



UNIONE EUROPEA  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la Coesione Territoriale*



PON Governance  
e Assistenza Tecnica  
2007-2013

UNA PA PER LA CRESCITA

# Statistiche per le politiche di sviluppo a supporto dei decisori pubblici

*Atti del convegno – Roma 7 luglio 2015*

*A cura di:* Luigi De Iaco

STATISTICHE PER LE POLITICHE DI SVILUPPO  
A SUPPORTO DEI DECISORI PUBBLICI  
Atti del convegno – Roma 7 luglio 2015

© 2016  
Istituto nazionale di statistica  
Via Cesare Balbo, 16 - Roma

978-88-458-1899-8

Salvo diversa indicazione la riproduzione è libera,  
a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat),  
marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi  
appartengono ai rispettivi proprietari e  
non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



## INDICE

	Pag.
<b>Premessa</b> .....	5
<b>Saluti del Presidente Istat</b> .....	11
<b>Apertura dei lavori</b> .....	13

### PARTE PRIMA

#### **Sessione: Domanda e offerta di statistiche territoriali per le politiche di sviluppo**

Politica di coesione e statistiche territoriali <i>di Simona De Luca</i> .....	17
La banca dati di indicatori territoriali per le politiche di sviluppo e gli Atlanti statistici <i>di Luigi De Iaco</i> .....	25
Le innovazioni tecnologiche per la fruizione degli Atlanti statistici <i>di Claudio Santoro</i> .....	37

#### **Sessione: Le sfide per la misurazione statistica nel ciclo 2014-2020**

Il ruolo degli indicatori nell'Accordo di partenariato 2014-2020 <i>di Anna Ceci</i> .....	45
Nuovi indicatori per le politiche di sviluppo <i>di Roberta Mosca</i> .....	53

#### **Interventi programmati**

Cisis – <i>Riccardo Nannini</i> .....	63
Svimez – <i>Delio Miotti</i> .....	69
Banca d'Italia – <i>Alessandra Staderini</i> .....	73

### PARTE SECONDA

#### **Sessione: Economia e politiche di sviluppo: sollecitazioni dalla misurazione**

Il Pil, unico strumento per la ripartizione delle risorse finanziarie alle regioni? <i>di Massimo Armenise, Luigi De Iaco, Marianna Mantuano, Roberta Mosca, Flavia Terribile</i> .....	81
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

	Pag.
Le relazioni delle imprese <i>di Alessandra Righi, Alessandra Nuccitelli, Giovanni Alfredo Barbieri, Emmanuele Pavolini</i> .....	93
Le politiche di coesione a sostegno delle imprese: un'analisi controfattuale e ipotesi evolutive <i>di Massimo Armenise, Luigi De Iaco, Marianna Mantuano, Roberta Mosca</i> ....	103
Gis e statistiche per le politiche di sviluppo: prospettive ed opportunità di analisi <i>di Raffaella Chiocchini</i> .....	117
<b>Intervento programmato</b>	
Confindustria – <i>Massimo Sabatini</i> .....	127
<b>Sessione: Territorio e politiche di sviluppo: prospettive statistiche e di policy</b>	
Politiche per le aree rurali: concettualizzazioni, criteri ed indicatori <i>di Daniela Storti</i> .....	131
<i>Smart specialisation</i> delle regioni italiane <i>di Alessandro Caramis, Livia Fay Lucianetti</i> .....	147
La vista dei Sistemi locali del lavoro <i>di Sandro Cruciani</i> .....	159
La strategia aree interne 2014-2020: dati e indicatori pertinenti <i>di Carla Carlucci, Sabrina Lucatelli</i> .....	173
<b>Conclusioni</b>	
<i>di Giovanni Alfredo Barbieri</i> .....	187

## PREMESSA<sup>1</sup>

Il convegno (reso possibile grazie ad un finanziamento europeo<sup>2</sup> ed organizzato nell'ambito del progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2010-2015"), rappresenta un'occasione importante per fare il punto sulla qualità e sulla quantità delle statistiche territoriali relative alle principali tematiche di intervento delle politiche di sviluppo<sup>3</sup> a sostegno dei decisori pubblici prodotte dall'Istat e per fornire alcuni spunti di ricerca incentrati su queste tematiche. Disporre di informazione statistica territorialmente disaggregata è un prerequisito indispensabile per definire, attuare e valutare le politiche regionali. Infatti, affinché decisioni di policy rivolte a regioni e territori siano basate su evidenze statistiche e la politica pubblica sia trasparente e misurabile, è necessario disporre di dati di qualità che offrano, con tempestività, informazioni comparabili nel tempo e nello spazio sui principali ambiti di intervento.

Le politiche di sviluppo rappresentano una fondamentale leva di intervento pubblico atta a ridurre le disparità territoriali esistenti in Italia, caratterizzata da un dualismo tra Nord e Sud che può essere definito strutturale, vista la persistenza negli anni. Già nel 1950 era stata istituita la cosiddetta "Cassa per il Mezzogiorno" con l'obiettivo di colmare il divario socio economico tra le aree più avanzate e quelle più arretrate del Paese: in un primo momento gli interventi finanziari straordinari furono mirati a dotare il Mezzogiorno di grandi infrastrutture, nella convinzione che queste costituissero il presupposto necessario per avviare l'insediamento industriale, mentre in un secondo momento, verso la fine degli anni Cinquanta, si ritenne necessario un intervento volto a promuovere ed a realizzare grandi impianti industriali. Gli interventi straordinari in favore del Mezzogiorno furono prorogati per circa quarant'anni, per poi essere bruscamente interrotti nel 1993 con la soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud).

Dal 1994 le politiche di sviluppo trovarono nell'Ue un'importante fonte di finanziamento<sup>4</sup>: nel ciclo di programmazione 1994-1999 le risorse comunitarie stanziare in favore della politica di coesione in tutta l'Ue ammontarono a più di 155 miliardi di Ecu (ai prezzi del 1994), mentre nel ciclo di programmazione

---

<sup>1</sup> La premessa è a cura di Luigi De Iaco. Le elaborazioni cartografiche dell'intero volume sono a cura di Rossella Molinaro.

<sup>2</sup> Pon Governance e Assistenza tecnica Fesr 2007-2013, Obiettivo operativo I.6.

<sup>3</sup> In questo contesto i termini "politiche di sviluppo" e "politiche di coesione" saranno utilizzati come sinonimi.

<sup>4</sup> In realtà il ciclo di programmazione 1994-1999 era stato preceduto quello 1989-1993. Tuttavia le risorse finanziarie assegnate ai Fondi strutturali erano state nettamente inferiori (pari a circa 64 miliardi di Ecu ai prezzi del 1989).

successivo (2000-2006) le risorse finanziarie stanziare furono pari a 195 miliardi di euro (ai prezzi del 1999).

Nel 1997 fu costituito, presso il Ministero del tesoro, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (Dps), affidato a Fabrizio Barca, che nel 1999 presentò il Piano di sviluppo per il Mezzogiorno, approvato dalla Comunità europea nel 2000 come Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 (Qcs), che di fatto è stato il documento strategico di riferimento per il ciclo di programmazione 2000-2006. Il Qcs da un lato responsabilizza fortemente regioni ed enti locali, e dall'altro affida alla struttura centrale il compito di valutare le opportunità e le validità dei progetti e di verificarne i risultati. Il Mezzogiorno viene considerato un vero e proprio volano di crescita per tutto il Paese, attraverso il recupero e la valorizzazione delle risorse e della capacità produttiva sottoutilizzate. In realtà non solo il Mezzogiorno d'Italia, ma tutte le regioni in ritardo di sviluppo della Ue sono considerate come un'occasione di crescita per l'intera Ue: vengono individuate le regioni "Obiettivo 1", che presentano maggiori gap di sviluppo, ed a queste sono assegnati poco meno del 70 per cento delle risorse destinate alla politica di coesione europea.

Fu proprio Fabrizio Barca a cogliere sin da allora l'importanza di affiancare alle strategie politiche le misurazioni statistiche volte a programmare, monitorare e valutare le politiche di sviluppo e ad intuire l'importanza di costituire un'"alleanza" con l'Istat attraverso un accordo convenzionale che diede vita al progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008". Nel 2000, nell'ambito di tale progetto, fu costruita e diffusa sul sito dell'Istat la banca dati di "indicatori di contesto chiave e variabili di rottura", costituita da 70 indicatori, con disaggregazione regionale, che avevano proprio l'obiettivo di supportare l'attività di monitoraggio e valutazione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006. L'"alleanza" tra Istat e Dps fu caratterizzata anche da un'altra importante attività che potrebbe essere definita di "intelligence". Era in corso il negoziato per il ciclo di programmazione 2000-2006 e l'Istat forniva la sua assistenza tecnica al Governo italiano tramite la costruzione di modelli di simulazione che fossero in grado di "predire" l'ammissibilità e la ripartizione delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali alle regioni dei Paesi membri: a seconda delle evoluzioni del negoziato e delle varie proposte di modifica dei regolamenti comunitari da parte della Commissione europea e degli stessi Paesi membri, le simulazioni fornivano, con margini d'errore minimi, gli scenari alternativi di ammissibilità e di ripartizione delle risorse finanziarie.

Nel frattempo altri due prodotti furono creati nell'ambito del progetto Istat-Dps: l'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture (Asti) e l'Atlante statistico dei comuni (Asc). Le tre banche dati del progetto col passare del tempo furono conosciute ed utilizzate non solo da coloro che erano coinvolti a vario titolo nelle politiche di sviluppo territoriale, ma anche da ricercatori, giornalisti, studiosi del territorio e semplici cittadini. Per questo motivo l'Istat andò nella direzione di rendere fruibili in maniera sempre più semplice queste banche dati, ad esempio classificando gli indicatori in Temi, oltre che secondo chiavi più proprie della programmazione comunitaria, come nel caso dei sei Assi di intervento del Qcs.

Il ciclo di programmazione 2001-2006 fu seguito dal ciclo di programmazione 2007-2013, il cui documento strategico di riferimento fu il Quadro strategico

nazionale (Qsn), strutturato in dieci Priorità di intervento. Furono individuate tre categorie di regioni alle quali furono rivolti i finanziamenti per la politica di coesione (poco più di 308 miliardi di euro ai prezzi del 2004 per tutta l'Ue): le regioni in obiettivo "Convergenza", quelle in obiettivo "Competitività regionale ed occupazione" e quelle in obiettivo "Cooperazione territoriale europea". Anche per questo ciclo di programmazione l'Istat fornì la sua assistenza tecnica al Governo italiano nell'ambito del negoziato per il Bilancio della Ue ed anche per questo ciclo di programmazione fu progressivamente ampliata, per supportare la valutazione ed il monitoraggio del Qsn, la ricchezza informativa offerta dalla banca dati di indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (che nel frattempo aveva cambiato nome proprio per indicare che contiene informazioni ad un dettaglio territoriale più spinto, cioè anche provinciale e comunale, quando possibile).

Infine il ciclo di programmazione 2014-2020 è storia recente: il documento strategico di riferimento è l'Accordo di partenariato (Ap), gli interventi delle politiche di coesione sono classificati secondo undici Obiettivi tematici e le risorse finanziarie della politica di coesione sono destinate ai diversi territori in ragione di una nuova classificazione delle regioni europee: più sviluppate, meno sviluppate ed in transizione.

L'"alleanza" Istat-Dps, nel corso dell'attuale ciclo di programmazione, è stata ancora più forte soprattutto durante i lavori per l'individuazione degli indicatori per l'Accordo di partenariato: così come era avvenuto per il ciclo di programmazione 2000-2006, sono stati costituiti dei tavoli tecnici coordinati da Istat e Dps per la definizione dei singoli indicatori, ai quali sono intervenuti esperti di settore anche di altre istituzioni (Banca d'Italia, Svimez, Ministeri, enti di ricerca, ecc.). Gli indicatori così definiti sono stati poi costruiti dall'Istat (dopo avere effettuato tutti i necessari studi di fattibilità e di qualità delle informazioni, iniziati già nel corso dei tavoli tecnici) e diffusi sul sito dell'istituto tramite la banca dati di indicatori territoriali per le politiche di sviluppo: al momento sono stati costruiti e diffusi 119 indicatori dell'Accordo di partenariato dei 130 previsti.

Un'importante differenza caratterizza gli indicatori dell'attuale Accordo di partenariato rispetto al passato: questi devono essere *policy responsive*, nel senso che devono essere sensibili alle specifiche manovre di politica pubblica espresse, relativamente alla politica di coesione, negli Obiettivi tematici tramite i Risultati attesi. In pratica i Risultati attesi, che esplicitano proprio le finalità degli interventi pubblici, non si limitano a descrivere gli obiettivi della policy, ma sono corredati da un set di indicatori di risultato per i quali, a livello di Programma operativo, è quantificata una *baseline*, valore di riferimento per esprimere un *target*, successivamente verificabile grazie agli aggiornamenti periodici delle informazioni. Questo costituisce certamente un grosso passo in avanti che consente sia ai policy maker di disporre di una base quantitativa per la programmazione, il monitoraggio e per la valutazione della politiche pubbliche, sia consente ai cittadini di poter "verificare" il buon esito dell'azione politica. Tuttavia tramite l'"alleanza" Istat-Dpc<sup>5</sup> si può provare a fare un ulteriore, ambizioso, passo in avanti. Tutto

---

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 10 del D.L. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 125/2013 (G.U. n. 255 del 30 ottobre 2013) è stata riorganizzato l'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps) del Ministero dello sviluppo economico con l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale (Act) e del Dipartimento per le Politiche di Coesione (Dpc) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

sommato gli indicatori, per quanto si possano etichettare come di impatto, di risultato o *policy responsive*, sono pur sempre indicatori, tramite i quali è possibile effettuare delle analisi descrittive anche molto sofisticate, ma che sicuramente non riescono a cogliere il nesso di causalità tra la manovra di politica pubblica ed il risultato su una determinata variabile obiettivo. In altre parole un indicatore può essere influenzato da tante variabili e non solo da una specifica manovra di policy: per misurare gli effetti delle politiche pubbliche è necessario stimare cosa sarebbe successo in assenza di intervento pubblico, bisogna cioè stimare il “controfattuale”<sup>6</sup>. La sfida è ambiziosa, ma certamente, unendo le competenze metodologiche dell’Istat e quelle di profonda conoscenza dei fenomeni di politica economica e sociale del Dpc, ci sono le condizioni per poterla affrontare. D’altra parte se si dovesse giudicare il successo delle politiche di coesione di questi ultimi decenni solo guardando l’andamento degli indicatori (e magari osservando che le regioni, soprattutto al meridione d’Italia, sono riuscite a spendere solo una parte dei fondi loro assegnati), il giudizio sarebbe certamente molto negativo, in quanto il divario tra le regioni non è diminuito; tuttavia quello che manca è l’ottica “controfattuale”: cosa sarebbe successo in assenza delle politiche di coesione? Senza questo ulteriore passaggio logico si rischia di dare un giudizio sommario sulle politiche: magari i divari tra i territori sarebbero stati ancora maggiori se non ci fossero state le politiche di coesione.

Il convegno è organizzato per sessioni: nella prima Simona De Luca illustra le caratteristiche delle politiche di coesione ed evidenzia quali sono le esigenze informative di chi esprime la domanda di statistiche per le politiche di sviluppo e Luigi De Iaco, nel successivo intervento, mostra come l’Istat risponde alla domanda di statistiche espressa dai decisori pubblici. Claudio Santoro presenta la nuova tecnologia adottata dall’Istat per gli atlanti statistici, tra i quali Asti ed Asc. Nei successivi due interventi Anna Ceci spiega come, da un punto di vista operativo, si sia espressa la domanda di indicatori per l’Accordo di partenariato 2014-2020, mentre Roberta Mosca mostra come l’offerta abbia reagito alle sollecitazioni della domanda, descrivendo il lavoro che è stato svolto per la definizione e la costruzione degli indicatori dell’Accordo di partenariato. In questi primi cinque interventi c’è l’essenza del progetto “Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2010-2015”: l’offerta è calibrata in base alle esigenze espresse dalla domanda ed i ruoli tra chi esprime la domanda e chi produce l’offerta quasi si confondono per il fatto che si lavora a strettissimo contatto come in un unico gruppo di lavoro.

Gli interventi programmati del Cisis (Riccardo Nannini), della Svimez (Delio Miotti) e di Banca d’Italia (Alessandra Staderini), che esprimono una domanda di statistiche per le politiche di sviluppo da un’ottica differente rispetto a quella del Dpc, forniscono dei preziosi spunti per migliorare ulteriormente la produzione statistica.

Le due sessioni successive (Economia e politiche di sviluppo: sollecitazioni dalla misurazione e Territorio e politiche di sviluppo: prospettive statistiche e di policies) raccolgono i contributi alla ricerca incentrati sulle politiche di sviluppo: la

---

<sup>6</sup> È importante osservare che anche i regolamenti comunitari che guidano il ciclo 2014-2020 rafforzano il ruolo della valutazione, con particolare riferimento a quella “controfattuale”.



ricerca è un elemento dal quale non è possibile prescindere se si vogliono ottenere delle statistiche di elevata qualità ed il progetto prevede una specifica linea di attività incentrata proprio sulla ricerca.

Marianna Mantuano presenta un contributo nel quale vengono mostrati i risultati dei modelli di simulazioni costruiti per accompagnare il negoziato del Governo italiano per il Bilancio europeo 2014-2020. Dai risultati emerge una possibile distorsione nella ripartizione delle risorse finanziarie all'interno dell'Ue. Si evidenzia, infatti, come l'ammissibilità e la distribuzione dei finanziamenti fra le regioni degli Stati membri possa cambiare anche in maniera rilevante aggiungendo ulteriori indicatori – in linea con la strategia di Europa 2020 e con gli stessi obiettivi previsti dal regolamento sui Fondi strutturali – a quelli previsti dal regolamento della Commissione europea per definire l'ammissibilità e la ripartizione dei fondi (principalmente il Pil pro capite).

Alessandra Righi presenta i risultati di una ricerca, nata proprio all'interno del progetto, sulle relazioni fra le imprese tramite l'utilizzo dei risultati del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Questo tema è strettamente connesso alle politiche di sviluppo nel caso italiano, data la peculiarità del tessuto produttivo nazionale, caratterizzato da una rilevante polverizzazione e dispersione sul territorio.

Luigi De Iaco presenta un lavoro che si propone di misurare gli effetti dei finanziamenti europei alle imprese sulle *performance* delle stesse, tramite la tecnica del controfattuale. Il lavoro, più che essere incentrato sui risultati (che scontano il fatto di disporre di serie storiche di dati troppo brevi) si pone l'obiettivo di mostrare le potenzialità dell'impiego dei microdati in questo campo, in quanto utilizza le informazioni provenienti dal portale OpenCoesione unite a quelle relative al Frame-Sbs ed a quelle dell'archivio Asia. Come è stato detto sopra, questo è uno dei campi nei quali la collaborazione Istat-Dpc potrebbe portare a dei risultati molto positivi.

Raffaella Chiocchini con il suo contributo mostra le potenzialità di impiego del Gis nella produzione di statistiche per le politiche di sviluppo ed illustra l'utilizzo che ne è stato fatto nella produzione di indicatori per l'Accordo di partenariato 2014-2020.

Massimo Sabatini di Confindustria fa da discussant a questa prima sessione di ricerca, mettendo in evidenza alcune criticità dei lavori presentati e fornendo dei preziosi suggerimenti per migliorarli.

Nella seconda sessione dedicata alla ricerca, Alessandro Caramis e Livia Fay Lucianetti presentano alcune evidenze sulla progettazione strategica delle politiche regionali di *Smart specialisation*, tema di grande interesse per le politiche di sviluppo in generale ed espressamente citate nell'Accordo di partenariato.

Tre contributi sono dedicati a ripartizioni territoriali funzionali alle politiche di sviluppo: le Aree rurali (Daniela Storti), le Aree interne (Carla Carlucci) ed i Sistemi locali del lavoro (Sandro Cruciani). Il presupposto di fondo alla base di tali analisi è che il territorio costituisce una variabile strategica fondamentale per l'attuazione delle politiche di sviluppo e l'esito delle stesse non è indipendente dalla scala territoriale considerata. Inoltre le ripartizioni funzionali del territorio, che prescindono dai confini amministrativi, costituiscono un utilissimo

strumento per interpretare e valutare (oltre che per implementare) le politiche di sviluppo sul territorio.

Suggestive, infine, le conclusioni di Giovanni Alfredo Barbieri (che può essere considerato il padre del progetto), che racconta della collaborazione tra Istat e Dps, auspicandone la continuazione nel futuro.

## SALUTI DEL PRESIDENTE ISTAT

*Professor Giorgio Alleva*

Buongiorno a tutti e grazie per essere intervenuti al convegno “Statistiche per le politiche di sviluppo a supporto dei decisori pubblici” organizzato dall’Istat. L’argomento oltre che interessante è di grande attualità.

Nelle linee strategiche del mio mandato ho messo al primo posto l’obiettivo: “Rispondere a nuove esigenze conoscitive a supporto di decisioni pubbliche, sia per la scelta ex ante tra alternative, sia per la valutazione ex post delle politiche”. Sono quindi convinto che questo debba essere uno degli obiettivi principali nella *mission* dell’Istat.

Quando poi le politiche su cui si pone l’attenzione sono le politiche di sviluppo e coesione, tutto diventa ancora più sentito per un Paese come l’Italia, segnato dal dualismo economico e sociale tra il Nord ed il Sud sin dall’inizio della sua storia unitaria.

Nel nostro ultimo *Rapporto annuale*, che ha dedicato grande attenzione allo studio del territorio, lo svantaggio del Mezzogiorno è emerso sotto molti profili e si conferma come uno dei problemi cronici del Paese con, purtroppo, pochi elementi di differenziazione. Nelle conclusioni del Rapporto abbiamo sottolineato che occorre oggi tornare a mettere il Mezzogiorno al centro di un sistema di investimenti: in capitale fisico, in capitale sociale e in una amministrazione rinnovata e responsabile.

Il compito della statistica ufficiale in questo contesto è ancora più decisivo e diventa perfino urgente fornire delle statistiche affidabili ed opportune che indirizzino il decisore pubblico e che permettano di valutare il grado di efficacia delle politiche pubbliche.

Il convegno di oggi mostra ciò che fa l’Istat per mettere a disposizione dei policy maker strumenti per decidere e rispecchia anche il modo nel quale lo fa: ovvero ascoltando la voce dei decisori pubblici, che sono i principali utilizzatori di questo tipo di dati. Solo conoscendo a fondo la domanda è possibile orientare in maniera opportuna e sensata la produzione, soprattutto in un campo come quello delle politiche pubbliche, nel quale è necessario non solo possedere la competenza e la conoscenza del contesto economico e sociale e delle problematiche ambientali, ma è anche necessario essere aggiornati ed informati su quali siano le tendenze e le direzioni che intende prendere la politica, mentre queste si stanno ancora formando.

Decisivo, ad esempio, è stato mettere intorno allo stesso tavolo Istat, Dps (ora Dipartimento per le politiche di coesione), esperti di settore e rappresentanti di altre istituzioni, per definire e costruire gli indicatori dell’Accordo di partenariato per il

periodo 2014-2020, cioè il piano strategico con le priorità di investimento per quel ciclo di programmazione (2014-2020): facendo dialogare domanda ed offerta di statistiche, è stato possibile calibrare le misurazioni nel migliore dei modi, definire e costruire gli indicatori nella maniera più opportuna possibile.

Conosco bene il progetto “Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2010-2015”, ora al suo secondo rinnovo, iniziato nel 2001 e proseguito in sostanziale continuità fino ad oggi. Fu voluto dall’allora capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione economica Fabrizio Barca. Negli anni del suo avvio ho potuto dare anche il mio contributo soprattutto nell’ambito dello studio sull’accessibilità dei territori: l’auspicio è che la proficua collaborazione tra Istat e Dipartimento per le politiche di coesione continui ancora per molto tempo.

La seconda parte della giornata è dedicata ai contributi di ricerca sul tema delle politiche di sviluppo: la ricerca, che non è un costo ma un investimento, è indispensabile affinché possano essere prodotte statistiche di elevata qualità. E per un istituto di ricerca come l’Istat questo è un elemento dal quale non si può prescindere: desidero quindi sottolineare che l’Istat ha sempre dato spazio alla ricerca ed all’analisi dei dati, oltre che, naturalmente, alla loro produzione e diffusione.

I contributi di ricerca che saranno presentati nel pomeriggio toccheranno numerosi aspetti legati alle politiche di sviluppo: la valutazione quantitativa delle politiche di coesione a sostegno delle imprese, i modelli di simulazione per la ripartizione dei fondi strutturali 2014-2020 tra le regioni dei Paesi membri, le strategie di *smart specialisation* delle regioni italiane, le relazioni delle imprese e le statistiche prodotte tramite l’utilizzo del *Geographic information system* (Gis). Un approfondimento inoltre sarà dedicato alle ripartizioni del territorio funzionali alle politiche di sviluppo: le Aree rurali, i Sistemi locali del lavoro e le Aree interne.

Insomma, di materiale ce n’è in abbondanza ed il programma del convegno è molto denso ed interessante. Sono certo che saremo tutti molto stimolati dalle presentazioni dei diversi lavori e che il dibattito potrà fornire ai relatori delle utili osservazioni per migliorare i lavori presentati, e ai produttori indicazioni preziose per orientare l’offerta di statistiche per le politiche di sviluppo.

Buon lavoro, grazie per l’attenzione

## APERTURA DEI LAVORI

*Vittoria Buratta\**

Come ha anticipato il Presidente Alleva, l'Istat è da tempo impegnato nella produzione e diffusione di statistiche per le politiche pubbliche. Il progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2010-2015" ha in questo quadro un posto rilevante perché è specificamente orientato alla produzione di statistiche per le politiche di sviluppo e coesione e la maggior parte dei lavori che saranno presentati oggi nascono al suo interno. Il progetto, che vede legato l'Istat da un accordo convenzionale con il Dipartimento per le politiche di coesione (Dpc) della Presidenza del consiglio dei ministri ed è finanziato tramite il Pon Governance e Assistenza tecnica Fesr 2007-2013, Obiettivo operativo I.6, prevede numerose attività e prodotti, tra cui i principali sono: la banca dati di indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, l'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture e l'Atlante statistico dei comuni. Accanto a questi prodotti una linea di attività è stata espressamente dedicata allo studio, ricerca e valorizzazione delle banche dati ed ha avuto un ruolo fondamentale di propulsione consentendo di ottenere dei risultati di elevata qualità con l'approfondimento dei temi trattati, lo sviluppo di proposte per nuove metodologie, l'esplorazione di nuove fonti di dati. Così come ha sottolineato anche il Presidente, l'Istat, che è un ente di ricerca, ha sempre dato spazio all'approfondimento e all'analisi dei dati oltre che alla loro produzione e diffusione, perché solo attraverso la ricerca si può percorrere il sentiero dell'innovazione, condizione necessaria per ottenere risultati e prodotti di elevata qualità.

Altro elemento che va sottolineato e ha permesso di perseguire dei risultati estremamente positivi, è stato il continuo collegamento tra la domanda e l'offerta di statistiche: Istat e Dpc hanno lavorato a stretto contatto e la produzione di statistiche per le politiche di sviluppo si è adeguata prontamente alle esigenze di misurazione delle politiche stesse; si è trattato di uno scambio che ha arricchito tutti, in quanto l'Istat ha ricevuto una sorta di "riscontro continuo" ed il Dpc ha potuto contare su un punto di riferimento metodologico: emblematico è stato il modo nel quale è stato organizzato il lavoro per la definizione degli indicatori per l'Accordo di partenariato 2014-2020, attraverso cioè la costituzione di tavoli tecnici di esperti nell'ambito dei quali l'Istat ha potuto fornire il proprio contributo metodologico e di conoscenza dei settori.

Obiettivo primario del progetto è fornire ai policy maker statistiche per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di sviluppo e coesione, senza dimenticare che queste statistiche sono utili per chiunque voglia poi studiare questi temi: ricercatori, studiosi del territorio, giornalisti o altri

---

\* Istat.

utilizzatori. Ed il convegno di oggi è stato impostato proprio tenendo conto di questo obiettivo: nel corso della mattinata saranno presentati i principali prodotti del progetto e le statistiche costruite, con particolare riferimento agli indicatori per la programmazione ed il monitoraggio delle politiche di sviluppo. Mentre nel pomeriggio saranno presentati dei contributi di ricerca, tra cui uno sulla misurazione degli effetti delle politiche pubbliche ed uno sull'assistenza tecnica che l'Istat ha fornito al Governo italiano per il negoziato sul Bilancio europeo 2014-2020. Riguardo alla valutazione delle politiche, gli indicatori definiti e costruiti per l'Accordo di partenariato 2014-2020, a differenza degli indicatori dei precedenti cicli di programmazione, sono indicatori di risultato, sono cioè *policy response*, nel senso che sono costruiti in modo da essere "sensibili" alle manovre di politica pubblica. Tuttavia, come è noto, gli indicatori, per quanto possano essere costruiti in maniera rigorosa, possono essere influenzati anche da altri fattori non dipendenti dalle policy e per questo non essere in grado di rappresentare in maniera esclusiva il nesso di causalità tra la manovra di politica pubblica e l'effetto su una determinata variabile risultato. Per questo motivo ritengo che il percorso che Istat e Dpc dovrebbero intraprendere insieme nel prossimo futuro, facendo leva sulle rispettive competenze metodologiche di profonda conoscenza del contesto politico e socio economico, dovrebbe andare nella direzione di utilizzare, dove applicabili, modelli per la misurazione degli effetti delle politiche pubbliche, da affiancare al potente strumento descrittivo costituito dagli indicatori.

L'auspicio è dunque che questa lunga e proficua collaborazione tra Istat e Dpc, nata circa 15 anni fa, mai limitata ad un mero rapporto di committenza ma divenuta nel corso del tempo una sorta di "alleanza" per la crescita e lo sviluppo di una informazione sempre più ricca e attuale, possa continuare ancora a lungo.

Buon lavoro e grazie per l'attenzione

## PARTE PRIMA

**Sessione: Domanda ed offerta di statistiche territoriali per le politiche di sviluppo**

**Sessione: Le sfide per la misurazione statistica nel ciclo 2014-2020**

### **Interventi programmati**

Cisis - *Riccardo Nannini*

Svimez - *Delio Miotti*

Banca d'Italia - *Alessandra Staderini*





# POLITICA DI COESIONE E STATISTICHE TERRITORIALI

*Simona De Luca\**

## **Sommario**

*La politica di coesione, o di sviluppo territoriale, trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con l'obiettivo di ridurre le disparità esistenti tra i territori e di incrementare l'offerta di servizi pubblici e di opportunità per cittadini e imprese. È una politica pluriennale e multisettoriale, sostenuta da risorse comunitarie e nazionali specificamente dedicate con il coinvolgimento di attori istituzionali di livello centrale e locale. La programmazione, l'attuazione e la valutazione di una policy territoriale volta a ridurre i gap di sviluppo esistenti, necessita di una significativa disponibilità di dati e informazioni statistiche con elevato dettaglio territoriale. L'Italia, che ha una consolidata tradizione di accurata misurazione statistica, dispone oggi di un set molto ricco di dati con dettaglio almeno regionale, anche grazie al sostegno offerto, nel tempo, dalle stesse politiche di coesione che hanno significativamente contribuito, con risorse dedicate, alla definizione metodologica e alla produzione di dati tempestivi, accurati, affidabili e pubblicamente disponibili nei diversi settori di intervento. Sono infatti stati avviati proficue collaborazioni con i principali produttori di statistica pubblica, in primis l'Istat, che vedono anche nel ciclo 2014-2020 nuove opportunità da cogliere per migliorare gli strumenti di conoscenza di cui dispone il Paese.*

**Parole chiave:** politica di coesione, fondi Sie, statistiche territoriali, OpenCoesione.

## **1. Cos'è la politica di coesione**

La politica di coesione (o politica di sviluppo) trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana<sup>1</sup> e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>2</sup>, che richiedono “interventi speciali” per “rimuovere gli squilibri economici e sociali” (Costituzione) e per promuovere uno “sviluppo armonioso” (Trattato).

Si tratta dunque di una policy che ha lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo (crescita e inclusione sociale) dei cittadini, indipendentemente da dove vivano, e viene perseguita sostenendo la creazione di posti di lavoro, la

---

\* Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) – Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

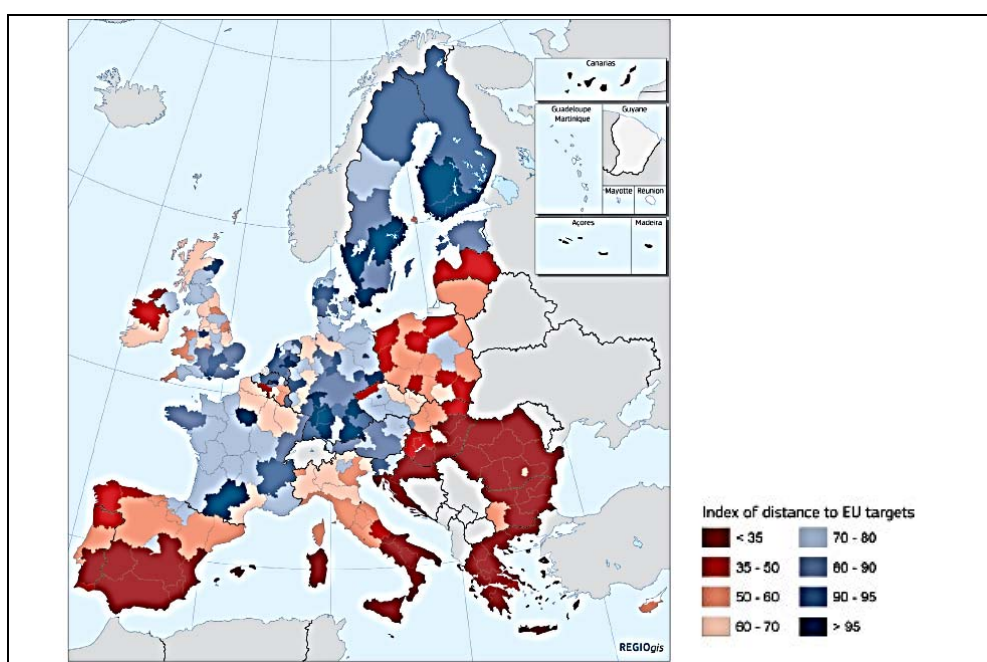
<sup>1</sup> Art. 119 comma 5 – art. 3 comma 2.

<sup>2</sup> Art. 174.

competitività tra le imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità e della quantità dei servizi pubblici offerti.

Pur agendo su tutto il territorio nazionale, essa ovviamente si concentra nelle regioni in ritardo di sviluppo affinché si riducano le disparità economiche, sociali e territoriali e si rafforzi la coesione economica. La mappa che segue può essere utile per comprendere, a livello europeo, la forte disomogeneità ancor oggi esistente tra i diversi territori. Viene infatti rappresentato un indice sintetico che aggrega le diverse dimensioni misurate dagli indicatori stabiliti nella strategia Europa 2020 e la distanza osservata dai target stabiliti a livello europeo rispetto ad occupazione, livello di istruzione della popolazione ed investimento in ricerca e sviluppo. Si tratta di una rappresentazione sintetica che può ben aiutare a comprendere le basi della politica di coesione: agire sulle dinamiche naturali di sviluppo dei territori, che spontaneamente tendono a differenziare molto le opportunità, a provocare esclusione e a lasciare indietro comunità e territori, per ridurre le distanze e migliorare la qualità della vita di cittadini e imprese. L'Italia presenta una forte disomogeneità territoriale che, da un punto di vista regionale, vede il Sud posizionarsi storicamente ad un livello di sviluppo significativamente inferiore al Centro Nord, pur in presenza di rilevanti differenziazioni sub-regionali.

**Figura 1 – Indice di distanza dagli obiettivi di Europa 2020 (2012)**



Fonte: EU DG Regio, *Regional Focus* 01/2015

Nota: Indicatore composto calcolato su Tasso di occupazione della popolazione in età 20-64 (2012), Tasso di abbandono scolastico della popolazione in età 18-24 (2011-13), Popolazione in età 30-34 con un diploma di istruzione secondaria (2011-13), Quota di spesa in R&S in percentuale sul Pil (2011). Il valore 100 indica il raggiungimento o il superamento di tutti i target. La media Ue dell'indicatore calcolato al 2012 è pari a 71,4.

In questo intervento non si intende dar conto in dettaglio della storia delle politiche di sviluppo territoriale in Italia, né descrivere puntualmente gli aspetti amministrativi e contabili collegati alla loro programmazione e attuazione, ma delinearne le motivazioni più generali, i principali strumenti con cui si attua nel nostro Paese e i diversi attori istituzionali coinvolti, per comprendere la significativa domanda espressa alla statistica territoriale per “fotografare” le situazioni di svantaggio, comprenderne le dinamiche storiche, supportare l’azione di policy e monitorarne gli avanzamenti nel tempo.

La politica di coesione in Italia è sostenuta da risorse comunitarie, con cofinanziamento nazionale obbligatorio, e da risorse aggiuntive nazionali dedicate con vincoli normati per l’utilizzo nei territori che presentano un maggior ritardo di sviluppo. È una politica pluriennale che ha visto nel tempo il susseguirsi di cicli di programmazione di medio-lungo termine, con una durata media di circa 7 anni. È attuata da Amministrazioni Centrali di settore e da Amministrazioni regionali con il coordinamento centrale e si articola in Programmi nazionali e regionali, cuore strategico della programmazione, attraverso i quali si declinano in dettaglio le priorità strategiche per settore e territorio.

L’Unione europea sostiene la politica di coesione attraverso i Fondi strutturali che, per il ciclo 2014-2020, prendono il nome di Fondi strutturali e di Investimento Europei (Fondi Sie), includendo il Fondo europeo per lo Sviluppo regionale (Fesr), il Fondo Sociale europeo (Fse), il Fondo europeo per l’Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (Feasr) e il Fondo europeo per gli Affari marittimi e la Pesca (Feamp). Complessivamente l’Unione destina alla politica di coesione circa un terzo del proprio bilancio e tutti gli Stati membri hanno l’obbligo di affiancarvi un cofinanziamento nazionale, in proporzioni stabilite da specifici regolamenti.

Nell’ambito del bilancio pluriennale europeo, le politiche di coesione sono programmate per cicli settennali a partire dal 2000-2006. Tuttavia, l’ultimo anno di ciascun periodo non coincide con il termine effettivo di attuazione dei progetti del ciclo stesso. Infatti, per i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 era in vigore la regola dell’ “n+2”, secondo cui i progetti continuano a beneficiare del contributo finanziario europeo per altri due anni, sovrapponendosi di fatto all’avvio del ciclo successivo. Per il ciclo di programmazione 2014-2020 vale la regola dell’ “n+3”, dunque l’intervallo temporale durante il quale possono essere realizzati i progetti è esteso di 3 anni rispetto all’impegno contabile. Ne deriva che attualmente, da un lato, sono ancora in attuazione i progetti programmati nell’ambito del ciclo 2007-2013 – relativamente ai quali il portale OpenCoesione rende disponibili informazioni di dettaglio navigabili e in formato aperto – e, dall’altro, sono in fase di avvio quelli afferenti al ciclo 2014-2020, con alcuni Programmi Operativi ancora in fase di finalizzazione.

Inoltre, in Italia la politica di coesione dispone di finanziamenti pubblici nazionali volti a sostanzare i principi espressi nella Costituzione. Si tratta del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (Fsc, ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate, Fas), utilizzato per “interventi speciali” in favore di determinati territori. A partire dal 2012 a queste si aggiungono le risorse nazionali del Piano d’Azione per la Coesione derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi 2007-2013 cofinanziati dall’Ue. Per i progetti sostenuti dai Fondi nazionali, l’attuazione procede secondo tempistiche proprie non del tutto

sovrapposte ai cicli comunitari. Da segnalare la significativa convergenza, in fase programmatica, di obiettivi e strategie proprie delle diverse fonti finanziarie a sostegno della politica di coesione, per rafforzare il complesso dell'intervento pubblico finalizzato alla riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali.

Il ventaglio degli ambiti di intervento su cui agiscono le politiche di coesione è molto ampio e articolato: dalla Ricerca e innovazione all'Agenda digitale, dalla Competitività delle imprese all'Energia, dall'Ambiente alla Cultura e al Turismo, dalle Infrastrutture all'Occupazione e all'Inclusione sociale, dall'Istruzione al Rafforzamento della Pubblica Amministrazione, anche con declinazioni territoriali specifiche, volte ad esempio ad assicurare il miglioramento della qualità della vita nelle città e nelle aree rurali.

## **2. Politica di coesione e statistiche territoriali**

In Italia la politica di coesione ha contribuito significativamente ad aumentare la disponibilità e la tempestività delle statistiche territoriali in molti settori. Se agli inizi degli anni '90 l'Italia disponeva di dati territoriali soprattutto di tipo economico, oggi l'offerta di dati riferiti al territorio è sensibilmente aumentata, e il sistema nel suo complesso dispone di un ricco patrimonio informativo multisettoriale, che consente non solo di conoscere e misurare meglio il contesto territoriale, ma anche di migliorare la programmazione delle policy e monitorarne l'attuazione nonché, infine, di favorire la partecipazione pubblica.

La natura multisettoriale della politica di coesione ha favorito un processo di arricchimento della statistica pubblica in ambiti molto diversi con la costruzione di stretti rapporti di collaborazione, in primis con l'Istituto Nazionale di Statistica per favorire la costruzione di dati statistici disaggregati territorialmente a livello almeno regionale da aggiornare con la massima tempestività. Un primo esempio interessante è senz'altro l'esperienza dei Conti Pubblici Territoriali (Cpt) – banca dati che consente oggi la ripartizione regionale dei flussi contabili di spese ed entrate di Enti e Amministrazioni appartenenti al Settore Pubblico Allargato – di cui l'ex Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (Dps) è direttamente produttore di dati e informazioni. Il progetto dei Cpt è infatti nato originariamente per rispondere all'obbligo della verifica del cosiddetto “principio di addizionalità” richiesto dai regolamenti comunitari sulle politiche di coesione. Si tratta del principio secondo cui ogni Stato Membro deve dimostrare che le risorse dei Fondi strutturali sono aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente stanziato dallo Stato (o dai diversi livelli di governo) nei territori in ritardo di sviluppo, quale condizione per un'accelerazione dello sviluppo dei territori stessi. L'Italia ha quindi avviato la costruzione di un data base strutturato per rispondere a questa esigenza ed oggi dispone, con dati validati a partire dal 1994, di un ricco set di informazioni con dettaglio settoriale, per livello di governo e categoria economica, che rappresenta un fondamentale strumento della statistica ufficiale a supporto dell'analisi economica territoriale, di cui la verifica del principio di addizionalità è solo uno dei molteplici usi.

In linea generale, la politica di coesione ha, da sempre, posto molte sfide alla misurazione statistica territoriale per conoscere con tempestività le diverse

articolarzioni in cui possono essere rappresentate le dinamiche dei principali settori di intervento. La scelta forte operata dall'Italia è stata, fin dall'inizio della programmazione 2000-2006, di sostenere con le stesse politiche di coesione la produzione statistica territoriale, supportando in molti casi l'avvio e il consolidamento di innovativi strumenti di misurazione che possano poi continuare ad essere aggiornati con risorse ordinarie. È il caso, ad esempio, dell'Indagine sulla povertà oggi a regime e sistematicamente aggiornata dall'Istat senza alcun contributo della politica di coesione, ma che aveva beneficiato di un iniziale sostegno economico di risorse della coesione, oltre che di una intensa collaborazione, anche in termini metodologici, da parte del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps). Alla base di tale impostazione strategica vi è la consapevolezza che quelle della coesione sono risorse aggiuntive che non dovrebbero sostenere attività ordinarie, ma rappresentare un volano per l'avvio, lo sviluppo e il consolidamento di processi.

In alcuni casi rilevanti per la policy, il sostegno alla produzione statistica territoriale è andato oltre al supporto delle fasi iniziali dei processi produttivi, come nel caso del Censimento delle acque per uso civile che, finanziato per tre edizioni da progetti sostenuti dalle politiche di coesione, ha visto un ruolo attivo del Dipartimento per favorire il progressivo ampliamento degli ambiti di analisi, con un costante coinvolgimento dei numerosi soggetti istituzionali di settore.

Complessivamente, a partire dagli anni 2000, sono stati investiti nel supporto metodologico e nella produzione di statistiche territoriali circa 46 milioni di euro, attraverso l'utilizzo di fondi delle politiche di coesione, sia strutturali che nazionali. Tali risorse sono state utilizzate sia per attività di natura tecnico-scientifica di coordinamento nazionale, con un ruolo guida del Dps, dando impulso e accompagnando la produzione statistica territoriale, sia siglando accordi e convenzioni, in primis con Istat, ma anche con altri produttori di statistiche ufficiali, come ad esempio, Ispra, Invalsi, Ministero della salute, per supportare la produzione di dati con elevato grado di dettaglio territoriale. Si tratta ovviamente di una stima indicativa volta ad approssimare l'impegno finanziario dedicato alla produzione statistica che ha portato, negli anni, alla realizzazione di alcuni importanti prodotti di sistematizzazione e raccolta di dati e indicatori territoriali realizzati in stretta collaborazione con l'Istat, a partire dalla Banca dati di indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, all'Atlante statistico dei Comuni, all'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture. Un patrimonio informativo reso pubblicamente disponibile a supporto dell'analisi economica territoriale e di orientamento e valutazione della policy per lo sviluppo.

Di seguito si riportano le linee di attività specificamente rivolte al supporto alla produzione di statistiche territoriali previste nei programmi di capacitazione istituzionale e amministrativa sostenuti, a partire dall'anno 2000, con risorse comunitarie e nazionali, chiara evidenza della centralità che la politica di coesione da sempre attribuisce alla produzione di informazione statistica territoriale.

**Tavola 1 – I principali Accordi e Convenzioni sostenuti dalle politiche di coesione per la produzione statistica territoriale**

---

DPS-ISTAT  
*Progetto Informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali 2010-2015*

---

DPS-ISTAT  
*Convenzione per la realizzazione e fornitura dei dati necessari alla costruzione degli indicatori relativi agli Obiettivi di Servizio*

---

DPS-ISPRA  
*Convenzione per la fornitura dei dati necessari alla costruzione degli indicatori relativi agli Obiettivi di Servizio – gestione dei rifiuti urbani*

---

DPS-INVALSI  
*Progetto Informazione statistica regionale sulle competenze degli studenti italiani*

---

DPS-Ministero della salute  
*Protocollo d'intesa per la fornitura dei dati relativi all'Assistenza Domiciliare Integrata agli anziani*

---

DPS-ISTAT  
*Convenzione Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008*

---

DPS-ISTAT  
*Convenzione Dati, metodi e nuovi progetti per il Sud: informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo e informazioni di contesto per le politiche territoriali*

---

DPS-ISTAT  
*Convenzione per Contabilità Ambientale e Politiche di Sviluppo – "Conti NAMEA delle emissioni atmosferiche su scala regionale"*

---

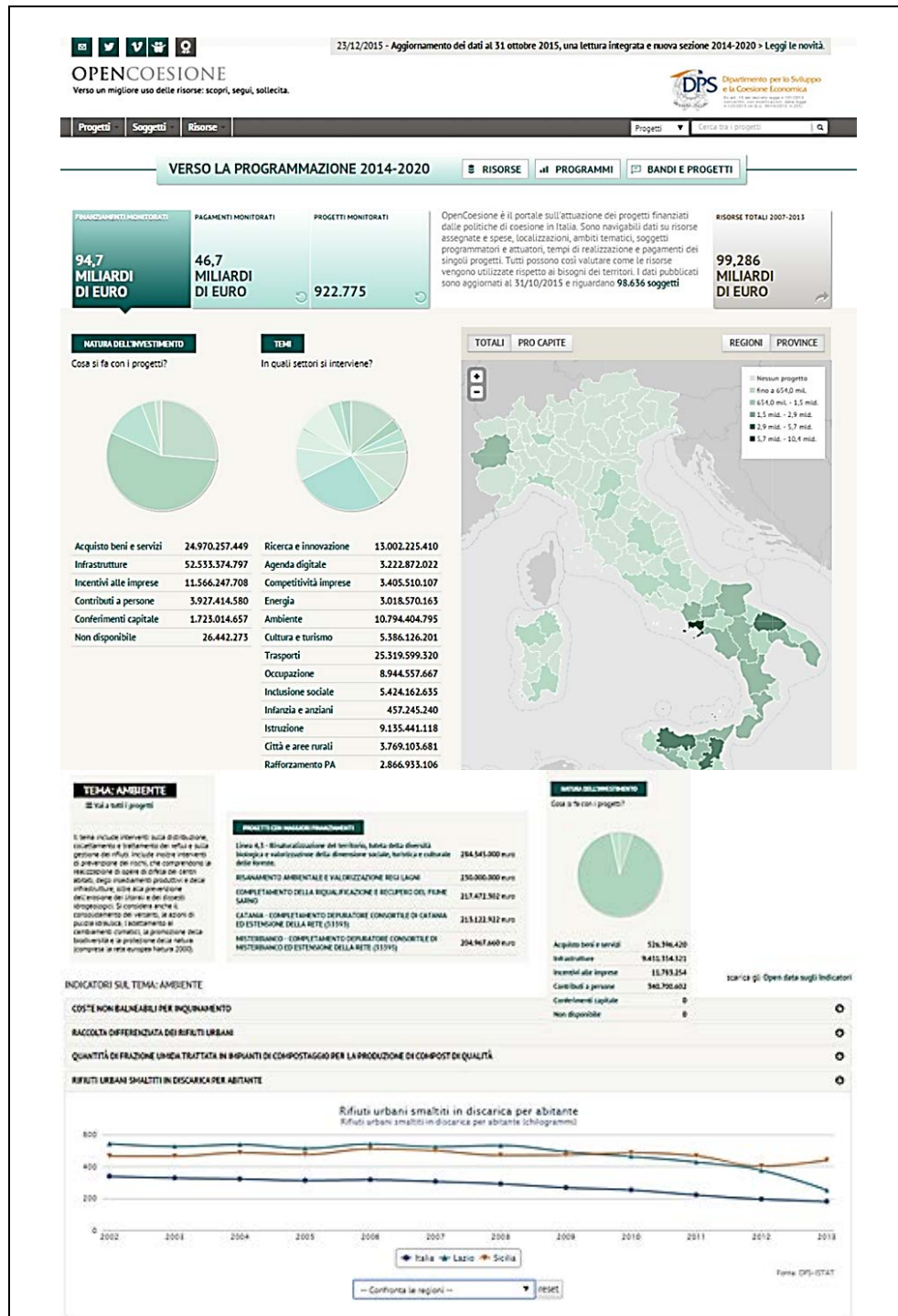
DPS-ISTAT  
*Convenzione per Progetto pilota Contabilità Ambientale e Politiche di Sviluppo*

---

*Fonte:* Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Anche OpenCoesione, iniziativa di OpenGovernment sulle politiche di coesione in Italia, è un'esperienza di mobilitazione di risorse delle politiche di coesione a sostegno della diffusione di dati e informazioni sul territorio. Infatti, attraverso la pubblicazione dei dati sui progetti finanziati, rappresenta un bacino informativo rilevante, non solo per la valutazione dell'efficacia e della coerenza dell'impiego delle risorse delle politiche di sviluppo, ma anche per conoscere, con il massimo dettaglio territoriale disponibile, cosa effettivamente accade nei luoghi in cui si avviano progetti sostenuti dalle politiche di sviluppo. Sul portale OpenCoesione, accanto a dati e schede di dettaglio sugli oltre 900.000 progetti finanziati dalle politiche di coesione del ciclo 2007-2013, vengono infatti visualizzati anche grafici dinamici con l'andamento in serie storica dei principali indicatori statistici collegati ai diversi temi di intervento, per una lettura combinata delle scelte progettuali operate sui territori e dell'andamento delle misure statistiche disponibili, per contribuire al dibattito sulla valutazione degli effetti delle policy.

Figura 2 – OpenCoesione: l’homepage del portale con un esempio di visualizzazione di indicatori sul tema Ambiente



Fonte: OpenCoesione, www.opencoesione.gov.it

### **3. Conclusioni**

La disponibilità di dati e informazioni statistiche di dettaglio è un elemento strategico per la definizione di una policy che si pone l'obiettivo di ridurre i gap di sviluppo esistenti tra i territori e per la valutazione della sua efficacia. Rispetto ad altre esperienze europee, il nostro Paese, che ha una consolidata tradizione di accurata misurazione statistica, dispone oggi di un set molto ricco di dati e informazioni con dettaglio territoriale almeno regionale, anche grazie al sostegno offerto, nel tempo, dalle politiche di coesione. L'Italia è però un territorio fortemente disomogeneo anche a livello sub-regionale nei diversi settori di intervento delle policy per lo sviluppo e richiede dunque un costante investimento nella produzione statistica di dettaglio che assicuri, con tempestività, dati e informazioni accurate e affidabili.

Al riguardo, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 lancia una nuova sfida alla statistica pubblica: aumentare la granularità, la tempestività e gli ambiti tematici dell'offerta di dati e informazioni. Le politiche di coesione possono quindi continuare ad essere un'opportunità da cogliere per migliorare gli strumenti di conoscenza di cui dispone il Paese, attivando processi di collaborazione operativa con i principali produttori di statistica pubblica e garantendo un costante confronto tra tutti gli attori istituzionali coinvolti.

Per migliorare la qualità dei dati e la disponibilità di informazioni anche a livello sub-regionale è certamente necessario un investimento diffuso nella produzione di statistica territoriale che veda un coinvolgimento attivo dei diversi attori locali, nella consapevolezza della necessità di dedicarvi specifiche risorse, non solo finanziarie, anche attraverso l'avvio e il consolidamento del percorso di piena valorizzazione di dati amministrativi a fini statistici.



# LA BANCA DATI DI INDICATORI TERRITORIALI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E GLI ATLANTI STATISTICI

*Luigi De Iaco\**

## **Sommario**

*In questo lavoro sono descritti i tre principali prodotti del progetto “Informazione statistica settoriale e territoriale per le politiche strutturali 2010-2015”: la Banca dati territoriale per le politiche di sviluppo, l’Atlante statistico territoriale delle infrastrutture, l’Atlante statistico dei comuni. Il progetto ha l’obiettivo di produrre statistiche territoriali per le politiche di sviluppo e coesione a supporto dei decisori pubblici, vede legato l’Istat al Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri – attraverso un accordo convenzionale ed è finanziato tramite il Pon Governance e Assistenza tecnica Fesr 2007-2013, Obiettivo operativo I.6.*

**Parole chiave:** indicatori, politiche di sviluppo, politiche di coesione, infrastrutture, territorio, regioni, province, comuni, sistema informativo.

## **1. Introduzione**

Il progetto “Informazione statistica settoriale e territoriale per le politiche strutturali 2010-2015” vede legato l’Istat al Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri – attraverso un accordo convenzionale ed è finanziato tramite il Pon Governance e Assistenza tecnica Fesr 2007-2013, Obiettivo operativo I.6. Il progetto ha l’obiettivo di produrre statistiche per le politiche di sviluppo e coesione a sostegno dei decisori pubblici e le attività sono svolte dall’Istat in stretta collaborazione con il Dipartimento per le Politiche di Coesione. Questo progetto è in sostanziale continuità con il progetto precedente, stipulato nel 2001 e rinnovato nel 2010, e scadrà il prossimo dicembre 2015. Le attività previste dal progetto sono numerose e le principali possono essere sintetizzate nello schema della tavola 1.

In questa sede saranno descritti i tre principali prodotti del progetto: la banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (Bdps), l’Atlante statistico territoriale delle infrastrutture (Asti) e l’Atlante statistico dei comuni (Asc). I tre prodotti hanno in comune la finalità di rispondere alla crescente domanda di informazioni con un dettaglio territoriale sempre più spinto e di fatto fanno registrare numerosissimi accessi sul sito dell’istituto, raccogliendo e rendendo disponibili una grossa mole di informazioni che per un utente, anche molto esperto, sarebbe estre-

---

\* Istat.

mamente oneroso ricercare. Altra caratteristica comune è l'estrema semplicità con la quale è possibile accedere ai dati: per gli Atlanti sono disponibili degli appositi applicativi che consentono la navigazione, la visualizzazione e l'estrazione dei dati, nonché la costruzione di cartografia, per la Bdps i file, in formato Excel, sono facilmente accessibili dalla pagina dedicata sul sito dell'istituto. Per questi tre prodotti sono in programma importanti innovazioni, sia nei contenuti che nella tecnologia, volti a rendere ancora più fruibili ed utili le informazioni per gli utenti.

**Tavola 1 – Le principali linee d'attività previste dal progetto “Informazione statistica settoriale e territoriale per le politiche strutturali 2010-2015”**

PROGETTO OPERATIVO / AZIONE ATTIVITÀ	ARTICOLAZIONE DELLE AZIONI
A	CONTI ECONOMICI TERRITORIALI
	A1 Pil, unità di lavoro dipendenti e indipendenti e redditi da lavoro dipendente per regione al tempo T+12
	A2 Indicatore di attività economica per SLL al tempo T+24
B	BANCA DATI TERRITORIALE PER LE POLITICHE DI SVILUPPO
	B1 Integrazione Banca dati regionale con informazioni per temi rilevanti indagini o elaborazioni
	B2 Verifica del set di indicatori della Banca dati e aggiornamento dei dati
	B3 Dettaglio territoriale sub-regionale di indicatori della Banca dati
	B4 Strumenti per la consultazione pubblica di dati e indicatori
C	ATLANTE STATISTICO DELLE INFRASTRUTTURE
	C1 Revisione, aggiornamento e consultazione interattiva degli indicatori della Banca dati dell'Atlante statistico delle infrastrutture
D	ATTIVITÀ DI ASSISTENZA TECNICA E ACCOMPAGNAMENTO SULL'EVOLUZIONE DELLE VARIABILI SU SCALA REGIONALE DELL'UE E AREE CANDIDATE
	D1 Modelli e scenari per la politica di coesione post 2013 con simulazioni a partire dai dati regionali disponibili per Ue, paesi candidati e potenzialmente candidati (PIL pro capite regionale, RNL e PIL, mercato del lavoro, demografia, ricerca, energia, ambiente)
E	ATTIVITÀ DI STUDIO, RICERCA E VALORIZZAZIONE DELLE BASI DATI
	E1 Attività di studio, ricerca e diffusione dei dati e statistiche territoriali

## 2. La Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (Bdps)

La banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (<http://www.istat.it/it/archivio/16777>) nasce con l'obiettivo di produrre indicatori per i decisori pubblici. La banca dati negli anni ha assolto a questo compito, diventando un punto di riferimento ed uno strumento di lavoro prezioso per amministratori locali, Regioni, Governo e per tutti coloro che sono coinvolti a vario titolo nell'attività di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche di sviluppo e coesione. Tuttavia la banca dati viene consultata correntemente anche da ricercatori e studiosi del territorio, giornalisti o privati cittadini.

La banca dati è “viva” in quanto si adegua continuamente alle evoluzioni degli scenari economici e sociali ed alle esigenze di misurazione della politica pubblica.

Inoltre vengono continuamente monitorate le fonti dei dati per valutare la possibilità di integrare o sostituire le informazioni.

### 2.1 la struttura della banca dati e le sue chiavi di lettura

La banca dati è costituita da 288 indicatori e dai relativi dati di base necessari a calcolarli, ove diffondibili. Di questi 288 indicatori 52 sono di genere e ben 119 rientrano nell'Accordo di Partenariato 2014-2020. Ma questi numeri non sono stabili e tendono ad aumentare in quanto il processo di revisione della banca dati è continuo, per cui vengono inseriti continuamente indicatori nuovi ed eliminati indicatori divenuti obsoleti, adottando una politica di manutenzione abbastanza conservativa, nel senso che un indicatore viene eliminato solo se perde completamente di significato al punto che non è più in grado di descrivere il contesto socio economico in maniera soddisfacente o nel caso non sia più aggiornabile.

Gli indicatori sono diffusi a livello regionale<sup>1</sup> e, se possibile, anche a livello provinciale e comunale. Se pure non sono disponibili tutti i dati di base per costruire un determinato indicatore a livello sub regionale, sono comunque diffusi tutti i dati di base che possono essere declinati per provincia o per comune. Gli indicatori sono inoltre diffusi per ripartizioni territoriali (Nord, Centro, Mezzogiorno, ecc.) e per le aree funzionali alle politiche di sviluppo e coesione, cioè le aggregazioni Obiettivo 1 e non Obiettivo 1 del ciclo di programmazione 2000-2006, Obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale ed occupazione" del ciclo di programmazione 2007-2013 e "Meno sviluppate", "Più sviluppate" ed in "Transizione" relative all'attuale ciclo di programmazione 2014-2020.

Le serie storiche annuali degli indicatori e dei dati di base partono, quando possibile, dal 1995 ed arrivano all'ultimo anno disponibile.

La banca dati è aggiornata ogni mese, ad eccezione del mese di agosto. In corrispondenza dei file nei quali sono presenti indicatori aggiornati viene inserito un *flag* che riporta la scritta "new", per facilitare l'utente nella ricerca degli indicatori aggiornati. In occasione di ogni aggiornamento, inoltre, vengono scelti tre indicatori che vengono visualizzati tramite dei grafici dinamici.

Per agevolare l'interpretazione e l'utilizzo degli indicatori e dei dati di base, la banca dati è corredata da una nutrita metainformazione: un file di metainformazione riporta sistematicamente informazioni sul nome dell'indicatore, sulla sua definizione tecnica, sui dati di base associati, sul livello territoriale disponibile, sull'inizio e la fine della serie storica, sulle fonti e sulle chiavi di lettura nelle quali è classificato. Nello stesso file sono riportate poi delle note specifiche riferite ai singoli indicatori che chiariscono il significato dell'indicatore ove necessario e che segnalano eventuali *caveat* dei quali tener conto nell'utilizzo e nell'interpretazione dei dati (come ad esempio un'eventuale discontinuità nella serie storica). Ad ogni aggiornamento, inoltre, è resa disponibile una Nota esplicativa che descrive accuratamente l'aggiornamento del mese e riporta anche l'elenco degli indicatori aggiornati per ogni livello territoriale.

---

<sup>1</sup> Il requisito minimo necessario affinché un indicatore possa entrare a far parte della banca dati è che sia declinato almeno a livello regionale.

Gli indicatori sono classificati secondo quattro chiavi di lettura:

- a) **TEMI**: si è scelto di articolare la banca dati in ventidue Temi in modo che anche utenti poco esperti di politiche di sviluppo e coesione possano navigare e ricercare facilmente tutte le informazioni di interesse.

**Tavola 2. A – I Temi della banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo**

1. Acqua	12. Internazionalizzazione
2. Aria	13. Mercato dei capitali e finanza d'impresa
3. Rifiuti	14. Ricerca e innovazione
4. Ambiente (altro)	15. Società dell'informazione
5. Energia	16. Esclusione sociale
6. Beni culturali	17. Legalità e sicurezza
7. Lavoro	18. Capitale sociale
8. Istruzione e formazione	19. Servizi di cura
9. Competitività	20. Città
10. Dinamiche settoriali	21. Trasporti e mobilità
11. Demografia d'impresa	22. Turismo

- b) **OBIETTIVI TEMATICI**: le 11 aree di intervento previste dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia, cioè del documento che stabilisce le strategie, i metodi e le priorità di spesa per politiche di sviluppo e coesione dell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, approvato dalla Commissione europea in seguito al negoziato con l'Italia.

**Tavola 2. B – Gli Obiettivi tematici della banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo**

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente
11. Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente

- c) **PRIORITÀ:** le 10 aree di intervento previste dal Quadro strategico nazionale (Qsn), cioè il documento strategico per il ciclo di programmazione 2007-2013. Si è scelto di continuare a diffondere gli indicatori classificati in base alle Priorità del precedente ciclo di programmazione, per non creare disagi agli utenti abituati a ricercare gli indicatori in base alle Priorità.

**Tavola 2. C – Le Priorità della banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo**

- 
1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
  2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione
  3. Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo
  4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
  5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo
  6. Reti e collegamenti per la mobilità
  7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
  8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
  9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
  10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci
- 

- d) **ASSI:** le 6 aree di intervento previste dal Quadro comunitario di sostegno (Qcs), cioè il documento strategico per il ciclo di programmazione 2000-2006, alle quali è stato aggiunto un Asse di genere, contenente gli indicatori declinati per genere, e le variabili di rottura. Anche nel caso del Qcs si è scelto di continuare a diffondere gli indicatori classificati per Asse in modo da non creare disagi agli utenti abituati a navigare la banca dati in base alla logica del Qcs.

**Tavola 2. D – Gli Assi della banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo**

- 
- I - Risorse naturali
  - II - Risorse culturali
  - III - Risorse umane
  - IV - Sistemi locali di sviluppo
  - V - Città
  - VI - Reti e nodi di servizio
  - I-VI - Indicatori di genere
  - Variabili di rottura
- 

La banca dati è in formato Excel: è stato costruito un file Excel per ogni Tema, per ogni Obiettivo tematico, per ogni Priorità e per ogni Asse, che contiene sia gli indicatori che i relativi dati di base necessari a costruirlo. Ogni file contiene un indice che consente molto facilmente di individuare e visualizzare gli indicatori o i dati di interesse tramite dei collegamenti ipertestuali. Inoltre in ogni file sono riportati i metadati relativi agli indicatori contenuti nel file stesso ed è riportata un le-

genda che facilita l'interpretazione di tutti i segni convenzionali e definisce le ripartizioni territoriali. In calce alle tavole relative agli indicatori o ai dati di base sono riportate, ove necessario, delle note per guidare l'utente al corretto utilizzo delle informazioni. La banca dati è disponibile anche in formato Csv (*comma-separated values*), limitatamente agli indicatori regionali, in modo da rendere possibile l'acquisizione automatica dei dati.

## 2.2 Il processo produttivo, l'organizzazione del lavoro e la tecnologia della banca dati: la qualità delle informazioni

Le problematiche da risolvere nella definizione e costruzione degli indicatori sono molteplici e complesse e possono essere raccolte nel seguente schema semplificato:

- tradurre gli obiettivi degli interventi in misure quantitative
- disporre di dati affidabili, tempestivi e continui nel tempo
- costruire gli indicatori in modo trasparente
- ottenere indicatori di semplice lettura ed interpretazione
- costruire più indicatori per la misurazione di un dato fenomeno

Ogni singolo indicatore della banca dati è il frutto di una riflessione molto approfondita ed accurata, portata avanti con estremo rigore tramite una stretta collaborazione tra il gruppo di ricerca dell'Istat dedicato al progetto ed il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dpc). Quando è necessario vengono convocati esperti di settore non solo dell'Istat o del Dpc, ma anche di altre istituzioni, in modo da avere informazioni certe sulla correttezza, l'opportunità e la fattibilità di una determinata misurazione, senza lasciare nulla al caso. Questa stessa strategia di produzione è stata adottata anche quando l'Istat ed il Dpc hanno definito, in stretta collaborazione, gli indicatori dell'Accordo di partenariato 2014-2020 nel corso dell'ultimo anno: sono stati costituiti dei tavoli tecnici tematici ai quali sono stati invitati esperti di settore dell'Istat, del Dpc, ma anche di numerosi Ministeri, enti di ricerca ed altre istituzioni quali la Banca d'Italia e la Svimez. Il lavoro per la definizione e la costruzione degli indicatori dell'Accordo di partenariato continua tutt'ora ed al momento sono presenti nella banca dati ben 119 indicatori dell'Accordo di partenariato: questo è un risultato di un certo rilievo, considerando che l'Italia è l'unico Paese dell'Ue28 che ha già quantificato la maggior parte degli indicatori dell'Accordo di partenariato e l'Istat è l'unico istituto di statistica europeo che ha già diffuso sul proprio sito questi indicatori.

