

# informa**ires**

## PIEMONTE ECONOMICO SOCIALE 2012

# 44



*L'IRES Piemonte è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte. Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale e disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti.*

## GIUGNO 2013 ANNO XXIV - N. 2

### INFORMAIRES

Semestrale dell'Istituto di  
Ricerche Economico Sociali  
del Piemonte

n. 44, Giugno 2013

*Direttore responsabile*  
Marcello La Rosa

*Comitato di redazione*  
Luciano Abburrà, Maria Teresa Avato,  
Carlo Alberto Dondona, Vittorio  
Ferrero, Tommaso Garosci

*Redazione e direzione editoriale:*  
Ires - Istituto di Ricerche  
Economico Sociali del Piemonte  
via Nizza, 18 - 10125 Torino  
Tel. 011.666.64.11  
Telefax 011.669.60.12  
e-mail: biblioteca@ires.piemonte.it

*Ufficio editoria Ires*  
Maria Teresa Avato,  
e-mail: editoria@ires.piemonte.it

Autorizzazione del Tribunale di Torino  
n. 4034 del 10/03/1989. Poste Italiane,  
spedizione in abbonamento postale 70%.  
DCB Torino, n. 2 / anno XXIV

*Stampa:* Industria Grafica Falcioia - Torino

*Consiglio di amministrazione*  
2011-2015

Enzo Riso, *Presidente*;  
Luca Angelantoni, *Vicepresidente*;  
Alessandro Manuel Benvenuto,  
Massimo Cavino, Dante Di Nisio,  
Maurizio Raffaello Marrone, Giuliano  
Nozzoli, Deana Panzarino, Vito Valsania

*Collegio dei revisori*  
Alberto Milanese, *Presidente*; Alessandra  
Fabris e Gianfranco Gazzaniga, *Membri*  
*effettivi*; Lidia Maria Pizzotti e Lionello  
Savasta Fiore, *Membri supplenti*

*Comitato scientifico*  
Adriana Luciano, *Presidente*; Angelo  
Pichierrri, Giuseppe Berta, Carlo Buzzi,  
Cesare Emanuel, Massimo Umberto  
Giordani, Piero Ignazi

*Direttore:* Marcello La Rosa.  
*Staff:* Luciano Abburrà, Marco Adamo,  
Stefano Aimone, Enrico Allasino,  
Loredana Annaloro, Cristina Aruga,  
Maria Teresa Avato, Marco Bagliani,  
Davide Barella, Cristina Bargerò,  
Giorgio Bertolla, Stefano Cavaletto,  
Renato Cogno, Alberto Crescimanno,  
Alessandro Cunsolo, Elena Donati,  
Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo  
Ferlino, Vittorio Ferrero, Anna  
Gallice, Filomena Gallo, Tommaso  
Garosci, Attila Grieco, Maria Inglese,  
Simone Landini, Eugenia Madonia,  
Maurizio Maggi, Maria Cristina  
Migliore, Giuseppe Mosso, Carla  
Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occeci,  
Giovanna Perino, Santino Piazza,  
Stefano Piperno, Sonia Pizzuto,  
Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto,  
Filomena Tallarico, Silvia Tarditi

## Piemonte economico sociale 2012

La Relazione IRES per il 2012. Società, economia e territorio .... 3

### Ricerche

Le ICT nei percorsi di innovazione del sistema regionale ..... 15

Osservatorio istruzione. Rapporto 2012 ..... 19

L'impatto della crisi economica sulle performance  
delle imprese manifatturiere ..... 22

Innovazione istituzionale nei comuni cuneesi ..... 28

L'effetto distributivo dei benefici in-kind ..... 32

Tempi e processi di realizzazione delle opere pubbliche:  
gli interventi di difesa del suolo ..... 37

Programmazione: la recente esperienza  
di cinque Regioni a Statuto ordinario ..... 41

Politiche pubbliche di investimento  
nelle infrastrutture di trasporto ..... 47

Politiche di sviluppo locale ..... 51

La filiera agroalimentare corta ..... 58

Strade sicure in Piemonte ..... 62

La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012 ..... 68

Convegni, seminari, dibattiti ..... 73

Pubblicazioni ..... 83





Karel Appel, Nude (Nude Series), 1963

Le fotografie che illustrano questo numero di "Informaires" sono tratte dalla mostra "Strangers. Tra Informale e Pop nelle collezioni GAM", 16 marzo 2012 – 10 giugno 2012. Si ringrazia la Fondazione Torino Musei, Archivio Fotografico per la gentile concessione.

## La Relazione IRES per il 2012. Società, economia e territorio

*Maurizio Maggi*

### Il quadro generale dell'economia

L'economia mondiale è ancora condizionata dalle conseguenze della crisi finanziaria e non si intravede una solida ripresa. Le tre principali aree economiche del pianeta, USA, Europa e Cina, mostrano segnali rassicuranti e preoccupanti insieme.

Infatti non si vede all'orizzonte una vera soluzione: evitate o spostate in avanti le maggiori criticità, nessuna di esse è stata superata. La crescita del PIL mondiale si è fermata al 2,9% nel 2012 e non eccederà il 3,5% nel 2013, una prospettiva poco incoraggiante che deboli segnali di miglioramento nel finale dell'anno, soprattutto nei paesi emergenti, mitigano solo in parte.

In Europa la dinamica dell'economia ha subito un sensibile peggioramento a partire dal secondo trimestre dell'anno scorso, presentando nei due trimestri centrali dell'anno variazioni negative del PIL. In attenuazione invece gli squilibri in alcuni paesi periferici: migliora la bilancia dei pagamenti in Spagna, Portogallo e Grecia, si ridimensionano gli squilibri dei mercati immobiliari in Spagna e Irlanda, mentre la situazione finanziaria delle famiglie si allenta in misura apprezzabile in Irlanda e, anche se solo marginalmente, in Spagna. Nel complesso il PIL dell'UE dovrebbe registrare segno meno nel 2013 (-0,2%) con un miglioramento relativo rispetto al -0,4% del 2012. L'elevata disoccupazione causa una compressione dei redditi familiari e quindi dei consumi cui si aggiungono gli effetti sul reddito disponibile delle manovre fiscali restrittive. In Italia le tensioni che avevano messo a rischio la tenuta del sistema economico e finanziario nella parte finale del 2011 sono state superate ma al prezzo di acuire una gravissima recessione. Gli attesi effetti positivi delle riforme di carattere strutturale (pensioni, mercato del lavoro, liberalizzazioni) non hanno potuto manifestarsi in assenza di politiche per la crescita. Nel 2012 l'economia italiana ha continuato un percorso recessivo iniziato a partire dal terzo trimestre del 2011, con una caduta del PIL che nella media annua dovrebbe attestarsi al -2,1%. Le esportazioni hanno visto un ulteriore forte rallentamento, ma ancor più accentuata è risultata la riduzione delle importazioni per effetto della minor attività produttiva e della contrazione dei consumi: la domanda estera netta ha pertanto offerto un sostegno all'economia, pur in presenza di un debole aumento delle esportazioni, stimato in poco meno del 2% in termini reali. Invece la domanda interna ha subito un vero e proprio crollo, stimabile nel -4,3%. Su tale andamento hanno influito le misure fiscali messe in atto

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

a partire dall'estate dell'anno scorso, che hanno accentuato la caduta dei consumi privati, diminuiti del 4%, e hanno indotto una nuova contrazione degli investimenti fissi. La recessione non si è ancora fermata anche se nel corso del 2013 si prevede un miglioramento della situazione congiunturale: nella media dell'anno si registrerebbe una ulteriore contrazione del PIL, anche se contenuta nel -0,6%.

Dopo la forte contrazione del PIL nel biennio 2008-2009 (-10%), in Piemonte la ripresa è stata più lenta rispetto alle regioni centro-settentrionali. Fra il 2000 e il 2009, il Piemonte ha rilevato un dinamica del PIL pari a -4,3%, la più debole nel contesto delle regioni italiane e -25% per quanto riguarda la dinamica del valore aggiunto dell'industria – la peggiore insieme alla Basilicata – a sottolineare la presenza di difficoltà strutturali del contesto produttivo regionale preesistenti alla “grande crisi”. Nella fase di “ripresa”, l'economia del Piemonte ha recuperato nel 2010, con una dinamica superiore al dato nazionale (+3,6% rispetto a +1,7%) ma nel 2011 ha rallentato, allineandosi alla dinamica nazionale (+0,8% contro +0,4% per l'Italia). L'andamento recessivo nella parte finale del 2011 si è aggravato trasformando il 2012 in un anno di recessione: la dinamica del PIL, in modesta crescita, ha subito una contrazione analoga a quanto riscontrato a livello nazionale (-2,3%), confermando un andamento meno favorevole rispetto all'area settentrionale.

Scendendo al livello provinciale, nel 2012, pur in un clima completamente mutato, Torino si conferma per un andamento non peggiore di altre realtà territoriali della regione. Biella, condivide in parte la situazione di Torino. Non dissimile la situazione di Asti per quanto riguarda la dinamica del settore manifatturiero. Novara vede una situazione di forte calo occupazionale, in un contesto di significativa contrazione del-

la produzione industriale. Vercelli e Verbania fanno riscontrare una contrazione nel manifatturiero simile a Novara, così come evidenziano un sensibile deterioramento sul mercato del lavoro. Ad Alessandria il buon andamento di export e produzione industriale non mette al riparo la provincia da un ulteriore marcato ridimensionamento dell'occupazione industriale e da un forte aumento del tasso di disoccupazione. Cuneo si conferma la provincia meno colpita dalla recessione anche se il quadro occupazionale subisce comunque un sensibile peggioramento.

### 2013, l'anno della ripresa?

Per il 2013 si prospetta un quadro di lento miglioramento del contesto globale che – forse – potrà determinare l'inversione dell'andamento recessivo per l'economia italiana solo verso la fine dell'anno. Escludendo il realizzarsi di scenari più negativi, la crescita modesta dell'economia mondiale (e la dinamica ancora negativa in Europa per buona parte dell'anno in corso) fa ritenere per il Piemonte un andamento nel complesso dell'anno ancora recessivo (-1,3% la variazione ipotizzata del PIL), un valore prossimo a quello previsto per l'economia italiana.

La dinamica delle esportazioni nel 2013 risulterà in modesta espansione, con un aumento di poco più dell'1%, in termini di volumi esportati. La domanda interna risulterebbe ancora in contrazione, con una caduta di quasi tre punti percentuali. I consumi delle famiglie si contrarrebbero di un ulteriore 2,6%. Il reddito disponibile in termini nominali risulterebbe in modesta crescita. Tuttavia si prevede una diminuzione in termini reali, con un tasso di inflazione inferiore al 2%. In caduta anche gli investimenti fissi lordi di un ulteriore -5,1% (-8% circa nel 2012). La recessio-

ne, inoltre, graverebbe ulteriormente sulla situazione del mercato del lavoro innalzando di circa un punto e mezzo il tasso di disoccupazione che raggiungerebbe un nuovo record, collocandosi al 10,7%. Per l'industria manifatturiera si prevede una diminuzione del valore aggiunto del 2% circa, mentre si ipotizza una dinamica negativa ancor più accentuata per l'attività nel settore delle costruzioni (quasi -4%). Il 2013 sarebbe un anno di ulteriore arretramento anche per la produzione nei servizi, sebbene più contenuta rispetto ai settori citati.

## I settori produttivi

L'agricoltura nel 2012 ha mostrato segnali di difficoltà per l'avversa situazione climatica e per le ripercussioni della crisi. A scala europea, il valore della produzione agricola tra il 2011 e il 2012 è cresciuto dell'1,8%, con un aumento più consistente nel comparto zootecnico (+3,8%) e uno più attenuato per le coltivazioni (+0,5%). Nel campo delle coltivazioni il dato è frutto del bilanciamento tra la crescita dei prezzi (+6,3%) e il calo della produzione effettiva (-5,4%).

Il settore deve anche affrontare l'evoluzione delle politiche di intervento pubblico: particolarmente importanti per l'agricoltura e incisive anche sul reddito degli imprenditori, sono regolate essenzialmente attraverso la PAC, la politica agricola e di sviluppo rurale dell'Unione Europea. La Regione Piemonte è chiamata quindi a innovare l'impostazione del Piano di Sviluppo Regionale per tenere conto della riforma della PAC in corso, ad esempio prevedendo la necessità di sostenere la riconversione delle aziende che potrebbero essere colpite da una brusca riduzione dei pagamenti diretti.

In Europa nel 2012 il mercato di autoveicoli ha visto un nuovo rilevante calo, attorno all'8%, più accentuato in Italia dove la contrazione è risultata a due cifre (-15,6%). Fiat ha proseguito il processo di integrazione con Chrysler, di cui detiene la maggioranza. Grazie soprattutto al mercato americano nel 2012 l'azienda presenta un bilancio soddisfacente con ricavi in crescita del 3% e utile della gestione ordinaria del 18%, ma con forti differenziazioni nelle aree di operatività, circoscrivendo un quadro di difficoltà per le produzioni in Italia e in Piemonte. In un contesto che si presenta ancora negativo in Europa, anche in futuro, si deve rilevare la dichiarata volontà dell'azienda di non chiudere ulteriori stabilimenti in Italia. L'obiettivo è di puntare su modelli di alta gamma assegnando un ruolo importante per le esportazioni. Tuttavia la strategia che prevede di ridurre al minimo il lancio di nuovi modelli, in una situazione di debolezza del mercato, e l'eccesso di capacità produttiva in Europa rendono più critiche le prospettive della produzione in Italia. Si metterebbe così a repentaglio la tenuta del settore dei componenti per auto, che mantiene la sua rilevanza nel panorama produttivo regionale, ma denuncia nel 2012 risultati insoddisfacenti in termini di fatturato ed export. La fase recessiva del settore delle costruzioni, avviata nel 2007, si è accentuata nell'ultimo anno. Il settore non ha visto il crollo in termini di attività di investimento e di valori immobiliari sperimentati negli altri paesi, ma appare in persistente situazione di crisi e non sembra aver ancora toccato il livello di minimo, anzi la situazione recessiva sembra accentuarsi. Si contrae il valore della produzione di nuove abitazioni ma tiene il mercato della riqualificazione, soprattutto mirata al miglioramento dell'efficienza energetica. Sulla spinta di interventi realizzati da una platea vastissima di piccoli proprietari, la quota di



questo secondo mercato è ormai largamente preponderante nel complesso del settore e destinata a espandersi, perlomeno in termini relativi.

A livello mondiale il turismo non ha risentito della crisi e ha mantenuto il trend di crescita: gli arrivi sono cresciuti del 4%, oltre un miliardo di turisti. L'Italia rimane al quinto posto assoluto per arrivi turistici, in una classifica che continua a vedere gli Stati Uniti al primo posto, seguiti da Spagna e Francia e dalla Cina.

A fronte di un trend negativo nazionale che dura dal 2009, la situazione piemontese appare in chiaroscuro. Se da una parte va segnalata la sostanziale tenuta sul versante degli arrivi (0,7% in più rispetto al 2011), il contrario accade su quello dei pernottamenti, in calo del 3,3%. Questo si traduce in una decisa riduzione del tasso di permanenza, sceso per la prima volta sotto i tre giorni. In analogia con il mercato nazionale tiene il turismo straniero e cala quello domestico (-13,5%).

Le performance molto diversificate delle singole ATL suggeriscono di prestare attenzione alla sostenibilità dell'intero sistema turistico: in assenza di una adeguata organizzazione e strategia, rischia di passare nel giro di pochi anni da destinazione emergente a prodotto turistico maturo e a rischio di declino.

## Le reti e le infrastrutture

Le nuove tecnologie non sono solo uno strumento per fare meglio ciò che si è sempre fatto, ma soprattutto un'occasione per lavorare in modo diverso, per concepire prodotti nuovi, per favorire l'evoluzione organizzativa: sono insomma una "leva di trasformazione sistemica". Osservando risultati e obiet-

tivi delle principali iniziative promosse dalla strategia Europa 2020 nel campo delle ICT, il Piemonte si colloca in una posizione relativamente buona in Italia ma ancora troppo arretrata in Europa: molto al di sopra della media nazionale per quanto riguarda gli indicatori strutturali e più arretrata invece nell'*absorptive capacity*, ossia la capacità di riconoscere e assimilare l'innovazione. Elementi di debolezza si colgono in particolare per quanto riguarda: competenze tecnico-scientifiche delle risorse umane, livello di istruzione universitaria, occupati e spese in R&S di pubblica amministrazione e università. Inoltre, aumenta anche nel 2012 l'insoddisfazione degli utenti nei confronti dei servizi Internet.

Sul fronte della sicurezza della mobilità il Piemonte ha ridotto la mortalità (-43%) negli ultimi dieci anni, dal 2000 al 2010; dato meno positivo rispetto alle altre regioni settentrionali ma in linea con la media nazionale (-42%). Le criticità cosiddette di "primo ordine" riguardano: rischi per utenti deboli (pedoni e motociclisti) e persone anziane; alta mortalità in ambito extraurbano; incidenti nelle ore di punta dei giorni feriali; aumento della mortalità per guida "distratta o indecisa". Accanto a questi aspetti, rimangono problemi di "secondo ordine", come presenza di un corpus normativo obsoleto, mancanza di linee guida nazionali per le misure quali *traffic calming*, controlli dei tassi alcolemici e uso di droghe, *linkage* fra dati incidentali e sanitari; controlli insufficienti causa scarsità del personale di polizia e per carenza di strumentazione tecnica; inoltre l'iter per il conseguimento della patente di guida non è orientato alla sicurezza stradale. Per i problemi di "terzo ordine", cioè gli aspetti istituzionali e di governo, il Piemonte ha assunto numerose iniziative, ad esempio per migliorare la consapevolezza del rischio.



## Governo e governance locale

Gli sforzi dei comuni piemontesi sul piano innovativo mirano soprattutto a ridurre i costi di gestione, a migliorare le procedure, a semplificare, a creare sinergie con soggetti esterni al comune, a migliorare la comunicazione pubblica. L'esperienza altrui sembra decisiva nello stimolare l'innovazione, mentre non risulta significativo il ruolo dei fornitori esterni. Fra le criticità ci sono: i costi per l'acquisto di strumentazione o di software, che talvolta portano a introdurre un'innovazione in modo parziale e quindi sub-ottimale.

La pressione sui costi dovuta alla congiuntura economica e di bilancio nazionale potrebbe mettere in crisi le innovazioni in corso. Elementi in grado di aiutare sarebbero invece: formazione e *capacity building* per progettazione e accesso ai fondi comunitari, incentivi per progetti di interesse comune, definizione di standard nelle procedure, informatiche soprattutto, valutazione e incentivi al personale, sistemi di verifica della *customer satisfaction*, premi alle buone pratiche.

## La qualità sociale

La popolazione piemontese nel 2012 è cresciuta di oltre 13.000 abitanti (+3,1%), la conferma di un trend positivo più che decennale, ma che sta rallentando. Il saldo naturale rimane negativo, con i decessi che superano le nascite di oltre 13.000 unità, quello migratorio è positivo, circa 26.000 iscrizioni nette: oltre due terzi sono immigrati stranieri, mentre il terzo rimanente è movimento migratorio da altri comuni italiani. All'inizio del 2012 sono 360.821 i residenti stranieri, circa 38.000 in meno rispetto all'anno precedente, diminuzione in parte spiegata dalle ope-

razioni censuarie che hanno ridotto la popolazione legale complessiva, di origine italiana e straniera. La popolazione di origine italiana è scesa per la prima volta sotto i quattro milioni. Al 31 dicembre 2011 era pari a 3.996.842. La quota percentuale di popolazione di origine straniera è scesa dal 9,3% pre-censuale all'8,3% a fine 2011, mantenendo l'ottava posizione nella graduatoria nazionale, tra le più basse del centro-nord, dove è prima l'Emilia-Romagna con il 10,5%, seguita dall'Umbria con il 10% e dalla Lombardia con il 9,8%.

Gli occupati in Piemonte si riducono di 75.000 unità (-4%) con una pesante caduta del tasso di occupazione (dal 65,3% al 63,1%). Con 40.000 disoccupati in più rispetto allo stesso periodo 2011 (+24,4%), si raggiungono due soglie critiche: 200.000 persone alla ricerca attiva di lavoro e tasso di disoccupazione al 10%. L'aumento della disoccupazione è in linea con quello nazionale (+23%). Il crollo occupazionale dell'ultimo trimestre 2012 invece non trova analoghi riscontri sul territorio nazionale.

Sul piano territoriale, cambia la graduatoria dei livelli di disoccupazione: se fino al 2011 Cuneo spiccava in termini positivi e Torino e Biella in termini negativi, nel 2012 restano quasi fermi i valori di queste due ultime province, che invece crescono negli altri territori, e in particolare nella provincia di Cuneo. Alla perdita di occupazione, giovanile soprattutto, si associa la caduta del volume di lavoro effettivo: le ore lavorate diminuiscono, per il massiccio utilizzo della CIG, ma anche per la crescita del part-time e per la contrazione della richiesta di straordinari.

Le tendenze mostrano un progressivo deterioramento della situazione che nell'ultimo trimestre sembra precipitare, più di quanto indicato dalla media annua. Sul piano economico le previsioni sono pessimistiche e sul piano sociale si stanno erodendo le

soglie di tenuta e di resistenza alla crisi di individui, famiglie e istituzioni. Emergono segni di cedimento degli argini convenzionali, a partire da quelli rappresentati dal sistema di ammortizzatori sociali. Tanto sul piano dell'economia reale quanto su quello dell'organizzazione sociale i segnali di reazione sono deboli e prevale l'attesa di un ritorno allo status quo ante. Per fronteggiare gli effetti della crisi e contribuire a superarla serve invece un maggiore sforzo collettivo di immaginazione e capacità di realizzare.

