTANDO il dato per cittadinanza (Tab. 8), si evince una inversione di tendenza rispetto al passato, che determina una minore concentrazione per gli occupati stranieri con cittadinanza non UE rispetto a quelli UE: nel 2015, infatti, gli occupati dipendenti UE rappresentavano il 96,3% (88,7% nel 2008) del proprio universo, a fronte dell'81,4% (71,7% nel 2008) rilevato nell'insieme degli stranieri non UE, che sono occupati, relativamente di più rispetto ai colleghi UE, in attività di lavoro autonomo.

Fig. 13 – Puglia, occupati stranieri per posizione nella professione – Anni 2008 e 2015 (valori assoluti e percentuali).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

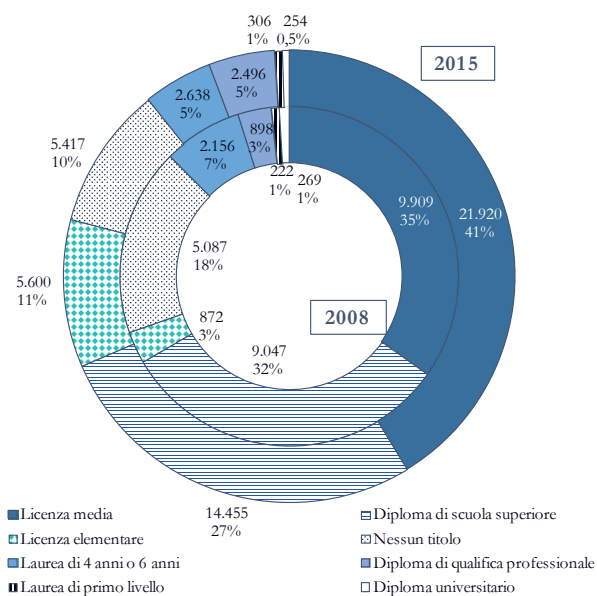
Tab. 8 – Puglia, occupati stranieri per posizione nella professione e cittadinanza – Anni 2008 e 2015 (valori assoluti e percentuali).

| Posizione nella professione | 2008         |       |                  |       | 2015         |       |                  |       |
|-----------------------------|--------------|-------|------------------|-------|--------------|-------|------------------|-------|
|                             | Stranieri UE | %     | Stranieri Non UE | %     | Stranieri UE | %     | Stranieri Non UE | %     |
| Dipendente                  | 5.828        | 88,7  | 15.722           | 71,7  | 19.870       | 96,3  | 26.400           | 81,4  |
| Autonomo                    | 746          | 11,3  | 6.208            | 28,3  | 772          | 3,7   | 6.044            | 18,6  |
| Totale                      | 6.574        | 100,0 | 21.931           | 100,0 | 20.642       | 100,0 | 32.444           | 100,0 |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

Interessanti considerazioni possono essere fatte circa l'evoluzione del livello di istruzione degli occupati stranieri in Puglia (Fig. 14). In effetti, al di là delle consistenze assolute, che come osservato, nel corso degli anni, sono andate via via crescendo, è agevole constatare che, anche la distribuzione per titolo di studio degli occupati stranieri ha visto un passaggio da livelli d'istruzione medio-bassi a livelli di scolarità medio-alti. Se, nel 2008, 5.087 occupati stranieri non possedevano alcun titolo, rappresentando il 18% del totale, nel 2015 la fetta passa a 5.417 unità, incidendo per il 10%. Crescono i possessori di diploma di qualifica professionale (da 3,2% al 4,7% dei rispettivi totali). Crescono, in termini assoluti di circa 560 unità anche i laureati, in particolare quelli con laurea di 4 anni o più. In assoluto, il maggior incremento si registra in relazione alla licenza media, i cui possessori passano dal 34,8% del 2008 al 41,3% del 2015. Rilevante rimane la quota di occupati con diploma di scuola secondaria superiore, che nel 2015 costituiscono il 27,2% (31,8 nel 2008.)

Fig. 14 – Puglia, occupati stranieri per titolo di studio – Anni 2008 e 2015 (valori assoluti e variazioni percentuali)<sup>14</sup>.



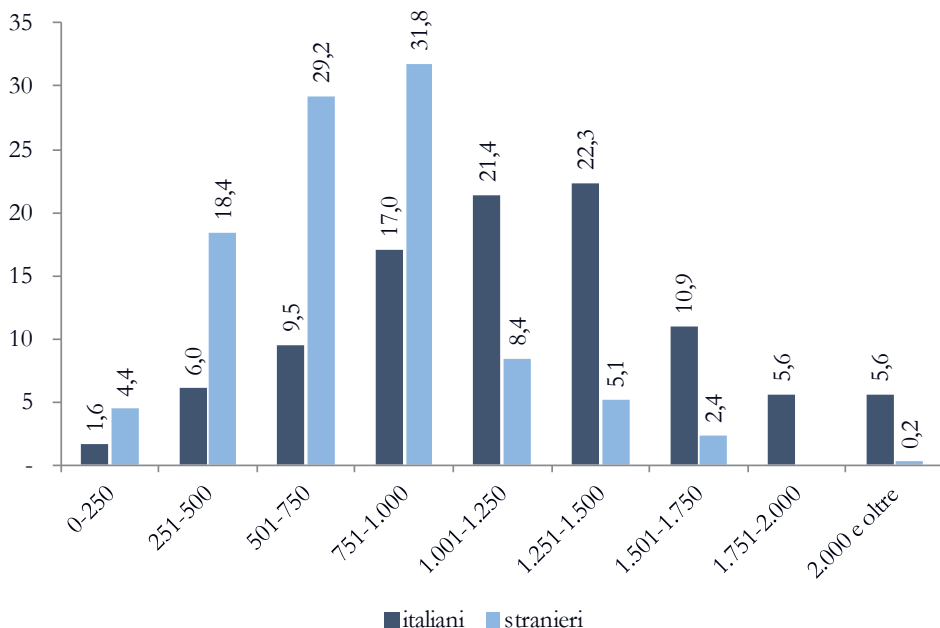
<sup>14</sup> Nessun titolo – Licenza elementare – Licenza media (o avviamento professionale)/diploma di istruzione secondaria di primo grado – Diploma di qualifica professionale di scuola secondaria superiore di 2-3 anni che non permette l'iscrizione all'Università/attestato IFP di qualifica professionale (operatore)/diploma professionale IFP di tecnico/percorsi triennali/quadriennali – Diploma di istruzione secondaria superiore di 4-5 anni che permette l'iscrizione all'Università: diploma di maturità/certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS)/diploma di tecnico superiore (ITS) – Diploma universitario di due/tre anni, scuola diretta a fini speciali, scuola parauniversitaria – Laurea di primo livello (triennale) – Laurea di 4-6 anni: laurea del vecchio ordinamento o laurea specialistica/magistrale a ciclo unico.