La continua ricerca di nuove fonti e metodologie e la competenza del gruppo di ricerca Istat dedicato al progetto producono dei vantaggi anche ad altri settori dell'istituto, al punto che la banca dati è diventata un punto di riferimento metodologico anche per altre banche dati o pubblicazioni basate sugli indicatori territoriali, come ad esempio: *Noi Italia*, il *Bes* (compreso il *Bes* delle provincie ed *Urbes*), *l'Annuario statistico italiano*, il *Rapporto annuale*, ecc. Un esempio su tutti è costituito dalla popolazione ai confini dell'epoca, indispensabile per la costruzione di indicatori territoriali. La ricostruzione 2002-2011 della popolazione in base alle risultanze censuarie del censimento del 2011, è stata effettuata ai confini del 2011 dal servizio competente dell'Istat, senza cioè tener conto delle variazioni ammini-

strative del territorio nel periodo considerato. Naturalmente questo avrebbe creato dei seri problemi relativi alla precisione degli indicatori territoriali, in quanto alcuni indicatori avrebbero avuto, ad esempio, un numeratore ed un denominatore con geografie amministrative differenti. Per questo, all'interno del gruppo di ricerca Istat, è stata effettuata una stima della popolazione ai confini dell'epoca 2002-2011, partendo dal livello comunale e tenendo conto dell'evoluzione della geografia amministrativa dal 2002 al 2011. La popolazione ai confini dell'epoca è stata poi trasmessa a tutti i settori dell'Istat che costruiscono indicatori territoriali, a Banca d'Italia, al Dpc oltre ad essere diffusa tramite la banca dati; a breve sarà diffusa su I.Stat a beneficio di qualunque utente.

Un contributo alla qualità delle informazioni presenti nella banca dati proviene sicuramente dall'organizzazione del lavoro che è molto trasversale: ogni ricercatore è dedicato ad un numero limitato di settori, divenendo esperto di settore, assicurando la qualità delle informazioni e fornendo un grosso contributo all'innovazione ed al miglioramento della banca dati. Ogni ricercatore segue gli stessi settori anche per gli altri prodotti del progetto, come ad esempio per gli Atlanti statistici, sfruttando al meglio le "economie di scopo" che ne derivano.

Infine un grosso contributo alla qualità delle informazioni contenute nella banca dati è fornito dalla tecnologia: certamente senza un'adeguata tecnologia la banca dati, così come è strutturata, non potrebbe esistere. La banca dati è gestita dal software AGITe (Applicativo di Gestione Integrato per la banca dati Territoriale) che è stato progettato e sviluppato interamente all'interno del gruppo di ricerca dedicato al progetto. Il software AGITe permette di aggiornare, mantenere e gestire la banca dati, senza nessuna duplicazione dei dati nonostante le informazioni siano diffuse secondo quattro chiavi di lettura e per differenti livelli territoriali. L'Applicativo è caratterizzato anche da una certa flessibilità nell'introduzione di nuove tematizzazioni o nella ri-tematizzazione di quelle esistenti. Inoltre contempla anche la possibilità di creare e gestire nuove partizioni del territorio oltre a quelle amministrative di regioni, province e comuni, come ad esempio i Sistemi Locali del Lavoro (Sll).

### 2.3 Un po' di storia ed uno sguardo al futuro

La banca dati fu diffusa sul sito dell'Istat per la prima volta durante il ciclo di programmazione 2000-2006 come supporto quantitativo per il Quadro comunitario di sostegno (Qcs). Nella sua versione iniziale la banca dati era denominata: "indicatori di contesto chiave e variabili di rottura", conteneva circa 70 indicatori ed era orientata strettamente al ciclo di programmazione 2000-2006 essendo organizzata solo secondo gli Assi prioritari previsti dal Qcs; gli indicatori di contesto chiave<sup>2</sup> erano declinati per regione e le serie storiche partivano dal 1995 quando possibile, mentre le variabili di rottura<sup>3</sup> erano caratterizzate da serie storiche più lunghe che

<sup>2</sup> Gli indicatori di contesto chiave si riferivano a tutti i settori della programmazione 2000-2006 e venivano considerati come una *proxy* della misurazione del livello di un insieme di obiettivi specifici aggregati per settori di intervento.

<sup>3</sup> Le variabili di rottura erano state costruite per quantificare l'impatto complessivo del Qcs, assumendo che la realizzazione di uno o più insiemi di obiettivi specifici induca una variazione di una o più variabili di rottura. Si tratta di 13 indicatori utilizzati nel corso della valutazione *ex-ante* del Qcs come variabili che congiuntamente catturano le potenzialità di sviluppo dell'area, poiché colgono i canali attraverso i quali un'accelerazione e ri-qualificazione degli investimenti pubblici può innalzare la produttività potenziale, il rendimento degli investimenti privati e quindi la crescita.

partivano dal 1980. All'epoca l'aggiornamento della banca dati era quadrimestrale e non mensile. Con il successivo ciclo di programmazione 2007-2013 la banca dati fu adeguata e fatta evolvere per fornire supporto quantitativo al Quadro strategico nazionale (Qsn), gli indicatori furono più che raddoppiati e la banca dati fu organizzata secondo le dieci Priorità tematiche, pur conservando la classificazione degli indicatori per Assi prioritari del Qcs. Contestualmente fu introdotta la classificazione per Temi, in modo da favorire la consultazione e la ricerca dei dati da parte di utenti non esperti di politiche di sviluppo e coesione, date le numerosissime richieste provenienti dal mondo universitario, dagli enti di ricerca pubblici e privati, dai giornalisti e dai privati cittadini. Molte importanti innovazioni sono state introdotte negli anni più recenti: sono stati diffusi anche i dati di base necessari a costruire gli indicatori, sia gli indicatori che i dati di base sono stati diffusi anche a livello provinciale e comunale ove disponibili, tutti gli indicatori regionali sono stati diffusi tramite un file in formato Csv (*comma-separated values*) in modo da facilitare l'acquisizione automatica dei dati, tre indicatori scelti ogni mese sono visualizzabili tramite grafici dinamici. L'evoluzione della banca dati non si è arrestata e continua fino ai giorni nostri con l'introduzione dell'ulteriore chiave di lettura che tiene conto degli undici Obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 e con la definizione, la costruzione e la diffusione della maggior parte degli indicatori dell'Accordo di partenariato. Il lavoro di definizione degli indicatori dell'Accordo di partenariato è tutt'ora a pieno regime ed i tavoli tecnici tematici continuano ad essere il luogo nel quale il gruppo di lavoro Istat-Dpc lavora a ritmi elevati coinvolgendo anche gli esperti di settore: i restanti indicatori dell'Accordo di partenariato, man mano che si renderanno disponibili, saranno costruiti e diffusi tramite la banca dati. Altre importanti sfide attendono la banca dati nel prossimo futuro:

- la dimensione territoriale considerata per gli indicatori e per i dati di base non sarà limitata solo a regioni, provincie e comuni, ma, ove possibile, le informazioni saranno rese disponibili anche per altri livelli territoriali, anche di tipo funzionale come ad esempio i SII;
- l'aggiornamento delle informazioni presenti nella banca dati di fonte Istat sarà effettuato collegandosi direttamente al Single Exit Point (Sep)<sup>4</sup>. In questo modo l'aggiornamento dei dati sarà più tempestivo e sarà eliminato ogni rischio di disallineamento con dati dell'istituto aggiornati o revisionati;
- sarà rivista la classificazione in Temi della banca dati per adeguarla all'evoluzione degli scenari economici e sociali, in modo che sia agevole per gli utenti ricercare gli indicatori di interesse, sempre più numerosi.

Tutte queste innovazioni dovranno essere apportate senza mai fermare il “treno in corsa”: ogni sorta di manutenzione od innovazione (tecnologica o nei contenuti) dovrà essere effettuata senza mai arrestare l'aggiornamento mensile.

---

<sup>4</sup> Il Single Exit Point (Sep) è un servizio “di nuova generazione” attraverso il quale l'Istat diffonde i dati del *corporate data warehouse* I.Stat (<http://dati.istat.it>) via *web service*, in modalità *machine-to-machine*. Il Sep consente di acquisire in tempo reale e in modo tecnologicamente agevole macrodati statistici che gli utenti possono poi inserire nei propri sistemi informativi. Il meccanismo *query/download* del Sep si basa sul protocollo standard Sdmx (*Statistical Data and Metadata eXchange*), ideato e adottato per la trasmissione e condivisione di dati statistici dalle più importanti organizzazioni europee e mondiali.



### 3. L'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture (Asti)

Le infrastrutture ricoprono un'importanza strategica per lo sviluppo e la crescita economica di un Paese e soprattutto in Italia costituiscono un tema centrale nell'attuale dibattito politico ed economico. Affinché i policy maker possano avere gli strumenti adeguati per porre in essere le opportune manovre di politica pubblica nell'ambito delle infrastrutture, è necessario che dispongano di un sistema informativo completo, tempestivo, affidabile e con un adeguato dettaglio territoriale: è proprio questo l'obiettivo principale per il quale è stato realizzato l'Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture (Asti). Asti, diffuso per la prima volta dall'Istat nel 2006, contiene informazioni sulla dotazione fisica delle infrastrutture, ma anche sulla loro funzionalità, nella convinzione che per valutare un'infrastruttura nel suo complesso non basta conoscere l'effettivo livello di infrastrutturazione fisica di una determinata area, ma è importante avere informazioni anche relativamente al suo grado di utilizzo, alla sua accessibilità, alla sua utilità, al servizio effettivamente fornito. Ad esempio, per avere gli elementi necessari ad analizzare le infrastrutture sul territorio riguardo ai trasporti aerei, è importante disporre di informazioni sulla dotazione fisica relativa al numero di aeroporti, alle aree di parcheggio negli aeroporti, al numero di piste di atterraggio ed alla loro superficie, ecc., ma è altrettanto importante avere informazioni sui passeggeri arrivati e partiti, sulle merci imbarcate e sbarcate, sugli aerei decollati, sulla distanza dell'aeroporto dal centro della città, ecc.; oppure, nel caso delle infrastrutture sanitarie, conoscere il numero degli istituti di cura ed i relativi posti letto è certamente importante, ma queste informazioni sulla dotazione fisica diventano molto più interessanti se accostate ad informazioni sul numero di medici, sui giorni di degenza e sulle dimissioni dei pazienti, ecc..

Nell'Atlante sono presenti circa 600 variabili, articolate in nove Temi e suddivise a loro volta in sotto temi, in modo da facilitare la ricerca da parte degli utenti. Le informazioni sono disponibili per diversi livelli territoriali (province, regioni e ripartizioni territoriali) ed in serie storiche (che partono, quando possibile, dal 1996). È stata prevista una sezione contenente dati generali come la popolazione o la superficie, in modo che sia possibile per l'utente calcolare degli indicatori. È inoltre presente una nutrita metainformazione a supporto di una corretta lettura ed interpretazione dei dati.

#### Tavola 3 – I Temi dell'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture

- 
1. Ambiente
  2. Energia
  3. Commercio
  4. Turismo
  5. Trasporti
  6. Intermediazione monetaria
  7. Istruzione
  8. Sanità
  9. Cultura
-

Asti è stato aggiornato lo scorso 7 luglio 2015, sia nei contenuti che nella tecnologia. Il più grosso limite della precedente versione di Asti risiedeva proprio nell'obsolescenza della tecnologia, sviluppata in Visual Basic su data base Access: queste caratteristiche tecnologiche rendevano necessario installare in locale l'applicativo e l'intero data base e cominciavano ad avere dei problemi di compatibilità con i più recenti sistemi operativi.

L'attuale innovativa tecnologia conserva tutte le funzionalità del vecchio Asti (compreso il modulo cartografico), ne prevede delle ulteriori e soprattutto è on line. Inoltre ha delle grosse potenzialità in quanto è una tecnologia che consente l'integrazione con altre tecnologie o prodotti, per cui non soffre di obsolescenza, prevede il principio del disaccoppiamento (Larman C. 2005), l'ampio riuso dei moduli funzionali implementati e comporta un legame minimo con i prodotti adottati dall'Istituto, permettendo la re-ingegnerizzazione dei soli moduli coinvolti con le interfacce di un eventuale nuovo fornitore<sup>5</sup>.

Nel prossimo futuro è in programma un ulteriore percorso di rinnovamento dei contenuti e nella tecnologia (su cui il gruppo di ricerca dell'Istat sta già lavorando) che prevede principalmente due grosse novità:

- l'estensione del dettaglio territoriale fino al livello comunale: l'aumento del dettaglio territoriale è particolarmente opportuno quando si studiano le infrastrutture, soprattutto relativamente alla dotazione fisica, in quanto queste sono strettamente connesse al territorio, per cui quanto maggiore è il dettaglio territoriale considerato, più sensata risulta essere la loro analisi;
- l'introduzione di indicatori oltre alle variabili: questi saranno definiti e costruiti in maniera molto ragionata e rigorosa, tenendo conto della letteratura esistente e coinvolgendo gli esperti di settore.

È evidente e perfino scontato sottolineare come, in tutto questo percorso da intraprendere, i contenuti e la tecnologia debbano procedere di pari passo.

#### 4. L'Atlante statistico dei comuni (Asc)

La crescente richiesta di dati con un dettaglio territoriale sempre più spinto proveniente dai responsabili delle politiche di sviluppo e coesione territoriale è stata il forte impulso che ha fatto nascere Asc nel 2006 (Ferrara M. ed al, 2006). Come per Bdps e Asti, anche Asc, oltre ad essere divenuto un prezioso strumento di lavoro per amministratori locali e soggetti impegnati a vario titolo nella valutazione ex ante, in itinere ed ex post della politiche di sviluppo e coesione, è utilizzato correntemente da ricercatori, studiosi del territorio, giornalisti e privati cittadini. Il numero di accessi al sito dell'Istat per la consultazione e per lo scarico dell'applicativo e del data base sono risultati elevatissimi, raggiungendo il primato, in alcuni periodi, del prodotto più utilizzato dell'istituto.

---

<sup>5</sup> L'Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture è fruibile attraverso un'applicazione Web sviluppata mediante il *framework* G.Istat Explorer (Santoro et al., 2014). Tale infrastruttura informatica si colloca come un progetto di integrazione con l'obiettivo di identificare e produrre funzionalità, sotto forma di servizi, utili allo sviluppo di applicazioni Web/Mobile progettate per l'analisi statistica, l'analisi di natura Gis, la visualizzazione di dati statistici e la visualizzazione cartografica.

I dati disponibili nel sistema informativo Asc derivano sia dai censimenti che da indagini statistiche o da archivi amministrativi; rimangono escluse le indagini campionarie i cui campioni non sono rappresentativi per tutti i comuni. A queste fonti vanno aggiunte le stime del valore aggiunto e degli occupati interni nei Sll, realizzate nell'ambito del progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008". I dati presenti nell'Asc sono suddivisi nelle seguenti sezioni:

- 1) Dati censuari:
  - a. censimenti dell'industria e dei servizi (riportati relativamente ai singoli anni di rilevazione e ai confronti per i diversi anni, dal 1971 al 2001)
  - b. censimenti dell'agricoltura (1990, 2000 e 2010)
  - c. censimenti della popolazione (1971, 1981, 1991, 2001 e 2011)
- 2) Dati non censuari: Altri dati comunali
  - a. Territorio
  - b. Popolazione
  - c. Sanità
  - d. Istruzione
  - e. Turismo
  - f. Cultura
  - g. Credito
  - h. Veicoli circolanti
  - i. Incidenti stradali
  - j. Variabili ambientali urbane
- 3) Stime per Sistema locale del lavoro 1991 e 2001: Valore aggiunto ed occupati interni per gli anni 1996-2002 e 2001-2005

Anche Asc è corredato da una nutrita metainformazione a supporto di una corretta lettura ed interpretazione dei dati.

Un altro grosso pregio di Asc è costituito dalla sua estrema semplicità di utilizzo e dalle numerose funzionalità che offre: anche un utente poco esperto è messo nella condizione di creare cartine partendo da dati di ogni livello territoriale o di riaggregare i dati comunali in ripartizioni amministrative o funzionali del territorio. In particolare Asc è dotato delle seguenti funzionalità principali, oltre a quelle di visualizzazione ed estrazione dei dati in Excel:

- i dati possono essere consultati ed estratti secondo una elevata varietà di partizioni territoriali, tenendo conto che il territorio subisce delle evoluzioni nel tempo: amministrative (Comuni, Province, Regioni, ecc.), funzionali (Sll, Patti territoriali, Asl, ecc.) o caratteristiche del territorio (comuni rurali, comuni litoranei, ecc.). Infine, partendo sempre dai comuni, possono essere create delle partizioni personalizzate, come ad esempio tutti i comuni che confinano con un determinato comune, tutti i comuni che hanno una distanza inferiore ad una certa soglia da un determinato comune o tutti i comuni che appartengono ad una determinata provincia o un determinato Sll;

- un modulo “Dati utente” permette di memorizzare i dati elaborati in una sessione di lavoro e riaprirli in un secondo momento;
- un modulo cartografico permette di costruire cartine per ogni livello territoriale;
- si possono importare dati dall’esterno e utilizzare tutte le funzionalità offerte da Asc anche per dati non contenuti nel data base.

La tecnologia di Asc, alla frontiera circa dieci anni fa quando è stato pubblicato per la prima volta, era ed è tutt’ora il suo principale pregio, ma allo stesso tempo, allo stato attuale, costituisce anche il suo principale limite, essendo divenuta obsoleta: sviluppata secondo una tecnologia Windows (applicativo sviluppato in Visual Basic che si interfaccia su una serie di data base Access, mentre per la gestione della cartografia utilizza un modulo Gis-Esri), comincia ad evidenziare alcuni problemi di compatibilità con i recenti sistemi operativi; inoltre il fatto di dover scaricare l’applicativo ed i data base in locale comporta problemi di tempestività nell’aggiornamento e disallineamento con dati aggiornati e revisionati.

Nel prossimo futuro, verosimilmente entro il 2015, la tecnologia di Asc sarà completamente rinnovata ed anche Asc sarà gestito tramite il framework G.Istat Explorer (Santoro et al., 2014) con il quale è gestito Asti, in un’ottica di riuso molto spinta: tutto ciò che sarà sviluppato per Asti potrà essere riutilizzato anche per Asc e viceversa. Di conseguenza anche Asc sarà on line e non sarà necessario scaricare applicativo e data base in locale. Mentre l’obiettivo di medio periodo sarà di riprodurre tutte le funzionalità di Asc e di implementarne di nuove.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ferrara M. e Basso S. (a cura di) 2006. *Atlante statistico dei comuni*, Informazioni, n. 25, Istat.
- Larman C. 2005. *Applying UML and Patterns: An Introduction To Object-Oriented Analysis And Design And Iterative Development*, (3rd Edition), Prentice Hall PTR Upper Saddle River, NJ, USA.
- Santoro C., Portuesi S., Scialanca S. 2014. *Sviluppo di applicazioni statistiche attraverso le funzionalità Geoprocessing ArcGis*, Supplemento al n. 2-2014 di GEOmedia.

# LE INNOVAZIONI TECNOLOGICHE PER LA FRUIZIONE DEGLI ATLANTI STATISTICI

*Claudio Santoro\**

## **Sommario**

*Gli Atlanti statistici Istat rappresentano un supporto per la conoscenza del territorio e per la quantificazione dei fenomeni a scala locale permettendone il confronto fra diverse aree del Paese. L'utenza a cui si rivolgono è eterogenea: ricercatori coinvolti a vario titolo nell'analisi del territorio, amministratori locali, giornalisti o semplici cittadini, pertanto risulta essenziale l'immediatezza di accesso all'importante molte informativa. A fronte dell'analisi è emerso da subito come la linea degli Atlanti statistici, abbia una natura funzionale comune che ben si coniuga col progetto di una nuova infrastruttura informatica dell'Istat denominata G.Istat Explorer. Tale framework ospiterà, con le dovute differenti funzionalità e personalizzazioni, tutta la nuova linea degli Atlanti statistici che potranno così usufruire delle evoluzioni tecnologiche e funzionali che G.Istat Explorer fornirà nel corso del suo sviluppo.*

**Parole chiave:** Atlanti statistici, infrastruttura informatica, framework, G.Istat Explorer.

## **1. Gli Atlanti statistici**

Gli Atlanti statistici Istat rappresentano un supporto per la conoscenza del territorio e per la quantificazione dei fenomeni a scala locale permettendone il confronto fra diverse aree del Paese. L'obiettivo degli Atlanti è quello di rispondere alla crescente domanda di dati a livello territoriale espressa da soggetti a vario titolo coinvolti in attività di analisi, programmazione e valutazione delle politiche di sviluppo locale. L'utenza a cui si rivolgono è eterogenea: ricercatori coinvolti a vario titolo o semplici cittadini, ragion per cui risulta essenziale l'immediatezza di accesso all'importante molte informativa.

## **2. Asti: Atlante statistico territoriale delle infrastrutture**

L'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture (Asti) è uno dei prodotti previsti dal Disciplinare stipulato tra Istat e il Dipartimento per le Politiche di Coesione, nell'ambito del progetto "Informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali 2010-2015" ed afferisce alla linea Atlanti statistici. L'Atlante con-

---

\* Istat.

tiene un ampio panorama di dati sulla dotazione e la funzionalità delle infrastrutture. La banca dati si articola in nove grandi aree tematiche a loro volta organizzate in sotto-aree. Le informazioni sono arricchite dalla presenza di una serie storica a partire dal 1996 (ove disponibile) ed una raccolta di metadati che illustrano le principali caratteristiche e guidano l'utente nella corretta fruizione informativa.

L'Atlante è disponibile dal 2008 in formato applicativo (software). La tecnologia utilizzata nella precedente versione, basata sulla suite Microsoft Access, ha richiesto una reingegnerizzazione in chiave evolutiva e di modernizzazione. La progettazione della nuova versione è incentrata sui principi di "aggiornabilità", sia in termini di contenuti (Operation & Maintenance) che di tecnologia (Life Cycle Management) e di "immediatezza d'uso".

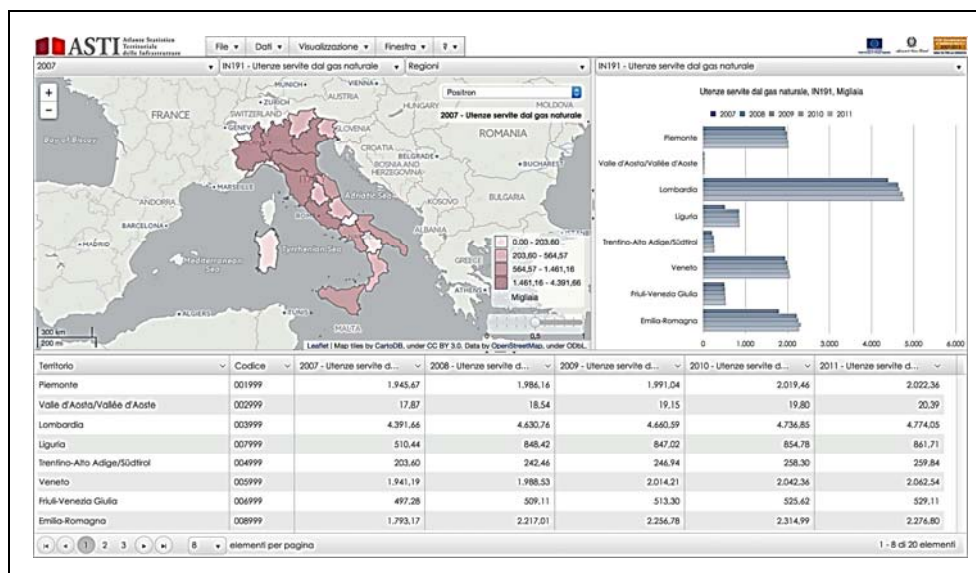
Il nuovo applicativo, di natura Web, è consultabile all'indirizzo: <http://asti.istat.it/>.

## 2.1 Funzionalità

La mole informativa alla quale Asti attinge è caratterizzata da tre dimensioni: variabili temporali, limiti amministrativi e variabili statistiche.

La dimensione temporale, a livello annuale, consente di poter visionare la serie storica di un determinato fenomeno. I limiti amministrativi permettono di identificare il territorio: aree geografiche (Nuts 1), livello regionale (Nuts 2), provinciale (Nuts 3), ripartizioni per obiettivo, etc.. Le variabili statistiche sono navigabili mediante un'organizzazione gerarchica basata su temi e sotto-temi. È inoltre disponibile un sistema di ricerca con funzionalità di auto-completamento, atto ad agevolare l'individuazione della variabile per nome o codice. Ad ogni variabile è associata una nota informativa (metadato) contenente la fonte e una serie di informazioni utili alla consultazione della variabile stessa.

Figura 1 – Esempio di schermata di visualizzazione della selezione effettuata



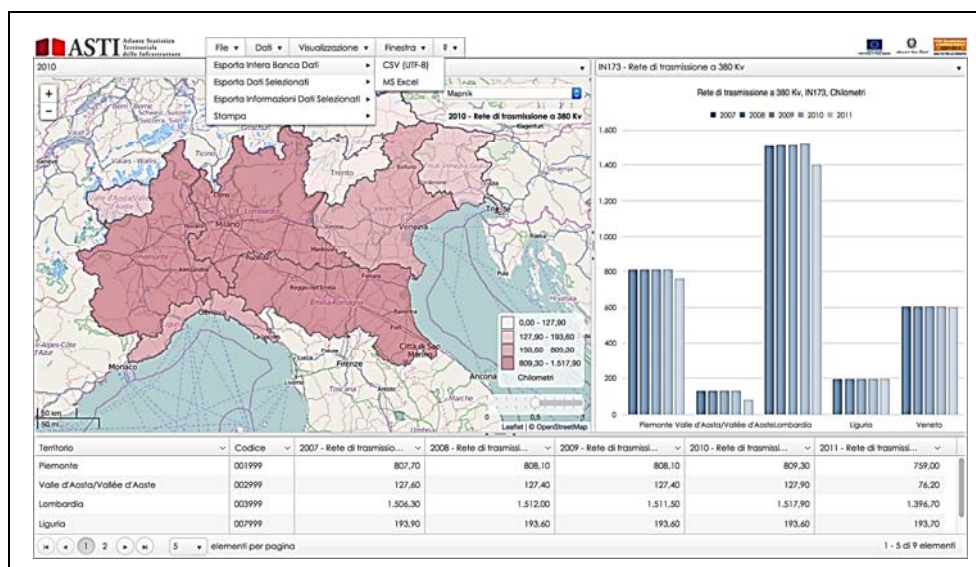
La visualizzazione è caratterizzata da tre macro aree: tabellare, grafica e cartografica. L'area tabellare consente tutte le funzioni di ordinamento e filtro per riga o colonna. Avendo a disposizione una informazione di natura tridimensionale (anni, limiti amministrativi e variabili) si è reso possibile attribuire dinamicamente ogni dimensione ad ogni coordinata consentendo quindi di visionare l'informazione a seconda delle esigenze.

L'area grafica mostra istogramma e grafico a barre mentre l'area cartografica consente di proiettare l'informazione sul territorio tematizzando dinamicamente il livello amministrativo scelto.

Le aree di visualizzazioni possono coesistere o essere scelte in base all'esigenza di visualizzazione e risultano sempre coordinate tra di loro.

Sono inoltre presenti le funzionalità di: esportazione (dell'intera banca dati o della selezione scelta) in formato Microsoft Excel e Csv e stampa dell'area grafica e cartografica in formato Pdf e Svg.

Figura 2 – Esempio di schermata di esportazione della banca dati



## 2.2 Tecnologia

Per poter assolvere agli obiettivi di immediatezza ed aggiornabilità, l'Istat non si è avvalso di un prodotto basato su moderne tecnologie con cui sviluppare il nuovo applicativo, bensì ha investito su una nuova infrastruttura informatica denominata G.Istat Explorer.

## 3. L'infrastruttura informatica G.Istat Explorer

Gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti mediante il disaccoppiamento tra la realizzazione dei servizi (ad opera dell'infrastruttura) e l'utilizzo degli stessi (ad opera degli applicativi Web/Mobile). L'applicativo, in base al dispositivo su cui viene ese-

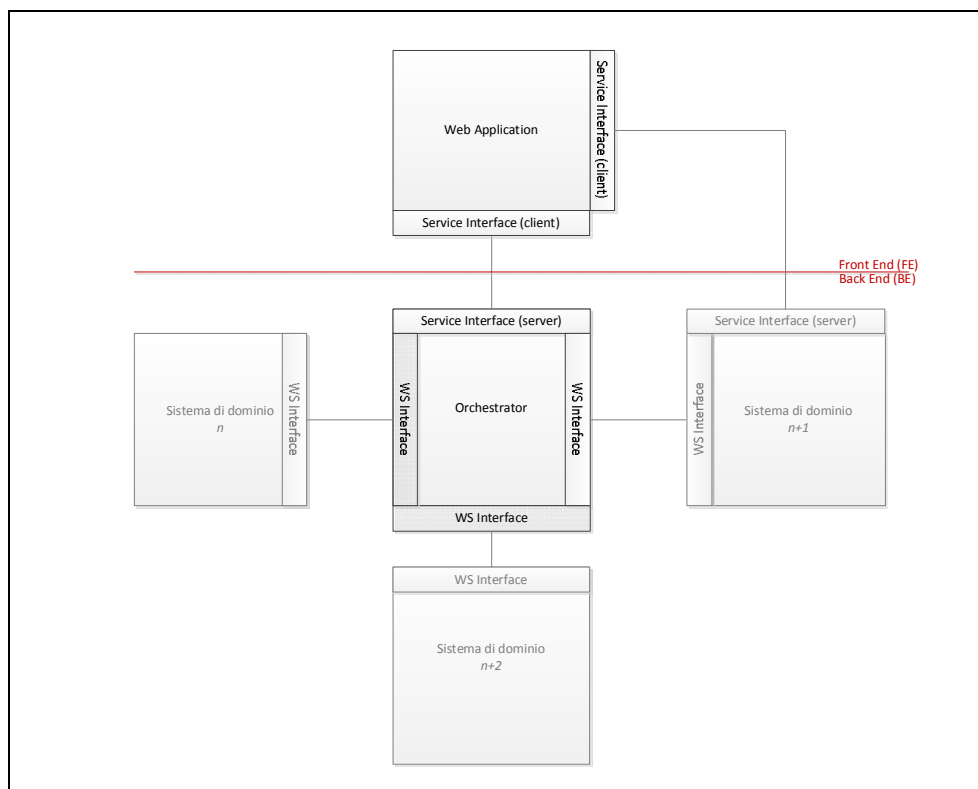
guito, adotta un'interfaccia e una modalità di navigazione propria del dispositivo stesso, mantenendo inalterati i servizi offerti dall'infrastruttura informatica.

### 3.1 Architettura

Il principio del disaccoppiamento è stato adottato anche per l'infrastruttura: in particolare i servizi prodotti sono frutto dell'interconnessione delle funzionalità messe a disposizione dai vari sistemi di dominio. I vari domini, quali ad esempio il servizio attraverso il quale l'Istat diffonde i dati del corporate data warehouse (Sep), il sistema informativo geografico (Gis) e molti altri ancora, vengono opportunamente integrati ed arricchiti al fine di produrre servizi complessi e profilati alle differenti necessità applicative.

La comunicazione con tali sistemi di dominio avviene solo mediante le proprie interfacce, nel pieno rispetto architetturale Soa (Service-Oriented Architecture). La logica che governa i flussi di chiamate e che arricchisce l'informazione è centralizzata all'interno di un modulo denominato Orchestratore (come da medesimo design pattern).

**Figura 3 – G.Istat Explorer: architettura ad alto livello**



L'Orchestratore può essere dunque visto come un insieme di moduli funzionali atti a produrre servizi profilati alle specifiche esigenze degli applicativi Web/Mobile prodotti con questa infrastruttura.

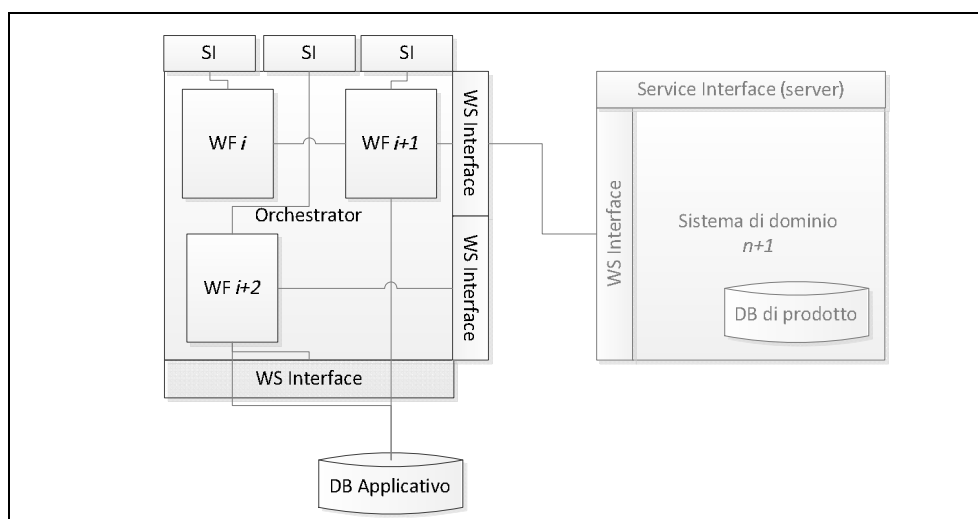


L'architettura descritta prevede un legame minimo con i prodotti adottati dall'Istituto per fornire specifiche funzionalità (sistemi di dominio). La dismissione di un prodotto a fronte di un altro non comporta il rifacimento di quanto realizzato, bensì una re-ingegnerizzazione dei soli moduli coinvolti con le interfacce del nuovo fornitore.

Questo disegno architetturale demanda la scelta evolutiva degli applicativi prodotti, interamente alle necessità dell'Istituto.

L'aggiornamento della tecnologia alla base dei moduli funzionali si ripercuote sull'aggiornamento delle applicazioni Web/Mobile prodotte, garantendone costante ammodernamento ed una industrializzazione nel processo produttivo in virtù dell'ampio riuso dei moduli funzionali adottati.

**Figura 4 – Orchestratore: architettura ad alto livello**



### 3.2 Gestione dei dati

Nell'analisi architetturale, un ruolo importante lo esercita la valutazione del dato e della sua trattazione. Nel caso specifico dell'Istat, ciò assume ancora maggiore importanza in virtù della mole e della complessità dei dati alfanumerici trattati. Un aspetto importante è legato alla dimensione del dato e alla sua struttura non omogenea.

Nel caso di applicativi che necessitano dati specifici (ad esempio la linea Atlanti statistici) il dato alfanumerico (ovvero indicatori, variabili, metadati associati, etc.) risiede su apposito database applicativo. Questa componente, tipicamente soggetta ad aggiornamenti, modifiche, rettifiche, è resa persistente su una struttura generalizzata che ne consente la navigazione gerarchica (temi, sotto-temi, etc.). L'architettura presentata non pone vincoli sulla mole informativa, consente semplici operazioni di aggiornamento e non richiede fasi di ri-pubblicazione.

Di contro, la componente spaziale risiede nella base dati afferente il sistema di dominio (Gis).

La soluzione proposta prevede quindi che il dato alfanumerico non sia replicato nell'ambiente di dominio Gis prevenendo così possibili problemi di duplicazione e mancato allineamento tra dati.

Il servizio che fornisce visualizzazione e tematizzazione cartografica è frutto di una serie di moduli di integrazione all'interno dell'Orchestratore, che attribuiscono opportunamente il valore alfanumerico statistico al corretto poligono georeferenziato indicante un livello amministrativo (o ripartizione territoriale).

### 3.3 Visualizzazione

Le applicazioni Web/Mobile prodotte con l'architettura in oggetto prevedono che l'informazione sia visualizzabile in modalità tabellare, grafica e cartografica.

La visualizzazione tabellare consente, sia per riga che per colonna, funzionalità di ordinamento e filtro. Inoltre, essendo l'informazione generata dalla definizione delle dimensioni: tempo, limite amministrativo e variabile statistica, è possibile attribuire dinamicamente tali dimensioni agli assi che definiscono la visualizzazione tabellare e grafica.

L'infrastruttura informatica offre servizi di visualizzazione grafica di diversa natura e profilabile alle necessità dell'applicativo prodotto.

La visualizzazione cartografica è coerente con la selezione annua dei limiti amministrativi e, oltre a consentire la scelta della basemap, propone algoritmi di tematizzazione applicabili dinamicamente sulla selezione effettuata.

Le tre aree di visualizzazione sono coordinate tra loro.

### 3.4 Esportazione banca dati

L'architettura mette a disposizione servizi di esportazione del dato in formato Csv ed Excel.

Sono inoltre disponibili funzionalità di stampa in formato Svg e Pdf per le componenti grafiche e cartografiche.

### 3.5 Evoluzioni

Le principali prossime evoluzioni individuate per G.Istat Explorer, che si rifletteranno positivamente anche sulla linea Atlanti statistici riguardano l'estensione della sorgente dati e l'introduzione di funzionalità di analisi.

Attualmente il sistema opera su una banca dati applicativa (database Oracle), aggiornabile in tempo reale e contenente le variabili statistiche ed i metadati ad esse associati.

L'obiettivo evolutivo riguarda l'integrazione del framework con il Sep (Single Exit Point) dell'Istat<sup>1</sup>.

Il Sep è un servizio attraverso il quale l'Istat diffonde i dati del corporate data warehouse I.Stat (<http://dati.istat.it>) via web service, in modalità machine-to-machine. Il Sep consente di acquisire in tempo reale e in modo tecnologicamente agevole macrodati statistici<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La fattibilità è già stata verificata mediante la realizzazione di un Proof of Concept (PoC).

<sup>2</sup> Fonte: [http://www.istat.it/it/files/2012/10/link\\_approfondimenti1.pdf](http://www.istat.it/it/files/2012/10/link_approfondimenti1.pdf).

La realizzazione dei moduli funzionali di integrazione col Sep garantiscono l'interrogazione in tempo reale con la base dati I.Stat. Questa funzionalità consente un accesso in tempo reale alla sorgente dati garantendo quindi un continuo e costante aggiornamento dei dati navigabili dall'applicativo realizzato col framework in oggetto.

L'obiettivo di integrazione prevede l'utilizzo del protocollo di comunicazione statistico Sdmx.

Sdmx (Statistical Data and Metadata eXchange) è lo standard statistico e tecnico in grado di armonizzare e diffondere dati e metadati statistici in maniera efficiente.

Sviluppato a partire dal 2001 da sette organizzazioni internazionali (Eurostat, Bank of International Settlements, European Central Bank, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations Statistical Division, World Bank), Sdmx è oggi lo standard più affermato per lo scambio e la condivisione di dati statistici nella comunità statistica globale e su di esso sono basati molti progetti Stat2015 in Istat<sup>3</sup>.

La realizzazione dei moduli funzionali atti a trattare le modalità e le strutture dati definite dal protocollo, consentono non solo di visualizzare il dato ma anche di operare sullo stesso fornendone un output allineato.

Altro percorso di ricerca è rappresentato dalla possibilità di effettuare analisi di tipo statistico e Gis per mezzo di modalità basate su:

- specifiche funzionalità precostituite (es. funzioni aritmetiche);
- moduli funzionali predefiniti che possono essere usati e combinati al fine di comporre funzioni complesse (workflow);
- shell atta ad accogliere comandi per l'elaborazione di motori di analisi di natura statistica.

#### 4. Conclusioni

A fronte di quanto illustrato è emerso da subito come la linea degli Atlanti statistici, abbia una natura che ben si coniuga con le funzionalità offerte dal framework G.Istat Explorer.

Tale framework ospiterà, con le dovute differenti funzionalità e personalizzazioni, tutta la nuova linea degli Atlanti statistici Istat che potranno così usufruire delle evoluzioni tecnologiche e funzionali che l'infrastruttura fornirà nel corso del suo sviluppo.

---

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.istat.it/it/archivio/80605>.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Flanagan F. 2011. “*Javascript: The Definitive Guide*”, 6th Edition, O'Reilly & Associates Inc.
- Fowler M. 2004. “Inversion of Control Containers and the Dependency Injection pattern”, <http://martinfowler.com>.
- Gamma E., Helm R., Johnson R., Vlissides J. 2005. “*Design Patterns: Elements of Reusable Object-Oriented Software*”, Addison-Wesley.
- Gulabani S. 2013. “*Developing RESTful Web Services with Jersey 2.0*”, Packt Publishing.
- Haverbeke M. 2011. “*Eloquent JavaScript: A Modern Introduction to Programming*”, No Starch Press.
- Hogan P. B. 2010. “*HTML5 and CSS3: Develop with Tomorrow's Standards Today (Pragmatic Programmers)*”, 1st edition, Pragmatic Bookshelf.
- Kimball R., Ross M. 2013. “*The Data Warehouse Toolkit: The Definitive Guide to Dimensional Modeling*”, 3rd Edition, Wiley.
- Larman C. 2005. “*Applying UML and Patterns: An Introduction To Object-Oriented Analysis And Design And Iterative Development*”, (3rd Edition), Prentice Hall PTR Upper Saddle River, NJ, USA.
- Porteneuve C. 2007. “*Sviluppare Applicazioni Web 2.0*”, Apogeo.
- Santoro C., Portuesi S., Scialanca S. 2014. “*Sviluppo di applicazioni statistiche attraverso le funzionalità Geoprocessing ArcGIS*”, Supplemento al n. 2-2014 di GEOmedia.

# IL RUOLO DEGLI INDICATORI NELL' ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020

Anna Ceci\*

## Sommario

*L'Accordo di Partenariato 2014-2020 assegna un ruolo centrale alla misurazione statistica, associando a ciascun Risultato Atteso almeno un indicatore di risultato "statistico" con il ruolo di proxy segnaletica: ogni Programma Operativo, infatti, esprime i propri obiettivi di policy non soltanto attraverso una descrizione narrativa delle trasformazioni attese, ma anche indicando punto di partenza e di arrivo di un indicatore di risultato "statistico" opportunamente selezionato, obbligando così il policy maker a esplicitare sia la direzione in cui il Programma si mobilita, sia l'intensità dello sforzo. L'Ap propone 130 indicatori di risultato "statistici" tutti rilasciati nell'ambito della rete Sistan così da garantire adeguati standard di qualità. La "lista" dell'Ap comprende indicatori la cui disponibilità a livello territoriale nel nostro Paese è consolidata da tempo, cui si aggiunge un set di indicatori "innovativi" per la statistica pubblica poiché si tratta di dati non ancora disponibili con la necessaria disaggregazione territoriale. Con il coordinamento del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (Nuvap) del Dipartimento per le politiche di coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituitosi a seguito della riorganizzazione dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps), sono state realizzate istruttorie tecniche in ambito Sistan tali da garantirne la disponibilità. La rosa degli indicatori di risultato dell'Ap "statistici" è frutto di una riflessione metodologica condivisa con l'Istat e con i diversi soggetti istituzionali titolari di statistiche pubbliche settoriali. Oggi oltre l'80 per cento degli indicatori dell'Ap è valorizzata a livello almeno regionale e fruibile in modalità open sul sito dell'Istat. In alcuni casi la costruzione del dato si è rivelata più complessa del previsto, anche se il lavoro metodologico di acquisizione, elaborazione e analisi dei dati per un primo rilascio nella maggior parte dei casi è alle fasi finali.*

**Parole chiave:** Accordo di Partenariato 2014-2020, fondi Sie, indicatori di risultato.

## 1. L'Accordo di Partenariato 2014-2020

Il 29 ottobre 2014 la Commissione europea ha adottato l'Accordo di Partenariato (Ap)<sup>1</sup> con l'Italia, il piano strategico che indica le priorità di investimento del nostro Paese per il ciclo di programmazione 2014-2020 dei Fondi

---

\* Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) – Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>1</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020, <http://www.agenziacoesione.gov.it/>.

Strutturali e di Investimento europei (Fondi Sie). Questi ultimi rappresentano le leve attraverso cui agisce la politica di coesione, con vocazioni e ambiti che vanno dallo sviluppo regionale e potenziamento della competitività all'occupazione e inclusione sociale, dallo sviluppo rurale e degli affari marittimi alla cooperazione territoriale.

Complessivamente, si tratta di circa 44 miliardi di euro di risorse comunitarie:

- 20,6 miliardi di euro per la realizzazione di Programmi sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr, per il potenziamento della competitività, degli investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile);
- 10,6 miliardi di euro per l'attuazione di Programmi supportati dal Fondo sociale europeo (Fse) per favorire inclusione sociale e miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro;
- 10,6 miliardi di euro per la realizzazione di *policy* di sviluppo rurale sostenute attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr);
- 0,537 miliardi di euro per la realizzazione del Programma sostenuto dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp);
- 1,1 miliardi di euro per la realizzazione di progetti che favoriscano la Cooperazione territoriale europea (Cte);
- 0,567 miliardi di euro a sostegno di iniziative per l'occupazione giovanile (Iog).

I Fondi Sie mobilitano inoltre ulteriori risorse nazionali (oltre 20 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale obbligatorio), con l'obiettivo di accelerare il percorso che conduce a un aumento delle opportunità di sviluppo e alla riduzione delle disparità regionali.

In ragione delle distanze che ancora oggi si misurano tra i diversi territori italiani in termini di sviluppo, l'intervento dell'Ap ovviamente è differenziato per categorie di regioni: 13 "più sviluppate" (Centro Nord geografico), 3 "in transizione" (Sardegna, Abruzzo e Molise), 5 "meno sviluppate" (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia dove si concentra oltre il 70 per cento dei Fondi Sie).

L'Ap, che si attua attraverso Programmi operativi nazionali e regionali, monofondo o multifondo, è strutturato in 11 Obiettivi tematici:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. migliorare l'accesso alle Ict, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. promuovere la competitività delle Pmi, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;

9. promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;
10. investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

Ciascun Obiettivo tematico a sua volta è organizzato in Risultati attesi, che esplicitano le finalità degli interventi, Azioni da mettere in campo per il loro raggiungimento e Indicatori di risultato "statistici" cui l'Accordo di Partenariato assegna il ruolo di *proxy* segnaletica: ogni Programma Operativo, infatti, esprime i propri obiettivi di *policy* (Risultati Attesi) non soltanto attraverso una descrizione narrativa delle trasformazioni attese, ma anche indicando il punto di partenza (*baseline*) e di arrivo (*target*) di un indicatore di risultato "statistico" opportunamente selezionato, esplicitando in questo modo non soltanto la direzione in cui il Programma si mobilita, ma anche l'intensità dello sforzo. La scelta di un indicatore di risultato che restituisca segnali significativi sulle *policy* messe in campo presuppone un'accurata riflessione metodologica, poiché ovviamente il meccanismo descritto funziona solo se l'indicatore stesso è potenzialmente condizionabile dalle misure attivate.

## 2. Gli indicatori di risultato nell'Accordo di Partenariato 2014-2020

L'Accordo di Partenariato individua 130 indicatori di risultato "statistici" tutti rilasciati nell'ambito della rete Sistan così da garantire adeguati standard di qualità. Rispetto al tema della qualità delle misurazioni statistiche, tra l'altro, lo stesso legislatore comunitario, introducendo una condizionalità *ex ante* su "Sistemi statistici e indicatori di risultato", ha esplicitamente richiamato la necessità di disporre di sistemi efficaci per la raccolta di dati statistici e di indicatori di risultato utili per orientare l'azione di intervento, ottenere primi apprezzamenti e facilitare l'impostazione di successive valutazioni d'impatto. In particolare, i Regolamenti comunitari considerano efficace un sistema di indicatori di risultato quando garantisce:

- solidità e validazione statistica, attraverso l'utilizzo di fonti attendibili che garantiscano la raccolta puntuale e l'aggregazione dei dati statistici necessari per la quantificazione degli indicatori di risultato; i dati possono essere raccolti attraverso un adeguato sistema di monitoraggio del Programma o mediante la realizzazione di indagini statistiche *ad hoc* che siano robuste sul piano metodologico, ovvero in grado di produrre dati e informazioni di dettaglio secondo comuni standard di qualità;
- chiarezza dell'interpretazione normativa, selezionando indicatori che non conducano a interpretazioni ambigue;
- sensibilità alle politiche, ossia la dinamica dell'indicatore deve essere influenzata dalle politiche attuate nell'ambito del Programma così da monitorarne gli avanzamenti.

### 2.1 Il percorso metodologico per la scelta degli indicatori di risultato

Il set di indicatori di risultato “statistici” dell’Ap è il frutto di una riflessione metodologica condivisa con l’Istat e con i diversi soggetti istituzionali titolari di statistiche pubbliche settoriali<sup>2</sup>. Grazie a un confronto serrato è stato possibile realizzare un disegno complesso, da un lato, di definizione del *panel* di indicatori di risultato dell’Accordo di Partenariato “*policy responsive*” e “mobilitanti”, con caratteristiche di osservabilità nel tempo e nello spazio, dall’altro, di quantificazione della maggior parte degli stessi già alla fine del 2014. Va segnalato che con l’adozione dell’Accordo di Partenariato, l’Italia si è impegnata a disporre di tutti gli indicatori di risultato (e dei dati di base per calcolarli) entro dicembre 2015.

Uno degli elementi di complessità del disegno derivava dalla necessità di individuare un equilibrio non facile, che tenesse conto della duplice esigenza di disporre di dati sia inerenti numerosi ambiti tematici (dalla ricerca all’ambiente, dal lavoro all’agenda digitale, per citare solo alcuni esempi) che con un’elevata granularità territoriale. Certamente la definizione del set di indicatori dell’Ap ha fatto tesoro della ricchezza del patrimonio statistico territoriale di cui gode il nostro Paese (cui peraltro le politiche di coesione hanno contribuito negli anni<sup>3</sup>), ma l’Accordo di Partenariato, nell’individuazione della rosa di indicatori, in qualche caso ha voluto lanciare una nuova sfida alla statistica pubblica, non attingendo unicamente al bacino degli indicatori disponibili, spostando così la frontiera dell’“offerta statistica”. Come peraltro è avvenuto nei precedenti periodi di programmazione, infatti, anche per il ciclo 2014-2020 il sistema-Paese ha attribuito ai Fondi Sie, tra gli altri, anche il ruolo di leva per stimolare ulteriormente la ricchezza della statistica ufficiale, tanto a livello settoriale che territoriale.

Nello specifico, la “lista” dell’Ap, oltre a includere indicatori di risultato la cui disponibilità a livello territoriale nel nostro Paese è consolidata da tempo (es.: raccolta differenziata dei rifiuti urbani, tasso di disoccupazione giovanile, persone a rischio di povertà o esclusione sociale, che possiamo definire “indicatori disponibili ex ante”), si compone di un set di dati che “*non sono al momento disponibili con la necessaria disaggregazione territoriale ma le istruttorie tecniche effettuate nell’ambito del Sistema statistico nazionale ne garantiscono la disponibilità a partire dal 2015*”. Si tratta di una ventina di indicatori che rappresentano una sfida per la misurazione statistica territoriale, poiché ambiscono

<sup>2</sup> Il network attivato è molto ampio: oltre all’Istat, che ha supportato sul piano metodologico la definizione del set di indicatori e svolto il ruolo di produttore di statistica pubblica e di coordinatore della rete Sistan, hanno collaborato attivamente: Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (Isfol); Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l’Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile (Enea); Agenzia per l’Italia Digitale (Agid); Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom); Banca d’Italia; Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria (Crea, ex Inea); Ente Nazionale Assistenza al Volo (Enav) S.p.A.; L’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (Enac); Rete Ferroviaria Italiana (Rfi) S.p.A.; Assoporti e Consorzio interporti; Gestore Servizi Energetici (Gse); Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra); Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit); Ministero della Giustizia; Ministero dell’Interno; Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (Miur); Ministero dello Sviluppo Economico (Mise); Trasmissione Elettrica Rete Nazionale (Terna) S.p.A.

<sup>3</sup> Basti pensare, per citare alcuni esempi, al ruolo di produttore di dati sulla contabilità pubblica a livello regionale svolto da anni dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (Dps) attraverso i Conti Pubblici Territoriali (Cpt) all’indagine sulla povertà svolta dall’Istat, oggi a regime, che in fase di avvio è stata finanziata dal Dps con contributi anche di carattere metodologico, oppure al sostegno del Dps all’Istat attraverso i Fondi strutturali sia nel ciclo di programmazione 2000-2006 che nel periodo successivo.



a misurare aspetti specifici non ancora coperti dalla statistica pubblica. Ci si riferisce, per citare solo alcuni esempi, alla misurazione statistica sull'utilizzo delle infrastrutture per la ricerca da parte delle imprese che svolgono attività di R&S – indicatore rilevato quest'anno per la prima volta grazie a un'integrazione del questionario Istat sulla R&S nelle imprese – associato nell'Ap al Risultato atteso relativo al “Potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nelle R&I”. Un altro caso interessante di “indicatore sfida” riguarda i consumi finali di energia (elettrica e termica) per unità di lavoro. La scommessa, in questo caso, derivava non soltanto dal fatto che si trattava di un indicatore da “costruire” ex novo, ma anche dalla numerosità degli attori istituzionali (Enea, Gse, Istat), coinvolti a vario titolo nel rilascio del dato regionale.

Se, in generale, il coinvolgimento e l'attiva collaborazione dell'Istat e delle istituzioni responsabili delle statistiche di settore sono stati importanti in tutto il processo, tale centralità è stata evidentemente più marcata nella delicata fase di puntuale definizione di tali indicatori alla frontiera dell'offerta statistica e individuazione della fonte di riferimento. Il ventaglio delle soluzioni operative individuate per ampliare la disponibilità di dati è abbastanza ampio: in qualche caso l'esito del confronto ha condotto all'integrazione dei questionari di rilevazione dell'Istat, altre volte a esplorare veri e propri filoni nuovi di analisi, oppure a valorizzare dati amministrativi di recente acquisizione da parte delle amministrazioni.

L'Accordo di Partenariato include inoltre un secondo gruppo di indicatori di risultato innovativi sul piano della misurazione, anch'essi ovviamente frutto delle riflessioni metodologiche realizzate nelle fasi istruttorie dell'Ap, che si caratterizzano per essere nuove valorizzazioni ed elaborazioni di dati già nella disponibilità della statistica pubblica. Non si tratta, come nel caso precedente, di indicatori di frontiera in senso stretto, ma di un esercizio di valorizzazione del contenuto informativo del patrimonio statistico esistente, esperimento riuscito grazie contributo attivo di numerosi attori istituzionali afferenti alla rete Sistan che hanno dato impulso in tale direzione alle proprie strutture.

Oggi la maggior parte degli indicatori dell'Ap (105 su 130) è valorizzata a livello almeno regionale e fruibile in modalità open sul sito dell'Istat. In alcuni casi la costruzione del dato si è rivelata più complessa del previsto, anche se il lavoro metodologico di acquisizione, elaborazione e analisi dei dati per un primo rilascio nella maggior parte dei casi è alle fasi finali.

## *2.2 Il percorso per la quantificazione degli indicatori di risultato*

Oltre al coordinamento sul piano metodologico per la definizione della “lista”, il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (Nuvap) del Dipartimento per le politiche di coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri, grazie al supporto dell'Istat e all'attiva collaborazione della rete Sistan, ha guidato le attività di raccolta in un unico “luogo” virtuale per la disseminazione degli indicatori dell'Ap – via via che si sono resi disponibili –, così da facilitare ricerche e analisi in prima battuta delle Amministrazioni impegnate nella predisposizione dei Programmi Operativi.

In particolare, a partire dal mese di luglio 2014, periodo nel quale il negoziato formale con la Commissione europea sull'Accordo era ancora in corso, mentre il

confronto sugli indicatori poteva considerarsi sostanzialmente concluso, il Nuvap ha provveduto a condividere liste e quantificazioni con una granularità territoriale almeno regionale con tutte le strutture pubbliche impegnate nella programmazione dei Fondi Sie, rilasciando periodicamente un database in formato excel e note metodologiche a corredo. Contemporaneamente l'Istat ha integrato la Banca dati indicatori territoriali ([www.istat.it/it/archivio/16777](http://www.istat.it/it/archivio/16777))<sup>4</sup> con i dati dell'Ap – integrazione che per lo più ha riguardato gli “indicatori sfida” e gli “indicatori innovativi”. Successivamente l'Istat ha provveduto a pubblicare sul proprio sito web un file .zip organizzato per Obiettivo Tematico, che contiene esclusivamente gli indicatori di risultato dell'Ap quantificati, così da facilitare ricercatori, studiosi e programmatori interessati esclusivamente al tale subset di informazioni.

A oggi oltre l'80 per cento degli indicatori di risultato “statistici” sono valorizzati a livello almeno regionale e fruibili in modalità *open* sul sito dell'Istat, a dimostrazione che il sistema nel suo complesso sta raccogliendo la sfida. Sul subset di indicatori non ancora quantificati ovviamente è tuttora in corso un confronto con le istituzioni pubbliche titolari delle relative statistiche, con l'obiettivo di completare il mosaico delle quantificazioni di tutti gli indicatori dell'Ap. Al riguardo, va evidenziata una disomogeneità nell'avanzamento dei lavori istruttori, dovuta sostanzialmente ai gradi diversi di “difficoltà della sfida” di ogni indicatore, che si combinano tra loro, sovrapponendosi in tutto o in parte.

Un ultimo ostacolo potenziale che può contribuire ad aumentare il grado di complessità della sfida è il numero di soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nella partita del rilascio di uno specifico dato. Si tratta di uno scoglio che incide a volte in modo anche abbastanza dirimpante sui tempi di rilascio degli indicatori, per superare il quale certamente serve una buona capacità di coordinamento, ma anche l'individuazione chiara delle responsabilità e la volontà di tutti gli attori di fare un gioco di squadra.

Un contributo alla riduzione dei gradi di complessità della scommessa e, di conseguenza, dei tempi di rilascio degli indicatori, è senz'altro la disponibilità di dati amministrativi utilizzabili per finalità statistica, poiché evidentemente consente di comprimere la fase di raccolta dei dati di una nuova rilevazione statistica *ad hoc*, anche se comporta un onere non trascurabile costituito dalla trasformazione di dati amministrativi in dati statistici.

### 3. Statistiche territoriali e politiche di coesione: una sfida continua

Per una valutazione dei risultati ottenuti evidentemente non si può non tener conto della tradizione consolidata nel nostro Paese nella produzione di statistiche territoriali. Va aggiunto però che da un lato i due attori principali – Nuvap e Istat – hanno interpretato il proprio ruolo esprimendo competenza, capacità di coordinamento, di ascolto e di sintesi e che, dall'altro, tutte le amministrazioni hanno saputo dare impulso alle proprie strutture per favorire la realizzazione del disegno.

---

<sup>4</sup> La banca dati è uno dei prodotti previsti dal Disciplinare stipulato tra Istat Dps, nell'ambito del progetto "Informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali 2010-2015" finanziato con il Programma Operativo Nazionale Governance e Assistenza tecnica Fesr 2007-2013.

Dei 130 indicatori di risultato dell'Ap ne restano da quantificare 25, ma la sfida alla qualità della statistica territoriale non si esaurirà con la composizione dell'ultimo tassello del puzzle dell'Ap, poiché si tratta di un processo continuo che richiede l'aggiornamento costante dei dati, il miglioramento della tempestività, l'avvio un percorsi di analisi che conducano a granularità dei dati sempre più elevate. Tutto ciò nella consapevolezza che la disponibilità di indicatori territoriali aggiornati e tempestivi è uno degli elementi che contribuisce al successo delle politiche in generale e di quelle per la coesione in particolare, che hanno l'ambizione di incrementare le opportunità di sviluppo dei cittadini, indipendentemente da dove vivano.



# NUOVI INDICATORI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO

Roberta Mosca\*

## Sommario

*La Bd di Indicatori Territoriali per le Politiche di Sviluppo è un sistema informativo “vivo”, soggetto a continue revisioni e aggiornamenti, che ne forgiano i contenuti per renderli via via adatti alle mutevoli esigenze di misurazione delle strategie di programmazione comunitaria e delle politiche di coesione territoriale, ma anche alla descrizione delle evoluzioni degli scenari economici e sociali. Questo contributo illustra le principali innovazioni intervenute negli ultimi tre anni nella Bd. Nel dettaglio, la prima parte descrive la revisione e modernizzazione dei contenuti, rese necessarie dal fatto che spesso gli indicatori, le fonti, i dati utilizzati vanno incontro ad obsolescenza per svariate ragioni; la seconda parte approfondisce il lavoro di revisione di specifiche tematiche ritenute di particolare rilievo dai decisori pubblici; la terza parte mostra, per grandi linee, l’intenso sforzo compiuto nell’ultimo anno e mezzo per quantificare gli indicatori dell’Accordo di Partenariato, relativo al nuovo ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020; infine, un paragrafo conclusivo sintetizza le principali attività di arricchimento del patrimonio informativo della Bd programmate per i prossimi mesi.*

**Parole chiave:** indicatori, politiche di sviluppo, politiche di coesione, territorio, sistema informativo.

## 1. Revisione e modernizzazione dei contenuti

La Bd di indicatori territoriali per le Politiche di Sviluppo (Bdps), oltre ad essere costantemente aggiornata nelle serie storiche, è oggetto di una continua riflessione circa la rilevanza e validità degli indicatori che la compongono, alla luce dei cambiamenti nel contesto socio-economico cui si riferiscono, ma anche delle novità nella domanda e nell’offerta di informazioni statistiche. Quanto al primo aspetto, l’evoluzione dei territori e dei fenomeni oggetto delle politiche di sviluppo potrebbero rendere obsolete alcune misure già consolidate nella Bd o comunque richiedere l’inserimento di nuove informazioni; si pensi, come esempio, che, in virtù della diffusione delle tecnologie digitali, hanno perso significato indicatori come “Grado di diffusione del personal computer nelle imprese con più di dieci addetti”, che ormai per tutti i territori ha raggiunto valori prossimi al 100 per cento; parallelamente il riconoscimento della necessità di favorire pratiche ambientali “pulite”, ad esempio, ha determinato l’inserimento di indicatori delineati per valutare, appunto,

---

\* Istat.

aspetti legati alla sostenibilità dello sviluppo economico locale e all'adeguatezza delle politiche ambientali adottate dagli amministratori regionali. I cambiamenti dal lato della domanda di informazioni statistiche riguardano principalmente nuove esigenze espresse dagli utilizzatori della Bd, in primo luogo policymaker ed amministratori pubblici, per cui i contenuti della stessa vanno continuamente adattati, mentre novità sul fronte dell'offerta, come disponibilità di nuove fonti statistiche o nuove metodologie, vanno adeguatamente considerate come opportunità per migliorare la misurazione dei fenomeni oggetto di interesse. Ciò comporta che ciascun ricercatore svolga costantemente un lavoro di *scouting* sulle possibili fonti di dati e sulle metodologie, relativamente al settore o Tema di propria competenza.

A titolo di esempio, consideriamo in questa sede due rilevanti innovazioni intervenute negli ultimi anni, l'una relativa al Tema Legalità e Sicurezza, l'altra legata alla misurazione dell'attrattività internazionale dei sistemi produttivi regionali. Sul tema *legalità e sicurezza*, sono stati applicati i risultati di un'istruttoria frutto di un tavolo tecnico che ha visto coinvolti l'Istat, il Nuvap e il Ministero della Giustizia. Dal consulto con gli esperti Istat di criminalità e giustizia, è emerso che gli indicatori che erano presenti in Bd presentavano dei limiti, in quanto aggregavano reati eterogenei tra loro o comunque di consistenza numerica molto diversa; nella fattispecie, l'Indice di Criminalità Violenta conteneva dieci tipologie di reati (violenze sessuali, lesioni dolose, omicidi, sequestri di persona, rapine, etc...) ma le componenti erano sproporzionate, con la conseguenza che anche variazioni notevoli in un delitto gravissimo come gli omicidi potevano risultare ininfluenti sull'indicatore aggregato, poiché i valori assoluti di tale reato risultano generalmente molto più contenuti rispetto alla numerosità degli altri. Si è dunque deciso, seguendo la tendenza dominante a livello internazionale, di dettagliare i tassi di criminalità in base alle tipologie di reato, ottenendo indicatori anche più semplici da interpretare: Tasso di furti denunciati, Tasso di rapine denunciate, Tasso di omicidi<sup>1</sup>. Altri cambiamenti rilevanti in questo Tema hanno riguardato l'enucleazione dal novero dei reati associativi dello specifico reato di associazione mafiosa, di cui si misura appunto l'incidenza, e l'accorpamento delle misure di criminalità minorile in un unico indicatore (Minorenni denunciati sul totale della popolazione 14-17 anni).

Un altro cambiamento di rilievo ha riguardato la *misurazione degli Investimenti diretti esteri (Ide)*, cioè i flussi internazionali di capitali investiti in attività produttive estere, che hanno un impatto positivo sia sulle economie di origine, sia su quelle di destinazione. È emersa, infatti, la necessità di ripensare la quantificazione di questo fenomeno per le regioni italiane, poiché i tre indicatori presenti in Bd non sono più aggiornabili, allo stato attuale, a seguito di un cambiamento nella metodologia di rilevazione da parte della Banca d'Italia, che non consente di diffondere più le informazioni sui flussi a livello regionale. La soluzione trovata è stata quella di utilizzare come *proxy* le informazioni provenienti dalle statisti-

---

<sup>1</sup> Rimane aperta la questione del "sommerso" nella criminalità che, in queste misure, non viene conteggiato, poiché esse si riferiscono ai soli reati denunciati alle Forze dell'Ordine; a tal proposito, si sta valutando se implementare la stessa soluzione adottata nel *Bes* per la dimensione Sicurezza, dove i tassi relativi ad alcuni reati (furti in abitazione, borseggi, rapine) sono corretti con la corrispondente quota di sommerso, ovvero di reati non denunciati, potendo utilizzare una stima del sommerso derivante dalle indagini di vittimizzazione e avendo appurato che tali quote tendono a rimanere stabili nel tempo.

che *Inward-FATS*<sup>2</sup> prodotte dall'Istat, quanto meno per gli investimenti in entrata sui territori regionali, ed è stato definito un indicatore per misurare l'attrattività produttiva, calcolato come peso degli addetti in unità locali con partecipazione di capitale straniero sugli addetti totali per regione. I risultati ottenuti dall'indicatore sono riportati nella tabella sottostante: anche per questo fenomeno risulta evidente quel gap di performance tra il Nord e il Mezzogiorno del Paese che costituisce la motivazione principale alla base delle politiche di coesione territoriale in Italia.