La crescita del numero di studenti piemontesi prosegue dal 1999, sospinta soprattutto dagli allievi con cittadinanza straniera. Nel primo decennio del secolo, i flussi migratori, le regolarizzazioni, e non ultimo il contributo alle nascite da parte di donne immigrate, hanno fatto lievitare il numero dei frequentanti con cittadinanza straniera: nel 2011 sono 74.000, pari al 12% degli iscritti complessivi, non raggiungevano il 3% nel 2000 (erano 15.000 in valore assoluto). Tuttavia, come a livello nazionale, la crescita degli studenti stranieri risulta negli ultimi anni rallentata. Il tasso di diploma – numero di diplomati rispetto ai residenti 19enni – è aumentato insieme alla scolarizzazione, giungendo negli anni centrali del decennio al 72%. Dopo un lieve calo risulta in ripresa e si attesta al 69%, al di sotto della media italiana di quasi cinque punti percentuali.

Il sistema universitario registra un lieve aumento degli iscritti che giungono nel 2012/2013 a superare le 104.000 unità (+1,2%). Gli indicatori di istruzione universitaria si attestano su livelli più bassi, anche se di poco, rispetto alla media italiana: sei immatricolati per la prima volta al sistema universitario ogni dieci diplomati della scuola superiore l'anno precedente (in Italia sono il 63%).

Rispetto agli obiettivi di Europa 2020, il sistema scolastico piemontese appare in grado di raggiungere

gli obiettivi o li ha già raggiunti e un significativo ritardo si riscontra solo per il *lifelong learning*, calcolato come percentuale di adulti (25-64enni) che partecipano a corsi di formazione o istruzione.

Nel 2011 i piemontesi poveri e a rischio di povertà, ossia con un reddito al di sotto del 60% del reddito mediano nazionale, erano il 22%. Si tratta di quasi 960.000 persone, in aumento rispetto alle 750.000 circa degli anni precedenti. Un livello molto alto rispetto alle altre principali regioni del nord con percentuali dal 14,9% dell'Emilia-Romagna al 16,1% della Lombardia, con una forbice che si apre in particolare in questi ultimi anni.

Gran parte di queste persone sono in condizione di povertà relativa. Si tratta di 575.000 persone e rappresentano il 13,2% della popolazione totale, in aumento di oltre 13.000 unità rispetto all'anno precedente. Peggiora in particolare la componente della deprivazione materiale, cioè aumentano le persone che hanno difficoltà con i costi della casa o le spese improvvise o non possono permettersi consumi alimentari adeguati, vacanze, automobile, elettrodomestici o telefono. Tra il 2010 e il 2011 vi è un forte incremento di questi casi, dal 4,6% all'8,1%, da 205.000 a 353.000 persone, quasi 150.000 persone in più, come a dire le città di Alessandria e Cuneo messe insieme.

Una nota positiva arriva dagli studi sulla qualità della vita e del benessere sociale. Le anticipazioni degli indicatori BES-ISTAT (Benessere Equo e Sostenibile) per il 2012 (aggiornate a maggio 2013) segnalano un parziale disaccoppiamento rispetto a quelli economici: questi ultimi declinano mentre i primi mostrano segnali differenziati. Negativi, con un cedimento nelle dimensioni economiche e legate alle condizioni di vita dei singoli, quelli riferiti all'individuo come produttore o consumatore. Positivi per le dimensio-

ni legate agli aspetti relazionali e riferiti all'individuo come elemento di una rete sociale, amicale o familiare. Anche la classifica della qualità di vita complessiva registra qualche significativo mutamento, con una crescita di Biella e soprattutto di Vercelli e un peggioramento di Asti e Novara. In particolare Cuneo risulta prima nelle dimensioni "Tempi di vita", "Benessere soggettivo" e "politica", mentre le rimanenti nove dimensioni si collocano sempre fra il 3° e il 5° posto. Biella è prima per le "Reti sociali" e le rimanenti dimensioni si collocano fra il 2° e il 6° (ma con ben cinque secondi posti). Cuneo e Biella sono anche le due uniche province a non registrare mai una posizione ultima o penultima. Buona anche la posizione del V.C.O., ma si tratta di una conferma rispetto all'anno precedente. Il maggior numero di ultimi posti invece si registra nelle province di Alessandria (che conferma la situazione dell'anno precedente) e di Novara e Asti (che invece peggiorano la propria posizione in classifica).

Rispetto alla Relazione 2011, i piemontesi sono più pessimisti sia sull'anno appena passato sia per l'immediato futuro dell'economia. Anche l'andamento recente e le prospettive immediate della propria situazione familiare confermano questa posizione negativa. Situazione patrimoniale delle famiglie: per la prima volta il numero di chi s'indebita supera quello di chi risparmia.

La criminalità è il problema che maggiormente preoccupa i piemontesi (44%), seguito dalla tassazione eccessiva (40,1%) e dalla difficoltà a trovare lavoro (39,9%). Il 25,4% poi denuncia l'inquinamento e il degrado dell'ambiente e un 17,1% i servizi pubblici inadeguati, mentre altre problematiche ottengono meno segnalazioni.

I rapporti con la famiglia (96,2%) e con gli amici (85,8%) si confermano i due punti fermi per i piemontesi

anche rispetto alla fiducia di fronte alle difficoltà della propria vita.

Specifiche difficoltà economiche sussistono, nella percezione degli intervistati, in riferimento ad alcune tipologie di spesa necessarie nell'ambito del consumo familiare, che sono segnalate singolarmente o congiuntamente. Riacquistano peso le difficoltà economiche relative alle spese per la casa al 30%, al pagamento delle bollette al 26,8% e alle spese mediche per la famiglia al 24%, mentre fanno rilevare un sostanziale incremento le difficoltà economiche relative all'acquisto di generi alimentari e le spese per i servizi alla persona.

## Una strategia di crescita

L'aumento del numero di persone in difficoltà è uno dei dati più evidenti che la crisi economica iniziata nel 2008 ci consegna. Gli strumenti di assistenza previsti per casi del genere stanno facendo il possibile, insieme allo sforzo di associazioni di volontariato, fondazioni ed enti di assistenza laici e religiosi, con i limiti imposti dalle ristrettezze dei bilanci pubblici che proprio la crisi rende più stringenti. Le dimensioni assunte, fra l'altro non solo in Italia, dal fenomeno rendono evidente la necessità di una strategia di superamento della crisi che non può basarsi solo sull'assistenza a chi ha bisogno, doverosa ma insufficiente e sempre più difficile da garantire.

La considerazione più diffusa a questo proposito è il richiamo alla necessità della crescita come soluzione alla crisi. Affinché non si tratti solo di uno dei tanti mantra ideologici ripercorsi troppe volte negli ultimi anni e poi rivelatisi inutili e sovente dannosi, è doveroso domandarsi quale crescita si auspichi, prima ancora che come ottenerla, dato che il secondo

aspetto discende dal primo. La crescita sperimentata fino al 2008 e ancor più nei decenni precedenti, non solo sembra oggi difficile da riprodurre, ma forse nemmeno auspicabile. È stato infatti proprio quel tipo di crescita a creare i presupposti della crisi attuale.

Correnti profonde di trasformazione degli stili di vita e di consumo si sono mosse negli ultimi decenni, lungamente sottovalutate o del tutto ignorate dai decisori delle politiche economiche e finanziarie a livello nazionale e sovra-nazionale. Credere che al momento della ripresa, peraltro nelle previsioni degli osservatori sempre più ridimensionata e posticipata, si possa ripartire mantenendo intatta l'organizzazione economica e sociale attuale, che s'è dimostrata finora così inadeguata nel far fronte alla crisi, è illusorio. Serve la crescita, ma di qualità diversa e per ottenerla non bastano provvedimenti isolati: è necessaria una strategia.

Il progetto Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva offre una prospettiva in questo senso. Aniché perdere di consistenza a seguito della crisi, è diventato ancora più attuale.

La prima linea strategica di crescita (Smart) usa come macro indicatore l'aumento della spesa totale in R&S in rapporto al PIL e il miglioramento dei risultati formativi. L'obiettivo "sostenibilità" mira a rendere l'economia più efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse, più verde e più competitiva, e si misura tramite il taglio entro il 2020 delle emissioni di gas serra del 20% (su base 1990), nell'aumento dell'efficienza energetica del 20%, nell'incremento del 20% del consumo energetico totale europeo generato da fonti rinnovabili. La crescita inclusiva ha come obiettivo più lavoro e meno povertà e si misura ovviamente sulla quota delle persone coinvolte nel lavoro e sul numero di poveri.

I dati per il Piemonte sono parzialmente positivi nell'obiettivo Smart: cresce bene la spesa in R&S e diminuisce, in misura più modesta, l'uscita precoce dalla scuola. L'aumento della quota di popolazione istruita aumenta invece, non tanto da centrare del tutto il target europeo ma abbastanza da adeguarsi a quello italiano. Dati buoni senza eccezioni sulla crescita sostenibile, più per la flessione dell'economia però (e quindi anche del consumo di risorse) che per cambiamenti strutturali del sistema (che rimane poco efficiente). Per quanto riguarda la crescita inclusiva, la tendenza del Piemonte è di poco sotto il target per l'aumento dell'occupazione, mentre è del tutto impossibile fare previsioni sul fronte della povertà, soprattutto dopo che l'attuale prolungata congiuntura negativa ha accentuato il problema, cambiandone profondamente i contorni.

Il Piemonte si sta tuttavia muovendo in alcuni ambiti significativi, tutti potenzialmente coerenti con un paradigma produttivo nuovo.

Sul fronte del lavoro sta promuovendo strumenti di ricambio, come la "staffetta generazionale", per accompagnare gradualmente al pensionamento alcuni lavoratori e in contemporanea favorire l'ingresso e la formazione sul campo di giovani che progressivamente li rimpiazzano. O come il manager in affitto, per assistere piccole imprese selezionate nel redigere piani di ristrutturazione e rilancio.

Ma le prospettive più interessanti per far nascere nuove attività, e non solo per ridurre l'impatto negativo della crisi di quelle tradizionali, arriva da green economy e nuove tecnologie.

La green economy è un mercato nuovo e finora poco percorso. I rari tentativi di esplorarlo hanno dimostrato attenzione e reattività della società piemontese, come per esempio nel caso delle ristrutturazioni degli edifici privati per il risparmio energeti-



co. Si tratta di un settore importante non solo come dimensione economica (il 25% circa della bolletta energetica nazionale, pari a 15 miliardi di euro è assorbito dal riscaldamento degli edifici) ma anche per le ricadute positive della costruzione di una filiera verde di questo tipo: uso di materiali di produzione nazionale e a basso impatto (legno, scarti delle lavorazioni in plastica), assenza di forti economie di scala e quindi possibilità di equa ripartizione sul territorio, impiego di manodopera qualificata e nazionale. Ma il recente rapporto IRES *La Green economy in Piemonte* ha messo in evidenza altri potenziali ambiti di espansione.

L'implementazione di un'agenda digitale regionale offre a sua volta importanti spazi non solo di recupero di efficienza ma anche di stimolo alla creazione di mercati e prodotti digitali nuovi. Il Piemonte è già oggi la seconda regione italiana per creazione di imprese start-up innovative (e Torino la prima provincia), il che dimostra l'esistenza di un terreno reattivo. È cruciale però che la pubblica amministrazione capisca che le ICT non servono solo per rendere più veloci le attuali procedure (ad esempio per diminuire le code a uno sportello) ma implicano la possibilità di una ristrutturazione profonda delle procedure stesse (molte delle quali, per rimanere nell'esempio, potrebbero essere svolte dal cittadino senza un vero ufficio).

La riforma del governo locale potrebbe garantire un percorso di semplificazione e di efficientamento, attraverso la riduzione delle province e il superamento

della frammentazione comunale. La creazione della città metropolitana potrebbe offrire uno strumento efficace per coniugare le indicazioni del Piano Territoriale Regionale con quelle che emergeranno dalla programmazione strategica del comune capoluogo. Nel complesso, l'adeguamento e il riassetto dell'offerta dei servizi pubblici locali richiederebbe un vero e proprio "piano industriale per la pubblica amministrazione locale" in Piemonte. Certo, un progetto ambizioso come questo richiederebbe qualche investimento aggiuntivo (così come avviene nelle ristrutturazioni industriali delle imprese private) capace però di garantire grossi risparmi nel medio periodo.

Si tratta di aspetti fra loro collegati: la green economy ha bisogno delle nuove tecnologie e ancor più di cittadini che le conoscano, le usino e soprattutto le chiedano; l'agenda digitale a sua volta diventerà efficace se saprà far nascere una nuova domanda e non si limiterà a rendere possibili le attività tradizionali in modo più facile o meno costoso; per fare questo serve una pubblica amministrazione, locale in primo luogo, efficiente e innovativa come pure è necessario un mondo del lavoro che, pur in presenza di vincoli finanziari di tipo pensionistico, trovi il modo di "svecchiarsi" e di far entrare energie e talenti nuovi.

Sono segnali deboli quelli che vediamo, nel buio della crisi, ma proprio la lunga permanenza di quest'ultima dovrebbe spingerci a prenderli sul serio, ad aiutarli a crescere e soprattutto a vederli in un disegno unitario.

Tab. 1 Strategia Europa 2020: la situazione e le tendenze

	Piemonte	Italia	Europa	Trend <sup>3</sup>	Target Italia	Target Europa
<b>Crescita intelligente</b>						
Investimenti in R&S al 3% del PIL, definendo al tempo stesso un indicatore tale da riflettere l'intensità in termini di R&S e innovazione	1,80%	1,25%	2,03%	2,63%	1,53%	3%
Abbandono scolastico dall'attuale 15% al 10%	16,2%	17,6%	12,8%	10,5%	15,0%	10%
Quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020	19,9%	21,7%	35,8%	25,9%	26,0%	40%
<b>Crescita sostenibile</b>						
Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni	n.d.	-3%	-15%	n.d.	-13,0%	-20%
Ridurre del 20% l'intensità energetica (energia primaria/PIL) rispetto al 1990	8,1% <sup>1</sup>	-3,7%	-10,6%	15%	-20%	-20%
Portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia	11,1%	11,5%	13%	n.d.	-17,0%	20%
<b>Crescita inclusiva</b>						
Il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%	67,9%	61,0	68,5%	72,6%	67%	75%
Numero delle persone che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali ridotto del 25% (2.200.000 poveri in meno in Italia)	960 <sup>2</sup>	17.112 <sup>2</sup>	119.568 <sup>2</sup>	n.d.	-2.200.000	-20.000.000

<sup>1</sup> Calcolo basato sull'ultimo dato disponibile per il Piemonte (2005), quindi ante-crisi.

<sup>2</sup> Situazione attuale in valore assoluto.

<sup>3</sup> Risultato in uno scenario inerziale.

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT, EUROSTAT e vari



Hans Jean Arp, Constellation, 1959



Allan D'Arcangelo, Landscape III, 1965



## Le ICT nei percorsi di innovazione del sistema regionale

*Sylvie Occelli*

Il 23 maggio è stato presentato il Rapporto 2012 dell'Osservatorio ICT curato dall'IRES per conto dell'Assessorato regionale all'Innovazione con la collaborazione del CSI Piemonte, di CSP-Innovazione nelle ICT e di Torino Wireless.

Il Rapporto inquadra il Piemonte nel panorama delle regioni europee e dell'Italia, dal punto di vista del pilastro della Smart Growth di Europa 2020 e, in particolare, dei quadri analitici che accompagnano le strategie declinate nella Digital Agenda e in Innovation Union.

In relazione al conseguimento di certi livelli di utilizzo della rete entro il 2015, gli indicatori target previsti nel documento europeo mostrano una situazione regionale, al 2012, abbastanza favorevole. A conferma dell'exploit di diffusione della rete presso i cittadini osservato nello scorso anno, in Piemonte gli indicatori di adozione (uso regolare della rete, uso di Internet da parte di persone svantaggiate e livello di esclusione) si avvicinano infatti maggiormente ai target rispetto alla media europea.

Una posizione intermedia del Piemonte si conferma anche nel ranking relativo alla prospettiva di Innovation Union, che colloca la regione in 89° posizione fra le 159 regioni oggetto di analisi. Questo per quanto riguarda il contesto europeo, mentre a livello nazionale il Piemonte è tra le prime regioni sia rispetto agli indicatori strutturali dell'innovazione tecnologica, sia rispetto agli indici dell'Agenda digitale, che ci collocano in ottava posizione.

La copertura di banda larga è in linea con le raccomandazioni dell'Agenda Digitale europea, che prevede entro il 2013 una copertura totale del territorio con servizi di banda larga di base, tramite la combinazione di reti fisse e di reti mobili.

Uno sguardo alla dotazione di connettività su rete fissa (xDSL) nelle altre regioni italiane mostra una situazione del Piemonte relativamente migliore per quanto riguarda l'accesso da parte delle imprese, e allineata alla media per quanto riguarda le famiglie. Da segnalare, tra il 2010 e il 2011, una variazione apprezzabile delle connessioni su rete mobile o WI-FI, e in particolare per quelle tramite cellulare 3G che crescono del 28%, a fronte dell'11% in Italia.

L'altro aspetto degno di nota è rappresentato dalla capacità di banda offerta dai WISP (Wireless Internet Service Provider): tra questi solo il 12% offre servizi di connettività con velocità pari a 2 Mbps, il 55% con velocità compresa tra 3 e 7 e il 32% oltre 10 Mbps. Cominciano ad essere poi evidenti i contributi dati dagli operatori WI-MAX in

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

possesto della licenza sui 3,5 GHz che coprono oltre 350 comuni di cui 250 sotto i 5.000 abitanti.

Tra i dati più significativi, il Rapporto rileva che nel 2011 il 55% dei cittadini piemontesi con più di 6 anni usa Internet (52% in Italia), il 34% accede alla rete giornalmente (31% in Italia) e il 50% almeno una volta alla settimana (per l'Italia il valore è 48%). Tra il 2010 e il 2011, la vendita online di merci e servizi e le videochiamate sono fra gli usi di Internet che in Piemonte sono cresciuti di più (rispettivamente +48% e +25%).

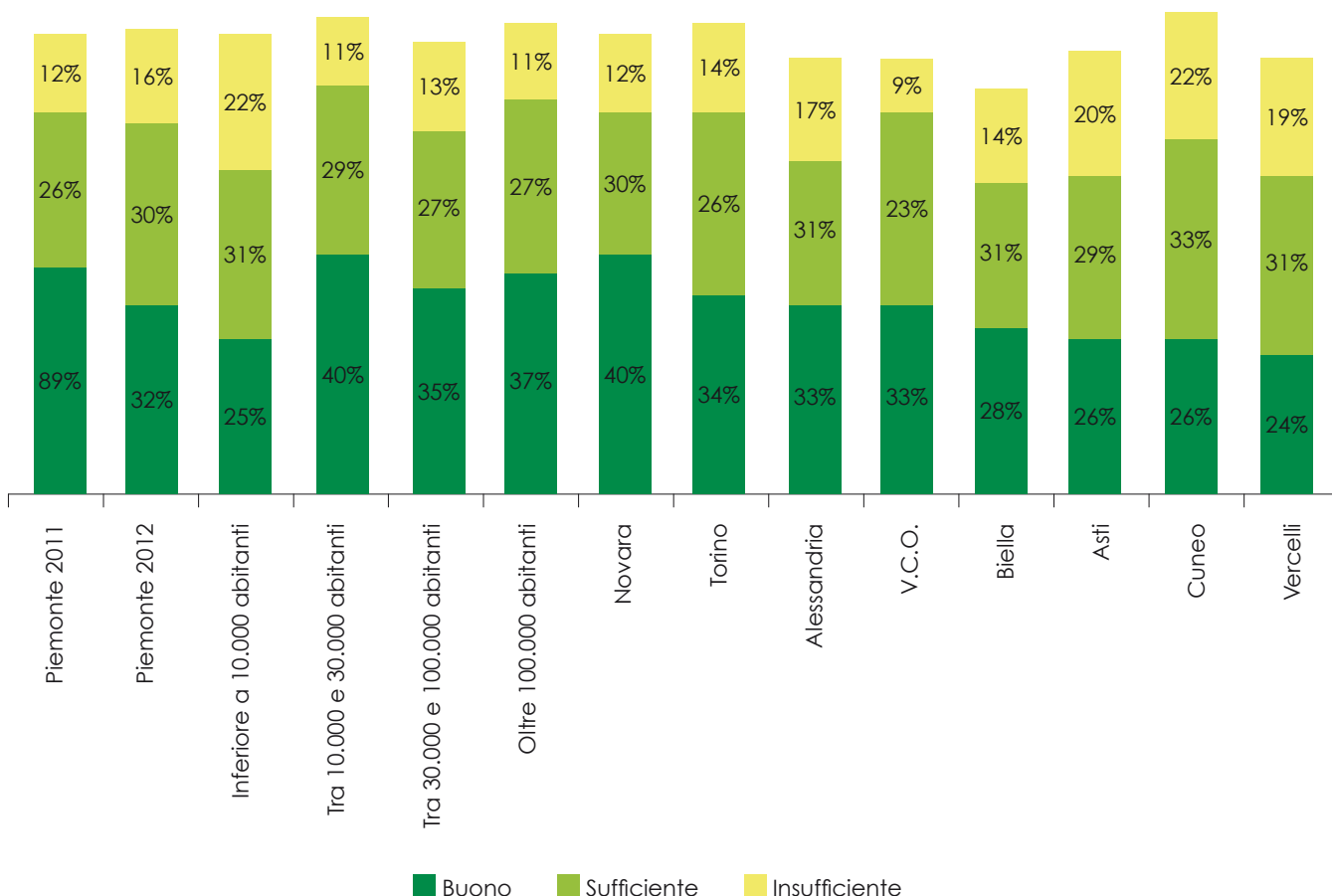
I dati dell'indagine IRES sul clima di opinione dei piemontesi del 2012, confermano (come già emerso nell'ultima rilevazione dell'Osservatorio) un aumento

dell'insoddisfazione nei confronti dei servizi di Internet: non solo cresce il numero di coloro che lamentano un'insufficienza del servizio (dal 12% nel 2011 al 16% nel 2012), ma parallelamente diminuisce in misura sensibile il numero di chi considera il servizio soddisfacente (dal 39% nel 2011 al 32% nel 2012).