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

Percorrendo gli aspetti economici, nel 2015, la distribuzione della retribuzione netta percepita nel mese precedente l'intervista vede gli occupati stranieri in una posizione di netto svantaggio rispetto ai pugliesi autoctoni: l'incidenza relativa dei percettori di un reddito inferiore a 250 euro è del 4,4% per gli stranieri e dell'1,6% per gli italiani, mentre il 18,4% degli stranieri percepisce una retribuzione compresa tra 251 e 500 euro, a fronte di una quota del 6,0% per i pugliesi. Inoltre, uno straniero su tre percepisce una retribuzione compresa tra 501 e 750 euro, mentre per gli italiani residenti in Puglia la proporzione è di 1 a 10; il 32% degli stranieri registra una retribuzione compresa tra 751 e 1000 euro. Per retribuzioni nette superiori, sono gli autoctoni a superare, in termini di incidenza percentuale, gli occupati stranieri: tra 1001 e 1500 euro si colloca circa il 44% dell'universo lavorativo pugliese autoctono, a fronte del 13,6% rilevabile per gli stranieri. Solo lo 0,2% degli occupati stranieri residenti in Puglia dichiara una retribuzione mensile netta superiore a 1750 euro, mentre tra gli occupati pugliesi "indigeni", l'11% supera tale tetto retributivo (Fig. 15).

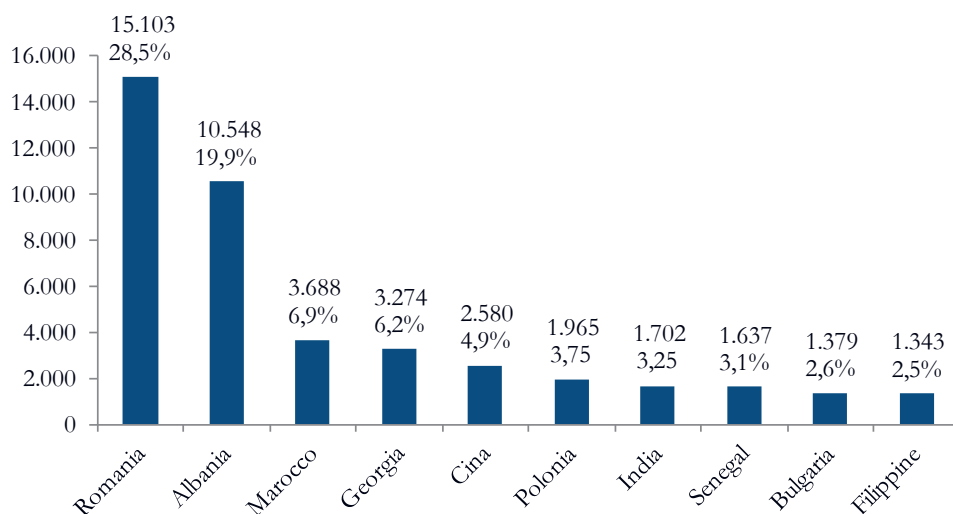
Fig. 15 – Puglia, incidenza percentuale degli occupati per classe di retribuzione e cittadinanza - Anno 2015 (valori percentuali).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

Infine, la classifica delle prime dieci nazionalità degli occupati stranieri in Puglia, vede al primo posto la cittadinanza romena con un totale di 15,1 mila individui ed un'incidenza sul totale degli occupati pari al 28,5%. Segue la popolazione albanese, che nel 2008 rappresentava quella predominante, e oggi fa contare 10,5 mila occupati (19,9%). Il 6,9% degli occupati stranieri è, invece, di cittadinanza marocchina (Fig. 16).

Fig. 16 – Puglia, prime 10 cittadinanze degli occupati stranieri - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

Con riferimento all'attività economica di impiego, la cittadinanza più numerosa, ovvero, quella romena, conta oltre 15 mila occupati, maggiormente concentrati nei servizi (5.285) ma anche nel settore primario (5.018); sono 2.223 i romeni occupati in attività alberghiere e della ristorazione (Tab. 9).

La compagine albanese, invece, con oltre 10,5 mila occupati, si concentra in massima parte nel settore agricolo (4.631 unità); non trascurabile è, inoltre, il numero di coloro che sono impegnati nei servizi (1.531), nel settore alberghiero (1.147) e nelle costruzioni (1.136).

La terza cittadinanza per numerosità è quella marocchina, che fa registrare una maggiore varietà di impiego tra i settori economici: oltre al peso nel settore terziario (1.083), circa 860 lavoratori sono occupati nel commercio. I georgiani sono impegnati massicciamente nei servizi di assistenza e di "badantato" (3.058). Gli oltre duemilacinquecento cinesi, invece, sono specializzati nel comparto commerciale.



Tab. 9 – Puglia, occupati stranieri per attività economica e per cittadinanza - Anno 2015 (valori assoluti).

| Cittadinanza       | Attività economica                |                            |             |           |                       |                           |   |  |   |                                      |        |
|--------------------|-----------------------------------|----------------------------|-------------|-----------|-----------------------|---------------------------|---|--|---|--------------------------------------|--------|
|                    | Agricoltura, silvicoltura e pesca | Industria in senso stretto | Costruzioni | Commercio | Alberghi e ristoranti | Trasporto e magazzinaggio | Attività immobiliari, Servizi alle imprese e altre attività professionali | Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria | Istruzione, sanità ed altri servizi sociali | Altri servizi collettivi e personali | Totale |
| Romania            | 5.018                             | -                          | 816         | 838       | 2.223                 | -                         | 471   | -  | 453   | 5.285                                | 15.103 |
| Albania            | 4.631                             | 985                        | 1.136       | 257       | 1.147                 | 332                       | 208   | -  | 321   | 1.531                                | 10.548 |
| Marocco            | 625                               | 337                        | 247         | 861       | -                     | -                         | 89  | -  | 446   | 1.083                                | 3.688  |
| Georgia            | 216                               | -                          | -           | -         | -                     | -                         | -   | -  | -   | 3.058                                | 3.274  |
| Cinese             | -                                 | -                          | -           | 2.524     | -                     | 56                        | -   | -  | -   | -                                    | 2.580  |
| Polonia            | -                                 | -                          | 329         | -         | 81                    | -                         | -   | -  | 99  | 1.455                                | 1.965  |
| India              | 1.007                             | -                          | -           | 354       | 176                   | -                         | -   | -  | -   | 165                                  | 1.702  |
| Senegal            | 362                               | -                          | -           | 1.275     | -                     | -                         | -   | -  | -   | -                                    | 1.637  |
| Bulgaria           | 90                                | -                          | -           | -         | -                     | -                         | -   | -  | -   | 1.289                                | 1.379  |
| Filippine          | -                                 | -                          | -           | 193       | -                     | -                         | -   | -  | -   | 1.150                                | 1.343  |
| Altre cittadinanze | 2.293                             | 1.182                      | 228         | 1.650     | 1.804                 | -                         | -   | 217  | 610   | 1.884                                | 9.869  |
| Totale             | 14.242                            | 2.504                      | 2.756       | 7.952     | 5.431                 | 388                       | 768   | 217  | 1.928                                       | 16.899                               | 53.086 |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro ISTAT.