**Tavola 1 – Addetti occupati nelle unità locali delle imprese italiane a controllo estero**  
(in percentuale su addetti totali)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Piemonte	9,5	9,8	9,1	8,9	8,4	8,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	4,4	3,9	3,6	3,3	3,5	3,3
Lombardia	11,6	11,8	11,5	11,5	11,5	11,6
Trentino-Alto Adige/Südtirol	6,0	6,0	5,7	5,6	5,4	5,4
<i>Bolzano/Bozen</i>	7,2	7,3	6,8	6,9	6,9	7,0
<i>Trento</i>	4,9	4,7	4,5	4,2	3,9	3,7
Veneto	5,8	5,7	5,5	5,3	5,4	5,6
Friuli-Venezia Giulia	6,7	7,0	6,9	7,1	7,9	7,1
Liguria	6,1	6,7	7,1	6,6	10,4	10,5
Emilia-Romagna	5,5	6,0	5,5	5,9	5,4	5,6
Toscana	4,7	5,0	4,9	5,0	5,3	5,2
Umbria	3,8	4,0	4,0	4,0	4,3	4,3
Marche	3,1	3,4	3,1	2,7	2,8	2,8
Lazio	9,4	9,1	9,0	8,9	9,1	9,1
Abruzzo	6,3	6,4	6,5	6,0	6,4	6,3
Molise	3,9	3,1	3,1	3,3	2,9	3,0
Campania	3,7	3,7	3,7	3,4	3,5	3,5
Puglia	3,5	3,6	3,5	3,3	3,3	3,3
Basilicata	3,8	3,6	3,7	2,9	2,9	2,6
Calabria	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,5
Sicilia	2,4	2,2	2,3	2,5	2,9	2,8
Sardegna	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3	4,6
<b>ITALIA</b>	<b>6,9</b>	<b>7,1</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>
<b>Centro-Nord</b>	<b>8,0</b>	<b>8,2</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>

Fonte: Istat – Banca dati Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (indicatore 436)

## 2. Alcuni Temi in primo piano

Negli ultimi anni, i decisori pubblici hanno manifestato un interesse crescente per alcune tematiche specifiche inerenti lo sviluppo locale e la coesione territoriale.

<sup>2</sup> Queste statistiche sono il frutto dell'integrazione di diverse fonti (statistiche e amministrative), tra le quali si annoverano Asia, Sci, Pmi, Coe e la Rilevazione sulle imprese a controllo estero residenti in Italia. In tal modo, è possibile conoscere, per ciascuna regione, il numero di imprese a partecipazione estera e una serie di variabili, come fatturato, addetti, valore aggiunto, investimenti, spesa per R&S.

In particolare, il Dipartimento delle Politiche di Coesione (Dpc) ha sollecitato una riflessione approfondita e un arricchimento dell'offerta statistica per i seguenti Temi:

- ⇒ Ambiente
- ⇒ Giustizia
- ⇒ Progresso e benessere
- ⇒ Pubblica Amministrazione
- ⇒ Servizi alle imprese
- ⇒ Trasporti

Per la *Giustizia*, è stato già inserito in Bd un indicatore contenuto nell'Accordo di Partenariato, "Giacenza media dei procedimenti civili", ma l'auspicio è quello di immettere anche misure relative alla giustizia penale ed eventualmente amministrativa.

Per il *Progresso e benessere*, è stata avviata da tempo un'interlocuzione con i colleghi del *Bes*, che ha portato ad un arricchimento reciproco, in quanto alcuni indicatori della nostra Bd sono stati selezionati per entrare nella misurazione di alcune dimensioni del benessere, e auspicabilmente la Bd potrà attingere da quel ricco patrimonio informativo nuovi indicatori atti a fornire un quadro più esaustivo della qualità della vita nelle regioni italiane.

Per la *Pubblica Amministrazione*, si sta portando avanti un lungo lavoro di ricognizione dell'offerta statistica esistente e di studio delle misure più appropriate e consolidate a livello internazionale, in collaborazione con i colleghi che curano il portale PubblicaAmministrazione.Stat e con i colleghi del Censimento delle Istituzioni Pubbliche, con l'obiettivo di selezionare nuovi indicatori di efficienza, finanza degli enti, fiducia nelle istituzioni e via dicendo. Questo Tema è diventato molto rilevante per le politiche di programmazione comunitaria e abbraccia diversi aspetti che vanno monitorati e conseguentemente misurati; si pensi alla compressione dei carichi burocratici e alla velocizzazione delle procedure, alla digitalizzazione di iter e forniture di servizi, al problema della trasparenza e alla necessità di valutare le performance anche tenendo conto della soddisfazione dell'utenza. A tal proposito, in effetti, l'Accordo di Partenariato ha già comportato l'introduzione in Bd di alcuni indicatori pertinenti come "Comuni con servizi pienamente interattivi" (numero di Comuni che consentono l'avvio e la conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto, in percentuale del totale dei Comuni con sito web) e "Ritardo nei tempi di attuazione delle opere pubbliche". Quest'ultimo misura la quota di interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da Visto<sup>3</sup>, uno strumento del Dpc che, usando i dati sul monitoraggio degli interventi, effettua una stima della durata tipica delle tre fasi delle opere pubbliche (progettazione, affidamento ed esecuzione), in base alle loro principali caratteristiche, come costo, settore e localizzazione; l'indicatore misura dunque la differenza dei tempi di attuazione delle opere rispetto alla durata caratteristica desumibile da Visto. Per il futuro, si prevede di portare a conclusione la fase di ricognizione delle fonti e degli indicatori e di inserire in Bd ulteriori misure su questo Tema.

Infine, un accenno al Tema dei *Trasporti*: questo tema, nonostante sia di importanza fondamentale per le politiche di sviluppo e coesione, non è rappresentato in maniera adeguata nella Bdps ed il lavoro di approfondimento delle fonti dispo-

---

<sup>3</sup> Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere pubbliche.



nibili, con l'obiettivo di individuare nuovi indicatori, è molto intenso. Tuttavia qualche progresso è stato compiuto: nel mese di giugno 2012, su sollecitazione del Dpc, sono stati inseriti in Bd una serie di indicatori riguardanti sia l'aspetto della dotazione infrastrutturale fisica ("Rete ferroviaria", "Lunghezza della rete stradale", etc...), sia l'offerta di servizi (ad esempio con l'indicatore "Posti-km offerti dal Trasporto Pubblico Locale nei comuni capoluogo di provincia per abitante").

### 3. Valorizzazione degli indicatori dell'Accordo di Partenariato

L'Accordo di Partenariato prevede 132 indicatori territoriali di risultato (di cui 2 comunali e molti declinati anche per genere), che, com'è noto, vengono adoperati nei Programmi Operativi di gestione dei Fondi comunitari per stabilire valori base-line e valori target degli aspetti o fenomeni sui quali la politica di coesione intende incidere concretamente. Negli ultimi mesi, la gran parte di questi indicatori è stata inserita in Bd, a seguito di un intenso lavoro di quantificazione cui hanno partecipato, oltre all'Istat e al Nuvap, anche diversi soggetti esterni fornitori di dati o esperti del settore in questione. Nello svolgimento di questi compiti, si sono riscontrate tre situazioni principali cui far fronte, in funzione della disponibilità dei dati di base e del grado di problematicità connesso alla costruzione dell'indicatore.

#### 3.1 Dati di base disponibili

In frangenti simili, la valorizzazione dell'indicatore si è mostrata abbastanza agevole richiedendo fundamentalmente un lavoro di raccolta, controllo ed elaborazione di dati già esistenti. In alcuni casi, i dati di base sono esclusivamente di fonte Istat, come per gli indicatori di esclusione sociale derivati dall'indagine Eu-Silc, mentre in altri possono essere di fonte mista o esterna; si pensi come esempio all'indicatore "Consumi di energia elettrica delle imprese dell'agricoltura" che al numeratore è costituito da dati Terna e al denominatore dal valore aggiunto di fonte Istat.

#### 3.2 Dati di base non disponibili

Nei casi in cui i dati necessari al calcolo degli indicatori non esistono, si sono avviati due diversi percorsi per reperire le informazioni mancanti.

Una prima soluzione è stata quella di inserire nuovi quesiti in rilevazioni Istat già consolidate, un lavoro questo che ha richiesto uno stretto coordinamento con i responsabili di indagine per determinare oggetto e formulazione delle domande. Esempi di indicatori quantificati in questo modo sono:

- "Cittadini che utilizzano il Fascicolo Sanitario Elettronico", dall'indagine Multiscopo "Cittadini e nuove tecnologie";
- "Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati", dall'indagine "La ricerca e sviluppo in Italia";
- "Utilizzo dell'e-government da parte delle imprese", dall'indagine "Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese".

In altri casi, è stato necessario produrre i dati ex novo con soluzioni metodologiche delineate ad hoc, così come è avvenuto per l'indicatore "Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica per superficie dei centri abitati". Un primo dilemma relativo a questo indicatore ha riguardato la scelta del fattore rispetto al qua-

le normalizzare l'energia consumata in illuminazione pubblica; a tal proposito, la riflessione congiunta con gli esperti Istat delle statistiche sull'ambiente e con gli esperti sulle statistiche del territorio ha evidenziato l'inadeguatezza dell'uso della sola superficie (che comprende anche zone non illuminate) e parimenti della popolazione, con la conseguenza che si è optato per l'unione dei due fattori normalizzanti. L'altro problema riguardava appunto la misurazione di questo denominatore "superficie dei centri abitati", per il quale si è deciso di usare la strumentazione Gis e di calcolare tale superficie aggregando le sezioni di Censimento corrispondenti ai codici: centri abitati, nuclei abitati e località produttive (lasciando dunque fuori la sezione case sparse, dove si è ipotizzata l'assenza di illuminazione pubblica).

### 3.3 Indicatori "problematici"

Per molti indicatori dell'Accordo di Partenariato, l'effettiva quantificazione risulta ben più problematica rispetto ai casi precedenti, in genere perché ci si trova di fronte a fenomeni nuovi da monitorare o perché risulta difficile la definizione e delimitazione dell'oggetto d'interesse.

- A) Tra i casi di fenomeni nuovi si annovera certamente la giustizia digitale, ovvero l'impiego crescente di atti telematici nei processi con la finalità di snellire e accelerare le procedure. L'Accordo di Partenariato richiedeva un indicatore di digitalizzazione dei processi relativamente al comparto civile, per il quale l'uso delle tecnologie Ict è stato da tempo avviato e per alcuni atti imposto dalla legge, mentre nel penale e nella giustizia amministrativa la sostituzione di documenti cartacei con atti telematici è ancora agli inizi. Al fine di individuare una corretta misura di tale fenomeno è stato istituito un gruppo di lavoro informale composto da rappresentanti Istat, Nuvap e Ministero della Giustizia, gruppo che si è trovato immediatamente a dover decidere come superare due principali ostacoli. Il primo derivava dall'entrata in vigore di una disposizione legislativa che rendeva obbligatorio il deposito telematico per alcune tipologie di atti giudiziari, come le notifiche dell'ufficiale giudiziario e il deposito di memorie difensive, per cui in questi casi non aveva senso monitorare e misurare l'uso del digitale (che in poco tempo sarebbe arrivato al 100 per cento in tutte le regioni italiane); di conseguenza, questi atti vengono esclusi a priori dal novero di atti che entrano nel calcolo dell'indicatore. Il secondo ostacolo discendeva dal fatto che per costruire un indicatore sull'incidenza dei depositi telematici rispetto agli atti totali inerenti i processi civili, occorreva conoscere appunto il denominatore, ma sfortunatamente questo dato non è nella disponibilità del Ministero della Giustizia, presumibilmente per la mole di documenti attualmente raccolti in faldoni che giacciono negli scaffali dei diversi tribunali dislocati sul territorio italiano. La soluzione adottata è stata quella di usare delle proxy che hanno però richiesto la scissione dell'indicatore originario in due misure, riferite rispettivamente agli atti degli avvocati e a quelli dei magistrati. Nel primo caso, quindi, il numero di atti totali degli avvocati sarà approssimato dal numero di procedimenti sopravvenuti, in base alla considerazione che gli avvocati depositano atti introduttivi (iscrizioni a ruolo), nel secondo i procedimenti definiti forn-

scono una proxy degli atti dei magistrati, poiché ogni processo si conclude con una sentenza.

- B) Un'altra tipica situazione problematica nella costruzione degli indicatori è quella in cui è indispensabile un'accurata riflessione per definire e delimitare l'oggetto che si vuole monitorare. È il caso, ad esempio, del "Tasso di occupazione nelle aree rurali" e della "Superficie delle aree agricole ad alto valore naturale", indicatori che sono stati studiati e definiti insieme al Crea (ex Inea), grazie ad una convenzione con l'Istat. Per il Tasso di occupazione si è stabilito, con appositi criteri, quali sono le aree rurali del Paese e successivamente per queste si è calcolata l'occupazione, con i dati della Rilevazione continua sulle forze di lavoro, in alcuni casi con stima diretta, in altri con stima per piccole aree quando l'area di interesse sia il risultato dell'aggregazione di più comuni. Per l'altro indicatore, l'individuazione delle aree agricole ad alto valore naturale (ovvero aree precedentemente agricole che si sono rinaturalizzate, cioè sono tornate alla biodiversità di origine, alla flora e fauna naturali), è stato necessario l'utilizzo degli strumenti Gis e l'integrazione di diverse fonti e metodologie.

I casi finora illustrati riguardano indicatori per i quali le attività di studio, valutazione delle fonti e delle metodologie e costruzione effettiva sono state portate a compimento, per cui a breve saranno inseriti in Bd. Tuttavia, vi sono altri indicatori dell'Accordo di Partenariato da quantificare, per i quali è iniziata da poco la fase di studio e, su questi, si prevede di concentrare il grosso del lavoro nei prossimi mesi. Si considerino come esempi:

- "Indice di accessibilità verso i nodi urbani e logistici" (basato su matrici di distanze in km e in tempi medi di percorrenza, calcolate con strumentazione Gis);
- "Media dei ritardi per volo assistito in rotta" (da definire in collaborazione con Enav);
- "Tempo medio di sdoganamento" (oggetto di collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli).

Un altro esempio è l'indicatore "Disponibilità di banche dati pubbliche in formato aperto" (Numero di banche dati pubbliche disponibili in formato aperto in percentuale sulle banche dati pubbliche di un paniere selezionato), per il quale è in corso una riflessione congiunta Agid-Istat-Nuvap al fine di selezionare un paniere di banche dati da monitorare, che sia formato da dataset già prodotti dalle amministrazioni e da dataset non ancora "open" ma che si auspica che lo diventino. Appare condivisa dai partecipanti del gruppo di lavoro l'idea di ponderare i vari database selezionati, in funzione della loro rilevanza per la politica di coesione e del grado di avanzamento nell'apertura/trasparenza<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A tale scopo, si fa riferimento ad una classificazione dei dati di tipo aperto delle pubbliche amministrazioni basata su 5 livelli (determinati da valutazioni su Servizi, Accesso e Informazione), secondo il modello proposto da Tim Berners-Lee, ampiamente riconosciuto e accettato a livello internazionale e adottato dall'Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico in Italia.

### 3.4 Gli indicatori in corso di valorizzazione

Complessivamente, la Bd include allo stato attuale (luglio 2015) ben 96 indicatori<sup>5</sup> rispetto all'insieme di indicatori di risultato previsti dall'Accordo di Partenariato; conseguentemente nei prossimi mesi si lavorerà alla quantificazione e valorizzazione in Bd dei 36 indicatori restanti, elencati nelle successive tabelle.

**Tavola 2 – Indicatori AP da quantificare (1)**

RA 1.5	Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati
RA 2.2	Notifiche trasmesse in formato digitale nel processo civile
RA 2.2	Utilizzo dell'e-government da parte delle imprese
RA 3.2	Quota dei lavoratori che percepiscono sussidi di politica del lavoro passiva
RA 4.1	Consumi finali di energia per Unità di lavoro
RA 4.6	Velocità del trasporto pubblico su gomma, autobus e filobus
RA 5.3	Indicatore di Resilienza ai Terremoti degli Insezieramenti, per presenza di valutazioni di operatività
RA 6.5	Percentuale di superficie degli habitat con un migliore stato di conservazione
RA 6.5	Superficie delle Aree agricole ad Alto Valore Naturale
RA 6.6	Tasso di turisticità nei parchi nazionali e regionali
RA 7.1	Capacità potenziale treni/giorno
RA 7.1	Numero treni/giorno
RA 7.1	Tempi effettivi di percorrenza
RA 7.2	Tonnellate di merci sbarcate e imbarcate per tipologia di traffico
RA 7.2	Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti
RA 7.2	Tempo medio di sdoganamento
RA 7.3	Traffico passeggeri da e per aeroporti su mezzi pubblici collettivi
RA 7.4	Indice di accessibilità verso i nodi urbani e logistici
RA 7.5	Media dei ritardi per volo assistito in rotta

<sup>5</sup> Considerando anche quelli declinati per genere, in totale sono 119.

**Tavola 3 – Indicatori AP da quantificare (2)**

RA 8.2	Tasso di abbandono del lavoro dopo la nascita del figlio
RA 8.4	Tasso di occupazione della popolazione straniera
RA 8.6	Quota di lavoratori beneficiari di politica passiva che hanno ricevuto una politica attiva ricollocati nel mercato del lavoro
RA 8.7	Numero prestazioni erogate in base ai LEP fissati dalla legge 92, differenziati in base ai target (giovani, donne, disoccupati, etc.) e in base alla tipologia di servizio
RA 8.7	Quota dei giovani che effettuano un percorso di mobilità transnazionale attraverso la rete Eures sul totale dei giovani
RA 8.7	Grado di soddisfazione degli utenti dei servizi al lavoro
RA 8.8	Tasso di occupazione nelle aree rurali
RA 9.6	Beni confiscati restituiti alla collettività
RA 10.2	Rendimenti degli studenti in italiano
RA 10.2	Rendimenti degli studenti in matematica
RA 10.2	Quota di insegnanti che hanno partecipato ad attività di formazione e aggiornamento
RA 10.4	Occupati, disoccupati e inattivi che partecipano ad iniziative formative finalizzate all'aggiornamento delle competenze professionali nonché all'acquisizione di qualificazioni
RA 10.5	Condizione occupazionale dei Laureati o Diplomati post-secondari
RA 11.1	Disponibilità di banche dati pubbliche in formato aperto
RA 11.2	Percentuale degli oneri amministrativi nelle aree di regolazione oggetto di misurazione
RA 11.3	Grado di utilizzo dell'e-procurement nella PA
RA 11.5	Quota di risorse relative a interventi per i quali sono rilevati fenomeni di danno al patrimonio pubblico

#### **4. Agenda: le novità in arrivo**

Per i prossimi mesi, il lavoro di rinnovamento della Bd si indirizzerà prevalentemente in tre direzioni:

- a) Inserimento degli indicatori Ap mancanti;
- b) Inserimento di nuovi indicatori nel Tema Pubblica Amministrazione (relativamente a diversi aspetti, come la contabilità enti, il personale impiegato, l'Ict, la spesa statale regionalizzata, la performance...);

- c) Dettaglio territoriale più fine per gli indicatori presenti<sup>6</sup> e contestuale scambio bidirezionale di dati con l'Atlante Statistico delle Infrastrutture (Asti) e l'Atlante Statistico dei Comuni (Asc).

---

<sup>6</sup> A tal proposito, si prevede ad esempio, di sfruttare i risultati della Rilevazione censuaria degli asili nido e degli altri servizi per l'infanzia (di prossima diffusione) per costruire indicatori dei Servizi di cura anche a livello comunale, in termini sia di offerta (strutture e posti esistenti) sia di domanda (utenza).

# INTERVENTO PROGRAMMATO

*Riccardo Nannini\**

## **Sommario**

*Per le regioni i Fondi europei per lo sviluppo e gli investimenti costituiscono una delle principali fonti di Risorse finanziarie cui attingere per lo sviluppo sostenibile del proprio territorio. Per la definizione degli obiettivi e la programmazione delle azioni è essenziale disporre di informazioni adeguate a rappresentare la complessità variegata delle componenti e delle dinamiche sociali, economiche e ambientali. Al sistema statistico nazionale, nella sua articolazione nazionale e territoriale, si chiede di proseguire a fornire informazione statistica anche per il prossimo periodo di programmazione 2014 – 2020.*

### **1. L'interesse delle regioni per le statistiche sulle politiche di sviluppo**

La riforma costituzionale del 2001 ha valorizzato il ruolo delle Regioni nella promozione dello sviluppo sostenibile dei territori, individuando nel principio di sussidiarietà, temperato dall'adeguatezza, un approccio alle politiche di sviluppo sostenibile, capace di avvicinare le istituzioni e le loro amministrazioni ai cittadini ed alle imprese del territorio e consono alle impostazioni, adottate in materia, dai programmi di sviluppo comunitari.

Per la definizione degli obiettivi e la programmazione delle azioni, le Regioni hanno la necessità di disporre di informazioni ampie ed aggiornate relative al proprio territorio nelle essenziali dimensioni ambientale, sociale, economica e produttiva.

Per questo è indispensabile disporre di adeguate informazioni che siano di supporto alla rappresentazione e comprensione della complessità dei territori regionali nella loro articolazione dinamica interna e internazionale.

L'informazione statistica, oltre ad essere supporto essenziale della funzione di programmazione dello sviluppo sostenibile dei territori regionali, offre anche un supporto importante per la valutazione delle politiche di sviluppo dispiegate sul territorio, sia in itinere che al termine del periodo di programmazione.

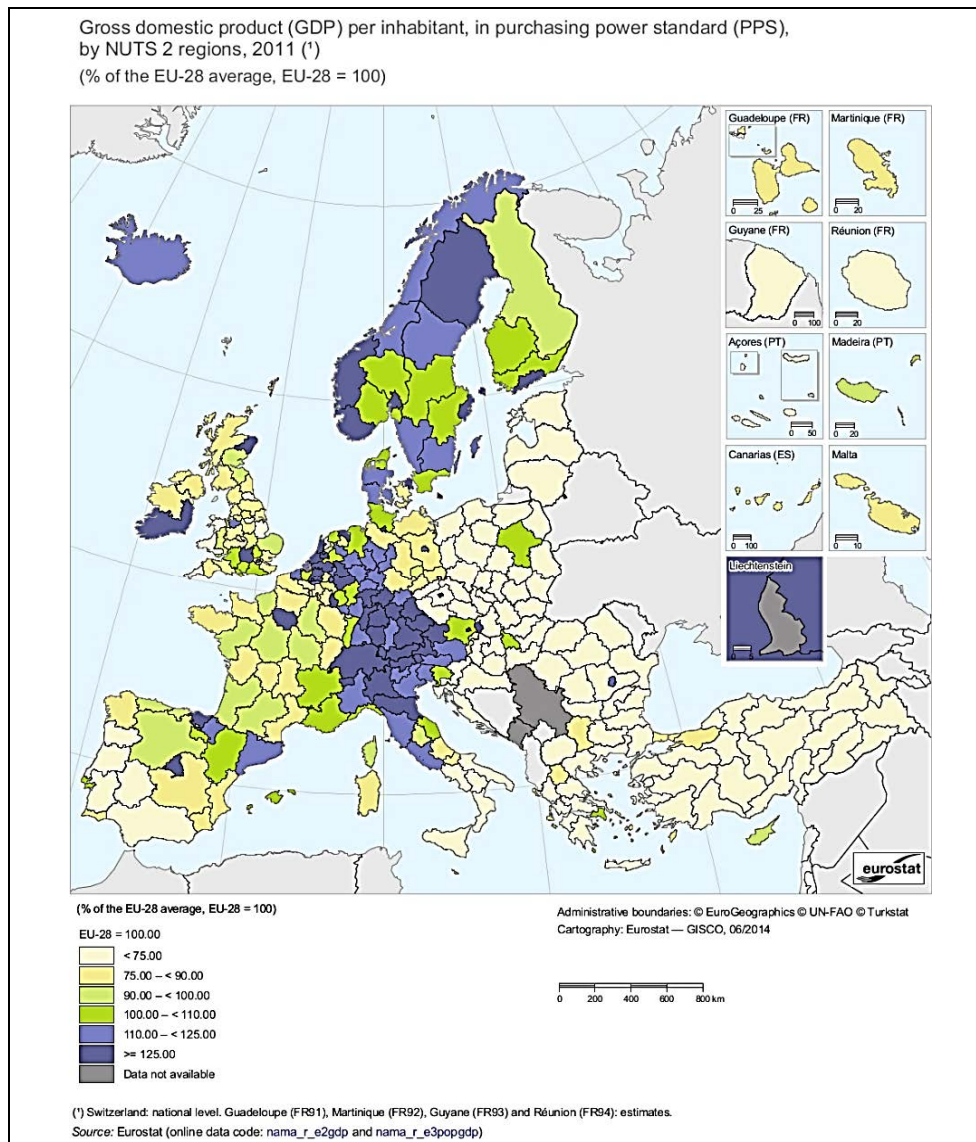
Oltre che per la programmazione e il supporto alla valutazione, l'informazione statistica interessa i territori anche nel quadro della ripartizione delle risorse finanziarie comunitarie per l'attuazione delle politiche di coesione, poiché viene utilizzato il Pil pro capite inferiore al 75 per cento della media Ue-28 per allocare la quota maggiore di risorse finanziarie, e come indice per raffrontare fra loro le regioni europee di livello Nuts 2, perciò questo indice assume particolare rilievo.

---

\* Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici (Cisis).

Se l'informazione statistica viene rappresentata facendo ricorso a cartogrammi, è più facile cogliere la disomogeneità della distribuzione dell'indice fra le regioni europee Nuts 2 e la complessità del mosaico che la rappresenta.

**Figura 1**



Per le politiche di sviluppo sostenibile delle regioni, le risorse finanziarie messe a disposizione dai fondi comunitari sono di grande rilievo ed in questo momento di particolare difficoltà finanziaria per la pubblica amministrazione rappresentano la principale fonte di risorse per gli investimenti sul territorio, come ben evidenzia l'esempio della Regione Lazio sintetizzato nella tabella seguente:



**Tavola 1 – Ipotesi finanziarie 2014-2020 per Fondo (Fesr, Fse, Feasr)**

FONDI COMUNITARI E NAZIONALI	Ue valori assoluti	Stato Valori assoluti	Regione Valori assoluti	Totale valori assoluti
FESR	456,62	319,63	136,99	913,24
FSE	451,40	315,98	135,42	902,80
FEASR	390,05	273,03	117,02	780,10
<b>Totale programmazione 2014 - 2020</b>	<b>1.298,07</b>	<b>908,64</b>	<b>389,43</b>	<b>2.596,14</b>

Fonte: Regione Lazio – Defr 2015 – Bur n. 104 S.O. n. 3 del 30/12/2014.  
(Valori assoluti espressi in milioni di euro)

## 2. Governance multilivello e cooperazione fra amministrazioni

Affinché la politica di coesione sia una politica per lo sviluppo sostenibile e la crescita, è fondamentale la cooperazione sia tra le amministrazioni centrali e regionali, sia tra le regioni. Ma analoga esigenza si avverte anche per il Sistema statistico nazionale (Sistan), la cui funzione informativa è la base su cui si costruisce la programmazione e si trae supporto per la valutazione della programmazione dello sviluppo.

A livello territoriale si avverte quindi l'esigenza di rafforzare il modello a rete del sistema, sviluppando e valorizzando l'informazione statistica alla scala territoriale adeguata, e le componenti territoriali del sistema statistico nazionale quali soggetti produttori e fruitori di informazioni e conoscenze statistiche, proseguendo ed intensificando gli investimenti di risorse umane, finanziarie, di capacità e competenza nello sviluppo integrato dell'informazione statistica in una logica di integrazione sinergica e leale cooperazione fra tutte le componenti del sistema statistico, nella convinzione che il fabbisogno informativo è definito meglio dai soggetti che operano direttamente sul territorio e che tale scelta sia funzionale ad elevare l'efficacia complessiva dell'informazione resa disponibile ai diversi livelli di utenza e alla riduzione di costi di produzione e diffusione delle informazioni, accrescendo l'efficienza complessiva del sistema.

## 3. Gli uffici di statistica regionali come nodo intermedio del Sistan

Nell'architettura del Sistan, gli uffici di statistica delle regioni costituiscono uno dei principali nodi dell'architettura multilivello policentrica e reticolare su cui è modellato il sistema.

L'importanza del livello regionale risiede in plurime specificità dell'istituzione regionale, che la differenziano, in ambito territoriale. La potestà legislativa, la rilevanza dell'attività programmatica relativamente allo sviluppo del proprio territorio, il supporto informativo alle autonomie territoriali che vi insistono e il progressivo sviluppo avuto dai Sistemi Statistici Regionali rendono il livello regionale essenziale e privilegiato per l'efficienza complessiva del sistema statistico nazionale e per la sua capacità di soddisfare i bisogni informativi ai vari livelli territoriali.

In ambito della programmazione dei fondi comunitari, sia per la rilevanza della funzione di programmazione, che per l'entità delle risorse coinvolte, gli uffici di statistica regionale ed i correlati Sistemi Statistici Regionali, possono offrire un

contributo rilevante sia come utenti privilegiati per attingere all'informazione statistica territoriale prodotta da Istat e dalle altre amministrazioni di livello statale, che in qualità di fornitori legittimi di informazione statistica validata, all'interno del Sistan, dei dati raccolti e detenuti dall'amministrazione regionale e dalle Autonomie Locali, anche in un'ottica di valorizzazione a fini statistici degli archivi amministrativi e per evitare duplicazioni e contenere costi e disturbo statistico.

Nelle Regioni il processo di programmazione ha rilevanza prioritaria, anche di interfaccia fra l'Istituzione Comunitaria e lo Stato Centrale da un lato e le Autonomie Locali del territorio dall'altra e le funzioni di valutazione e monitoraggio delle politiche di sviluppo sostenibile costituiscono una fase essenziale del processo, enfatizzato dall'intento di misurabilità che pervade il nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei 2014 – 2020. A tal fine particolare attenzione è stata riservata fin dalle fasi preparatorie ex – ante alla organizzazione dei sistemi informativi dedicati alla raccolta delle informazioni statistiche nella convinzione condivisa che l'informazione statistica sia necessaria all'intero processo di programmazione.

#### **4. Quale informazione statistica sulle politiche di sviluppo?**

Per assolvere al loro ruolo di Istituzioni deputate alla programmazione delle politiche di sviluppo sostenibile sul territorio, indirizzando le risorse settoriali stanziare e ripartite dalle Istituzioni Comunitarie e Statali di concerto con le Autonomie Territoriali e le Parti Sociali, nel rispetto del principio di sussidiarietà e coesione sociale, le Regioni adottano un processo ciclico di programmazione sequenziato e coordinato di atti successivi, ma strettamente connessi e correlati ai precedenti, nell'assunto che mediante la funzione della programmazione la regione possa perseguire al meglio le proprie finalità istituzionali di ente territoriale di programmazione dello sviluppo sostenibile.

Altrettanto importanti ed essenziali sono le funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche dispiegate sul territorio e per assi di intervento, sia in itinere che ex post. In tutte le fasi del ciclo di implementazione delle politiche di sviluppo, dalla rappresentazione iniziale del contesto, seppur sempre come approssimazione della realtà, al partenariato, alla programmazione, alla valutazione conclusiva, l'informazione statistica è essenziale, sia per la rilevazione e acquisizione delle informazioni, che per la loro elaborazione e rappresentazione contestuale.

Si tratta di un paradigma ben noto, che il nuovo ciclo di programmazione ha inteso rafforzare. Un buon esempio di ciò discende dalla strategia di sviluppo per le Aree Interne perseguita dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, adesso Dipartimento per le Politiche di Coesione, in ambito delle politiche di coesione e sviluppo rurale della nuova programmazione 2014 – 2020. Questo innovativo processo di programmazione meriterebbe certo una più ampia e documentata trattazione, e non è questa la sede, ma è possibile richiamare alcune linee caratterizzanti, quali la cooperazione fra amministrazioni centrali e locali nel processo di programmazione e la valorizzazione della informazione statistica, che ha determinato un rilevante coinvolgimento degli uffici di statistica regionale che hanno contribuito a integrare l'informazione statistica della Banca Dati Territoriali Istat/Dps con le fonti statistiche regionali, ricorrendo anche alla valorizzazione delle banche dati amministrative.

Questa prima esperienza, centrata sui comuni ubicati nelle aree interne, spesso economicamente e socialmente marginalizzate, dei territori regionali, ha evidenziato il bisogno di raffinare la granularità dell'informazione statistica ad un livello sub-regionale, in questo caso comunale, e l'attenzione da attribuire al territorio, inteso come un luogo definito, in cui fenomeni economici, sociali, culturali e ambientali, interagiscono e necessitano di una rappresentazione correlata e integrata delle informazioni, per supportare la comprensione e la valutazione delle dinamiche che condizionano lo sviluppo a livello dei singoli territori, ricorrendo anche a strumenti di descrizione e analisi innovativi quali ad esempio l'analisi dei gruppi (cluster analysis).

## 5. Il gruppo di lavoro sugli indicatori 2014-2020

Una delle attività avviate recentemente dal Comitato Permanente dei Sistemi Statistici del Cisis (centro interregionale per i sistemi informatici geografici e statistici) è stata la costituzione del Gruppo di Lavoro sugli Indicatori per il periodo 2014 – 2020. In effetti si è trattato di riattivare una struttura operativa che aveva già operato per i precedenti periodi di programmazione dei fondi comunitari.

Sono stati coinvolti tutti gli uffici di statistica delle regioni, per collaborare con i nuclei regionali di valutazione, Istat e il nucleo di valutazione e analisi per la programmazione – Nuvap del Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al miglioramento della qualità dell'informazione statistica territoriale, anche a supporto delle specificità della funzione di valutazione in ambito del ciclo della programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei (Fondi Sie).

Il gruppo di lavoro si propone poi di condividere e diffondere il patrimonio di informazione territoriale disponibile presso le regioni e presso i sistemi statistici regionali, anche valorizzando, a fini statistici, le banche dati amministrative e le buone pratiche esistenti, favorendo la migliore fruizione e la condivisione di concetti e definizioni che qualifichi e incrementi il contenuto informativo del dato statistico, con un focus particolare sulla adozione e significanza degli strumenti di sintesi e rappresentazione degli indicatori territoriali relativi ai diversi Obiettivi Tematici in cui si articola la programmazione Sie 2014 – 2020.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baldi P. 2004. *Il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali nella programmazione statistica ufficiale*. Istat. Atti della 7° Conferenza Nazionale di Statistica. Roma.
- Calafati Antonio G. 2006. Produzione e utilizzo dell'informazione statistica territoriale: una nota metodologica. Istat in Atti della 8° conferenza di Statistica, 2007.



## INTERVENTO PROGRAMMATO

*Delio Miotti\**

È questo un Convegno che testimonia dei risultati di una tappa importante, certamente non un punto di arrivo, del rapporto tra l'Istat e il Governo - inizialmente con il Dps poi, nel segno della continuità con il Dipartimento per le Politiche di Coesione (Dpc) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Un rapporto che testimonia del luogo di incontro di offerta e domanda statistica di alto livello, espressione di un modo di formare il processo decisionale di politica economica per lo sviluppo del territorio che adotta la buona prassi del mettere i numeri accanto alle idee o in altra forma il misurare per decidere. Misurare per decidere appunto è anche l'orientamento della Funzione Pubblica nell'attribuire rilievo alla misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi. Una PA, efficiente del resto è una condizione necessaria per il successo delle politiche di intervento mirate al superamento del divario tra il Nord e il Sud del Paese.

Questo approccio ai problemi dello sviluppo caratterizza anche la Svimez sin dalla sua fondazione; anche per questo motivo i suoi organi hanno aderito con interesse e partecipazione continuativi all'iniziativa, da osservatori privilegiati nell'ambito del Comitato tecnico-scientifico che opera in seno alla Convenzione Istat-Dps/Dpc, un'esperienza che è ora al quattordicesimo anno di vita.

Ancor prima di formulare alcune considerazioni sui positivi effetti che questa Convenzione ha sullo svolgimento dell'attività proprie delle due Istituzioni coinvolte e le implicazioni dovute alle richieste di analisi territoriale da parte della Commissione europea, appare di un certo interesse anche ad esempio di una buona pratica, richiamare brevemente l'esperienza della Svimez e l'approccio metodologico che informano in suo operato dal lontano 1946. Nelle sue attività di studio e di analisi essa privilegia, sin dall'inizio, un approccio metodologico di tipo statistico-economico che di fatto crea una discontinuità con la tradizione degli studi meridionalistici di impostazione storico politica propria, invece, del meridionalismo classico. Già dai primi anni di attività ricorre l'abitudine di porre accanto ai ragionamenti delle cifre che fissassero le dimensioni e il carattere dei fenomeni studiati; la statistica come strumento di conoscenza obiettivo - il mettere i numeri accanto ai problemi, spesso ricordato da Pasquale Saraceno - rende immediatamente comprensibile la denuncia dei gravi problemi del Mezzogiorno nei vari ambienti politici, economici e sociali<sup>1</sup>. La convinzione che solo una denuncia che tenda a rendere obiettivi i dati di fatto possa costituire la premessa per una nuova ed incisiva politica di intervento, vigeva allora e resta tuttora di piena attualità.

Nel corso del tempo, il campo di indagine statistica della Svimez si è allargato per cogliere i cambiamenti indotti dall'affermarsi dell'intenso processo di sviluppo economico che ha caratterizzato il Paese per un ventennio che, a partire dagli anni '50, si è diffuso in tutti i settori dell'economia, della società e ha condizionato

---

\* Svimez.

<sup>1</sup> Svimez, *Relazione del Consiglio di amministrazione al bilancio 1960* e V. Negri Zamagni e M. Sanfilippo, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*. Bologna, Il Mulino 1988.

il processo di transizione demografico. Lo svolgimento delle attività si è dunque esteso dalla semplice elaborazione per regioni e province delle grandi inventariazioni basilari quali i censimenti, i catasti e le indagini nazionali, alle stime per rapportare al Mezzogiorno e alle singole regioni meridionali i dati relativi al territorio nazionale nel suo complesso forniti dalle statistiche ufficiali. Vengono condotte, inoltre, indagini, studi e elaborazioni di indici sintetici atti a mettere in rilievo aspetti salienti del Mezzogiorno trascurati dalle statistiche esistenti<sup>2</sup>.

Nell'era dell'informazione statistica globale in cui oggi viviamo, l'attenzione all'analisi quantitativa dei fenomeni potrebbe apparire scontata, persino ovvia, ma non lo era di sicuro negli anni della ricostruzione post bellica quando persino l'Istat tardò a riorganizzarsi, e tutta una serie di statistiche – dalla produzione industriale, al commercio estero, all'emigrazione e al mercato del lavoro – presentavano forti lacune e limitazioni. Inoltre, almeno per un ventennio non si ebbero che informazioni parziali e frammentarie su reddito, consumi, investimenti e ammortamenti; la contabilità economica territoriale si affermò solo a partire dal 1970.

L'osservazione dei fenomeni di un'economia e a maggior ragione quella dualistica e la misurazione dei cambiamenti strutturali che intervengono nel corso del tempo richiedono un quadro informativo territoriale il più possibile fine, che conservi una sostanzialmente omogeneità e dinamicità. L'individuazione dei fenomeni e la loro misurazione non può prescindere da un approccio sistemico, un modello interpretativo dello sviluppo necessario per concentrare l'indagine sulle determinanti dello sviluppo di ciascun territorio, date le specificità che ne caratterizzano l'assetto sociale e la struttura produttiva.

La consapevolezza di dover fornire un quadro il più dettagliato possibile di indicatori che consentano di poter operare scelte di politica economica più efficaci per i singoli territori e porre in atto politiche di sviluppo coerenti ha spinto nella direzione di una forte espansione della batteria di indicatori da applicare. Ciò richiede un impegno tutt'altro che trascurabile da parte dell'Istat e del Dpc, che entrambe le Istituzioni possono affrontare grazie alla tradizione ormai consolidata nella produzione di statistiche territoriali, alla quale le iniziative mirate all'attuazione delle politiche di coesione hanno contribuito nell'ultimo decennio in modo significativo.

La quantità di informazioni richieste e dunque la portata dell'impegno è illustrata nell'intervento di Anna Ceci su "Il ruolo degli indicatori di risultato nell'Accordo di Partenariato 2014-2020". Nell'Accordo di Partenariato sono previsti 11 Obiettivi Tematici articolati in 77 Risultati Attesi da raggiungere attraverso 340 Azioni. Mentre ben 130 Indicatori di risultato «statistici» costituiscono gli strumenti per misurare gli avanzamenti delle policy. Una quantità di informazioni che difficilmente può essere soddisfatta ad un livello territoriale fine, con l'approfondirsi dell'indagine, infatti, le informazioni statistiche tendono a diradarsi e ad essere incostanti.

È senz'altro lodevole l'intenzione di dotarsi di una ricca base informativa statistica, necessaria del resto a garantire adeguati standard di qualità delle policy. In riferimento ad esse giova ricordare tutti quegli indicatori richiamati nel suo efficace intervento introduttivo da Simona De Luca che mostrano invariabilmente

---

<sup>2</sup> Svimez, Relazione del Consiglio di amministrazione al bilancio 1950.

lo strutturale ritardo delle regioni del Mezzogiorno. Questo ritardo è frutto dell'insufficiente dotazione di capitale fisso sociale dell'area ed è espressione di una ridotta base produttiva e di carenti reti infrastrutturali di trasporto e sociali. Il risultato di queste carenze è il silenzioso adattamento a tale realtà di coloro che abitano in una regione del Mezzogiorno che si manifesta con la crescente rinuncia alla maternità con conseguenze nefaste sul futuro demografico dell'area e il purtroppo inevitabile processo migratorio che coinvolge le forze migliori (giovani, colti o con grande sapienza artistica e manuale).

Con riferimento ad un argomento di particolare attualità per le regioni del Mezzogiorno, ma anche del resto del Paese il recente aggiornamento dell'Atlante delle infrastrutture curato dall'Istat testimonia del notevole sforzo compiuto sia nell'aggiornamento delle metodologie di utilizzo del prodotto sia nelle tipologie di infrastrutture indagate con una spiccata sensibilità nel cogliere i cambiamenti in atto nella società e nel nuovo modo di produrre conseguenti alla continua ridefinizione a livello mondiale della divisione internazionale del lavoro.

A completamento di un'opera così importante si ricorda quanto possa essere fondamentale la conoscenza più accurata possibile di fenomeni complessi quale la distribuzione territoriale delle infrastrutture delle connessioni tra reti e nodi la loro capacità di garantire un efficiente corretto *modal shift* che assicuri alle economie dei territori quei mezzi/strumenti necessari a far esprimere al meglio le potenzialità competitive. E questo vale a maggior ragione in una fase in cui i processi produttivi e i mercati nazionali, grazie anche allo sviluppo tecnologico di trasporti e logistica, delle telecomunicazioni e dell'informatica, sono divenuti sempre più interdipendenti, fino a diventare parte di un unico sistema mondiale. L'analisi e la lettura delle strategie di sviluppo delle reti dovranno sempre più essere fatte in una dimensione più complessa che coinvolge ormai da tempo l'Ue con le sue reti Ten T Core e Comprehensive ma anche i grandi flussi mondiali Pendulum docet.

Qui l'Istat sta facendo un notevole sforzo di conoscenza di interpretazione in un settore che, per le considerazioni appena fatte, andrebbe potenziato per poter acquisire e diffondere preziose informazioni sulla capacità di servizio delle reti che senza dubbio garantirebbero la possibilità di analisi sugli effetti differenziali che certamente non vanno nella direzione di una convergenza di sviluppo del Nord e del Sud del Paese. Sarebbe utile conoscere ad esempio la capacità reale delle strade un tempo statali, passate alle regioni e da queste alle province e poi di nuovo in allo Stato. Conoscere la reale situazione della logistica ferroviaria delle reti Cargo. E delle ferrovie in generale non ha più senso del resto parlare di semplice, doppio o plurimo binario quando sono i sistemi di automazione e controllo a fare la differenza nelle capacità di servizio della rete.

Quanto ai nodi porti e aeroporti sono queste infrastrutture che disegnano e determinano storicamente le infrastrutture terrestri di trasporto e non viceversa, cioè i modi terrestri di trasporto dipendono dai flussi delle navigazioni nei nodi terminali e nelle corrispondenti reti come, ad esempio, dal modello "hub & spoke".

Più in generale disporre di informazioni in grado di favorire la costruzione di indici di accessibilità territoriale e qui sorge l'ostacolo della indisponibilità di dati ritenuti sensibili per l'operatività dei vari soggetti ormai coinvolti in scelte puramente di mercato.

Questa esperienza di collaborazione istituzionale Istat – Presidenza del Consiglio dei Ministri andrebbe salvaguardata per aver costituito un'esperienza di buona pratica amministrativa, ma soprattutto come un nuovo strumento di conoscenza che in modo permanente possa agire con l'autonomia accordata e garantita dalle Istituzioni (Istat e Dipartimento per le Politiche di Coesione) che ne hanno dato vita ormai da tempo.

Questo fecondo rapporto ha già dato importanti risultati anche di metodo si ricorda ad esempio la costruzione di modelli di previsioni congiunturali sull'andamento dell'economia nelle regioni che consente di accorciare significativamente i tempi di rilascio dei risultati a sei mesi per il conto economico ripartizionale e a meno di un anno quello delle regioni. Un esempio di come la conoscenza dei fenomeni potrebbe dare vita ad iniziative che possono fornire concrete occasioni di sviluppo territoriale e nazionale si ricorda il caso delle clausole di Resa negli scambi internazionali: la clausola EXWorks-Franco fabbrica ha contribuito a frustrare e non poco lo sviluppo di un settore economico legato alla logistica che avrebbe potuto generare centinaia di migliaia di posti di lavoro e una bilancia dei trasporti verosimilmente in attivo. Questo settore in Italia è molto fragile e frammentato e la bilancia dei trasporti mostra un deficit strutturale di oltre 8 miliardi di euro. È bene ricordare che il mercato logistico in Italia fattura oltre 81 miliardi di euro l'anno risultando il quarto più grande mercato europeo.

Per concludere, un richiamo alla salvaguardia e alla promozione di queste iniziative che forniscono un contributo fondamentale all'ampliamento e all'approfondimento delle conoscenze dei territori, alle metodologie di analisi e alle forme di fruizione dei risultati delle indagini statistiche. Un richiamo alla salvaguardia dell'esperienza dei Conti Pubblici Territoriali, organismo nato in seno alle attività del Dps come contributo della politica di coesione alla statistica territoriale, che appare quanto oggi opportuno alla luce dei rischi di interruzione delle attività.

La Svimez ha prodotto un Manifesto per sensibilizzare le Istituzioni sul rischio di interruzione dell'attività dei Cpt auspicando una collocazione adeguata a salvaguardare, alla luce della rilevante complessità delle funzioni svolte e della notevole dimensione che ha assunto il Sistema, l'autonomia e l'indipendenza di una attività di grandissimo rilievo per l'output prodotto, unico nel panorama statistico nazionale e internazionale in tema di territorializzazione, che non può essere confusa all'interno di funzioni gestionali ed operative.



# INTERVENTO PROGRAMMATO

Alessandra Staderini\*

## Sommario

*Le informazioni contenute nella banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, oltre a essere di ausilio per le politiche pubbliche, sono utili ai cittadini perché favoriscono il controllo sulle attività dell'operatore pubblico. In questo breve contributo, sono riportati alcuni esempi di utilizzo di queste informazioni tratti dalla Collana "Economie regionali" della Banca d'Italia.*

In questo breve contributo vorrei portare l'esperienza della Banca d'Italia nell'utilizzo della banca dati di *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (Bdps)*. Spiegherò come le informazioni di questa banca dati siano state utilizzate nelle pubblicazioni economiche territoriali della Banca d'Italia, accennando ad alcuni sviluppi auspicabili.

Come recita il titolo del convegno (Statistiche per le politiche di sviluppo a sostegno dei decisori pubblici), gli indicatori di questa banca dati sono utili in primo luogo per le politiche di sviluppo, cioè a supporto delle decisioni delle autorità di politica economica, perché essi consentono di quantificare gli obiettivi delle politiche, di misurare i progressi in corso d'opera, di verificare i risultati finali. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la banca dati, presentando oramai una certa profondità storica, si presta a essere utilizzata anche per l'impiego di alcune tecniche di valutazione delle politiche, come ad esempio, le tecniche basate sui cosiddetti controlli sintetici. La banca dati, inoltre, può favorire la diffusione di buone pratiche nella gestione della spesa pubblica a livello regionale: le Amministrazioni locali, infatti, possono trovare nella banca dati le informazioni necessarie per effettuare confronti tra regioni sui risultati delle politiche regionali, stimolando la condivisione di modelli di spesa che si sono rivelati più efficaci di altri.

Le informazioni della banca dati di *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo* non sono importanti solo per i policymaker. Esse sono importanti anche per i semplici cittadini. Per i cittadini, avere a disposizione informazioni sulla qualità della vita o sull'inclusione sociale o sulla tutela dell'ambiente o l'utilizzo dell'energia significa avere elementi per valutare i risultati delle politiche pubbliche, significa poter meglio controllare l'attività dell'operatore pubblico. L'assenza di informazione sull'attività dell'operatore pubblico (sia di quanto spende, sia dei risultati che ottiene) riduce i poteri di controllo dei cittadini, facendo venire meno uno dei presupposti su cui si basano i guadagni di ef-

---

\* Banca d'Italia.

ficienza attesi, ad esempio, dal decentramento fiscale secondo la teoria economica. Un patrimonio informativo di queste dimensioni costituisce un importante bene pubblico che facilita l'esercizio della democrazia da parte dei cittadini.

In Banca d'Italia, convinti dell'importanza di offrire questo servizio informativo ai cittadini, da alcuni anni abbiamo incluso sulle nostre pubblicazioni economiche regionali (le Relazioni della Banca d'Italia sull'economia delle singole regioni) una serie di informazioni sull'attività dell'operatore pubblico a livello regionale. Queste informazioni hanno riguardato in un primo momento, a partire dal 2006, i flussi finanziari (di fonte Conti pubblici territoriali e dell'Istat) e di recente è iniziato un lavoro di utilizzo anche delle informazioni provenienti dalla banca dati di *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*.

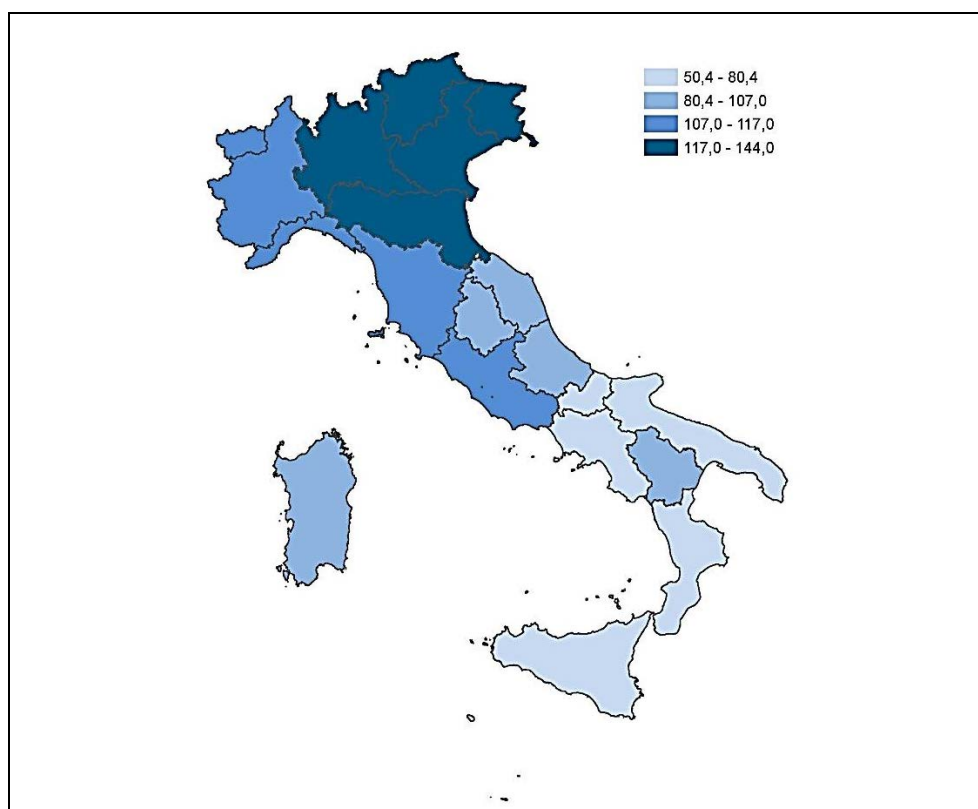
Nell'interpretare i dati è necessario avere ben presente un *caveat*: solo una parte degli indicatori dipende dalla spesa pubblica che è manovrabile localmente. La spesa pubblica che arriva in un territorio è infatti decisa da diversi livelli di governo (Governo, Regioni, Province, Comuni). L'interpretazione dei dati richiede quindi un'approfondita conoscenza degli assetti istituzionali della spesa pubblica. Avendo in mente questo *caveat*, gli indicatori ci possono dire molto sull'efficacia delle politiche in generale, ma anche e soprattutto sulle scelte locali e sulla qualità delle istituzioni locali.

Di seguito si riportano alcuni esempi di utilizzo della banca dati. I dati consentono di effettuare dei confronti tra regioni.

Un primo esempio è rappresentato dalla possibilità di ricostruire un *ranking* dei territori regionali in base al livello medio di un insieme di indicatori normalizzati. In particolare, sono stati selezionati 124 indicatori e il valore medio degli indicatori di ciascun territorio regionale è stato rapportato alla media Italia. La posizione di ciascun territorio rispetto alla media è rappresentata nel grafico 1. Nella consapevolezza che l'indicatore di sintesi riflette in maniera indistinta sia variabili di contesto, in parte esogene all'attività dell'operatore pubblico, sia variabili che dipendono dalle politiche pubbliche di tutti i livelli di Governo, la figura 1 fornisce una possibile dimensione del dualismo Nord-Sud. Nei territori del Centro Nord gli indicatori si collocano stabilmente al di sopra della media nazionale; i territori con i valori più alti sono rappresentati dal Trentino-Alto Adige e dall'Emilia-Romagna. Tra le regioni del Mezzogiorno si registra una marcata eterogeneità, con l'Abruzzo che presenta livelli pari a circa il doppio di quelli di Calabria e Sicilia.

Un secondo esempio di utilizzo della banca dati, è rappresentato dal confronto delle singole regioni rispetto alla macro-area di riferimento. Nella tavola 1 sono riportati, con riferimento a due regioni specifiche, Molise e Toscana, gli indicatori per ciascuna delle 9 Priorità della programmazione 2007-2013, e per ciascuna Priorità è riportato il numero dei casi in cui la situazione è migliore rispetto alla media della macro-area.

**Figura 1 – Media regionale degli indicatori normalizzati – Anno 2013** (indice base Italia=100)

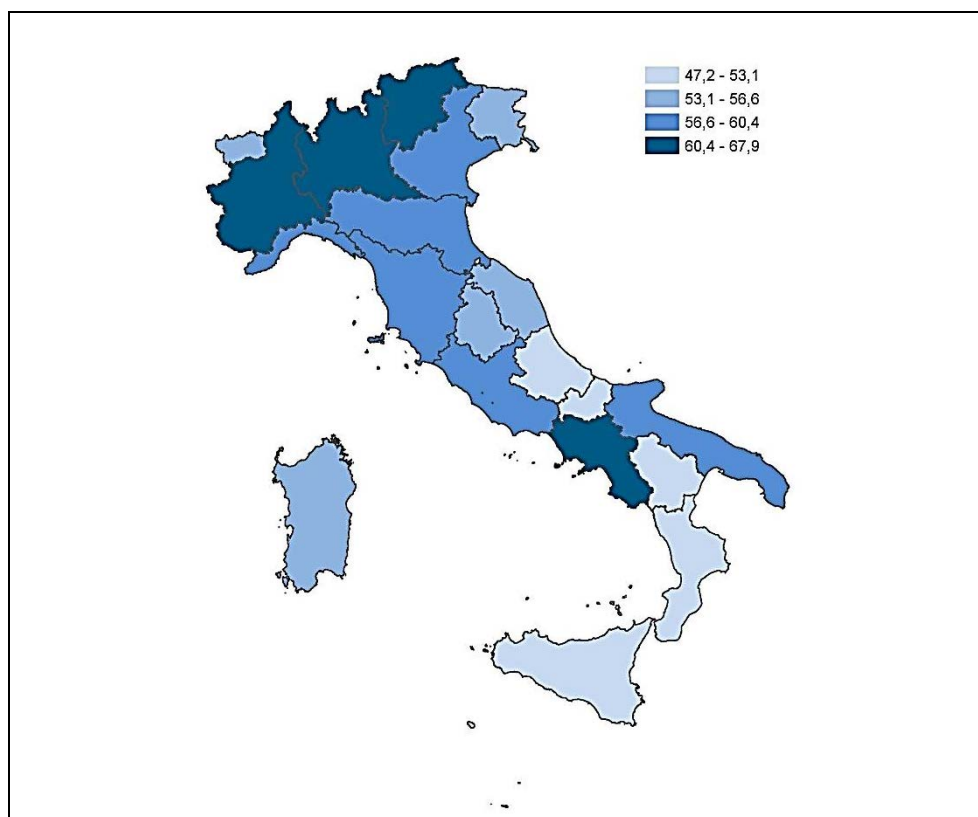


Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati Istat, Banca dati Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Un terzo esempio è incentrato sulla dinamica degli indicatori nel periodo 2007-2013; non è possibile valutare l'entità del miglioramento o peggioramento, è però possibile individuare la percentuale di casi in cui il livello degli indicatori è migliorato. L'analisi dell'evoluzione degli indicatori territoriali negli anni 2007-2013, riportata nel figura 2, mostra come i territori regionali abbiano registrato un'elevata eterogeneità nella performance, senza che questa abbia condotto a una convergenza nei livelli. La percentuale di indicatori che hanno registrato un miglioramento tra il 2007 e il 2013 mostra il valore più elevato nel Nord Ovest. Tra le regioni meridionali, inoltre, si registra un'ampia eterogeneità: in Campania risultano in miglioramento, nel periodo considerato, oltre il 60 per cento degli indicatori (valore analogo alla Lombardia), a fronte di circa il 50 per cento in Abruzzo.

**Tavola 1 – Confronto della singola regione rispetto alla macro area**

PRIORITÀ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE	Molise		Toscana	
	Casi in cui l'indicatore registra una situazione migliore nella regione rispetto alla media del Mezzogiorno		Casi in cui l'indicatore registra una situazione migliore nella regione rispetto alla media del Centro Nord	
	2007	2013	2007	2013
Risorse umane	81,3	75,0	50,0	56,3
Ricerca e innovazione	25,0	25,0	35,7	35,7
Energia e ambiente	53,3	53,3	33,3	26,7
Inclusione sociale e qualità della vita	88,0	88,0	84,0	80,0
Risorse naturali e culturali	33,3	33,3	22,2	55,6
Reti e mobilità	37,5	62,5	33,3	22,2
Occupazione	66,7	60,0	46,7	56,7
Sistemi urbani	27,3	45,5	45,5	36,4
Apertura internazionale	-	20,0	20,0	40,0
<b>Totale</b>	<b>45,8</b>	<b>51,4</b>	<b>41,2</b>	<b>45,5</b>

**Figura 2 – Percentuale di indicatori che presentano un miglioramento tra il 2007 e il 2013 (valori percentuali)**

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati Istat, Banca dati Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

L'ultimo esempio riguarda l'evoluzione degli indicatori territoriali negli anni 2007-2013 in due specifiche regioni (Tavola 2). La ricostruzione mostra come il Molise abbia registrato un miglioramento per il 45,5 per cento degli indicatori, una percentuale inferiore sia a quella registrata in media nel Mezzogiorno, sia a quella media del Paese. Riguardo alle Priorità, i miglioramenti più significativi si sono registrati con riferimento alla ricerca e all'innovazione, all'energia e all'ambiente e all'apertura internazionale. Sono tuttavia aumentati, nel complesso, i casi in cui gli indicatori regionali di sviluppo registrano una situazione migliore rispetto al Mezzogiorno. La Toscana ha fatto registrare invece un miglioramento per il 58,5 per cento degli indicatori, una percentuale superiore a quella media nel Centro Nord ma inferiore alla media del Paese. Riguardo alle Priorità, i miglioramenti più significativi si sono registrati con riferimento alla ricerca e all'innovazione, all'energia e all'ambiente e all'apertura internazionale. È aumentata in media la percentuale di casi in cui gli indicatori regionali di sviluppo registrano una situazione migliore rispetto al Centro Nord.

**Tavola 2 – Confronto della variazione della singola regione rispetto alla macro area**

PRIORITÀ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE	Molise			Toscana		
	Casi in cui l'indicatore registra un miglioramento tra il 2007 e il 2013			Casi in cui l'indicatore registra un miglioramento tra il 2007 e il 2013		
	Italia	Mezzogiorno	Molise	Italia	Centro Nord	Toscana
Risorse umane	50,0	61,1	31,3	50,0	38,9	50,0
Ricerca e innovazione	85,7	66,7	66,7	85,7	85,7	85,7
Energia e ambiente	86,7	86,7	66,7	86,7	80,0	86,7
Inclusione sociale e qualità della vita	44,0	48,0	32,0	44,0	36,0	24,0
Risorse naturali e culturali	44,4	44,4	33,3	44,4	33,3	55,6
Reti e mobilità	44,4	33,3	37,5	44,4	44,4	55,6
Occupazione	40,0	36,7	36,7	40,0	46,7	43,3
Sistemi urbani	72,7	54,5	45,5	72,7	63,6	45,5
Apertura internazionale	100,0	60,0	60,0	100,0	80,0	80,0
<b>Totale</b>	<b>63,1</b>	<b>54,6</b>	<b>45,5</b>	<b>63,1</b>	<b>56,5</b>	<b>58,5</b>

Questa banca dati ha rappresentato un progresso indubitabile nel mettere a disposizione un patrimonio informativo così ricco. Mi unisco al plauso degli interventi che mi hanno preceduto.

Credo che adesso qualche sforzo debba essere fatto sull'efficacia comunicativa della banca dati. Dal punto di vista di un utente finale non addetto ai lavori che volesse avventurarsi in questo mondo di informazioni statistiche, alcune caratteristiche della banca dati rendono la consultazione non semplice e quindi la comunicazione non efficace. La ricchezza di informazioni, se non bene strutturate, può creare confusione. A causa dell'elevatissimo numero di variabili, non è facile capire la rilevanza di ciascuna, individuare le più significative; alcune variabili sembrano

ridondanti, tanto appaiono simili. Aiuterebbe l'individuazione di criteri condivisi per selezionare e aggregare i dati; noi li abbiamo selezionati con l'idea di eliminare ridondanze e senza pesare gli indicatori, ma si tratta di primi tentativi di elaborazione grossolani e del tutto opinabili. La banca dati potrebbe, invece, produrre automaticamente dei report a livello regionale o sub-regionale.

Sarebbe anche utile una maggiore articolazione territoriale, per arrivare a livello comunale, ad esempio per quelle variabili connesse con i risultati delle politiche comunali. A questo proposito, sarebbe utile che la banca dati specificasse per ciascuna variabile a quale livello di governo è riconducibile la relativa politica.

Sarebbe utile, inoltre, avere a disposizione anche i dati per altri paesi europei, per poter effettuare confronti internazionali, magari limitatamente a un sottoinsieme di statistiche.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Banca d'Italia. 2014. *L'economia delle regioni italiane – dinamiche recenti e aspetti strutturali*. Collana: *Economie regionali*, n. 43/2014.

Banca d'Italia. 2015. *L'economia della Toscana*. Collana: *Economie regionali*, n. 9/2015.

Banca d'Italia. 2015. *L'economia del Molise*. Collana: *Economie regionali*, n. 14/2015.

## PARTE SECONDA

**Sessione: Economia e politiche di sviluppo: sollecitazioni dalla misurazione**

**Intervento programmato**  
Confindustria – *Massimo Sabatini*

**Sessione: Territorio e politiche di sviluppo: prospettive statistiche e di policy**





# IL PIL, UNICO STRUMENTO PER LA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ALLE REGIONI?

*Massimo Armenise\**, *Luigi De Iaco\*\**, *Marianna Mantuano\*\**, *Roberta Mosca\*\** e  
*Flavia Terribile\*\*\**

## Sommario

*L'ammissibilità delle regioni dei Paesi membri dell'Ue alle risorse dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi Sie) è attualmente stabilita facendo riferimento all'unico criterio del Pil pro capite. La proposta di affiancare al Pil pro capite altri indicatori per disegnare la geografia delle categorie di regioni Meno sviluppate, in Transizione e Più sviluppate, scaturisce dalla complessità degli obiettivi di sviluppo socio-economico e ambientale definiti nelle strategie europee e dalla necessità di far leva – mediante interventi più mirati – sui singoli fattori chiave dello sviluppo regionale. La costruzione di scenari di ammissibilità alternativi, simulata in questo lavoro, ha la finalità di sollevare l'attenzione sulla questione.*

**Parole chiave:** fondi strutturali, ammissibilità, Pil pro capite, modelli di simulazione.

## 1. Introduzione

In questo lavoro ci siamo chiesti se il Pil pro capite debba essere l'unico indicatore utilizzato per la ripartizione dei Fondi strutturali fra le regioni europee e come l'uso di altre variabili/criteri possa influire sull'allocazione delle risorse comunitarie fra Paesi e regioni dell'Ue. Come è noto, infatti, tre categorie di regioni – Meno sviluppate, in Transizione, Più sviluppate – beneficiano in misura diversa delle risorse stanziare a livello europeo. L'ammissibilità alle varie categorie è determinata, all'inizio di ogni ciclo di programmazione, unicamente in base al Pil pro capite regionale (misurato in parità di potere d'acquisto, rispetto alla media comunitaria), calcolato sulla base dei dati degli ultimi tre anni disponibili al momento della chiusura del negoziato europeo. Per la determinazione delle risorse

---

\* Ministero della giustizia; \*\* Istat; \*\*\* Gran Sasso Science Institute. I contenuti del lavoro non impegnano in alcun modo gli enti di appartenenza.

alle regioni Meno sviluppate questo criterio è rimasto immutato dal 1988<sup>1</sup> fino all'ultima programmazione 2014-2020.