La consueta analisi sull'utilizzo delle ICT da parte delle imprese mostra come, pur disponendo di una dotazione relativamente robusta, le imprese piemontesi continuano a palesare difficoltà nell'appropriarsi degli utilizzi più avanzati offerti dalla rete.

Con riferimento all'interazione con la PA, in particolare, solo un'impresa piemontese su tre afferma di

**Fig. 1 Percezione dei servizi Internet in Piemonte, 2011 e 2012 \***



Fonte: elaborazione Osservatorio ICT del Piemonte su dati IRES Indagine sul clima di opinione dei piemontesi

riuscire a gestire interamente online le procedure amministrative. Meno del 40% invia moduli compilati e, fra queste, circa la metà utilizza questo servizio per trasmettere le dichiarazioni dei contributi sociali per i dipendenti e dell'IVA.

Il 59% delle imprese lamenta che le procedure online sono ancora troppo complicate e dispendiose in termini di tempo (la media nazionale è del 53%). Preoccupa un po' meno l'insufficiente informazione sulla disponibilità dei servizi, segnalata dal 43% delle imprese piemontesi (il valore nazionale è del 40%) e i timori sulla sicurezza dei dati manifestati dal 24% delle imprese (a fronte del 27% dell'Italia). Con riferimento agli indicatori di e-procurement, il Piemonte è pressoché allineato alla media nazionale per quanto riguarda l'accesso alla documentazione di gara (circa il 7% delle imprese), ma evidenzia un ritardo maggiore per quanto riguarda l'accesso alle procedure di gara (17% delle imprese a fronte del 20% della media nazionale).

Nelle aziende agricole emerge un ritardo preoccupante della penetrazione dell'ICT. Nel 2010, solo il 9% delle aziende agricole è informatizzato (possiedono almeno un PC) e solo il 4% usa Internet.

Una situazione assai più positiva si osserva fra le imprese artigiane dove nel corso degli ultimi anni si è assistito a un progressivo adeguamento agli standard minimi richiesti dal mercato. Nel 2012, il PC è presente nell'85% delle aziende e la connessione a Internet è disponibile nell'82%; quasi il 40% delle imprese possiede un proprio sito web.

Il rapporto fornisce informazioni sull'attività svolta dalla Fondazione Torino Wireless e dal Polo d'Innovazione ICT. I dati presentati sono il risultato delle attività di supporto svolte nel periodo 2008-2012 nei confronti delle imprese che aderiscono alle iniziative proposte, e non rappresentano quindi un campione

rappresentativo regionale, ma sono indicativi di alcune tendenze di rilievo.

Il Distretto è costituito in maggioranza da imprese con meno di 10 dipendenti, per circa un terzo da piccole imprese e per circa il 14% da medie imprese. Le grandi imprese sono il 2% del totale, ma hanno rilevanza in campo nazionale e internazionale. Le specificità del distretto consistono nello sviluppo software e nei servizi IT collegati (consulenza e system integration), nell'offerta di prodotti software (sistemi gestionali e di gestione amministrativa) e, in ambito hardware, nella progettazione. Le competenze più diffuse riguardano la system integration, la gestione dei processi aziendali e la business intelligence, lo sviluppo di applicazioni web, l'automazione industriale e le telecomunicazioni. Nel complesso, il territorio si presenta piuttosto solido in termini di presenza di imprese e di competenze anche se non riesce a sfuggire agli effetti negativi della congiuntura economica globale. Le imprese più piccole, in particolare, mostrano segnali di ripresa incoraggianti. Forse proprio l'elevato numero di attività economiche costituisce uno dei punti di forza del territorio, mentre la dimensione media contenuta rappresenta, per un settore che richiede capacità di investimento, un punto di debolezza, che solo in parte viene controbilanciato dalla flessibilità.

Le politiche a sostegno dell'innovazione sul territorio sembrano andare incontro agli interessi dei privati e aiutarli nello sviluppare significativi risultati, soprattutto in termini di collaborazione tra imprese e rafforzamento delle relazioni tra imprese e centri di ricerca, oltre che nel finanziamento delle attività di ricerca e innovazione.

L'analisi dell'offerta dei servizi online attraverso i siti istituzionali e della programmazione degli enti locali rispetto all'informatizzazione evidenzia un'evoluzio-

ne positiva, sostanzialmente legata all'adeguamento della Pubblica Amministrazione locale alle prescrizioni normative. La "spending review" ha inciso sulla programmazione congiunta degli enti: interventi per la dematerializzazione e l'integrazione delle basi dati per le verifiche dei pagamenti tributari sono alcuni degli interventi maggiormente ricorrenti negli accordi di collaborazione digitale tra i Comuni. Inoltre, si registra il progressivo ampliamento della pubblicità degli atti e delle sedute degli organi collegiali, la revisione dei siti web, la maggiore interattività dei servizi online e la messa a disposizione in rete all'utenza degli stessi attraverso hot spot WI-FI pubblici gratuiti. Il Rapporto affronta infine il tema della diffusione delle nuove tecnologie nelle scuole, a partire dalle grandi iniziative avviate da diversi anni in Piemonte per l'infrastrutturazione di rete fino al recente bando per la Scuola Digitale, a seguito dell'accordo firmato nel settembre 2012 con il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca. In particolare si sofferma sui

risultati dell'azione "Cl@ssi 2.0" e del progetto "Un Computer per ogni studente". Con l'azione "Cl@ssi 2.0" il progetto nazionale "Scuola digitale" si propone di far sperimentare ai docenti delle classi partecipanti idee innovative che, con l'uso delle nuove tecnologie, riprogettino gli ambienti di apprendimento delle scuole. L'iniziativa ha riguardato inizialmente 156 classi di scuole secondarie inferiori a livello nazionale. In Piemonte il progetto è partito con 12 classi di scuola secondaria di primo grado a cui si sono aggiunte, nella seconda fase, otto classi di scuola primaria e otto di scuola secondaria di secondo grado. Il progetto "Un computer per ogni studente" è partito nel 2008, come iniziativa volontaria di cinque classi piemontesi. Con il progetto "Scuola digitale in Piemonte" sono state realizzate ulteriori 28 classi piemontesi di one-to-one computing garantendo agli studenti l'utilizzo quotidiano in tutte le materie di studio dei computer in classe e la disponibilità del netbook sia a scuola sia a casa.



Karel Appel, Two Figures, 1961



## Osservatorio istruzione. Rapporto 2012

*Carla Nanni*

Il Rapporto 2012, che l'IRES Piemonte realizza per conto della Regione Piemonte, è dedicato al sistema dell'istruzione in Piemonte nell'anno 2011/2012. Forniamo una brevissima sintesi dei principali dati rinviando per maggiori informazioni al sito dell'osservatorio.

### Allievi ancora in crescita

Il sistema scolastico piemontese, in aumento ininterrotto dal 1999, si avvicina alle 591.000 unità (+0,6%). Se si aggiungono i 13.200 allievi impegnati nei percorsi di istruzione e formazione professionale regionale (leFP) nelle agenzie formative, il sistema nel complesso supera i 604.000 iscritti.

### Sempre più stranieri nelle scuole piemontesi

Gli allievi con cittadinanza straniera sono oltre 72.800 (12,2% del totale iscritti), più 2.200 adolescenti che frequentano i percorsi leFP nelle agenzie formative.

Nel decennio il notevole aumento di allievi stranieri ha avuto un ruolo fondamentale nel determinare quello della popolazione scolastica in tutti i livelli di scuola. Nel 2011 si conta 1 allievo straniero ogni 7 italiani, nel 2000 era 1 ogni 33. Si conferma negli ultimi anni un rallentamento dell'apporto, pur sempre notevole, degli allievi stranieri, come si osserva anche nelle altre regioni italiane in cui il fenomeno migratorio è rilevante.

Avanzano le seconde generazioni: la maggior stabilità delle famiglie migranti nel tessuto sociale ha contribuito ad aumentare il numero di iscritti stranieri di seconda generazione, ovvero nati in Italia, in particolar modo nel livello prescolare e nella primaria.

### La maggior parte dei giovani è iscritto in percorsi tecnico professionali

Nel 2011/2012, sono 178.000 gli allievi del secondo ciclo di istruzione e formazione. La maggior parte ha frequentato un percorso tecnico-professionale: il 31% degli iscritti.

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

ti complessivi ha seguito le lezioni negli istituti tecnici, il 19% negli istituti professionali e il 7% nei percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) nelle agenzie formative.

Gli allievi degli indirizzi liceali (scientifico, classico, linguistico, licei magistrali e artistici) costituiscono, invece, il 43% del totale studenti piemontesi.

Le iscrizioni nelle prime classi forniscono un indizio sull'andamento delle scelte degli allievi dopo la ristrutturazione dei corsi della scuola superiore operata dalla recente riforma Gelmini. Nel 2011/2012 in prima, in ordine di grandezza, si contano 19.000 studenti nei percorsi liceali, 13.000 negli istituti tecnici e 8.000 negli istituti professionali. Si osserva come gli iscritti nelle prime classi negli istituti tecnici crescano più di quelli dei licei (5,4%, contro il 2,7%). Anche per il 2012/2013 (dati ancora provvisori) si conferma l'incremento negli istituti tecnici (+1% iscritti in prima) mentre i licei, all'opposto, registrano un saldo negativo (-2,6%). Le scelte dei ragazzi e delle loro famiglie, dunque, sembrano fornire un segnale in controtendenza rispetto alla progressiva liceizzazione che aveva caratterizzato le scuole superiori del Piemonte negli anni precedenti.

## Anche gli istituti professionali hanno avviato i percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) a titolarità regionale

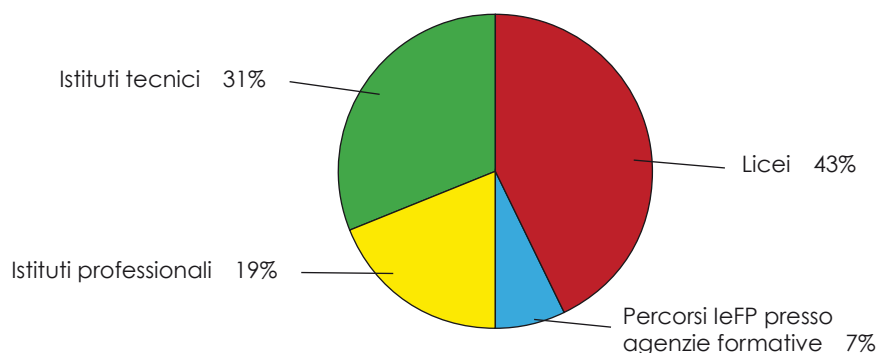
I ragazzi in uscita dal primo ciclo possono proseguire gli studi e ottemperare all'obbligo di istruzione e formativo non solo nei percorsi scolastici ma anche nei percorsi leFP regionali, inclusi a pieno titolo nel secondo ciclo dalla riforma Gelmini.

I percorsi leFP sono realizzati dalle agenzie formative (centri di formazione professionale) e dal 2011/2012, anche dagli istituti professionali di Stato, in regime di sussidiarietà integrativa.

Quanti sono gli allievi nei percorsi leFP in Piemonte?

- Nelle agenzie formative nel complesso si contano più di 13.000 allievi. Per quanto riguarda le qualifiche, accanto ai percorsi di durata triennale, le agenzie offrono percorsi che favoriscono il rientro in formazione dei giovani con insuccessi scolastici pregressi e a rischio di dispersione. Si tratta di corsi con crediti in accesso (maturati a scuola o in altre esperienze formative) nei quali il ragazzo viene inserito direttamente al secondo o al terzo anno

**Fig. 1 Iscritti nel secondo ciclo per tipo di scuola e percorsi di qualifica leFP nelle agenzie formative**



Fonte: rilevazione scolastica della Regione Piemonte, SISFORM Osservatorio sul sistema formativo piemontese VE, 2011/12

di qualifica (circa il 33% degli iscritti in percorsi leFP).

- Dal 2011/2012 inoltre l'offerta formativa leFP si è arricchita del percorso di diploma (annualità post qualifica) scelto da 263 ragazzi.
- Negli istituti professionali, primo anno di avvio dei percorsi leFP, si contano oltre 6.000 allievi (oltre i tre quarti di tutti gli iscritti in prima in questo tipo di scuola).

Nella scuola è l'area del Turismo a registrare la maggior parte degli iscritti (48%), grazie alla ca-

pacità attrattiva dell'istituto professionale settore servizi enogastronomia e ospitalità alberghiera. Diversamente, nelle agenzie formative è l'area meccanica, impianti e costruzioni a raccogliere più allievi al primo anno (40,1%). Un'ultima osservazione: l'area servizi alla persona, costituita dai percorsi di operatore del benessere (che prepara alla professione di estetista, acconciatore) – inesistente nell'offerta scolastica – risulta avere invece un notevole appeal (17,7% degli iscritti) nelle agenzie formative.



Eduardo Chillida, Elogio del fuoco, 1955

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

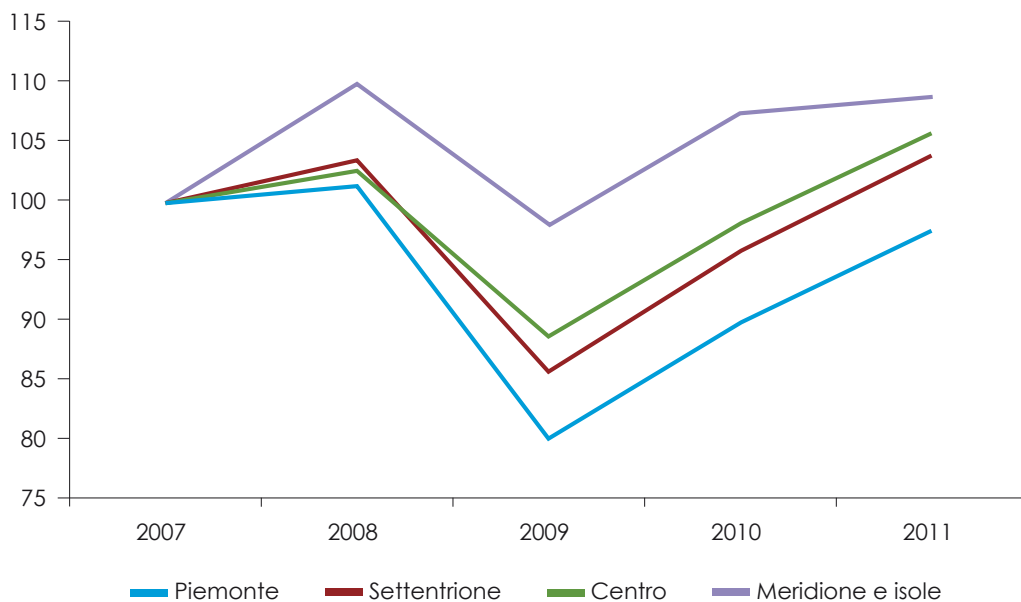
## L'impatto della crisi economica sulle performance delle imprese manifatturiere

*Vittorio Ferrero, Simone Landini*

In questo lavoro si sintetizzano i risultati di un'analisi effettuata sui bilanci delle società di capitale presenti nella base dati Aida Bureau Van Dijk a metà novembre dell'anno 2012 e riferiti al 2011. Sono state selezionate le imprese che presentano il proprio bilancio continuativamente nel periodo 2007-2011, in modo da seguirne l'evoluzione lungo la fase di crisi tuttora in corso. L'analisi è stata condotta prevalentemente attraverso la predisposizione di bilanci cumulativi: bilanci somma, aggregando gruppi di imprese secondo specifiche caratteristiche come se si trattasse di un'unica impresa. Questi sono stati dettagliati per classe dimensionale e per settore relativamente all'industria manifatturiera.

Nell'intero periodo 2007-2011 il fatturato del campione diminuisce in Piemonte del 2,4%, in presenza di un deflatore dei prezzi (del valore aggiunto) stimato dall'ISTAT in crescita del 5,2%: nel 2011, dunque, il livello di attività si collocava ancora ampiamente al di sotto dei valori precedenti la crisi. La dinamica nel periodo vede un crollo del

**Fig. 1 Dinamica del fatturato in Piemonte e nelle circoscrizioni (indice 2007 = 100)\***



\* Setteentrione calcolato al netto del Piemonte.

Fonte: elaborazione IRES su dati fonte Camerale



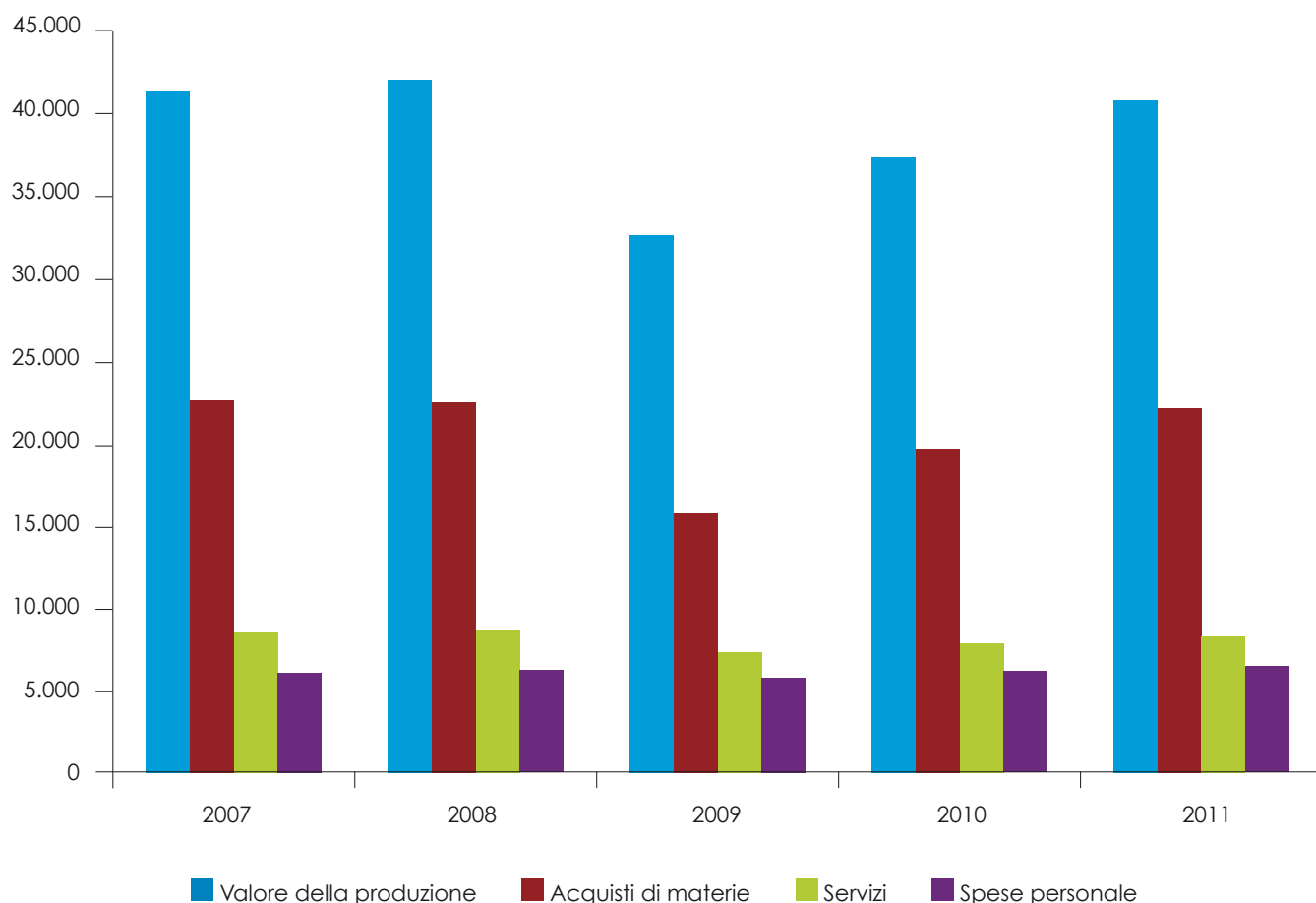
fatturato nel 2009 recuperato solo in parte nei due anni successivi: il 2011 ha peraltro segnato un'evoluzione positiva, spinta soprattutto dalla domanda estera.

L'andamento del fatturato delle imprese piemontesi appare meno favorevole rispetto a quello degli altri contesti territoriali di confronto: tale minor dinamismo piemontese si deve a una performance peggiore sia alla vigilia della crisi (2008) sia nella fase acuta (2009): negli anni successivi, di ripresa, il Piemonte si allinea alle altre aree (più dinamiche) nel contesto nazionale.