## 5. I “numeri” dell’imprenditoria straniera in Puglia

### 5.1 Aspetti metodologici

In generale, notevoli sono le difficoltà legate alla possibilità di monitorare e quantificare il fenomeno dell’imprenditoria straniera nel nostro Paese. Le fonti ufficiali delle statistiche nazionali non prevedono, infatti, rilevazioni ad-hoc a riguardo, ed è possibile desumerne l’andamento solo attraverso opportune estrapolazioni, da dati relativi all’intero contesto imprenditoriale nazionale.

Un importante aspetto critico è quello della corretta identificazione del soggetto “straniero”, tenendo distinti il luogo di nascita e la cittadinanza effettiva che, ove sovrapposti, possono portare ad una sottostima/sovrastima dell’entità del fenomeno. L’a-

nalisi in oggetto, che utilizza i dati messi a disposizione dalla Camera di Commercio di Bari, considera gli individui nati all'estero aventi una carica apicale nel mondo dell'imprenditoria pugliese (titolare, socio, amministratore, altre cariche). Tale gruppo di individui comprenderebbe anche quei soggetti stranieri che, pur facendo parte dei Consigli di amministrazione di imprese pugliesi, potrebbero non essere fisicamente presenti in Puglia e/o partecipare direttamente all'attività imprenditoriale/gestionale.

Oltre a tale criticità, un rischio di sovrastima del fenomeno potrebbe essere dovuto al fatto che un medesimo soggetto sia, contemporaneamente, titolare di diverse cariche in più imprese. Ed ancora, una efficace ricostruzione del dato dovrebbe tenere in debito conto sia il fatto che soggetti nati all'estero potrebbero aver acquisito la cittadinanza italiana successivamente all'iscrizione camerale, sia che cittadini italiani nati all'estero potrebbero – rientrati in Italia – decidere di avviare una propria attività d'impresa.

Altresì, la condizione per cui un soggetto (per essere incluso nell'analisi) debba far registrare uno Stato di nascita estero, comporta di lasciar fuori dal computo anche i soggetti nati in Italia ma non cittadini italiani, in quanto stranieri di seconda generazione, ma a tutti gli effetti imprenditori nel nostro Paese. Non in ultimo, la questione legata ai lavoratori autonomi ed imprenditori rimarca, ancora di più, la complessità di misurare un fenomeno sempre più articolato e complesso come, appunto, è quello dell'imprenditoria straniera.

## 5.2 Il contesto nazionale

In termini assoluti, la stima<sup>15</sup> del fenomeno dell'imprenditoria straniera in Italia, nel 2011, contava 454.029 imprese<sup>16</sup>, il 94% delle quali risultavano ad esclusiva conduzione straniera; per il restante 6%, la presenza straniera era, comunque, prevalente nella gestione aziendale. In termini di numero di imprenditori, invece, i soggetti stranieri dedicati alla gestione di attività economiche, in Italia, sempre nel 2011, erano pari a circa 570 mila unità. Di questi, il 10,1% gestiva aziende nel settore del commercio all'ingrosso o al dettaglio, il 20,8% operava in Lombardia ed il 73,3% era di nazionalità extra-comunitaria, con una prevalenza particolare per la nazionalità marocchina (che assorbiva il 15,3% del totale dell'imprenditoria)<sup>17</sup>. Tra il 2013 e il 2015<sup>18</sup>, le aziende guidate da immigrati sono aumentate del 19%: tra luglio e settembre 2015, in particolare, sono cresciute ad un ritmo quattro volte superiore al resto del tessuto produttivo (+1,51% contro

<sup>15</sup> Fondazione Leone Moressa (2012), *Le Imprese condotte da stranieri: il grado di imprenditorialità degli stranieri nelle aziende*.

<sup>16</sup> Considerando la distinzione fra imprese ad esclusiva conduzione straniera, imprese a conduzione straniera maggioritaria e imprese con all'interno del consiglio di amministrazione uno straniero, la Confartigianato (*L'Imprenditoria straniera in Italia nel 2012*) arriva a stimare, per la fine dell'anno 2012 uno stock di imprese straniere pari a 232.668 unità.

<sup>17</sup> Nell'ambito dello studio sull'imprenditoria straniera, è certamente significativo anche l'aspetto inerente la ricchezza che tali aziende producono rispetto a quella nazionale complessiva, viepiù in considerazione degli effetti positivi generati a livello occupazionale. A tal proposito, si può rilevare come le suddette 454mila aziende gestite da stranieri contribuiscano alla ricchezza nazionale con circa 76 miliardi di €, corrispondente a circa il 5,5% di quella complessiva. In particolare, con riferimento ai settori economici, è l'edilizia quello che produce una quota maggiore di tale ricchezza (il 13,8%), mentre fra le regioni è la Toscana quella in cui si concentra la maggior quota (7,7%).

<sup>18</sup> Comunicato stampa InfoCamere – Unioncamere (20 novembre 2015).



lo +0,34%), contribuendo al 40% della crescita realizzata dall'intero sistema imprenditoriale italiano. Nel corso del 2015, ad allungare il passo sono stati soprattutto i titolari di ditte individuali provenienti dall'India (+25,8%), dal Bangladesh (+21,1%) e dal Pakistan (+20,3%), il cui exploit ha portato, a fine settembre, il totale delle imprese guidate da stranieri a quota 546 mila.

I Paesi asiatici sono quelli che nell'ultimo anno presentano i trend di crescita più elevati, sia in valori assoluti che relativi: la nazione che ha segnato l'aumento maggiore in termini assoluti (+5.113 imprese individuali negli ultimi dodici mesi) è quella del Bangladesh, mentre in termini relativi è l'India (+25,8%). Di rilievo anche i risultati raggiunti dagli imprenditori nati in Pakistan (12.289 al 30 settembre 2015) cresciuti di 2mila unità in valore assoluto e di oltre il 20% in termini relativi.

Delle 546 mila imprese straniere, una su quattro ha al comando un under 35, contro il 10% del totale delle aziende italiane. Tra i settori prediletti dai giovani stranieri spiccano "Noleggio, agenzie di viaggio e servizi alle imprese" (scelti dal 28% degli imprenditori non italiani), "Alloggio e ristorazione" (un'impresa straniera su 4 è under 35) e le "Costruzioni" (oltre il 24%).