La politica di coesione, per sua natura orientata al sostegno di lungo termine, ha fornito, negli anni segnati dalla crisi economica e finanziaria, un importante contributo anticiclico, nel contesto della politica economica dell'Ue. Il più stretto legame alla governance economica europea nelle regole per il 2014-2020 e il contributo della politica di coesione all'attuazione della Strategia Europa 2020 sono innovazioni importanti, insieme con l'accresciuto orientamento ai risultati, volte a rafforzare il sostegno degli investimenti alla crescita e all'occupazione. Da qui l'interesse per la definizione dei criteri con cui si stabilisce l'ammissibilità delle regioni alle risorse comunitarie rispetto agli obiettivi prefissati.

Il presente lavoro è strutturato come segue: verrà, innanzitutto, descritta la politica di coesione e il criterio di ammissibilità delle regioni ai Fondi strutturali. Successivamente verrà approfondito il legame tra la politica di coesione e la Strategia Europa 2020, per individuare gli indicatori da utilizzare congiuntamente al Pil pro capite al fine di definire scenari di ammissibilità alternativi. Si presenteranno le metodologie proposte per la costruzione di tali scenari e si discuteranno i risultati preliminari. Infine, nelle conclusioni, una traccia per future linee di analisi e di policy.

## 2. Fondi strutturali e criteri di ammissibilità

La politica di coesione rappresenta uno dei tre assi della costruzione europea, insieme al mercato unico e all'unione monetaria. I suoi obiettivi sono definiti nell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) nel quale si stabilisce che: “per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite”. Nel periodo di programmazione 2014-2020, una parte rilevante del bilancio comunitario – circa il 33 per cento, pari a 325 miliardi di euro (prezzi 2011) – è rivolta a tale finalità. La maggior parte dei fondi è destinata alle regioni Meno sviluppate dell'Ue, individuate sulla base di indicatori statistici definiti in ambito europeo.

Com'è noto, la programmazione dei Fondi europei è strutturata in cicli settennali; il periodo attuale è il 2014-2020. Ogni ciclo di programmazione è preceduto da una intensa fase negoziale che coinvolge tutti gli Stati membri, durante la quale vengono concordati i criteri di ammissibilità, nonché gli stanziamenti finanziari e le relative quote da assegnare a ciascuno Stato membro.

Sono cinque i Fondi strutturali e di investimenti europei (Fondi Sie) che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione: il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo di coesione, il

---

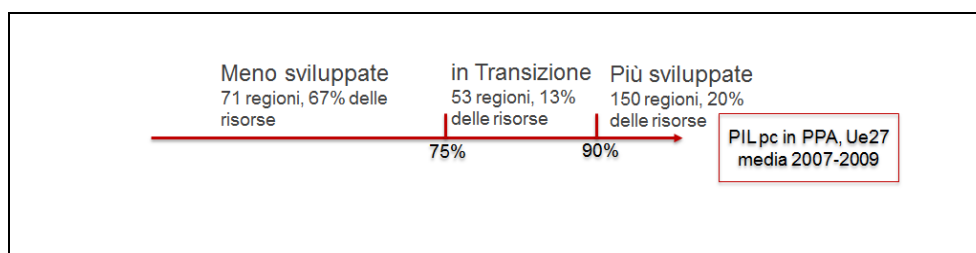
<sup>1</sup> Il 24 giugno 1988 il Consiglio europeo adottò il primo Regolamento che poneva i fondi comunitari allora esistenti in un'ottica di «coesione economica e sociale», una definizione introdotta nel 1986 dall'Atto unico europeo. Da quel momento, la politica di coesione – con la programmazione 1989-1993 – diventa una delle più importanti e dibattute politiche dell'Ue.

Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp). Per ciascun Fondo è dettata una disciplina particolare; le disposizioni comuni cui questo lavoro fa riferimento sono contenute nel Regolamento Ue n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (Parte III, art.89-121, “Disposizioni generali applicabili al Fesr, al Fse e al Fondo di Coesione”).

Nella programmazione 2014-2020 la maggior parte delle risorse è ripartita fra tre categorie di regioni: Meno sviluppate, in Transizione e Più sviluppate. I fondi stanziati per queste tre categorie ammontano a circa 245 miliardi di euro (prezzi 2011), oltre il 75 per cento delle risorse della politica di coesione. Il Regolamento 1303/2013 detta i criteri per definire l'ammissibilità delle regioni alle categorie. Più in dettaglio, seguendo lo schema riportato in figura 1, l'art. 90 suddivide le regioni tra:

- Meno sviluppate, il cui Pil pro capite, misurato in parità di potere di acquisto (Ppa), è inferiore al 75 per cento della media dell'Ue-27 per gli anni 2007-2009;
- in Transizione, il cui Pil pro capite, misurato in Ppa, è compreso fra il 75 per cento e il 90 per cento della media dell'Ue-27 per gli anni 2007-2009;
- Più sviluppate, il cui Pil pro capite, misurato in Ppa, è superiore al 90 per cento della media dell'Ue-27 per gli anni 2007-2009.

**Figura 1 – Criteri di ammissibilità delle regioni**



L'unico indicatore attualmente utilizzato è, dunque, il Pil pro capite. Delle 274 regioni Nuts 2 europee<sup>2</sup>, 71 ricadono fra le Meno sviluppate e raccolgono il 67 per cento delle risorse destinate alle tre categorie. Alle 53 regioni in Transizione viene assegnato il 13 per cento dei fondi, mentre alle 150 Più sviluppate è allocato il 20 per cento delle risorse.

### 3. Politica di coesione e Strategia Europa 2020

Tra gli elementi chiave della nuova programmazione 2014-2020 vi è lo stretto legame tra la politica di coesione e la Strategia Europa 2020. La politica di coesione costituisce infatti uno dei principali strumenti di investimento a livello Ue per perseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020 in materia di occupazione,

<sup>2</sup> Il riferimento è alla classificazione Nuts 2006. Attualmente è in vigore la classificazione Nuts 2013, in base alla quale le regioni Nuts2 dell'Ue sono 276.

ricerca e sviluppo, clima ed energia, istruzione, lotta contro la povertà e inclusione sociale.

Con la Strategia Europa 2020, l'Unione si è data cinque obiettivi quantitativi da realizzare entro il 2020<sup>3</sup>:

1. *Occupazione*
  - Innalzamento al 75 per cento del tasso di occupazione (fascia età 20-64 anni);
2. *Ricerca e Sviluppo*
  - Aumento degli investimenti in R&S al 3 per cento del Pil dell'Ue;
3. *Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica*
  - Calo delle emissioni di gas serra del 20 per cento rispetto al 1990;
  - 20 per cento del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili;
  - Incremento del risparmio energetico del 20 per cento rispetto al 1990;
4. *Istruzione*
  - Riduzione dei tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10 per cento;
  - Aumento al 40 per cento dei 30-34enni con un'istruzione universitaria;
5. *Lotta alla povertà e all'emarginazione*
  - Almeno 20 milioni in meno di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione.

Tali obiettivi sono connessi fra loro e ritenuti fondamentali per il successo della strategia per lo sviluppo e la coesione. I programmi della politica di coesione devono infatti concentrare le risorse su un numero limitato di priorità:

- a) Una quota elevata del Fesr è assegnata a quattro priorità che costituiscono il fulcro della Strategia Europa 2020: ricerca e innovazione, agenda digitale, sostegno alle Pmi ed economia a ridotte emissioni di carbonio;
- b) almeno il 20 per cento della dotazione del Fse è riservata al sostegno dell'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà e la discriminazione;
- c) dotazione finanziaria di 6 miliardi di euro per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (Yei).

A questo si aggiunge una maggiore attenzione ai risultati, grazie a un sistema rafforzato di indicatori di risultato, con parametri di riferimento per misurare i progressi compiuti.

#### **4. Scenari di ammissibilità alternativi**

Sebbene l'attuale criterio di ammissibilità alle risorse comunitarie presenti il vantaggio di evitare soluzioni arbitrarie (e infinite negoziazioni tra i 28 Paesi membri) è interessante confrontare scenari alternativi che vadano nella direzione di un eventuale abbandono dell'approccio di misurazione unidimensionale – con l'utilizzo di un unico indicatore, quello del Pil pro capite – per passare a un "paniere di indicatori" strettamente collegato agli obiettivi da conseguire. D'altronde, negli anni passati, diverse sono state le proposte di revisione dei criteri

---

<sup>3</sup> Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori propri obiettivi nazionali.

di ammissibilità, avanzate dagli Stati membri<sup>4</sup> e dallo stesso Parlamento europeo, per integrare l'indicatore del reddito pro capite con altre variabili.

Partendo dagli obiettivi della politica di coesione, sono stati quindi selezionati alcuni indicatori da affiancare a quello del Pil pro capite per definire gli scenari di ammissibilità: 1) la quota della spesa in R&S intra-muros sul Pil; 2) il tasso di occupazione femminile nella fascia di età 20-64 anni; 3) il tasso di occupazione della fascia di età 55-64 anni. I dati fanno riferimento alla media del triennio 2007-2009, per coerenza con quelli del Pil pro capite.

La selezione degli indicatori è stata dettata, in primo luogo, dalla limitata disponibilità di dati completi e omogenei per tutte le regioni NUTS 2 dell'Ue. Ciò è particolarmente vero per le variabili di carattere ambientale, disponibili in serie molto frammentate sia temporalmente sia territorialmente, e per gli indicatori su povertà ed emarginazione. Per quanto riguarda gli indicatori relativi all'istruzione, si è scelto di non impiegarli in questa fase poiché necessitano di un supplemento di indagine. È noto, infatti, che i sistemi scolastici e universitari variano ancora notevolmente fra Stati membri e la stessa variabile può, di fatto, cogliere fenomeni molto differenti fra loro.

Una precisazione è d'obbligo sul tasso di occupazione: sebbene la Strategia Europa 2020 si prefigga l'obiettivo di innalzare al 75 per cento il tasso di occupazione totale nella fascia di età 20-64 anni, in questo lavoro si è optato per l'utilizzo congiunto di due tassi: quello femminile, nella fascia di età 20-64, e quello dei lavoratori in età più avanzata, 55-64 anni. Questo per dar conto dell'estrema variabilità di questi due indicatori a livello regionale – con una media a livello europeo molto inferiore a quella degli Stati Uniti e del Giappone – in un contesto di accelerazione dell'invecchiamento della popolazione, diminuzione della popolazione attiva e aumento del numero di pensionati<sup>5</sup>.

Una volta selezionati, gli indicatori sono stati utilizzati applicando una metodologia simile a quella del Pil pro capite. È stato, cioè, costruito per ciascun indicatore uno scenario di ammissibilità basato sulle soglie del 75 e 90 per cento rispetto ai valori target della media Ue fissati dalla Strategia Europa 2020. Così, ad esempio, rispetto al valore target del 3 per cento per la spesa in R&S, sono state individuate tre categorie di regioni: quelle con una spesa inferiore al 2,3 per cento, le regioni con una spesa compresa fra il 2,3 e il 2,7 per cento del Pil, e quelle con un valore superiore al 2,7 per cento. Una logica simile è stata applicata agli altri due indicatori, in riferimento alle rispettive soglie, come risulta dalla figura 2<sup>6</sup>.

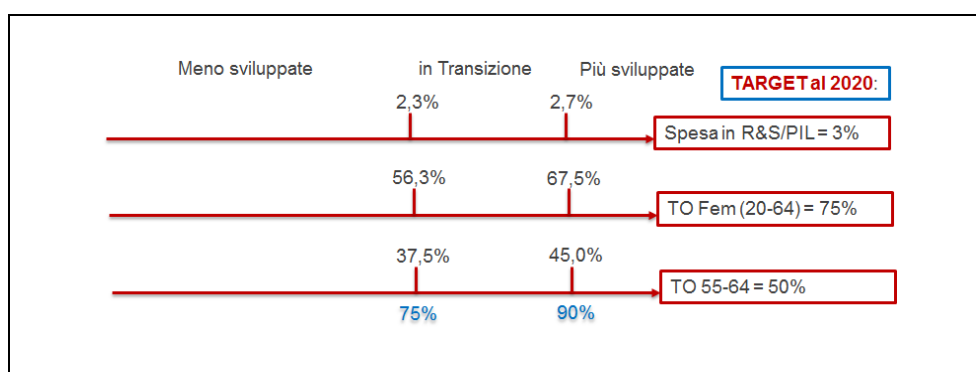
---

<sup>4</sup> Per l'Italia, si veda il "Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013" di dicembre 2002, nel quale si proponeva di utilizzare, assieme al Pil pro capite, il tasso di occupazione.

<sup>5</sup> Inoltre, il tasso di occupazione maschile nella fascia di età 20-64, nel periodo 2007-2009 per la media dell'Ue, aveva già oltrepassato il target del 75 per cento stabilito dalla Strategia Europa 2020.

<sup>6</sup> Per il Tasso di occupazione 55-64 anni è stata mantenuta la soglia del 50 per cento fissata nella Strategia di Lisbona, in mancanza di diverse indicazioni nei documenti di Europa 2020.

Figura 2 – Criteri di ammissibilità delle regioni



### 5. Geografia delle categorie di regioni nei diversi scenari di ammissibilità: primi risultati

Le griglie di ammissibilità costruite per ciascun indicatore sono state, poi, impiegate – facendo riferimento alle nozioni insiemistiche di unione e di intersezione – per delineare due scenari alternativi, *A* e *B*, da confrontare con quello di base (per definire il quale, si ricorda, è utilizzato il solo Pil pro capite).

Più in dettaglio, nello scenario alternativo *A* sono *Meno sviluppate* quelle regioni già classificate come tali o usando il criterio del Pil pro capite o utilizzando congiuntamente le griglie di ammissibilità derivate dai due indicatori del tasso di occupazione (femminile e della fascia di età 55-64 anni). La stessa logica è adottata per la definizione delle regioni in *Transizione*, mentre le regioni *Più sviluppate* sono ricavate in via residuale.

A scopo esemplificativo, facendo riferimento alla figura 2, una regione sarà, dunque, considerata *Meno sviluppata* se il Pil pro capite è inferiore al 75 per cento di quello medio dell'Ue-27 oppure se presenta un tasso di occupazione femminile inferiore alla soglia del 56,3 per cento e un tasso di occupazione 55-64 anni inferiore al 37,5 per cento. Similmente, saranno considerate in *Transizione* quelle regioni che non rientrano fra le *Meno sviluppate* e il cui Pil pro capite è compreso fra il 75 e il 90 per cento di quello medio dell'Ue-27 oppure i cui tassi di occupazione femminile e di età più avanzata sono compresi rispettivamente fra il 56,3 e il 67,5 per cento e fra il 37,5 e il 45 per cento. Le rimanenti regioni ricadranno nella categoria delle *Più sviluppate*.

Nello scenario alternativo *B* le regioni sono assegnate alle varie categorie in maniera del tutto simile, aggiungendo a quanto sopra la griglia di ammissibilità costruita utilizzando l'indicatore della Spesa in R&S e sovrapponendola – mediante un criterio di intersezione – a quelle ricavate con i tassi di occupazione.

I risultati del nostro esercizio empirico sono illustrati nelle Tavole 1-3. Per ciascuna categoria (*Meno sviluppate*, *in Transizione*, *Più sviluppate*) è stato riportato il numero di regioni ammissibili e la quota di Fondi Sie spettante al singolo Stato membro, ponendo a confronto gli scenari alternativi. Per quanto riguarda le regioni *Meno sviluppate* (Tavola 1), in entrambi gli scenari alternativi *A* e *B* il numero di regioni aumenterebbe, passando dalle attuali 71 a 80. In

particolare, il Belgio e la Spagna, presenterebbero due regioni in più nella categoria Meno Sviluppate; l'Italia vedrebbe ritornare in questa categoria Abruzzo, Molise e Sardegna, attualmente considerate in Transizione; la Francia avrebbe una regione tra le Meno sviluppate; Malta farebbe parte di questa categoria. La variazione nella quota di risorse che riceverebbero i vari Paesi tiene conto del vincolo di bilancio: le simulazioni sono effettuate a parità di altre condizioni, tenendo fisso il totale delle risorse finanziarie attualmente destinato a ciascuna categoria di regioni, considerando che (verosimilmente) i Paesi membri lo abbiano stabilito *a priori*<sup>7</sup>.

Le regioni in Transizione, al contrario si ridurrebbero: da 53 a 50 nello scenario A, "solo" 45 nello scenario B. La riduzione è dovuta al fatto che il numero delle "nuove" regioni in Transizione non riuscirebbe a compensare il numero di quelle che passerebbero fra le Meno sviluppate. Si verificherebbe, tuttavia, una rimodulazione all'interno dell'Europa: come visto, nello scenario A l'Italia perderebbe le tre attuali regioni in Transizione, il Belgio passerebbe da quattro a due, la Francia ne "guadagnerebbe" quattro.

Infine, si ridurrebbe il numero delle regioni Più sviluppate (con un conseguente aumento delle quote di risorse finanziarie destinate ai singoli Stati, per il mero effetto della suddetta condizione *coeteris paribus*)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Sono state effettuate delle simulazioni anche senza il vincolo di bilancio, senza tenere fisse le risorse finanziarie destinate alle varie categorie di regioni e lasciando che l'ammontare di risorse finanziarie aumenti in base al numero di regioni Meno sviluppate e in base alla distanza tra il Pil pro capite di queste e la media del Pil pro capite dell'Ue. Con queste simulazioni, rispetto alle precedenti, le differenze in termini di quote di risorse che riceverebbero i singoli Paesi sono più elevate nel confronto tra lo scenario di base e quelli A e B.

<sup>8</sup> Questa condizione è stringente: è infatti probabile che con un numero minore di regioni Più sviluppate, i Paesi membri si sarebbero accordati per destinare un ammontare di risorse finanziarie inferiore a questa categoria di regioni.

**Tavola 1 – Simulazioni e nuovi scenari di ammissibilità: regioni Meno sviluppate**

PAESI UE	Scenario base (Pil pro capite)		Scenario A		Scenario B	
	Numero regioni	Quota finanz.	Numero regioni	Quota finanz.	Numero regioni	Quota finanz.
BELGIO	-	-	2	0,45	2	0,45
BULGARIA	6	2,79	6	2,41	6	2,41
REP. CECA	7	8,39	7	8,14	7	8,14
DANIMARCA	-	-	-	-	-	-
GERMANIA	-	-	-	-	-	-
ESTONIA	1	1,35	1	1,29	1	1,29
IRLANDA	-	-	-	-	-	-
GRECIA	5	3,86	5	3,71	5	3,71
SPAGNA	1	1,12	3	4,93	3	4,93
FRANCIA	4	1,87	5	1,84	5	1,84
<b>ITALIA</b>	<b>5</b>	<b>12,25</b>	<b>8</b>	<b>12,54</b>	<b>8</b>	<b>12,54</b>
CIPRO	-	-	-	-	-	-
LETONIA	1	1,67	1	1,54	1	1,54
LITUANIA	1	2,54	1	2,37	1	2,37
LUSSEMBURGO	-	-	-	-	-	-
UNGHERIA	6	8,24	6	7,86	6	7,86
MALTA	-	-	1	0,15	1	0,15
OLANDA	-	-	-	-	-	-
AUSTRIA	-	-	-	-	-	-
POLONIA	15	28,09	15	26,65	15	26,65
PORTOGALLO	4	9,15	4	8,87	4	8,87
ROMANIA	7	8,27	7	7,24	7	7,24
SLOVENIA	1	0,69	1	0,67	1	0,67
REP. SLOVACCA	3	5,21	3	4,98	3	4,98
FINLANDIA	-	-	-	-	-	-
SVEZIA	-	-	-	-	-	-
REGNO UNITO	2	1,31	2	1,28	2	1,28
CROAZIA	2	3,20	2	3,07	2	3,07
<b>Ue-28</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>



**Tavola 2 – Simulazioni e nuovi scenari di ammissibilità: regioni in Transizione**

PAESI UE	Scenario base (Pil pro capite)		Scenario A		Scenario B	
	Numero regioni	Quota finanz.	Numero regioni	Quota finanz.	Numero regioni	Quota finanz.
BELGIO	4	2,94	2	0,55	2	0,57
BULGARIA	-	-	-	-	-	-
REP. CECA	-	-	-	-	-	-
DANIMARCA	1	0,20	1	0,37	1	0,37
GERMANIA	8	27,62	8	34,34	8	34,56
ESTONIA	-	-	-	-	-	-
IRLANDA	-	-	-	-	-	-
GRECIA	6	6,52	6	9,13	6	9,21
SPAGNA	5	37,87	4	19,34	3	18,51
FRANCIA	10	12,02	14	19,31	10	19,58
<b>ITALIA</b>	<b>3</b>	<b>3,11</b>	-	-	-	-
CIPRO	-	-	-	-	-	-
LETTONIA	-	-	-	-	-	-
LITUANIA	-	-	-	-	-	-
LUSSEMBURGO	-	-	-	-	-	-
UNGHERIA	-	-	-	-	-	-
MALTA	1	1,39	-	-	-	-
OLANDA	-	-	-	-	-	-
AUSTRIA	1	0,20	1	0,35	1	0,35
POLONIA	-	-	-	-	-	-
PORTOGALLO	1	0,73	1	1,04	1	1,05
ROMANIA	-	-	-	-	-	-
SLOVENIA	-	-	-	-	-	-
REP. SLOVACCA	-	-	-	-	-	-
FINLANDIA	1	0,19	1	0,25	1	0,26
SVEZIA	-	-	-	-	-	-
REGNO UNITO	11	7,40	11	13,28	11	13,44
CROAZIA	1	0,30	1	2,05	1	2,11
<b>Ue-28</b>	<b>53</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

**Tavola 3 – Simulazioni e nuovi scenari di ammissibilità: regioni Più sviluppate**

PAESI UE	Scenario base (Pil pro capite)		Scenario A		Scenario B	
	Numero regioni	Quota finanz.	Numero regioni	Quota finanz.	Numero regioni	Quota finanz.
BELGIO	7	1,73	7	1,88	7	1,77
BULGARIA	-	-	-	-	-	-
REP. CECA	1	0,16	1	0,17	1	0,16
DANIMARCA	4	0,47	4	0,50	4	0,48
GERMANIA	31	15,64	31	16,52	31	15,90
ESTONIA	-	-	-	-	-	-
IRLANDA	2	1,75	2	1,94	2	1,80
GRECIA	2	4,65	2	4,85	2	4,71
SPAGNA	13	20,38	12	20,35	13	20,87
FRANCIA	12	11,68	7	7,55	11	9,99
<b>ITALIA</b>	<b>13</b>	<b>14,15</b>	<b>13</b>	<b>15,09</b>	<b>13</b>	<b>14,40</b>
CIPRO	1	0,78	1	0,78	1	0,78
LETTONIA	-	-	-	-	-	-
LITUANIA	-	-	-	-	-	-
LUSSEMBURGO	1	0,07	1	0,08	1	0,07
UNGHERIA	1	0,85	1	0,96	1	0,88
MALTA	-	-	-	-	-	-
OLANDA	12	1,87	12	1,98	12	1,91
AUSTRIA	8	1,67	8	1,75	8	1,69
POLONIA	1	4,13	1	4,22	1	4,15
PORTOGALLO	2	2,35	2	2,47	2	2,38
ROMANIA	1	0,81	1	0,86	1	0,83
SLOVENIA	1	1,56	1	1,57	1	1,56
REP. SLOVACCA	1	0,08	1	0,09	1	0,08
FINLANDIA	4	1,84	4	1,91	4	1,86
SVEZIA	8	2,78	8	2,94	8	2,83
REGNO UNITO	24	10,61	24	11,53	24	10,89
CROAZIA	-	-	-	-	-	-
<b>Ue-28</b>	<b>150</b>	<b>100</b>	<b>144</b>	<b>100</b>	<b>149</b>	<b>100</b>

## **5. Alcune considerazioni conclusive**

In questo lavoro abbiamo esaminato come l'utilizzo di altre variabili/criteri possa influire sull'allocazione delle risorse comunitarie fra Paesi e regioni dell'Ue. Tenendo presente che i risultati vanno letti con cautela, anche alla luce delle ipotesi alla base delle simulazioni, il fine ultimo del lavoro non è tanto quello di proporre un metodo alternativo (risultato di un eventuale negoziato fra tutti gli Stati membri) quanto piuttosto di sollevare l'attenzione sul tema.

La *reductio ad unum* dei dati relativi a ogni singola regione con l'utilizzo di un unico indicatore – il Pil pro capite – per allocare le risorse finanziarie comunitarie, sebbene fino ad oggi abbia evitato soluzioni arbitrarie fra Paesi, potrebbe essere superato con un approccio di misurazione multidimensionale, affiancando al reddito pro capite un “paniere di indicatori” strettamente collegato agli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Comunicazione della Commissione. 2010. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Bruxelles: Commissione europea.
- Consiglio europeo. 2013. *Conclusioni del Consiglio europeo (quadro finanziario pluriennale), 7-8 febbraio 2013*. Bruxelles.
- Consiglio europeo. 2010. *Conclusioni del Consiglio, 17 giugno 2010*. Bruxelles.
- De Iaco, L. 2009. Fondi strutturali per il ciclo di programmazione 2007-2013: analisi critica della ripartizione delle risorse finanziarie tra le regioni dei Paesi membri. *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 1: 62-103.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero degli Affari esteri. 2002. *Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013*. Dicembre.
- Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. 2013. Bruxelles: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 17 dicembre.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata). 2012. *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C326/47*, 26 ottobre.



# LE RELAZIONI DELLE IMPRESE

*Alessandra Righi\**, *Alessandra Nuccitelli\**, *Giovanni Alfredo Barbieri\**  
e *Emmanuele Pavolini\*\**

## Sommario

*Questo lavoro, sviluppato a partire dai risultati del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, affronta il tema della diffusione delle collaborazioni fra imprese tra loro e con altre importanti istituzioni/attori del territorio, considerando sia le tipologie e i modelli relazionali esistenti, sia la geografia del fenomeno. Si presenta dapprima l'analisi delle principali caratteristiche degli accordi fra imprese per l'intera economia e due macrosettori economici (l'industria in senso stretto e i servizi non commerciali), con dettaglio per dimensione d'impresa. Viene affrontato poi il tema delle motivazioni che spingono le imprese alle relazioni e dei principali ostacoli che limitano la diffusione di accordi. Infine, si analizza il rapporto tra collaborazioni e l'introduzione di innovazioni di processo o di prodotto, anche alla luce dei giudizi espressi dalle imprese circa l'efficacia delle relazioni sulla crescita della competitività e il grado di autonomia decisionale nelle scelte strategiche.*

**Parole chiave:** Censimento dell'industria e dei servizi, collaborazioni, innovazione.

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Le informazioni dell'Indagine Multiscopo sulle imprese legata al 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi<sup>2</sup> (anni 2011-2012) sono di estremo rilievo per una descrizione di dettaglio della diffusione delle collaborazioni fra imprese in Italia (AA.VV., 2013). Infatti, una sezione innovativa del questionario ha riguardato le forme di cooperazione che caratterizzano il sistema produttivo italiano: le diverse tipologie relazionali, le loro finalità, la loro intensità, le motivazioni sottostanti e i vantaggi connessi. Questo lavoro affronta il tema della diffusione delle collaborazioni fra imprese in Italia e tra queste e altre importanti istituzioni ed attori del territorio (Pubblica amministrazione, Camere di commercio, industria e arti-

---

\* Istat; \*\* Università degli studi di Macerata. I contenuti del lavoro non impegnano in alcun modo gli enti di appartenenza.

<sup>1</sup> Il lavoro è frutto dell'attività di ricerca di tutti gli autori, così come la stesura dell'introduzione e delle conclusioni. La stesura del par. 2.1 è prevalentemente dovuta a G. A. Barbieri, quella del par. 2.2 ad A. Nuccitelli, quella del par. 2.3 a E. Pavolini e quella del par. 3 ad A. Righi.

<sup>2</sup> L'ultimo Censimento ha raccolto informazioni sul totale delle imprese con almeno 20 addetti e su un ampio campione di quelle tra 3 e 19 addetti, per un totale di circa 212 mila imprese. L'obiettivo della rilevazione è stato quello di raccogliere informazioni sugli elementi di forza e di debolezza del sistema delle imprese e di fornire un quadro particolareggiato delle caratteristiche strutturali di tali imprese.

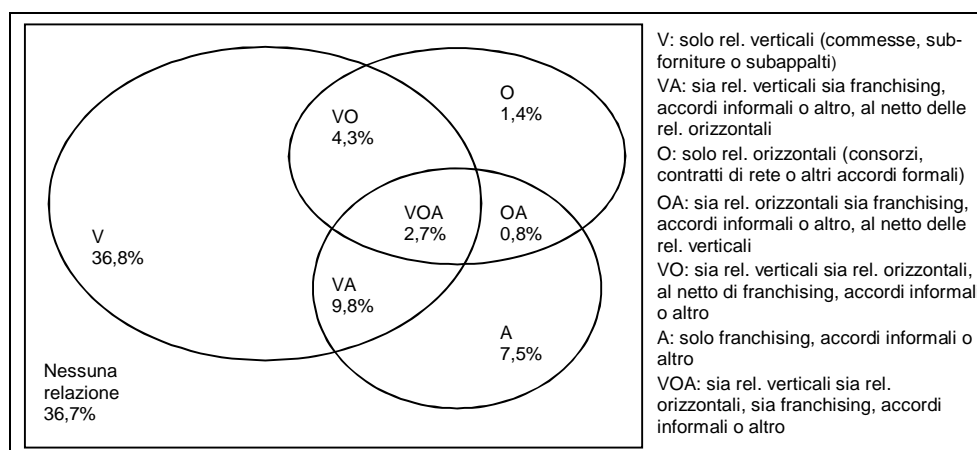
gianato, Associazioni di categoria, ecc.), considerando sia le tipologie e i modelli relazionali esistenti sia le caratteristiche territoriali del fenomeno. Il paragrafo 1.2 illustra le tipologie relazionali esistenti e descrive le principali caratteristiche degli accordi fra imprese, fornendo un quadro a livello territoriale per l'intera economia (e per due macrosettori economici, quali l'industria in senso stretto e i servizi non commerciali) con dettaglio per dimensione d'impresa. Viene inoltre trattato il tema delle motivazioni che spingono le imprese alle relazioni e dei principali ostacoli che limitano la diffusione di accordi. Il paragrafo 1.3 analizza il rapporto tra collaborazioni e l'introduzione di innovazioni di processo o di prodotto, considerando anche i giudizi espressi dalle imprese circa l'efficacia delle relazioni sulla crescita della competitività e il grado di autonomia decisionale nelle scelte strategiche.

## 2. Tipologie relazionali e principali caratteristiche

### 2.1 I tipi di relazione

Le modalità relazionali considerate dal Censimento includono i contratti di tipo "verticale" (quali quelli di commessa, sub-fornitura o subappalto), le collaborazioni di tipo "orizzontale" di varia natura (ad esempio, la partecipazione a consorzi, l'adesione a contratti di rete o altri accordi formali), gli accordi informali di cooperazione e il franchising. Il 63,3 per cento delle imprese indagate è coinvolto in almeno un tipo di relazione con altre imprese; si tratta di quasi 663 mila imprese su una popolazione totale pari a 1.047.035 unità. Poco più di un terzo delle imprese italiane intrattiene relazioni solo di tipo verticale, mentre le rimanenti imprese sono coinvolte in almeno una relazione di altro tipo, in aggiunta o meno a una eventuale relazione verticale. Le relazioni esclusivamente orizzontali riguardano una percentuale molto ridotta di imprese (1,4 per cento) (Figura 1).

**Figura 1 – Diagramma di Venn<sup>3</sup> per la rappresentazione delle imprese secondo il tipo di relazione intrattenuta nel biennio 2011-2012**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat (Censimento generale dell'industria e dei servizi, 2011)

<sup>3</sup> N. B.: le aree delimitate nel diagramma non sono proporzionali alla reale numerosità delle imprese.

Le relazioni verticali, con o senza la coesistenza di altri tipi di relazione, interessando oltre la metà delle imprese (53,6 per cento), sembrano quindi esercitare una funzione di attrazione nei confronti delle altre categorie di accordi (orizzontali, franchising, accordi informali o altro). Inoltre, per le imprese con relazioni il numero medio di tipi di relazioni intrattenute – secondo la classificazione adottata dal Censimento – è di poco superiore a uno, mentre per le imprese con relazioni verticali tale numero è circa due. Emerge, quindi, un quadro in cui le relazioni verticali operano come volano per la creazione di altri tipi di relazione.

I rapporti di commessa sono largamente gli accordi più diffusi e riguardano circa il 47 per cento delle imprese italiane, seguiti dal ricorso alla sub-fornitura (circa 36 per cento dei casi). Le collaborazioni di tipo orizzontale e gli accordi informali appaiono meno frequenti: circa un'impresa su dieci ricorre ad almeno uno di questi due strumenti (Tavola 1). Il franchising, data la sua natura, trova un'applicazione molto più limitata e, come immaginabile, concentrata prevalentemente nel campo dei servizi.

Fra le imprese che operano nell'industria in senso stretto la percentuale delle imprese coinvolte in almeno un tipo di relazione cresce fino ad interessare tre imprese su quattro (75,9 per cento), mentre scende al 52,1 per cento nel caso dei servizi non commerciali. In particolare, nell'industria in senso stretto si osserva una più marcata diffusione di accordi di tipo verticale (il 62,1 per cento delle imprese è coinvolto in commesse e praticamente il 50 per cento in reti di sub-fornitura). Per gli altri tipi di accordo non sussistono rilevanti differenze tra settori, ad eccezione di quelli informali (12,1 per cento per l'industria in senso stretto contro 9,9 per cento del totale).

**Tavola 1 - Imprese con 3 addetti e oltre, con relazioni nel periodo 2011-2012, per tipo di relazione e per regione/ripartizione** (valori su 100 imprese regionali)

REGIONE/ RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Commessa	Sub- fornitura	Consorzi, contratti di rete o altri accordi formali	Franchising	Accordi informali	Totale
Piemonte	50,0	37,5	8,3	2,2	10,0	64,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	48,5	22,5	13,6	1,3	6,3	64,1
Lombardia	50,0	40,6	7,9	1,7	9,9	66,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	47,7	41,5	11,5	1,8	8,2	62,0
Veneto	49,1	38,7	9,1	1,6	11,0	65,2
Friuli-Venezia Giulia	42,4	35,0	9,8	1,5	11,5	58,4
Liguria	38,8	30,9	9,7	1,8	8,4	57,4
Emilia-Romagna	47,6	38,4	10,2	1,8	10,7	64,6
Toscana	45,5	34,4	9,0	2,0	11,1	62,3
Umbria	42,7	35,6	8,4	2,1	10,2	63,2
Marche	48,8	36,6	8,6	1,9	9,6	64,2
Lazio	42,9	33,5	10,5	2,2	9,3	61,6
Abruzzo	44,4	32,4	9,7	2,1	9,7	59,9
Molise	46,8	31,4	7,9	2,9	6,9	61,3
Campania	44,2	29,2	9,7	2,6	9,1	59,9
Puglia	48,0	32,8	8,8	2,9	8,8	63,5
Basilicata	49,7	37,9	11,7	4,7	7,2	66,4
Calabria	46,5	31,4	8,4	2,9	7,9	60,0
Sicilia	45,7	29,0	9,9	2,6	10,0	62,3
Sardegna	41,6	31,2	9,5	2,6	10,5	59,8
<b>Centro-Nord</b>	<b>47,4</b>	<b>37,5</b>	<b>9,1</b>	<b>1,9</b>	<b>10,1</b>	<b>63,9</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>45,5</b>	<b>30,8</b>	<b>9,4</b>	<b>2,7</b>	<b>9,2</b>	<b>61,4</b>
<b>ITALIA</b>	<b>46,9</b>	<b>35,8</b>	<b>9,2</b>	<b>2,1</b>	<b>9,9</b>	<b>63,3</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Istat (Censimento generale dell'industria e dei servizi, 2011)

## 2.2 Caratteristiche delle relazioni a livello territoriale

Nel Centro-Nord le imprese risultano più interconnesse e si osserva un maggior ricorso a relazioni verticali, mentre il Mezzogiorno si caratterizza per maggiori difficoltà a sviluppare collaborazioni di sub-fornitura (Tavola 1). I dati del Mezzogiorno sono, invece, sostanzialmente in linea con quelli del Centro-Nord per quanto riguarda la diffusione degli altri tipi di relazione. Per le imprese committenti la quota minima si osserva in Liguria (38,8 per cento) e la massima in Piemonte e Lombardia (50 per cento); per la sub-fornitura le percentuali più basse si registrano in Valle d'Aosta (22,5 per cento) e Sicilia (29 per cento) e quella più elevata in Trentino-Alto Adige (41,5 per cento). Gli accordi formali raggiungono i livelli minimi in Molise e Lombardia (7,9 per cento) e il massimo in Valle d'Aosta (13,6 per cento), mentre gli accordi informali passano dal 6,3 per cento della Valle d'Aosta all'11,5 per cento del Friuli-Venezia Giulia. Si osserva un'alta percentuale di commesse in Veneto (66,1 per cento) nell'industria e in Valle d'Aosta (51,6 per cento) nei servizi. Gli accordi formali sono poco utilizzati nelle Marche nel settore industriale (6 per cento), mentre gli accordi informali sono particolarmente impiegati nell'industria in Umbria (17 per cento) e nei servizi in Toscana (10 per cento).

Un'ulteriore caratteristica che distingue le imprese del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno è la maggiore propensione delle prime a sviluppare collaborazioni più "lunghe", ovvero che coinvolgono più controparti negli accordi. Sono circa il 12 per cento le imprese industriali del Centro-Nord che, quando instaurano collaborazioni, hanno al massimo una controparte; la percentuale sale ad oltre 16 fra quelle del Mezzogiorno. Le proporzioni per i servizi sono superiori a quelle dell'industria per le imprese con un solo partner (intorno al 20 per cento nel Centro-Nord e oltre il 22 nel Mezzogiorno). All'opposto, sono circa tre quarti le imprese centro-settentrionali (valore che supera l'80 per cento fra quelle industriali) che hanno almeno cinque partner, a fronte di una quota del 70 per cento nel Mezzogiorno (77 per cento nel caso dell'industria e 68 per cento tra i servizi).

Gran parte delle collaborazioni avviene fra imprese non appartenenti a uno stesso gruppo, con l'eccezione del franchising, e l'interazione con i centri di ricerca e le università è ancora abbastanza limitata (circa il 4-5 per cento delle imprese con relazioni). I rapporti all'interno dello stesso gruppo si realizzano più spesso nei servizi non commerciali che nell'industria in senso stretto (5,9 contro 2,8 per cento). I rapporti con altre imprese risultano frequentissimi nell'industria (91,2 per cento), mentre sono quasi un terzo di meno nei servizi (79,3 per cento), che invece presentano quote più elevate di accordi con università e centri di ricerca (6,2 contro 4,4 per cento dell'industria).

Un elemento comune a tutte le imprese è di essere radicate nei propri territori: gran parte dei committenti, così come dei fornitori, è in Italia e spesso (anche) nella stessa regione dove opera l'impresa committente. Ciò che distingue le imprese del Centro-Nord da quelle del Mezzogiorno è la capacità di mescolare tale aspetto con un'apertura ad unità di altri territori in Italia e all'estero.

Sotto il profilo della diversificazione dei fornitori e dei clienti le imprese si possono dividere in tre gruppi. Da un lato, vi sono alcune che tendono a diversificare fortemente le collaborazioni (rispettivamente, il 50,9 per cento delle committenti e il 52,5 delle sub-fornitrici), in cui il partner maggiore incide al massimo per il 25 per cento dei propri acquisti/fatturato. All'opposto, vi è un nucleo più ristretto



di imprese (rispettivamente, il 18 e il 22 per cento) che concentra commesse e sub-forniture attorno a un unico partner principale che incide sul volume degli acquisti/vendite per oltre la metà. In posizione intermedia vi sono poco meno di un terzo di committenti e un quarto di sub-fornitrici che dipendono dal partner principale in misura intermedia (fra il 25 e il 50 per cento degli acquisti/fatturato).

L'accentuazione della dipendenza da un unico partner, sia nel caso delle commesse che in quello delle sub-forniture, è più forte nel Mezzogiorno. Inoltre, il 47,5 per cento delle imprese ha dichiarato di ritenere difficile o molto difficile trovare un altro committente in caso di perdita dell'attuale; la quota sale al 72 per cento nel settore dell'industria in senso stretto e al 58,8 per cento per i servizi non commerciali. Una situazione di dipendenza, quindi, piuttosto rischiosa, soprattutto nell'industria.

Le collaborazioni che le imprese instaurano non riguardano solo altre aziende, ma anche enti pubblici e privati. Circa i tre quarti delle imprese italiane si rivolgono al mercato (banche, consulenti o altre imprese) per avere servizi utili alla propria attività, la metà si indirizza alle Associazioni di categoria per ottenere informazioni, consulenza o assistenza, circa un terzo alle Camere di Commercio e un quinto alla Pubblica amministrazione. Complessivamente circa l'80 per cento delle imprese si rivolge ad almeno uno dei soggetti citati per servizi di consulenza o di informazione e circa il 70 per cento per attività di assistenza vera e propria. L'industria in senso stretto presenta percentuali più elevate di ricorso a Camere di Commercio (38 per cento, contro il 32,4 dei servizi), Associazioni di categoria (54,9 contro 47,5 per cento) e altri attori che operano direttamente sul mercato (77,9 contro 69,8 per cento). Solo il ricorso alla Pubblica amministrazione mostra percentuali leggermente superiori per i servizi non commerciali (22,1 contro 18).

La platea di imprese che interagisce con diversi soggetti alla ricerca di informazioni è vasta e più diffusa al Centro-Nord, mentre un gruppo più ristretto, con una distribuzione territoriale simile, collabora per ottenere servizi più complessi di consulenza e di assistenza. Le imprese più piccole (3-9 addetti) tendono a fare meno ricorso ai soggetti considerati rispetto alle imprese di maggiori dimensioni (10 addetti e oltre), soprattutto per i servizi di consulenza e assistenza.

### *2.3 Motivazioni e ostacoli riscontrati*

La motivazione prevalente che spinge le imprese a stringere accordi è la riduzione dei costi (poco meno del 60 per cento delle imprese). Gli accordi formali sono generalmente più utilizzati per perseguire finalità quali l'accesso a nuovi mercati (32,2 per cento delle imprese), l'innovazione di processo o di prodotto (28,8 per cento), le nuove conoscenze o tecnologie (22,5 per cento), la maggiore flessibilità produttiva (22,4 per cento) o l'internazionalizzazione (8 per cento) (cfr. Istat, 2013). Dato che oltre un terzo delle imprese italiane non è stato interessato dall'attivazione di relazioni nel periodo osservato, si è approfondito anche il tema degli ostacoli che si frappongono agli accordi di collaborazione: oltre il 16 per cento delle imprese totali e oltre il 28 per cento di quelle con relazioni ha dichiarato di aver incontrato ostacoli ad attivare forme di collaborazione e canali di informazione con altre imprese o Istituzioni. Non si riscontrano significative differenze territoriali a livello dell'intera economia. La proporzione di chi ha incontrato ostacoli tra le imprese con relazioni varia per l'industria dal 22,8 per cento del Trentino-Alto Adige e 26,5 per cento del Molise al 38,3 per cento del Friuli-Venezia Giulia;

per i servizi, le quote variano dal 15,4 per cento del Trentino-Alto Adige al 32,2 del Piemonte e fino al 33,4 per cento del Molise. Tra le imprese che hanno attivato relazioni gli ostacoli sono rappresentati sia dagli aspetti legali e amministrativi (46,7 per cento in media nazionale, ma con una prevalenza per le imprese del Centro-Nord), sia dalla limitatezza delle risorse aziendali (35,5 per cento in media, sempre con una prevalenza nel Centro-Nord). Nel Mezzogiorno emergono pure altre problematiche, legate alla localizzazione dell'impresa (30,1 per cento nel Mezzogiorno, con punte che superano il 39 per cento in Basilicata e Calabria, contro il 18 per cento medio nazionale) e anche al timore di perdere autonomia decisionale (per esempio, 12,9 per cento in Basilicata contro 8,6 in media nazionale).

### 3. Innovazione, competitività d'impresa e relazioni

L'analisi congiunta della presenza di relazioni e della propensione delle imprese a introdurre innovazioni (di processo, di prodotto, di marketing oppure organizzative) mostra che tra le imprese con relazioni la quota di quelle che introducono innovazioni è sensibilmente più elevata che per il totale delle imprese (42,7 contro 36,3 per cento in media nazionale per l'intera economia) (Tavola 2). Il Mezzogiorno, da questo punto di vista, presenta livelli fortemente inferiori a quelli del Centro-Nord.

**Tavola 2 – Imprese (a) innovatrici nel triennio 2009-2011 sulle imprese con relazioni nel periodo 2011-2012 e sul totale delle imprese, per regione/ripartizione (valori su 100 imprese interessate per regione e macro-settore)**

REGIONE/ RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Totale		Industria in senso stretto		Servizi non commerciali	
	% imprese innovatrici su imprese con relazioni	% imprese innovatrici sul totale imprese	% imprese innovatrici su imprese con rela- zioni	% imprese innovatrici sul totale imprese	% imprese innovatrici su imprese con relazioni	% imprese innovatrici sul totale imprese
Piemonte	47,7	40,1	57,5	54,0	49,6	37,1
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	33,4	28,2	62,6	54,4	31,8	26,4
Lombardia	46,6	40,5	57,9	54,5	43,8	35,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	45,1	40,6	59,7	54,3	41,5	36,0
Veneto	49,9	42,7	61,9	58,5	44,6	36,3
Friuli-Venezia Giulia	49,4	40,6	70,2	64,2	39,4	34,6
Liguria	42,4	33,8	51,5	48,0	48,5	33,8
Emilia-Romagna	45,5	39,1	55,8	51,4	43,0	35,3
Toscana	42,0	35,6	48,3	43,4	43,3	34,4
Umbria	41,4	35,4	59,2	53,5	38,8	32,9
Marche	39,1	32,7	48,4	45,2	42,6	26,2
Lazio	38,3	31,8	46,5	42,6	40,9	30,5
Abruzzo	36,3	29,1	45,9	42,6	39,6	26,4
Molise	29,5	26,1	51,0	45,2	29,1	26,7
Campania	35,1	29,8	43,7	39,4	39,0	29,3
Puglia	35,2	30,7	47,1	40,8	38,6	30,5
Basilicata	31,3	29,9	45,3	40,7	31,6	29,4
Calabria	37,9	30,8	48,4	42,8	40,0	31,5
Sicilia	35,8	30,2	44,9	40,0	40,1	30,3
Sardegna	34,4	29,1	43,8	39,6	34,1	26,9
<b>Centro-Nord</b>	<b>45,1</b>	<b>38,4</b>	<b>56,3</b>	<b>52,7</b>	<b>43,7</b>	<b>34,2</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>35,3</b>	<b>30,0</b>	<b>45,5</b>	<b>38,6</b>	<b>38,5</b>	<b>29,8</b>
<b>ITALIA</b>	<b>42,7</b>	<b>36,3</b>	<b>54,3</b>	<b>49,9</b>	<b>42,6</b>	<b>33,3</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat (Censimento generale dell'industria e dei servizi, 2011)

(a) Imprese con 3 addetti e oltre dell'intera economia (con l'esclusione di agricoltura, silvicoltura e pesca), dell'industria in senso stretto e dei servizi non commerciali.

In Italia nel settore industriale la quota delle imprese innovatrici cresce sensibilmente (da 36,3 a 49,9 per cento per il totale imprese), ancora più marcatamente per le imprese con relazioni (da 42,7 a 54,3 per cento), a sostegno dell'ipotesi che rispetto a tale dimensione strategica spesso l'innovazione passa anche attraverso accordi di collaborazione tra imprese. Nei servizi non commerciali le imprese innovatrici sono in proporzione simile alla media nazionale.

Le imprese che sottoscrivono accordi orizzontali fanno registrare la quota più elevata di introduzione di innovazioni (55 per cento nell'intera economia), seguite solo dalle imprese che dichiarano di ricorrere ad accordi informali (51,1 per cento) (Tavola 3). Il Mezzogiorno è meno segnato da questa tendenza rispetto al Centro-Nord. L'effetto positivo degli accordi orizzontali sull'innovazione si amplifica nell'industria in senso stretto, dove il 70 per cento delle imprese con relazioni ha introdotto innovazioni.

Per le imprese con 10 addetti e oltre la quota di quelle con relazioni che hanno introdotto innovazioni è superiore a quella delle imprese più piccole per qualunque tipo di relazione considerato.

**Tavola 3 - Imprese con 3 addetti e oltre che hanno introdotto innovazioni nel triennio 2009-2011 e che hanno avuto relazioni nel periodo 2011-2012, per tipo di relazione, regione/ripartizione (valori su 100 imprese per caratteristica)**

REGIONE/ RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Commessa	Sub- fornitura	Consorzi, contratti di rete o altri accordi formali	Franchising	Accordi informali
Piemonte	50,9	51,0	60,1	48,7	54,9
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	32,0	33,7	46,6	82,0	40,9
Lombardia	49,7	49,2	58,9	55,2	54,8
Trentino-Alto Adige/Südtirol	46,9	46,3	55,7	42,9	53,2
Veneto	53,2	53,3	61,5	51,4	58,0
Friuli-Venezia Giulia	55,6	53,8	59,3	60,9	54,6
Liguria	45,7	49,9	42,8	56,6	56,0
Emilia-Romagna	48,8	48,1	58,6	64,1	53,1
Toscana	45,3	44,8	58,2	56,0	49,8
Umbria	45,2	42,6	68,2	59,4	51,9
Marche	41,2	42,6	54,7	34,9	47,0
Lazio	42,4	42,8	52,3	37,0	45,5
Abruzzo	38,9	37,7	49,4	23,2	34,6
Molise	32,4	33,9	44,3	22,2	51,1
Campania	38,6	38,7	43,4	39,7	43,3
Puglia	37,8	37,2	50,2	43,9	50,0
Basilicata	36,4	28,9	43,7	24,4	40,6
Calabria	41,5	41,0	50,6	26,2	43,7
Sicilia	38,6	40,4	48,6	45,4	45,7
Sardegna	35,1	36,4	47,3	61,6	41,4
<b>Centro-Nord</b>	<b>48,4</b>	<b>48,3</b>	<b>57,6</b>	<b>51,9</b>	<b>53,1</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>38,2</b>	<b>38,2</b>	<b>47,4</b>	<b>40,5</b>	<b>44,3</b>
<b>ITALIA</b>	<b>46,0</b>	<b>46,2</b>	<b>55,0</b>	<b>48,2</b>	<b>51,1</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Istat (Censimento generale dell'industria e dei servizi, 2011)

Il giudizio fornito circa l'effetto degli accordi di collaborazione sulla competitività dell'impresa non è incoraggiante: solo il 19,2 per cento delle imprese con ac-

cordi in Italia dichiara di aver notato un impatto positivo sulla propria competitività e la quota è simile anche nel caso di imprese con accordi all'estero. La quota più elevata di impatti positivi è espressa dalle imprese che operano nell'industria in senso stretto con accordi all'estero (quasi un'impresa su quattro). Nel Mezzogiorno la proporzione di imprese che dichiarano un aumento di produttività derivante da accordi conclusi con partner in Italia è superiore rispetto al Centro-Nord solo nell'industria in senso stretto (21,6 contro 18,9 per cento). La situazione è inversa in questo settore nel caso di accordi all'estero (Centro-Nord 25,3 per cento contro il 22,4 del Mezzogiorno), ma anche per il complesso (20,8 contro 16,9 per cento) e per i servizi.

Le regioni in cui le imprese sembrano essersi giovate in maggior misura degli accordi sono Trentino-Alto Adige e Piemonte (rispettivamente, 22,5 e 22,6 per cento in Italia e 27,5 e 24,5 per cento all'estero). Tra le imprese industriali, quelle del Trentino-Alto Adige e della Liguria dichiarano percentuali più alte di aumenti di produttività derivanti da accordi in Italia (oltre 28 per cento) e quelle del Molise e della Basilicata negli accordi con l'estero (30-32 per cento). In Calabria (27 per cento), in Veneto e in un gruppo di regioni centrali – Emilia-Romagna, Toscana e Umbria – si rileva un'elevata quota di imprese che dichiara che gli accordi sottoscritti in Italia hanno addirittura diminuito la competitività dell'impresa (oltre 24 per cento), anche se la situazione migliora nel caso di accordi all'estero. Nel settore dei servizi non commerciali sono le imprese delle Marche e del Friuli-Venezia Giulia quelle più soddisfatte dei risultati degli accordi stipulati in Italia (26-28 per cento contro il 19 in media) e quelle del Trentino-Alto Adige e dell'Abruzzo per gli accordi all'estero (rispettivamente, 33 e 24 per cento contro 18). Sono, invece, in Sardegna e in Molise le imprese meno soddisfatte dell'impatto degli accordi in Italia (24-26 per cento contro il 18 medio nazionale) e in Abruzzo quelle più scontente degli accordi con l'estero (19 per cento contro una quota pari al 9 per cento in media).

Inoltre, le imprese con oltre 10 addetti sono più soddisfatte dell'impatto sulla propria competitività delle collaborazioni sottoscritte in Italia (25,3 contro 17 per cento in media), mentre le imprese tra 3 e 9 addetti presentano proporzioni maggiori di imprese che dichiarano che la collaborazione ha prodotto una diminuzione di competitività (22,7 contro 16,6 per cento in media). Per le collaborazioni all'estero le tendenze risultano simili anche se un po' attenuate e sono le imprese con 3-9 addetti a far registrare le quote più alte di mancate dichiarazioni sugli effetti (44,1 contro 36,7 per cento).

Il giudizio espresso dalle imprese sul potere decisionale che ritengono di avere nella gestione strategica degli accordi sottoscritti è un aspetto importante che può rivelarsi uno dei maggiori ostacoli alla stipula di accordi di collaborazione. La quota di imprese che giudica di avere un alto potere decisionale risulta molto elevata: oltre due imprese su tre si sentono in grado di poter prendere decisioni strategiche e non si dichiarano quindi limitate nella propria autonomia. Si tratta certamente di un aspetto valutabile positivamente sotto il profilo della promozione e dello sviluppo di ulteriori accordi. A livello territoriale le percentuali sono molto simili tra Centro-Nord e Mezzogiorno per il complesso dell'economia (rispettivamente, 67,4 e 68 per cento), mentre nei servizi non commerciali le differenze si amplificano leggermente (66 contro il 62 per cento medio nazionale). Le regioni in cui le imprese presentano le minori percentuali di dichiarazioni relative ad un alto potere decisionale

sono il Molise e la Campania (61-63 per cento) per il complesso dell'economia, la Liguria, la Toscana e la Valle d'Aosta per l'industria (63-64 per cento) e la Sardegna per i servizi (55 per cento).

#### 4. Conclusioni

Dall'analisi emergono un quadro ricco e articolato dei rapporti di collaborazione fra imprese e alcune differenze importanti fra Nord e Sud con riferimento sia alla diffusione delle tipologie relazionali, sia ai contenuti di tali rapporti. In generale, buona parte delle imprese italiane ha degli accordi in essere (circa il 63 per cento) e la percentuale risulta più alta nell'industria in senso stretto (dove supera i tre quarti delle imprese) rispetto ai servizi non commerciali. I contratti di tipo "verticale" (ovvero quelli di commessa e di sub-fornitura) sono più diffusi, mentre le collaborazioni di tipo "orizzontale" (quali la partecipazione a consorzi o l'adesione a contratti di rete) appaiono meno sviluppate. È interessante notare come la diffusione territoriale degli accordi sia relativamente omogenea a livello di economia nel suo complesso. Tuttavia, le imprese del Centro-Nord appaiono più interconnesse fra loro, mentre il Mezzogiorno si caratterizza per minore propensione a sviluppare collaborazioni e l'incidenza delle relazioni aumenta al crescere della dimensione aziendale.

Gli accordi sono stipulati dall'impresa per svolgere la propria attività principale e solo in misura minoritaria per svolgere attività di ricerca e sviluppo. Quest'ultimo tipo di accordi è comunque più sviluppato al Centro-Nord. I partner privilegiati degli accordi sono imprese al di fuori del proprio gruppo (85 per cento) e solo in minor misura le università e i centri di ricerca (meno del 5 per cento). Il Mezzogiorno presenta quote più elevate di accordi stipulati tra le imprese con 3-9 addetti per realizzare l'attività principale, ma anche, inaspettatamente, di altri accordi formali e di franchising per avviare attività di ricerca e sviluppo.

Si osserva però una maggiore propensione delle imprese del Centro-Nord a sviluppare collaborazioni che coinvolgono più controparti. Alla maggiore lunghezza delle reti nel Centro-Nord si accompagnano anche maggiori ampiezza e raggio delle stesse: si tende più spesso a scegliere i propri partner in regioni diverse da quelle in cui si svolge l'attività e talvolta anche all'estero. In tal modo, esse riescono meglio a mescolare il radicamento territoriale con un'apertura a collaborazioni di più ampio respiro. Queste caratteristiche qualitative permettono loro di dipendere meno dal principale cliente/fornitore. È infatti preoccupante che il 55,5 per cento delle imprese sub-fornitrici del Mezzogiorno abbia partner solo nella stessa regione.

Le imprese con relazioni sono anche le più innovative: la quota di imprese che introducono innovazioni tra le imprese con relazioni è sensibilmente più elevata rispetto a quella relativa al totale delle imprese (42,7 contro 36,3 per cento in media nazionale per l'intera economia). Il Mezzogiorno presenta livelli molto inferiori a quelli del Centro-Nord, mentre l'industria mostra quote superiori a quelle dei servizi non commerciali.

Le collaborazioni riguardano anche altri enti o istituzioni: una percentuale non indifferente di imprese si rivolge, infatti, a Camere di commercio (un terzo), ad As-

sociazioni di categoria (la metà), alla Pubblica amministrazione (un quinto), oltre che ad altri soggetti che operano direttamente sul mercato (imprese, banche, consulenti). Nel Mezzogiorno si fa maggiore ricorso alle Camere di commercio e nel Centro-Nord alle Associazioni di categoria. La maggior parte delle imprese si rivolge a enti e istituzioni per ottenere informazioni, mentre un nucleo più ristretto richiede servizi più complessi di consulenza o assistenza.

Le motivazioni che spingono alle relazioni appaiono fortemente divaricate, tra ragioni di contenimento dei costi e ragioni “strategiche” di ampliamento dei mercati, di spinta della competizione verso l’innovazione, la ricerca e lo scambio di servizi specializzati. Ciò che differenzia le imprese nelle regioni del Mezzogiorno da quelle del Centro-Nord è la minore diffusione di motivazioni del secondo tipo. Inoltre, quasi il 30 per cento delle imprese con relazioni ha dichiarato di aver incontrato ostacoli a concludere un accordo principalmente per problemi burocratici/amministrativi/legali. Nel Mezzogiorno cresce di rilievo la motivazione legata alla localizzazione aziendale. Nell’industria, oltre al problema della localizzazione aziendale, è molto segnalato anche il timore di perdere risorse. Oltre un terzo delle imprese più piccole (3-9 addetti) dichiara difficoltà a trovare partner adeguati.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., 2013. *Atti del convegno Check-up delle imprese italiane*, Milano, 28 novembre 2013 (<http://www.istat.it/it/archivio/103067>).

Istat, 2013. *Assetti strutturali e fattori di competitività delle imprese italiane: Relazioni e strategie delle imprese italiane*. Nota Istat del 18/11/2013 ([http://censimentoindustriaeservizi.istat.it/istatcens/wp-content/uploads/2013/11/Relazioni\\_-strategie\\_imprese\\_italiane.pdf](http://censimentoindustriaeservizi.istat.it/istatcens/wp-content/uploads/2013/11/Relazioni_-strategie_imprese_italiane.pdf)).

# LE POLITICHE DI COESIONE A SOSTEGNO DELLE IMPRESE: UN' ANALISI CONTROFATTUALE E IPOTESI EVOLUTIVE

Massimo Armenise\*, Luigi De Iaco\*\*, Marianna Mantuano\*\* e Roberta Mosca\*\*

## Sommario

*Il lavoro si propone di misurare gli effetti degli incentivi alle imprese finanziati dalle politiche di coesione nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013. Il dataset utilizzato è ottenuto dall'unione di tre banche dati (il Frame Sbs, l'Archivio delle imprese attive (Asia) e OpenCoesione) e permette di avere informazioni sulla struttura e sulla performance delle imprese che hanno ricevuto un finanziamento europeo. Le metodologie applicate sono quelle del propensity score matching e dello generalized propensity score (Gps): la prima permette di individuare due gruppi di imprese: quelle che hanno ricevuto finanziamenti europei e quelle che non li hanno ricevuti ma che hanno una struttura simile a quelle finanziate; il confronto tra i due gruppi consente di valutare gli effetti dei finanziamenti sulle performance delle imprese; la seconda metodologia, il Gps, permette di valutare l'impatto sulle performance delle imprese dell'intensità del finanziamento ricevuto. Il principale obiettivo del lavoro è di mostrare come l'enorme potere informativo di una banca dati, costruita ad hoc unendo informazioni di fonte Istat (microdati) con informazioni provenienti da altre fonti, possa essere utilizzato per misurare gli effetti delle politiche pubbliche in maniera accurata.*

**Parole chiave:** controfattuale, valutazione quantitativa, propensity score matching, generalized propensity score, incentivi alle imprese, politica di coesione.

## 1. Introduzione

In scenari economici come quello attuale non si può prescindere dall'utilizzare in maniera ottimale le sempre più scarse risorse pubbliche. Per far ciò si deve pensare a rafforzare quella rete di valutazioni ex ante e, soprattutto, ex post delle policy in modo da essere pronti a rimodularle rapidamente o a correggere le eventuali distorsioni e nel caso canalizzare le risorse altrove (o in altri progetti). In quest'ottica, la valutazione delle politiche pubbliche, può essere considerata come "...un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi sulle azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle..." (Martini e Sisti, 2009, pag. 21).

Obiettivo del lavoro è mostrare come sia possibile sfruttare le attuali banche dati disponibili a livello di impresa per avviare una sistematica analisi sulla valutazione delle politiche europee di coesione. In particolare, si vogliono valutare gli ef-

---

\* Ministero della giustizia; \*\* Istat. I contenuti del lavoro non impegnano in alcun modo gli enti di appartenenza.

fetti direttamente generati dall'attuazione dei progetti finanziati con i Fondi Strutturali europei sulla performance delle imprese italiane.

Tale analisi è possibile grazie alla costruzione di una base dati assolutamente originale, quasi "censuaria", frutto di una operazione di *record linkage* tra le informazioni provenienti dall'archivio Asia Imprese dell'Istat, dalle informazioni di tipo economico provenienti dal nuovo Frame-Sbs Istat e dai dati "open" presenti nel portale OpenCoesione, riguardanti gli interventi finanziati dai Fondi Strutturali (e relativo cofinanziamento nazionale), nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013; quest'ultima base dati contiene informazioni dettagliate e distinte per settore sull'impiego delle risorse, sui soggetti che le ricevono e che le utilizzano e sui luoghi verso i quali le risorse affluiscono. Partendo da questa originale base informativa, si vuole mostrare come diviene possibile avviare e rendere sistematiche analisi capaci di valutare l'impatto dei finanziamenti sulla performance delle imprese, stabilendo in quale misura un certo intervento di policy pubblica contribuisca a modificare la situazione preesistente nella direzione auspicata.

Nel presente lavoro si utilizzeranno due tecniche econometriche: il *propensity score matching* e lo *generalized propensity score* (Gps). Inizialmente si misurerà l'efficacia di un "trattamento", consistente nel ricevere un finanziamento pubblico, sulla performance delle imprese che lo hanno ricevuto - in termini di dinamica dell'occupazione, di fatturato e di valore aggiunto - con un metodo non sperimentale. Si stimerà, cioè, un controfattuale (tramite l'individuazione di un gruppo di controllo) attraverso la metodologia del *propensity score*, che nel contesto specifico può essere definito come la probabilità di per un'impresa di ricevere un finanziamento date le sue caratteristiche precedenti al finanziamento stesso. In questo modo si stimerà l'effetto causale del trattamento in esame sulle imprese e si proverà a stabilire se la situazione osservata a seguito del finanziamento pubblico sia diversa da quella che si sarebbe osservata in assenza dello stesso.

Verificato l'impatto del trattamento, si proverà ad osservare - nella seconda parte del lavoro - l'effetto quantitativo del trattamento ricevuto, analizzandone la sua efficienza. In pratica si proverà a verificare se anche la quantità, in questo specifico caso l'intensità del finanziamento ricevuto, possa essere determinante per la performance delle imprese. Tale analisi sarà svolta attraverso l'innovativa tecnica del *generalized propensity score*, una estensione del metodo del *propensity score* sviluppata da Hirano e Imbens (2004) e applicata al caso in cui la variabile trattamento non sia dicotomica, ma assuma valori continui. Nello specifico è stata utilizzata la routine sviluppata da Guardabascio e Ventura (2014) che consente di stimare il Gps anche nel caso in cui la variabile trattamento non sia distribuita in maniera normale.

Il paper è strutturato come segue: dopo una sintetica descrizione delle metodologie utilizzate (paragrafo 2), si passa a descrivere la costruzione dell'originale banca dati (paragrafo 3), nel paragrafo 4 si mostrano i risultati ottenuti, mentre il paragrafo 5, oltre alle principali conclusioni, dedica spazio ad alcuni dei limiti del lavoro e conseguentemente alle prospettive future di analisi.



## 2. Le due metodologie

### 2.1 Il funzionamento del propensity score matching

In questo paragrafo sarà descritta brevemente la tecnica econometrica di valutazione utilizzata: il *propensity score matching*. Ogni unità, nello specifico ogni impresa, è caratterizzata da due risultati potenziali  $Y_1$  e  $Y_0$  che rappresentano rispettivamente il valore che la variabile risultato (occupazione, fatturato e valore aggiunto) avrebbe in presenza e in assenza del trattamento. L'effetto è quindi dato da:  $Y_1 - Y_0$ . Tuttavia, non essendo possibile osservare entrambe le variabili per una stessa impresa, l'attenzione si sposta su quantità stimabili sotto opportune condizioni. Passando a comportamenti medi fra gruppi trattati e non trattati e utilizzando quindi valori attesi, diviene possibile indicare l'effetto cui siamo interessati, cioè l'effetto medio del trattamento sui trattati (*Average treatment effect on the treated*, *ATT*), nel seguente modo:

$$E(Y_1 - Y_0 | T = 1)$$

dove  $Y_1$  e  $Y_0$  rappresentano i due risultati potenziali e  $T$  il trattamento. Al fine di calcolare gli effetti medi fra trattati e non trattati occorre valutare quale sia il meccanismo di assegnazione dei soggetti ai due gruppi in questione. In altre parole: se una popolazione viene assegnata casualmente ad un dato trattamento si può sostenere che non vi sia un meccanismo di autoselezione da parte degli individui che rende le sotto-popolazioni dei trattati e dei non trattati diverse, sia rispetto a caratteristiche osservabili sia rispetto a caratteristiche non osservabili. Nel caso pertanto di assegnazione *randomizzata* si può sostenere che i risultati potenziali siano indipendenti dall'assegnazione del trattamento, i.e.  $(Y_1, Y_0) \perp T$ . Dovendo invece operare in un contesto osservazionale il confronto tra i trattati e i non trattati può indurre a commettere errori sistematici dovuti al processo di (auto) selezione dei soggetti nei due gruppi che rende i gruppi stessi potenzialmente diversi tra loro anche prima che l'intervento, ovvero il finanziamento europeo, abbia luogo.