## L'andamento dei costi di produzione

Alla flessione del valore della produzione, dovuta alla repentina caduta della domanda, le imprese hanno risposto con una altrettanto forte riduzione dei costi: l'adeguamento è stato possibile in misura superiore per gli acquisti di materie prime e semilavorati, e meno per i servizi. I costi del personale hanno rappresentato la componente più rigida dei costi, nonostante l'ampio utilizzo degli ammortizzatori sociali.

**Fig. 2 Valore della produzione e costi di produzione in Piemonte (Milioni di Euro)**



Fonte: elaborazioni IRES su dati fonte Camerale

La produttività del lavoro (rapporto fra il valore aggiunto e il costo del lavoro) segna un marcato peggioramento nel corso della recessione, ma rivela un recupero negli ultimi due anni (meno intenso nel 2011): l'indicatore rimane ben al di sotto dei valori pre-crisi.

Si osserva una dinamica simile ma ancor più accentuata in negativo per quanto riguarda la produttività del capitale (rapporto fra il fatturato e le immobilizzazioni materiali e immateriali al netto dei rispettivi ammortamenti) sia per la maggior rigidità che contraddistingue lo stock di capitale immobilizzato, sia perché questa voce di bilancio è stata influenzata nel periodo dall'intervento di provvedimenti di rivalutazione dell'attivo (nel 2009), che hanno influito sul valore iscritto a bilancio delle immobilizzazioni tecniche.

Il capitale circolante lordo in rapporto al fatturato, che rappresenta un indicatore di efficienza, evidenzia nel 2011 un miglioramento (l'indice diminuisce) riportandosi verso valori pre-crisi, dopo essere cresciuto in misura rilevante nel periodo di crisi più accentuata. Dopo aver sofferto di un appesantimento della gestione operativa del capitale circolante in una fase di crollo del fatturato che ha visto un aumento significativo dell'indicatore in questione, le imprese sembrano essere riuscite, anche grazie a una parziale ripresa del fatturato stesso, ad adeguare i livelli di capitale di funzionamento rispetto alla ridotta attività. Il miglioramento evidenziatosi in questo indicatore nel 2010 si è confermato nel 2011.

Il valore delle scorte (che rappresentano una componente importante del capitale circolante) in rapporto al fatturato, dopo essersi innalzato considerevolmente in presenza di un crollo della domanda, ha subito un progressivo adeguamento. Nel 2011 però si mantiene su valori più elevati rispetto all'inizio del periodo considerato, a sottolineare il permanere della debolezza e dell'incertezza della domanda.

Per quanto riguarda la liquidità, il *quick ratio*, il miglioramento riscontrato dal 2009 trova un'interruzione nel 2011. Tuttavia il campione piemontese presenta una situazione migliore rispetto a quella delle altre aree di confronto.

## La situazione finanziaria

I debiti finanziari sono diminuiti nel 2009 ma hanno ripreso a crescere in misura consistente negli anni successivi. Da questo punto di vista il Piemonte presenta alcune peculiarità, dal momento che mentre in tutti gli altri contesti territoriali esaminati alla fine del periodo di riferimento l'ammontare di debiti finanziari era divenuto significativamente superiore ai livelli pre-crisi, nella regione invece si assiste a una dinamica più lenta, che comporta solo un recupero dei livelli iniziali alla fine periodo. Si tratta di un ulteriore elemento che attesterebbe, per un verso, un maggior impatto della crisi in Piemonte e una minor ripresa nel biennio 2010-2011; peraltro, il contenimento dei debiti finanziari può essere anche letto come indice di un maggior rafforzamento della struttura finanziaria dell'impresa.

L'indice di dipendenza finanziaria (rapporto fra debiti commerciali e finanziari sul totale degli impieghi) o, in parallelo l'indice di leverage (rapporto fra debiti finanziari e capitale netto, che sottolinea la dipendenza dell'impresa da fonti di finanziamento esterne) indicano come nel corso della crisi abbia avuto luogo una tendenza a smaltire i più alti livelli di indebitamento esterno raggiunti in precedenza. Il 2011 segna una lieve ripresa di questo indicatore a indicare l'esaurimento di questo processo, in un momento in cui le condizioni sul mercato del credito si erano, almeno in parte, distese.

Si può allora osservare dalla dinamica di tali indici che questo fenomeno di ricomposizione del debito (*deleveraging*) è stato più intenso in Piemonte rispetto agli altri contesti territoriali di confronto.

Inoltre va segnalato come, in Piemonte, l'indice si riveli strutturalmente inferiore agli altri contesti di confronto, a sottolineare una maggior robustezza finanziaria delle imprese della regione.

La crisi con tutta evidenza ha comportato per un verso una minor domanda di risorse finanziarie per via del forte caduta del fatturato delle imprese e degli investimenti (il recupero successivo al 2009 ha determinato solo un incremento limitato degli investimenti). D'altra parte l'allungamento dei tempi di pagamento ha comportato una maggior domanda di credito per il finanziamento della gestione corrente, a parità di livello di attività dell'impresa. L'effetto combinato di riduzione di domanda e offerta di finanziamento ha lasciato i debiti verso le banche sostanzialmente stabili come quota sul totale dei debiti (attorno al 30%) durante tutto il periodo considerato. Le imprese hanno reagito accrescendo il capitale proprio adeguandosi ai criteri più stringenti delle regole di Basilea. Una tendenza che è proseguita anche nel 2011.

## La redditività

Per quanto riguarda la redditività, il ROI (risultato operativo/attivo non finanziario in %) denota un netto peggioramento rispetto a inizio periodo, sebbene si assista a un leggero recupero nel corso del 2011. disaggregando l'indicatore nelle due componenti che lo determinano (il ROS, redditività delle vendite, e il ROT, indice di rotazione del capitale investito) si può osservare come il miglioramento osservato sia

da attribuire a entrambe le componenti; nel 2011 il lieve miglioramento del ROI è dovuto prevalentemente a una maggior rotazione del capitale investito, grazie alla ripresa dell'attività.

Il ROE esprime la redditività del capitale proprio, tenuto conto della redditività risultante non solo dalla gestione caratteristica, ma anche da quella straordinaria, finanziaria e tiene conto dell'imposizione fiscale. Esso denota una forte riduzione rispetto ai livelli del 2007, pur migliorando nel biennio di ripresa 2010-2011, rispetto al crollo del 2009 che presenta in media un valore negativo.

Il costo complessivo del debito, dato dal rapporto fra gli oneri finanziari e l'insieme dei debiti dell'impresa, riflette un andamento in discesa nel corso della crisi

Confrontando il ROI con l'andamento del costo del denaro si osserva come la redditività degli investimenti sia mediamente sempre rimasta superiore a quest'ultimo, ma anche come nel corso del tempo la differenza fra due grandezze si sia assottigliata: il tasso di rendimento sulle attività industriali è quindi rimasto maggiore del costo di reperimento delle risorse impiegate nella struttura operativa.

## Analisi per dimensione d'impresa e per settore

Sotto il profilo della dimensione aziendale, si evidenzia come siano state particolarmente colpite dalla crisi con una contrazione rispetto ai livelli raggiunti nel 2007 le microimprese, mentre le piccole e medie siano stabili e le medio-grandi mostrino nel complesso una dinamica negativa. Questo è un tratto che contraddistingue la situazione piemontese rispetto ai campioni di riferimento nazionale del Settentrione.

ne. Indica una situazione di sofferenza, non così evidente negli altri contesti, per il segmento della impresa di medio-grandi dimensioni, che costituisce un tassello estremamente rilevante per la competitività del sistema regionale. Le difficoltà relative delle imprese maggiori sono evidenti anche per quanto attiene alla redditività.

La dinamica del fatturato indica una contrazione di oltre il 7% nel periodo 2007-2011 per le microimprese, mentre il dato migliora per le piccole e, soprattutto per le medie. Le medio-grandi fanno invece rilevare una contrazione prossima al 10%, non riscontrabile negli altri contesti territoriali di confronto.

La variazione del costo del personale riflette una dinamica espansiva in tutte le classi dimensionali, ma appare evidente nella realtà regionale l'elevato impiego degli ammortizzatori sociali e/o la diminuzione dell'occupazione, in particolar modo nelle imprese di maggiore dimensione.

L'indice di dipendenza finanziaria evidenzia una minor capacità di finanziamento attraverso fonti proprie nel caso delle micro imprese, anche se le differenze osservate per questo indicatore fra le diverse classi dimensionali sono piuttosto limitate. A conferma vi è evidenza di una crescita del patrimonio netto più sostenuta al crescere della dimensione aziendale.

Non si registra nessuna variazione in base alla classe dimensionale per l'indicatore di liquidità.

La redditività peggiora per tutte le classi dimensionali nel periodo, ma soprattutto per le imprese minori e le più grandi. I risultati riferiti a quest'ultimo gruppo sono particolarmente sfavorevoli, sia nel livello che nella dinamica.

Gli andamenti dei diversi settori risultano molto eterogenei: per quanto riguarda il fatturato si distinguono per dinamicità (nel confronto fra il 2007 e il 2011)

il settore alimentare e delle bevande, le altre manifatturiere, la farmaceutica, la chimica, le apparecchiature per uso domestico. Si tratta di settori che, ad eccezione dell'alimentare e delle bevande, non hanno un peso rilevante nell'economia regionale.

Dinamiche poco soddisfacenti si sono rilevate per settori tipici della specializzazione regionale, che detengono quote significative sull'occupazione manifatturiera. È il caso dei comparti del sistema moda, che nel 2011 si attestano all'incirca sugli stessi livelli del 2007, mentre una parte delle specializzazioni meccaniche – i prodotti in metallo – e la metallurgia, vedono un arretramento a fine periodo rispetto ai livelli iniziali. Sono soprattutto i settori relativi ai sistemi per produrre e il comparto auto, entrambi con rilevante peso nell'economia regionale a denotare un quadro di arretramento grave. Un andamento marcatamente sfavorevole denunciano anche i settori dei minerali non metalliferi e del legno, entrambi collegati alla crisi del comparto edile.

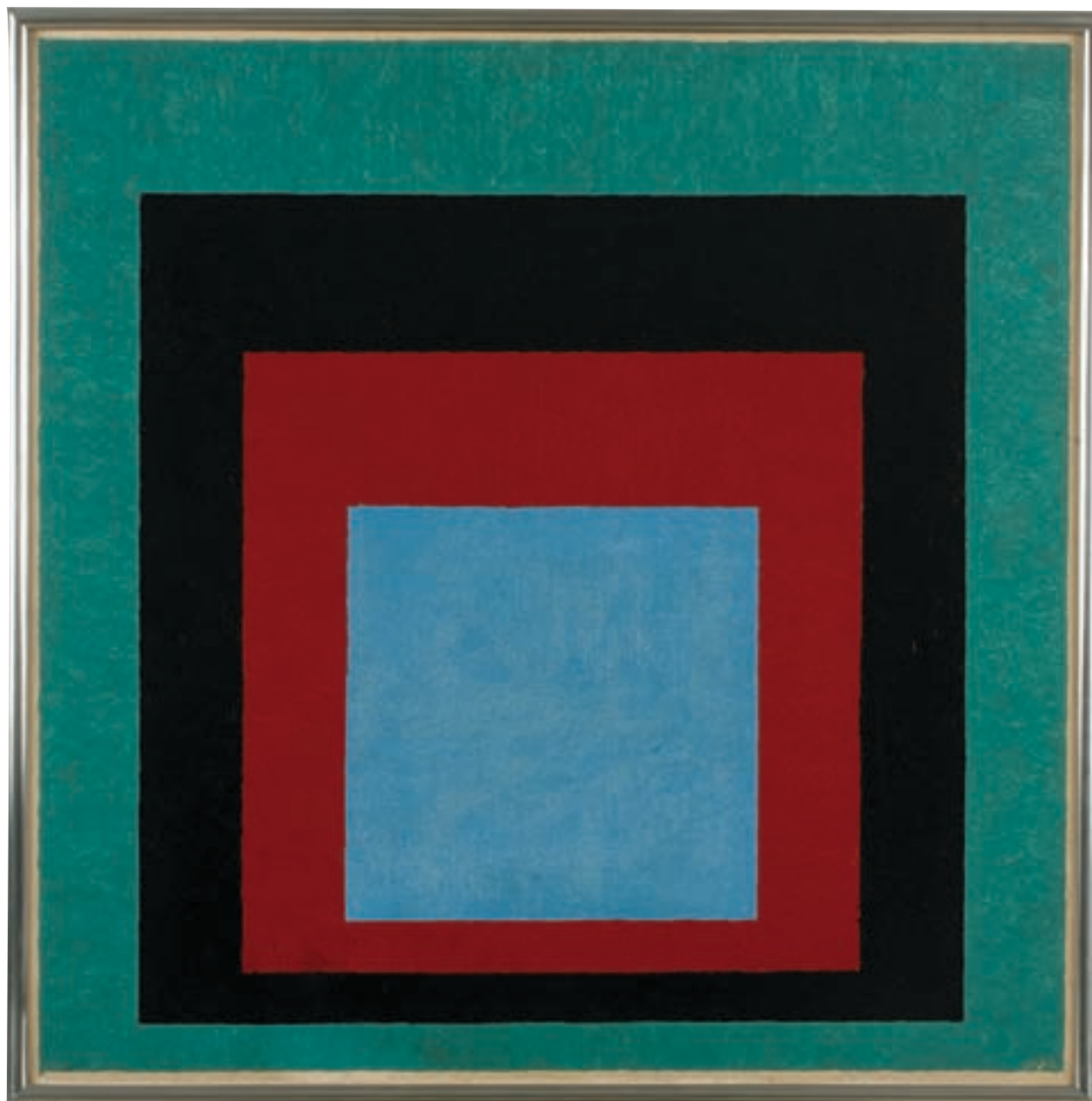
Appare inoltre evidente la contrazione rilevata nel comparto della stampa ed editoria, al quale si associa un andamento stazionario per il cartario.

## Conclusioni

L'analisi ha messo in evidenza le maggiori difficoltà delle imprese piemontesi nella crisi (2009), delineando una ripresa nel biennio successivo, ma determinando livelli di attività complessivi a fine periodo inferiori al periodo pre-crisi. Una situazione che la recessione del 2012 potrebbe aver aggravato. Peraltro le imprese sopravvissute alla crisi hanno nel complesso rafforzato la loro situazione finanziaria, a indicare un possibile effetto positivo della selezione avvenuta negli anni scorsi, che ha determinato una caduta complessiva

dell'attività manifatturiera, ma ha portato al miglioramento di taluni indicatori economico-finanziari delle imprese che hanno resistito alla crisi. Invece la contrazione della redditività sottopone i bilanci a possibili stress soprattutto in una situazione di persistente debolezza dell'attività, quale quella che si è prefigurata

nel 2012, che non pare ancora essere superata. In Piemonte, in particolare, la crisi sembra aver lasciato più acute difficoltà fra le imprese minori ma anche fra le medio-grandi, che costituiscono elementi importanti dell'ossatura industriale della regione e per le sue prospettive di ripresa.



Josef Albers, Homage to the Square. Out and In, 1954



La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzio-  
ne. Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

## Innovazione istituzionale nei comuni cuneesi

Renato Cagno

Il presente studio esplora il tema dell'innovazione istituzionale relativa alle modalità di funzionamento e di organizzazione delle amministrazioni pubbliche e in particolare dei comuni che rivestono e rivestiranno sempre di più in futuro un ruolo strategico per lo sviluppo locale. L'innovazione istituzionale interessa diversi ambiti: le modalità gestionali-organizzative, le attività e i servizi erogati, la comunicazione pubblica e il rapporto con i cittadini, i meccanismi per definire strategie e politiche locali. Emerge un'accezione ampia in cui l'innovazione non è necessariamente qualcosa di nuovo e originale, ma comprende l'adozione di soluzioni già sperimentate da altre istituzioni e dove conta il saper apportare un cambiamento significativo per l'organizzazione e/o per una policy. In particolare sono importanti i processi concreti sviluppati negli enti pubblici, fatti di sperimentazione, verifica dei risultati, miglioramento delle performance conseguite, adattamento e messa a regime di nuove soluzioni.

L'indagine che è stata svolta dall'IRES, dietro suggerimento e finanziamento della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, si propone di offrire uno strumento di approfondimento e confronto sul concetto di innovazione negli enti locali, a partire da un'analisi delle pratiche innovative messe in atto negli ultimi anni dalle sette "città sorelle" della provincia di Cuneo (Alba, Bra, Cuneo, Fossano, Mondovì, Saluzzo, Savigliano) che, per dimensioni e caratteristiche, rappresentano un punto di osservazione privilegiato sulla realtà dell'intera regione. Il presupposto del lavoro è che l'innovazione debba essere considerata la strada virtuosa, nell'attuale situazione di transizione istituzionale contrassegnata da crescenti vincoli di spesa e di gestione, per fronteggiare il periodo di crisi senza venire meno alle competenze degli enti. Il metodo di ricerca scelto si basa sulla percezione soggettiva da parte dei sindaci e di tutti i dirigenti e i responsabili dei servizi comunali.

Tra le innovazioni citate, quelle più diffuse rientrano nelle attività trasversali. L'innovazione organizzativa dei servizi di amministrazione generale è comune a tutti i comuni esaminati. I vincoli sul personale hanno condotto a diverse azioni di riassetto delle strutture organizzative e di flessibilità di impiego del personale. Gli acquisti centralizzati con asta elettronica si sono diffusi. Sempre la normativa ha spinto verso l'impiego di tecnologie digitali nelle procedure amministrative e ha portato tutti gli enti ad avviare percorsi di progressiva de-materializzazione dei flussi documentali.

Analoga diffusione si rileva nelle attività di rapporto e relazione con i cittadini, quali i servizi online. Si riscontrano innovazioni diffuse nei servizi alla persona e nei beni cul-

turali, dove l'esigenza è soprattutto quella di mantenere il livello dei servizi in tempi di risorse declinanti. In molte testimonianze si rileva un impegno a costruire sinergie con alcune attività private per integrare l'offerta complessiva (per esempio nei servizi all'infanzia). Il ricorso al volontariato è diffuso negli enti e per diverse attività e sono presenti anche iniziative per accrescere il coinvolgimento della comunità: dai piani per la sicurezza integrata, ad alcune iniziative di coinvolgimento dei cittadini nella promozione culturale e nel sostegno all'associazionismo familiare. Nelle attività connesse all'edilizia privata sono state introdotte diverse innovazioni, che beneficiano delle ICT. I percorsi sono diversi, ma le finalità simili: le innovazioni mirano alla de-materializzazione delle pratiche edilizie e alla comunicazione online del loro stato di avanzamento (per esempio la pubblicazione online dei verbali della commissione edilizia), oltre alla semplificazione delle procedure amministrative, come con il Modello Unico. Anche nei servizi al territorio e nei lavori pubblici si evidenzia un forte impiego di tecnologie digitali. Di rilievo le soluzioni attente al problema energetico negli edifici pubblici e anche alcuni interventi per il trasporto pubblico e per la diffusione del *bike sharing*.

Considerando l'impatto delle innovazioni censite, le testimonianze evidenziano impatti diversificati: dalla prevalenza dell'attivazione di nuovi servizi (nei campi della cultura e nella viabilità), al miglioramento della comunicazione pubblica (specie nelle attività trasversali a rilevanza esterna) e al contenimento dei costi (specie nelle attività trasversali a rilievo interno). Più in generale, tra gli impatti concreti più positivi si evidenziamo minori costi e minor contenzioso nelle procedure di acquisto, la riduzione dei consumi energetici, il più semplice accesso ai documenti con la de-materializzazione, il minor carico per gli uffici

grazie alla messa online delle procedure edilizie. È necessario rilevare che le testimonianze citano anche il conseguimento di nuovi modi di lavorare e l'instaurazione di nuovi rapporti tra amministrazione e cittadini. Peraltro non mancano indicazioni di esiti negativi o di parziale successo in alcuni interventi (una sperimentazione di *car sharing*; una iniziativa di raccolta fondi per il restauro di spazi pubblici; una raccolta di segnalazioni da parte dei cittadini). Non sorprende che le testimonianze riflettano la diversità dei ruoli ricoperti. I sindaci hanno messo in evidenza la varietà dell'innovazione negli enti, le principali finalità perseguite, i condizionamenti cui devono sottostare. I direttori e segretari generali invece hanno posto maggiore attenzione alle attività trasversali dell'ente, alla gestione del personale e del patrimonio, al processo di introduzione delle innovazioni e al loro impatto.