Nella graduatoria delle 105 province italiane relativa al peso percentuale delle imprese straniere sul totale delle imprese, le province pugliesi si posizionano alla fine della classifica, con la sola eccezione di Lecce, che si colloca al 43° posto, con una incidenza del 9,4%, lievemente superiore alla media nazionale (9,0%) (Tab. 10).

*Tab. 10 – Imprese straniere registrate al 30 settembre 2015: graduatoria provinciale per incidenza di imprese guidate da stranieri (valori assoluti e percentuali).*

| <i>Posizionamento</i> | <i>Provincia</i> | <i>N. imprese</i> | <i>Peso % straniere su totale imprese</i> |
|-----------------------|------------------|-------------------|---|
| 1°                    | Prato            | 8.797             | 26,2%                                     |
| 43°                   | Lecce            | 6.811             | 9,4%                                      |
| 99°                   | Brindisi         | 1.390             | 3,8%                                      |
| 100°                  | Foggia           | 2.716             | 3,8%                                      |
| 101°                  | Bari             | 5.624             | 3,7%                                      |
| 105°                  | Taranto          | 1.430             | 3,0%                                      |
|                       | Italia           | 545.968           | 9,0%                                      |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Comunicato stampa InfoCamere – Unioncamere (novembre 2015).

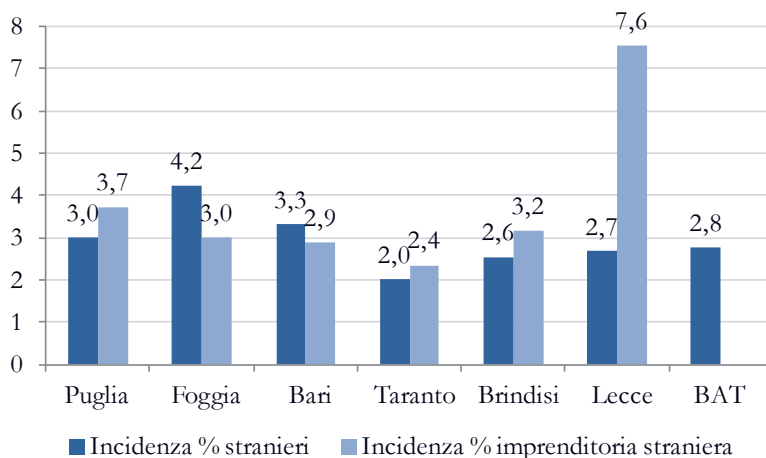
### ***5.3 Caratteri qualitativi e quantitativi dell'imprenditoria straniera in Puglia***

In forza della crescente e sempre più stabile presenza di immigrati all'interno del territorio regionale, si rende utile e funzionale alla comprensione del fenomeno migratorio, l'analisi del peso e del ruolo che la popolazione straniera occupa nell'ambito del sistema imprenditoriale della Puglia.

Al 1° gennaio 2016, l'incidenza dell'imprenditoria straniera (Fig. 17), calcolata come rapporto tra persone nate all'estero con ruoli apicali nelle imprese pugliesi ed il totale dei soggetti a capo di un'impresa in Puglia, risulta, infatti, superiore (3,7%) rispetto all'incidenza demografica della popolazione straniera rispetto alla popolazione pugliese complessiva (3,0%). Lievi differenze si riscontrano a livello provinciale: Lecce si distingue per l'estrema vitalità degli stranieri, la cui incidenza in ambito imprenditoriale (7,6%) risulta pari a 3 volte quella demografica (2,7%). A Bari e Foggia, al contrario, l'incidenza in ambito imprenditoriale, pari rispettivamente al 2,9% e al 3%, risulta inferiore rispetto a quella demografica (3,3% e 4,2%).

Nel complesso, al 1° gennaio 2016, le persone straniere con un ruolo dirigenziale all'interno di imprese pugliesi ammontano a 20.108, con un incremento del 6,8% rispetto alle 18.825 unità rilevate al 1° gennaio 2014 (Tab. 11). Sono nette le differenze di genere: il 72,5% delle persone in oggetto sono maschi, mentre solo il 27,5% è costituito da donne. Percentuali pressoché analoghe si rilevano per il Paese di nascita: il 74,3% degli stranieri è nato al di fuori dell'UE, mentre solo il 25,7% è comunitario. Inoltre, l'incremento registrato nel biennio è ascrivibile alla maggiore presenza di persone non comunitarie (+63,7%, da 9.133 a 14.949), la cui variazione ha più che compensato la minore presenza di persone nate in un Paese dell'UE (-46,8%, da 9.692 a 5.159). Il dettaglio provinciale evidenzia come Lecce sia la provincia più dinamica rispetto al fenomeno in oggetto: presenta, infatti, il maggior numero di persone impegnate nella governance d'impresa (7.607 all'1.1.2016, pari al 37,8% del totale) e il maggior incremento del biennio (+10,3%).

Fig. 17 – Incidenze delle persone nate all'estero a capo di un'impresa attiva in Puglia e della popolazione straniera residente, per provincia al 1° gennaio 2016 (valori percentuali).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.

Seguono, la provincia di Bari, con il 31,9% (6.422 unità all'1.1.2016) delle persone straniere con ruolo apicale nelle imprese, la provincia di Foggia con il 14,5% (2.918 unità), Brindisi (1.579 soggetti) e Taranto (1.582 soggetti) con il 7,9%.





Tab. 11 – Persone nate all'estero a capo di un'impresa attiva in Puglia, per provincia, sesso e Paese di nascita al 1° gennaio 2014 e al 1° gennaio 2016 (valori assoluti e variazioni percentuali).