Una delle ipotesi a cui si può far riferimento per risolvere il problema di identificabilità degli effetti causali in ambito osservazionale è quella di assenza di confondimento (Rosenbaum e Rubin, 1983), o selezione sulle osservabili (Heckman e Robb, 1985), utilizzate nelle tecniche del *propensity score matching*. Il *propensity score*, sviluppato originariamente da Rubin, può essere definito come la probabilità di essere trattati date le caratteristiche  $X$  pretrattamento ( $p(X)$ ), e può essere stimato ad esempio tramite un modello *Logit* o *Probit*. Si può dimostrare che se il trattamento è assegnato casualmente, dato l'insieme delle  $X$ , allora sarà assegnato casualmente anche rispetto alle celle definite da ( $p(X)$ ), che è una variabile univariata, e per questo risolve il problema dimensionale. In termini analitici si può derivare l'*ATT* dalla seguente condizione, dove il valore atteso esterno rispetto a ( $p(X) | T = 1$ ) è:

$$\begin{aligned} E[Y_1 - Y_0 | T = 1] &= E\{E[Y_1 - Y_0 | T = 1, p(X)]\} = \\ &= E\{E[Y_1 | T = 1, p(X)] - E[Y_0 | T = 0, p(X)] | T = 1\} \end{aligned}$$

In altre parole: attraverso il propensity score possiamo passare dalla condizione di non confondimento (*unconfoundedness*)  $[(Y1, Y0) \perp T | X]$  alla condizione  $[(Y1, Y0) \perp T | p(X)]$ .

Affinché l'analisi sia robusta e il *propensity score* possa essere utilizzato occorre verificare che la *balancing properties* (proprietà di bilanciamento) venga rispettata, cioè che le imprese con lo stesso *propensity score* abbiano le stesse medie delle caratteristiche delle  $X$  tra il gruppo dei trattati e dei non trattati, i.e.  $[T \perp X | p(X)]$ , cioè che date le  $X$  il trattamento sia casuale.

Nel presente lavoro è stata seguita l'impostazione di Becker e Ichino (2002), che utilizza un algoritmo caratterizzato dalle seguenti fasi:

- 1) si calcola il *propensity score* con un *Logit*,  $P[T = 1 | X] \rightarrow p(X)$
- 2) si divide la frequenza di  $p(X)$  in intervalli e all'interno di ogni intervallo si controlla se il  $p(X)$  per i trattati e i non trattati sia statisticamente non differente. In caso negativo si divide l'intervallo in questione a metà e si continua con il test
- 3) si verifica la *balancing property* all'interno di ogni intervallo
- 4) si implementa l'*ATT* dati i controlli sul propensity score.

In questo lavoro è stato utilizzato il criterio del *nearest neighbor matching* per abbinare le unità trattate e non trattate.

Pertanto una volta individuati i trattati e i non trattati si procede con il confronto facendo una media di tale effetto, come indicato dalla seguente equazione:

$$\alpha ATT = Y1_{t+s} - T0_{t+s}$$

dove  $Y1_{t+s}$  è la performance media delle imprese che hanno ricevuto un finanziamento europeo nell'anno  $t, s$  i periodi; mentre  $T0_{t+s}$  è la stessa performance osservata in quelle imprese simili che non hanno ottenuto il finanziamento.

In aggiunta allo stimatore *ATT*, si è proceduto a calcolare anche uno stimatore difference in difference (*DID*) attraverso il quale si è comparata la differenza tra le performance pre e post finanziamento in ambedue i gruppi. In altre parole:

$$\alpha DID = (Y1_{t+s} - Y1_{t-1}) - (Y0_{t+s} - Y0_{t-1})$$

dove le  $Y$  denotano le performance medie di ciascun gruppo relativamente all'anno prima e ad  $s$  anni dopo il finanziamento.

## 2.2 Il generalized propensity score e la dose-response function

Il *generalized propensity score* è stato proposto da Hirano e Imbens (2004); in tale metodo la tradizionale variabile binaria trattamento è sostituita da una funzione di trattamento continua. Più precisamente: il Gps è un metodo di analisi di impatto che confronta esclusivamente i soggetti trattati in base alle similarità riscontrate nelle variabili osservabili, determinanti l'intensità di trattamento. Il Gps consente, quindi, di identificare l'effetto di un trattamento senza ricorrere al gruppo di controllo, traendo vantaggio dalla continuità del trattamento, assumendo che sia l'intensità del trattamento a condizionare i risultati.

Formalmente, consideriamo un campione di  $n$  unità (nel nostro caso imprese), con  $t = 1, 2, \dots, N$ , a ciascuna delle quali è associato un potenziale *range* di livelli di *outcome*:

$$Y_i(t) \text{ per } t \in T$$

Nel caso in cui la variabile trattamento sia binaria, come nell'ipotesi del *propensity score*, si avrà che  $T = \{0, 1\}$

Nel caso in cui, invece, il trattamento assuma valori in un intervallo continuo si avrà che  $T \subset [t_0, t_1]$ .

L'applicazione del metodo del *generalized propensity score* è finalizzata alla stima dell'effetto medio del trattamento (nel nostro caso, dell'ammontare del finanziamento) ricevuto dalle  $n$  unità:

$$\mu(t) - \mu(t + \Delta t) = E[Y_i(t)] - E[Y_i(t + \Delta t)]$$

Sia  $r(t, x)$  la funzione di densità condizionata della variabile trattamento, dato un set di covariate:

$$r(t, x) = f_{T|X}(t|x)$$

allora, il *generalized propensity score* sarà:

$$R = r(T|X)$$

Così come nel caso del trattamento binario, devono essere verificate:

- 1) le *balancing properties*, per cui all'interno di strati con lo stesso valore di  $r(t, x)$  la probabilità che  $T = t$  non dipende dal valore delle  $X$ :

$$X \perp \mathbf{1}(T = t) | (t, x)$$

- 2) l'ipotesi di *unconfoundedness*, che in questo caso, date le covariate  $X$  pre-trattamento, assume una forma debole:

$$Y(t) \perp T | X, \forall t \in T$$

Per ogni  $t$  si avrà:

$$f_{-}(T) \{t|r(t, X), Y(t)\} = f_{-}(T) \{t|r(t, X)\}$$

Ciò implica che il Gps può essere utilizzato per eliminare le distorsioni associate alle differenze nelle variabili pre-trattamento.

La funzione di risposta, *dose-response function*, può essere ottenuta come:

$$\begin{aligned} \beta(t, r) &= E\{Y(t) | r(t, X) = r\} = E\{Y | T = t, R = r\} \\ \mu(t) &= E[\beta(t, r(t, X))] \end{aligned}$$

In pratica, l'algoritmo di applicazione del Gps prevede tre step:

- 1) in un primo step si stima lo score  $r(t, X)$
- 2) nel secondo step viene stimato il valore atteso condizionato della variabile risultato (*outcome*) in funzione del livello di trattamento  $T$  e del Gps  $R$ :  $E(Y|T = t, R = r)$
- 3) la *dose-response function*,  $\mu(t) = E[\beta\{t, r(t, X)\}]$ , viene stimata nel terzo step come media delle stime dei valori attesi condizionati,  $\beta\{t, r(t, X)\}$ , usando il Gps al livello di trattamento a cui si è interessati (media, mediana o altro).

### 3. Costruzione e descrizione della banca dati

Le informazioni a livello di impresa su cui si basa questo esercizio empirico derivano da un uso combinato ed originale di tre banche dati, appositamente messe insieme per queste analisi econometriche:

- l'Archivio delle imprese attive (Asia), dal 2007 al 2012, dove sono rilevate le imprese dei comparti Industria e Servizi attive in Italia (circa 4 milioni e mezzo)<sup>1</sup>;
- il nuovo dataset Istat (frutto dell'integrazione di Sci e Pmi con fonti amministrative) contenente i dati sui risultati economici delle imprese attive: il "Frame Sbs" dal 2010-2012;
- i dati di OpenCoesione, che riguardano circa 630 mila progetti monitorati, i cui finanziamenti ammontano ad oltre 62 miliardi di euro e i relativi pagamenti effettuati a 21,3 miliardi di euro<sup>2</sup>.

Attraverso il sito di OpenCoesione è stato possibile individuare le imprese (società di capitale) che al 2013 risultano coinvolte come soggetti attuatori di progetti finanziati da fondi europei nel precedente ciclo di programmazione 2000-2006: oltre diecimila. Tali progetti possono essere suddivisi (fra le altre cose) in base agli obiettivi che finalizzano il progetto, all'anno di inizio dell'attività e alla sua conclusione.

I dati raccolti dal sito di OpenCoesione sono poi stati "collegati" – utilizzando come *linkage* il codice fiscale univoco a ciascuna impresa – alle informazioni presenti in Asia (dal 2007-2012) a cui si sono infine aggiunti i dati economici provenienti dal Frame Sbs (2010-2012). Alla fine di questi procedimenti è stato possibile

<sup>1</sup> L'archivio Asia per gli anni dal 2007 al 2009 è stato utilizzato esclusivamente per "ripulire" il data set dalle imprese che avevano ottenuto dei finanziamenti negli anni precedenti al 2011.

<sup>2</sup> Le azioni finanziate nell'ambito delle politiche di coesione sono relative a settori molto diversificati e possono avere dimensioni finanziarie, estensioni territoriali e contenuti tematici molto diversi tra loro. Dei finanziamenti attualmente monitorati circa il 60% è utilizzato per infrastrutture, il 26% per l'acquisto di beni e servizi, l'11% per incentivi alle imprese; la rimanente quota è ripartita fra contributi a persone e altre attività. I 13 temi sintetici nei quali vengono classificati i progetti di OpenCoesione sono: 1) ricerca e innovazione; 2) competitività per le imprese; 3) agenda digitale; 4) energia ed efficienza energetica; 5) ambiente e prevenzione dei rischi; 6) rinnovamento urbano e rurale; 7) attrazione culturale, naturale e turistica; 8) trasporti e infrastrutture a rete; 9) occupazione e mobilità dei lavoratori; 10) servizi di cura per l'infanzia ed per gli anziani; 11) inclusione sociale; 12) istruzione e formazione; 13) rafforzamento delle capacità della PA. I dati sono aggiornati al 28 febbraio 2013 e si riferiscono ai progetti inclusi in programmi cofinanziati con fondi strutturali europei programmati per il ciclo 2007-2013.

sapere quali sono le imprese attive nel corso ciclo di programmazione 2007-2013, che hanno ricevuto un finanziamento per un progetto sostenuto da fondi europei, quando lo hanno ottenuto, per quali ambiti tematici, dove esse sono ubicate, a quali settori di attività economica appartengono e quali sono le loro caratteristiche economiche.

Le informazioni sulla struttura delle imprese (età, settore, localizzazione, dimensione) e sulla loro situazione economica (produttività del lavoro, costo del lavoro per addetto, valore aggiunto) ci permettono di creare un gruppo di controllo composto da imprese che non hanno ricevuto un finanziamento (non trattate) più simili nelle caratteristiche osservabili a quelle trattate. Una volta selezionato il gruppo di controllo, l'effetto del trattamento risulterà dalla differenza fra le medie della variabile risultato nel gruppo dei trattati e nel gruppo dei non trattati abbinati.

Il primo passo dunque è quello di stimare – utilizzando tutte le unità trattate e non trattate disponibili – un modello probabilistico che metta in relazione il trattamento T (che qui diventa la nostra variabile dipendente dicotomica) con le variabili osservabili che si ha motivo di ritenere influenzino la probabilità che le imprese siano trattate. Data la natura del trattamento (l'aver ricevuto un finanziamento europeo) si è scelto di utilizzare come variabili di controllo quelle generalmente utilizzate in letteratura: l'età, il settore di attività economica, la produttività, il costo del lavoro per dipendente, la dimensione in termini di addetti, l'ubicazione dell'impresa. In questo esercizio (preliminare) sono state prese in considerazione come “trattate” le sole imprese che hanno iniziato e concluso un progetto finanziato da fondi europei nel 2011: questa scelta è stata obbligata in quanto, al momento, si dispone di una base informativa completa sulla struttura e la performance delle imprese attive (Frame Sbs) solo per gli anni dal 2010 al 2012.

Per rendere omogeneo il data set si è proceduto prima ad eliminare tutte le imprese afferenti a quei settori di classificazione delle attività economiche (Ateco) non presenti fra le imprese trattate e poi, al fine di tener conto dell'eterogeneità tecnologica presente, a suddividerle in macro-settori omogenei per intensità tecnologica. Infine, date le differenti tipologie di fonti di finanziamento in base alla localizzazione del progetto, si è proceduto a suddividere l'analisi in due parti: da una i progetti attuati con finanziamenti europei destinati alle regioni in obiettivo “Convergenza” (Mezzogiorno, ed in particolare la Puglia<sup>3</sup>) e dall'altra quelli destinati alle regioni in obiettivo “Competitività regionale ed occupazione” (Centro-Nord).

Come è possibile osservare dalla tavola 1, le imprese che nel 2011 hanno ricevuto un finanziamento sono molto differenti da quelle che non lo hanno ricevuto (non trattate): sono di gran lunga più grandi sia in termini di fatturato che di addetti e sono più produttive. Inoltre evidenziano, tra il 2010 e il 2012, una dinamica completamente opposta a quella delle non trattate per quanto concerne gli addetti ed il valore aggiunto. È importante osservare che queste differenze tra le imprese trattate e non trattate sono indipendenti dalla localizzazione delle stesse.

---

<sup>3</sup> Si è deciso di focalizzare l'attenzione solo su questa regione a causa della presenza quasi esclusiva nel data set di Open Coesione di imprese attuatrici di progetti europei appartenenti alla regione Puglia nel 2011.

**Tavola 1 – Alcuni risultati descrittivi sulle imprese trattate e non trattate ricavati dall'integrazione delle banche dati**

VARIABILI	Trattamento	Valori	
		Centro-Nord	Mezzogiorno
Osservazioni	Non trattate	1.249.712	305.478
	Trattate	217	270
Fatturato medio (euro)	Non trattate	937.158,99	417.806,08
	Trattate	24.636.567,00	1.812.581,80
Età media in anni fino al 2011	Non trattate	14,53	13,39
	Trattate	18,47	12,19
logaritmo Fatturato per addetto	Non trattate	10,84	10,62
	Trattate	11,67	11,23
Numero di addetti medio	Non trattate	5,01	3,72
	Trattate	160,71	15,65
Valore aggiunto medio (euro) variazione assoluta 2012-2010	Non trattate	-5.056,98	-6.623,50
	Trattate	1.217.329,00	151.430,80
Numero addetti medio variazione assoluta 2012-2010	Non trattate	-0,15	-0,22
	Trattate	3,07	3,47

#### 4. I principali risultati (preliminari) ottenuti

##### 4.1 L'applicazione del propensity score matching

La stima del modello Logit, finalizzata alla determinazione del *propensity score*<sup>4</sup>, è stata effettuata tenendo separate le imprese della Puglia da quelle del Centro-Nord. L'obiettivo è di individuare la probabilità per le imprese di ottenere un determinato finanziamento, date le variabili osservabili precedentemente al trattamento: imprese che abbiano probabilità simili di ottenere un finanziamento (cioè che abbiano *propensity score* simili) sono ritenute simili ai fini dell'abbinamento (tra trattate e non trattate) per il calcolo degli effetti sulle performance delle imprese.

Le variabili esplicative utilizzate sono quelle standard in letteratura: il logaritmo degli addetti, l'età delle imprese, il logaritmo del costo del lavoro per addetto, il logaritmo del fatturato per addetto, oltre a dummy settoriali in base all'intensità tecnologica del settore di appartenenza. Tutte le variabili utilizzate si riferiscono al 2010, cioè sono ritardate di un anno rispetto all'anno in cui si ottiene il finanziamento (il 2011).

Emerge chiaramente dalla tavola 2, come vi sia un impatto positivo e molto significativo della variabile relativa alla dimensione dell'impresa (numero di addetti) sulla probabilità di ottenere un finanziamento europeo, di conseguenza più grandi sono le imprese maggiori sono le probabilità di ottenere un finanziamento. Anche il costo del lavoro per dipendente e la produttività del lavoro risultano essere significativi e positivi ad evidenziare come con skill maggiori all'interno dell'impresa vi siano maggiori probabilità di ottenere un finanziamento (assunto che i lavoratori più pro-

<sup>4</sup> Le stime basate sul *propensity score matching* sono state ottenute con il software descritto in Becker e Ichino (2002), utilizzate nell'ambito del pacchetto di analisi statistica Stata.

duttivi siano quelli più pagati...). Solo l'età risulta non essere una variabile esplicativa statisticamente significativa per le imprese pugliesi. Mentre per quelle del Centro-Nord, il coefficiente dell'età dell'impresa risulta essere statisticamente significativo e negativo, ad indicare come siano le start up o le imprese più giovani ad essere "premiare" dai finanziamenti europei. Così come sembrerebbero essere le imprese appartenenti a settori con maggiore intensità tecnologica ad essere più favorite.

**Tavola 2 – La stima del propensity score**

VARIABILI DI CONTROLLO	Regione Puglia		Centro-Nord	
	Coefficiente	p-value	Coefficiente	p-value
Età	-0,012	0,595	-0,026	0,001
Età <sup>2</sup>	-0,001	0,265	0,000	0,002
ln Fatturato per addetto	0,361	0,000	0,247	0,001
ln costo del lavoro per addetto	0,113	0,000	0,140	0,000
ln Numero di addetti medio	0,790	0,000	0,838	0,000
TUTTE SIGNIFICATIVE E CON COEFFICIENTI POSITIVI				
6 dummy livello tecnologia				
costante	-11,749	0,000	-13,667	0,000
Numero di osservazioni	102.739		1.215.151	

A questo punto è possibile usare il campione di controllo ottenuto dal *propensity score matching* per valutare gli effetti in termini di *performance* (occupazione, valore aggiunto e fatturato) delle imprese che hanno ottenuto un finanziamento europeo. Questo può essere ottenuto semplicemente facendo la differenza tra le imprese trattate e quelle non trattate del gruppo di controllo.

**Tavola 3 – La misura degli effetti del finanziamento alle imprese**

VARIABILI	Differenza trattate non trattate	
	Regione Puglia	Centro-Nord
Numero addetti medio		
variazione assoluta 2012-2010	3,593 (a)	9,057
Valore aggiunto medio (euro)		635
variazione assoluta 2012-2010	166.000 (a)	
Tasso di crescita fatturato per addetto	0,02	0,002
Tasso di crescita dell'occupazione	0,238 (a)	0,057

(a) Variabile statisticamente significativa allo 0,01.

Nella Tavola 3 vengono riportati i risultati ottenuti che esprimono, quindi, con buona approssimazione, l'effetto causale dell'aver ottenuto un finanziamento. I risultati sembrano suggerire che, una volta individuato un controfattuale adeguato, le imprese che ottengono un finanziamento europeo registrano performance significativamente superiori rispetto a quelle presenti nel gruppo di controllo. Le differenze

appaiono statisticamente significative solo per le imprese pugliesi, mentre quelle del Centro-Nord non risultano essere mai significative.

#### 4.2 L'applicazione del *generalized propensity score* e la *dose-response function*

L'analisi condotta finora può essere ulteriormente sviluppata considerando che verosimilmente le *performance* delle imprese non sono indifferenti all'intensità del finanziamento ricevuto: un conto è che un'impresa riceva finanziamenti di poche migliaia di euro ed un conto è che ottenga finanziamenti di milioni di euro, certamente gli effetti sulle *performance* possono essere differenti. Questa ulteriore analisi può essere condotta tramite la tecnica del *generalized propensity score* (Gps) descritta nel paragrafo 1.2.2, che prende in considerazione le sole imprese trattate. Data l'asimmetria della variabile trattamento (l'ammontare del finanziamento ricevuto dalle imprese), si è scelto, coerentemente a come indicato anche da Hirano e Imbens (2004), di applicare una trasformazione logaritmica. Le variabili esplicative considerate sono le stesse di quelle utilizzate per l'analisi del *propensity score*: il logaritmo degli addetti, l'età delle imprese, il fatturato per addetto, oltre a dummy settoriali in base all'intensità tecnologica del settore Ateco di appartenenza e ad una dummy "Mezzogiorno" che controlla per la ripartizione in cui è collocata l'impresa. Pure in questo caso tutte le covariate si riferiscono all'annualità pre-trattamento per cui i dati sono disponibili (2010). Sebbene tali variabili siano state scelte sulla base della letteratura di *policy evaluation*, va sottolineato che la loro funzione è strumentale al raggiungimento di un bilanciamento sufficiente nell' algoritmo che stima il Gps. In altri termini: l'obiettivo è quello di generare dei gruppi che comprendano osservazioni comparabili in termini di caratteristiche pre-trattamento<sup>5</sup>. Seguendo la letteratura, sono state considerate alternativamente come variabili di outcome la variazione assoluta del numero di addetti (differenza fra il numero di addetti al 2012 e quello al 2010), la variazione percentuale degli addetti, le variazioni percentuali di valore aggiunto e produttività del lavoro.

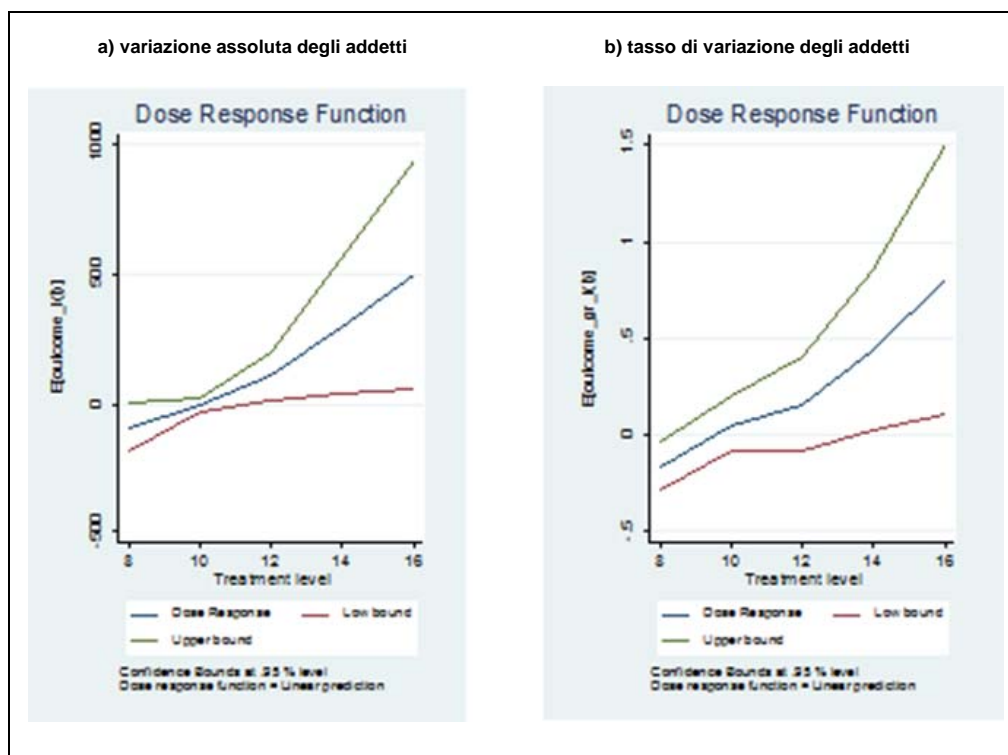
L'analisi sull'intero set di imprese che hanno ricevuto un finanziamento non ha prodotto risultati statisticamente significativi, probabilmente a causa dell'eterogeneità dei programmi a cui si legano variabili di outcome differenti. Si è, quindi, provato a scindere il campione in macro gruppi in base alla finalità dei programmi finanziati. Partendo dalla classificazione dei programmi dettata dal tema sintetico attribuito in OpenCoesione e tenendo conto della numerosità dei temi stessi, si è arrivati a costruire due blocchi principali. Dal campione iniziale sono stati eliminati i temi Servizi di cura infanzia e anziani, Inclusione sociale, Istruzione, Attrazione culturale, naturale e turistica, Rafforzamento capacità della PA, Agenda digitale, sia perché scarsamente popolati (da 2 a 11 osservazioni per singolo tema), sia perché troppo eterogenei e dalle finalità poco compatibili con i tradizionali outcome utilizzati nella letteratura sulla *counterfactual policy evaluation*. Inoltre, sono state prese in considerazione le imprese che hanno partecipato ad un solo programma di investimento: ciò sia per la varietà degli obiettivi dei programmi stessi, che possono influire in modo differente sui vari risultati attesi, sia per l'esigenza di rispettare il vincolo temporale imposto ai programmi stessi: si ricordi

<sup>5</sup> Per questa ragione la discussione dei risultati in questo paragrafo sarà limitata ai risultati della *dose-response function*.



che, come nell'analisi precedente, i programmi di investimento presi in considerazione devono iniziare e terminare nel 2011 al fine di poter utilizzare la banca dati Frame-Sbs per l'estrazione delle variabili economiche d'impresa pre e post-trattamento (2010 e 2012). Dei due gruppi residui, il primo racchiude le imprese e i relativi finanziamenti a valere sui temi di Occupazione e mobilità dei lavoratori (164 unità) e Competitività delle imprese (50 unità), ai quali si può verosimilmente attribuire un risultato atteso prevalente in termini di occupazione. Il secondo gruppo comprende, invece, le imprese che hanno ottenuto finanziamenti in materia di Ricerca e innovazione (167 unità), rispetto ai quali le variabili di outcome sono verosimilmente strettamente connesse ad un incremento del valore aggiunto o della produttività del lavoro.

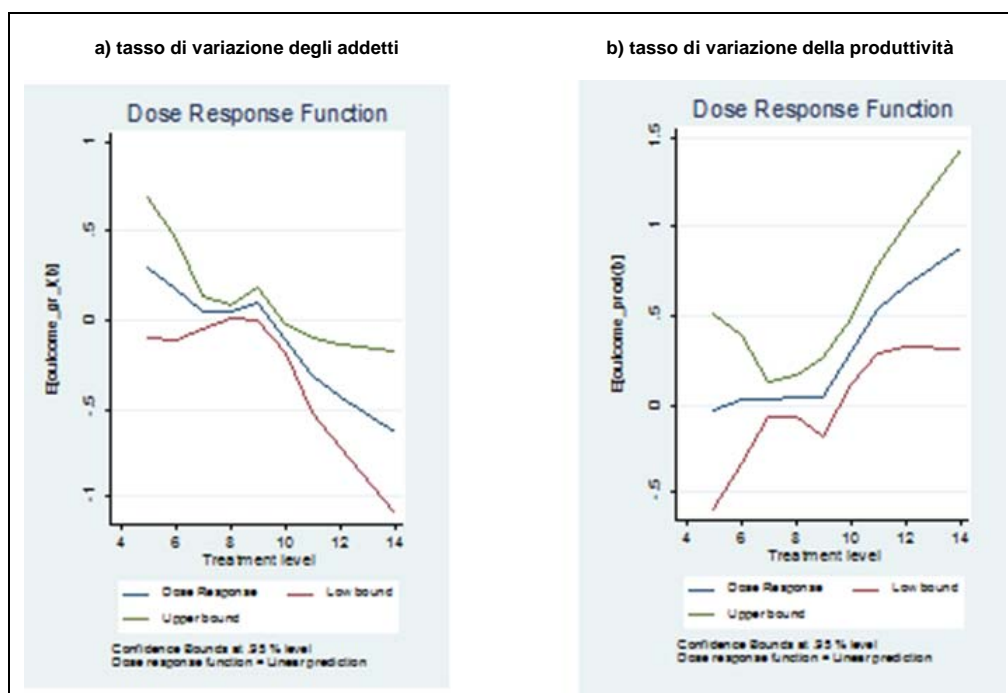
**Figura 1 – Occupazione e mobilità dei lavoratori e Competitività delle imprese: *dose response function* per variabili risultato legate agli addetti**



I risultati ottenuti (si riportano solo le evidenze statisticamente significative) vengono presentati in termini di *dose-response function*, ossia l'effetto medio associato alle diverse intensità di trattamento per i diversi *outcome* analizzati e per i due gruppi di osservazioni (Occupazione-Competitività e Ricerca e innovazione). In ciascuna figura, la linea continua al centro (in blu) è la funzione di risposta stimata per le varie "dosi" del trattamento ricevuto (ammontare del finanziamento); le linee al di sopra e al di sotto della funzione stimata rappresentano gli intervalli di confidenza, stimati tramite bootstrapping (*low e upper bound*).

La figura 1 riporta i risultati per i temi Occupazione mobilità dei lavoratori e Competitività delle imprese. Le variabili di outcome per cui le stime sono risultate statisticamente significative sono le variazioni degli addetti, sia in termini assoluti, sia in termini percentuali. In entrambi i casi la funzione di risposta stimata ha un andamento positivo: ciò indica che la variazione degli addetti è positiva e crescente all'aumentare del finanziamento ricevuto dalle imprese. Tale effetto, tuttavia, sembra essere significativo per i valori più elevati del finanziamento; solo nel caso del tasso di crescita degli addetti (Figura 1.a) si evidenzia una qualche risposta significativa anche per i valori più bassi.

**Figura 2 – Ricerca e innovazione: *dose response function* per variabili risultato legate agli addetti e alla produttività del lavoro**



Per quanto riguarda le imprese del gruppo Ricerca e innovazione, la funzione di risposta ha prodotto risultati significativi in relazione alla “dose” di finanziamento per addetto. Dalle figure 2.a e 2.b si evince una risposta negativa del tasso di crescita degli addetti rispetto al livello di trattamento ricevuto e, quasi specularmente, una risposta positiva in termini di produttività del lavoro, in entrambi i casi significative da una certa soglia in poi del finanziamento per addetto. Tale risultato non sorprende, dal momento che i progetti di investimento in Ricerca e innovazione sono prevalentemente finalizzati al miglioramento dell’efficienza e dei risultati economici delle imprese.

## 5. Considerazioni conclusive

Il presente lavoro si propone di misurare gli effetti dei fondi strutturali sulle performance delle imprese italiane. Le informazioni sulle imprese utilizzate per questo esercizio di valutazione quantitativa delle politiche pubbliche sono il risultato dell'unione di tre database: OpenCoesione, il Frame Sbs e l'Archivio delle imprese attive (Asia). La costruzione del database e l'idea di utilizzarlo per valutare gli effetti degli incentivi alle imprese, a parere di chi scrive, costituisce un contributo originale nella letteratura sull'argomento: il database ha un potere informativo enorme in quanto fornisce informazioni sulla struttura e sulla *performance* delle imprese che hanno ottenuto un finanziamento europeo.

La metodologia utilizzata è quella del *propensity score matching*, per la quale è stato costruito un gruppo di controllo costituito dalle imprese che non hanno ricevuto un finanziamento europeo, ma che hanno delle caratteristiche molto simili a quelle che lo hanno ricevuto: questo è stato possibile grazie alla grossa mole di informazioni presenti nel database costruito ad *hoc*. I risultati mostrano un miglioramento della *performance* delle imprese, in particolare quelle del Mezzogiorno, che hanno ricevuto un finanziamento. Si è poi provato ad applicare la tecnica del *generalized propensity score* per tener conto dell'intensità del finanziamento ricevuto, considerando che l'effetto sulle *performance* delle imprese non è indifferente all'ammontare del finanziamento; in questo caso alcune evidenze mostrano come per le imprese che hanno ottenuto un finanziamento per investimenti nell'occupazione o nella competitività vi sia un andamento crescente della variazione degli addetti in relazione al finanziamento ricevuto (in pratica aumentando il finanziamento aumenta la performance dell'impresa, ma solo da un certo punto in poi), mentre finanziamenti in tema di Ricerca e innovazione sembrano avere un effetto positivo e crescente sulla produttività del lavoro.

È importante segnalare che i risultati emersi dall'analisi vanno interpretati con cautela, sottostando dei limiti di cui gli autori stessi sono ampiamente consapevoli, ma che in futuro potrebbero venir meno. Un primo limite di questa analisi è costituito dalla brevità delle serie storiche utilizzate, legata al fatto che le informazioni del Frame Sbs sono disponibili solo per tre anni (2010-2012), con la conseguenza che si sono potuti analizzare solo i progetti che iniziano e si concludono nel 2011, comportando una grossa perdita di informazione dal momento che molti progetti sono pluriennali (rischio di *selection bias*). Ovviamente, sarebbe importante disporre di più dati precedenti al finanziamento in modo da poter applicare il matching in maniera robusta ed individuare in maniera più attendibile le imprese non trattate simili a quelle trattate; inoltre, una maggiore disponibilità di dati temporali successivi al finanziamento consentirebbe di valutare in maniera più appropriata le policy di coesione.

Altro limite è costituito dal fatto che l'analisi è stata condotta su un insieme di progetti di finanziamento molto diversi tra loro, per finalità e tipologia di interventi. I due limiti appena descritti sono collegati tra loro, dal momento che essendo costretti a selezionare i soli progetti che iniziano e si concludono in un solo anno a causa della brevità delle serie storiche, non è possibile andare a selezionare progetti che siano simili, altrimenti il campione considerato sarebbe troppo esiguo.

Tuttavia l'obiettivo principale del lavoro, e la sua originalità, non è quello di fornire risultati affidabili e definitivi, ma di mettere in rilievo le potenzialità e le prospettive dell'uso combinato delle tre diverse banche dati (e più in generale di legare le informazioni sui microdati delle banche dati Istat con le informazioni provenienti da altre banche dati) per ottenere risultati che permettano di misurare gli effetti delle politiche pubbliche in maniera accurata ed affidabile. Questo renderebbe possibile in futuro pensare e programmare una puntuale analisi valutativa, sia ex ante che ex post delle politiche pubbliche, con evidenti e diffusi benefici per la collettività, impedendo sprechi di risorse pubbliche e favorendone un loro più corretto utilizzo.

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Becker S. O. and Ichino A. 2002. *Estimation of average treatment effects based on propensity scores*. Stata Journal 2: pp. 258-377.
- Guardabascio B. e Ventura M. 2014. *Estimating the dose-response function through a generalized linear model approach*. The Stata Journal, Volume 14 Number 1: pp. 141-158.
- Hirano K. and Imbens G. W. 2004. *The propensity score with continuous treatments*. In Applied Bayesian Modelling and Casual Inference from Incomplete-Data Perspectives, ed. A. Gelman and Meng X.-L., Chichester, UK: Wiley, pp. 73-84
- Martini A. e Sisti M. 2009. *Valutare il successo delle politiche pubbliche*. Bologna: il Mulino.
- Rosenbaum, P. R. e Rubin D. B. 1983. *The central role of the propensity score in observational studies for causal effects*. Biometrika n. 70: pp. 41-55.

# GIS E STATISTICHE PER LE POLITICHE DI SVILUPPO: PROSPETTIVE ED OPPORTUNITÀ DI ANALISI

*Raffaella Chiocchini\**

## **Sommario**

*Le statistiche spaziali sono sempre più usate per monitorare fenomeni e cambiamenti legati al territorio. Il Gis (Geographic information system) risulta essere uno strumento informatico molto utile nella pianificazione territoriale e nella gestione di dati cartografici di diversa natura. Anche le politiche di sviluppo, per le quali dati e indicatori permettono di valutare i cambiamenti coniugati in spazio e tempo, sempre di più si avvalgono di strumenti informatici che permettono, attraverso sovrapposizioni di diverse informazioni legate al territorio, l'elaborazione di informazioni specifiche. Il Gis risulta essere un prezioso strumento di ausilio per queste finalità grazie alla grande varietà dei tool di possibile utilizzo e alla quantità di dati che possono essere elaborati. Molti dati, soprattutto relativi ai settori ambiente e territorio, riescono ad essere prodotti ed elaborati con diversi tool Gis. Tale strumento è stato utilizzato in diverse occasioni sia in una fase preliminare di studio che nella fase attuativa del ciclo di programmazione delle politiche comunitarie come nel progetto Aree Interne e in fase di definizione di dati e indicatori nei progetti di informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo a supporto dei tre cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 ed 2014-2020.*

**Parole chiave:** Gis, politiche, sviluppo, territorio, ambiente.

## **1. Introduzione**

Gli strumenti Gis, grazie alla loro versatilità e capacità di elaborazione, rappresentano un valido strumento di produzione ed elaborazione di dati soprattutto in campi relativi a tematiche ambientali e territoriali, ma non solo. I dati cartografici georiferiti ad oggi disponibili sono di diversa natura e classificati in vettoriali e *raster*. I dati vettoriali possono riprodurre diversi fenomeni territoriali in generale classificabili e rappresentabili attraverso aree, punti o linee. Tra i dati *raster* sono molto utilizzate le immagini provenienti da foto aeree, le immagini da satellite o dati più complessi quali i Dem (*Digital Elevation Model*), che rappresentano un modello digitale delle elevazioni del terreno. Nella statistica ufficiale spesso vi è una mancanza di dati ad esempio per ciò che riguarda misurazione di aree di diverso tipo (forestale, agricole e catastali, Aree Protette etc.) o lunghezza dei fiumi o della rete stradale o dati relativi alla copertura e uso del suolo o ancora relativi alle pendenze, ai differenziali di quota o alle altimetrie. Il Gis è uno strumento di analisi del territorio estre-

---

\* Istat. I contenuti del lavoro non impegnano in alcun modo gli enti di appartenenza.

mamente flessibile che permette, attraverso la sovrapposizione di dati vettoriali e *raster*, con suoi *tool* di analisi, di fare elaborazioni e di produrre dati che possono essere di ausilio nel calcolo di diversi tipi di indicatori.

Un elemento molto importante è che le elaborazioni Gis possono essere fatte a partire da diversi livelli di disaggregazione territoriale che partendo dal livello minimo delle sezioni di censimento passano agli altri livelli dei limiti amministrativi ufficiali (comuni, province e regioni). Un importante elemento è inoltre che tali elaborazioni permettono anche di ottenere dati con livelli di partizioni territoriali non convenzionali. Questo risulta essere molto utile soprattutto se si devono avere dei dati che, sebbene non rispettino i confini amministrativi, hanno però un loro significato specifico. Ad esempio questo si ha nel caso delle Aree Protette o delle Aree Rurali ma anche in molti altri casi specifici. Nelle politiche di sviluppo è sempre più richiesto il dato con un livello territoriale piuttosto fine per permettere ai decisori pubblici di non tralasciare la rilevanza di un fenomeno anche a livello locale e non solo a livelli superiori (province e regioni). La stessa cosa avviene anche per la definizione di nuove partizioni territoriali che tengano conto di elementi specifici che accomunano territori diversi, al fine di generare delle zonazioni che ne evidenzino l'importanza e la specificità.

## 2. Obiettivi tematici Partnership Agreement e Gis

Nei vecchi cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 è già stato utilizzato il Gis quale strumento a supporto di attività e per la produzione di alcuni dati statistici soprattutto in tematiche legate all'ambiente e al territorio.

Nell'Attuale Accordo di Partenariato 2014-2020 ci sono alcuni obiettivi tematici che hanno come indicatori di risultato alcuni prodotti attraverso l'ausilio di strumenti Gis nello specifico:

Ra 5.1 - Riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera

- Popolazione esposta a rischio frane. Fonte: Ispra;
- Popolazione esposta a rischio alluvione. Fonte: Ispra;
- Dinamica dei litorali (erosione, avanzamento, stabilità). Fonte: Ispra.

Ra 6.5.A - Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità terrestre, anche legata al paesaggio rurale e mantenendo e ripristinando i servizi ecosistemici

- Percentuale di superficie degli habitat con un migliore stato di conservazione. Fonte: Ispra;
- Indice di conservazione del paesaggio; Fonte: Istat;
- Superficie delle Aree agricole ad Alto Valore Naturale. Fonte: Inea.

Ra 7.4 - Rafforzamento delle connessioni dei nodi secondari e terziari alla rete Ten-t

- Indice di accessibilità verso i nodi urbani e logistici. Fonte: Istat.

Gran parte di questi indicatori hanno al loro numeratore o denominatore dati prodotti con elaborazioni GIS in alcuni casi è stato necessario impostare dei progetti specifici e piuttosto laboriosi per poter raggiungere il risultato atteso.

### 3. Alcuni esempi di dati elaborati

Si ritiene opportuno riportare alcuni esempi di dati elaborati con metodologie Gis, si tratta principalmente di dati a supporto dei progetti di informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo e di dati a supporto della Strategia Aree Interne.

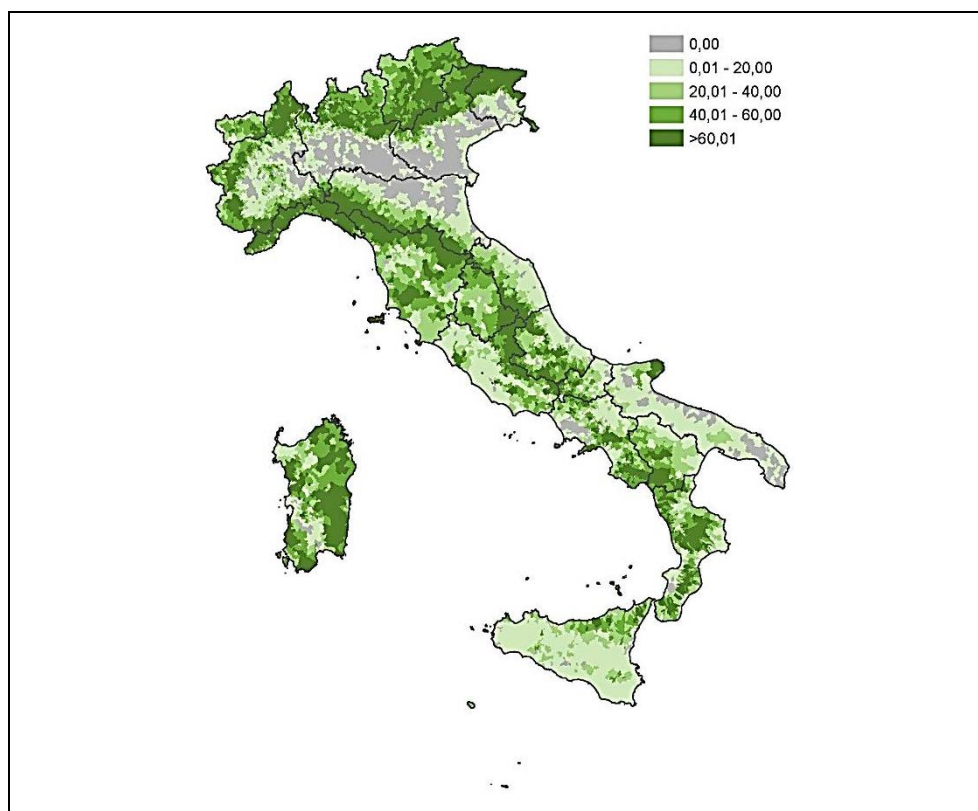
Alcuni dei dati elaborati sono:

- Superfici Aree interessate da diversi regimi di protezione quali Aree Protette, Siti di interesse comunitario (Sic) e Zone a protezione speciale (Zps). Fonte: elaborazioni Istat su dati Ministero dell' Ambiente;
- Indice di rugosità del terreno (indice geomorfologico) Istat;
- Calcolo di superfici e stima di popolazione a Rischio Idrogeologico (Frane ed Aree esondabili). Fonte: Ispra;
- Matrici di distanze in termine di tempi di percorrenza (*drivetime*) e in Km per implementare indici di accessibilità al territorio. Fonte: Istat;
- Calcolo Indice di naturalità del mosaico territoriale. Fonte: Istat.

#### 3.1 Dati a supporto della Strategia Aree Interne

Sono stati elaborati alcuni dati utilizzati sia in fase di definizione della zonizzazione delle Aree Interne che in fase di analisi dei dati a supporto della strategia.

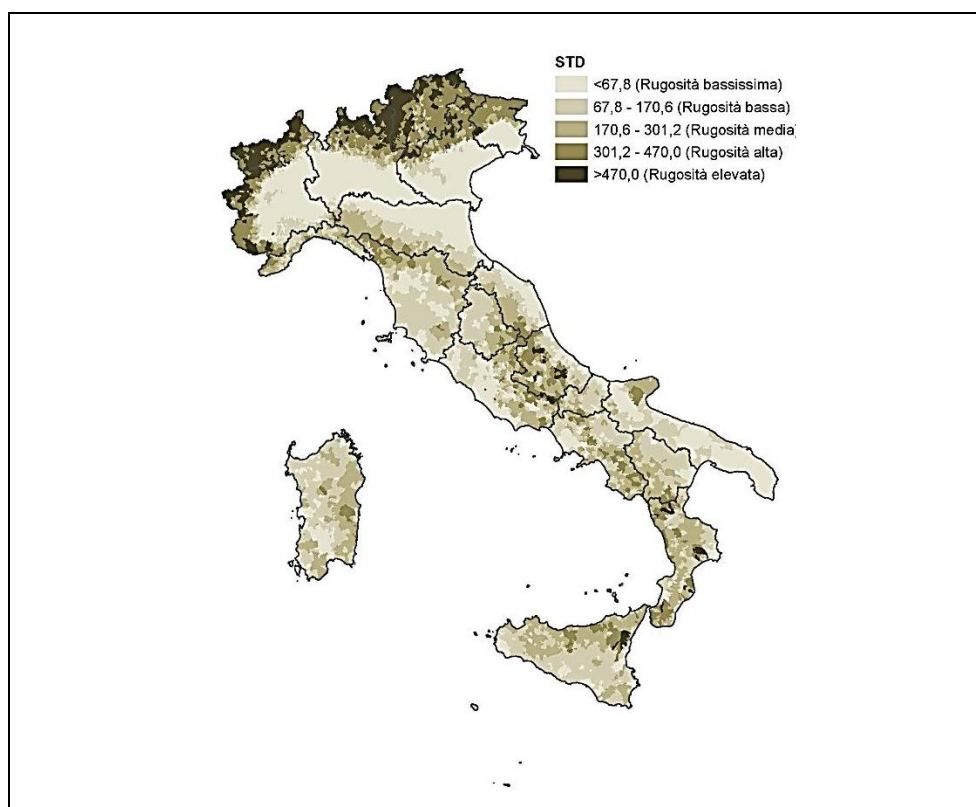
**Figura 1 – Superficie forestale calcolata sul Clc 2006**



In fase di definizione sono state rielaborate le matrici delle distanze di tutti comuni al 2011 in termini di tempi di percorrenza “drivetime” utilizzate per stimare le distanze dai poli comunali e intercomunali e per classificare i comuni come cintura, periferici e ultra-periferici. A supporto della strategia ed insieme ad altri dati e indicatori statistici nelle aree relative al territorio e all’ambiente sono stati calcolati:

- Un indice di rugosità del territorio attraverso un modulo che restituisce statistiche zonali utilizzando un *Digital Elevation Model* a 75mt di risoluzione;
- la superficie di Aree Protette Terrestri per comune;
- la superficie boscata sul *Corine Land Cover* 2006 per comune, successivamente sostituita con stime fatte da Inea.

**Figura 2 – Indice di Rugosità**



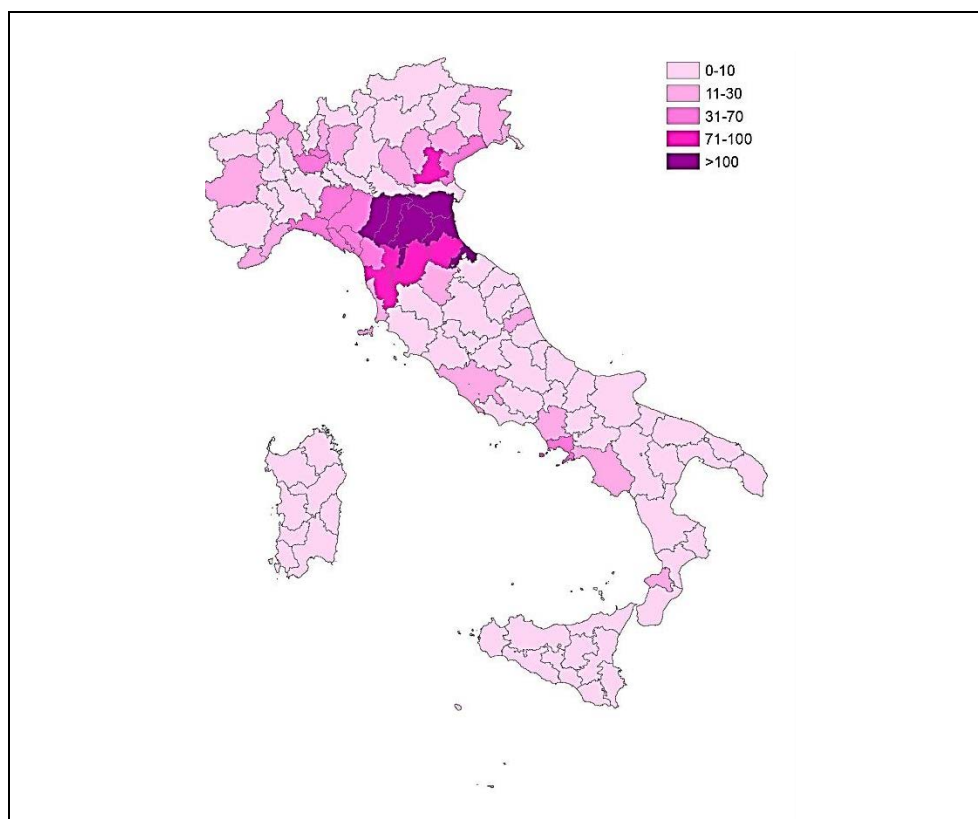
### 3.2 Dati a supporto dell’Accordo di Partenariato 2014-2020

A supporto dell’attuale Accordo di Partenariato 2014- 2020, come visto precedentemente, sono molti i dati elaborati attraverso metodologie Gis tra questi, a titolo di esempio, vengono mostrati i metodi e i risultati cartografici ottenuti per due indicatori specifici:

- Popolazione esposta a Rischio alluvioni;
- Indice di conservazione del Paesaggio.



**Figura 3 – Densità di Popolazione esposta ad alluvioni 2014 - Scenario pericolosità media P2 (n. ab./kmq)**



La popolazione esposta a Rischio alluvioni è stata calcolata utilizzando come base dati le sezioni di censimento Istat 2011 e le Aree a Pericolosità media P2. Dove P2 risulta essere uno scenario intermedio di pericolosità e dove viene fissato in 200 anni il tempo di ritorno ( $T_r$ ) della piena di riferimento, utilizzata per il dimensionamento delle opere idrauliche di controllo delle inondazioni (argini o altre opere di contenimento). I dati sono stati calcolati a livello comunale, provinciale e regionale. Per popolazione esposta a Rischio alluvioni si intende la popolazione residente esposta al rischio di danni alla persona (morti, dispersi, feriti, evacuati). Il numero di persone esposte è stato calcolato moltiplicando la percentuale di area a criticità idraulica, all'interno di ciascuna sezione di censimento, per la popolazione residente nella suddetta sezione e quindi aggregato su base comunale, provinciale e regionale.

Per l'elaborazione dell'Indice di naturalità del mosaico territoriale è stata utilizzata la copertura vettoriale del suolo del progetto Europeo *Corine Land Cover*, che rappresenta l'unica banca dati dotata di sufficiente completezza tematica a livello nazionale. I dati sono stati elaborati sia sul *Corine Land Cover* 2006 che 2012. Per la valutazione dello stato di naturalità, le diverse tipologie della carta di copertura del suolo (*Corine Land Cover* 2006 e 2012) sono state accorpate in 6

classi di qualità secondo una scala che va da sistemi a forte carattere antropico a quelli con più alto grado di qualità ambientale.

Sono state ricondotte le classi al terzo livello del Clc in 6 classi di naturalità secondo lo schema (1). Su queste è stata calcolata la frequenza percentuale cumulata totale e sono stati calcolati l'A e l'Amax.

**Tavola 1 – Schema 1**

classe 0	molto bassa
classe 1	bassa
classe 2	medio bassa
classe 3	medio alta
classe 4	alta
classe 5	molto alta

La metodologia utilizzata è quella della frequenza percentuale cumulata applicando la seguente formula:

$$I_{lc} = 1 - (A/A_{max})$$

dove  $A = Frc - 100$ ,  $Frc$  = Frequenza percentuale cumulata sulle aree delle classi di naturalità provenienti dal Corine Land Cover,  $A_{max} = 100(n-1)$  ed  $n$  = numero di classi di naturalità.

L'indicatore è stato calcolato sulle aree dei soli Parchi Nazionali per confrontarlo con dati provenienti da elaborazioni fatte nell'ambito della Strategia Nazionale per la Biodiversità. Con la metodologia consolidata, al netto di differenze minime, è stato calcolato su tutte le aree delle EUAP2010, dei Sic e Zps, ed infine i dati sono stati riaggregati a livello comunale. Si è inoltre calcolato l'indice anche sull'intera superficie di tutti comuni Italiani al 2011 e riaggregato a livello provinciale e regionale.

I dati di input utilizzati per il calcolo dell'indice di conservazione del paesaggio (ILC), in formato shape poligonale:

- Corine Land Cover 2006 e 2012;
- Limiti Comuni 2013;
- Limiti Province 110;
- Limiti Regioni 21;
- Aree Protette (EUAP2010);
- Sic e Zps 2013.

I tool Gis utilizzati sono dei tool di geoprocessing dei dati raster e vettoriali, a tali dati è stato applicato il metodo statistico, illustrato precedentemente, della frequenza percentuale cumulata sulle Aree ricadenti nelle diverse classi di naturalità.

Figura 4 – Indice di naturalità del mosaico territoriale Clc 2012 (Comuni)

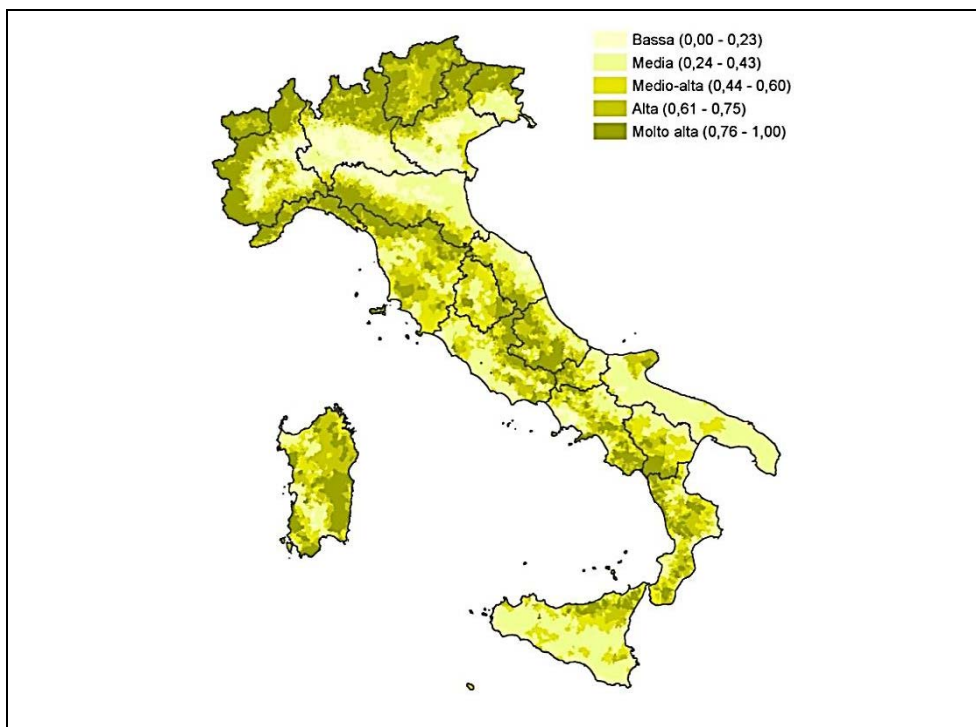
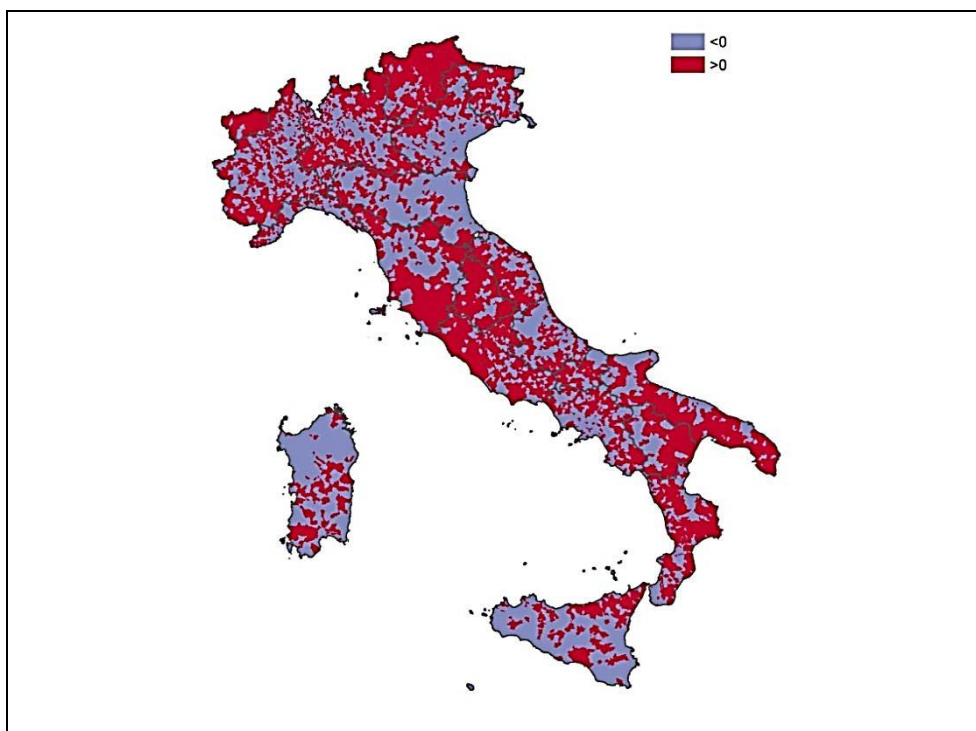


Figura 5 – Differenza dell'Indice di naturalità del mosaico territoriale Clc 2006-2012 (Comuni)



#### 4. Indici di Accessibilità – matrici di distanze

Le matrici delle distanze, in termini di tempi di percorrenza e in Km, sono state calcolate attraverso elaborazioni Gis con il modulo Network Analyst del software ArcGis. Per il calcolo è stato utilizzato il grafo stradale commerciale Multinet di Tom Tom con dati sulla viabilità stradale aggiornati a fine 2012. La matrice di output che si ottiene, dopo le elaborazioni Gis, è costituita da tutte le distanze in Km e in minuti da un punto di origine a tutti i punti di destinazione. I calcoli sono stati effettuati ponendosi in condizioni ideali cioè in assenza di traffico e utilizzando come velocità di percorrenza quelle impostate sul grafo stradale che fanno riferimento a quelle previste dal codice della strada e dalla segnaletica stradale nel periodo di riferimento in cui è stato effettuato l'aggiornamento del grafo stradale. Il tool di ArcGis utilizzato è il find closest facilities contenuto nel pacchetto Network Analyst che permette di calcolare tutte le percorrenze stradali partendo dalla più vicina alla più distante.

I dati di input utilizzati sono:

- Centroidi Comuni (2013);
- Grafo stradale *Multinet* di Tom Tom (2013);
- Centroidi delle principali infrastrutture quali porti 2010 (fonte Istat), aeroporti 2010 (fonte Enav), caselli autostradali 2012 (fonte grafo *Multinet* di Tom Tom) e stazioni ferroviarie (*platinum, gold e silver*) 2012 (fonte Rfi).

Tali dati sono stati poi rielaborati come tempi medi di percorrenza per regione alle singole infrastrutture.

#### 5. Conclusioni

Il Gis è risultato uno strumento molto valido oltre che per fare analisi del territorio anche per la produzione di dati a supporto delle politiche di sviluppo e coesione e più in generale a supporto della statistica ufficiale. I dati prodotti risultano essere facilmente aggiornabili nel momento in cui viene fornito un nuovo *dataset* cartografico con caratteristiche compatibili al *dataset* utilizzato. Ovviamente ciò che è stato fatto sino ad ora grazie al miglioramento della qualità del dato e alla disponibilità di nuovi dati cartografici vettoriali e *raster* può essere sicuramente migliorato sia nel dettaglio territoriale di restituzione che temporale.

Le prospettive future sono di:

- Migliorare l'indice di conservazione di paesaggio con implementazione di informazioni provenienti da dati satellitari ad alta risoluzione forniti dal progetto Europeo Copernicus. Questa attività è stata avviata in collaborazione con Ispra con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'indice soprattutto grazie al fatto che i dati Copernicus sono aggiornati con una cadenza temporale superiore al *Corine Land Cover* e dispongono di un dettaglio territoriale molto più spinto. Ad oggi i dati Copernicus utilizzabili sono relativi soprattutto alla impermeabilizzazione del suolo e cioè alla presenza o meno di copertura artificiale rispetto alla copertura naturale.
- Elaborare e integrare gli indicatori di accessibilità alle infrastrutture attraverso il calcolo dei tempi di percorrenza e delle distanze reali in Km sui grafi stradali aggiornati annualmente.

- Fornire statistiche su *Land Cover* e *Land Use* che permettano di elaborare un indicatore che rappresenti al meglio questo fenomeno e di migliorare ciò che già viene utilizzato per monitorare il consumo di suolo (anche questa attività procede in parallelo e in collaborazione con Ispra).
- Aggiornamento e miglioramento dei dati già esistenti su rischio frane e rischio alluvione (attività anche questa avviata in collaborazione con Ispra).
- Possibili integrazioni di dati relativi alla Rugosità e Montanità del territorio italiano a partire dai dati presenti nei diversi modelli digitali del terreno con dettaglio a 70 e 20 metri.
- Utilizzo delle griglie su cui viene ripartita la popolazione ad un dettaglio territoriale di 20 metri e riportata sulla griglia fornita da Eurostat a 1 Km.

Infine, grazie alle collaborazioni instaurate tra Istat ed altri enti, il miglioramento dei dati esistenti e la produzione di nuovi dati potrà essere consolidata tramite un continuo confronto. Questo potrà portare ad un arricchimento quantitativo e qualitativo di informazioni a supporto della statistica ufficiale e dei decisori pubblici.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Chiocchini, R., S. Mugnoli, S. Cruciani, A. Esposito, F. Lipizzi. 2011. *Integrazione di dataset geografici di copertura del Suolo e Censuari per la realizzazione di una mappa statistica sintetica*. XV ASITA Conference 15-18 November.

Chiocchini, R. e S. Cruciani. 2009. *L'accessibilità ai nodi infrastrutturali: un'applicazione sperimentale attraverso l'uso di strumenti Gis – Indicatori e modelli statistici per la valutazione di squilibri territoriali*. Franco Angeli Editore.

Corine Land Cover 2000, 2006 e 2012 –European Environment Agency.

De Candia, G. e R. Chiocchini. 2014. *Accessibility to Nodes of Interest: A Practical Application of the Various Forms of the Impedance Curves*. Volume X, Number 1, *Romania Review of Regional Study*.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione Economica. 2013. *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione Economica. 2014. *Accordo di partenariato 2014 – 2020*. Settembre.

Ispra. 2007. *Rapporto sulle Frane in Italia – Il progetto Iffi*.

Istat. 2008. *Atlante statistico territoriale delle infrastrutture*. Indicatori Statistici n. 6.

Istat. 2011. *Atlante statistico territoriale delle infrastrutture e file cartografici delle principali infrastrutture puntuali*.



## INTERVENTO PROGRAMMATO

*Massimo Sabatini\**

Desidero innanzitutto ringraziare l'Istat e gli organizzazioni per l'invito a commentare alcuni dei lavori di ricerca che vengono presentati oggi.

E, al tempo stesso, voglio scusarmi con voi perché non sono un produttore di ricerca ma un "consumatore" e, soprattutto un consumatore di parte, e dunque, mi perdonerete se proverò a leggere gli interessanti lavori che avete presentato oggi con le lenti di chi è chiamato a rappresentare gli interessi, per l'appunto, di "parte", cioè gli interessi delle imprese.

Inizierei commentando le informazioni tratte dall'analisi del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, lavoro utile per mappare la diffusione territoriale della collaborazione tra le imprese in Italia, che cerca di metterne in risalto gli elementi di forza e di debolezza. Il tema della misurazione dei fenomeni e della loro valutazione è, infatti, secondo il mio punto di vista, un elemento di grande importanza per l'adozione di politiche mirate ed efficaci, e purtroppo dobbiamo rilevare che non sempre questo avviene. Peraltro, ad onor del vero, il nostro Paese è, paradossalmente, uno di quelli che si impegna in questo senso, soprattutto grazie alla politica di coesione.

Mi scuso fin d'ora per l'eterogeneità delle considerazioni che farò, ma, come ho detto, ho cercato di interpretare in modo molto "parziale" il ruolo di "discussant" che gli organizzatori mi hanno affidato. Ci sono alcuni dati che mi hanno molto colpito e da questi vorrei iniziare. Ci dice il lavoro "Relazioni tra imprese dalle statistiche ufficiali" che il 63,3 per cento delle imprese adotta almeno una forma di collaborazione con altre imprese; prendendo, però in considerazione il dato della sola manifattura in senso stretto, questa percentuale cresce fino ad arrivare al 75,9 per cento. Devo dire che mi meraviglia che ci sia  $\frac{1}{4}$  o più di imprese che non dichiara alcuna forma di collaborazione, neppure verticale, con fornitori, tanto che (forse), qualche dubbio potrebbe emergere sulla piena comprensione dei contenuti delle domande della rilevazione.

Guardando, tuttavia, la relazione con il territorio, osserviamo che al Centro-Nord le imprese sono maggiormente interconnesse tra loro, mentre nel Mezzogiorno la connessione stenta a decollare. Le cause sono molto ampie ma mi pare che ne emergano soprattutto due: un peso maggiore della burocrazia e il timore del singolo imprenditore di perdere la propria autonomia, come si vedrà più avanti.

Ulteriore dato interessante è il nesso evidente tra l'attitudine alla collaborazione e la dimensione dell'impresa: maggiore è la dimensione dell'impresa e maggiore è la propensione a collaborare, fenomeno evidente soprattutto nel Mezzogiorno.

---

\* Confindustria.