L'indagine ha anche cercato di individuare elementi rilevanti del processo attraverso cui vengono introdotte le innovazioni negli enti: le spinte di avvio, gli elementi di facilitazione, la presenza di barriere e altre criticità, gli stadi di attuazione e le necessarie sperimentazioni, l'impatto conseguito. A proposito dell'origine delle pratiche innovative, emerge come le spinte di fonte normativa siano le più frequenti. In ogni caso, qualunque sia la spinta che dà avvio al processo, le componenti interne delle amministrazioni giocano un ruolo sempre rilevante. Anche nei casi in cui l'innovazione sia "imposta" da superiori livelli di governo, rimangono sempre spazi di discrezionalità attuativa che richiedono l'azione degli amministratori locali. Le testimonianze fanno emergere che i margini di attuazione delle previsioni normative in genere sono ampi e consentono spazi e tempi di adattamento più o meno rilevanti: gli obiettivi posti a livello nazionale (per esempio volti alla progressiva

de-materializzazione dei flussi documentali interni) vengono fatti propri dagli enti e quindi attuati secondo le singole situazioni e specificità. Importante è anche il ricorso ad approcci sperimentali, consapevoli che per innovare bisogna anche poter rischiare, ovvero fallire. Un ruolo non secondario nell'attivazione di pratiche innovative è rappresentato dalla disponibilità di nuove soluzioni tecnologiche, con particolare riferimento all'utilizzo di ICT. Tra gli obiettivi delle pratiche quello dominante è ridurre i costi di gestione, sia della macchina comunale complessiva, sia dei singoli servizi e attività, considerata l'attuale situazione di diffusa ristrettezza finanziaria. Altro obiettivo molto presente, soprattutto nell'ambito dei servizi generali e amministrativi, è il miglioramento delle procedure, che può risultare sia in costi inferiori sia in una semplificazione a vantaggio degli utenti. Una terza finalità, presente soprattutto nei settori che producono servizi finali alla persona o al territorio, è quello di aumentare le sinergie con soggetti esterni al Comune al fine di potenziare l'offerta complessiva dei servizi, oppure per impiegare risorse finanziarie private in interventi di pubblica utilità. Diverse iniziative sono mirate a semplificare le relazioni tra amministrazioni e cittadini e operatori (servizi online; semplificazione regolamenti; maggior gamma negli orari di accesso agli uffici; sportelli unici). Altre iniziative mirano anche a una migliore comunicazione pubblica (revisione periodica siti web; avvisi via sms; verifiche pubbliche periodiche del mandato). Alcune innovazioni sono state avviate utilizzando uno specifico finanziamento esterno, che tuttavia non risulta un requisito sempre necessario. Il ruolo dei fornitori esterni nel proporre e stimolare innovazione viene citato poco. Più spesso sindaci e dirigenti ricordano il ruolo dell'esperienza altrui e l'utilizzo di soluzioni sperimentate altrove. Un dialogo costante tra

gli enti, attraverso consultazioni informali tra gli uffici che si occupano delle medesime attività, o anche in forma di cooperazione strutturata per specifici servizi, è considerato un importante elemento di facilitazione.

Per quanto riguarda le criticità, quelle segnalate con più frequenza riguardano i costi, connessi all'acquisto di strumentazione o all'adozione di software e hardware. Tali costi portano talvolta a introdurre un'innovazione in modo parziale, sub-ottimale perché limitata ad alcuni comparti dell'ente o ambiti di attività, e che pertanto ostacola una riprogettazione più complessiva. Tale criticità si riflette nell'esigenza, emersa in diverse riprese, di disporre di soluzioni già testate, per esempio attraverso il sistema del riuso oppure basate su piattaforme e progetti condivisi.

## Conclusioni

Alla luce di quanto emerso dall'indagine, è possibile indicare elementi di prospettiva per l'innovazione negli enti locali. La sintetica analisi di alcuni dati di bilancio delle sette città indica una condizione complessiva di buona salute finanziaria. Le diversità tra gli enti evidenziate per alcune scelte di tipo finanziario e fiscale testimoniano che le città prese in esame, almeno fino al 2011, hanno avuto spazi di autonomia nel mettere in atto scelte fiscali proprie. Gli spazi di autonomia però rischiano di ridursi. Oggi l'obiettivo dominante per le pratiche innovative sempre più sembra diventare quello del contenimento e della riduzione dei costi. Il quadro normativo in cui operano i comuni italiani li porterà tutti a ulteriori pressioni sui costi e, al contempo, i vincoli gestionali cui saranno soggetti verosimilmente cresceranno. Pertanto lo scenario pare essere quello di una minor autonomia

organizzativa affiancata dalla ricerca di riduzione nelle spese: ciò comporterà, anche per enti relativamente sani, una concentrazione maggiore sulle attività amministrative e sugli interventi necessari, tralasciando invece altre linee di intervento, più discrezionali. Questo scenario non sembra favorevole all'avvio o alla prosecuzione di percorsi di sperimentazioni, valutazione, innovazione.

Quali indicazioni possono trarsi per un'eventuale azione di sostegno dell'innovazione istituzionale? La mappatura dei processi di miglioramento e innovazione, la descrizione degli aspetti processuali, delle spinte e delle barriere, consentono di individuare alcune linee di intervento prioritarie per favorire e consolidare i processi innovativi negli enti:

- Aggiornamento costante e formazione. È la criticità dei processi di innovazione che viene segnalata più spesso, in questa come in altre indagini. Può riguardare vari aspetti che potrebbero venire opportunamente considerati in interventi di sostegno per gli enti locali, a partire da interventi di *capacity building* per la progettazione e l'accesso ai fondi comunitari.
- Incentivi all'avvio di progetti di interesse comune, condivisi tra le "sette sorelle". Sono una modalità di intervento auspicata dagli stessi sindaci. Vi è interesse anche per soluzioni quali agenzie pubbliche di consulenza e servizio, piattaforme comuni e programmi di riuso. Da considerare anche i progetti che potrebbero riguardare interessanti sinergie con gli enti più piccoli, verso i quali i comuni maggiori potrebbero esercitare un ruolo di pivot.
- Necessità di definizione di standard nelle procedure, con un particolare riferimento all'informatica.

L'indagine evidenzia la necessità di una maggior omogeneità nei processi di de-materializzazione e in alcune procedure settoriali.

- Valutazione e incentivi al personale. L'esperienza internazionale evidenzia l'utilità di meccanismi di riconoscimento dell'apporto dei dipendenti al miglioramento dei servizi. L'indagine mette in luce alcune limitazioni attualmente presenti nella gestione del personale e l'esigenza di una organizzazione più flessibile.
- Promozione di sistemi di verifica della *customer satisfaction*. Questo strumento risulta ancora poco diffuso, ma potrebbe apportare riscontri utili agli uffici comunali, e anche attivare un maggior coinvolgimento degli utenti.
- Premi alle buone pratiche. Per gli enti locali italiani esistono già diversi concorsi a premio, a scala nazionale, cui alcuni dei sette Comuni in esame hanno partecipato con successo. La possibilità di indire premi anche a base territoriale potrebbe rappresentare uno strumento di diffusione delle innovazioni più efficaci.
- Infine va probabilmente ridimensionato il problema dei "costi dell'innovazione". Anche se spesso vengono indicati, un po' ritualmente, come una criticità importante, secondo il parere di diversi sindaci e dirigenti intervistati, vi sono altri aspetti – come quelli appena citati – che vanno considerati in modo prioritario. Una politica di sostegno non deve concentrarsi solo su meccanismi di finanziamento per progetti innovativi, ma anche su azioni di contesto che ne favoriscano i processi attuativi, in una sistematica considerazione dell'orizzonte italiano ed europeo.

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

**L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind**

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

## L'effetto distributivo dei benefici in-kind

Santino Piazza

Fino ad oggi gli studi applicati sull'impatto redistributivo a livello personale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia si sono basati prevalentemente su analisi nazionali. Pochi sono stati gli esercizi sugli effetti distributivi a scala ripartizionale e regionale dei trasferimenti *in-kind*, ovvero le spese pubbliche che si traducono in prestazioni di servizi.

Il processo di decentralizzazione in corso con l'attribuzione di funzioni sempre più rilevanti alle amministrazioni regionali e locali rende però auspicabile una valutazione dell'impatto redistributivo delle politiche pubbliche di cui è (o sarà) responsabile il governo locale. L'autonomia politica e amministrativa consente scelte diverse da quelle dell'amministrazione centrale nella gestione dei tributi statali devoluti e autonomi e delle spese di trasferimento e per la fornitura di servizi finali relativamente ai settori di competenza.

L'IRES, insieme all'Università del Piemonte Orientale e all'IRPET di Firenze, ha svolto un esercizio per provare a quantificare il peso di tali trasferimenti in Piemonte e Toscana e a misurarne l'effetto sulle disparità di reddito utilizzando l'indice di Gini. Tralasciando gli aspetti più teorici e metodologici per cui rimandiamo al paper pubblicato sul sito dell'Istituto riportiamo qui di seguito i principali risultati per il Piemonte.

## La sanità

Nel 2010 la spesa pubblica per la sanità in Piemonte è stata pari a circa 8,5 miliardi di euro e ha rappresentato complessivamente l'80% della spesa regionale totale. La

**Tab. 1 Percentuali di spesa per livelli essenziali di assistenza in Piemonte (2009)**

Assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro	4,37
Assistenza distrettuale	48,80
di cui:	
medicina generale	11,00
farmaceutica (pesi ministeriali)	23,00
specialistica (pesi ministeriali)	36,00
assistenza anziani (pop. >= 65 anni)	7,00
tossicodipendenze (pop. 14-44 anni)	2,00
territoriale residua	22,00
Assistenza ospedaliera (pesi ministeriali)	46,83

Fonte: Ministero della Salute



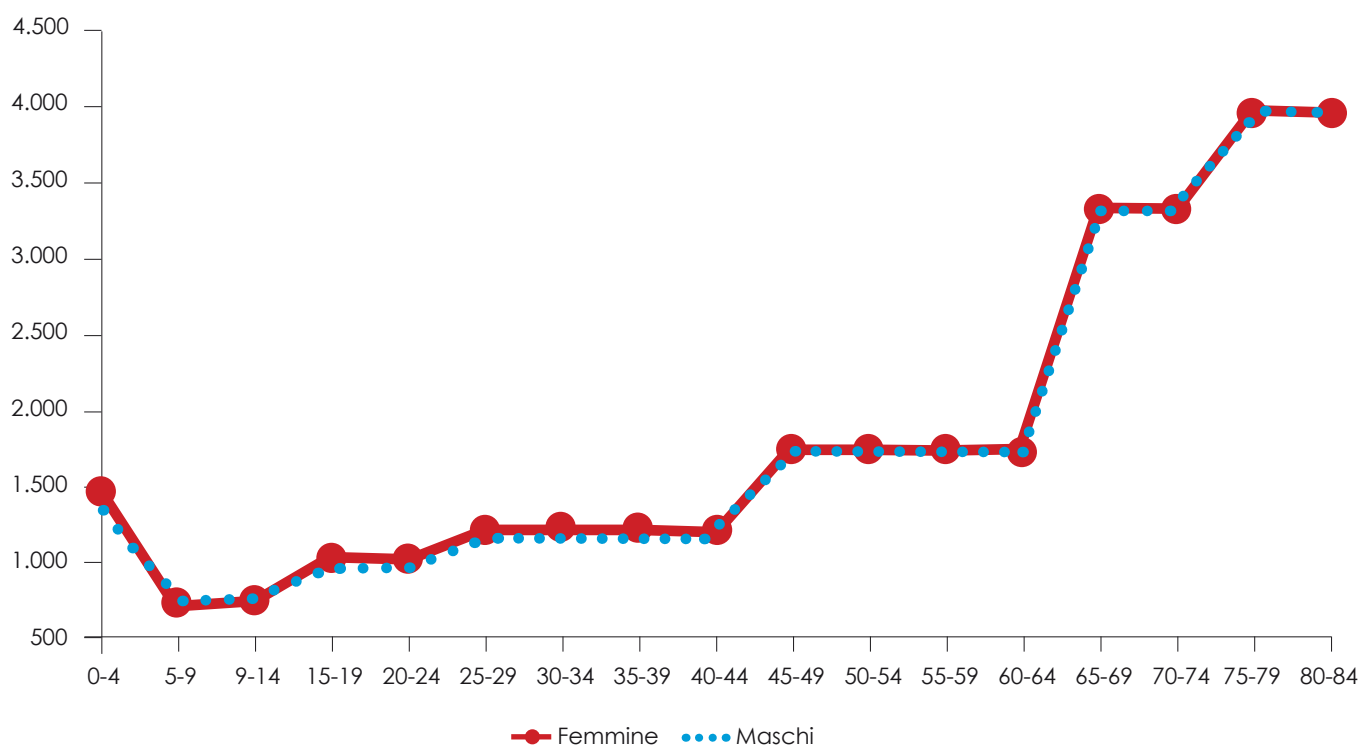
spesa per l'assistenza sanitaria è suddivisa per Livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), i quali sono divisi in: collettiva, distrettuale e ospedaliera. Questi tre livelli di assistenza e le loro sottovoci comprendono tutte le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a garantire ai cittadini.

Partendo dalla spesa della Regione Piemonte, i benefici sanitari sono attribuiti a ciascun individuo secondo il criterio della Funzione assicurativa (FA). Per attribuire la spesa farmaceutica, la spesa specialistica e la spesa ospedaliera, che nel complesso rappresentano circa il 74% della spesa sanitaria totale in Piemonte, è stato utilizzato il sistema di pesi fornito dal Ministero della Salute (riportato in tabella 1), il quale per ciascuna delle tre voci di spesa attribuisce un consumo differenziato sulla base dell'età e, nel caso della spesa farmaceutica, anche del sesso.

Sempre seguendo le linee guida del Ministero della Salute, il beneficio per la spesa dedicata all'assistenza degli anziani è stato attribuito esclusivamente agli individui con almeno 65 anni di età e quello della spesa per l'assistenza delle tossicodipendenze è stato attribuito esclusivamente alla popolazione con età compresa tra i 14 e i 44 anni. Infine, il resto della spesa, che rappresenta circa il 20% della spesa sanitaria complessiva, è stato attribuito in maniera uguale a tutti gli individui.

Il beneficio sanitario complessivo attribuito a ciascun soggetto risulta differente per fascia di età e per sesso, seppur per quest'ultima caratteristica le differenze siano minime. L'ammontare complessivo è compreso tra i circa 1.500 euro, che si ricevono nei primi anni di vita e i 4.000 euro destinati alla popolazione più anziana.

**Fig. 1 Beneficio sanitario complessivo per classe d'età e sesso in Piemonte (2010)**



Fonte: elaborazione IRES su dati Ministero della Salute e Ministero dell'Economia e delle Finanze

## L'istruzione

Sono stati considerati i benefici educativi derivanti da cinque differenti livelli di istruzione: la scuola dell'infanzia, la scuola primaria, la scuola secondaria di primo e secondo grado e, infine, l'università. Il beneficio educativo e di conseguenza l'ammontare in termini monetari del trasferimento in-kind è esclusivamente attribuito ai soggetti che risultano essere iscritti a uno dei corsi considerati. Quindi il criterio di attribuzione adottato è quello del beneficio effettivo.

Le informazioni sulla spesa per istruzione di varia fonte (MIUR, ISTAT, ecc.) fanno riferimento agli ultimi dati disponibili che ci dicono che in Piemonte, nel 2008, la spesa per istruzione è stata pari a circa 3,1 miliardi di euro, e che gran parte di questa spesa, circa l'80%, è stata direttamente finanziata dal governo centrale, mentre la Regione Piemonte ha contribuito in modo marginale. Il valore pro capite del beneficio per ciascun livello di istruzione, presentato in tabella 2, è poi stato ottenuto dividendo la spesa complessiva per il numero di studenti iscritti a scuole pubbliche, e anche in questo caso i dati utilizzati sono quelli forniti dal MIUR.

Per questi livelli di istruzione, la stima dei costi è esattamente pari al beneficio monetario attribuito ai soggetti iscritti, poiché, a differenza dell'università, le spese direttamente sostenute dalle famiglie per l'iscrizione sono molto basse. Va precisato che tali

benefici educativi andrebbero attribuiti esclusivamente agli studenti iscritti a una scuola pubblica. Disponendo della percentuale di studenti iscritti alle scuole pubbliche rispetto al totale degli iscritti (per ciascun livello di istruzione), si è deciso di attribuire il beneficio in modo tale che fosse rispettato il vincolo rappresentato da questa quota sul totale degli iscritti. I benefici educativi sono quindi stati esclusivamente attribuiti ai soggetti che hanno una probabilità maggiore di essere iscritti a una scuola pubblica, utilizzando il reddito familiare come *proxy*.

Per quanto riguarda l'università, nel 2008 la spesa complessiva dei tre atenei statali piemontesi è stata di circa 950 milioni di euro, e quindi, pesando questa spesa per il numero di iscritti ai tre atenei, il beneficio "lordo" ricevuto da ciascun studente è stato pari a 9.495 euro. Per ottenere il beneficio "netto" vanno però anche considerate le tasse e i contributi versati dagli studenti, che variano a seconda dell'ateneo frequentato e che si basano sul reddito ISEE. Il contributo medio stimato varia molto a seconda del reddito familiare dello studente, e in media il 20% meno abbiente versa tasse pari a 312 euro e riceve un beneficio netto di 9.182 euro, mentre il 20% più ricco versa in media 1.381 euro e riceve un beneficio netto di 8.113 euro. L'accesso all'università però non è ugualmente distribuito tra quintili di reddito. Solo il 12% degli studenti iscritti all'università appartiene al 20% meno abbiente della popolazione.

**Tab. 2 Costo/beneficio per livello di istruzione in Piemonte (2008)**

Scuola dell'infanzia	5.270
Scuola primaria	6.047
Scuola secondaria di primo grado	6.542
Scuola secondaria di secondo grado	6.289

Fonte: elaborazione IRES su dati MIUR, ISTAT e Regione Piemonte

**Tab. 3 Studenti universitari per quintili di reddito in Piemonte (2008)**

Quintili di reddito	Media tasse e contributi sostenuti dagli studenti	Beneficio universitario netto ricevuto dagli studenti
1 q – 20% più povero	312	9.182
2 q – 20-40%	806	8.688
3 q – 40-60%	1.133	8.361
4 q – 60-80%	1.282	8.212
5 q – 20% più ricco	1.381	8.113

Fonte: ?

## L'impatto dei trasferimenti in-kind

Senza entrare eccessivamente in dettaglio si può dire che tutti gli interventi qui considerati hanno un sostanziale impatto redistributivo; infatti l'indice di Gini post intervento diminuisce, mentre si registra un impatto progressivo dei trasferimenti. Nel loro complesso i benefici sanitari riducono l'indice di Gini di ben 2,7 punti circa e hanno anche un'importante incidenza sul reddito. Questi trasferimenti pesano sui redditi finali per circa l'8,5%, mentre l'effetto *re-ranking* è davvero molto basso e trascurabile.

Per quanto riguarda l'istruzione è interessante osservare che tra i benefici educativi qui considerati, la scuola materna è quella che presenta una progressività maggiore, sebbene poi la bassa incidenza del trasferimento sul reddito riduca l'indice di Gini di solo 0,28 punti. Anche in questo caso l'impatto parti-

colarmente redistributivo del trasferimento dipende dal fatto che parte delle famiglie con bambini in quell'età scolare hanno un reddito basso.

Nel complesso, tutta la scuola dell'obbligo ha un effetto redistributivo positivo, con un'incidenza media sui redditi finali pari a circa il 3,5%. L'università, al contrario, è il livello di istruzione che presenta un indicatore di redistribuzione più basso. L'indice di Gini diminuisce solo dello 0,19, nonostante l'incidenza media sui redditi sia circa dell'1%; in questo caso il trasferimento ricevuto è quasi proporzionale per quintile di reddito. L'impatto poco redistributivo dell'università è spiegato dal minore accesso a questo livello di istruzione da parte degli studenti provenienti da famiglie povere. I benefici educativi, considerati nel loro complesso, hanno comunque un importante ruolo nel ridurre la disuguaglianza; l'indice di Gini infatti diminuisce di circa di 1,43 punti.

**Tab. 4 Effetti distributivi complessivi dei benefici in-kind in Piemonte (2008)**

	In-kind sanità	In-kind istruzione	Totale in-kind (sanità + istruzione)
Gini pre	29,13	29,13	29,13
Gini post	26,47	27,71	25,07
$\Delta$ Gpost-Gpre	-2,66	-1,43	-4,06

Fonte: IRES

**Tab. 5 Linee di povertà e percentuale di poveri prima e dopo i trasferimenti in-kind in Piemonte (2008)**

	50% del reddito mediano		60% del reddito mediano	
	Importo soglia (euro)	% poveri	Importo soglia (euro)	% poveri
Reddito disponibile equivalente	8,62	7,76	10,34	15,45
Reddito disponibile equivalente + trasferimenti in-kind	10,11	3,61	12,13	9,59

Fonte: IRES

Per concludere, i trasferimenti in-kind presentano un importante effetto redistributivo: come riportato nella tabella 4 i benefici sanitari e quelli educativi riducono complessivamente l'indice di Gini di circa 4,3 punti, il che significa che la distanza tra i redditi dei ricchi e quelli dei poveri dopo i trasferimenti in-kind è minore. Infine, questo importante effetto di riduzione della disuguaglianza si riflette anche lungo la dimensione della povertà: ciò appare chiaro anche guardando alla percentuale di poveri prima e dopo

i trasferimenti in-kind. Nella tabella 5 sono riportate le percentuali di individui che si trovano al di sotto della soglia di povertà, laddove la soglia di povertà è fissata rispettivamente al 50% e al 60% della mediana del reddito reso equivalente: come si può osservare, la percentuale di poveri passa dal 7,8% della popolazione piemontese complessiva al 3,6%, quando la soglia di povertà è fissata al 50% del reddito mediano, e dal 15,45% al 9,59% se la soglia di povertà è invece fissata al 60%.



Auguste Herbin, Mi, 1947

## Tempi e processi di realizzazione delle opere pubbliche: gli interventi di difesa del suolo

*Davide Barella, Alessandro Sciullo*

Lo studio, affidato all'IRES dalla Regione Piemonte, Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, nell'ambito delle attività del Progetto Monitoraggio, si inserisce nel percorso di indagine sviluppato negli anni passati sull'attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) e degli Accordi di Programma Quadro (APQ). L'approfondimento in questo caso ha preso in esame le procedure e i tempi delle opere pubbliche di difesa del suolo promosse attraverso gli APQ. La ricerca ha preso avvio e si è avvalsa delle informazioni e degli strumenti messi a punto dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER-DPS del Ministero dello Sviluppo Economico) ed è stata integrata con la realizzazione di casi studio e di un questionario rivolto ai soggetti attuatori. Le attività di ricerca sono state svolte in collaborazione con la Direzione regionale OO.PP. Difesa del Suolo, Economia Montana e Foreste e con il contributo delle numerose amministrazioni locali attive nella difesa del suolo.