| Provincia | 2014   |       |        | 2016   |       |        | Var. % 2014-2016 |       |        |
|-----------|--------|-------|--------|--------|-------|--------|------------------|-------|--------|
|           | Non UE | UE    | Totale | Non UE | UE    | Totale | Non UE           | UE    | Totale |
| Bari      | 3.654  | 2.519 | 6.173  | 4.927  | 1.495 | 6.422  | 34,8             | -40,7 | 4,0    |
| M         | 2.721  | 1.707 | 4.428  | 3.583  | 963   | 4.546  | 31,7             | -43,6 | 2,7    |
| F         | 933    | 812   | 1.745  | 1.344  | 532   | 1.876  | 44,1             | -34,5 | 7,5    |
| Brindisi  | 520    | 968   | 1.488  | 946    | 633   | 1.579  | 81,9             | -34,6 | 6,1    |
| M         | 397    | 664   | 1.061  | 701    | 412   | 1.113  | 76,6             | -38,0 | 4,9    |
| F         | 123    | 304   | 427    | 245    | 221   | 466    | 99,2             | -27,3 | 9,1    |
| Foggia    | 1.500  | 1.295 | 2.795  | 1.886  | 1.032 | 2.918  | 25,7             | -20,3 | 4,4    |
| M         | 1.197  | 802   | 1.999  | 1.485  | 605   | 2.090  | 24,1             | -24,6 | 4,6    |
| F         | 303    | 493   | 796    | 401    | 427   | 828    | 32,3             | -13,4 | 4,0    |
| Lecce     | 2.732  | 4.167 | 6.899  | 6.035  | 1.572 | 7.607  | 120,9            | -62,3 | 10,3   |
| M         | 2.273  | 2.837 | 5.110  | 4.686  | 1.024 | 5.710  | 106,2            | -63,9 | 11,7   |
| F         | 459    | 1.330 | 1.789  | 1.349  | 548   | 1.897  | 193,9            | -58,8 | 6,0    |
| Taranto   | 727    | 743   | 1.470  | 1.155  | 427   | 1.582  | 58,9             | -42,5 | 7,6    |
| M         | 541    | 497   | 1.038  | 849    | 268   | 1.117  | 56,9             | -46,1 | 7,6    |
| F         | 186    | 246   | 432    | 306    | 159   | 465    | 64,5             | -35,4 | 7,6    |
| Puglia    | 9.133  | 9.692 | 18.825 | 14.949 | 5.159 | 20.108 | 63,7             | -46,8 | 6,8    |
| M         | 7.129  | 6.507 | 13.636 | 11.304 | 3.272 | 14.576 | 58,6             | -49,7 | 6,9    |
| F         | 2.004  | 3.185 | 5.189  | 3.645  | 1.887 | 5.532  | 81,9             | -40,8 | 6,6    |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.

Interessante appare una specifica lettura concernente il contemporaneo incrocio tra carica sociale ricoperta e Paese di nascita dei 20.108 soggetti qui considerati.

Al 1° gennaio 2016 (Tab. 12), l'incidenza maggiore è relativa ai titolari d'impresa non comunitari (12.007 stranieri pari al 59,7% del totale). Nettamente inferiori sono le altre categorie: in particolare, i titolari nati in Paesi dell'UE costituiscono il 15% del totale (3.008) mentre gli amministratori non UE, pari a 2.098 unità, costituiscono il 10,4%. L'analisi intertemporale attribuisce proprio a quest'ultima carica sociale, la crescita maggiore (+8,1%) nel biennio considerato, rispetto al totale della popolazione straniera in oggetto. Al contrario, negativa (-1,8%) risulta la variazione percentuale calcolata per i soci d'impresa, sebbene, al 1° gennaio 2016, la consistenza degli stranieri non UE impegnati in tale ruolo sia 2,5 volte quella rilevata due anni prima.

Considerando le incidenze percentuali, posto pari a 100 il totale per provenienza (UE/Non UE), emerge la prevalenza degli stranieri non comunitari solo con riferimento alla carica di titolare d'impresa (80,3% a fronte del 58,3% per gli stranieri UE); per le altre cariche, l'incidenza dei soggetti nati in un Paese dell'UE risulta circa il doppio dell'incidenza rilevata per i non comunitari (Tab. 13 e Fig. 18).

Tab. 12 – Persone nate all'estero a capo di un'impresa attiva in Puglia, per carica sociale e continente di nascita al 1° gennaio 2014 e al 1° gennaio 2016 (valori assoluti e variazioni percentuali).

| Dati           | 2014   |       |        | 2016   |       |        | Var. % 2014-2016 |       |        |
|----------------|--------|-------|--------|--------|-------|--------|------------------|-------|--------|
|                | Non UE | UE    | Totale | Non UE | UE    | Totale | Non UE           | UE    | Totale |
| Titolare       | 7.908  | 6.086 | 13.994 | 12.007 | 3.008 | 15.015 | 51,8             | -50,6 | 7,3    |
| Socio          | 256    | 782   | 1.038  | 634    | 385   | 1.019  | 147,7            | -50,8 | -1,8   |
| Amministratore | 876    | 2.535 | 3.411  | 2.098  | 1.590 | 3.688  | 139,5            | -37,3 | 8,1    |
| Altre cariche  | 93     | 289   | 382    | 210    | 176   | 386    | 125,8            | -39,1 | 1,0    |
| Totale         | 9.133  | 9.692 | 18.825 | 14.949 | 5.159 | 20.108 | 63,7             | -46,8 | 6,8    |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.

La medesima analisi, svolta con dettaglio provinciale (Tab. 14), evidenzia come la maggiore presenza di persone straniere con ruoli apicali in imprese attive in Puglia sia localizzata in provincia di Lecce (7.607 pari al 37,8%) e riguarda principalmente stranieri non comunitari (6.035 pari al 30,0%) impegnati come titolari d'impresa (4.960 equivalenti al 24,7%). Segue la provincia di Bari, con il 31,9% (6.422 unità) del totale regionale, dove sono ancora i titolari non UE la categoria più diffusa (18,6% e 3.743 soggetti). Con la sola eccezione dei titolari non UE attivi in provincia di Foggia, che raggiungono l'8,1% (1.628 soggetti), tutte le altre categorie presentano percentuali inferiori al 5%, attestando una certa polarizzazione geografica e funzionale degli stranieri, in particolare quelli non comunitari, con ruoli di governance nelle imprese.

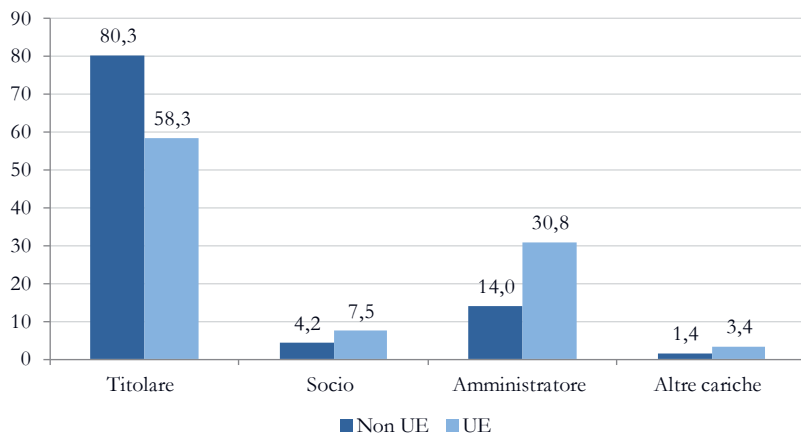
Tab. 13 – Persone nate all'estero a capo di un'impresa attiva in Puglia, per carica sociale, sesso e continente di nascita al 1° gennaio 2016 (valori assoluti e variazioni percentuali).