Ciò ci fornisce interessanti spunti su alcuni aspetti della cultura imprenditoriale che debbono essere adeguatamente considerati.

Altro aspetto interessante emerso dal lavoro, che vale la pena sottolineare, è il dato sulla partecipazione delle imprese a esperienze di collaborazione con finalità di ricerca e sviluppo: circa l'85 per cento nell'industria, un po' meno nei servizi. Anche su questo aspetto, influiscono le differenze territoriali. Infatti, la percentuale di quelle del Mezzogiorno è sensibilmente più bassa (circa il 5 per cento), segno evidente che la collaborazione per fini di ricerca e innovazione stenta a decollare principalmente al Sud, dove le esigenze (ma anche le opportunità) di collaborazione sono evidentemente più elementari. Ciò significa, a mio parere, che il radicamento delle imprese nei territori può costituire un elemento di forza ma al tempo stesso di debolezza, soprattutto nel Mezzogiorno. Su questo punto, fortunatamente, si sta cercando di raddrizzare il tiro: la collaborazione tra imprese e università è stata, infatti, inserita anche nei nuovi Programmi Operativi per la programmazione dei fondi strutturali 2014-20. Le politiche di coesione, dunque, si sforzano di promuovere comportamenti proattivi per contrastare questa debolezza.

Come mostra anche la ricerca, le relazioni verticali tra le imprese (ad esempio tra committente e fornitore) costituiscono la principale forma di cooperazione: l'esperienza empirica derivante dalla nostra vita associativa di Confindustria lo conferma. Questo, per noi, che di lavoro rappresentiamo gli interessi imprenditoriali, è un dato di estrema rilevanza. Si coglie tra le righe del lavoro la maggior debolezza delle Associazioni imprenditoriali del Mezzogiorno, a cui le imprese si rivolgono con minore frequenza. Questo comportamento è anche funzione della minore robustezza del tessuto imprenditoriale: più sono piccole le imprese, meno complessi sono i servizi di cui hanno bisogno. Per noi questa informazione è, come ho già detto, di grande importanza per finalità di marketing associativo: è necessario, infatti, conoscere meglio il nostro mondo di riferimento (effettivo e potenziale) per offrire servizi migliori, ed offrire tali servizi anche anticipando la domanda, al fine di portare nuove imprese nel perimetro associativo.

E ciò è particolarmente importante ora, con una riforma di Confindustria appena varata e tutta da implementare, che cerca proprio di coniugare la ricerca di maggiore efficienza con la razionalizzazione dell'impianto associativo.

Come ho detto, tra le cause più rilevanti della mancata collaborazione ci sono, oltre a problemi di localizzazione che scoraggiano il contatto vero e proprio (in altri termini alcune imprese sono letteralmente difficili da raggiungere), il peso maggiore della burocrazia ma anche il timore di perdere la propria autonomia. Mi chiedo a tale proposito se il Contratto di Rete, privo nella maggior parte dei casi di una vera e propria soggettività giuridica, possa essere la risposta capace di rispondere a tali timori. Forse sì, ma ancorché in crescita, credo vada fatto ancora un lavoro culturale molto profondo per favorire la diffusione di queste esperienze.

Così come mi ha colpito un altro dato che emerge dal lavoro, strettamente legato agli aspetti culturali a cui ho accennato: le imprese con le maggiori relazioni sono anche quelle che innovano di più. Tuttavia, solo 1/5 di esse dichiara di aver registrato effetti positivi sulla propria competitività grazie all'attuazione di forme di collaborazione. Soprattutto, sono le imprese più grandi a beneficiarne di più: sembrerebbe quasi che gli aspetti (per così dire) psicologici della perdita di



potere e di autonomia pesino di più: mi sembra un aspetto importante da indagare in profondità.

Sembrerebbe, insomma, che le imprese accedano a forme di collaborazione soprattutto con un obiettivo di riduzione dei costi, e non perché vedano grandi cambiamenti competitivi all'orizzonte grazie ad esse. L'esperienza dei colleghi che si occupano proprio dell'animazione delle reti d'impresa e degli stessi imprenditori in esse coinvolte ci dice tuttavia che gli aspetti positivi sono molti di più e ci raccontano di veri e propri "salti" competitivi, compiuti dalle aziende grazie alla partecipazione ad attività di "rete". Forse, tornando al punto precedente, l'aspetto culturale è predominante, e il lavoro da fare per diffondere l'opportunità e la "vantaggiosità" di comportamenti collaborativi è ancora lungo.

Questo ci collega al secondo lavoro presentato oggi, che mi pare strettamente correlato al precedente: "Politiche di coesione a sostegno delle imprese: proposta di un'analisi controfattuale e sue prospettive". Ritengo, innanzitutto, positivo il lavoro di costruzione della banca dati derivante dalla fusione di tre banche dati: Frame Sbs, OpenCoesione ed Asia imprese. Per inciso, sarebbe auspicabile che queste banche dati possano essere rese maggiormente disponibili, in futuro, anche all'esterno, considerato il loro enorme potere informativo.

In particolare il lavoro si pone come obiettivo quello di valutare quali siano gli effetti diretti che discendono dall'attuazione dei progetti finanziati dai Fondi strutturali per le imprese italiane. Una linea di ricerca che ha degli indubbi benefici per chi sostiene l'opportunità di una forma incisiva di politica industriale.

L'idea di provare a misurare l'aumento di performance delle imprese che abbiano ricevuto un finanziamento europeo utilizzando Open Coesione, banca dati dal grande potere informativo, da questo punto di vista è molto interessante.

Tuttavia, segnalo che è necessario rilevare alcune criticità che vanno adeguatamente considerate per fornire un giudizio equilibrato sui risultati: devo dire, peraltro, che gli stessi autori ne fanno cenno tra i possibili limiti dell'analisi effettuata.

Credo, in primo luogo che sarebbe necessario suddividere l'analisi per progetti, per strumenti di politica economica, per settori, in quanto potrebbe essere un problema considerare tanti progetti molto differenti tra loro tutti insieme in un'analisi. Inoltre, il fatto che sia considerato un solo anno successivo al finanziamento a causa della limitata disponibilità dei dati, è un forte limite che potrebbe provocare la perdita di informazioni su strumenti di incentivazione più complicati e su progetti di investimento delle imprese più complessi.

Mi ha colpito, inoltre, che nelle analisi condotte tramite la tecnica del *Generalized propensity score*, i risultati della *dose-response function* mostravano un calo dell'occupazione per le imprese che avevano ricevuto dei finanziamenti per la Ricerca e Sviluppo: ciò significa che un decisore pubblico potrebbe perfino scegliere di non finanziare le imprese tramite questa tipologia di incentivo, per il timore degli effetti "collaterali". Sarebbe tuttavia interessante capire anche se ci sono stati effetti minori ma positivi, sull'occupazione qualificata.

Mi pare, comunque che, pur con tutti i caveat del caso, dal lavoro emerga con chiarezza che le imprese che ricevono finanziamenti hanno performance migliori, un po' in tutto il Mezzogiorno ma soprattutto in Puglia, un po' meno nel Centro-Nord, area in cui probabilmente pesano le diverse intensità di aiuto.

Insomma, se non sul versante occupazionale, da quello della competitività particolarmente efficaci sembrano essere gli strumenti di incentivazione in Ricerca e Innovazione. Un supplemento di analisi appare, pertanto, quanto mai opportuno.

Il problema principale di questo lavoro sono i numeri assoluti nell'anno pre-scetto: stiamo parlando di 2.081 progetti, di cui 1.229 su Occupazione e mobilità di lavoratori; 102 per competitività delle imprese; 554 su Ricerca e Innovazione. Si tratta di numeri troppo esigui: con riferimento alla singola impresa sono con tutta probabilità effetti positivi, ma sul sistema hanno effetti praticamente nulli.

Proprio l'esiguità di questi numeri ci ricorda quanto sia più che mai necessaria una nuova centralità dell'impresa nelle politiche di coesione.

Alcune proposte per il seguito del lavoro vengono proprio dagli altri lavori presentati oggi: se potessi suggerirei agli autori degli ambiti di affinità, incrocerei questa base dati con l'anagrafe delle imprese aderenti agli strumenti di rete analizzandole per tipologia di aiuto (per verificare se ciò è rilevante). E poi cercherei di capire se i comportamenti proattivi sono effettivamente sostenuti e dove, anche grazie alla cartografia (Gis), anche al fine di verificare se il condizionamento derivante dalla accessibilità è così rilevante.

Potrebbe, infatti, essere interessante tener conto dell'effettiva localizzazione delle imprese che hanno ricevuto finanziamenti sul territorio (l'analisi condotta è, infatti, effettuata per imprese e non per unità locale).

Il tema della localizzazione degli interventi pubblici per lo sviluppo rimanda agli ultimi due lavori presentati oggi pomeriggio a partire da quello intitolato: "Il Pil, unico strumento per la ripartizione delle risorse finanziarie alle regioni?".

Il filone di ricerca è molto interessante, non solo per il futuro ma anche perché potrebbe servire già nel corso della revisione di metà percorso del bilancio Ue 2014-20, e pone una domanda decisiva: a cosa serve la politica di coesione?

La missione assegnata alla politica si è andata progressivamente espandendo, ma l'indicatore è rimasto sempre lo stesso e rimanda a motivazioni di tipo economico.

La domanda alla quale intendeva rispondere il lavoro è: se alle regioni alle quali vengono dati i fondi europei viene chiesto come obiettivo di migliorare alcuni aspetti, tra i quali l'aumento dell'occupazione femminile integrando il solo criterio del Pil pro capite, si corre il rischio che le risorse siano distribuite in maniera distorta?

Sicuramente, anche in vista dei lavori preparatori per le future politiche di coesione (auspicabilmente operative anche dopo il 2020), questo è un argomento che merita un approfondimento strutturato, da condurre in tempi brevi, considerando che, già si comincia a discutere delle nuove politiche di coesione dopo il 2021: tuttavia, le simulazioni che oggi ci vengono presentate confermano che, per il momento, il Pil pro capite rimane l'indicatore sintetico più utilizzabile per stabilire l'ammissibilità delle regioni ai fondi strutturali e la relativa ripartizione.

E ci ricordano quanto sia difficile costruire il consenso, a livello europeo su altre ipotesi capaci di essere scientificamente e, al tempo stesso, "politicamente", sostenibili.

Ma ci ricordano anche che una politica che non cambia, e che sempre più spesso è sotto osservazione per l'insufficiente efficacia, rischia sempre di più di non riuscire a rispondere alle critiche in una chiave di sostenibilità futura, quando nuove esigenze, come immigrazione e invecchiamento della popolazione, si faranno potentemente avanti.

# POLITICHE PER LE AREE RURALI: CONCETTUALIZZAZIONI, CRITERI ED INDICATORI

*Daniela Storti\**

## **Sommario**

*Nell'ultimo decennio diversi autori hanno sottolineato con forza l'esigenza di mettere a punto uno schema interpretativo di ampio respiro che spieghi il persistere delle diseguaglianze territoriali di sviluppo, evidenziando inoltre come sia necessario, per garantire condizioni di vita comparabili nelle aree rurali e periferiche, che lo Stato si faccia carico di una politica di redistribuzione spaziale esplicita (Martin, 2015; Margarian, 2013; Woods, 2006).*

*Tali elementi concettuali ispirano l'azione di policy sottesa all'Accordo di Partenariato (Ap) per la programmazione comunitaria 2014-2020, che propone, come strumenti analitici a supporto della definizione delle strategie di sviluppo locale, due classificazioni territoriali:*

- 1. una classificazione in tipologie di aree rurali funzionale all'analisi di contesto e al successivo monitoraggio e, inoltre, all'individuazione di alcune priorità della politica di sviluppo rurale sul territorio;*
- 2. l'identificazione statistica delle aree interne, a servizio dell'attuazione di una Strategia Nazionale per le aree interne (Snai), mirata allo sviluppo territoriale delle aree più periferiche.*

*Questo contributo dopo aver illustrato le principali componenti della politica comunitaria di sviluppo rurale evidenziando gli elementi concettuali ad esse sottesi, analizza la classificazione delle aree rurali proposta dall'Ap con la finalità di evidenziare:*

- a. la capacità esplicativa delle dinamiche territoriali recenti;*
- b. le complementarità esistenti rispetto alla mappa delle aree interne;*
- c. le implicazioni in termini di policy dei due approcci e gli elementi concettuali cui sono riconducibili, contestualizzandoli rispetto alla letteratura recente sulla dimensione territoriale dello sviluppo economico.*

**Parole chiave:** politiche, aree rurali, sviluppo, disparità territoriale.

## **1. Quale politica per le aree rurali: elementi concettuali a confronto**

Nelle ultime tre decadi le politiche pubbliche in molte nazioni avanzate sono state impostate perseguendo un modello di crescita, quello neoliberale – basato sulla deregulation e sulla privatizzazione, con il conseguente ridimensionamento del ruolo dello Stato – che ha determinato uno sviluppo fortemente sbilanciato e ine-

---

\* Crea (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria) – Centro politiche e bioeconomia.

guale sia tra paesi, che al loro interno non solo a livello sociale tra ricchi e poveri ma anche tra aree territoriali. Questi sviluppi sono stati accompagnati nell'ambito della *new economic geography* (Neg) da una rinnovata enfasi sui vantaggi delle agglomerazioni. I modelli Neg, partendo dal contributo di Krugman nei primi anni Novanta (Krugman, 1991) hanno finito con l'esercitare una rilevante influenza sui policy maker nelle economie più avanzate. In questi modelli l'agglomerazione delle attività economiche in alcuni luoghi è un processo spontaneo determinato dalle forze di mercato che può avere effetti positivi sulla crescita a livello nazionale. Da tali elementi deriva una politica economica che minimizzi l'intervento pubblico e una comoda giustificazione alla scelta di rinunciare al governo delle diseguaglianze territoriali (Martin, R. 2015).

In questo periodo nel campo delle teorie dello sviluppo regionale si è assistito, a partire dalla metà degli anni Ottanta, ad uno spostamento dell'enfasi come unità di analisi, dalla regione ad aree sub-regionali circoscritte. In tale contesto assume rilievo il concetto di sistema locale, che implica l'esistenza di una molteplicità di modelli produttivi da cui dipende la geografia dello sviluppo regionale. Il territorio acquista "dignità" di variabile esplicativa dei processi di sviluppo. Contemporaneamente la letteratura sulla dimensione territoriale dello sviluppo economico presta maggiore attenzione al contesto macro-economico in cui i sistemi locali e le regioni si collocano, individuando nel processo di globalizzazione dell'economia mondiale e nell'avvento del post-fordismo due fattori in grado di influenzare lo sviluppo delle economie locali.

Tali elementi, scaturiscono da una ricca letteratura sulla dimensione territoriale della crescita economica e in particolare dagli studi italiani sui distretti industriali e da alcune analisi statunitensi sulla crisi del fordismo (Becattini, 1991; Becattini, Rullani, 1993; Piore, 1991; Piore, Sabel; Storper, 1991).

La concettualizzazione dello sviluppo rurale si inquadra nell'ambito di questo più ampio dibattito sullo sviluppo locale. Fino all'avvio della crisi nel 2007 la letteratura sullo sviluppo rurale ha posto molta enfasi sullo studio e l'interpretazione dei casi di successo, nel tentativo di trarre da questi esempi indicazioni di policy replicabili altrove. Si è assistito inoltre alla proliferazione di molteplici concettualizzazioni sullo sviluppo rurale (l'approccio territoriale come contrapposto a quello settoriale, la valorizzazione delle risorse locali, il focus sui bisogni e le capacità dei soggetti locali, la smart specialization). Tali concetti rimandano a loro volta a diversi approcci teorici dall'innovative milieu, alle teorie della regolazione, all'istituzionalismo, alle teorie sui network, alla teoria evolutivista.

Il rurale si configura come uno spazio caratterizzato da una struttura insediativa della popolazione e delle attività produttive più rarefatta rispetto ai contesti urbani e dalla presenza di un ruolo significativo anche se non più esclusivo dell'agricoltura e dell'agroalimentare (Fabiani, De Muro, Scarano, 2001; Storti, 2001). Lo sviluppo rurale viene concettualizzato come modello di sviluppo sostenibile da privilegiare sui tavoli in cui si decidono le politiche e, in ambito scientifico, si apre il dibattito su quali caratteristiche deve avere il territorio, nella sua accezione allargata, per divenire motore di uno sviluppo rurale endogeno. Nascono diversi filoni di analisi tesi ad esplicitare le specificità del rurale e la loro capacità di sviluppo autonomo, fornendo una giustificazione all'esistenza di

una politica mirata alle aree rurali. L'insieme di questi filoni può essere raggruppato sotto l'etichetta di "teoria dello sviluppo endogeno". La teoria dello sviluppo endogeno presenta tre principali elementi fondanti: l'approccio territoriale piuttosto che settoriale, la valorizzazione delle risorse locali, il focus sui bisogni, la capacità e le visioni degli attori locali (Ray, 2000). Tale approccio presenta una stretta relazione con la teorizzazione sui distretti industriali. Appartiene allo stesso insieme anche la teoria evuzionista che introduce una dimensione dinamica nell'analisi delle caratteristiche socio-economiche delle aree rurali e della loro evoluzione (Esposti, R., Sotte, F., 2002).

Quello che manca nelle riflessioni sul rurale è il riferimento ad una visione sui meccanismi di sviluppo territoriali che giustifichi l'esistenza di una policy per le aree rurali e consenta di definire quale può essere il suo contributo alla riduzione delle diseguaglianze interregionali di sviluppo. Infatti, la concettualizzazione sullo sviluppo rurale endogeno non si pone esplicitamente un quesito sugli scenari in termini di diseguaglianza nel livello di sviluppo interregionale. Analogamente la riduzione della disparità intra-nazionali di sviluppo è una questione che nel periodo di riferimento pur rimanendo sullo sfondo non viene affrontata in maniera sistemica neppure dalle politiche rurali.

Manca l'integrazione della molteplicità di visioni, teorie, concetti parziali in uno schema interpretativo di ampio respiro che spieghi il persistere delle diseguaglianze territoriali di sviluppo, dando centralità alle variabili istituzionali e politiche. Nell'ultimo decennio diversi autori hanno sottolineato con forza tale esigenza, evidenziando inoltre come sia necessario, per garantire condizioni di vita comparabili a livello intra-nazionale, che lo Stato si faccia carico di una politica di redistribuzione spaziale esplicita (Martin, 2015; Margarian, 2013; Woods 2006).

La crisi ha evidenziato come la persistenza di disparità territoriali determini il sottoutilizzo delle risorse umane e fisiche in alcuni luoghi creando costi sia economici che sociali e ponendo un problema di equità spaziale oltre che individuale in termini di opportunità di lavoro e accesso ai servizi pubblici. La ricerca di una maggiore equità in questi termini diviene la nuova frontiera per le politiche pubbliche in generale e per le politiche di sviluppo rurale in particolare in quanto tradizionalmente indirizzate in maniera specifica alle aree agricole, meno caratterizzate per loro natura da processi di agglomerazione. Si rende necessario un intervento pubblico che non solo enfatizzi il supporto ai fattori di localizzazione ma sia anche in grado di definire nuovi concetti di solidarietà e democrazia a sostegno dei territori più deboli.

## **2. La politica comunitaria per le aree rurali: evoluzione e assetto attuale**

La nascita della Pac, sancita nel trattato di Roma (art. 38), doveva servire a gestire l'ammmodernamento dell'agricoltura europea. Nel progetto iniziale essa doveva tradursi principalmente in una politica di trasformazione strutturale, che accompagnasse l'aggiustamento del settore in un contesto di forte crescita, affiancata da una politica dei prezzi concepita come intervento di stabilizzazione e sostegno, destinato a mettere al riparo l'agricoltura dagli effetti delle fluttuazioni di mercato di breve periodo, attraverso la fissazione di prezzi minimi garantiti e la

protezione commerciale alla frontiera. Gli interventi per l'ammodernamento delle strutture dovevano essere differenziati tra regioni per tenere conto delle diverse situazioni, e ad essi si sarebbero dovute affiancare, nelle aree più arretrate, misure complementari di sviluppo economico e occupazionale nei settori extragricoli volte a limitare lo spopolamento e l'insorgere di tensioni sociali. Nonostante le intenzioni iniziali, è l'intervento sui mercati quello che ha maggiormente caratterizzato il sostegno della Pac nelle prime fasi del processo di integrazione europea, mentre la politica delle strutture agricole, partita con molto ritardo e applicata poco e male, è rimasta il braccio debole, con una spesa che per oltre un trentennio è stata inferiore al 5 per cento del bilancio complessivo del Feoga (De Filippis, Salvatici, 1991 e 1997).

All'inizio degli anni Ottanta l'avvio del processo di revisione della Pac è reso necessario dall'insostenibilità finanziaria e dall'indifendibilità politica di una policy basata sul sostegno accoppiato alla produzione e causa di pesanti effetti distorsivi (internazionali, ambientali, finanziari, distributivi). Tali sviluppi avvengono sulla spinta delle pressioni internazionali associate al negoziato dell'Uruguay round del Gatt, e costituiscono una svolta importante, perché con essi si iniziò a mettere in discussione il tradizionale sistema di sostegno dei prezzi della vecchia Pac, segnando una decisa svolta neoliberalista nell'impostazione della politica comunitaria.

In questo periodo, in concomitanza con l'accresciuta importanza di nuove forme di organizzazione industriale basate sulla specializzazione flessibile e la relativa maggiore diffusione spaziale delle attività economiche, si iniziava a riflettere sull'importanza dei fattori locali come elemento in grado di differenziare i processi di crescita e sul fatto che il modello di sviluppo dell'agricoltura non necessariamente dovesse seguire un percorso di modernizzazione uniforme in regioni diverse. Il dibattito teorico sul concetto di sviluppo che nacque in seguito a queste evoluzioni, avrebbe influenzato negli anni successivi il disegno complessivo delle politiche comunitarie per le aree meno sviluppate dell'Unione, comprese le zone rurali.

Nella prima metà degli anni Ottanta si avviava quindi una riflessione sull'opportunità di un'azione congiunta dei Fondi che costituivano gli strumenti dell'intera politica comunitaria per le strutture che, in presenza delle difficoltà di bilancio di quegli anni, consentisse il conseguimento di un effetto moltiplicativo dei loro interventi. A coronamento di tale riflessione nel 1986 l'atto Unico europeo, modificando il Trattato di Roma, introdusse tra le finalità della Comunità il rafforzamento della sua coesione economica e sociale, attraverso la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e un'azione specifica in quelle meno favorite o insulari, con particolare riguardo alle zone rurali (art. 158).

È del 1988 la prima importante riforma della più generale politica dei Fondi strutturali. Tale riforma, oltre a potenziare in misura sostanziale la dotazione finanziaria dei Fondi, sancì il passaggio dall'approccio settoriale a quello integrato nella programmazione degli interventi, ribadito nel 1993 dalla successiva riforma e per poi essere dismesso con la riforma 2000-2006. Tale scelta risponde anche allo scopo di mantenere sotto la competenza della Dg Agricoltura le politiche di sviluppo rurale che, per le loro caratteristiche di intervento squisitamente territo-

riale, rischiavano di finire sotto la giurisdizione delle politiche regionali (De Filippis, Storti, 2002).

L'evoluzione della politica rurale europea è stata influenzata, tuttavia, in maniera decisiva anche dalla crescente preoccupazione dell'opinione pubblica, che cominciava a farsi strada in quegli anni, riguardo l'impatto ambientale dell'agricoltura, il benessere degli animali e la qualità dei prodotti. In risposta a queste istanze si è fatto ricorso tra l'altro al concetto di multifunzionalità dell'agricoltura, utilizzato impropriamente come sinonimo di agricoltura "ambientalmente corretta" o produttrice di prodotti di qualità (Henke, 2004).

L'enfasi sulla multifunzionalità, insieme a un sostanziale mutamento delle modalità di intervento, ha influenzato nell'ultimo ventennio anche i cambiamenti della componente di mercato della politica agricola comunitaria, ossia il cosiddetto primo pilastro. In questo ambito infatti si è passati da misure accoppiate alla produzione, attraverso il sostegno ai prezzi, a misure prevalentemente disaccoppiate dalla produzione con pagamenti corrisposti (pagamento di base, componente greening, altri pagamenti aggiuntivi) come remunerazione di una serie di beni pubblici prodotti dall'agricoltura che i cittadini europei hanno mostrato di apprezzare e per i quali sembrano disposti a sostenere un costo come contribuenti (De Filippis, 2012).

Oggi nel disegno strategico comunitario la politica rurale, ispirandosi ad un modello di agricoltura più attento agli aspetti ambientali rispetto al passato, si configura principalmente come politica di gestione delle risorse naturali e di promozione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, mentre rimane poco focalizzato il suo possibile contributo alla riduzione dei divari tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, comprese le zone rurali.

Anche se sono previste misure per diversificazione economica miranti alla creazione di posti di lavoro al di fuori del settore agricolo, per l'animazione sociale e l'offerta di servizi destinati alle imprese le misure settoriali per l'agricoltura e le foreste sono quelle che caratterizzano questa politica.

Esse includono azioni volte a incentivare gli investimenti, promuovere l'innovazione, migliorare la sostenibilità ambientale e climatica delle produzioni, sostenere la plurifunzionalità dell'agricoltura ossia non solo la sua funzione produttiva, ma anche quella turistica, ricreativa, di presidio del territorio e di salvaguardia ambientale e paesaggistica e la produzione di beni pubblici legati all'ambiente, al territorio ed alla cultura locale. Un ruolo centrale a tale riguardo lo assumono le misure agro ambientali e forestali, le cosiddette Misure di accompagnamento introdotte, insieme alla misura per il pre-pensionamento in agricoltura, dalla riforma della Politica agricola comunitaria del 1992. Si pensi ad esempio ai premi agrosilvo-ambientali messi a disposizione dalla politica di sviluppo rurale attraverso le risorse del Feasr, che mirano a ricompensare gli agricoltori dei maggiori costi e dei mancati redditi connessi all'adozione di pratiche colturali virtuose che vanno oltre i requisiti già imposti dalla legge (Marandola 2014).

Tra gli strumenti utilizzabili per raggiungere gli obiettivi di policy che il legislatore comunitario si prefigge assume particolare rilevanza il finanziamento dei partenariati locali e delle reti attraverso l'approccio Leader denominato in questa fase "Sviluppo locale di tipo partecipativo" (CILD), la Rete europea per lo Sviluppo Rurale e le relative reti nazionali ad essa interconnesse, il Partenariato europeo per

l'innovazione ("Produttività e sostenibilità dell'agricoltura - Pei-Agri). La rete per lo sviluppo rurale è stata introdotta nella programmazione 2007-2013, con la finalità di migliorare l'attuazione della politica rurale attraverso lo scambio di esperienze tra i vari *stakeholder* (gruppi di azione locale, organizzazioni non governative, associazioni di produttori, istituzioni scientifiche, etc). Il Pei-Agri, lanciato nel 2012 dalla Commissione europea, è una strategia mirata al potenziamento della ricerca e dell'innovazione agricola e forestale attraverso un approccio interattivo che riunisce agricoltori, consulenti, ricercatori, aziende agroalimentari, Ong e altri attori. Il Cild in continuità con l'iniziativa comunitaria Leader partita nel 1991, supporta la creazione di partenariati locali e la realizzazione di programmi di sviluppo integrato nelle aree rurali dell'Unione che adottino soluzioni innovative calibrate sulle specificità locali.

Va evidenziato come la forte centralità che il finanziamento delle reti ha assunto per lo sviluppo rurale abbia alimentato un vivace dibattito in letteratura da cui emergono tuttavia elementi contrastanti riguardo all'efficacia di tale prassi (Marquardt, D., 2013).

Complessivamente i processi di riforma relativi agli ultimi tre periodi di programmazione dei Fondi comunitari (2000-2006; 2007-2013; 2014-2020) hanno realizzato la trasformazione delle politiche di sviluppo rurale in quello che la Commissione definisce "il secondo pilastro della Pac", attraverso il progressivo riequilibrio tra spesa strutturale e spesa agricola, l'unificazione in un unico quadro giuridico delle misure di sviluppo rurale, che si applicano a partire dal 2000 all'intera Unione, e il definitivo abbandono del progetto organico di intervento integrato con gli altri fondi strutturali prospettato negli anni Ottanta.

Su questo fronte, l'ultima riforma dei Fondi comunitari ha previsto come opzione per superare la separazione tra l'azione del fondo per lo sviluppo rurale (Feasr) e quella degli altri fondi strutturali il rafforzamento dell'integrazione strategica, attraverso l'introduzione di un quadro strategico comunitario (Qcs), unico per tutti i fondi cui si affianca un Accordo di partenariato (Ap) a livello nazionale, in cui vengono definiti, rispettivamente, i principi guida strategici dei Fondi e le linee di indirizzo dei programmi operativi. Il miglioramento dell'integrazione tra politica rurale e di coesione si può realizzare, inoltre, a livello locale grazie alla possibilità di promuovere partenariati che consentano l'intervento integrato di diversi fondi a livello sub-regionale. Tale approccio può essere promosso sia con l'approccio Leader che con nuovi strumenti quali gli investimenti territoriali integrati.

L'Accordo di Partenariato (Ap) per la programmazione comunitaria 2014-2020 nel nostro Paese prevede questa possibilità e propone, come strumenti analitici a supporto della definizione delle strategie di sviluppo locale, due classificazioni territoriali:

1. una classificazione in tipologie di aree rurali funzionale all'analisi di contesto e al successivo monitoraggio e, inoltre, all'individuazione di alcune priorità della politica di sviluppo rurale sul territorio;
2. l'identificazione statistica delle aree interne, a servizio dell'attuazione di una Strategia Nazionale per le aree interne (Snai), mirata allo sviluppo territoriale delle aree più periferiche.



Attraverso la Strategia Nazionale Aree interne (Snai) è possibile sperimentare in aree territoriali circoscritte l'integrazione tra politiche comunitarie attuate dai programmi operativi regionali (Por) previsti dalle politiche di coesione e dai Psr.

La strategia in questione, proposta come una delle opzioni per l'impiego dei Fondi nella futura programmazione, riguarda quelle aree del nostro Paese che, anche a causa del progressivo deterioramento delle possibilità di accesso ai servizi di base (mobilità, sanità, istruzione), hanno subito, a partire dal secondo dopoguerra, una forte decrescita economica e demografica. Statisticamente, le aree interne (comuni) sono state identificate rispetto alla loro distanza da centri d'offerta di servizi di base e classificate per grado di perifericità. I presupposti teorici da cui si è partiti rimandano all'idea dei bacini gravitazionali, al livello di perifericità dei territori in senso spaziale e alle relazioni funzionali tra poli e periferie.

Il prossimo paragrafo analizza la classificazione delle aree rurali proposta dall'Ap, evidenziandone la capacità esplicativa delle dinamiche territoriali recenti e la complementarità esistenti rispetto alla mappa delle aree interne.

### **3. Le aree rurali secondo l'accordo di partenariato**

In Italia esiste una forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, in termini di forme di integrazione con il contesto urbano e industriale e con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano il nostro Paese. In quest'ottica la strategia delineata nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-20 si basa su un'articolazione territoriale in quattro tipologie di aree (Figura 1 e Tavola 1): a) aree urbane e periurbane; b) aree rurali ad agricoltura intensiva; c) aree rurali intermedie, nel cui ambito rientrano aree diversificate; d) aree rurali con problemi di sviluppo. Il metodo di classificazione delle aree rurali, comporta due passaggi. La prima fase classifica il territorio nazionale in base a indicatori semplici (densità abitativa e incidenza della superficie agro-forestale), calcolati per zona altimetrica all'interno delle province (dunque per aggregati di comuni). La seconda fase si basa su un processo di fine tuning a livello regionale e ha la finalità di affinare la classificazione delle aree, utilizzando variabili discriminanti comuni a tutte le regioni e ulteriori elementi conoscitivi sul sistema agricolo e agro-alimentare. Rispetto al passato (programmazione 2007-2013) l'analisi si è arricchita tenendo conto delle aree forestali<sup>1</sup>, una variabile importante per la definizione del rurale che ha consentito di migliorarne la stima. In tale analisi la perifericità non è considerata elemento di classificazione. La sovrapposizione tra la mappa delle aree rurali e quella delle aree interne, come vedremo nel seguito, consente tuttavia di recuperare questa dimensione, riconducendo all'interno del quadro implicitamente una visione sul destino delle diseguaglianze di sviluppo tra aree.

---

<sup>1</sup> Per i dati sulle superfici agro-forestali si è fatto riferimento ad elaborazioni Sin-Inea su dati Agrit-Populus 2010 (Mipaaf).

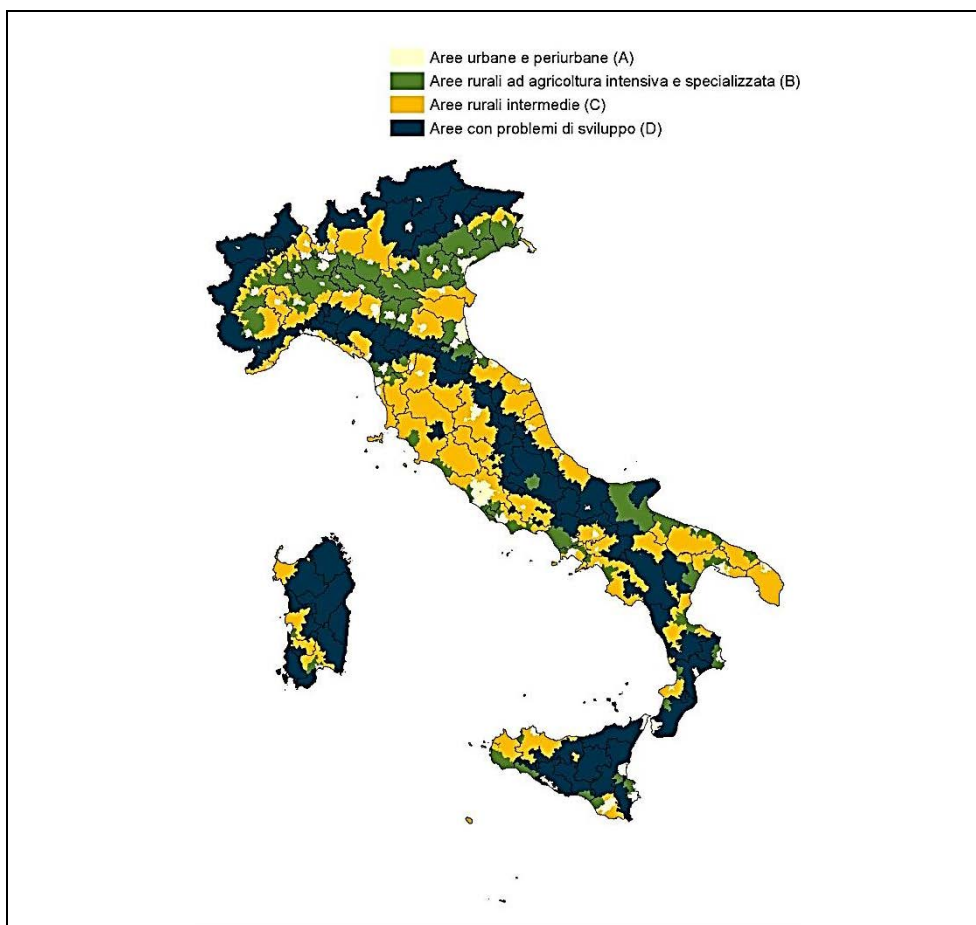
La classificazione delle aree rurali va utilizzata nell'ambito dei Psr dove, se ritenuto necessario ai fini della programmazione, possono essere adottate articolazioni più dettagliate delle macro-aree previste a livello Nazionale.

Si tenga presente che la Commissione europea richiede che la politica di sviluppo rurale sia declinata all'interno degli Stati membri secondo una classificazione in tipologie di aree funzionali all'analisi del contesto e all'individuazione di alcune priorità della politica sul territorio. A tale riguardo la Dg-Agri suggerisce l'adozione di un metodo comune (rural-urban typology) che tuttavia risulta poco adatto a cogliere le specificità territoriali del nostro Paese, perché riferito a un livello amministrativo, quello provinciale, che spesso aggrega aree molto eterogenee fra loro. L'adozione di un metodo di classificazione a livello nazionale, che utilizzi come base di riferimento il livello comunale, consente di superare i limiti di quello proposto dalla Commissione.

Entriamo ora nel merito dell'articolazione territoriale per tipologia di area (A, B, C, D). Il sistema agricolo si presenta fortemente differenziato a livello territoriale nelle aree urbane e periurbane (aree A), cui afferisce il 30 per cento della popolazione nazionale e solo il 4 per cento della superficie territoriale, l'agricoltura svolge una funzione produttiva ridotta, limitandosi ad occupare territori di corona attorno ai grandi centri urbani che, a loro volta, rappresentano mercati di consumo (a corto raggio) potenzialmente capaci di assorbire anche produzioni agro-alimentari di elevata qualità. Nelle aree immediatamente a ridosso del tessuto urbano, si concentrano anche attività industriali agroalimentari, che occupano il 20 per cento degli addetti agro-industriali del Paese. In queste aree le strutture di trasformazione e commercializzazione rappresentano uno sbocco per la produzione proveniente da altre aree.

Le aree rurali con agricoltura di tipo intensivo e specializzato (aree B) rappresentano la parte "centrale" del sistema agro-industriale nazionale. Collocate essenzialmente nel centro-nord del Paese, sono densamente popolate (306 ab./kmq) e presentano una forte specializzazione produttiva, con filiere territoriali di tipo agro-industriale e, in determinati casi, con una organizzazione tipicamente distrettuale. Si collocano fundamentalmente nei territori maggiormente produttivi di pianura e in alcune aree di collina dove si concentra il 27 per cento della popolazione complessiva nazionale. Gli addetti all'agro-alimentare in queste zone sono circa 134 mila, pari al 32 per cento del totale nazionale.

**Figura 1 – Mappatura delle aree rurali 2014-20**



Fonte: Elaborazioni Crea – Centro Politiche e bioeconomia su dati Istat e Agrit-Popolus

**Tavola 1 – I principali indicatori per tipologia di area rurale**

	Numero comuni	Superficie Terr. (kmq)	Popolazione	Densità	Superficie rurale (a)	% superficie in aree protette (b)	Distribuzione % degli addetti
			2011	2011	(2010, % su totale)	2010	
Aree urbane e periurbane (A)	193	12.074	17.608.238	1.458	60,5	7,2	20,3
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	1.803	51.632	15.815.501	306	80,5	3,8	31,9
Aree rurali intermedie (C)	3.139	100.452	17.760.436	177	84,2	6,9	33,1
Aree con problemi di sviluppo (D)	2.957	137.916	8.249.569	60	78,2	15,6	14,6
<b>Totale</b>	<b>8.092</b>	<b>302.073</b>	<b>59.433.744</b>	<b>197</b>	<b>79,9</b>	<b>10,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Crea – Centro Politiche e bioeconomia su dati Istat, Agrit-Popolus, Tagliacarne

(a) La superficie rurale è data dal peso delle superfici agro-forestali. Per i dati sulle superfici agro-forestali si è fatto riferimento ad elaborazioni Sin-Inea su dati Agrit-Popolus 2010 (Mipaaf).

(b) Istat, elaborazioni su dato elenco ufficiale aree protette – 2010.

Nelle aree rurali intermedie (aree C) complessivamente ricadono 3.139 Comuni cui afferisce il 30 per cento della popolazione italiana e il 33 per cento circa della superficie territoriale. Qui si concentra inoltre il 35 per cento della superficie agro-forestale nazionale. Le aree rurali intermedie (aree C), come testimoniato anche dai valori degli indici di importanza dei diversi settori di poco superiori alla media nazionale, presentano un certo livello di diversificazione delle attività economiche e sono sede di sviluppo diffuso, in particolare quello più inserito nei processi di diversificazione extra-agricola. L'industria agro-alimentare in queste aree risulta comunque rilevante. Complessivamente alle aree C afferisce il 32 per cento degli addetti totali al settore agro-alimentare nazionale.

Le aree rurali con problemi di sviluppo (aree D) sono le zone meno densamente popolate del Paese (60 ab./kmq). Esse si concentrano prevalentemente nell'arco appenninico e alpino o comunque in aree di montagna e di collina delle regioni meridionali e insulari. Complessivamente queste aree ricoprono il 46 per cento della superficie nazionale e ospitano il 14 per cento della popolazione. La presenza di un'agricoltura diffusa di tipo estensivo e la grande varietà di habitat naturali arricchiscono queste aree di una particolare importanza sotto il profilo ambientale. E' in questi territori che è concentrato infatti il 69 per cento delle superfici protette italiane e il 45 per cento della superficie agro-forestale nazionale.

Le zone D sono caratterizzate da scarsa presenza di processi di sviluppo locale in tutti i settori e da un basso livello di diversificazione del sistema economico, eccessivamente dipendente dall'attività agricola e dal turismo, che spesso assume connotati di stagionalità. Qui le attività più importanti sono l'agricoltura e il turismo con valori degli indicatori relativi doppi rispetto a quelli medi nazionali. Il settore agro-alimentare per importanza in termini di addetti si allinea su valori di poco superiori a quelli nazionali. Il manifatturiero ha un'importanza molto più bassa nel sistema economico rispetto alla media delle altre tipologie di aree. Si consideri inoltre che gli addetti totali al settore rappresentano solo il 9,5 per cento del totale Nazionale, contro il 37,4 per cento nelle aree ad agricoltura intensiva (zone B) e il 31,9 per cento nelle zone intermedie (aree C). Inoltre all'interno del settore il peso dell'agroalimentare in termini di addetti è più rilevante che nelle altre zone (17 per cento contro l'11 per cento delle zone C e il 9 per cento di quelle B).

Un ulteriore aspetto da considerare è la situazione in termini di dotazione di servizi sia nelle zone rurali intermedie (C) che in quelle con problemi di sviluppo (D), dove si evidenzia la presenza di svantaggi più accentuati. Trattandosi di zone a domanda debole è lecito attendersi una rarefazione dei servizi di base (trasporti, salute, sanità) in termini di presenza di infrastrutture (scuole, ospedali, ferrovie) e la tendenza a gravitare sui centri limitrofi per soddisfare la domanda locale. Tuttavia, in molte aree C e D, accanto alla scarsa dotazione di servizi si riscontra un problema di accessibilità ai servizi ubicati in aree limitrofe. A questo riguardo la metodologia di analisi del territorio messa a punto ai fini della strategia per le "Aree interne" nazionali consente di evidenziare all'interno delle aree C e D quelle che presentano, accanto ad una scarsa dotazione, anche un problema di perifericità, in termini di tempi di percorrenza, rispetto ai centri d'offerta di servizi di base. Tali aree, che hanno subito nei passati decenni una forte decrescita demografica, rispetto al complesso delle aree rurali sono caratterizzate dal persistere di una più accentuata tendenza al progressivo invecchiamento della popolazio-

ne, come è testimoniato dalla tendenziale stabilità demografica nell'ultimo decennio (-1,5 per cento in aree interne ricadenti in zona D, 3,5 per cento in quelle rientranti nella tipologia C) accompagnata da un calo (-11,4 per cento in aree interne ricadenti in zona D, -3,5 per cento in quelle rientranti nella tipologia C) dei giovani in età scolare (0-15 anni).

L'azione di policy da porre in campo per le aree rurali suggerita dall'accordo di partenariato tiene conto delle differenze in termini di fabbisogni delle diverse tipologie di aree. L'Ap propone di concentrare nelle aree C e D l'azione del Feasr sulla qualità della vita e la diversificazione del sistema economico, per la creazione di una rete diffusa di servizi a livello territoriale mirata alle aree rurali e/o basata su soluzioni innovative (es. telemedicina, agri-nido). Nelle aree più bisognose di intervento (aree interne C e D), per invertire la dinamica di causazione negativa tra marginalità, scarso sviluppo e invecchiamento demografico, l'Ap interviene attraverso la Strategia nazionale aree interne. Per la sua attuazione nelle aree che verranno selezionate chiede ai Fondi, compreso il Feasr, di destinare risorse finanziarie aggiuntive e alle Regioni di creare sinergie tra l'azione per lo sviluppo e l'azione nazionale, regionale e locale sulle infrastrutture e i servizi.

Il prossimo paragrafo analizza le opportunità che si aprono grazie a questa opzione per le aree rurali periferiche.

#### **4. La strategia nazionale per le aree interne e le possibili implicazioni per lo sviluppo rurale**

La strategia nazionale per le aree interne persegue tre obiettivi interconnessi: mettere in sicurezza il territorio (prevenendo gli effetti disastrosi di fenomeni naturali quali le alluvioni); promuovere la diversità naturale e culturale presente in queste aree; rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali sottoutilizzate.

La Snai coinvolge in maniera decisa la politica di sviluppo rurale, richiedendole di contribuire alla declinazione di una strategia nazionale per le aree interne, che si configura essenzialmente come una politica di sviluppo territoriale. Gli ambiti di intervento sono quelli tradizionalmente finanziati dalle politiche rurali: tutela del territorio e comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; sistemi agroalimentari; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; saper fare e artigianato.

La strategia implica che l'intervento dei vari livelli di governo, in un'ottica solidaristica, agisca sullo sviluppo dei territori periferici non solo incentivando le attività economiche (con misure sia partecipative che top down) ma anche attivando azioni sui servizi e infrastrutture che creino condizioni di vita comparabili a quelle delle altre aree. Ulteriore novità è rappresentata dal ruolo attribuito ai comuni che per accedere ai fondi destinati ai servizi dovranno adottare un atteggiamento cooperativo associandosi nella gestione e razionalizzazione di scuola, trasporti e sanità. L'ottica è quella di guidare un cambiamento nelle istituzioni formali a livello locale. L'idea di fondo è che affinché gli interventi di sviluppo producano effetti visibili debbono esistere alcune precondizioni in termini di servizi e capacità istituzionale.

Lo strumento per l'attuazione dei progetti è l'Accordo di programma quadro, avviato e gestito dalle Regioni, che consentirà di attivare la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti e che dovrà rispettare come requisito essenziale la partecipazione dei comuni coinvolti in forma associata.

A supporto delle azioni dirette a migliorare l'offerta di alcuni servizi di cittadinanza nelle aree interne (scuola, sanità, mobilità e connettività) la legge di stabilità 2015 ha stanziato 90 milioni di euro, come la legge di stabilità 2014.

Le aree Snai che le regioni stanno selezionando utilizzando le mappe statistiche prodotte come traccia e confrontandosi con il centro sono aree a rischio di abbandono selezionate attraverso un processo di istruttoria pubblica che prevede una fase di campo. Si tratta di 57 aree rurali di tipo C e D. Solo 6 comuni su 883 delle 57 aree progetto individuate sono di tipo B.

Si consideri che in Italia, come in altri paesi dell'Unione, i territori rurali più periferici a seguito di decenni di politiche liberiste sono state oggetto di un progressivo ridimensionamento dei servizi e delle infrastrutture pubbliche e che ciò ha generato nelle comunità rurali un'esigenza di transizione da una politica rurale tradizionale, indirizzata all'agricoltura, alle foreste e più in generale alla gestione del territorio, a una politica del rurale con più ampi risvolti sociali che includa politiche di mainstream quali l'istruzione, la salute, il welfare, la fornitura di servizi pubblici e la giustizia sociale (Woods, 2006).

Senza dubbio in questo scenario l'insieme delle misure previste dalla politica rurale sono potenzialmente utili. Rimane da stabilire a quali condizioni possono dare vita ad una strategia che assicuri quel riequilibrio nelle disparità interregionali che una politica di coesione dovrebbe garantire.

La figura 2 mostra come nelle aree periferiche selezionate per la Snai, siano arrivate nella passata programmazione risorse anche consistenti, in particolare attraverso lo sviluppo rurale (il secondo pilastro della Pac)<sup>2</sup>. Se, nonostante le risorse impiegate, questi territori risultano oggi a rischio di abbandono è perché si è agito secondo visioni parziali, senza attivare forme di integrazione con le politiche ordinarie o azioni organiche a carico di altre politiche e amministrazioni nazionali.

Le misure di sviluppo rurale sono destinate ad avere un impatto limitato se non sono accompagnate, laddove necessario, da un deliberato intervento del Governo nazionale, anche in termini di spesa pubblica, volto a riequilibrare lo sviluppo a livello territoriale. L'integrazione tra l'approccio sotteso alla strategia aree interne e l'intervento per lo sviluppo rurale può rappresentare una risposta a tale esigenza.

In questo senso la Snai rappresenta un'importante opportunità per le aree rurali. La strategia consente infatti la sperimentazione di una modalità nuova di governo del territorio, di tipo multilivello e che prevede la possibilità di attivare feedback sulle politiche nazionali dal livello locale. La sua attuazione richiede la messa in campo di ingenti risorse istituzionali, non solo finanziarie. Il dopo potrebbe essere l'avvio di una riflessione su come passare dalla fase di sperimentazione a quella ordinaria: ossia la trasformazione in modalità ordinarie sia del sistema di *governance* multilivello attraverso cui la Strategia si attua che

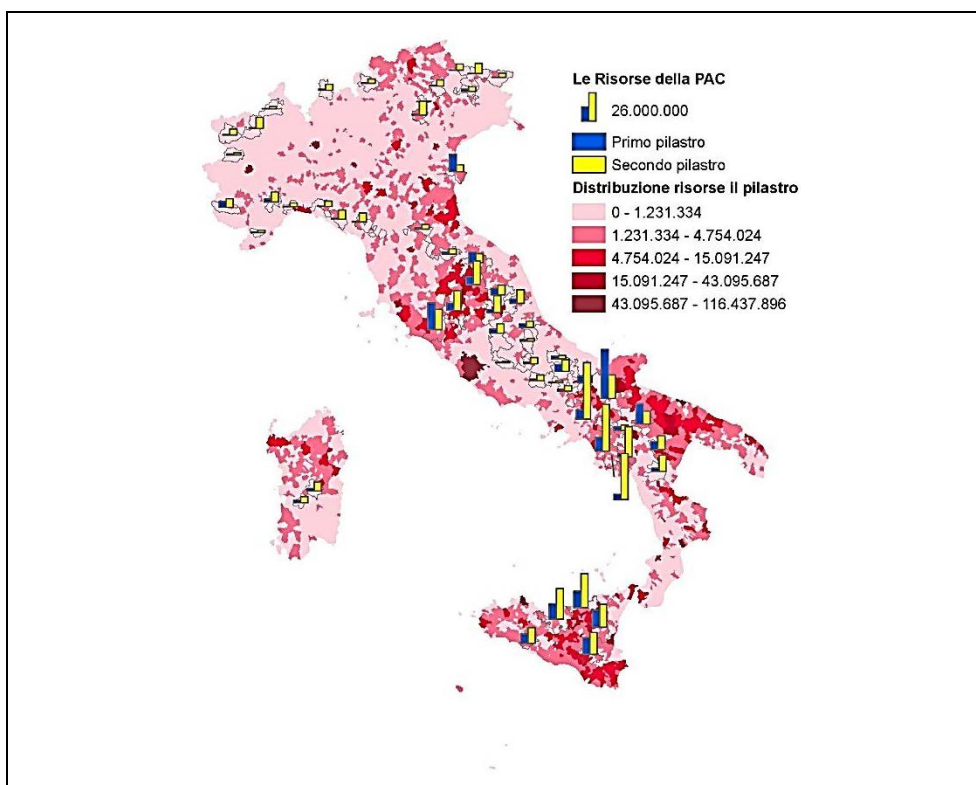
---

<sup>2</sup> Le risorse del primo pilastro tendono invece a confluire nelle zone di agricoltura intensiva spesso collocate nelle aree di pianura più densamente popolate.

delle soluzioni innovative per la gestione dei servizi sperimentate nelle aree Snai selezionate.

Ad oggi, rimane il rischio che l’impatto dell’intervento in queste aree rimanga limitato nella misura in cui il funzionamento del sistema fiscale, monetario ed economico a livello nazionale continua a favorire i centri rispetto alle periferie, in cui spesso ricadono le aree rurali. I grandi agglomerati urbani tendono ad essere destinatari di ampie somme di spesa pubblica su infrastrutture, trasporti, istruzione, sanità e cultura che aiutano a sostenere la loro crescita. Sarebbe necessario invece, per garantire uno sviluppo più equilibrato, attivare un processo di ripensamento delle politiche nazionali, partendo da quelle sui servizi, come base per garantire l’equità sociale tra le diverse aree del Paese, e ripensare il sistema di relazioni tra livello centrale e livelli locali. Non va dimenticato inoltre che la possibilità di intraprendere nuovi percorsi di sviluppo dipende anche dalla qualità del sistema politico e istituzionale a livello locale. Anche a questo livello la rete di relazioni sociali e istituzionali va ripensata secondo logiche più inclusive. La governance nazionale, politica, amministrativa ed economica e le sue articolazioni territoriali possono significativamente influenzare la geografia dello sviluppo territoriale attraverso le politiche macroeconomiche, la fissazione di priorità di spesa, gli investimenti in interventi infrastrutturali e le politiche di welfare.

**Figura 2 – Le opportunità ieri: risorse Pac e aree progetto Snai**



Fonte: Elaborazioni Crea - Centro Politiche e bioeconomia su dati Sin

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Becattini G. 1991. Il distretto industriale Marshalliano come concetto socio-economico, in Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (a cura di), *Distretti Industriali e Cooperazione fra Imprese in Italia.*, Banca Toscana, Firenze, pp.51-65.
- Becattini G., Rullani E. 1993. Sistema locale e mercato globale, *Economia e Politica Industriale*, 80, pp. 25-48.
- De Filippis F., Salvatici L. 1991. La proposta Mac Sharry di revisione della Pac: un'occasione per discutere, *La Questione Agraria*, n. 42, pp. 175-208.
- De Filippis F., Salvatici L. 1997. La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta, *Politica internazionale*, 3, pp. 127-140.
- De Filippis. Storti 2001. Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione europea: un secondo pilastro tutto da inventare, *Sviluppo Locale*, IX, 19, 2001.
- DPS. 2013. *Le aree interne: di quali territori parliamo?* Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree.
- Esposti, R., Sotte, F.. 2002. Institutional structure, industrialization and rural development: an evolutionary Interpretation of the Italian Experience, *Growth and Change*, Vol 33, n. 1.
- Fabiani G., De Muro P., Scarano G. 2001. Le vie del cambiamento rurale, *Incontri Pratesi sullo Sviluppo Locale. Il cambiamento locale in Italia*, Artimino, 10-14 – Settembre 2001.
- Fabrizio De Filippis (a cura di) 2012. *La nuova Pac 2014-2020 - Un'analisi delle proposte della Commissione*, gruppo 2013, Quaderni.
- Henke. 2004. *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale: Teorie, Politiche, Strumenti*, Studi e Ricerche Inea.
- Krugman P. 1991. *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, M.
- Lucatelli S., Carlucci C. 2013. Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese, *Agriregionieuropa*, Anno 9, Numero 34.
- Marandola, D. 2014. Agricoltura e multifunzionalità in Giuseppe Messina (a cura di). *Una vita in cooperazione*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli 2014.
- Margarian, A. 2013. A constructive critique of the endogenous development approach in the European support of rural areas, *Growth and Change*, vol. 44 n. 1, pp. 1-29.
- Marquardt, D. 2013. Networking as driver for EU Rural Development Policies – Implications from two decades of practical experience and network theory, *Economics and Rurale Development*, Vol. 9, n. 1, pp.27-47.
- Martin, R. 2015. Rebalancing the Spatial Economy: the challenge for regional theory, *Territory, Politics, Governance*, Vol. 3, n. 3, pp. 235-272.



- MEF 2003. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*.
- Michael Woods. 2006. Redefining the “rural Question”: the new “Politics of the Rural” and Social Policy, *Social Policy & Administration*, Vol. 40, n. 6.
- Oecd (Organization for Economic Cooperation and Development). 1993. *Creating rural indicators - framework, figures, findings*, Parigi.
- Piore M. J. 1991. L'opera, il lavoro e l'azione: l'esperienza dell'opera in un sistema di produzione flessibile, in Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (a cura di), *Distretti Industriali e Cooperazione fra Imprese in Italia.*, Banca Toscana, Firenze, pp. 67-89.
- Piore M. J., Sabel F. C., Storper M. 1991. Tre risposte ad Ash Amin e Kevin Robins, in Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (a cura di), *Distretti Industriali e Cooperazione fra Imprese in Italia.*, Banca Toscana, Firenze, 233-249.
- Storti D. 2001. Rural development pattern in Italy, contributo presentato al convegno internazionale: *2001 Conference of the European association for Evolutionary Political Economy (EAEPE), Special session: “Local economic development in Italy”*, Siena, 9–12 November 2001.
- Storti. 1998. *Lo sviluppo regionale nell'Unione europea: disparità e convergenza*, tesi di Dottorato in Istituzioni, Agricoltura e Politiche per lo sviluppo, IX ciclo, Università di Roma Tre.
- Storti. 2013. Le aree rurali nella nuova programmazione, *Agriregionieuropa*, Anno 9, Numero 35, Dicembre 2013.



# SMART SPECIALISATION DELLE REGIONI ITALIANE<sup>1</sup>

Alessandro Caramis\*, Livia Fay Lucianetti\*

## Sommario

*Nell'ambito della politica di coesione dell'Ue per il periodo 2014-2020, lo sviluppo di una strategia di Ricerca e Innovazione per la Specializzazione Intelligente (Ris3) da parte delle regioni e dei paesi europei costituisce un requisito essenziale per accedere ai fondi europei. L'obiettivo del presente contributo è quello di fare il punto sulla costruzione delle Ris3 delle Regioni italiane e in particolare sul processo di "scoperta imprenditoriale" che ne è alla base. Si è quindi cercato di capire come le Regioni italiane hanno attuato la "scoperta imprenditoriale" e quali criticità, sia concettuali che operative, sono emerse lungo il percorso.*

**Parole chiave:** specializzazione intelligente, scoperta imprenditoriale, regioni italiane.

## 1. Introduzione

Le strategie di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (Ris3) sono state concettualizzate per la prima volta nel 2009 nell'ambito del gruppo di lavoro *Knowledge for growth* (K4g) della Commissione europea (Foray et al., 2009). Come spiegato nel *Policy Brief* n.9 del K4g, la specializzazione intelligente è una specializzazione in settori di ricerca e sviluppo realizzata non secondo formule imposte dall'alto ma tramite un processo di "scoperta imprenditoriale" rivolto a far emergere le potenzialità e le eccellenze scientifiche e tecnologiche dei luoghi (Foray et al., 2009).

L'intento del gruppo di lavoro era quello di sostenere il Commissario Europeo per la Ricerca, Janez Potočnik, nell'identificazione di nuove strade per aumentare la produttività dell'Europa facendo leva sulla conoscenza e l'innovazione (Foray et al., 2009). Il concetto di specializzazione intelligente tuttavia è pre-esistente a questa iniziativa e nasce negli anni '90 dal dibattito sul cosiddetto *transatlantic productivity gap*, rivolto a ricercare le origini della minor produttività dell'Europa rispetto a quella degli Stati Uniti (Mc Cann e Ortega-Argilés, 2014).

---

\* Istat. I contenuti del lavoro non impegnano in alcun modo gli enti di appartenenza.

<sup>1</sup> Le considerazioni espresse in questo testo riflettono unicamente il pensiero degli autori e non sono rappresentative della posizione dell'Ente di appartenenza. Sebbene il contributo sia frutto di una riflessione congiunta sui temi presentati, i paragrafi n. 1.1, 1.2, 1.4, 1.6 sono stati scritti da Livia Fay Lucianetti e i paragrafi n. 1.3 e 1.5 sono stati scritti da Alessandro Caramis. Il lavoro è stato svolto nell'ambito del Pon Governance e Assistenza tecnica Fesr 2007-2013" Ob. 1.6 - Progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2010-2015".

Secondo Foray, la specializzazione intelligente si concretizza nel rafforzamento di sistemi di innovazione regionali, nell'ottimizzazione di flussi di conoscenze e nella diffusione dei vantaggi dell'innovazione delle economie regionali. Il passaggio da concetto accademico a *policy issue* volta a supportare gli interventi per la crescita e l'innovazione nell'Unione europea è legato in particolare all'azione della DG Regio che, tra il 2011 e il 2013, ha fatto della specializzazione intelligente una condizionalità *ex ante* per accedere ai fondi Fesr e Feasr 2014-2020<sup>2</sup> promuovendo lo sviluppo di strategie di specializzazione intelligente in tutte le regioni europee (Foray, 2015). In sintesi, la salienza politica della specializzazione intelligente nasce da una riflessione critica sugli elementi di debolezza delle politiche regionali per l'innovazione sostenute dai Fondi Strutturali e dalle esigenze di allocare le risorse pubbliche in modo più efficiente ed efficace (Foray, 2015). Gli Stati Membri dell'Ue hanno riconosciuto l'importanza della specializzazione intelligente per aumentare il potenziale di sviluppo innovativo delle Regioni europee (Consiglio dell'Unione europea, 2014). A livello programmatico, la specializzazione intelligente è riconosciuta come uno dei principi guida di sviluppo nell'ambito dell'iniziativa *Innovation Union*, che è parte integrante della strategia *Europe 2020* della Commissione europea. La stessa Commissione europea ha messo in piedi un sistema di competenze e strumenti volti ad assistere le regioni europee nello sviluppo delle proprie strategie. Si fa riferimento in particolare alla *Smart Specialisation Platform* (S3Platform) dell'IPTS - *Joint Research Center* e alla *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation* (Commissione europea, 2012) (d'ora in poi Guida) nel quale sono fornite ai policy maker indicazioni concettuali e metodologiche per definire le Ris3.

Contrariamente a quanto avvenuto nel panorama europeo, in Italia la specializzazione intelligente ha ricevuto poca attenzione. La riflessione sul tema si è sviluppata in modo piuttosto frammentato (Capello, 2014) ed è rimasta confinata perlopiù nell'ambito delle assistenze tecniche alle Regioni e dei lavori di valutazione (Bellini e Grillo, 2014; Invitalia, 2013). Alcune considerazioni teoriche e pratiche sulla costruzione e implementazione delle Ris3 sono state sviluppate da accademici e *practitioners* con l'intento di mettere in luce criticità e possibili soluzioni (Boschma, 2014; Capello, 2014; Iacobucci, 2014; Mc Cann e Ortega-Argilés, 2014).

Il presente paper vuole contribuire al dibattito sulla specializzazione intelligente focalizzando l'attenzione sulle strategie sviluppate di recente dalle Regioni italiane. La deadline di consegna di una bozza di Ris3 alla Commissione europea era fissata al dicembre 2013 ma, di fatto, i tempi sono slittati e solo nel corso dell'estate del 2014 la maggior parte delle amministrazioni è stata in grado di presentare lavori ad uno stadio avanzato. Il nostro obiettivo è stato quello di indagare questo percorso e di rispondere alle seguenti domande: le Regioni italiane come hanno attuato la "scoperta imprenditoriale"? Quali priorità sono state selezionate e come? Quali criticità sono emerse?

Al fine di rispondere a queste domande, sono stati raccolti in modo sistematico i documenti riguardanti le Ris3 dai siti internet istituzionali di tutte le Regioni ita-

---

<sup>2</sup> Cfr. il Reg. CE 1303/2013, art. 19 e All. XI.

liane<sup>3</sup> e della Smart Specialisation Platform (S3Platform). I testi sulle Ris3 sono stati sottoposti ad un'analisi del contenuto mediante l'utilizzo di griglie interpretative per la sistematizzazione dell'informazione raccolta. L'arco temporale nel quale si è svolta l'analisi va dal mese di marzo del 2014 fino al medesimo mese del 2015.

Il principale focus dell'analisi è costituito dalle parti delle Ris3 dedicate alla selezione delle priorità e alla scoperta imprenditoriale. Il contributo non intende quindi essere una valutazione sistematica dei documenti strategici ma vuole piuttosto proporre spunti di riflessione critica sulla scoperta imprenditoriale in quanto processo chiave alla base specializzazione intelligente.

## 2. Concetti e teorie della *Smart Specialisation*

Il concetto di specializzazione intelligente “denota la capacità di un sistema economico (per esempio di una regione), di generare nuove specializzazioni attraverso la scoperta di nuovi settori di opportunità e la concentrazione e agglomerazione locale delle risorse e delle competenze su questi settori. Questa capacità è necessaria per avviare cambiamenti strutturali che prendono la forma della diversificazione, transizione e modernizzazione della creazione radicale di industrie e/o servizi” (Foray 2015, p. 1). Con strategia di specializzazione intelligente si fa invece riferimento, come sostiene Foray (2015), alla costruzione di un processo in cui lo sviluppo delle nuove specializzazioni (basato sulle strutture produttive esistenti) può essere sostenuto da interventi mirati e puntuali finalizzati a promuovere in via preferenziale le nuove attività più promettenti in termini di scoperta, sperimentazione, spillover potenziale e cambiamenti strutturali.

La policy di specializzazione intelligente pone dunque l'enfasi sulla selezione delle priorità in maniera non-neutrale, al fine di sostenere specifici settori, tecnologie, popolazioni di imprese; l'obiettivo principale di questa policy è quello di concentrare le risorse sullo sviluppo di quelle attività che con maggior probabilità possono trasformare efficacemente la struttura economica esistente attraverso R&S e l'innovazione. Per Foray (2015), il *priority setting* deve essere fondato sulla “scoperta imprenditoriale”: sono gli attori imprenditoriali, intesi in senso ampio (imprese innovative, ricercatori, inventori ecc.), ad essere nella posizione migliore per conoscere e scoprire le eccellenze e i domini più promettenti di una regione. In pratica, gli amministratori e i politici regionali devono definire le priorità insieme agli stakeholder territoriali, facendo leva sulla conoscenza imprenditoriale da questi espressa. Si tratta di un tipo di conoscenza che non riguarda solo scienza e tecnologia ma va intesa in senso più ampio: è una conoscenza delle potenzialità di crescita del mercato, dei competitor potenziali, dell'insieme degli input e dei servizi necessari ad avviare nuove attività. Da una parte quindi le policy di specializzazione intelligente sono fondate su un approccio *bottom-up*, incentrato sulla scoperta imprenditoriale e sull'inclusività; dall'altro sono politiche verticali nella misura in cui sono rivolte a promuovere in modo selettivo specifici target (settori, tecnologie, network di attori) (Foray, 2015).

---

<sup>3</sup> Fanno eccezione la Regione Campania e la Regione Basilicata per le quali il processo non si è ancora concluso e non è attualmente accessibile il Documento strategico.

La selezione delle priorità attraverso dinamiche di scoperta imprenditoriale è coerente con la messa a punto di sistemi di governance aperti e inclusivi, così come auspicato dalla Commissione europea (Commissione europea, 2010). Nella Guida, la Commissione europea (2012) invita le amministrazioni pubbliche ad adottare il modello della c.d. “quarta elica”, basato su una leadership collaborativa e su partnership pubblico-private, in cui le “eliche” sono rappresentate da: istituzioni pubbliche; università ed istituti di ricerca; imprese; società civile (in particolare in rappresentanza degli interessi e delle prospettive di *innovation users*, consumatori, cittadini, lavoratori). L’obiettivo di questo modello di governance “*smart*” è quello di tenere insieme i punti di vista e gli interessi sia di coloro che domandano innovazione che di coloro che la offrono.