### L'Intesa 2000-2006

L'Intesa Istituzionale di Programma e i suoi strumenti attuativi (APQ) avviati all'inizio dello scorso decennio hanno permesso di attivare, nel territorio piemontese, un rilevante programma di interventi infrastrutturali e di "sistema", grazie alle risorse finanziarie stanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi Fondo Sviluppo e Coesione), successivamente integrate con altre fonti finanziarie (Regione, amministrazioni locali, privati). Nel ciclo di programmazione 2000-2006, sono stati stipulati complessivamente 40 APQ per promuovere progetti per lo sviluppo del Piemonte, nei seguenti ambiti: risorse idriche, società dell'informazione, trasporti, ricerca scientifica applicata, difesa del suolo, sviluppo locale e aree urbane, beni culturali, bonifica di siti inquinati, valorizzazione turistica, infrastrutture olimpiche, giovani, sanità, ecc. Gli interventi sono stati circa 1.800, per un ammontare di risorse pari a circa 2 miliardi di euro.

### Gli Accordi di Programma Quadro di difesa del suolo

Per quanto concerne il settore della difesa del suolo, nel periodo 2004-2007, sono stati sottoscritti quattro APQ e avviati investimenti per circa 170 milioni di euro (il 70% circa

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni



derivanti dal Fondo Aree Sottoutilizzate e il 24% circa provenienti dal bilancio regionale). Tali risorse hanno finanziato un elevato numero di interventi (circa 500) nel territorio regionale, concentrati soprattutto nelle aree di maggior rischio idrogeologico e (come disposto dal quadro normativo) nei territori "Obiettivo 2 e Phasing out" del periodo di programmazione 2000-2006. Le risorse sono state prevalentemente destinate alla realizzazione di opere per la difesa di abitati, insediamenti produttivi e commerciali nonché per prevenire dissesti idrogeologici o ripristinare ambienti colpiti da eventi alluvionali. Le caratteristiche dei diversi APQ sono riportate nella tabella 1; come si può osservare, il primo Accordo è sostanzialmente concluso, il secondo e il terzo sono a un elevato stadio di avanzamento mentre l'ultimo, sotto il profilo del costo realizzato, si trova a metà strada.

## I tempi di attuazione degli interventi

Nella ricerca si sono ricostruiti, per il caso piemontese, tempi e caratteristiche procedurali degli interventi di difesa del suolo. Per quanto concerne le

tempistiche, utilizzando i dati relativi ai soli interventi conclusi per i quali si disponeva dell'intero set informativo (ovvero i tempi per tutte le fasi), si rileva che i tempi variano in ragione dell'importo finanziario delle opere ma, come si evince dalla figura 1, non in modo proporzionale per tutte le fasi. I tempi necessari per la progettazione, pur aumentando al crescere dell'importo delle opere, presentano valori relativamente alti anche per opere di importo modesto, mentre i tempi di affidamento non segnalano variazioni elevate.

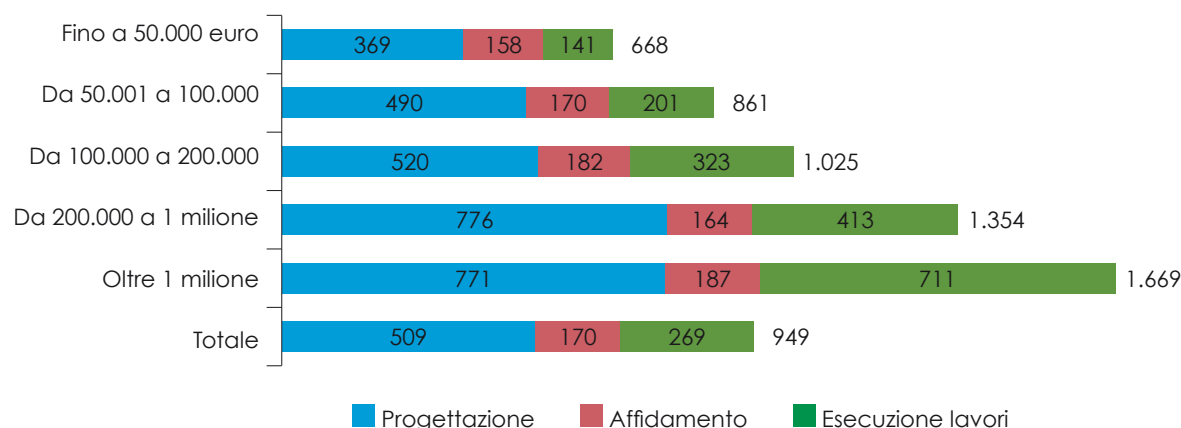
Gli studi di caso e i risultati del questionario somministrato ai soggetti attuatori hanno evidenziato come nella maggior parte degli interventi per l'elaborazione del progetto (e spesso anche per la direzione dei lavori) ci si avvale di professionisti esterni e ciò si verifica anche nei casi di opere di modesto importo. Nella maggior parte dei casi tale scelta è dovuta al fatto che i soggetti attuatori delle opere sono amministrazioni comunali di grandezza ridotta, con piccoli uffici tecnici che incontrano non poche difficoltà nel gestire le attività necessarie alla realizzazione degli interventi. Per questi aspetti, l'indagine ha inoltre registrato che nel corso del processo di progettazione e realizzazione delle opere giocano

**Tab. 1 Caratteristiche principali APQ Difesa del suolo (dati aggiornati al dicembre 2012)**

APQ	Anno stipula	Risorse finanziarie complessive (migliaia euro)	Quota costo realizzato	Caratteristiche interventi			Quota interventi per APQ e soggetto attuatore		
				N. interventi	N. interventi conclusi	Dimensione media interventi	Comuni	Comunità montane	AIPO
DS – Difesa Suolo	2003	41.467	100%	257	255	161.352	28%	52%	20%
DT – Difesa Suolo I AI	2004	48.587	72%	76	65	639.300	87%	5%	7%
DU – Difesa suolo II AI	2006	13.288	88%	92	57	144.431	67%	17%	12%
DV – Difesa suolo III AI	2007	69.452	54%	81	2	857.440	75%	8%	12%

Fonte: elaborazione IRES su dati Progetto Monitoraggio

**Fig. 1 Durata delle fasi di attuazione e durata totale degli interventi (esprese in giorni) per dimensione finanziaria delle opere**



Fonte: elaborazione IRES su dati Progetto Monitoraggio

un ruolo fondamentale, oltre ai progettisti, anche le strutture decentrate dell'amministrazione regionale che spesso assistono e coadiuvano gli uffici tecnici comunali in diverse attività (ad esempio nella definizione generale del contenuto del progetto, nell'organizzazione delle eventuali conferenze di servizio, ecc.). In questo quadro, sembra necessario avviare misure in grado di rafforzare capacità e strutture delle amministrazioni comunali affinché siano poste nella condizione di svolgere al meglio le funzioni di soggetti attuatori. La questione è particolarmente rilevante nella realtà piemontese caratterizzata dalla presenza di una elevata quota di amministrazioni di piccole dimensioni (quasi la metà dei 1.206 comuni piemontesi ha meno di 1.000 abitanti). A tal fine, il panorama degli strumenti a disposizione è assai vasto: percorsi di formazione e assistenza continua rivolti ai piccoli comuni (già avviati in anni recenti); predisposizione di linee guida aggiornate, in grado di indirizzare l'azione degli amministratori locali; creazione di una rete sovracomunale di uffici tecnici in coerenza con i recenti provvedimenti che impongono

ai piccoli comuni l'esercizio associato delle funzioni fondamentali (art. 19, l. 135/2012); maggior ricorso agli strumenti di monitoraggio.

Un elemento che si è soliti richiamare per spiegare difficoltà e tempi lunghi nella fase progettuale risiede nelle complesse procedure da mettere in campo per acquisire autorizzazioni, pareri, nulla osta sui progetti. Lo studio dei casi e le informazioni raccolte con la survey sembrano ridimensionare il fenomeno (quanto meno per le opere promosse nell'ambito degli APQ). Le conferenze dei servizi, il principale modulo introdotto per semplificare l'azione amministrativa, quando vengono utilizzate non sembrano assorbire quote elevate di tempo; nei casi esaminati sono state sufficienti una o due sedute di conferenza con tempi di svolgimento più che accettabili che nella metà dei casi non superavano i due mesi. In materia di conferenza dei servizi sono tuttavia emersi alcuni aspetti che è bene richiamare. Innanzitutto, tra i soggetti attuatori che hanno risposto al questionario solo la metà ha dichiarato di aver fatto ricorso alla conferenza dei servizi; tra coloro che se ne sono

avvalsi una quota significativa ha individuato la corretta individuazione dei soggetti da invitare come questione particolarmente problematica (segnalando così l'incertezza relativa al quadro normativo vigente). Peraltro, molti soggetti attuatori hanno dichiarato che i lavori della conferenza, principalmente orientati all'acquisizione di pareri e autorizzazioni, hanno anche contribuito a migliorare il contenuto e la qualità del progetto. Un maggior ricorso alla conferenza dei servizi potrebbe ridurre i tempi delle fasi procedurali e promuovere anche una migliore qualità progettuale. In passato la Regione aveva avviato un'iniziativa volta a rilevare problemi e soluzioni per l'utilizzo della conferenza dei servizi al fine di diffonderne l'utilizzo e colmare alcune incertezze interpretative dello strumento. Tuttavia tali iniziative, per poter conseguire risultati significativi, richiedono sforzi continuati nel tempo e sul territorio (a maggior ragione quando riguardano istituti – come la conferenza dei servizi – che sono continuo oggetto di riforme e interventi legislativi).

Per quanto concerne la fase di esecuzione, la sospensione dei lavori è, per opinione comune, la causa che può determinare un allungamento dei tempi. Negli interventi per i quali si dispongono informazioni (raccolte attraverso il questionario) la sospensione dei lavori si è resa necessaria nella stragrande maggioranza dei casi (in più dell'80% degli interventi). Due le principali ragioni alla base della sospensione dei lavori: avverse condizioni climatiche e svolgimento di perizie di variante. La prima causa appare la più diffusa e costituisce una specificità delle opere di difesa del suolo. La localizzazione delle opere (luoghi montani e alvei di fiume) rende spesso tali luoghi impraticabili in alcuni periodi dell'anno e inevitabile la sospensione dei lavori. La perizia di variante è invece meno diffusa

ma comunque presente in un quarto dei casi; spesso ricondotte a "cause impreviste e imprevedibili" o "per risolvere aspetti di dettaglio" (art. 132, d.lgs 163/2006). Le perizie di varianti hanno tuttavia una durata relativamente superiore ai ritardi dovuti a condizioni climatiche avverse.

Attraverso il questionario si è infine sondata la percezione che i soggetti attuatori (e in particolare i RUP) hanno maturato nei confronti dell'Accordo di Programma Quadro. Se molti hanno rilevato un impatto positivo di tale strumento sui tempi (il 22% ha associato a questa esperienza una accelerazione dei tempi), nella maggior parte dei casi l'APQ è stato percepito come un importante strumento per il reperimento di risorse finanziarie. Più in generale, l'APQ sembra aver rappresentato il principale strumento attraverso il quale, a partire dal 2000, è stato possibile avviare nel settore della difesa del suolo significativi programmi pluriennali di investimento. Tale risultato è stato conseguito grazie all'effetto combinato di alcuni fattori: le aspettative, "abbastanza fondate", delle amministrazioni regionali e locali su un flusso "abbastanza regolare" di risorse finanziarie (lo stanziamento per il FAS era previsto nella annuale legge finanziaria e poi ripartito tra le Regioni seguendo regole predefinite); la sottoscrizione di APQ integrativi che proseguivano programmi di investimento già avviati nelle precedenti annualità, con il primo APQ settoriale; l'adozione di modalità operative promosse attraverso la disciplina FAS (definizione esplicita dei criteri di selezione degli interventi, elaborazione di cronoprogrammi, predisposizione di un sistema di monitoraggio). In tal modo si è riusciti a garantire, per uno specifico arco di tempo, una certa continuità nei flussi finanziari, condizione fondamentale per qualsiasi azione programmatica.

## Programmazione: la recente esperienza di cinque Regioni a Statuto ordinario

*Davide Barella, Giovanni Maltinti, Stefano Piperno*

Lo studio, affidato all'IRES dalla Regione Piemonte, Direzione Programmazione strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, nell'ambito delle attività del Progetto Monitoraggio, analizza la più recente stagione della programmazione regionale in Italia partendo dall'esperienza delle cinque maggiori regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana).

Uno dei principali obiettivi dell'indagine risiedeva nell'esaminare gli attuali strumenti e percorsi della programmazione regionale, prendendo come riferimento le attività messe in campo negli anni 2005-2007, ossia nel periodo di avvio del ciclo di programmazione dei Fondi europei (2007-2013), oggi in via di conclusione. L'analisi circoscritta a cinque esperienze regionali è stata compiuta seguendo una "griglia" comune. Premessa una sintesi delle caratteristiche socioeconomiche delle singole realtà regionali si sono analizzati, per ogni regione: a) i documenti della programmazione regionale; b) la normativa vigente; c) le letture della realtà regionale che sono alla base dei documenti di programmazione regionale; d) i contenuti specifici dei più recenti documenti; e) la strumentazione operativa, in particolare i programmi FAS e i DPEF; f) il sistema di governance.

### Le caratteristiche socioeconomiche delle regioni studiate

Le cinque regioni prese in esame, omogenee dal punto vista istituzionale (sono tutte regioni a statuto ordinario), costituiscono l'area forte del paese. Nel loro insieme producono più della metà del PIL nazionale e garantiscono quasi i tre quarti dell'export italiano. L'analisi comparata evidenzia similarità e differenze rispetto ad alcune caratteristiche (demografiche, territoriali, sociali, economiche, istituzionali). La Lombardia ha una popolazione pari al doppio delle altre singolarmente prese, mentre il Veneto ha una superficie leggermente inferiore. Il PIL pro-capite è sempre superiore alla media italiana ma in misura maggiore in Lombardia ed Emilia-Romagna. La quota di occupati nell'industria è di circa un terzo in tutte le regioni, ma il Veneto registra valori leggermente superiori e la Toscana moderatamente inferiori. Ci sono poi differenze nei sentieri di sviluppo di lungo periodo; Piemonte e Lombardia hanno

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

**Tab. 1 Caratteristiche generali delle regioni**

	Emilia-Romagna	Lombardia	Piemonte	Toscana	Veneto
Popolazione (milioni, 2010)	4,4	9,8	4,4	3,7	4,9
Pop. 1a città (migliaia)	380	1.324	908	371	271
Pop. 2a città (migliaia)	187	194	105	188	264
Superficie (km <sup>2</sup> )	22.446	23.862	25.402	22.993	18.398
Suolo urbanizzato (% 2000)	4,7	10,4	4,3	4,1	7,7
Crescita % urbanizzazione 2000-2006	6,1	2,6	3,5	4,3	5,6
N. province attuali	9	12	8	10	7
N. comuni	348	1.544	1.206	287	581
N. comuni fino a 1.000 abitanti	21	326	598	18	41
PIL pro-capite (Ita = 100, 2011)	122,9	129,3	109,3	109,4	115,0
Occupati industria (% 2011)	33,4	34,3	33,7	27,6	37
Disoccupazione (% 2011)	5,3	5,8	7,6	6,5	5
Lavoro irregolare (% 2010)	8,3	7,6	11,2	9,1	8,4
Export (% su Italia, 2011)	12,8	27,7	10,3	8,1	13,4

Fonte: ISTAT, Corine Land Cover, IRES

raggiunto i massimi livelli di industrializzazione negli anni Sessanta (modello grande impresa), mentre lo sviluppo industriale di Emilia-Romagna, Toscana e Veneto è più recente (modello distrettuale). In tutte queste regioni all'industria leggera si accompagnano sempre presenze significative di industria ad alta intensità di capitale e di base, ma i settori che hanno garantito benessere e alti livelli di export per molti anni sono i settori manifatturieri dei beni durevoli, oltre che, soprattutto per alcune, l'industria agroalimentare e il turismo. Oggi la differenza fra questi sistemi economici è rilevante: la Lombardia è avviata a una notevole terziarizzazione (anche se la quota di occupati nell'industria è ancora la più alta dopo il Veneto). Toscana e Piemonte seguono la stessa strada ma con livelli di PIL minori. Il Veneto e l'Emilia-Romagna hanno conosciuto un processo di crescita più persistente, con livelli di export molto elevati e più bassi tassi di disoccupazione. Lombardia e Veneto hanno "incluso" tacitamente il territorio fra i fattori produttivi del loro sviluppo. La percentuale di suolo urbanizzato è infatti molto superiore in queste due regioni rispetto alle altre e un elemento di pre-

occupazione può essere che la dinamica di questo indicatore appare intensa anche nel periodo successivo alla rilevazione del livello, ovvero fra il 2000 e il 2006, quando in Veneto l'urbanizzazione cresce circa dell'1% all'anno.

Significative differenze si rilevano nel governo locale. Piemonte e Lombardia sono caratterizzate da una notevole frammentazione del tessuto comunale (il Piemonte presenta un'elevatissima quota di amministrazioni comunali di piccola dimensione) che rende assai complicato il rapporto interistituzionale fra il governo regionale e quello locale. Anche il livello di policentrismo è molto differenziato, Piemonte e Lombardia sono monocentriche (la seconda città in termini di popolazione è almeno sei volte più piccola del capoluogo regionale), mentre Toscana, Emilia-Romagna e Veneto sono policentriche (il Veneto addirittura sembra aver difficoltà a riconoscere un suo "capoluogo" effettivo). Entrambe le configurazioni sembrano problematiche: in Piemonte e soprattutto in Lombardia è evidente la necessità di decongestionare le aree centrali promuovendo un policentrismo "programmato"; in Veneto, ma anche

in Toscana e in Emilia-Romagna, ci si pone invece il problema di fare sistema fra i poli urbani che non garantiscono da soli un adeguato livello di sinergia e di competitività a livello continentale.

## Il quadro dei documenti di programmazione

L'analisi si è focalizzata sui programmi di origine europea (i Piani Operativi Regionali FESR e FSE), su quelli previsti dal quadro normativo nazionale (Documento Unitario di Programmazione e Piano Attuativo Regionale FAS, oggi FSC) e sui principali programmi predisposti in base alle normative regionali (Programma Regionale di Sviluppo, Piano Territoriale Regionale, i più recenti Documenti di Programmazione Economico e Finanziaria). La scelta di trattare anche i piani territoriali regionali è legata al fatto che tali strumenti hanno abbandonato il tradizionale approccio regolativo-prescrittivo per assumere spesso anche una valenza strategica simile a quella dei programmi regionali di sviluppo (spesso a seguito delle modifiche normative relative alla programmazione e al governo del territorio intervenute per tenere conto della riforma del Titolo V della Costituzione). La ricerca non ha invece preso in esame i vari piani

di settore che tuttavia sembrano aver progressivamente ridotto il loro ruolo anche se, quando vengono prodotti, tendono a condizionare il Programma Regionale di Sviluppo (anziché il contrario). Diverso il caso dei piani socio-sanitari che appaiono quasi sempre autonomi rispetto alla programmazione generale, non tenendo conto delle forti interrelazioni fra intervento nell'area sociale e situazione demografica e sociale della regione e sottovalutando le potenziali sinergie con le politiche di sviluppo regionale di un settore che mobilita l'80% delle risorse finanziarie regionali.

In via preliminare è opportuno segnalare che, nonostante le diverse tradizioni regionali, in tutti i documenti di programmazione (non solo in quelli relativi ai fondi strutturali) è evidente e riconosciuta l'influenza dell'Unione Europea (e da ultimo anche dello Stato centrale). Metodi di programmazione, tecniche analitiche (analisi SWOT), strutture organizzative ma anche la stessa articolazione e il linguaggio impiegato in questi documenti di programmazione. Allo scopo di compiere una analisi integrata è stata ricostruita l'articolazione settoriale delle risorse disponibili come somma dei Fondi FSE, FESR e FAS (risorse europee e nazionali pubbliche, escludendo per il FAS gli stanziamenti regionali) previsti nei rispettivi programmi, nella loro formulazione originaria di

**Tab. 2 Programmi esaminati per regione (e rispettivi anni di approvazione)**

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia-Romagna	Toscana
Programma Regionale di Sviluppo	-	2010	2007	-	2011
Piano Territoriale	2011	2010	2009	2010	2007 (PIT)
DUP	2008	2008	2008	2008	2008
PAR-FAS	2008	2008	2008	2008	2008
POR-FESR	2007	2007	2007	2007	2007
POR-FSE	2007	2007	2007	2007	2007
DPEFR	2010	2011 (DSA)	2011	2011	2011

Fonte: IRES, Progetto Monitoraggio



programmazione. La quota spettante alle regioni su questi fondi è naturalmente diversa poiché essa è determinata sulla base di criteri di riparto, definiti nelle normative nazionali ed europee, che tengono conto di diversi aspetti (tassi di occupazione e disoccupazione, PIL procapite, ecc.). Tuttavia, dal punto di vista settoriale, a uno sguardo complessivo, tre appaiono i settori complessivamente più finanziati, quelli della Innovazione, del capitale umano e della mobilità e infrastrutture a cui sono complessivamente destinati circa i due terzi delle risorse disponibili. Naturalmente queste scelte non sono omogenee nelle regioni considerate: la Lombardia privilegia la mobilità, l'Emilia-Romagna, il Piemonte e il Veneto il capitale umano, la Toscana l'innovazione.