| Cariche/<br>Sesso | Valori assoluti |       |        | Incidenza percentuale |      |        |        |       |        |
|-------------------|-----------------|-------|--------|-----------------------|------|--------|--------|-------|--------|
|                   | Non UE          | UE    | Totale | Non UE                | UE   | Totale | Non UE | UE    | Totale |
| Titolare          | 12.007          | 3.008 | 15.015 | 80,0                  | 20,0 | 100,0  | 80,3   | 58,3  | 74,7   |
| M                 | 9.357           | 1.861 | 11.218 | 83,4                  | 16,6 | 100,0  | 82,8   | 56,9  | 77,0   |
| F                 | 2.650           | 1.147 | 3.797  | 69,8                  | 30,2 | 100,0  | 72,7   | 60,8  | 68,6   |
| Socio             | 634             | 385   | 1.019  | 62,2                  | 37,8 | 100,0  | 4,2    | 7,5   | 5,1    |
| M                 | 345             | 172   | 517    | 66,7                  | 33,3 | 100,0  | 3,1    | 5,3   | 3,5    |
| F                 | 289             | 213   | 502    | 57,6                  | 42,4 | 100,0  | 7,9    | 11,3  | 9,1    |
| Amm.tore          | 2.098           | 1.590 | 3.688  | 56,9                  | 43,1 | 100,0  | 14,0   | 30,8  | 18,3   |
| M                 | 1.449           | 1.099 | 2.548  | 56,9                  | 43,1 | 100,0  | 12,8   | 33,6  | 17,5   |
| F                 | 649             | 491   | 1.140  | 56,9                  | 43,1 | 100,0  | 17,8   | 26,0  | 20,6   |
| Altre cariche     | 210             | 176   | 386    | 54,4                  | 45,6 | 100,0  | 1,4    | 3,4   | 1,9    |
| M                 | 153             | 140   | 293    | 52,2                  | 47,8 | 100,0  | 1,4    | 4,3   | 2,0    |
| F                 | 57              | 36    | 93     | 61,3                  | 38,7 | 100,0  | 1,6    | 1,9   | 1,7    |
| Totale            | 14.949          | 5.159 | 20.108 | 74,3                  | 25,7 | 100,0  | 100,0  | 100,0 | 100,0  |
| Totale M          | 11.304          | 3.272 | 14.576 | 77,6                  | 22,4 | 100,0  | 100,0  | 100,0 | 100,0  |
| Totale F          | 3.645           | 1.887 | 5.532  | 65,9                  | 34,1 | 100,0  | 100,0  | 100,0 | 100,0  |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.



Fig. 18 – Cariche nelle imprese attive in Puglia ricoperte da soggetti nati all'estero per continente di nascita, rispetto al totale delle persone nate all'estero a capo di un'impresa attiva in Puglia al 1° gennaio 2016 (valori percentuali fatto pari a 100 il totale della macrocategoria UE, Non UE).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.

Tab. 14 – Persone a capo di un'impresa attiva in Puglia, per provincia, carica sociale e luogo di nascita al 1° gennaio 2016 (valori assoluti e valori percentuali rispetto al totale regionale).

| Provincia/carica | 2016   |       |        | Incidenze percentuali |     |        |
|------------------|--------|-------|--------|-----------------------|-----|--------|
|                  | Non UE | UE    | Totale | Non UE                | UE  | Totale |
| BARI             | 4.927  | 1.495 | 6.422  | 24,5                  | 7,4 | 31,9   |
| Titolare         | 3.743  | 803   | 4.546  | 18,6                  | 4,0 | 22,6   |
| Socio            | 245    | 103   | 348    | 1,2                   | 0,5 | 1,7    |
| Amministratore   | 835    | 512   | 1.347  | 4,2                   | 2,5 | 6,7    |
| Altre cariche    | 104    | 77    | 181    | 0,5                   | 0,4 | 0,9    |
| BRINDISI         | 946    | 633   | 1.579  | 4,7                   | 3,1 | 7,9    |
| Titolare         | 760    | 407   | 1.167  | 3,8                   | 2,0 | 5,8    |
| Socio            | 42     | 46    | 88     | 0,2                   | 0,2 | 0,4    |
| Amministratore   | 129    | 164   | 293    | 0,6                   | 0,8 | 1,5    |
| Altre cariche    | 15     | 16    | 31     | 0,1                   | 0,1 | 0,2    |
| FOGGIA           | 1.886  | 1.032 | 2.918  | 9,4                   | 5,1 | 14,5   |
| Titolare         | 1.628  | 615   | 2.243  | 8,1                   | 3,1 | 11,2   |
| Socio            | 53     | 73    | 126    | 0,3                   | 0,4 | 0,6    |
| Amministratore   | 195    | 326   | 521    | 1,0                   | 1,6 | 2,6    |
| Altre cariche    | 10     | 18    | 28     | 0,0                   | 0,1 | 0,1    |

>>>

- segue da pagina precedente

| <i>Provincia/carica</i> | <i>2016</i>   |           |               | <i>Incidenze percentuali</i> |           |               |
|-------------------------|---------------|-----------|---------------|------------------------------|-----------|---------------|
|                         | <i>Non UE</i> | <i>UE</i> | <i>Totale</i> | <i>Non UE</i>                | <i>UE</i> | <i>Totale</i> |
| LECCE                   | 6.035         | 1.572     | 7.607         | 30,0                         | 7,8       | 37,8          |
| Titolare                | 4.960         | 948       | 5.908         | 24,7                         | 4,7       | 29,4          |
| Socio                   | 241           | 130       | 371           | 1,2                          | 0,6       | 1,8           |
| Amministratore          | 771           | 449       | 1.220         | 3,8                          | 2,2       | 6,1           |
| Altre cariche           | 63            | 45        | 108           | 0,3                          | 0,2       | 0,5           |
| TARANTO                 | 1.155         | 427       | 1.582         | 5,7                          | 2,1       | 7,9           |
| Titolare                | 916           | 235       | 1.151         | 4,6                          | 1,2       | 5,7           |
| Socio                   | 53            | 33        | 86            | 0,3                          | 0,2       | 0,4           |
| Amministratore          | 168           | 139       | 307           | 0,8                          | 0,7       | 1,5           |
| Altre cariche           | 18            | 20        | 38            | 0,1                          | 0,1       | 0,2           |
| PUGLIA                  | 14.949        | 5.159     | 20.108        | 74,3                         | 25,7      | 100,0         |
| Titolare totale         | 12.007        | 3.008     | 15.015        | 59,7                         | 15,0      | 74,7          |
| Socio totale            | 634           | 385       | 1.019         | 3,2                          | 1,9       | 5,1           |
| Amministratore          | 2.098         | 1.590     | 3.688         | 10,4                         | 7,9       | 18,3          |
| Altre cariche           | 210           | 176       | 386           | 1,0                          | 0,9       | 1,9           |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.