### 3. La costruzione delle Ris3 e il nuovo ciclo di programmazione

La costruzione delle Ris3 nelle Regioni italiane è un processo che ha richiesto tempi più lunghi del previsto rispetto alle scadenze fissate dalla Commissione europea. Le Regioni hanno avuto una finestra temporale relativamente breve per apprendere, acquisire e tradurre il concetto di specializzazione intelligente in scelte di policy. Si consideri che la proposta del Parlamento Europeo di fare dell’esistenza di strategie di specializzazione intelligente una condizionalità tematica ex ante è del 2011 e che questa è stata tradotta in Regolamentazione nel 2013, mentre la prima data prevista per la consegna delle strategie da parte delle Regioni europee era stata fissata al dicembre 2013. Nonostante questa deadline, nel maggio 2014 soltanto la metà delle Regioni risultava essere ad un buon punto nel percorso di definizione della strategia. Nello specifico, sette Regioni avevano già visto approvato in Giunta il documento sulla Ris3 (Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Puglia, Toscana). Due Regioni (Piemonte e Lazio) erano in uno stato avanzato del processo: avevano identificato le proprie aree di specializzazione e priorità ma dovevano ancora finalizzare un documento sulla Ris3. Le altre Regioni italiane erano invece più indietro. Le Province Autonome di Trento e di Bolzano, le Regioni Veneto, Molise, Basilicata, Campania, Sicilia e Calabria erano ancora in fase di identificazione delle priorità e la consultazione con gli attori risultava essere ancora in corso. Le Regioni Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo e Sardegna invece erano ancora ad uno stadio iniziale. Un anno dopo, nel maggio 2015, la Ris3 era stata approvata dalla Giunta in quasi tutte le Regioni. L’obbligo di presentare i documenti alla Commissione europea, in concomitanza dell’approvazione dell’Accordo di Partenariato 2014-2020 (il 29 ottobre 2014), ha contribuito a portare a termine le strategie non ancora concluse.

La Commissione europea e il Governo italiano, consapevoli delle problematiche incontrate dalle Regioni, hanno messo a punto una serie di azioni di supporto alla definizione delle Ris3. Tra queste ricordiamo il progetto del Mise-Dps e Invitalia “Supporto alla definizione e attuazione delle politiche regionali di ricerca e innovazione (*Smart Specialisation Strategy Regionali*)”, nell’ambito del quale sono state organizzate una serie di attività a sostegno degli amministratori regionali. A livello europeo, si segnala la piattaforma S3 dell’Ipts - Jrc della Commissione europea, istituita appositamente per promuovere lo scambio di buone

pratiche sulle Ris3 tra regioni e paesi Ue attraverso *peer review workshop*. Alle iniziative della piattaforma S3 hanno partecipato attivamente solo poche Regioni italiane. Tra queste, le Regioni Marche, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria, Sicilia, Puglia.

#### 4. I tipi di scoperta imprenditoriale

L'analisi delle Ris3 ha consentito di cogliere i modi in cui le Regioni hanno implementato il processo di scoperta imprenditoriale al fine di stabilire le priorità di R&I per il prossimo ciclo di programmazione (2014-2020). In particolare, è stato possibile identificare quattro modi di attuare la scoperta imprenditoriale, definibili in base al grado di apertura del processo decisionale e al contributo apportato dagli stakeholder. La variabile di sfondo rappresentata dal contesto socio-economico appare importante nella misura in cui influenza la quantità e la qualità della partecipazione degli attori locali. Di seguito si riportano i tipi di "scoperta" imprenditoriale emersi:

- *"Scoperta" imprenditoriale auto-amministrata*. È stata osservata in alcune regioni del Mezzogiorno in cui c'è uno scarso tessuto imprenditoriale innovativo. La Regione tende a selezionare le priorità in modo abbastanza isolato, in base ad analisi di contesto e alla definizione di criteri che elabora in seno all'amministrazione (es. indicatori di performance dei settori economici ecc.). I principali attori coinvolti nel processo decisionale sono quelli del partenariato tradizionale. La c.d. "quarta elica" è coinvolta solo marginalmente, attraverso strumenti perlopiù simbolici (questionari/sondaggi on-line, e-mail ecc.). A questo modello afferiscono Molise, Calabria, Sardegna.
- *"Scoperta" imprenditoriale selezionata*. La "scoperta" imprenditoriale è "selezionata" quando la Regione agisce da filtro, operando una selezione degli stakeholder. È il caso di Regioni che, pur presentando un articolato bacino di offerta dell'innovazione, hanno fatto ricorso all'emanazione di bandi per promuovere la partecipazione al *priority setting* della Ris3 oppure hanno attinto ai propri elenchi di attori R&I (ad es. quelli con i vincitori di bandi R&I regionali e nazionali). In questi casi, gli stakeholder selezionati sono stati invitati dall'amministrazione a partecipare a gruppi di lavoro e ad esprimere un parere sulle aree prioritarie identificate a monte dalla Regione (spesso in base ad analisi di contesto o a criteri per misurare la rilevanza delle aree di specializzazione). Gli attori coinvolti più frequentemente sono quelli del partenariato tradizionale e gli attori "forti" della ricerca e dell'innovazione del territorio (università e centri di ricerca, imprese che partecipano a Cluster e Distretti Tecnologici). Le modalità della partecipazione, spesso anche ampia, sono fortemente inquadrata dalla Regione che definisce gli spazi e i tempi della partecipazione in modo perlopiù *top-down*. Questo modo di procedere è stato rintracciato in Valle d'Aosta, Abruzzo, Lazio, Campania, Puglia. Anche in questo caso la "quarta elica" è stata consultata a valle dei processi decisionali, attraverso mezzi perlopiù simbolici (questionari on-line, indagini).
- *"Scoperta" imprenditoriale guidata*. Similmente al modello di scoperta selezionata, in questo modello la Regione incoraggia la partecipazione e al

tempo stesso ne definisce gli spazi. La Regione apre la partecipazione a tutto il territorio e lo fa attraverso strumenti precisi, giocando un ruolo centrale di regia/coordinamento. In genere la Regione seleziona le specializzazioni da sola e le sottopone di seguito ad una consultazione comunque ampia ed articolata. Gli attori che partecipano con maggior incisività sono gli attori “forti” della R&I (centri di ricerca, università, imprese dell’innovazione), spesso organizzati in network. Essi forniscono contributi importanti al processo decisionale che si concretizzano in analisi settoriali e di contesto, in *road-map* e in un lavoro continuativo di revisione di documenti e strategie. Queste dinamiche sono state osservate perlopiù in contesti socio-economici sviluppati, nei quali sono presenti reti di innovazione e ricerca già consolidate. La “quarta elica” è coinvolta in genere a valle del processo di identificazione delle aree di specializzazione e delle priorità, anche se in alcune regioni è invitata a giocare un ruolo più attivo (ad es. attraverso workshop/laboratori aperti al pubblico). In questo modello si collocano Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Sicilia.

- “Scoperta” imprenditoriale co-decisionale. Tra i quattro identificati è senz’altro il modello in cui gli stakeholder della ricerca e dell’innovazione giocano un ruolo di primo piano nel selezionare le aree di specializzazione e le priorità insieme alla Regione. Il modello è trainato dagli stakeholder della R&I, spesso costituiti in Poli o Distretti Tecnologici, attraverso partnership pubblico-private già collaudate. Il contesto economico di riferimento generalmente è vivace e molto rappresentato. Partecipano alla condivisione delle decisioni sia il partenariato tradizionale che i rappresentanti di cluster regionali, grandi imprese, ricerca, che partecipano alla governance in modo strutturato. Queste modalità di partecipazione sono state rintracciate in Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia-Giulia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Nei casi dei territori di piccole dimensioni, le aree di specializzazione coincidono con le aree di eccellenza esistenti e sono direttamente rappresentate dalle imprese operanti nei settori. Si noti comunque che l’importanza del ruolo degli attori pubblici e privati della ricerca e dell’innovazione nei meccanismi di condivisione delle scelte non corrisponde ad un altrettanto significativo coinvolgimento di altre realtà della società civile.

Di fatto, quello che emerge dall’analisi è una scoperta imprenditoriale nel complesso incompleta e che si discosta molto dalla formulazione teorica di Foray (2015). Le Regioni giocano un ruolo chiave nel definire le strategie e nel predisporre i meccanismi di partecipazione degli stakeholder territoriali al *priority setting*. A partecipare sono soprattutto attori “forti”, ossia soggetti della ricerca e dell’innovazione dalla presenza consolidata sul territorio. Si tratta perlopiù di grandi imprese, imprese ad elevato contenuto tecnologico, Poli dell’innovazione e Distretti Tecnologici (dove presenti), università, istituti di ricerca pubblici come Cnr ed Enea, associazioni di categoria. È interessante notare che la presenza di reti di attori della ricerca e dell’innovazione istituzionalizzate, come nel caso dei Distretti Tecnologici e dei Poli per l’Innovazione, sembra aver giocato un ruolo chiave nel facilitare la definizione delle priorità delle Ris3. Molto marginale è invece la partecipazione della c.d. “quarta elica”, ovvero di singoli cittadini, asso-



ciazioni, esperti qualificati, sindacati, esponenti politici locali, banche e istituti di credito del territorio. Si può affermare che il flusso decisionale osservato è perlopiù *top-down* e le regioni in cui si osserva un maggior bilanciamento fra dinamiche decisionali *top-down* e *bottom-up* sono regioni del centro-nord in cui sono presenti Distretti Tecnologici e Poli dell'Innovazione e in cui gli stakeholder pubblici e privati hanno già precedenti esperienze di partenariato con la Regione in materia di ricerca e innovazione.

Queste evidenze empiriche sono in qualche misura in conflitto con l'assunto secondo il quale la specializzazione intelligente è pensata per le regioni deboli (Foray, 2015): dalla ricerca emerge infatti che essa è attuata in maniera più incisiva (sebbene con tutti i limiti sopra elencati) nelle regioni economicamente più forti. Come nota anche Boschma (2014) si verificano meccanismi di *lock-in* ovvero tendono ad imporsi reti di attori chiuse e poco permeabili da parte di soggetti nuovi.

Tra i fattori menzionati come nodi critici in alcune Ris3 di Regioni del Mezzogiorno vi sono la limitata capacità di fare rete da parte degli stakeholder, le difficoltà di accesso al credito, la scarsa dotazione infrastrutturale, la dimensione ridotta del territorio (cfr. in particolare la Ris3 del Molise). In generale, le debolezze del contesto macro-economico in cui versano molte Regioni del Sud Europa determinano grandi difficoltà di accesso alla conoscenza imprenditoriale e quindi alla specializzazione intelligente (McCann e Ortega Argilés, 2014). Questi fattori si sommano alla debole capacità istituzionale delle amministrazioni regionali nel gestire temi complessi come quelli dell'innovazione e della specializzazioni intelligenti. Ne sono una dimostrazione: la difficoltà a interpretare il concetto di scoperta imprenditoriale; il ritardo dei tempi di elaborazione delle strategie; la necessità di ricorrere ad appalti per esternalizzare anche processi politici e strategici come quello del *priority setting*; la necessità, da parte del governo centrale, di lanciare l'iniziativa di Invitalia a supporto delle regioni.

## 5. Il risultato della scoperta imprenditoriale

L'ultima parte dell'analisi delle Ris3 è stata dedicata agli output del processo di scoperta imprenditoriale. È stata esaminata quindi la capacità delle Regioni di selezionare le aree di specializzazione e di tracciare nuovi percorsi di sviluppo intelligenti. Illustriamo per ciascuna le principali evidenze emerse.

*Le aree di specializzazione intelligente.* Il processo di scoperta imprenditoriale ha portato le Regioni ad identificare un numero elevato di aree e domini di specializzazione (Iacobucci, 2014). Numericamente le priorità strategiche individuate vanno da un minimo di tre (Toscana e Liguria) ad un massimo di dodici (Puglia, Piemonte). Mediamente le priorità selezionate vanno dalle cinque alle sette per ciascuna Regione. Le specializzazioni individuate si collocano ad un livello di generalità, astrazione e trasversalità degli ambiti di applicazione molto alto. In generale, emerge con chiarezza la coerenza fra le aree di specializzazione intelligente identificate nelle Ris3 e i temi di ricerca e innovazione delle programmazioni politiche passate. L'allineamento tra temi è evidente anche con i settori di R&I su cui insistono Poli dell'Innovazione, Distretti Tecnologici e Cluster Tecnologici Nazionali. Si osserva quindi più un orientamento al consolidamento di precedenti scelte stra-

tegiche piuttosto che l'affermarsi di scelte determinate dalla scoperta di elementi di novità come invece auspicava la Commissione europea nella Guida.

*Le traiettorie di specializzazione intelligente.* Le Regioni italiane hanno specificato le proprie traiettorie di specializzazione intelligente in modo diverso. L'intensità con la quale le Regioni hanno definito azioni e strumenti per implementare la specializzazione intelligente è stata osservata in base a: a) l'associazione alle aree di specializzazione di *Key Enabling Technologies* (KETs) e/o specifici percorsi di diversificazione; b) l'individuazione di dinamiche di *cross-fertilization* tra diversi settori industriali; c) la presenza di policy e interventi mirati per le aree di specializzazione; d) l'intenzione di focalizzare l'investimento pubblico su specifiche nicchie, industrie emergenti o target di destinatari. Le Regioni si collocano in tre gruppi che si distinguono per il livello di specificità con il quale hanno definito le traiettorie di specializzazione intelligente:

- Un gruppo di Regioni (Valle D'Aosta; Veneto; Friuli-Venezia-Giulia; Umbria; Abruzzo; Molise) vaglia le possibili nuove traiettorie di sviluppo senza associare in modo incisivo né KETs né percorsi di sviluppo alle proprie aree di specializzazione. In questo caso si va da Regioni nelle quali le KETs non sono collegate alle aree di specializzazione identificate ad altre nelle quali non emergono traiettorie specifiche di diversificazione o aggiornamento dei settori selezionati. L'applicazione di mercato di queste tecnologie rimane piuttosto vaga. Nelle Ris3 di queste Regioni i finanziamenti sono destinati a obiettivi generici come promuovere la ricerca, la formazione ecc. ma non emerge un chiaro intento di focalizzare l'azione pubblica su una o poche specifiche nicchie. Non sono presenti *road map* riguardanti i settori individuati.
- Un altro gruppo comprende le Regioni che approfondiscono maggiormente le traiettorie di specializzazione intelligente (Regioni Piemonte, Liguria, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna, Lazio, Province Autonome di Trento e Bolzano). Per ogni area di specializzazione sono ben identificate tutte le possibili KETs applicabili e sono definiti i percorsi di diversificazione fondata sulle *related varieties*. Per ciascuna priorità vengono individuati in maniera specifica sub-settori, segmenti e nicchie dai quali ricavare in futuro prodotti o servizi innovativi per il mercato. Inoltre, alcune Regioni individuano per ogni priorità dinamiche di *cross fertilization* tra diversi settori industriali. In certi casi sono state realizzate matrici di coerenza basate sulla corrispondenza tra KETs e sub-ambiti di sviluppo (Regione Sicilia) oppure fra le aree di specializzazione regionali e quelle nazionali individuate da Invitalia (Regioni Piemonte e Liguria). Non vengono individuate policy e interventi mirati per le aree di specializzazione. Le azioni previste sono piuttosto trasversali e generiche. Quello che sembra mancare è dunque la disponibilità di queste Regioni a concentrare l'investimento pubblico su poche nicchie/industrie emergenti/target di destinatari.
- Un esiguo numero di Regioni esamina il tema dell'identificazione di nuove nicchie di sviluppo in maniera molto dettagliata tracciando percorsi rivolti a specifici settori e target di impresa (Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche). In questi casi viene tracciato un quadro preciso su potenzialità, evoluzione e fattibilità dei diversi sotto-ambiti sele-

zionati per ciascuna priorità. Sono inoltre individuati il mercato potenziale dei prodotti (mercato estero e domanda interna) ed i destinatari delle azioni di sostegno disegnate nelle policy (start-up e grandi imprese & Pmi in Toscana; start-up high tech e Rete dell'Alta Tecnologia in Emilia-Romagna; settore manifatturiero e Pmi in Lombardia). Si nota dunque una effettiva selezione e volontà di investire su specifiche traiettorie e su un limitato numero di target. All'interno di queste pratiche strategiche si osservano due approcci. Il primo, presente in Lombardia, parte dalla premessa che allo stato attuale non è possibile conoscere quali potranno essere in futuro le industrie emergenti e si concentra sui fattori che potranno favorire lo sviluppo di tali industrie in uno specifico settore. Il secondo, riscontrato in Emilia-Romagna, Toscana e Marche, definisce percorsi funzionali alla creazione di nuovi prodotti e servizi.

Il numero ampio di priorità e la tendenziale generalità ed astrattezza delle aree di specializzazione, che contrasta con quanto auspicato dalla Commissione europea (2012), mette in luce come le Regioni abbiano incontrato una certa difficoltà nell'operare una selezione. Quasi tutte le Regioni infatti non manifestano l'intenzione di indirizzare l'investimento pubblico verso un numero limitato di domini più promettenti. Il policy mix previsto nelle Ris3 generalmente è definito da un insieme articolato di interventi anche molto diversi fra loro e le Regioni non sembrano preferire un'opzione piuttosto che un'altra. Si può ipotizzare che all'origine di questo atteggiamento neutrale ci siano i rischi connessi ad investire risorse pubbliche in nuove nicchie di mercato e motivi politici e di consenso elettorale (Iacobucci, 2014).

## 6. Principali criticità nella costruzione delle Ris3

Ai fini della programmazione dei fondi per la politica di coesione europea 2014-2020, le Regioni italiane sono state impegnate a definire la propria Ris3. L'analisi dei documenti nei quali vengono presentate le strategie ha permesso di delineare il modo in cui le Regioni hanno realizzato il processo di scoperta imprenditoriale, elemento chiave per "fare" specializzazione intelligente in un determinato territorio (Foray, 2015; Commissione europea, 2010). Sono stati quindi esaminati i modi in cui le Regioni hanno interpretato il concetto e ne hanno dato attuazione (configurando diversi "modelli" di scoperta imprenditoriale) nonché i principali output del processo (in particolare la selezione delle priorità). Nel complesso, la piena attuazione della scoperta imprenditoriale finalizzata allo sviluppo della specializzazione intelligente dei territori al momento risulta non pienamente attuata e spesso è lontana dalla formulazione teorica di Foray (2015). Le principali criticità evidenziate sono riportate di seguito:

- *Il problema della selezione degli stakeholder.* Se a livello teorico la partecipazione deve essere il più possibile aperta ai diversi attori imprenditoriali (Foray 2015), di fatto si osservano processi di selezione degli attori a monte da parte della Regione e processi di auto-selezione (partecipano alla costruzione della strategia soprattutto le imprese che fanno parte di Poli dell'Innovazione e in generale attori "forti" della ricerca e dell'innovazione

già abituati a interloquire con l'amministrazione regionale). Si da per scontato che le imprese "interessate" abbiano tutte le stesse capacità e probabilità di partecipare al *priority setting*. Manca una riflessione approfondita sugli strumenti da mettere in campo per incentivare la partecipazione. I c.d. bisogni sociali sono sotto-rappresentati: la partecipazione della "quarta elica", ovvero della società civile, è perlopiù simbolica ed è prevista solo a valle dei processi decisionali.

- *Diverse modalità di attuare la scoperta imprenditoriale*. Si osserva una divisione tra Regioni che adottano dinamiche decisionali *top-down* (soprattutto nel centro-sud) e Regioni nelle quali vi è un maggior equilibrio tra dinamiche *top-down* e *bottom-up* (soprattutto nel centro-nord e in Sicilia). Quest'ultima situazione, che è più vicina alla teoria di Foray (2015), si riscontra perlopiù in Regioni che hanno già un sistema produttivo avanzato, reti di attori R&I consolidate, una maggior tradizione di politiche regionali per l'innovazione, amministrazioni pubbliche che presentano stili di governance partecipativi. Le Regioni dove prevalgono meccanismi decisionali *top-down* hanno identificato le aree di specializzazione e le priorità di policy prevalentemente in base ad analisi di contesto ed a criteri definiti in autonomia.
- *Il problema della selezione delle priorità e della genericità delle traiettorie*. Manca un chiaro intento da parte delle Regioni di concentrare l'investimento pubblico su poche nicchie di specializzazione. La maggior parte delle Regioni fonda la propria strada verso la specializzazione intelligente sul ricorso alle KETs ma soltanto un numero esiguo di Regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche) definisce in modo chiaro il mix degli interventi previsti destinandolo a specifici settori e target. Le aree di specializzazione identificate nelle Ris3 così come le traiettorie di specializzazione intelligente ricalcano in gran parte le priorità delle policy di R&I regionali pregresse.

In sintesi, sembra in atto più un processo di "conferma" imprenditoriale che di "scoperta" imprenditoriale ed emergono con chiarezza dinamiche di *path dependency*. Se da una parte i limiti nella costruzione delle Ris3 sembrano dipendere dalla effettiva capacità e dalla volontà degli amministratori regionali e degli stakeholder di attivarsi in questo senso, dall'altra sono gli stessi assunti teorici della specializzazione intelligente che mostrano punti di debolezza.

Si può ipotizzare che l'orientamento alla genericità degli obiettivi e degli strumenti di policy sia in parte voluta dagli attori politici, i quali plausibilmente per motivi di consenso hanno difficoltà ad operare scelte non-neutrali ed a concentrare l'investimento pubblico unicamente su certi settori e target escludendone altri (Iacobucci, 2014). Del resto, sono emerse con evidenza le difficoltà delle amministrazioni regionali nel costruire le proprie Ris3. I ritardi nella consegna dei documenti e i tratti di vaghezza di strumenti e contenuti sono ascrivibili anche ad una carenza di competenze tecniche che è spesso stata colmata da professionalità esterne alle amministrazioni.

Per quanto riguarda le debolezze teoriche della filosofia della specializzazione intelligente, ci sembra che essa sia fondata su una visione inclusiva, altruista e ot-

timista che nei fatti risulta difficilmente praticabile. La realizzazione della specializzazione intelligente si fonda infatti su un numero articolato di condizioni, tra cui: l'apertura potenziale del processo decisionale a tutti gli stakeholder interessati; la volontà delle imprese di andare oltre il proprio specifico ambito di interesse e di contribuire senza incentivi alla costruzione delle Ris3; la presenza, a livello dell'amministrazione regionale, della volontà politica e della capacità istituzionale necessari per identificare le aree di specializzazione e concentrare le risorse su queste. Come abbiamo avuto modo di illustrare sopra, il verificarsi di queste condizioni non è affatto scontato.

Dall'analisi emerge con chiarezza che la Regione resta comunque l'attore principale nel processo di *priority setting*, nonostante l'obiettivo della specializzazione intelligente sia quello di dismettere questo ruolo in favore dei diversi stakeholder del territorio (Foray, 2015). Alla base del "paradigma" della "smartness" (della quale si nutre l'agenda europea per il prossimo ciclo di programmazione 2014-2020), si intravede dunque un'impostazione neo-liberista secondo la quale lo stato deve lasciare che il privato partecipi direttamente alle scelte politiche. A nostro avviso, occorre quindi ragionare sia sul significato che sulle conseguenze di queste idee sulle politiche dell'Unione europea in generale e, nel nostro caso specifico, sulle politiche regionali per la ricerca e l'innovazione.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bellini, N. and Grillo, F. 2014. Expert assessment of the situation and perspectives for Campania, Calabria, Sicily, Apulia and Basilicata (Italy) in view of the development of a regional strategy for smart specialisation – The process towards the Ris Third report (Draft), European Commission, Febbraio 2014.
- Boschma, R. 2014. Constructing Regional Advantage and Smart Specialisation: Comparison of Two European Policy Concepts. *Scienze Regionali*. 13 (1): 51-68.
- Capello, R. 2014. Smart Specialisation Strategy and the New EU Cohesion Policy Reform: Introductory Remarks. *Scienze Regionali*, 13 (1): 5-14.
- Commissione europea. 2010. Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 – COM(2010) 553 – 06/10/2010, Bruxelles: Commissione europea. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/comm\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/comm_en.htm).
- Commissione europea. 2012. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (Ris 3), Bruxelles: Commissione europea.

- Foray, D., David, P.A., Bronwyn Hall, B. 2009. Smart Specialisation – The Concept, Knowledge Economists Policy Brief n° 9 June 2009, Bruxelles: Commissione europea.
- Foray, D. 2015. Smart Specialisation - Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy, Abingdon (UK) and New York (NY): Routledge.
- Iacobucci, D. 2014. Designing and Implementing a Smart Specialisation Strategy at Regional Level: Some open questions. *Scienze Regionali*, 13 (1): 107-126.
- Invitalia. 2013. La mappa delle specializzazioni tecnologiche. Il quadro regionale - Work in progress, presentazione in Power Point, Roma, 16 Ottobre 2013.
- McCann, P. and Ortega-Argilés, R. 2014. The Role of the Smart Specialisation Agenda in a Reformed EU Cohesion Policy. *Scienze Regionali*, 13 (1): 15-32.

# LA VISTA DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO

Sandro Cruciani\*

## Sommario

*La geografia dei sistemi locali, generata dagli spostamenti quotidiani per raggiungere la sede di lavoro, descrive, con un buon grado di approssimazione, i sistemi urbani giornalieri, cioè quei luoghi dove si concentra la maggior parte delle attività e degli spostamenti quotidiani delle persone e dei soggetti economici. Nel dicembre del 2014 l'Istat ha prodotto la quarta edizione dei Sistemi locali (Sl), costruiti utilizzando i flussi degli spostamenti luogo di residenza/luogo di lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei censimenti della popolazione.*

*È stata questa l'occasione istituzionale per fare un cambio di passo sui temi legati al territorio. Disporre della nuova regionalizzazione del territorio italiano in sistemi locali ha quindi consentito di superare le tradizionali letture per settore, dimensione e partizioni amministrative che non sono più sufficienti ad illustrare e descrivere adeguatamente la notevole eterogeneità del nostro sistema socio-economico.*

*L'Istat ha investito risorse e molte delle sue specifiche competenze per raccogliere la sfida determinata dalla necessaria revisione dell'impianto concettuale e metodologico per la definizione dei sistemi locali, utilizzato senza mai essere modificato fin dal 1981. Una revisione resa necessaria anche dalle innovazioni metodologiche e strumentali disponibili e dalla decisa apertura della statistica ufficiale europea alla costruzione e utilizzo di aree funzionali per la produzione di statistiche territoriali e per finalità di policy, come testimonia anche l'intenzione di Eurostat di promuovere l'utilizzo delle partizioni funzionali del territorio in tutti paesi dell'Unione europea.*

**Parole chiave:** sistemi locali, città, funzioni urbane, algoritmi di regionalizzazione, classificazioni del territorio.

L'attrattività e l'importanza dei Sistemi locali (Sl), in particolar modo per lo studio dei processi di sviluppo locale ma anche per l'attuazione delle *policy*, nasce dalla possibilità di disporre di una griglia territoriale sufficientemente dettagliata e che esaurisca completamente ed in maniera omogenea lo spazio nazionale; i sistemi locali sono soprattutto aree i cui confini non sono il risultato di eventi storici passati, di decisioni politico-amministrative o della sola morfologia del territorio, ma sono invece definiti sulla base dell'organizzazione (o meglio dell'auto-organizzazione) dei rapporti sociali, lavorativi ed economici dell'area.

La granularità territoriale e l'"indipendenza" dai confini amministrativi non esauriscono le qualità e l'attrattività dei sistemi locali: questi tracciano, anche se

---

\* Istat.

in maniera approssimata, l'ambito "naturale" dove le persone svolgono le loro attività quotidiane, dal lavoro alla fruizione dei servizi. I sistemi locali, seppur non delineati in nessuna cartografia fisica o politica, rappresentano quindi degli oggetti reali, ai quali l'intensità delle relazioni interne generate dai flussi di pendolarismo assegnano anche un proprio "ordinamento"; questo approccio è stato poi arricchito da un'evoluzione del concetto di sistema locale che tende, in virtù dei principi di auto-contenimento e integrazione, ad approssimare una definizione funzionale di spazio urbano.

Il vantaggio di disporre di una tale geografia per la lettura del territorio è quindi evidente, come anche quella di investire risorse e conoscenze nella sua realizzazione e aggiornamento.

Da un punto di vista più operativo, i SI sono quindi quei luoghi (precisamente identificati e simultaneamente delimitati su tutto il territorio nazionale) dove la popolazione risiede e lavora e dove quindi indirettamente tende ad esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche. I 611 sistemi locali identificati dall'Istat con riferimento al 2011 (Cartogramma 1) sono costruiti sulla base dei flussi di pendolarismo giornaliero casa-lavoro e, non rispettando quindi i limiti amministrativi di regioni e province, ne troviamo 56 a cavallo di più regioni e 185 a cavallo di più province. Rispetto al 2001 si registra poi una diminuzione di 72 unità (-10,5 per cento) come effetto di un incremento delle dimensioni medie, in particolare dei sistemi afferenti ai grandi centri urbani.

Geograficamente, i sistemi locali risultano così articolati (Tavola 1):

- i 106 che si collocano nell'area di Nord-ovest rappresentano il 17,3 per cento del totale dei sistemi e poco meno del 27 per cento della popolazione; 13 di questi sistemi sono composti da comuni appartenenti a due regioni mentre sono complessivamente 48 (il 45,3 per cento del totale) quelli che interessano 2 o più province. Questa è la ripartizione caratterizzata da dimensioni medie dei sistemi più elevate, data anche la presenza di rilevanti aree urbane (Torino, Milano, Genova, ecc.);
- 119 afferiscono alla ripartizione geografica di Nord-est e rappresentano il 19,5 per cento del totale e pesano per il 19,3 per cento della popolazione; sono ben 19 quelli risultati multi-regionali, mentre sono 44 quelli che coinvolgono più province (37,0 per cento);
- nelle regioni del Centro ne sono stati individuati 105, che rappresentano il 17,2 per cento del totale e quasi il 20 per cento della popolazione; i sistemi che coinvolgono più regioni sono 12 mentre quelli che interessano più province sono 37 (35,2 per cento);
- il numero più elevato di sistemi si rileva nelle regioni del Sud (171) e rappresentano il 28,0 per cento del totale dei sistemi; 12 di questi sono risultati multi-regionali mentre i sistemi locali multi-provinciali sono 36 (21,1 per cento);
- nelle Isole i sistemi locali ammontano a 110 e rappresentano il 18 per cento del totale a fronte di una quota più limitata della popolazione (l'11,2 per cento); nessuno di questi è ovviamente multi-regionale, mentre i sistemi locali del lavoro che interessano due o più province sono 20.



**Figura 1 – Conformazione dei sistemi locali 2011**

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

Data la complessità dell'operazione di aggiornamento, l'obiettivo della trasparenza è stato posto come uno dei requisiti fondamentali di questa attività. In particolare il processo, ma soprattutto le scelte operative nell'applicazione dell'algoritmo che come sempre contengono un certo grado di soggettività, sono stati ampiamente documentati e descritti. In particolar modo si è data specifica attenzione a:

- La scelta dei parametri dell'algoritmo (auto-contenimento minimo e dimensioni). Questi sono stati infatti scelti sulla base dei risultati di un piano degli esperimenti, che ha consentito di valutare quale fosse la loro migliore combinazione. L'investigazione di vari intervalli di valori dei parametri ha avuto, da un lato, l'obiettivo di ridurre la presenza di sistemi di piccole dimensioni e poco significativi in termini di minimo auto-contenimento, dall'altro lo scopo di individuare parametri che evitassero la formazione di aree di dimensioni eccessive sia in termini di occupati che in termini di superficie.
- La soluzione finale restituita dall'algoritmo è stata poi sottoposta ad un dettagliato esame cartografico (*fine tuning*) al fine di individuare quelle casistiche non coerenti con i principi adottati, come ad esempio i sistemi locali composti da un solo comune o la presenza di *enclaves* all'interno di

un sistema locale. Per risolvere queste limitate situazioni si è messo a punto un metodo, elencando anche le assegnazioni ex-post di comuni ad altri sistemi locali.

A dare maggiore robustezza all'aggiornamento dei sistemi locali 2011 è stato anche il ruolo che l'Istat ha svolto in campo europeo, in particolare all'interno della task force coordinata da Eurostat e costituita al fine di verificare la fattibilità di una definizione armonizzata di Labour Market Area (Lma) e se un simile approccio comune potesse essere considerato perseguibile a livello europeo<sup>1</sup>. All'interno di questo gruppo è stata stimolata la collaborazione tra Paesi, offrendo all'Istat l'opportunità di confrontare le proprie attività con le esigenze internazionali.

**Tavola 1 – Sistemi locali, popolazione residente e dimensione media dei sistemi locali per tipologia di sistema locale, regione (a) e ripartizione geografica – Anno 2011 (valori assoluti, valori percentuali e valori medi)**

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Sistemi locali 2011			% di popolazione residente 2011		
	Totale	Di cui: SI multi- regionali	Di cui: SI multi- provinciali	Totale	In SI multi- regionali	In SI multi- provinciali
Piemonte	36	5	19	7,4	5,4	32,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	5	-	-	0,2	-	-
Lombardia	51	4	24	16,3	3,0	81,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	26	3	5	1,7	11,6	17,7
<i>Bolzano/Bozen</i>	12	1	2	0,9	2,4	7,7
<i>Trento</i>	14	2	3	0,9	20,4	27,2
Veneto	43	5	17	8,1	4,6	54,1
Friuli-Venezia Giulia	11	2	4	2,1	25,7	36,3
Liguria	14	4	5	2,7	64,1	66,3
Emilia-Romagna	39	9	18	7,4	16,1	61,5
Toscana	48	3	14	6,1	3,8	32,3
Umbria	14	3	4	1,5	26,2	54,1
Marche	25	3	11	2,6	17,3	46,1
Lazio	18	3	8	9,3	7,7	88,8
Abruzzo	18	3	7	2,2	13,7	51,3
Molise	5	3	4	0,5	60,2	95,3
Campania	46	3	12	9,7	1,3	64,4
Puglia	44	-	3	6,8	-	15,4
Basilicata	14	2	4	1,0	13,8	20,5
Calabria	44	1	6	3,3	0,9	16,4
Sicilia	71	-	11	8,4	-	6,2
Sardegna	39	-	9	2,8	-	39,2
<b>Nord-ovest</b>	<b>106</b>	<b>13</b>	<b>48</b>	<b>26,6</b>	<b>9,8</b>	<b>65,5</b>
<b>Nord-est</b>	<b>119</b>	<b>19</b>	<b>44</b>	<b>19,3</b>	<b>11,9</b>	<b>51,7</b>
<b>Centro</b>	<b>105</b>	<b>12</b>	<b>37</b>	<b>19,5</b>	<b>9,2</b>	<b>62,6</b>
<b>Sud</b>	<b>171</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>23,5</b>	<b>3,9</b>	<b>41,1</b>
<b>Isole</b>	<b>110</b>	<b>-</b>	<b>20</b>	<b>11,2</b>	<b>-</b>	<b>14,3</b>
<b>ITALIA</b>	<b>611</b>	<b>56</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>	<b>7,6</b>	<b>50,9</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

(a) I sistemi locali sono attribuiti alla regione a cui appartiene il comune che assegna il nome al SI.

<sup>1</sup> Task Force on harmonised Labour Market Areas. I Paesi europei che hanno partecipato ai lavori della task force sono: Italia, Gran Bretagna, Francia, Olanda, Ungheria e Polonia.

Anche l'organizzazione interna dei lavori merita di essere descritta come ulteriore elemento di solidità. Allo scopo di affrontare i complessi aspetti legati alla individuazione dei sistemi locali, anche con riferimento alla metodologia da utilizzare per la loro individuazione, l'Istat ha previsto una formula organizzativa che ha affiancato ad uno specifico gruppo di lavoro interno con compiti operativi, un Comitato tecnico-scientifico quale organo consultivo di orientamento ed indirizzo con compiti sia di supporto delle decisioni, sia di verifica e validazione dei risultati. In tale comitato sono state presentate e dibattute le attività e i prodotti del gruppo di lavoro interno, nonché le scelte operative effettuate, ottenendo utili indicazioni e una generale approvazione del lavoro svolto.

Ma il mandato più importante che l'Istat si è dato in questa attività è stato quello promuovere l'innovazione, sia nei processi che nei prodotti. L'innovazione non solo come obiettivo in sé, ma anche come necessaria manutenzione ed evoluzione di un metodo mai aggiornato nel corso delle precedenti tre edizioni. Il dibattito internazionale e le indicazioni di Eurostat, ma soprattutto i risultati delle sperimentazioni effettuate, hanno permesso di introdurre i cambiamenti che saranno ampiamente descritti successivamente. Il metodo modificato è stato successivamente applicato anche ai dati di pendolarismo del 2001, producendo quindi una nuova edizione dei sistemi locali 2001 comparabili, per universo di riferimento<sup>2</sup> e per algoritmo utilizzato, a quelli del 2011.

Tenendo conto delle criticità presenti nella precedente metodologia e dopo alcune sperimentazioni di metodi alternativi adottati in altri Paesi o liberamente disponibili e utilizzabili, anche seguendo le indicazioni di Eurostat, l'Istat ha scelto di adattare l'algoritmo di regionalizzazione proposto da Coombes e Bond (2007). Tale algoritmo rappresenta un'evoluzione della metodologia classica applicata per l'individuazione delle "Travel-To-Work-Areas" e adottata, in diverse varianti, da numerosi Paesi europei (Casado Díaz e Coombes, 2011) tra cui, in passato, anche dall'Italia (Istat, 1997 e Istat e IRPET, 1989).

La partizione iniziale dell'algoritmo è costituita dall'insieme di tutti i comuni italiani, rendendo quindi non necessaria la scelta preliminare di un sottoinsieme ridotto di località iniziali necessaria alla riduzione della complessità computazionale sottostante alla precedente metodologia. La soluzione, che rispetta contemporaneamente prestabiliti vincoli sui livelli di auto-contenimento (sia sul lato della domanda che dell'offerta di lavoro) e dimensione, è ottenuta mediante iterazioni successive del medesimo processo di aggregazione. Ad ogni singola iterazione l'algoritmo procede a disaggregazioni di cluster non consistenti con vincoli e ad aggregazioni di località che migliorano le caratteristiche di un nuovo cluster.

Il nuovo metodo utilizzato per l'individuazione dei sistemi locali non solo conduce a partizioni più consistenti che in passato, ma anche a partizioni qualitativamente migliori. Questo risultato è attribuibile ad una serie di fattori, tra i quali i due più importanti sono sicuramente:

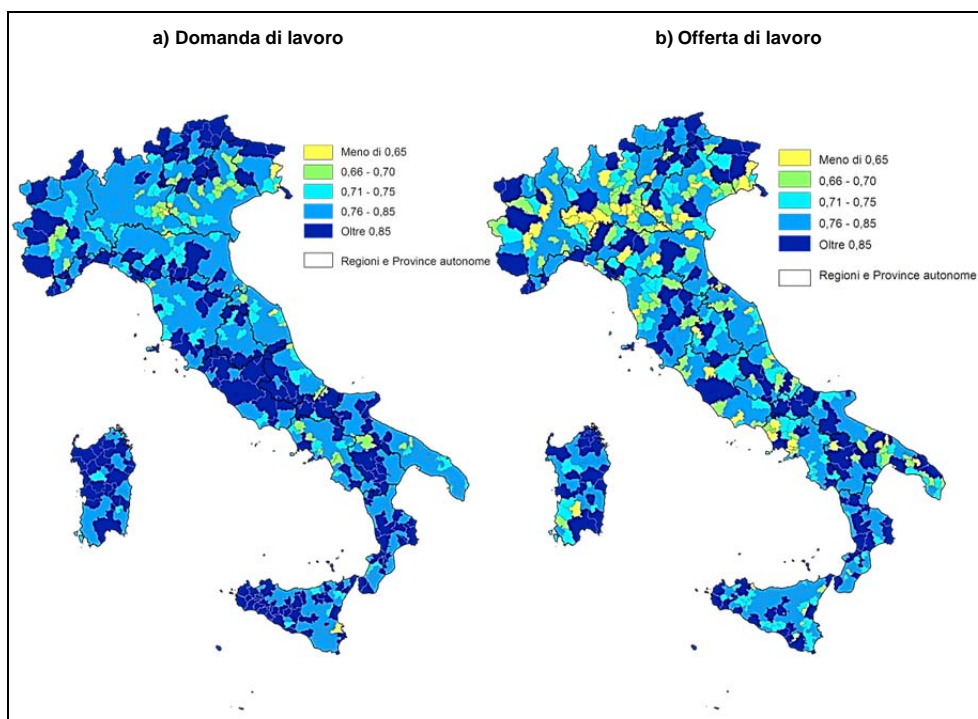
---

<sup>2</sup> Nelle edizioni 1991 e 2001, oltre all'utilizzo di una diversa metodologia di regionalizzazione, si consideravano solo gli occupati che si erano recati al luogo di lavoro il mercoledì precedente alla data del censimento. Nel censimento 2011 non è più presente questa distinzione e pertanto il 2001 è stato ricostruito utilizzando anche un diverso insieme di occupati.

- l'aver imposto che i vincoli sull'auto-contenimento dovessero essere soddisfatti simultaneamente sia dal lato della domanda che dell'offerta di lavoro, cioè considerando il valore minimo tra i due;
- l'utilizzo di un algoritmo *single-step* con cui sono stati eliminati una serie di passaggi intermedi basati su soglie, regole o selezioni definite ex-ante.

Dal Cartogramma 2 si comprende immediatamente la netta prevalenza delle aree più scure (livelli elevati di auto-contenimento) rispetto a quelle chiare nell'auto-contenimento dal lato della domanda, ma si evidenzia soprattutto che nessuno dei sistemi locali individuati presenta valori al di sotto delle soglie prefissate. Infatti sono appena 6 i sistemi locali con indice al di sotto dello 0,65, che salgono a 43 se si considera come soglia inferiore il valore di 0,7; inoltre questi sistemi hanno una rilevanza assolutamente marginale in termini di popolazione (4,8 per cento del valore nazionale).

**Figura 2 – Indici di auto-contenimento per sistema locale – Anno 2011**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

È infine necessario ricordare quello che di nuovo è stato fatto in termini di dati e strumenti di diffusione. In primo luogo, ai sistemi locali è stata assegnata un'area specifica del sito internet dell'Istituto<sup>3</sup>, conferendo quindi a questo tema la giusta rilevanza e costruendo quindi un utile punto unico di ingresso non solo alle infor-

<sup>3</sup> <http://www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia/sistemi-locali-del-lavoro>.

mazioni al momento disponibili, ma a anche a quelle che saranno disponibili in futuro. All'interno di quest'area:

- Gli utenti possono facilmente accedere ad una molteplicità di dati che vanno dalle matrici complete del pendolarismo (a partire da quella del 1991) fino alle principali informazioni relative sia ai censimenti della popolazione e delle abitazioni, sia ai censimenti dell'industria e dei servizi. I dati censuari sono disponibili sia per i sistemi locali 2011, che per quelli relativi al 2001 ricostruiti applicando la nuova metodologia.
- Nell'ottica dell'incremento dell'informazione sulla qualità dei sistemi locali, particolare attenzione è stata posta al rilascio di informazioni intrinseche quali indicatori di qualità e di descrizione della struttura e coesione interna di ciascun sistema locale. Sono inoltre presenti una serie di indicatori che consentono di valutare la robustezza di ogni singolo sistema locale attraverso una serie di indici specifici, tra i quali le tradizionali misure di auto-contenimento.
- Sono poi stati particolarmente curati gli aspetti relativi alla fruibilità del prodotto finale anche sotto il profilo geografico con la messa a punto e rilascio di file cartografici di vari formati (*shape file*<sup>4</sup> e Kml<sup>5</sup>) e di strumenti di visualizzazione e consultazione dei dati che utilizzano tecnologie GIS, sia sviluppati interamentin Istat<sup>6</sup>, sia condivisi con istituti di statistica europei nella logica del riuso e della collaborazione internazionale<sup>7</sup>.

Recependo anche le sollecitazioni espresse dal Comitato tecnico-scientifico che auspicava una maggiore valorizzazione di questi “oggetti” territoriali, l'Istat sta sviluppando, a quasi vent'anni dall'ultima pubblicazione articolata e approfondita sul tema dei sistemi locali (Istat, 1997) ed in virtù anche delle innovazioni introdotte, un volume dedicato sulle questioni legate alle partizioni funzionali del territorio. Inoltre il *workshop* “I sistemi locali 2011: innovazioni, qualità, prospettive”, una giornata dedicata interamente alla valorizzazione di queste suddivisioni territoriali, è un'espressione della rinnovata attenzione ai temi del territorio (<http://www.istat.it/it/archivio/171350>).

Nel *Rapporto annuale* di quest'anno un intero capitolo è stato dedicato ad approfondire le tematiche del territorio. Questo capitolo, “Luoghi, città e territori: struttura e dinamiche di sviluppo”, esprime e testimonia ancora una volta il ruolo e l'importanza che l'Istat assegna al territorio come carattere indispensabile per leggere e comprendere le dinamiche e le diversità del nostro Paese. La chiave di lettura, o meglio la geografia utilizzata, è quella dei sistemi locali ormai alla loro quarta edizione.

Molte delle analisi svolte nel *Rapporto annuale* hanno un denominatore comune: esiste un gradiente nord-sud lungo il quale spesso difficoltà e problemi crescono e le situazioni di eccellenza vanno rarefacendosi. Una lettura tradizionalmen-

<sup>4</sup> Lo *shape file* Esri è un noto formato vettoriale per sistemi informativi geografici. Di fatto è diventato uno standard per il dato vettoriale spaziale e viene usato da una grande varietà di sistemi Gis.

<sup>5</sup> Si tratta di una versione compressa di un file in formato Kml, quest'ultimo utilizzato per la visualizzazione di dati su browser geografici quali Google Earth, Google Maps e Google Maps per cellulari.

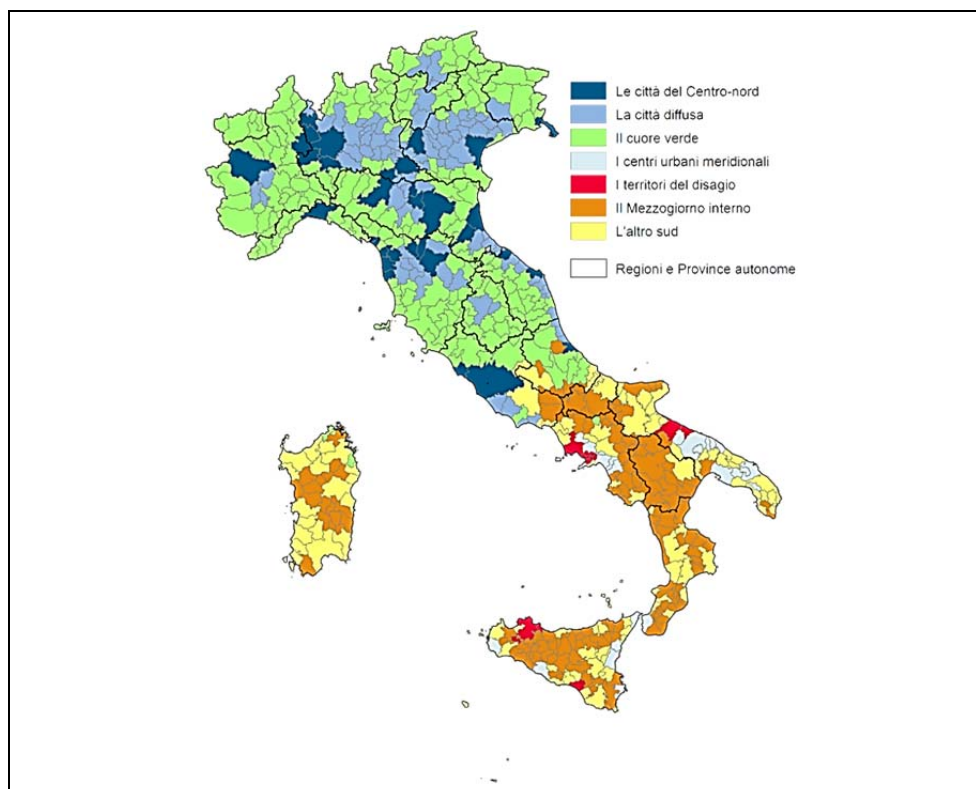
<sup>6</sup> <http://gisportal.istat.it/bt.flussi/>. Si tratta di uno strumento basato su tecnologia Gis, sviluppato interamente in Istat, che consente la rappresentazione geografica dei flussi di pendolarismo fino al livello comunale.

<sup>7</sup> [http://www.istat.it/pendolarismo/grafici\\_province\\_cartografia\\_2011.html](http://www.istat.it/pendolarismo/grafici_province_cartografia_2011.html). Si tratta di uno strumento per la rappresentazione geografica semplificata dei flussi di pendolarismo sviluppato dall'Office for National Statistics (Ons) e concesso in uso gratuito all'Istat.

te dualistica è utile per orientare le politiche, ma non sufficiente a comprendere i problemi specifici e a suggerire interventi puntuali capaci di modificare il quadro complessivo. È convinzione dell'Istat che l'adozione, anche in Italia, di partizioni funzionali del territorio sia una prospettiva che vada attentamente approfondita, supportata da appropriati strumenti statistici e di conoscenza, con il duplice obiettivo di individuare meglio i luoghi dove effettuare gli investimenti e al tempo stesso di massimizzarne gli effetti, dando quindi effettiva applicazione a politiche di intervento di tipo *place-based*. In particolare, rimandando al *Rapporto annuale 2015* per una lettura dettagliata delle analisi effettuate utilizzando la griglia dei sistemi locali<sup>8</sup>, sono stati approfonditi: la classificazione dei sistemi locali secondo i caratteri socio-demografici e dell'insediamento residenziale, secondo la specializzazione produttiva prevalente, l'analisi dei redditi, della ricchezza e dei conti economici delle imprese, la vocazione all'export, l'occupazione e la disoccupazione, il consumo di suolo, il valore culturale del territorio.

Le classificazioni socio-economiche dei sistemi locali proposte rappresentano una chiave di lettura efficiente dei fenomeni socio-economici del territorio, anche in virtù del fatto che utilizzano variabili e misure che si modificano abbastanza lentamente nel tempo.

### Figura 3 – Caratteristiche socio-demografiche dei Sistemi locali



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

<sup>8</sup> Si veda <http://www.istat.it/it/archivio/159350>.

Nella geografia funzionale dei sistemi locali si possono distinguere 15 raggruppamenti di sistemi, omogenei rispetto alla struttura demografica, alla dinamica della popolazione e alle forme dell'insediamento residenziale. Essi confermano la dicotomia Centro-Nord/Mezzogiorno e delineano nettamente, in questi due macro-ambiti, le aree urbane e i territori a connotazione rurale. Operativamente i 15 gruppi individuati sono stati riassegnati logicamente a sette diversi insiemi: le città del Centro-Nord, la città diffusa, il cuore verde, i centri urbani meridionali, i territori del disagio, il Mezzogiorno interno e l'altro Sud (Cartogramma 3). I gruppi hanno una marcata connotazione geografica, i primi tre composti in larga prevalenza da sistemi dell'Italia centro-settentrionale, mentre gli altri quattro includono quasi esclusivamente sistemi locali del Mezzogiorno (ad eccezione di alcuni interni del basso Lazio). Lungo la linea che approssima quella della tradizionale dicotomia socio-economica del Paese, nella lettura dei territori attraverso questa geografia, le aree interne del Frusinate gravitano verso il Mezzogiorno, mentre la maggior parte dei sistemi abruzzesi mostra caratterizzazioni dei gruppi del Centro-Nord. Nell'ambito di entrambi i raggruppamenti di questa distribuzione polarizzata si definiscono gruppi a prevalente carattere urbano e gruppi di territori a più spiccata impronta rurale, ma con tratti specifici e distinti a seconda dell'area geografica di afferenza. Ciò consente, all'interno del dualismo che comunque si manifesta, di leggere l'eterogeneità e la complessità di caratteristiche e comportamenti.

La classificazione dello spazio economico nazionale secondo le vocazioni produttive prevalenti, identificato attraverso i 611 sistemi locali in cui è articolato, consente in primo luogo una lettura semplice e sintetica dei diversi modelli produttivi presenti e delle loro configurazioni spaziali<sup>9</sup>. In secondo luogo ci fornisce un'utile chiave di lettura per interpretare i cambiamenti nel tempo e la capacità di reazione e di adattamento di queste aree ai processi che si sono verificati nell'ultimo decennio.

La lettura delle vocazioni produttive dei territori assume maggiore impatto e consistenza se riferita ai sistemi locali del lavoro, piuttosto che alle tradizionali partizioni amministrative che sono aree prive di significato analitico; i sistemi locali fanno riferimento a mercati del lavoro "auto-contenuti", al cui interno il libero movimento del fattore lavoro non incontra ostacoli, mentre i loro confini rappresentano l'esistenza di barriere implicite alla mobilità. In questo modo, è possibile individuare da un lato situazioni locali di relativa difficoltà, magari all'interno di partizioni amministrative positivamente connotate; dall'altro, possono invece essere portate alla luce realtà dinamiche e consistenti anche in aree dove tradizionalmente la situazione economica risulta strutturalmente deficitaria, come nel caso del Mezzogiorno.

---

<sup>9</sup> La classificazione produttiva dei sistemi locali è stata realizzata a partire dagli addetti alle unità locali del Censimento dell'industria e dei servizi del 2011, articolati nelle 64 branche di attività economica utilizzate per la stima dei conti economici nazionali. I dati sono stati sottoposti a una analisi delle corrispondenze semplici, sulle cui dimensioni significative è stata poi applicata una tecnica di *cluster analysis*. Per ottenere gruppi omogenei e ben caratterizzati si è ritenuto opportuno reiterare la procedura (costituita appunto dalla sequenza di analisi delle corrispondenze e *cluster analysis*), eliminando di volta in volta i sistemi altamente specializzati già classificati, allo scopo di far emergere le caratteristiche di quelli meno specializzati. Alcuni sistemi locali presentano infatti vocazioni produttive talmente specifiche provocando l'effetto di non rendere evidenti le specializzazioni delle restanti aree qualora si conduca la classificazione in un unico passaggio.

Il quadro analitico che ne emerge è ovviamente più ricco di quello consentito dalle analisi condotte a una scala territoriale meno dettagliata, nelle quali inevitabilmente le differenze territoriali vengono offuscate dalla scala regionale o provinciale.

Le 17 tipologie di specializzazione produttiva dei sistemi locali individuate sono state ricomposte, per agevolare la lettura, in classi e sotto-classi omogenee; queste sono risultate piuttosto stabili tra i due censimenti, nonostante i cambiamenti intervenuti nella geografia e nelle classificazioni<sup>10</sup>: se si prendono in considerazione i 513 sistemi locali il cui core era presente anche nelle geografie 2001 (vecchio e nuovo metodo) e si confrontano le specializzazioni individuate si rileva che più della metà dei sistemi locali (272) presenta la medesima sotto-classe di specializzazione produttiva. A queste aree produttivamente invarianti corrisponde il 54,9 per cento della popolazione e il 55,1 per cento degli addetti alle unità locali. Questo risultato conferma la bontà dell'approccio analitico utilizzato e soprattutto mette in luce come il tessuto produttivo del nostro Paese, concentrato su particolari settori e su dimensioni medio-piccole delle imprese, abbia mantenuto queste caratteristiche anche a distanza di dieci anni.

La sotto-classe di sistemi locali più importante è quello dei sistemi urbani che, con un totale di 91 sistemi, rappresenta oltre il 45 per cento della popolazione italiana (circa 27,5 milioni di abitanti) e il 47,3 per cento degli addetti (poco più di 9,4 milioni); è anche un insieme di sistemi che "occupa" una quota rilevante di territorio (oltre un quarto della superficie nazionale) e presenta una densità abitativa molto elevata (353 abitanti per km<sup>2</sup>).

La sotto-classe successiva, gli altri sistemi locali non manifatturieri, è composta da due gruppi con vocazione produttiva chiara e definita: gli 84 sistemi turistici e i 49 sistemi a vocazione agricola.

La classe dei sistemi locali del made in Italy si articola in due sotto-classi a loro volta articolate in complessivi sei gruppi, che fanno capo alle tradizionali vocazioni produttive (tessile, cuoio, agro-alimentare, mobili ecc.) e rappresenta circa un quarto della popolazione nazionale e il 26,3 per cento degli addetti alle unità locali, a conferma dell'importanza di questi settori produttivi.

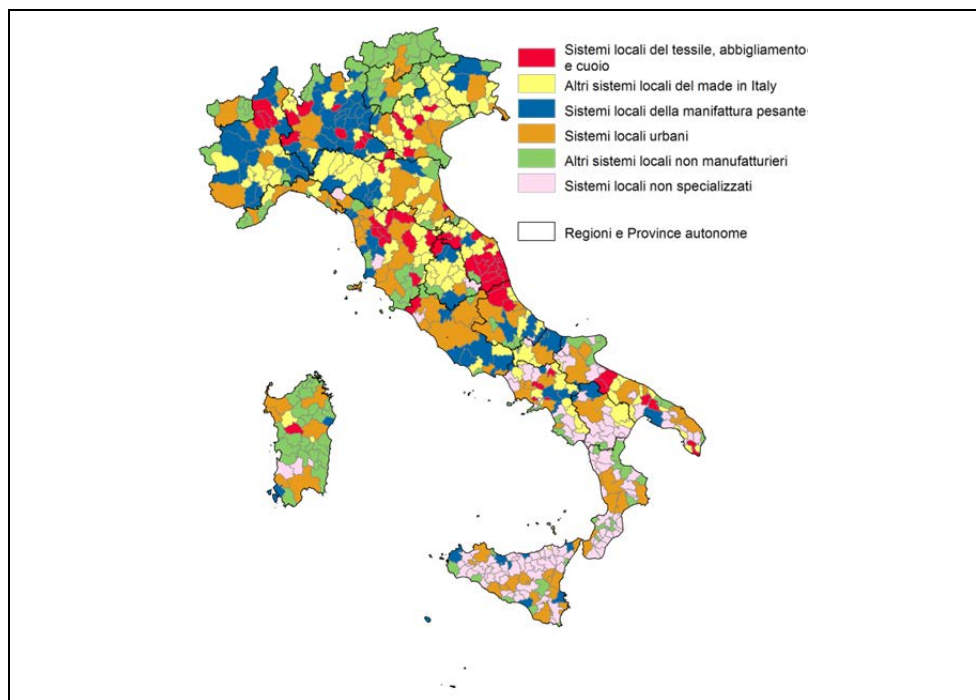
Nella prima sotto-classe troviamo i sistemi locali del tessile e dell'abbigliamento che raggruppa 35 sistemi locali per circa 3,4 milioni di abitanti (5,6 per cento del totale) e quasi il 5 per cento della superficie nazionale. Uno dei tratti che caratterizza queste aree, oltre alla loro specifica vocazione produttiva, è una crescita della popolazione del 7,8 per cento nel periodo 2001-2014 a fronte però di una contrazione del numero degli addetti (-1,8 per cento), in particolare quelli manifatturieri (-28,0 per cento, contro una media nazionale del -23,4 per cento). La seconda sotto-classe, gli altri sistemi locali del made in Italy, si compone di quattro gruppi che rappresentano la parte più rilevante della produzione manifatturiera distrettuale italiana.

---

<sup>10</sup> Si osservi che il confronto sconta le modifiche nella metodologia per l'individuazione dei sistemi locali e la diversa classificazione delle attività economiche (Ateco 1991 nel Censimento 2001, Ateco 2007 in quello del 2011).



**Figura 4 – Classificazione dei sistemi locali per sotto-classi di specializzazione produttiva prevalente – Anno 2011**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimento dell'industria e dei servizi 2011

L'ultima classe di sistemi locali, i sistemi della *manifattura pesante*, non è articolata in ulteriori sotto-classi e comprende quattro gruppi di sistemi locali: quelli dei mezzi di trasporto, della produzione e lavorazione dei metalli, dei materiali da costruzione e della petrolchimica e farmaceutica.

Infine, l'ultimo gruppo è quello dei *sistemi locali non specializzati*, cioè aree senza specifiche vocazioni produttive e nelle quali alcune delle specializzazioni che comunque emergono (commercio, costruzioni, servizi pubblici ecc.) appaiono legate più alla distribuzione della popolazione sul territorio che a fattori specifici di localizzazione<sup>11</sup>. La scarsa attrattività economica di questi territori è testimoniata dalla riduzione della popolazione residente tra il 2001 e il 2014 (-1,4 per cento). Si tratta nel complesso di 113 sistemi di piccole dimensioni (composti mediamente da 6 comuni e poco più di 32 mila abitanti) e prevalentemente collocati nel Mezzogiorno. I sistemi di questo gruppo hanno un peso demografico ed economico contenuto: rappresentano il 6 per cento della popolazione e appena il 3,2 per cento degli addetti alle unità locali.

È quindi possibile concludere che la griglia dei Sl, ed in particolare la loro classificazione secondo le caratteristiche socio-demografiche e la specializzazione produttiva prevalente, consentono di osservare il "Paese reale" nelle sue differenze

<sup>11</sup> Va però ricordato che i risultati del Censimento dell'industria e dei servizi del 2011 non rilevano l'eventuale presenza di specializzazioni nel settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca), che invece assumono rilievo in alcuni sistemi localizzati soprattutto nel Mezzogiorno.

e nelle sue particolarità: il quadro che si ottiene è quindi profondamente diverso da quello descritto dalle tradizionali partizioni amministrative. Ne consegue anche che i SI siano un'ottima partizione per l'implementazione di politiche sul territorio, nell'ottica della massimizzazione dei loro effetti.

Recentemente, l'Istituto ha avviato un importante processo di modernizzazione della produzione statistica che porterà all'integrazione di basi di dati, provenienti da indagini, dati amministrativi e nuove fonti. Si tratterà di un più ampio e ricco patrimonio informativo, che integrato con nuove geografie (ma non solo quelle dei sistemi locali), consentirà ai cittadini, ai decisori pubblici e alla comunità scientifica di disegnare nuove mappe per comprendere, governare e migliorare il Paese in cui viviamo.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Casado-Diaz J. M., Coombes M., 2011. The Delineation of 21st Century Local Labour Market Areas: A Critical Review and a Research Agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 57: 7–32.
- Coombes M., Bond S., 2008. Travel-to-Work Areas: the 2007 review. London. Office for National Statistics.
- Coombes M., Casado-Díaz J. M., Martínez-Bernabeu L., Carausu F., 2012. Study on comparable Labour Market Areas. Eurostat.  
[http://www.istat.it/it/files/2014/12/Final-Report\\_LMA-v1-0-17102012.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/12/Final-Report_LMA-v1-0-17102012.pdf)  
[http://www.istat.it/it/files/2014/12/ANNEX-I\\_Final-report\\_LMA.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/12/ANNEX-I_Final-report_LMA.pdf)
- Coombes M.G., Green A.E., Openshaw S., 1986. An efficient algorithm to generate official statistics report areas: the case of the 1984 Travel-to-Work Areas in Britain. *The Journal of Operational Research Society*. 37(10): 943–953.
- Eurostat, 1992. Study on employment zones (E/LOC/20). Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Franconi L., D'Alò M., 2014. Algoritmi di regionalizzazione basati sui flussi di pendolarismo: analisi e confronti. XXXV Conferenza annuale AISRe, "Uscire dalla crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti", Padova, 11-13 September 2014.
- Istat, 1997. *I Sistemi Locali del Lavoro 1991*. Pagg. 235–242. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Roma.
- Istat, 2005. *Distretti Industriali e Sistemi Locali del Lavoro 2001*. Roma.
- Istat, 2014a. I sistemi locali del lavoro 2011. Statistiche report. Roma. 17 dicembre 2014.
- Istat, 2014b. Nota metodologica. Roma. 17 dicembre 2014.

Istat, 2015a. I distretti Industriali. Anno 2011. Statistiche report. Roma. 24 febbraio 2015.

Istat, 2015b. *Rapporto Annuale 2015*. La situazione del Paese. Roma.

Martellato D., Sforzi F., 1990. *Studi sui Sistemi Urbani*. Franco Angeli. Milano.

OECD, 2002. *Redefining Territories: Functional Regions*. OECD Publications. Paris.

Semecurbe F., Timoteo J., 2013. Package ttwa.

<https://cran.r-project.org/web/packages/ttwa/index.html>.

Smart M., 1974. Labour market areas: uses and definitions. *Progress in Planning*. 2: 239–353.



# LA STRATEGIA AREE INTERNE 2014-2020: DATI E INDICATORI PERTINENTI

Carla Carlucci\*, Sabrina Lucatelli\*

## Sommario

*L'Italia delle aree interne è ricca di diversità naturale, produzioni agro-alimentari specializzate, patrimonio culturale, sapere locale. Attrae visitatori e nuovi residenti, anche giovani. Ma nel complesso vede una caduta demografica, un progressivo invecchiamento della popolazione e una forte riduzione del presidio e della manutenzione del suolo, dei boschi e degli edifici, con effetti gravi anche sugli altri territori del Paese. Per il potenziale di sviluppo inutilizzato di queste aree e per i costi sociali che una cura appropriata e continua potrebbe evitare, il loro destino non è solo interesse dei residenti ma è anche interesse nazionale. Sta qui la ragione della Strategia nazionale per le aree interne lanciata dal Piano Nazionale di Riforma dell'Italia e dall'Accordo di Partenariato concluso con la Commissione europea. La Strategia per le aree interne si prefigge di fermare e invertire nel prossimo decennio il trend demografico negativo di queste aree attraverso una duplice azione: promozione del mercato e ripristino di cittadinanza. Da un lato si vuole sospingere lo sviluppo locale, intensivo ed estensivo, nei punti di forza di questi territori: agroalimentare, cultura e saper fare, turismo, energia. Dall'altro, si vuole riequilibrare l'offerta dei servizi di base: scuola, salute, mobilità.*

**Parole chiave:** aree interne, scuola, salute, mobilità, sviluppo.

## 1. Le motivazioni alla base di una strategia nazionale per le aree interne

L'Italia è un Paese contraddistinto da un'organizzazione spaziale policentrica, caratterizzata da una rete di centri urbani, città medie, comuni e aggregazioni di comuni estremamente fitta e differenziata. In questo modello, i centri capaci di offrire alla popolazione servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità) in misura adeguata fungono da attrattori creando importanti bacini di utenza in entrata verso queste aree. Il livello di perifericità di un territorio (in un senso spaziale) rispetto a questi punti di offerta influenza la qualità della vita dei cittadini che lo abitano, stimolando la creazione di una rete di relazioni funzionali tra poli e territori più o meno periferici (Dps, 2014).