### I contenuti dei documenti di programmazione

Nei documenti frequentissimo è il richiamo alla sostenibilità ambientale delle scelte, ma via via che si è percepita la gravità e la durata della attuale crisi economica, è emerso come problema prevalente la crescita, e quindi, la sostenibilità economica, visto che il prodotto lordo della maggior parte dei sistemi produttivi regionali è drammaticamente calato.

Nei documenti esaminati c'è un'attenzione crescente alle aree urbane, che del terziario innovativo sono la localizzazione elettiva. Tuttavia, l'industria trova ancora grande spazio nei programmi regionali di sviluppo, anche se il suo peso sul PIL si è molto ridimensionato. Molto spazio è dato alle potenzialità della *green economy*, nelle sue multiformi accezioni, nella prospettiva di una reindustrializzazione del sistema, che tenga conto dei riflessi ambientali e territoriali dei nuovi insediamenti o di un ampliamento

dei precedenti. Compare infatti una frequente sottolineatura di quanto le precedenti fasi di sviluppo industriale abbiano richiesto in termini di occupazione di suolo, spazi e immobili che risultano oggi spesso inutilizzati.

Il sistema produttivo appare da rilanciare con un recupero di competitività che non può essere solo assicurato dagli investimenti privati, peraltro carenti, ma richiede anche significativi interventi pubblici. Al di là dei ricorrenti richiami alle infrastrutture, molta attenzione è dedicata all'innovazione e alla necessità che si crei sinergia fra i centri di ricerca regionali e il sistema produttivo. Meno frequente appare invece, fra le "economie esterne" possibili, un intervento per un miglior funzionamento dei mercati, terreno su cui il margine di intervento del governo decentrato è comunque consistente. Si riscontra una debole attenzione alla possibile eliminazione di monopoli e di strozzature di vario tipo.

### L'articolazione territoriale della programmazione regionale e i rapporti multilivello

I documenti di programmazione esaminati in questa ricerca si collocano tutti successivamente alla riforma costituzionale del Titolo V che lasciava prevedere una consistente riorganizzazione decentrata dello Stato. Ma i piani regionali di sviluppo non sembrano particolarmente influenzati da questa prospettiva. In essi, il richiamo a rapporti con le altre regioni appaiono infatti modesti così come le prospettive di riorganizzazione dei governi locali, anche perché la fase in cui questi documenti si collocano è anteriore a quella del governo Monti in cui è entrata prepotentemente nell'agenda politica la questione del riordino

delle province e dei piccoli comuni. Non mancano, tuttavia, iniziative recenti di alcune regioni che spingono verso una maggiore aggregazione del livello amministrativo comunale, e questo avviene sia in regioni in cui la frammentazione amministrativa è molto forte (il Piemonte) sia in altre in cui il fenomeno è meno diffuso (Toscana). Un modello organizzativo di grande interesse è costituito da quei casi (Lombardia) in cui si è creata una struttura regionale decentrata multifunzione per il coordinamento locale delle attività regionali. Tutte le regioni hanno comunque proposto griglie di analisi economico-territoriali che superano le delimitazioni amministrative (in particolare nei programmi di sviluppo e nei piani territoriali regionali). In alcuni casi, quando queste aree erano la somma di circoscrizioni provinciali (Toscana), era ipotizzabile anche un progetto di tipo istituzionale; in altri, invece, il riferimento territoriale era molto meno definito e più ispirato a criteri geografici od orografici, e quindi la finalizzazione all'analisi era più spiccata (ad esempio le quattro macroaree della Lombardia, i sei "nodi" della regione a rete emiliano-romagnola). Tutte queste analisi non risultano però ancora ben integrate con il percorso attuativo del federalismo fiscale (l. 42/2009), in particolare per quello che concerne i nuovi modelli di relazioni finanziarie tra regioni e enti locali.

## La governance della programmazione regionale

Altri aspetti rilevanti esaminati nella ricerca riguardano i rapporti e le sedi di confronto tra le diverse articolazioni della regione (assessorati e direzioni) nonché la rilevanza e il ruolo giocato dalle diverse direzioni programmazione. In questo ambito si intravedono

due modelli. Nel primo la direzione programmazione soffre di solitudine istituzionale nel momento della predisposizione dei documenti prioritari di programmazione (a cui collaborano le altre direzioni che detengono però, in molti casi, le decisioni strategiche nella gestione delle risorse). La qualità del prodotto che ne deriva può variare a seconda delle capacità di chi lo redige, ma il rischio della scarsa incisività e di una razionalità *ex post* è diffuso e noto. Nel secondo modello, alla direzione programmazione viene garantito un maggior supporto politico (che può essere assicurato da un più stretto legame con il vertice politico, il presidente della giunta oppure un suo rappresentante molto autorevole) rafforzando l'intera azione programmatoria e garantendo una maggiore integrazione fra obiettivi e fonti di finanziamento. Spesso le regioni presentano un'ibridazione tra i due modelli. Le trasformazioni istituzionali in corso – dall'attuazione del federalismo fiscale alle nuove procedure per la gestione del patto di stabilità e crescita, dei Fondi europei e del Fondo di Sviluppo e Coesione – condizioneranno l'evoluzione dei modelli della programmazione regionale e possono rappresentare opportuni percorsi di innovazione istituzionale e organizzativa.

## Quale futuro per la programmazione regionale?

Dalla ricerca non emergono ricette e raccomandazioni esplicite. Ciò non è risultato possibile dato il contesto di grave crisi economica e di trasformazioni istituzionali che hanno finora visto risposte diverse da parte delle regioni in termini di politiche. Essa rappresenta però un riferimento su come vengono percepiti i problemi e sulle luci e ombre delle

politiche seguite in diversi contesti regionali. Si tratta di un risultato rilevante che potrà essere felicemente coniugato con la riflessione positiva delle scienze regionali sulle trasformazioni economiche, sociali e territoriali in atto nelle diverse aree del paese, indipendentemente dai confini amministrativi, e con le indicazioni normative sulle politiche regio-

nali che sono emerse sempre all'interno della riflessione scientifica oltre che nei più recenti documenti dell'Unione Europea. Da qui occorre partire per individuare i percorsi possibili per quella che forse diventerà una sesta fase della programmazione regionale in cui la dimensione europea sarà sempre più cruciale.



Andy Warhol, Jacqueline Kennedy III, 1965

## Politiche pubbliche di investimento nelle infrastrutture di trasporto

*Cristina Bargerò*

Il lavoro si riallaccia a uno studio di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato - Regione Piemonte completato nel 2006. Alla fine di quello stesso anno la Regione Piemonte ha siglato uno specifico Accordo di programma quadro (APQ) finalizzato a svolgere "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa istituzionale di programma Stato - Regione Piemonte". L'accordo mira a supportare la programmazione degli interventi, l'attuazione degli stessi e la loro gestione finanziaria nonché la verifica dei risultati raggiunti. L'accordo costituisce una iniziativa che può favorire lo sviluppo di alcuni approfondimenti tematici relativamente ad alcune tendenze generali delle politiche pubbliche nel nostro paese, già analizzate in precedenti studi dell'IRES:

- crescita delle politiche multilivello;
- crescita delle politiche intersettoriali;
- produzione di politiche a mezzo di contratti (programmazione negoziata).

Nell'ambito di tale APQ, si intende sviluppare e realizzare un approfondimento conoscitivo in relazione agli investimenti in infrastrutture e trasporti che interesseranno il Piemonte per supportare le Istituzioni coinvolte. In ambito regionale, la politica dei trasporti assume un ruolo di primaria importanza, in quanto incidono su aspetti sia economici, influenzando la localizzazione degli insediamenti produttivi e la competitività dei territori, sia sociali, garantendo ai cittadini il diritto alla mobilità. Inoltre l'impatto economico e ambientale degli interventi in tale settore supera, spesso, i confini amministrativi del territorio in cui vengono progettati e finanziati, generando, a seconda dei casi, esternalità positive o negative. Gli investimenti nel settore dei trasporti stanno assumendo profili di complessità crescente, in quanto il policy maker deve tenere conto di molteplici fattori che includano l'impatto dei sistemi di trasporto come stimolo alla crescita e nel contempo anche come costo e gli effetti sull'ambiente e sulla qualità della vita delle aree servite. La letteratura economica, a partire da fine anni ottanta ha iniziato a indagare sulle connessioni tra dotazione infrastrutturale e crescita economica, dimostrandone un impatto positivo. Si tratta di una politica che coinvolge un rilevante numero di attori pubblici (i vari livelli di governo), "formalmente" privati (come l'ANAS spa) e sostanzialmente privati (le imprese di costruzione,

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

le concessionarie di pubblico servizio). Recenti studi OECD (*Multilevel Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis*, 2011) evidenziano come uno dei nodi delle politiche regionali sia costituito dalla necessità di coordinamento a livello orizzontale (tra i diversi settori regionali) e verticale (tra i diversi livelli di governo). Nel caso dei trasporti si tratta di una politica multilivello, in cui entrano in gioco problemi di coordinamento (*governance*). L'intervento pubblico si esplica attraverso il finanziamento e la gestione delle infrastrutture viarie e ferroviarie e la gestione dei servizi di trasporto pubblico su gomma e ferroviario. Date tali premesse, diventa fondamentale individuare almeno i principali profili di governance delle politiche regionali dei trasporti nelle sue diverse componenti e complessivamente. I recenti indirizzi proposti dalla programmazione regionale dei trasporti, ravvisabili anche nelle linee generali del PAR-FAS 2007-2013 seguono essenzialmente due filoni: uno tradizionalmente legato alle politiche infrastrutturali, l'altro alla mobilità sostenibile. In realtà, le politiche e gli interventi in cui si declinano i due filoni sono strettamente correlati. Entrambi perseguono, infatti, gli obiettivi di accessibilità e sostenibilità della mobilità, intesi come assi strategici per lo sviluppo socioeconomico e territoriale della Regione, in coerenza con le priorità comunitarie (peraltro riconfermate anche dal DPEFR 2010-2012).

Questo approccio richiede l'attuazione di un modello di *governance* multilivello basato sull'integrazione verticale e orizzontale dei soggetti istituzionali, delle politiche, degli strumenti settoriali e sulla partecipazione dei diversi *stakeholders*. Si tratta quindi di realizzare un processo altamente innovativo rispetto agli approcci tradizionali al tema, articolandolo strutturalmente e organizzandolo secondo ambiti territoriali.

La Programmazione regionale 2007-2013, entro cui si inserisce il PAR-FAS 2007-2013 ha come obiettivo il miglioramento della competitività e della coesione interna del Piemonte, in coerenza sia con quanto stabilito a livello di Unione Europea circa la politica regionale, sia delle priorità esplicitate nel Quadro Strategico Nazionale (QSN). Le priorità della programmazione regionale, al fine di perseguire gli obiettivi di competizione e coesione territoriale, riguardano in larga misura aspetti infrastrutturali. In particolare, viene posto l'accento sulla necessità di integrare il Piemonte nelle reti europee, promuovendo l'accessibilità al di fuori dei grandi centri urbani attraverso trasporti pubblici urbani ecosostenibili e realizzando infrastrutture di contesto per lo sviluppo territoriale (servizi ambientali, mobilità sostenibile, accessibilità alle reti, servizi energetici e idrici). Il PAR-FAS 2007-2013, che si declina in due azioni cardine, una relativa a reti infrastrutturali e logistica, l'altra alla mobilità sostenibile, agisce pertanto in termini di integrazione e completamento dell'azione condotta dai fondi strutturali. Esso si concentra negli interventi volti alla realizzazione di infrastrutture e all'attivazione di servizi che, pur fondamentali per l'attuazione su base regionale della strategia di crescita e di occupazione definita in sede di Unione Europea, non possono trovare copertura finanziaria attraverso gli ormai tradizionali strumenti di programmazione cofinanziati dalle risorse europee.

Il PAR-FAS quindi in relazione ai suoi diversi settori di intervento può intervenire:

- sui medesimi ambiti e sulle medesime linee di intervento previste dalla corrispondente programmazione operativa comunitaria, rafforzandone l'intensità di azione;
- su ambiti differenti, ai fini dell'integrazione territoriale o tematica di tali linee di intervento.



Nel contempo, il PAR-FAS contiene significative connessioni con le strategie e le iniziative avviate nel precedente periodo di programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate (2000-2006). Sotto questo profilo, il PAR-FAS prosegue programmi e progetti sviluppati attraverso precedenti Accordi di Programma, laddove le linee di azione da essi promosse siano coerenti con le strategie della rinnovata politica regionale e/o necessitino di risorse per portare a compimento progettualità ritenute di significativa rilevanza. Le linee di azione promosse attraverso il PAR-FAS possono svolgere il ruolo di completamento o di integrazione sia con le iniziative avviate nella precedente stagione del Fondo Aree Sottoutilizzate (2000-2006), sia con le progettualità e le azioni promosse dagli altri strumenti operativi di politica regionale, in un reticolo non sempre chiaro di governance e programmazione.

Alla luce di tali considerazioni, il lavoro di cui qui si dà conto, si pone l'obiettivo di fornire un framework sia concettuale che operativo delle caratteristiche e delle problematiche relative agli investimenti in infrastrutture e trasporti. L'appendice del documento, invece, si concentra su due interventi contenuti nel PAR-FAS, che rappresentano esempi di interventi in cui entrano in gioco diversi strumenti di programmazione e livelli di governance, individuati sulla base di criteri che tengono conto sia delle modalità di trasporto, sia del loro stato di avanzamento e della tipologia di attori e di criticità coinvolti.

## Principali considerazioni dell'analisi

Il PAR-FAS va considerato all'interno di un complesso di programmazione relativa agli investimenti infrastrutturali, in cui si ravvisano poi dei profili problemati-

ci, trasversali a ogni ambito e intervento in tale settore, riconducibili essenzialmente ad alcune questioni chiave, ossia governance, tempistiche e finanziamenti. Con l'Accordo di Programma Quadro "Azioni di sistema" stipulato tra la Regione Piemonte e il Ministero dello Sviluppo Economico si è inteso operare alcune riflessioni in merito al processo di messa in opera degli interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate nel periodo di programmazione 2007-2013. La necessità nasceva dalla considerazione che i recenti indirizzi di *policies* e la scarsità di risorse finanziarie rendono molto incerta la realizzazione degli interventi previsti nel PAR-FAS, il cui contenuto potrebbe essere oggetto di revisione. Già nel contributo di inquadramento generale del PAR-FAS 2007-2013 nell'ambito della politica regionale dei trasporti, si prevedeva un approfondimento su alcuni casi studio che ne indagasse lo stato di attuazione, il loro inserimento nel contesto di riferimento, i punti di forza e le criticità esistenti, al fine di fornire elementi propositivi per una nuova rimodulazione dello strumento di programmazione e per portare a compimento gli interventi considerati strategici. Le maggiori criticità di carattere procedurale sono ravvisabili nella governance dei trasporti, che presenta profili di complessità, in quanto si declina sia verticalmente tra diversi livelli istituzionali, sia orizzontalmente tra settori cui fanno capo competenze diverse, coinvolgendo, nel contempo, *stakeholders* e *shareholders* pubblici e privati. La progettazione degli interventi, che incide in misura significativa su singoli territori, non solo richiede una negoziazione politica con i rappresentanti locali e il consenso delle parti coinvolte, ma spesso si confronta anche con la presenza, in capo alle organizzazioni locali, di un rilevante potere in merito alle scelte. Gli iter procedurali delle opere dipendono da molteplici fattori legati ai



rapporti tra l'amministrazione centrale e quelle locali. L'interazione dei diversi attori, spesso condizionati dalla necessità di concentrare su un unico progetto risorse finanziarie di provenienza diversa, basata sovente su processi negoziativi transitori, richiederebbe una definizione più certa dei ruoli di ciascuno.

Per quanto attiene invece la localizzazione degli interventi, si osserva come le azioni cardine del PAR-FAS contribuiscano alla realizzazione dei macro-obiettivi individuati dalla programmazione regionale: l'incremento dell'accessibilità regionale alle varie scale e la realizzazione del suo policentrismo. Se ci si concentra sul ruolo del PAR-FAS nella risoluzione delle criticità che caratterizzano le diverse modalità trasportistiche si osserva soprattutto un contributo rilevante in relazione ai problemi di connessione a scala locale e sovralocale del nodo metropolitano torinese. Qui si concentrano infatti gli interventi (su ferro e su gomma) volti a rafforzare la dimensione di nodo di interconnessione principale delle reti europee e trans europee. Dal punto di vista delle criticità intrinseche degli interventi, l'ambito che appare maggiormente penalizzato è quello del trasporto su gomma, dove spesso ai problemi di ordine tecnico si affiancano anche quelli finanziari e di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti. Più nel dettaglio, criticità di ordine tecnico-progettuale si sono verificate per tutti gli interventi del settore trasporto su gomma (Pedemontana, Tangenziale Est, corridoio plurimodale Corso Marche). Criticità di ordine finanziario emergono negli interventi per la Pedemontana e Corso Marche e

anche in quelli nel settore della logistica. Criticità nella governance infine emergono sia nel progetto per la Pedemontana sia, ancora una volta, in quello di Corso Marche.

Come sottolineato dalla letteratura economica sulla base di analisi empiriche, gli effetti della spesa per investimenti infrastrutturali sulla crescita di lungo periodo derivano soprattutto dalla spesa pubblica erogata in modo coordinato per livello di governo in senso sia verticale sia orizzontale.

L'esistenza di criticità finanziarie, acuitesi nell'ultimo periodo, rende necessaria un'integrazione sempre più stretta tra programmazione delle opere, progettazione tecnica e programmazione economico-finanziaria, con la predisposizione di un allegato infrastrutture al bilancio pluriennale e un maggior coordinamento tra finanziamenti derivante da strumenti e da livelli di governo/attori diversi. Pare necessario anche ripensare alle modalità con cui reperire risorse finanziarie, pensando sia ad apposite imposte di scopo (sul modello francese) o di cattura del plusvalore finanziario (sul modello danese della metropolitana di Copenaghen) sia a una partecipazione di capitali privati, che inevitabilmente richiedono tempistiche di realizzazione più rapide e certe.

Infine sarebbe necessaria una selezione attenta degli interventi prioritari a cui destinare le risorse e accelerare le tempistiche, sulla base delle indicazioni di un nuovo Piano regionale dei trasporti, in cui siano individuate le nuove necessità infrastrutturali e i nodi fondamentali per la politica dei trasporti in Piemonte.

## Politiche di sviluppo locale

Filippo Barbera, Davide Barella, Elena Sinibaldi

Fino alla fine degli anni ottanta le politiche per lo sviluppo regionale in Italia si sono fondate su due leve principali: la realizzazione di infrastrutture e gli incentivi individuali al capitale e al lavoro tramite la leva fiscale e la fiscalizzazione degli oneri sociali. Si trattava per lo più di politiche adottate seguendo approcci *top-down*, marcatamente settoriali, in cui il territorio non svolgeva alcun ruolo di rilievo. Questo modello di intervento è entrato in crisi a partire dai primi anni novanta a causa dei processi di declino regionale, dell'erosione delle prerogative statali e della globalizzazione dei sistemi locali. Negli ultimi decenni si è così andato affermando un nuovo modello di politiche di sviluppo regionale che poggia sulla centralità del territorio, la cooperazione tra livelli di governo e il carattere multisettoriale dei programmi di sviluppo. Sulla scorta di tali presupposti, a partire dalla seconda metà degli anni novanta è stato avviato in Piemonte, talora in risposta alle sollecitazioni dell'Unione Europea o dello Stato centrale, in altri casi per iniziativa regionale, un numero assai elevato di esperienze di programmazione e/o progettazione integrata dello sviluppo locale con le quali sono stati ideati e realizzati interventi in diversi settori (turismo, attività produttive, beni culturali, ecc.). L'elenco dei principali strumenti riconducibili a questo ambito di *policy* è di per sé sufficiente a dimostrare la ricchezza del fenomeno: programmi di azione locali (Leader), progetti integrati di sviluppo turistico (PIST), Patti territoriali, progetti integrati di area (PIA), progetti integrati di sviluppo locale (PISL), progetti territoriali integrati (PTI). Pur essendo ogni singolo strumento caratterizzato da specifici elementi distintivi (per obiettivi perseguiti, regole procedurali utilizzate ed estensione territoriale), questo insieme di politiche condivide, seppur in misura diversa, alcuni principi comuni quali la cooperazione interistituzionale, la partnership pubblico-privato, l'approccio intersettoriale, un esplicito riferimento al "contesto territoriale" e alle sue vocazioni come dimensione strategica.