Il fenomeno dell'imprenditoria straniera, così come è stato individuato, si estende, in Puglia, a tutti i settori economici e riguarda soggetti che coprono diverse cariche sociali all'interno delle aziende in cui operano: alla data del 1° gennaio 2016, il 74,7% (15.015 unità) ricopre il ruolo di titolare; seguono gli amministratori d'impresa (18,3% pari a 3.688 persone), i soci (5,1% pari a 1.019 unità) e coloro che ricoprono altre cariche dirigenziali (1,9%) (Tab. 14).

Nel dettaglio, l'80% dei soggetti è impegnato in attività di commercio all'ingrosso e al dettaglio (11.215 persone, pari al 55,8% del totale), nelle costruzioni (2.020 unità, 10%), nelle attività manifatturiere (7,2% pari a 1.440 persone), nei servizi di alloggio e ristorazione (6,9%, 1.389). Un ulteriore 5% ricopre ruoli dirigenziali nel settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca. Il restante 15% si ripartisce in maniera pressoché omogenea tra tutti i settori economici, con percentuali che, raramente, superano l'unità (Tab. 15).

La carica in assoluto più frequente è quella del titolare in imprese del commercio (9.938 soggetti, pari al 49,4% del totale della popolazione osservata e all'88,6% del settore economico). Analogamente, nel settore agricolo, l'82% degli stranieri risulta titolare d'impresa. Un maggiore equilibrio nell'incidenza delle diverse cariche si riscontra nei restanti settori economici (Fig. 19).



Fig. 19 – Titolari di un'impresa attiva in Puglia nati all'estero al 1° gennaio 2016 (valori percentuali, fatto 100 il settore economico).



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.

Una situazione pressoché corrispondente a quella osservata a livello regionale si rileva anche nella provincia di Bari, dove il 70,8% (4.546) degli stranieri che vi operano (6.422 persone) è titolare di un'impresa attiva; di questi, il 45,6% (2.931 unità) è attivo nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio (pari all'85,8% dei 3.417 gli stranieri a capo di imprese commerciali). Il settore delle costruzioni e del manifatturiero continuano a incidere, rispettivamente, per il 10,6% e l'8,1% del totale delle persone straniere con ruoli apicali nelle imprese.

La presenza straniera nei diversi settori economici nelle altre province pugliesi segue la distribuzione riscontrata nel barese, sebbene sembrano emergere delle specializzazioni: la provincia di Brindisi presenta incidenze percentuali superiori alla media regionale nei settori delle costruzioni (13,6% a fronte del 10% regionale) e dei servizi di alloggio e ristorazione (8,5% a fronte del 6,9% pugliese). Nel foggiano, gli stranieri con ruoli apicali nelle imprese operano principalmente nel settore agricolo (10,2% a fronte di una media regionale del 5%) e nel commercio (58,9% a fronte del 55,8% pugliese); settore quest'ultimo condiviso con la provincia di Lecce, dove, analogamente, il 58,3% degli stranieri a capo d'impresa opera nel commercio. Taranto si distingue, invece, dalle altre

province, per il maggior peso relativo del settore manifatturiero, nel quale opera l'8,4% degli stranieri in oggetto, a fronte di una media regionale del 7,2% (Tab. 15).

Con riferimento alle cariche ricoperte, la figura del titolare d'impresa nel settore del commercio continua a essere la più diffusa tra gli stranieri oggetto dell'analisi, con incidenze percentuali comprese tra il 42,4% della provincia di Brindisi e il 53,6% di Foggia, con valori intermedi pari al 52,6% per Lecce e al 48,8% per Taranto.

*Tab. 15 – Persone nate all'estero a capo di un'impresa attiva in Puglia nei principali settori economici per provincia al 1° gennaio 2016 (incidenze percentuali rispetto al totale dei settori economici della provincia).*

|  | <i>Puglia</i> | <i>Bari</i> | <i>Brindisi</i> | <i>Foggia</i> | <i>Lecce</i> | <i>Taranto</i> |
|--|---------------|-------------|-----------------|---------------|--------------|----------------|
| A Agricoltura, silvicoltura pesca                            | 5,0           | 4,06        | 5,4             | 10,2          | 3,5          | 5,4            |
| C Attività manifatturiere                                    | 7,2           | 8,11        | 6,8             | 4,2           | 7,4          | 8,0            |
| F Costruzioni  | 10,0          | 10,62       | 13,6            | 8,3           | 9,8          | 8,5            |
| G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di auto | 55,8          | 53,21       | 49,3            | 58,9          | 58,3         | 54,9           |
| I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione         | 6,9           | 6,77        | 8,5             | 6,5           | 7,0          | 6,3            |

Fonte: Elaborazioni IPRES (2016). Unioncamere – Sistema camerale delle province pugliesi.

In dettaglio, prendendo in considerazione il Paese di nascita degli stranieri con ruoli apicali nelle imprese pugliesi, all'1.1.2016, l'incidenza maggiore si rileva in corrispondenza dei soggetti con comunitari attivi nel commercio all'ingrosso e al dettaglio (9.705 pari al 48,3% del totale e all'86,5% del settore), cresciuti del 34,5% rispetto all'1.1.2014. Sebbene quest'ultimo settore continui a impegnare, come ampiamente descritto, la metà (55,8%) dei soggetti a capo d'impresa, dal confronto con i dati al 1° gennaio 2014, emerge come il settore più dinamico sia quello della sanità e dell'assistenza sociale, che ha registrato un incremento del 33% di stranieri attivi nel biennio, a fronte di un +10% per il commercio. Nel biennio considerato, la presenza di cittadini stranieri comunitari si è ridotta, nel complesso, del 46,8%, in particolare nei settori delle attività finanziarie e assicurative (-62,4%), manifatturiere (-52,5%) e delle costruzioni (-51,4%).

## 6. Conclusioni

Alla luce delle dinamiche descritte, emergono degli elementi degni di nota. Rilevanti, soprattutto per le implicazioni che ne deriveranno nel prossimo futuro, sono i cambiamenti nella struttura demografica degli stranieri, il cui processo di integrazione passa anche attraverso l'acquisizione di comportamenti analoghi a quelli degli autoctoni, sia in ambito familiare sia nel più ampio spettro socio-economico. Si fa riferimento, in particolare, alle trasformazioni in corso sul fronte della fecondità e della struttura demografica; sebbene la popolazione straniera continui a presentare valori superiori a quanto si osserva, ormai da tempo, per la popolazione italiana, la sua fecondità si è ridotta in maniera considerevole. L'incremento della presenza straniera in Puglia, infine, è accompagnato da una maggiore varietà nelle cittadinanze presenti, ciascuna delle qua-



li ha visto ridimensionare la propria incidenza rispetto al totale: se, infatti, nel 2002 i cittadini albanesi costituivano il 42% del totale con circa 15mila persone, nel 2016 i cittadini romeni, che con circa 33,6 mila persone costituiscono la prima cittadinanza presente in Puglia, rappresentano il 27% della popolazione straniera.