La rete di relazioni che lega questi territori in senso biunivoco, crea tra questi uno spazio funzionale che raccoglie sfide e opportunità. Aspetti demografici, transazioni economiche, innovazione, offerta di beni pubblici, godimento di risorse naturali sono aspetti legati ai modi d'interazione tra questi territori (Oecd, 2013). Se

---

\* Comitato nazionale aree interne.

la fruibilità dei servizi essenziali offerti dai poli definisce il godimento dei diritti di cittadinanza della popolazione, per converso i centri periferici e i piccoli comuni sono spesso il luogo di capitale territoriale inutilizzato, risorse naturali e paesaggistiche, sapere locale.

Sono Interne quelle aree caratterizzate da: una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali; una disponibilità elevata d'importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); un territorio complesso, esito delle dinamiche dei vari e diversi sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione e spopolamento che li hanno caratterizzati.

In Italia le Aree Interne rappresentano il 52 per cento circa dei comuni italiani (4.181) cui fa capo il 22 per cento della popolazione italiana, pari a oltre 13.280 abitanti, residente in una porzione del territorio pari a circa il 60 per cento della superficie nazionale.

Una parte rilevante delle Aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un processo di marginalizzazione segnato da: calo della popolazione, talora sotto la soglia critica; riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio; offerta locale calante di servizi pubblici e privati; costi sociali per l'intera nazione, quali il dissesto idro-geologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico.

Allo stesso tempo, alcune Aree interne sono state spazio di buone politiche e buone pratiche a esito delle quali: la popolazione è rimasta stabile o è cresciuta; i Comuni hanno cooperato per la produzione di servizi essenziali; le risorse ambientali o culturali sono state tutelate e valorizzate. Queste esperienze positive, hanno dimostrando la non inevitabilità del processo generale di marginalizzazione e la capacità di queste aree di concorrere a processi di crescita e coesione.

Dunque esiste, in questa ampia parte del Paese, un forte potenziale di sviluppo che la costruzione di una strategia nazionale, robusta, partecipata e continuativa nel tempo può consentire di liberare.

Nel breve periodo, la strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (cittadinanza)<sup>1</sup> e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato). Al primo obiettivo sono assegnate le risorse nazionali previste appositamente dalla Legge di Stabilità 2014 (art. 1, commi 13-17); al secondo obiettivo le Regioni destineranno i fondi comunitari (Fesr, Fse, Feasr, Feamp) 2014-2020. La strategia è stata avviata nel 2014 con l'identificazione da parte di ogni Regione e Provincia autonoma delle aree su cui concentrare l'intervento per il prossimo periodo si programmazione e di un prototipo.

Nel lungo periodo, l'obiettivo della Snai è quello di invertire le attuali tendenze demografiche delle Aree Interne del Paese (Dps, 2013 e AA.VV, 2014).

---

<sup>1</sup> L'impegno per lo sviluppo di questi territori si è assunto nella Strategia nazionale per le Aree interne (Snai) avviata e governata dai Ministeri responsabili per il coordinamento dei fondi comunitari e per i tre servizi essenziali considerati, d'intesa con le Regioni e in cooperazione con Anci e Upi.

## 2. L'approccio territoriale alle politiche di sviluppo

Nel 2014, dopo un lungo negoziato con la Commissione europea, il Dps con il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e il Ministero del Lavoro, sono riusciti nell'intento di prevedere nell'Accordo di Partenariato la partecipazione alla Strategia per le Aree Interne nel periodo 2014-2020 di tutti i fondi comunitari (Fesr, Feasr e Fse) attraverso gli atti di programmazione regionali (Programma operativo regionale Fesr e Fse e Programma di Sviluppo Rurale).

Questo importante risultato si può annoverare tra gli esiti di una lunga riflessione sulle politiche europee che negli ultimi due decenni, con riferimento sia alla politica agricola che a quella di coesione, si è evoluta fino al riconoscimento di tre importanti necessità:

- rinforzare l'approccio "place based", così da rispondere propriamente ai bisogni specifici dei territori;
- riconoscere in maniera più adeguata l'interdipendenza tra i territori, prescindendo dalle frontiere amministrative: le cosiddette aree funzionali, come ad esempio quelle che riconoscono i legami esistenti tra le aree urbane e quelle rurali;
- rendere maggiormente equa la distribuzione degli investimenti sui territori.

Dopo il lancio del periodo di programmazione 2007-2013, nel periodo 2007-2009, una serie di lavori e di iniziative testimoniano questa evoluzione<sup>2</sup>. Il trattato di Lisbona, adottato nel 2009, fa della coesione territoriale un obiettivo dell'Unione europea e riconosce il carattere fortemente diversificato dei diversi territori che la compongono. Gli obiettivi chiave della coesione territoriale sono la promozione di uno sviluppo più equilibrato, di una maggiore solidarietà tra territori e di un accesso equilibrato dei cittadini ai servizi di base. Si tratta anche di rendere operativi alcuni principi organizzativi propri della coesione territoriale: perseguire fluidità tra i diversi livelli territoriali all'interno di forme di governance multi-livello e non gerarchizzata; facilitare il coordinamento tra politiche territoriali e settoriali; perseguire strategie integrate e cooperazione tra territori (Lucatelli, S, Salez, P, 2012).

Inoltre, il Trattato rafforza anche il ruolo degli attori regionali e locali nelle politiche territoriali europee, conferendo loro lo statuto di vero e proprio partner.

Questa concezione più ampia del partenariato e questi nuovi principi di governance territoriale, fondati su un approccio integrato, sono stati poi ripresi negli orientamenti della Commissione europea sulle politiche territoriali per il periodo 2014-2020 e sono anche rintracciabili nelle proposte della Commissione per la nuova Pac e per la futura politica di coesione.

Tali proposte hanno riguardato: la nuova impostazione strategica per il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 e la coerenza tra l'impianto di programmazione e gli impegni presi dai diversi Paesi con i Piani Nazionali di Riforma; la condizionalità e l'idea che l'intervento aggiuntivo della politica regionale possa risultare efficace solo se alcune "pre-condizioni" siano assicurate; un nuovo approccio territoriale, che dia un peso adeguato alla dimensione territoriale dei programmi.

---

<sup>2</sup> Il disegno di una politica marittima integrata (PMI 2007), che offre un quadro di coordinamento a tutti gli attori del mondo del mare e dei suoi litorali, è la prima iniziativa a livello di Unione europea che mira a coordinare un insieme di politiche per lo sviluppo di un'area specifica; La pubblicazione del Libro Verde della Commissione sulla Coesione territoriale (2008); La diffusione del Rapporto Barca: An Agenda for a reformed cohesion policy, (2009) e l'adozione da parte del Consiglio europeo di una Strategia macro-regionale per il Mar Baltico (2009).

Contemporaneamente all'elaborazione della proposta della Commissione europea, anche i Ministri responsabili della gestione del territorio dei 27 Stati membri hanno iniziato a considerare seriamente la questione della coesione territoriale. Si è così arrivati all'adozione, nel maggio 2011, sotto la Presidenza ungherese del Consiglio, dell' "Agenda territoriale dell'Ue 2020: verso un'Europa inclusiva, intelligente e sostenibile, fatta di regioni differenti" (2011). Cinque proposte di questo documento sono interessanti dal punto di vista della Pac, della politica di coesione e delle loro azioni nei confronti dei territori rurali:

- realizzare la Strategia Ue 2020 in linea con i principi della coesione territoriale;
- valorizzare le specificità dei territori e il loro capitale territoriale per assecondare il loro sviluppo anche attraverso la messa in rete dei territori stessi e le azioni di cooperazione territoriale;
- rinforzare la dimensione territoriale della programmazione dei fondi europei (ovvero Feasr, Fesr, Fse) a tutti i livelli: definizione delle priorità e degli interventi; valutazione; impatto e controllo;
- incoraggiare gli approcci sperimentali di sviluppo locale integrato nei diversi contesti territoriali;
- facilitare l'integrazione della dimensione territoriale nelle politiche (ivi comprese quelle settoriali) e assicurare il coordinamento di queste politiche a tutti i livelli implicati nei processi amministrativi e della governance.

La riflessione portata contemporaneamente avanti sul rapporto tra politica di coesione e aree rurali, alle quali essa non si applica specificatamente, ha contribuito anch'essa all'affermazione della Strategia per le Aree Interne, che in larga parte coincidono con le aree rurali, presso la Commissione europea e in Italia.

Il libro verde sulla Coesione Territoriale (European Commission, 2008) sottolinea come l'accesso ai servizi di base – scuole e servizi sanitari – sia spesso problematico nelle aree rurali, specie quelle remote, dove circa il 40 per cento delle persone vive a più di 30 minuti dall'ospedale più vicino e a più di un'ora dall'Università. Alcune analisi regionali elaborate in Umbria e in Calabria mostrano anche l'esistenza di un problema di qualità dell'offerta dei servizi nelle aree rurali, specie in quelle più periferiche (Lucatelli, Savastano, Coccia 2006; Lucatelli, Peta 2010).

Tra il 2008 e il 2009 la DG-Regio ha organizzato una serie di seminari dedicati ad analizzare il tema dei legami funzionali tra la città e la campagna, mentre la Presidenza francese ha aperto una riflessione con i diversi Paesi dell'Unione proprio sul ruolo della coesione per lo sviluppo delle aree rurali e le potenzialità per un miglior coordinamento tra la politica regionale e la politica di sviluppo rurale.

In vista della preparazione degli Accordi di Partenariato e successivamente dell'adozione dei diversi programmi di politica regionale, il Quadro Strategico Comune pur non contenendo riferimenti espliciti a possibili obiettivi della politica di coesione nelle aree rurali, considerava tre aspetti importanti:

- La spinta verso una dimensione territoriale della politica di coesione che tenga conto della diversità dei luoghi e della loro dimensione funzionale;



- Il perseguimento del miglior coordinamento possibile tra fondi e la migliore integrazione possibile delle politiche per il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020;
- La proposta di una serie di strumenti programmatori con l'obiettivo di agevolare la realizzazione di azioni integrate (lo sviluppo locale realizzato da soggetti attivi sul territorio e gli investimenti integrati territoriali).

### 3. La Strategia per le aree interne

#### 3.1 La mappatura delle aree interne

Tre sono le ipotesi su cui si incentra la mappatura delle aree interne: 1) l'Italia è caratterizzata da una rete di centri urbani estremamente fitta e differenziata; tali centri offrono una rosa estesa di servizi essenziali, capaci di generare importanti bacini d'utenza, anche a distanza, e di fungere da "attrattori" (nel senso gravitazionale); 2) il livello di perifericità dei territori (in un senso spaziale) rispetto alla rete di centri urbani influenza – anche a causa delle difficoltà di accesso ai servizi di base – la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di inclusione sociale; 3) le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse, a seconda delle tipologie di aree considerate.

Il carattere di "centro di offerta di servizi" è riservato solo ed esclusivamente a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente tutta l'offerta scolastica secondaria; ospedali sedi di Dea di I livello e stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver. L'introduzione del servizio ferroviario, assieme a due servizi essenziali quali l'istruzione e la salute, si spiega con il valore che la mobilità ferroviaria ha rivestito in questo Paese, nell'ottica del pieno rispetto del diritto alla cittadinanza. Si reputa pertanto fondante la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media nella rete dei Centri di offerta di servizi. Un limite da considerare a questo stadio dell'analisi è che i Centri di Offerta di servizi sono selezionati facendo riferimento all'offerta del servizio stesso e non tenendo conto dei livelli di qualità degli stessi.

La metodologia proposta si sostanzia in due fasi principali:

1. Individuazione dei poli, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali;
2. Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

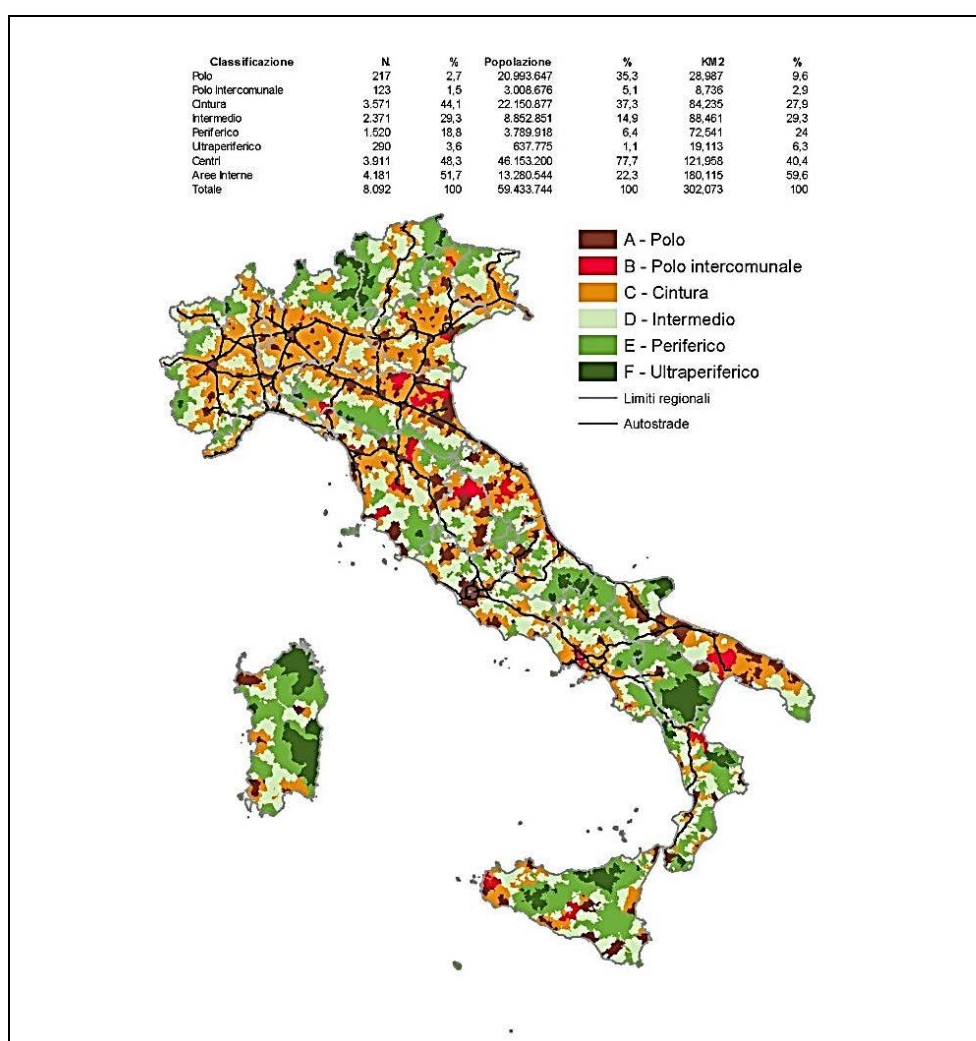
La mappatura finale (Figura 1) risulta quindi principalmente influenzata da due fattori: i criteri con cui selezionare i centri di offerta di servizi e la scelta delle soglie di distanza per misurare il grado di perifericità delle diverse aree. A tale proposito, la classificazione dei comuni è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce che si ottengono sono calcolate usando i terzili della distribuzione dell'indice di distanza in minuti dal polo prossimo, pari circa a 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici (per maggiori dettagli si veda la Nota metodologica, DPS 2014).

I diversi livelli di distanza/perifericità richiedono sforzi specifici di policy, quella ordinaria per ripensare l'organizzazione dei servizi (eg. scuole e sanità) an-

che sui territori più lontani, spesso montagnosi, ma anche quella aggiuntiva, che per le sue caratteristiche (condizionalità; governance multi-livello; partecipazione e legame al risultato) può agire da fattore che induce al cambiamento.

A tale proposito occorre sottolineare che il grado di perifericità dai servizi (indicatore di accessibilità) non è indice del grado di “debolezza” delle aree identificate come interne. Solo attraverso l’esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale. Nel Paese esiste infatti un panorama molto differenziato di Aree Interne. In alcune le capacità particolarmente spiccate degli attori locali, assieme ai molti interventi di policy che si sono susseguiti a partire dagli anni ottanta, hanno permesso di trasformare la perifericità in un asset da valorizzare, innescando interessanti processi di sviluppo, attraverso il coinvolgimento delle comunità locali e riuscendo a frenare il drenaggio della popolazione.

**Figura 1 – La mappa delle aree interne italiane**



Il grado di perifericità individua piuttosto una caratteristica di dette aree che peraltro si riferisce esclusivamente agli aspetti considerati (servizi scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario). Se da un lato, pertanto, la distanza dai servizi di base rappresenta a determinate condizioni un handicap per i territori, dall'altro la loro perifericità in senso più generale può diventare un punto di forza, un valore importante dal punto di vista ambientale sfruttabile a fini economici. La difficile accessibilità – concorrendo ad assicurarne la conservazione - potrebbe rappresentare un asset per aree di grande valore ambientale, che potrebbero scoprire o riscoprire una forte vocazione turistica. Tale caratteristica potrebbe infatti legarsi alla migliore conservabilità di contesti ambientali di pregio, anche dal punto di vista faunistico, e alla loro valorizzazione come aree protette. Inoltre, aree periferiche che conservano ancora vivi usi e tradizioni della comunità locale possono diventare luoghi dove fare esperienza di modalità di vita lontane da quelle usuali e in tal modo avvicinare persone desiderose di brevi “stacchi” ma anche persone desiderose di perpetrare tali tradizioni facendole proprie e dando nuova linfa alle esperienze esistenti.

### 3.2 Le principali innovazioni metodologiche

La strategia Aree Interne consta di alcune grandi innovazioni:

- Ha carattere nazionale, coinvolge tutte le regioni e i diversi livelli di governo stimolando la collaborazione verticale tra Stato Centrale, Regioni e Comuni e la cooperazione locale a livello inter-comunale. Il principio guida è quello di un intervento partecipato e radicato sul territorio in cui lo stesso è il vero protagonista.
- Consta di due linee di azione convergenti e interdipendenti. Lo sviluppo delle Aree Interne del Paese è perseguito con due classi di azioni congiunte che intervengono sostenendo progetti di sviluppo locale (Fondi Comunitari) e lavorando sull'adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali (Fondi nazionali).
- Riguarda inizialmente un numero limitato di aree dette prototipo, una per Regione, considerate il là da cui avviare un processo di apprendimento e replicazione dei meccanismi virtuosi riscontrati. Le aree prototipo sono identificate con delibera regionale tra le aree progetto oggetto di istruttoria e da questa definite candidabili alla Snai.
- Ciascun prototipo è chiamato a ripensarsi come un unico spazio funzionale per il quale definire, in base alle proprie peculiarità e potenzialità, una strategia di area che mostri il percorso di sviluppo che la stessa intende percorrere. Le aree-prototipo entreranno poi a far parte di una Federazione di progetti per le aree interne che consentirà lo scambio di esperienze e stimolerà l'apprendimento attivo tra queste.
- L'istruttoria con la quale sono selezionate le aree progetto, è un processo pubblico che ha l'obiettivo di identificare in maniera oggettiva, trasparente e aperta i territori italiani su cui investire attraverso la Strategia aree interne. A questo scopo, le fasi del processo sono rese pubbliche attraverso un sito internet dedicato che raccoglie il materiale tecnico in formato open source.

- Ritiene i comuni e le associazioni di servizi tra questi, gli interlocutori privilegiati per avviare la strategia nelle aree selezionate. Il Comuni di ogni area-prototipo sono chiamati a realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni e servizi offerti in modo da garantire l'esistenza di un assetto continuativo ed efficiente per l'erogazione di suddetti servizi, nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali. Tramite tale processo, il Centro accompagna i territori nell'attuazione del processo di riforma avviatosi con il disegno di legge Delrio (Legge 7 aprile 2014 n.56) il quale - attraverso un ridisegno dei confini e delle competenze dell'amministrazione locale – ambisce ad una semplificazione dei diversi livelli di governo e a incentivare maggiormente l'associazionismo dei Comuni.

#### **4. La selezione pubblica delle aree-progetto**

##### *4.1 I risultati*

Il processo di selezione delle aree interne su cui concentrare gli interventi nel periodo di programmazione 2014-2020 è avvenuto attraverso una procedura di istruttoria pubblica, svolta da tutte le Amministrazioni centrali raccolte nel Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione (o Provincia autonoma) interessata.

L'istruttoria prevede una fase di diagnosi dei dati e delle informazioni qualitative relative alle aree candidate e una successiva fase di verifica di campo con focus group e missione del Comitato. Oltre a identificare le aree-progetto per il settennio, obiettivo dell'istruttoria è stato anche di selezionare, per ogni Regione e Provincia autonoma, l'area-progetto prototipo su cui avviare la Strategia e sulla quale concentrare i fondi della Legge di Stabilità 2014. Due ulteriori aree-progetto prototipali sono state selezionate dal Comitato, d'intesa con la Regione di appartenenza, per realizzare sperimentazioni particolarmente avanzate della Strategia. Si hanno così potenzialmente per il 2015 23 aree-progetto da selezionare.

In considerazione della fortissima correlazione fra declino demografico e grado di perifericità rispetto ai servizi di base si è stabilito che le aree-progetto da selezionare appartenessero prioritariamente alle aree periferiche e ultra-periferiche. Come chiarito nell'Accordo di Partenariato si è inoltre deciso di: assicurare una concentrazione territoriale, anche come requisito di adeguata coesione fra i Comuni partecipanti; dare peso a criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali e a dati elaborati ad hoc riguardanti i servizi di scuola, salute e mobilità; tenere conto della capacità progettuale e di ulteriori informazioni emergenti da incontri partenariali sul territorio, con particolare attenzione al grado di coesione interno all'area, alla visione di sviluppo a medio lungo termine esistente e alla presenza di una leadership condivisa, riconosciuta ed esercitabile.

Questa fase della selezione avviene dunque sulla base di una diagnosi dei dati quantitativi e qualitativi disponibili<sup>3</sup>. Attraverso tale fase è stata anche spesso modificata la perimetrazione delle candidature avanzate.

---

<sup>3</sup> La parte quantitativa di questa diagnosi è riassunta, per le aree-progetto selezionate, da una matrice di informazioni, detta Diagnosi di area, resa pubblica sul sito <http://www.dps.gov.it/it/arint/> nella sezione "Selezione aree progetto".

Sulla base delle ipotesi passate a questo primo vaglio, viene quindi organizzata la fase di verifica di campo, con la missione di una rappresentanza completa del Comitato nazionale aree interne (che ha sempre assicurato la presenza del Ministero dell'Agricoltura, della Salute, dell'Istruzione, dell'Economia e delle Finanze, di Anci, del coordinamento Dps e dei progettisti Invitalia) e della Regione nel Comune designato per l'incontro dal gruppo di Comuni candidato. La verifica consiste in un focus group al quale partecipano, oltre ai sindaci dell'area candidata, soggetti rilevanti della società locale (lavoratori, insegnanti, studenti, medici, imprenditori, artisti, dirigenti ed esperti nei campi della scuola, salute e mobilità).

Dal confronto fra relazioni presentate, dati disponibili (illustrati dal Comitato nell'incontro) e quesiti del Centro e della Regione emergono gli elementi per una valutazione. Dopo una fase ulteriore di lavoro e confronto, che ha spesso condotto a ripermitezioni (anche significative) e all'adozione di soluzioni adatte ai singoli territori, tale valutazione viene raccolta dal Comitato in un'Istruttoria formalmente inviata a tutte le parti.

Sulla base di questa Istruttoria la Regione o Provincia autonoma, se matura una convergenza di valutazioni, procede a una decisione formale attraverso una delibera di Giunta. A tale decisione corrisponde l'impegno a destinare a tali aree-progetto risorse adeguate a valere su tutti i fondi comunitari (Fesr, Fse, Feasr) adottando gli appropriati atti di programmazione (Programmi operativi e Programmi di sviluppo rurale), che si sommeranno a quelle assegnate dalla Legge di Stabilità per le azioni di miglioramento dei servizi. La documentazione e i dati vengono messi a disposizione dei cittadini nel sito [http://www.dps.gov.it/it/arint/Stato\\_di\\_attuazione/](http://www.dps.gov.it/it/arint/Stato_di_attuazione/).

I dati oggetto dell'Istruttoria sono anche disponibili in formato open (cfr. <http://www.dps.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html>).

Attualmente il lavoro di selezione ha completato anche la seconda fase in 17 Regioni e 1 Provincia Autonoma con la visita di campo in 57 aree-progetto.

Pure con la provvisorietà dei dati relativi alle 2 Regioni e alla Provincia Autonoma dove l'istruttoria non è conclusa (Emilia Romagna, Calabria e Provincia autonoma di Bolzano che tuttavia ha deciso di non partecipare alla strategia), emergono alcuni risultati di notevole rilievo:

- Con il 2,8 per cento della popolazione nazionale (1 milione e 673 mila abitanti al 2011) esse raccolgono ben il 14 per cento del territorio nazionale.
- Per il 53 per cento si tratta di cittadini che vivono in aree periferiche e ultraperiferiche, oggetto centrale della missione della Strategia.
- La caduta di popolazione fra il 2001 e il 2011 è mediamente pari al 4,2 per cento contro una crescita del 2,3 per cento nel complesso delle aree interne e del 4,3 per cento nel totale dell'Italia, segno evidente della scelta di concentrare l'intervento nelle aree con peggiore dinamica demografica.
- Allo stesso modo, la quota di popolazione con oltre 65 anni è il 24,6 per cento, ben più alto del 22,8 per cento medio delle aree interne totali.
- Le aree in corso di selezione hanno una dimensione media di circa 29 mila abitanti, con valori assai diversificati, segno della profonda diversità dei territori interessati.

- Con 883 Comuni coinvolti (oltre l'11 per cento dei Comuni italiani) il numero medio di Comuni per area è pari a 16 e gli abitanti medi di questi comuni poco meno di 1.900, andando da un minimo di poco meno di 50 a un massimo di circa 38 mila.

#### 4.2 Prima fase della selezione: la diagnosi di area

La fase della diagnosi viene condotta congiuntamente da Regione e Comitato sulla base delle candidature pervenute o formulate dalla Regione stessa. La diagnosi viene condotta sulla base di un'ampia dote di informazioni predisposte da entrambe le parti e dalle stesse aree candidate.

La Diagnosi di area rappresenta uno strumento innovativo nel processo di selezione di territori destinatari di progetti di sviluppo in quanto fornisce elementi oggettivi di valutazione su base quantitativa. Essendo costruito secondo gli stessi criteri per tutte le Regioni, rende di fatto confrontabili tutte le aree candidate.

La Diagnosi di area affianca a variabili di contesto (indici di specializzazione produttiva, dinamica di parametri agricoli, presenza di attrattori culturali) molte variabili di "risultato", ossia che misurano la qualità dei servizi di base (mobilità degli insegnanti, competenze in matematica degli studenti, tempo per l'arrivo del 118, ricoveri evitabili in ospedale, quota di popolazione raggiunta da banda larga non inferiore a 20 mbps, ecc.) o il successo economico di specifiche attività del territorio (tasso di ricettività, numero di conduttori agricoli giovani, incidenza produzioni con Dop/Igp). Consente quindi di indirizzare l'attenzione verso i fabbisogni concreti del territorio, rappresenta una base per il successivo lavoro di costruzione di una strategia e costituisce il riferimento per fissare successivamente obiettivi da raggiungere e per monitorarli in modo aperto.

La costruzione della Diagnosi di area è frutto di un investimento compiuto assieme da Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, Mipaaf, Mise, Miur, Ministero della Salute, Inea e Invalsi che rende in molti casi per la prima volta disponibili informazioni a livello di aggregazione di Comuni.

La Diagnosi di area si articola in 8 sezioni:

- Demografia;
- Agricoltura e specializzazione settoriale;
- Digital Divide;
- Patrimonio culturale e turismo;
- Salute;
- Accessibilità;
- Scuola;
- Associazionismo tra comuni.

#### 4.3 Seconda fase della selezione: la verifica di campo

La finalità della verifica di campo è quella di approfondire gli elementi raccolti nella fase di diagnosi, di confrontarli con i soggetti rilevanti del territorio, di constatare il grado di maturazione di una visione condivisa dei problemi e delle opportunità, di verificare il grado di coesione, la volontà e capacità di riconoscere una leadership all'interno dell'area, la capacità di associazione dei Comuni.

La verifica di campo viene preparata con la Regione di riferimento per le aree-progetto che sono emerse dalla fase di diagnosi. Momento tipico della verifica, in aggiunta al confronto informale che precede e segue, è un focus group al quale partecipano i sindaci dell'area e cittadini rilevanti rispetto agli obiettivi della strategia (lavoratori, insegnanti, studenti, medici, imprenditori, artisti, dirigenti ed esperti nei campi della scuola, salute e mobilità). L'incontro, dopo una presentazione generale delle motivazioni e ambizioni della candidatura, è suddiviso in quattro sessioni successive in ciascuna delle quali si affrontano le tematiche portanti della Strategia nazionale per le aree interne: sviluppo locale, mobilità, sanità e scuola.

In ogni sessione vengono ascoltati soggetti del territorio ai quali fa seguito un intervento del Comitato che rappresenta i fabbisogni e le criticità che emergono dalla Diagnosi di area. Il focus group viene chiuso da un intervento del Comitato che riassume i punti di forza e di debolezza della candidatura e, quando necessario, indica le revisioni di perimetrazione che appare necessario considerare. Lo scambio e l'interlocuzione vengono verbalizzati e presentati come il primo documento utile al lavoro che l'area dovrà intraprendere se selezionata. A margine di ogni sessione i rappresentanti dei Ministeri di riferimento intervengono fornendo spiegazioni, dando suggerimenti, attivando dunque un dialogo a partire dai dati della Diagnosi di area.

Dopo la missione di campo, il Comitato avvia un'interlocuzione con la Regione volta a valutare le modifiche che la verifica di campo ha suggerito. Terminata questa fase di approfondimento e individuato un punto di accordo con la Regione, il Comitato elabora un documento di istruttoria che viene restituito a tutte le parti e reso pubblico. Il documento di istruttoria contiene dati, considerazioni e valutazioni sui criteri ritenuti funzionali a una ipotetica co-progettazione, volta alla definizione di obiettivi specifici, azioni puntuali, criteri di valutazione, per divenire il progetto prototipo. Tali criteri si focalizzano sulla tenuta idrogeologica e le condizioni ambientali del territorio, sulla capacità di collaborazione fra enti locali, sul coinvolgimento dei cittadini nella messa a fuoco di una strategia di sviluppo di medio e lungo termine, sull'identificazione delle necessità in termini di sviluppo dei servizi e la volontà/capacità di tentare soluzioni innovative, e sulle competenze locali attivabili.

Con il rilascio dell'Istruttoria si creano le condizioni per una decisione formale della Regione. A questo stadio l'intero materiale può quindi essere messo a disposizione del pubblico. I dati vengono quindi resi disponibili in formato open.

## **5. Strategia di area-progetto e attuazione**

Nelle Regioni che hanno formalmente concluso l'istruttoria di selezione d'intesa con il Comitato, cinque aree-progetto prototipali hanno intrapreso il lavoro di preparazione della Strategia di area. Si tratta di: Alta Irpinia in Campania, Valtellina e Valchiavenna in Lombardia (la Lombardia partirà con due aree perché la Valchiavenna rappresenta una delle due aree sperimentali nazionali), Valli dell'Antola e Tigullio in Liguria, Appennino basso Pesarese e Anconetano nelle Marche. Man mano che le altre Regioni e la Provincia Autonoma di Trento chiuderanno formalmente l'istruttoria anche i loro prototipi potranno avviare il lavoro di preparazione della Strategia di area.

La Strategia di area verrà preparata secondo le Linee guida che nel frattempo sono state elaborate attraverso uno stretto confronto con le Regioni e le aree stesse. Una volta condivisa la Strategia di area con il Comitato e con la Regione di appartenenza, ogni prototipo potrà passare alla fase di attuazione con la predisposizione dell'Accordo di Programma Quadro. Di seguito vengono descritti i contenuti rispettivamente della Strategia di area e dell'Apq.

### 5.1 La strategia d'area

A ogni area-progetto viene chiesto di elaborare una "Strategia di area": un documento che costituisce sia la base per predisporre l'Accordo di Programma Quadro (Apq), sia lo strumento per comunicare in modo comprensibile i risultati attesi e le azioni intraprese per conseguirli e assicurarne la pubblica verifica.

Scopo della Strategia di area è formulare una visione di medio e lungo periodo (fra i 5 e i 15-20 anni) delle tendenze in atto e di come si intende modificarle per il meglio. La Strategia di area non rappresenta quindi la solita "lista di azioni o progetti" con cui diversi Comuni o interessi si "ripartiscono i fondi intercettati", quanto lo schema logico che guida la scelta delle azioni e che risponde a domande semplici e essenziali, con un linguaggio piano: Quali complementarità e obiettivi comuni motivano l'alleanza stabile – realizzata anche con modalità associative ordinarie – fra i Comuni che compongono l'area-progetto? Quali sono le condizioni iniziali, gli attori del possibile cambiamento, le filiere cognitive, che caratterizzano il contesto dell'area? Quali sono (paiono essere) le tendenze demografiche, sociali, economiche e ambientali in assenza di intervento? Quale è lo scenario, meglio ancora i "risultati attesi" che si ritiene possibile e si vuole raggiungere? Con quali azioni si intende raggiungerli? In sintesi, la Strategia di area esplicita la catena di effetti che dovrebbe condurre dalle azioni programmate ai risultati attesi, motiva la scelta di tali risultati e li rende noti.

Il dettaglio del contenuto della Strategia di area e suggerimenti e soprattutto un esempio di guida a prepararla sono state predisposte e rese pubbliche (cfr. [http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Documenti\\_di\\_lavoro/Linee\\_guida\\_Ai\\_18\\_11.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_Ai_18_11.pdf)).

### 5.2 L'Accordo di programma quadro

L'Accordo di programma quadro – Apq, è lo strumento attuativo di cooperazione interistituzionale, sotto il coordinamento della Coesione territoriale, impiegato nell'ambito della Strategia per le Aree Interne.

Il complesso dell'intervento pubblico in ogni area-progetto verrà definito attraverso Apq dopo l'elaborazione del documento di "Strategia d'area" contenente i fattori di coesione che motivano la perimetrazione dell'area, le condizioni iniziali dell'area progetto, le tendenze in atto, gli obiettivi per provocare il "cambiamento", il relativo piano d'azione e gli indicatori di risultato.

L'Apq deve essere sottoscritto, in base alle decisioni del Cipe, con la partecipazione del Dps, delle Amministrazioni Centrali competenti per materia (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero della Salute, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, altre) e delle Regioni coinvolte;

L'Apq dovrà contenere, per ciascuna area progetto, l'indicazione specifica degli interventi da attuare, i soggetti attuatori, le fonti finanziarie poste a copertura, i



cronoprogrammi di realizzazione, i risultati attesi e i relativi indicatori, le sanzioni per il mancato rispetto dei cronoprogrammi e allegherà la Strategia dell'area progetto. I soggetti attuatori (intesi come stazioni appaltanti) per la componente relativa alle azioni sui servizi di base e finanziati con risorse ordinarie della legge di stabilità saranno individuati da ciascuna Amministrazione centrale di riferimento, in relazione alla tipologia di intervento ammesso a finanziamento;

In caso di mancato rispetto dei termini sopra fissati, il contributo potrà essere assegnato dal Comitato nazionale aree interne a una diversa area-progetto che, in coerenza con i criteri di selezione prefissati, sia prevista nei documenti di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 delle Regioni.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, n. 31, Anno 2014.

Barca, F., *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico*, COM(2009) 248 def.

DPS 2013, *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013. Roma, Italia.

DPS 2014, *Accordo di partenariato 2014-2020*. Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Roma, Italia.

DPS, *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*.

[http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Nota\\_metodologica\\_Aree\\_interne.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf), 2014.

European Commission, *Il Libro Verde sulla Coesione Territoriale*, 2008.

Lucatelli S., Savastano S., Coccia M., *Servizi Socio-Sanitari nell'Umbria Rurale*, Materiali Uval, n. 12, Anno 2006.

Lucatelli, S., Peta, E.A., *Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria*, Materiali UVAL, n. 21, Anno 2010.

Lucatelli, S, Salez, P, *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, *Agriregionieuropa*, n. 8, Anno 2012.

OCSE 2013, *Rural-Urban Partnership: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD publishing, Paris, France.

Territorial Agenda of EU 2020, *Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, EU 2011 Hu.

## CONCLUSIONI

*Giovanni Alfredo Barbieri\**

Trarre le conclusioni di una giornata di lavoro così densa di analisi e di spunti di ricerca è tutt'altro che semplice, non solo per la ricchezza dei materiali su cui sarebbe interessante reagire, ma anche per la stanchezza che a quest'ora del pomeriggio coinvolge tutti i relatori e i partecipanti. È pertanto opportuno limitare gli argomenti a due, una riflessione sul passato e una sul futuro.

Il primo stimolo da raccogliere è quello di tirare le somme di questo insieme di ricerche e anche di celebrare il contributo di molte persone in diversi periodi e con diverse collocazioni anche istituzionali: il Dps e l'Istat *in primis*, ma anche gli esperti delle regioni e degli enti locali e quelli dell'assistenza tecnica. Come accade nelle escursioni in montagna, la lunghezza, l'asprezza e la bellezza del percorso non si percepiscono fino in fondo durante il cammino, ma voltandosi indietro in prossimità della meta. Nel nostro caso la meta non si può dire raggiunta, ma a metterli in prospettiva i risultati sono impressionanti.

Il secondo stimolo, naturalmente, è quello a guardare avanti, a progettare una continuazione di queste attività che non sia la mera prosecuzione di quelle ormai entrate a regime – anche questo naturalmente è necessario – ma che introduca elementi di novità, e anche di rottura con il passato, perché la lunga crisi e l'affanno dell'identità europea ne hanno bisogno.

Ma iniziamo dal percorso compiuto. Come spesso accade – pensate alla fondazione di Roma – le origini non sono ben definite. La data del 2001, che è stata ricordata anche oggi, è la data della firma della prima convenzione tra Istat e Dps nell'ambito delle attività di assistenza tecnica del ciclo di programmazione 2000-2006. In realtà, la firma della convenzione giunse al termine di un processo di lento avvicinamento tra statistiche e politiche regionali.

La “vera”, profonda riforma delle politiche europee per le aree in ritardo di sviluppo (questo era l'eufemismo europeo dominante) era stata quella del 1989 che – a seguito dell'Atto unico europeo – aveva spostato la prospettiva delle politiche regionali dalla responsabilità dei singoli Stati membri alla Commissione europea (la presiedeva il grande Jacques Delors) e, introducendo i concetti e le pratiche della valutazione *ex ante* ed *ex post*, aveva generato un accresciuto fabbisogno di informazioni statistiche ufficiali e “certificate” a livello locale. Come spesso accade, le istituzioni italiane e le persone che le dirigevano (con poche eccezioni: penso a Beniamino Andreatta, a Luigi Spaventa, a Maria Teresa Salvemini e a qualche dirigente pubblico illuminato come Antonio Cacace) non colsero la portata del cambiamento. Ne colsero la dimensione finanziaria, naturalmente. Ma furono

---

\* Istat.

lenti a comprendere il cambiamento culturale che sarebbe stato necessario, la necessità di collaborazione tra strutture di governo a diversi livelli (quella che si sarebbe poi chiamata *multilevel governance*) e soprattutto la necessità di disporre di una base solida e condivisa di informazioni statistiche. Altri Stati membri furono più veloci di noi a capire: Spagna, e soprattutto Grecia e Portogallo (prima dell'allargamento a est erano i paesi della fascia sud i maggior beneficiari delle politiche regionali europee) inserirono nei loro programmi il finanziamento di un'infrastruttura statistica regionale.

Il negoziato per il secondo ciclo delle politiche regionali riformate (1994-1999) soffrì particolarmente della mancanza di statistiche alla scala territoriale adeguata. L'Istat dell'epoca aveva come termine di riferimento il Regolamento Sec vigente, che in quegli anni non obbligava alla pubblicazione di dati di contabilità nazionale a scala provinciale. La Commissione europea si basava su stime fatte dai suoi uffici e su dati prodotti dall'Istituto Tagliacarne.

A metà degli anni Novanta, l'Istat comprese finalmente l'importanza di accrescere la disponibilità e migliorare la qualità delle statistiche territoriali e produsse, all'inizio del 1996, un programma da proporre al cofinanziamento dei fondi strutturali nell'ambito dell'assistenza tecnica. Il programma trovò un'accoglienza freddissima al Ministero del bilancio e della programmazione economica dove, dopo la soppressione dell'intervento straordinario, un Sottosegretario aveva la delega per il Mezzogiorno.

Le cose cambiarono nella tarda primavera del 1998. Il Ministero del bilancio era stato accorpato con quello del tesoro dal 1° gennaio. Il ministro, Carlo Azeglio Ciampi, chiamò Fabrizio Barca a dirigere il neonato Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (Dps). Il negoziato per il nuovo ciclo era già in corso ed era necessario disporre dei dati richiesti dalle bozze dei regolamenti, e di modelli e procedure per simulare gli esiti dei negoziati al cambiare delle posizioni negoziali e all'aggiornarsi dei dati.

Ci mettemmo subito al lavoro. L'Istat creò un progetto, affidato a me, con tre ricercatrici: Marusca De Castris (ora a Roma<sup>3</sup>), Francesca Paradisi (ora alla sede Istat di Perugia) e Gianna Piras (adesso in contabilità nazionale). Lavoravamo fisicamente in una sede del Dps, in via Curtatone. Il nostro riferimento diretto al Dipartimento era Guido Pellegrini (ora ordinario alla Sapienza). Lavorammo insieme – letteralmente insieme, in un paio di stanze, tutti i giorni e spesso fino a tardi – per un paio d'anni, prima per il negoziato e poi per l'avvio dei programmi, con due fronti aperti: quello delle Regioni, soprattutto di quelle del Centro-nord, che cercavano ognuna di massimizzare i vantaggi per il proprio territorio (le diverse simulazioni conducevano, indirettamente ma molto concretamente, a diverse assegnazioni di fondi a titolo dell'Obiettivo 2); e la Commissione europea, cui cercavamo di far accettare un punto di vista nazionale di interpretazione dei nuovi regolamenti. La Commissione ci si contrapponeva con tutta l'ottusità di cui la Commissione europea può essere capace, e alla fine – a conti fatti – perdemmo la nostra battaglia. Il punto più controverso riguardava l'Obiettivo 2, cioè i finanziamenti per la riconversione economica e sociale delle zone con problemi strutturali: non mettevamo in discussione gli indicatori prescelti dalla Commissione

e inseriti nei testi normativi, né le procedure di selezione delle aree meritevoli d'intervento (nonostante fossero procedure contorte e un po' cervelotiche), ma sostenevamo che la scala territoriale proposta dalla Commissione, le Nuts3, cioè per l'Italia le province, non permetteva di individuare sul territorio italiano le aree effettivamente bisognose di intervento, quelle che si sarebbero giovate dell'intervento dei fondi strutturali senza disperderli a pioggia sul territorio provinciale. Lavorammo in assoluta trasparenza, rendendo noti agli uffici della Commissione tutti i dati di base, tutte le elaborazioni, tutti i passaggi, tutti i risultati. Ma la diffidenza dei nostri interlocutori di Bruxelles si rivelò pressoché inespugnabile.

Al di là del merito e dell'esito della vicenda, fu in quell'occasione che adottammo consapevolmente e – in una certa misura – ufficialmente i Sistemi locali del lavoro come geografia di riferimento e come livello territoriale per il quale produrre stime statistiche.

L'Istat elaborava i Sistemi locali del lavoro dal Censimento del 1981 – sulla base di un'esperienza britannica e di una sperimentazione condotta insieme all'Irpet, l'Istituto di ricerca e programmazione della Toscana, in occasione del censimento precedente – a partire da un quesito sugli spostamenti quotidiani casa-lavoro. Si pubblicava un libro dove dei Sistemi locali del lavoro si davano numero di comuni, popolazione, superficie e un altro paio di indicatori più esoterici. Poi si metteva il volume su uno scaffale della biblioteca e nessuno li usava più. Personalmente, ne avevo sfruttato e apprezzato le potenzialità in alcune ricerche condotte per la Svimez.

Nella prospettiva dell'Obiettivo 2 delle politiche regionali europee, i 784 sistemi locali sembravano il candidato perfetto per mettere in luce le “zone con problemi strutturali”, per due motivi principali: rappresentavano una scala a metà strada tra gli oltre 8 mila comuni e le cento province; ed erano una partizione funzionale, disegnata cioè dal dispiegarsi delle relazioni tra territori rivelate dagli spostamenti pendolari. A questo scopo, però, non era sufficiente ricorrere ai sistemi locali come partizione geografica; era anche necessario disporre di stime di alcune grandezze economiche a quella scala: forze di lavoro, occupazione e disoccupazione; Ula e valore aggiunto per settore di attività economica. Le producemmo, all'inizio con metodologie abbastanza “eroiche” e poi con tecniche via via più raffinate. Questa fu l'innovazione che quel gruppo e quella temperie culturale produssero e che rivendico con un po' d'orgoglio. Le potenzialità di questo approccio per migliorare stabilmente l'offerta di statistiche a livello territoriale fine e per produrre statistiche utili e rilevanti per le politiche di sviluppo fu colta dal Dps e dall'Istat e condusse nel 2001 alla firma della prima convenzione.

Un secondo punto che mi interessa richiamare di quel periodo, e che permette di tornare rapidamente all'attualità, riguarda un momento dell'autunno del 1999. L'Istat è tenuto dalla sua normativa fondamentale a convocare la Conferenza nazionale di statistica con periodicità biennale, e all'epoca organizzava negli anni intercalari un evento meno impegnativo ma non meno importante. Nel 1999 l'evento fu dedicato all'organizzazione dei censimenti e dei sistemi informativi territoriali. In una sessione organizzata dal nostro gruppo – ricordo la presenza di

Paola Casavola e Guido Pellegrini – ci ponemmo questo problema: che cosa implica la produzione di statistiche a scala territoriale via via più fine? E ci demmo una risposta duplice: può implicare l'adozione di un approccio *top-down* o dall'alto, oppure *bottom-up* o dal basso.

Il primo approccio consente “zoomate” successive che permettono di approfondire l'analisi dei fenomeni sociali ed economici a scala territoriale sempre più ridotta. È necessaria la coerenza tra i vari livelli, cioè che quando si parla della medesima unità di analisi osservata a diversi livelli territoriali ci si muova in un contesto omogeneo in tutti i livelli. In altre parole, il sistema deve avere i requisiti di una classificazione di natura gerarchica: gli elementi a livello inferiore si sommano interamente per costituire il livello superiore e, nell'altra direzione, il livello superiore è costituito da un insieme di elementi interi del livello inferiore. Tradizionalmente nel nostro Paese questi requisiti sono garantiti dalle zonizzazioni di natura amministrativa: comuni, province e regioni. Tuttavia, le zonizzazioni di natura amministrativa non sono il meglio per quanto riguarda l'analisi economica e sociale, perché sono fondate su processi storici, geografici e giuridici che si sono combinati e accumulati nel tempo e che fanno sì che esse siano – consentitemi il termine – “fossili”, nel senso che per esempio, l'attuale articolazione amministrativa in province risponde in gran parte ai processi storici che 150 anni fa ripartivano il territorio italiano in una serie di Stati, staterelli e ducati indipendenti.

Un secondo problema è quello della “definizione” dell'informazione territoriale. Intendo “definizione” nella sua accezione fotografica: quando le informazioni sono catturate e rilevate a una determinata scala territoriale, il rischio è quello che approfondendo l'analisi territoriale la definizione della fotografia si “sgrani”, e che quindi si perda il dettaglio dell'informazione essenziale per l'analisi territoriale stessa. È quello che mi piace chiamare l'effetto *Blow-Up*, per ricordare lo storico film di Michelangelo Antonioni del 1966. Questi limiti della “definizione” dell'informazione territoriale sono strettamente collegati ai limiti e ai costi di un modo tradizionale di raccogliere dati statistici, quelli legati alla rilevazione diretta, all'indagine campionaria. Oggi, si potrebbe obiettare, ci sono altri modi di raccogliere questa informazione: attraverso i dati amministrativi, attraverso i *big data*, e così via. Certamente sì, anche se i problemi di cui questa strada è irta non vanno sottovalutati.

Ma c'è un'obiezione ancora più di fondo: l'approccio *top-down* porta con sé anche un problema epistemologico, che chiamerò quello della “visione a cannocchiale”, un difetto della vista piuttosto grave in cui si perde il campo visivo periferico. Fuor di metafora, con l'approccio *top-down* si vedono sempre le stesse cose all'interno di un'area sempre più piccola, fino a quando la perdita di “definizione” non priva di significato anche quelle.

Al contrario, nell'approccio *bottom-up* il livello territoriale dell'analisi si va costruendo “dal basso” e scaturisce dalle esigenze che emergono dal territorio stesso, aprendo dunque – almeno potenzialmente – prospettive sempre nuove. Su questo tema torneremo in sede di conclusioni. Per il momento soffermiamoci a considerare che, in questa accezione, il territorio è un elemento costitutivo del

modo in cui la società si organizza nei luoghi e ciò è essenziale alla comprensione dei fenomeni economici e sociali.

Va da sé che questi due approcci non rivestono un interesse puramente teorico. La dimensione territoriale e la dimensione conoscitiva, quindi la dimensione statistica a livello territoriale, sono essenziali per politiche che promuovono lo sviluppo del territorio e comprendono gli aspetti legati alla programmazione, all'attuazione, alla valutazione *in itinere* (che permette di correggere la rotta durante il corso degli interventi) e quella *ex post* (che consente di riorientare le politiche nelle successive fasi di programmazione). Le necessità conoscitive legate a questi momenti di "governo delle politiche" assumono rilevanza su due piani.

Su quello generale appare necessario costruire un sistema che consenta a tutti i livelli che sono coinvolti nella programmazione e nel governo dei processi di sviluppo di disporre delle informazioni statistiche necessarie. È un'esigenza strettamente correlata all'approccio *top down* e gerarchico descritto in precedenza.

Ma su un piano più specifico, i processi di sviluppo locale richiedono la disponibilità di strumenti conoscitivi particolari, che soltanto in parte possono essere reperiti sul territorio stesso. Disporre di informazione statistica pertinente a politiche e ambiti territoriali così puntuali, però, sottopone a pressione elevata i processi di produzione e diffusione di informazione statistica. Lo sviluppo locale, infatti, implica un governo locale delle politiche; questo, a sua volta, implica anzitutto statistiche e indicatori rilevanti per gli specifici obiettivi di sviluppo della comunità locale. I sistemi locali assumono in questa prospettiva una grande importanza non per qualche motivo esoterico, ma perché il modo in cui sono individuati – a partire dagli spostamenti quotidiani delle persone e degli attori economici e sociali – li definisce come sistemi territoriali omogenei e coesi, come realtà economiche e sociali profondamente radicate, come ambiti urbani funzionalmente definiti.

Sul medesimo piano, ma da una diversa prospettiva, in materia di sviluppo locale è fondamentale che le statistiche e gli indicatori siano commisurati agli obiettivi e alle politiche di ogni singolo, specifico programma. In generale, questo è vero per qualunque livello di programmazione, ma è chiaro che in un programma di sviluppo locale si ricercherà una specificazione degli obiettivi e delle politiche molto più dettagliata di una programmazione fatta a scala territoriale più ampia; ciò determinerà a sua volta una domanda di informazioni statistiche molto più spinta e specifica.

Questi i temi che discutevamo allora, sono ancora oggi di grande attualità: ma quello che si vuole decidere e che si vuole valutare a scala locale non necessariamente coincide con quello che si vuole decidere e valutare a scala nazionale o europea. E questo scarto coinvolge anche i fabbisogni di statistiche per la decisione e la valutazione.

La risposta che demmo all'epoca è in parte ancora valida: non consideriamo l'Istituto nazionale di statistica come l'unico soggetto titolato a produrre informazione statistica pubblica e ufficiale. A parte il fatto che è la stessa normativa alla base del Sistema statistico nazionale a escluderlo, è un onere che nessun soggetto sarebbe in grado di sostenere. Pertanto, imboccare questa strada porterebbe a limitare gravemente la disponibilità di statistiche (era quello che

succedeva quando la funzione statistica era accentrata nell'istituto centrale voluto da Mussolini e almeno fino alla riforma del 1989). La nostra risposta allora fu: lasciamo piuttosto ai soggetti che operano sul territorio la libertà di produrre essi stessi l'informazione statistica necessaria e funzionale ai loro processi di programmazione e valutazione, e attribuiamo all'Istat e all'insieme degli uffici del Sistan il compito di dettare gli standard di produzione e di qualità e di vigilare per il loro rispetto. Sostenevamo, penso con ragione, che al cuore della *statistica pubblica* non c'è soltanto la *statistica ufficiale* (quella codificata dal Programma statistico nazionale), ma anche l'insieme delle metodologie e dei procedimenti per giungere alla stima di statistiche e di indicatori, la cui qualità è garantita dal processo, ossia dal fatto che i metodi utilizzati sono pubblici, trasparenti e controllabili – sottoposti a quelli che dai tempi di Newton e della Royal Society sono gli standard della produzione scientifica. E che possono essere verificati dall'insieme dei soggetti del sistema attraverso processi formalizzati di *peer reviewing*: prospettiva che allora poteva sembrare visionaria, ma che oggi è diventato la prassi corrente dentro il Sistan e dentro il Sistema statistico europeo.

Rispetto ad allora, dunque, i progressi sono stati numerosi e – ho ragione di esserne convinto – irreversibili. Ma nel processo di programmazione delle politiche regionali sono sorti problemi nuovi, che alla fine degli anni Novanta non eravamo in grado di intravedere. Al moltiplicarsi dei programmi e dei progetti, come discernere quelli che contribuiscono effettivamente, fattivamente al conseguimento degli obiettivi, in termini di *outcome*, da quelli che vi contribuiscono solo limitatamente, o non vi contribuiscono affatto? Come individuare gli *underperformer* e gli errori di programmazione?

Il problema sussiste anche al livello delle politiche regionali europee – quando un numero limitato di assi prioritari genera un'esplosione combinatoria di progetti – o nazionali – ricordo l'albero del programma del secondo Governo Prodi che, a partire da quattro grandi finalità, generava un centinaio di politiche a loro volta articolate in provvedimenti... Ma è a livello locale che anche questo problema diventa ingestibile se affrontato in una prospettiva *top-down*, gerarchica, ad albero. E non tanto e non solo per un problema di complessità tecnica, che le tecnologie ci aiutano a tenere sotto controllo; ma perché in una logica di democrazia e di federalismo i soggetti locali hanno pieno titolo, piena legittimazione a decidere le proprie traiettorie di sviluppo nonché i programmi e gli strumenti per raggiungere i propri obiettivi.

A partire da questi principi si aprì la stagione dei patti territoriali e delle loro numerose varianti. E il parziale insuccesso di quella strategia è da ricondursi, a mio parere, a un deficit di conoscenza. Semplificando al massimo, per il successo di un patto territoriale erano necessarie alcune condizioni: una collettività locale motivata, dei bravi amministratori locali che agissero come catalizzatori, il coinvolgimento delle forze imprenditoriali, delle parti sociali, della società civile. Tutte condizioni necessarie, ma insufficienti in assenza di strumenti capaci di esplicitare e rendere disponibile a tutti i soggetti coinvolti nel processo di sviluppo la conoscenza implicita presente sul territorio. Strumenti di conoscenza quantitativa e statistica, e per di più strumenti *rilevanti*. La rilevanza, infatti, è l'unica



dimensione della qualità che non si presta a essere definita in astratto, ma si pone sempre in termini strumentali: qualche cosa è rilevante rispetto a un obiettivo *se e solo se* costituisce un elemento essenziale di un piano capace di conseguirlo.

Ecco, e ora posso passare finalmente al secondo stimolo citato all'inizio: come guardare avanti, come introdurre nel lavoro di questo gruppo – come introdurre nella prossima convenzione Istat-Dps, se volete – elementi di novità e di rottura? Secondo me, il primo tentativo da fare è quello di colmare questo scarto tra ottimismo della soggettualità e realismo della conoscenza statistica del territorio, per parafrasare (malamente) una famosa espressione di Gramsci. Diamo per acquisito che il programma di miglioramento delle statistiche territoriali lo abbiamo conseguito con successo per quanto attiene al suo versante *top-down*. Ma sul versante *bottom-up* – lo affermo forse esagerando un po' – dobbiamo tornare al tavolo da disegno, dobbiamo dotarci per prima cosa di una teoria un po' più elaborata sui fabbisogni conoscitivi e statistici a sostegno dello sviluppo locale, e poi di strutture e di azioni concrete per produrre statistiche che sostengano e sorreggano i processi di sviluppo nei luoghi e nei modi che le forze in campo vogliono attuare. Sfida non facile, perché non c'è una superiorità della tecnocrazia; la tecnocrazia in quanto tale è fallimentare, perché è solo uno strumento. Ma per converso un disegno di sviluppo senza una conoscenza profonda dei luoghi e del sapere che in essi è depositato è velleitario e destinato all'insuccesso, come molti patti territoriali ci hanno insegnato.

Ho in mente, in particolare, due cose.

La prima fino a non molto tempo fa la intravedevo confusamente, ma mi si è chiarita, in modo piuttosto improbabile, a partire dal *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale*, universalmente noto come *Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi*. Come molti cultori delle analisi territoriali e dello sviluppo locale, ho provato molto fastidio – leggendo il *Rapporto* – per la sua totale insensibilità nei confronti di questi temi. A parte questa singolare cecità, per lo meno sorprendente per chi ha letto *L'idea di giustizia* di Amartya Sen, e nonostante molti punti di dissenso (almeno per quanto mi riguarda) il *Rapporto* è molto ricco di idee e di suggerimenti operativi. Tra questi ultimi, quello di affiancare alla più tradizionale misurazione dei flussi una quantificazione degli stock (raccomandazione 3 e raccomandazione 11 del *Rapporto*, ad esempio). Ma come accogliere questo suggerimento nella materia che ci sta a cuore, quella dell'analisi territoriale? I flussi sono abbastanza facili da individuare, e sono collegati alle azioni, ai comportamenti, alle interrelazioni dei soggetti che operano sul e nel territorio. Ma gli stock? Esistono degli stock territoriali specifici, cioè aggiuntivi rispetto a quelli che consideriamo correntemente nell'analisi economica e sui cui il *Rapporto Stiglitz* ci sollecita? La risposta l'ho trovata nel romanzo d'esordio d'un autore americano d'origine italiana, *La fine* di Salvatore Scibona. Nel suo monologo interiore, a un certo punto uno dei personaggi fa questa considerazione:

The way people didn't mean the same thing when they said "location" as when they said "place." They said "place" meaning the self of the location.[...] The way people said, "she," "you," "I," and they didn't mean only bodies or faces, they meant *her self, your self, my self*. [p. 189]

Ecco. Quando si parla di un *luogo*, di un *posto*, non si intende la stessa cosa di quando si parla di una *localizzazione*, di una *posizione geografica*. In quest'ultima accezione si parla di un punto o di un'area nello spazio, di coordinate geografiche; nella prima si parla dell'*identità* di una localizzazione, come la seconda parte della citazione chiarisce meglio.

*Eureka!* Questa considerazione per me è stata illuminante. È nello scarto tra *location* e *place* che si trova quello stock specifico che andavo cercando: cioè quell'accumulazione, quella condensazione di conoscenze che traspira dalle mura di una città, dalla disposizione delle sue vie e delle sue piazze, dalla cultura materiale di chi ci vive, dalle manifestazioni della socialità e del senso civico, e così via.

Sembra un discorso astratto, ma è un discorso molto concreto e ve lo illustrerò facendo riferimento ai sistemi locali, e in particolare a un aspetto che Sandro Cruciani nel suo intervento ha solo sfiorato.

Quando abbiamo deciso di cambiare l'algoritmo per definire la geografia dei sistemi locali del 2011, eravamo consapevoli del fatto che stavamo introducendo una discontinuità. Ci è pertanto sembrato opportuno applicare lo stesso algoritmo anche alla matrice dei flussi di pendolarismo del 2001, in modo da disporre per quell'anno di due geografie dei sistemi locali e da poter vedere, per quell'anno, l'effetto del solo cambiamento di metodo.

Grazie a questa scelta, abbiamo dato all'Istat e a tutti gli studiosi la possibilità di fare un interessantissimo esperimento. Disponendo di tre geografie – quella del 2001 generata dal vecchio algoritmo, quella del 2001 scaturita dal nuovo e quella del 2011 prodotta con il nuovo – abbiamo cioè potuto finalmente rispondere a una domanda che tutti ci eravamo posti: quella geografia che otteniamo è il risultato dell'applicazione dell'algoritmo (e quindi è un costrutto dal valore soltanto teorico) oppure ci sta rivelando l'esistenza di oggetti reali, strutture altrettanto reali di quelle delle città, ancorché fatte non di edifici di mattoni e cemento, ma della persistenza delle interrelazioni che si intessono tra le persone per motivi di studio, di lavoro, di soddisfacimento delle necessità familiari, di godimento del tempo libero?

Bene: la risposta che abbiamo avuto è che su 611 sistemi locali individuati nel 2011 ce ne sono 503 che sono robusti e persistenti, cioè che erano presenti anche nel 2001, nonostante il passare del tempo e indipendentemente dall'algoritmo applicato. Cosa vuol dire robusti e persistenti? Vuol dire che c'erano nel 2001 e ci sono nel 2011 a prescindere dall'algoritmo applicato.

Sono gli stessi sistemi locali? Non sono identici nell'accezione logico-matematica di perfetta eguaglianza. Ma in quali termini allora ha senso parlare dell'identità di un sistema locale? In quelli cui faceva riferimento Scibona nella citazione riportata sopra: quelli propri del linguaggio comune quando si fa riferimento all'identità di una persona come «entità distinta dalle altre e continua nel tempo». In questa accezione si può parlare anche dell'identità di una città, che non cambia al mutare delle vicende demografiche o dell'estensione dell'abitato. In questo stesso senso, si può fare riferimento all'identità dell'insieme dei 503 sistemi locali a prescindere dal fatto che siano composti nel 2011 dai medesimi comuni che li formavano nel 2001, oppure abbiano acquisito comuni da sistemi contigui o ne abbiano ceduti.

Il permanere di questi ambiti ne segnala il radicamento nei comportamenti e nelle abitudini di chi vive e opera in questi luoghi, e si sposta al loro interno tra una pluralità di poli di attrazione. Il loro cristallizzarsi e consolidarsi sul territorio testimonia di quel passaggio dai flussi agli stock di cui parlavamo poco fa.

Questo mi permette di passare al secondo dei miei spunti per il futuro di questo gruppo e di questa attività. L'esistenza di uno stock di risorse e di conoscenze specificamente locale consente a noi statistici, sociologi, economisti, scienziati sociali di riprendere con maggiore fiducia un lavoro che avevamo iniziato oltre quindici anni fa e poi si era arenato nelle difficoltà incontrate dai progetti di sviluppo locale, difficoltà che ci avevano fatto dubitare di poter fondare lo sviluppo locale sulla conoscenza oggettiva del territorio oltre che sulla soggettualità. Il lavoro è quello di produrre un nuovo set di informazioni che aiuti i territori, che aiuti i soggetti dei territori, che aiuti questa ossatura urbana italiana ad evolversi su un sentiero di crescita. Perché è questo sentiero di crescita che poi alla fine abbiamo perduto ed è alla radice di molte difficoltà che il Paese intero attraversa.

Per prima cosa, il localismo va riletto alla luce di queste nuove evidenze, riconoscendo la centralità della questione urbana, ma attribuendo al termine "urbano" la valenza relazionale messa in luce dai sistemi locali "robusti e persistenti". In questa accezione, una dimensione importante della questione urbana e dello sviluppo delle città si gioca sull'accessibilità dei servizi: la qualità del "vivere urbano" si misura sulla loro disponibilità e sull'ampiezza delle possibilità di scelta.

In secondo luogo, la conoscenza del territorio smette di essere una questione da affrontare tecnocraticamente, per diventare un processo maieutico, di estrazione delle conoscenze dai soggetti e dai luoghi, di *crowd-sourcing* del sapere.

Un processo tutto da costruire, ma non per questo visionario. Come si può fare? Quali strade si possono percorrere? Lo illustro – per concludere – con qualche esempio di esperienze già in corso.

Il primo è vecchio come il mondo: votare con i piedi. Me ne vado da dove non ci sono prospettive, vado dove penso ci siano prospettive. Le grandi migrazioni – da quelle del neolitico, alle invasioni barbariche, al popolamento degli Stati Uniti, agli italiani d'Argentina, alle masse che assediano la Fortezza Europa – nascono da qui. Intere città falliscono e vengono abbandonate: Detroit. In Italia molti dottori di ricerca cercano occasioni all'estero, dove è più facile trovare un lavoro, e un lavoro meglio pagato: lo testimonia il *Rapporto annuale* Istat del 2015. Ma quello che succede a scala globale e nazionale succede anche a scala locale: il successo o l'insuccesso dei sistemi locali è spesso il risultato del votare con i piedi.

All'estremo opposto c'è l'agire politico. I *Luoghi ideali* di Fabrizio Barca, che in questo convegno abbiamo evocato più volte, sono una risposta della politica a queste esigenze di sviluppo. Ma – per quanto numerosi siano i punti di contatto e di interesse – sono una risposta apertamente e strettamente politica, in cui un partito agisce come ponte tra società e istituzioni, e pertanto esula dai temi trattati qui oggi.

Un altro esempio: *Lo sviluppo locale che vorrei: equo e sostenibile*, concorso aperto a tutte le terze e quarte superiori e giunto ormai alla quinta edizione, che premia "la elaborazione di una proposta progettuale di attività produttiva o di servizio, pubblica o privata, per uno sviluppo responsabile e sostenibile del proprio

territorio, in grado di influire sui livelli di benessere della realtà in cui i giovani vivono e dovrebbero poter realizzare le loro aspettative di vita”.

Poi c'è quanto ha fatto l'Associazione Ahref a Trento, che nel 2014 ha realizzato una piattaforma *open* in vista della XV legislatura della Provincia autonoma di Trento per consentire ai cittadini di formulare osservazioni e proposte per l'elaborazione del programma di sviluppo provinciale.

Sempre in Trentino, la Fondazione Bruno Kessler sperimenta, in collaborazione con Osm (la comunità italiana di Open Street Map), progetti di conoscenza del territorio in *crowd-sourcing*. Osm ha conseguito importanti successi nell'applicazione dei suoi strumenti e dei suoi approcci in occasione di disastri (da Haiti al Nepal), ma ha anche dimostrato la sostenibilità del *crowd-sourcing* urbano nelle grandi città dell'occidente, a partire da Londra.

Le strade aperte sono molte, anche se in parte inesplorate. L'augurio, a me e a tutti i presenti, è dunque quello di poterci incontrare nuovamente, tra qualche anno, in un incontro come questo, per fare il punto sui progressi fatti lungo queste strade.