La capacità degli immigrati di integrarsi non solo nel contesto sociale ma anche nel tessuto economico di un territorio assume notevole rilevanza anche in funzione di come e quanto tali flussi siano in grado di ampliare l'attività imprenditoriale dell'intero sistema produttivo. Con riferimento al contesto nazionale e regionale, la prevalenza di attività imprenditoriali di piccola o piccolissima dimensione, in molti casi a carattere familiare, favorisce l'insediamento di attività economiche gestite da stranieri, che solitamente presentano una conformazione analoga.

Appare, dunque, evidente l'importanza dell'apporto occupazione e della componente imprenditoriale straniera all'economia regionale: ciò è vero non soltanto in riferimento alle generali ricadute economiche, ma anche in termini di indotto sulla produzione di ricchezza che tale contributo è capace di generare.

È quanto mai opportuno, altresì, essere in grado di sfruttare al meglio l'apporto delle competenze e le professionalità dei cittadini stranieri all'economia interna, anche considerando che in molti casi tali competenze si configurano come peculiarità rispetto a quelle possedute dai lavoratori ed imprenditori autoctoni e, quindi, in grado di ingenerare significativi elementi di novità e differenziazione rispetto al complessivo apparato economico-produttivo regionale. Cosicché in un Paese con tassi di invecchiamento demografico tra i più alti al mondo, come l'Italia, non si può prescindere dal considerare con attenzione il paventato rischio di implosione sociale; ne discende la peculiarità del ruolo che il lavoratore e l'imprenditore straniero rivestono sempre di più nel nuovo contesto demo-socio-economico in cui si collocano e del proprio contributo al sistema pensionistico e contributivo nazionale.

***Bibliografia e Sitografia***

Blangiardo, G.C. – Mastrorocco N. (2013), *L'immigrazione al tempo della crisi*, Puglia in Cifre 2012, Cacucci Editore.

Fondazione Leone Moressa, (2012), *Le imprese condotte da stranieri: il grado di imprenditorialità degli stranieri nelle aziende*, <http://www.fondazioneleonemoressa.org>

Mastrorocco N. – Goffredo I. P., (2014), “Analisi del livello di imprenditorialità straniera in Puglia” in *Puglia in Cifre 2013-2014*, Cacucci Editore, Bari, ISBN 978-88-6611-400-0.

Unioncamere, *Sistema camerale delle province pugliese*.

ISTAT, [www.istat.it](http://www.istat.it)

ISTAT, *Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro*, anni 2008, 2015.







Nel 2015 il prodotto interno lordo (PIL) della Puglia si è attestato intorno a circa 70 miliardi di euro in valore nominale, con un peso del 18,5% sul PIL del Mezzogiorno e del 4,1% su quello medio nazionale. Rispetto al 2014 la regione ha avuto una crescita (+1,2%) del volume del PIL superiore alla media nazionale (+0,7%) e a quella del Mezzogiorno (+1,1%). Sul fronte della domanda interna hanno sostanzialmente tenuto i consumi delle famiglie, con una crescita, nel 2015 rispetto al 2014, di circa 1,5 punti percentuali, mentre, rispetto agli investimenti, l'analisi degli ultimi 15 anni, tra il 2000 e il 2014, mostra un trend fortemente negativo con un calo da circa 13,9 miliardi di euro del 2000 a 10,5 miliardi del 2014 (ovvero, con una contrazione di 3,4 miliardi di euro). In tema di occupazione, nel periodo 2008-2015, a fronte di una contrazione complessiva di 107.000 occupati, si osserva un aumento dell'occupazione con bassa qualità (skill) sia tra i "colletti bianchi" sia tra i "colletti blu" e per le due componenti maschile e femminile (circa 56.000 occupati in più).

Il quadro delineato dal Rapporto evidenzia come la Puglia continui a mostrare segni di vitalità che la distinguono dal resto del panorama meridionale, con punte di eccellenza che l'hanno resa un marchio riconoscibile a livello internazionale. E tuttavia negli anni recenti, nonostante le buone performance dell'economia regionale rispetto al contesto meridionale, gli indicatori monitorati nell'ambito della Strategia Europa 2020, nonché molti degli indicatori relativi al Benessere Equo e Sostenibile, mostrano il permanere di una certa distanza della Puglia rispetto alla media nazionale ed europea e la necessità di intervenire prioritariamente e in maniera congiunta per favorire la crescita dell'occupazione in tutti i settori economici.

Indice del volume: **Sezione istituzionale**. 1. La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e l'ecotassa: la situazione in Puglia. – 2. Le gestioni associate obbligatorie (GAO) in Puglia. – 3. Le partecipate pubbliche nel territorio regionale. – 4. Le spese in conto capitale del settore pubblico allargato. Un focus sugli investimenti della Regione Puglia. **Sezione territoriale**. 5. Politiche di coesione a favore delle infrastrutture per la mobilità nelle "regioni meno sviluppate". Il caso della Puglia tra i due cicli di programmazione. – 6. Un'analisi delle regioni nel *Masterplan per il Mezzogiorno*. Il *Patto per la Puglia*. – 7. Interventi per lo sviluppo territoriale di Bari e Taranto nell'ambito del *Masterplan per il Mezzogiorno*. – 8. Governance e Policy nella gestione dei rifiuti solidi urbani. La L.R. n. 20/2016 della Regione Puglia. Sezione economica. 9. L'economia. – 10. Il BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale. Riflessioni su un ipotetico modello. – 11. Come cambia il mercato del lavoro in Puglia. **Sezione sociale**. 12. Inclusione sociale e lavorativa: le nuove tendenze in atto. – 13. Il turismo per persone con disabilità: un nuovo approccio. – 14. Sulle *policy* migratorie ed i caratteri strutturali della presenza straniera in Puglia.

Gli studi sono stati elaborati, per la gran parte, sulla base dei dati statistici contenuti nel *datawarehouse* "Puglia in cifre" disponibile sul sito [www.ipres.it](http://www.ipres.it).

#### Volume in PDF:

<https://goo.gl/r0lO6Z>

#### Data warehouse:

<http://goo.gl/D9XdeS>



€ 40,00

ISBN 978-88-6611-573-1



9 788866 115731