## La ricerca

L'obiettivo dello studio – affidato all'IRES dalla Regione Piemonte, Direzione regionale Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia, nell'ambito delle attività promosse con l'APQ "Azioni di sistema" – è stato duplice: da un lato ricostruire una rassegna delle principali politiche di sviluppo locale avviate nella nostra Regione nel periodo 1994-2006 e, dall'altro, verificare con riferimento a specifici profili (istituzionali

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

e territoriali), le eventuali continuità e cesure tra le diverse esperienze. L'indagine si è articolata in due fasi. Nella prima si è cercato di illustrare le caratteristiche principali dei diversi programmi di sviluppo locale: per ognuno di essi sono stati descritti i quadri normativi e programmatici di sfondo, gli assetti istituzionali (ovvero le regole e le procedure seguite nelle rispettive fasi di formulazione, selezione e attuazione), il ruolo svolto dalla Regione, le dimensioni finanziarie, i territori coinvolti, i soggetti locali che hanno assunto le funzioni di regia e capofila delle aggregazioni intercomunali di volta in volta formatesi. Nella seconda fase della ricerca l'analisi si è concentrata su due ambiti territoriali (il Pinerolese e il Verbano-Cusio-Ossola) per esaminare come i diversi strumenti di sviluppo locali promossi nel tempo si sono declinati in specifici contesti locali. Le fonti di indagine di cui ci si è avvalsi per lo svolgimento del lavoro sono state molteplici: la documentazione amministrativa (comunitaria, nazionale e regionale) predisposta per la formulazione e attuazione dei singoli strumenti; ricerche e indagini occasionalmente realizzate per studiare caratteristiche delle diverse esperienze di programmazione locale in Piemonte; interviste a un gruppo di testimoni privilegiati (in prevalenza funzionari regionali ed esperti). In questa sintesi sono illustrati solo alcuni degli elementi emersi dall'indagine, rinviando al rapporto completo coloro che desiderano ulteriori approfondimenti (il rapporto completo può essere scaricato dal sito della Regione Piemonte e da quello dell'IRES).

### I principali risultati

A uno sguardo d'insieme delle diverse esperienze di programmi per lo sviluppo locale sembra emergere un ambito di *policy* dalle dimensioni finanziarie signi-

ficative in termini assoluti (anche se non particolarmente elevato in termini relativi), in cui si sono manifestate, per i diversi strumenti, distinte e specifiche modalità di relazione tra Regione, Province e amministrazioni locali (per rimanere sul solo versante dei principali soggetti pubblici) e si è dato vita ad aggregazioni intercomunali con confini mutevoli (pur in presenza di raggruppamenti che hanno mostrato una notevole persistenza nel tempo). Per quanto riguarda le caratteristiche dei diversi strumenti si rileva da un lato il passaggio da programmi tendenzialmente monosettoriali (turismo, attività produttive, riqualificazione urbana) a programmi più marcatamente plurisettoriali. I programmi integrati di sviluppo turistico (PIST) così come i patti territoriali avviati alla fine degli anni novanta sembrano infatti avere obiettivi maggiormente definiti (lo sviluppo delle imprese locali o del turismo) rispetto agli strumenti promossi negli anni più recenti quali ad esempio i programmi integrati di sviluppo locale (PISL) e, soprattutto, i programmi territoriali integrati (PTI). Questi ultimi sono costruiti prendendo in esame le vocazioni e i bisogni di territori di estensione intercomunale e, soprattutto, contengono iniziative e progetti di natura assai diversa che agiscono su diversi settori di *policy* (dalla logistica ai beni culturali ed ambientali).

Per quanto riguarda il profilo territoriale la ricerca ha innanzitutto rilevato la tendenza verso una maggior diffusione di questi strumenti di *policy*, in parte determinata dalle diverse "regole di funzionamento" definite nei rispettivi quadri normativi. Le prime esperienze tendono infatti a incidere solo su alcuni ambiti territoriali della regione mentre gli strumenti più recenti ampliano il loro raggio di azione fino a ricoprire quasi l'intera regione. La comparazione dell'estensione territoriale di Patti territoriali (avviati nella seconda metà degli anni novanta), Proget-

**Tab. 1 Caratteristiche principali strumenti di programma dello sviluppo**

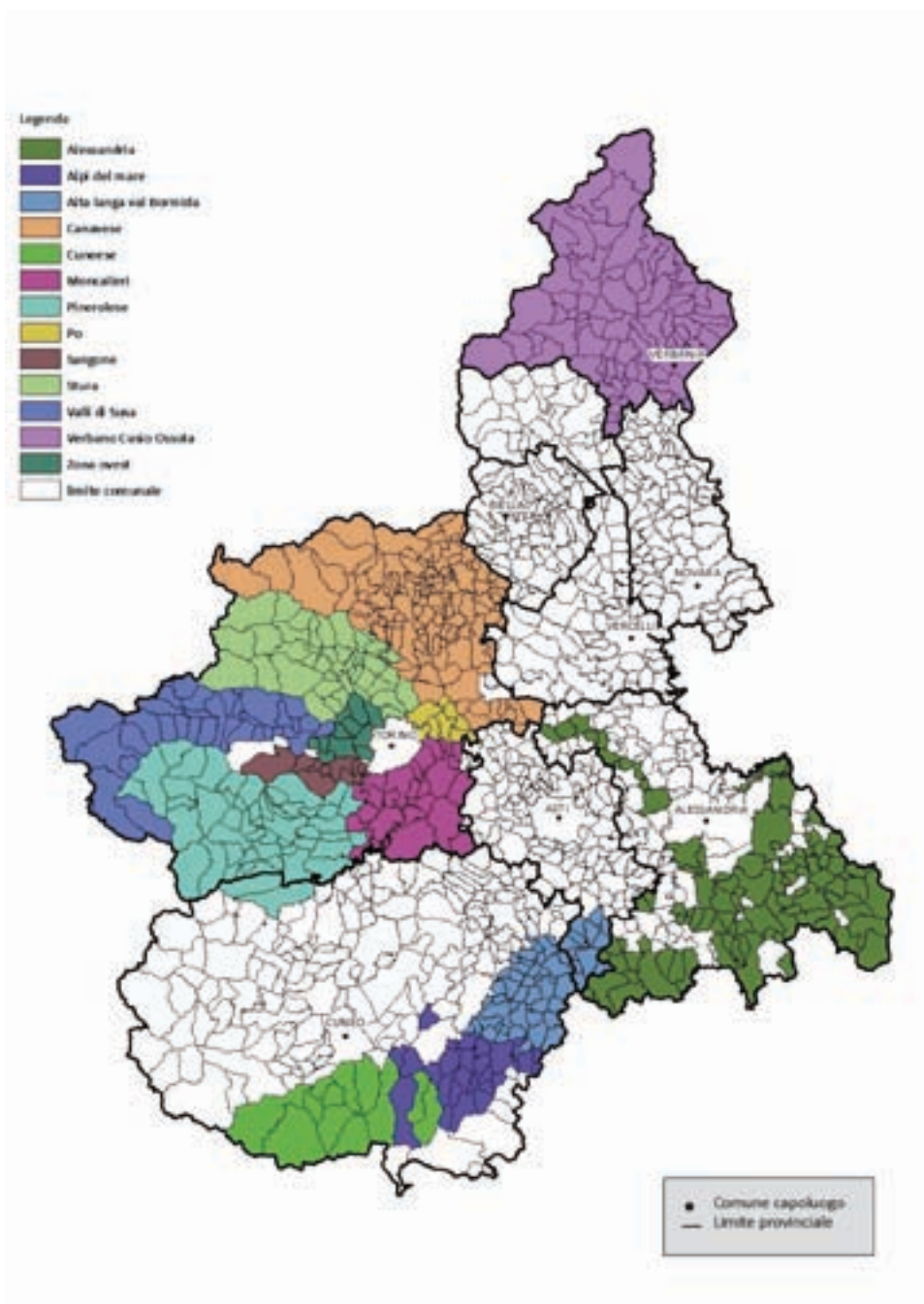
Strumento	Annualità	Contenuto	Risorse finanziarie	Quadro normativo di riferimento
PIST	1997-1999	Infrastrutturazione, promozione e aiuti agli investimenti turistici	FESR	DOCUP 1994-1999
Leader II e Leader+	1994-1999; 2001-2006	Promozione sviluppo rurale e turismo, valorizzazione risorse e prodotti locali	FEAOG, FESR, FES	Piano Leader Regionale 1994-1999 e 2001-2006
Patti	1995-2005	Concertazione locale per lo sviluppo locale, articolata in una serie di progetti d'impresa ed infrastrutturali pubblici che si integrano reciprocamente a questo fine	Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica	Delibera CIPE del 12 luglio 1996; delibera CIPE del 21 marzo 1997
PIA	2000-2005	Infrastrutturazione, riqualificazione locale, animazione turistica finalizzata allo sviluppo socioeconomico di aree specifiche del territorio	FESR	DOCUP 2000-2006
PISL	2005-2006	Predisposizione di un "parco progetti", di cui sia stata verificata la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale	Risorse regionali; fondi CIPE	Intesa Istituzionale di Programma (marzo 2000); APQ Sviluppo locale
PTI	2006-	Promuovere lo sviluppo economico, ambientale, culturale e sociale, con programmi strategici	Risorse regionali; fondi CIPE	IIP (marzo 2000); Atto Integrativo APQ Sviluppo locale

Fonte: elaborazione IRES su dati Regione Piemonte

ti integrati d'area (realizzati nel periodo 2000-2005) e Progetti territoriali integrati (attivati nel 2006) evidenzia in modo chiaro il grado via via più ampio di diffusione territoriale di questi strumenti. La ricerca ha inoltre consentito di osservare le aggregazioni territoriali ovvero le esperienze di cooperazione tra amministrazioni locali (e talora tra queste e soggetti privati locali) costituite per elaborare e attuare i diversi programmi di sviluppo locale. Nel complesso, emerge un quadro abbastanza instabile con raggruppamenti e alleanze intercomunali che tendono a modificarsi nei diversi programmi e progetti. Nel corso del tempo, passando da un'esperienza all'altra, si assiste infatti a continui processi di frammentazione e ricomposizione nelle aggregazioni tra am-

ministrazione comunali sottese ai diversi programmi locali. Talora questi fenomeni di scomposizione e riaggregazione sono riconducibili alle distinte "regole di funzionamento" dei diversi programmi (definite nei rispettivi quadri normativi in cui sono indicati territori eleggibili, soglie dimensionali minime, ecc.), altre volte sono invece legate ad altre variabili (fallimento precedenti esperienze, modifiche nelle coalizioni di governi delle amministrazioni locali, ecc.) Nel contempo, tuttavia, sembrano essersi manifestati anche interessanti processi di assestamento per alcune aggregazioni intercomunali, quanto meno in alcune parti del territorio regionale (ad esempio nelle province di Torino, Cuneo e Verbano-Cusio-Ossola). Laddove i programmi hanno conseguito esiti ritenuti

**Fig. 1a PT – Patti territoriali**



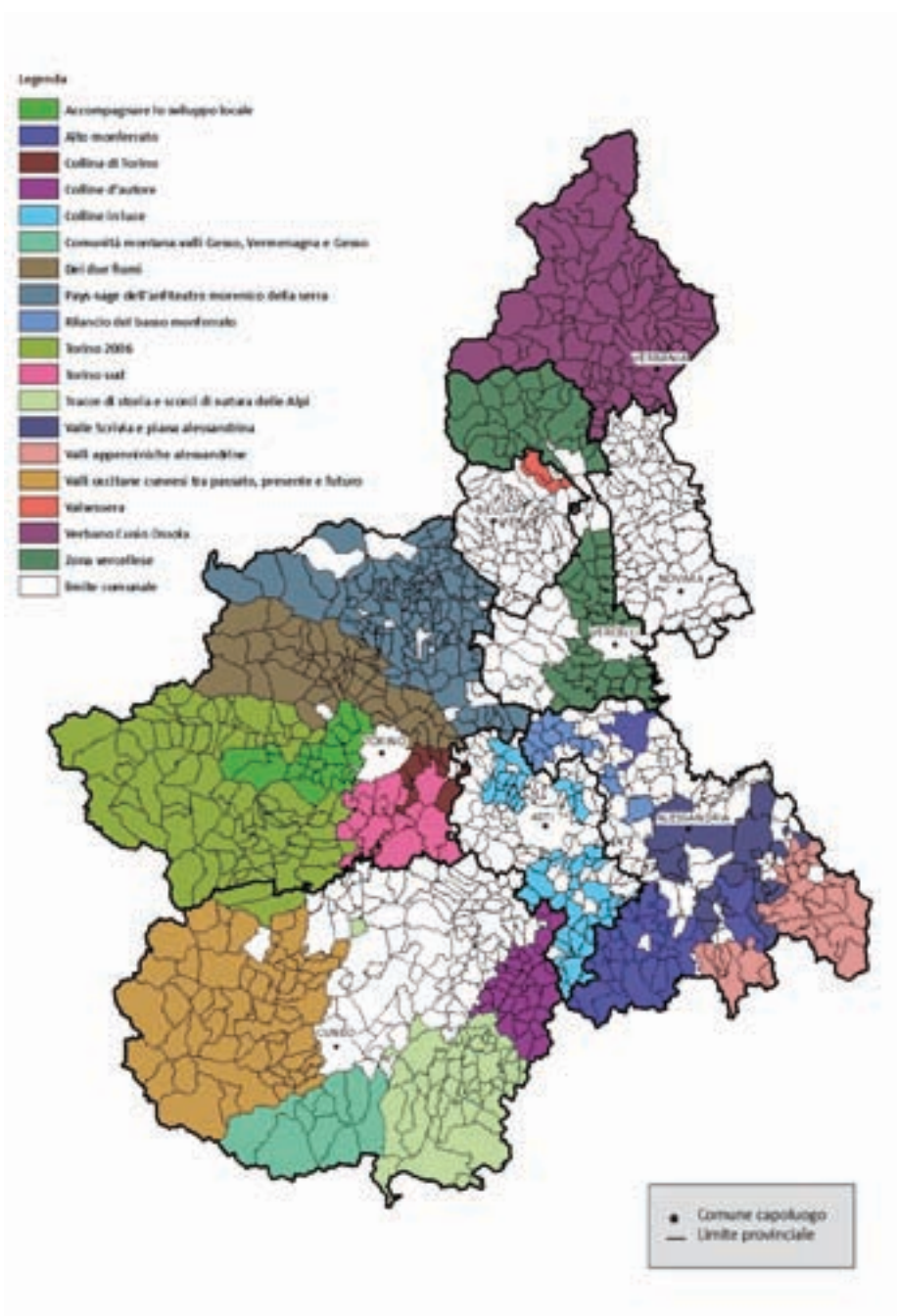
Fonte: elaborazione IRES

positivi dai singoli soggetti locali (o quanto meno da una loro parte considerevole), questi ultimi hanno infatti cercato di riproporsi in successivi programmi di

sviluppo locale. La presenza di continuità nelle aggregazioni e coalizioni intercomunali sottese alle diverse politiche di sviluppo rappresenta un risultato in-



Fig. 1b PIA – Programmi integrati d'area



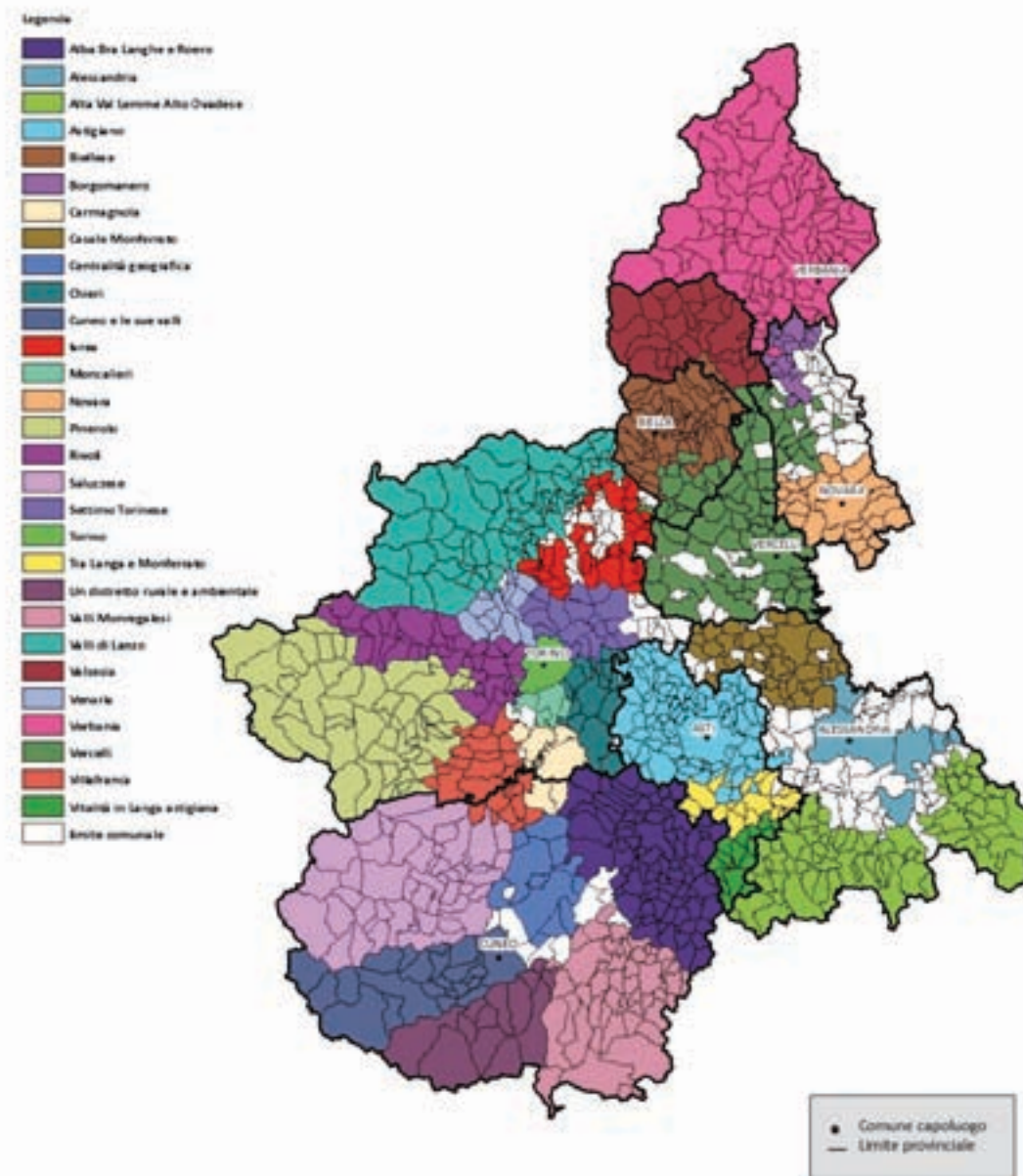
Fonte: elaborazione IRES

teressante di queste iniziative poiché costituisce una risposta (seppur parziale) alla notevole frammentazione comunale che contraddistingue la realtà pie-

montese. L'analisi delle diverse esperienze ha infine evidenziato la rilevanza di alcuni aspetti connessi al disegno istituzionale delle politiche di sviluppo.



**Fig. 1c PTI – Programmi territoriali integrati**



Fonte: elaborazione IRES

In primo luogo, tali politiche si fondano sulla predisposizione di programmi di sviluppo di area vasta la cui elaborazione richiede sia lo svolgimento di preli-

minari e approfondite analisi socioeconomiche dei territori interessati, sia attività di concertazione tra gli attori locali al fine di condividere diagnosi e terapie

di sviluppo. Laddove i quadri normativi impongono tempistiche eccessivamente ridotte per tali compiti si corre il rischio che esse vengano svolte alla stregua di qualsiasi altro adempimento formale mentre è proprio in queste prime fasi che si collocano alcune decisioni strategiche dei programmi locali e la possibilità di costruire relazioni di fiducia tra gli attori coinvolti. In secondo luogo, se si chiede ai territori di

investire e promuovere progettualità nell'ambito di programmi di sviluppo locale è necessario che tali iniziative trovino adeguata e sufficiente attuazione sotto il profilo finanziario. Quando ciò non avviene si rischiano gravi ripercussioni negative, sia sul clima di fiducia che si è talora con fatica instaurato tra gli attori coinvolti, sia sulla strategia e filosofia sottesa a questi strumenti di *policy*.



Gerald Laing, Triple, 1965

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

## La filiera agroalimentare corta

Renée Ciulla, Daniela Nepote

Il sistema agroalimentare industrializzato e globale penalizza fortemente i piccoli produttori locali che invece rivestono un ruolo cruciale nello sviluppo sostenibile dei territori. Per questo la valorizzazione dei sistemi agroalimentari locali potrebbe presentare vantaggi non trascurabili da diversi punti di vista:

- *economico*: le varie tipologie di filiera corta potrebbero garantire un reddito più equo agli agricoltori e rivitalizzare le economie locali, in particolare quelle marginali: ridurrebbero la volatilità dei prezzi nonché la dipendenza dai combustibili fossili;
- *ambientale* avvicinando produzione e consumo dei prodotti alimentari, diminuirebbero le esternalità negative dei trasporti e ridurrebbero le emissioni di anidride carbonica;
- *sociale*: maggiore conoscenza e fiducia tra produttore e consumatore contribuirebbero alla valorizzazione di risorse territoriali, alla difesa del paesaggio e della biodiversità.

## La vendita diretta

La filiera corta dei prodotti alimentari non è un fenomeno nuovo in Piemonte, ma il fenomeno ha recentemente acquisito una dimensione nuova. I *farmers' markets*, i Gruppi di Acquisto Solidale (GAS) e gli acquisti on-line sono modalità di commercializzazione dei prodotti agricoli che, se da un lato riflettono le principali trasformazioni sociali, economiche e culturali degli ultimi decenni, dall'altro segnano la riscoperta e la interpretazione di valori "tradizionali" legati al cibo.

Tuttavia la vendita diretta in Italia resta ancora una nicchia di mercato rispetto, ad esempio, alla Francia in cui il 15% delle aziende utilizza questo canale di distribuzione o al Regno Unito in cui si contano più di 500 *farmers markets*, mercati interamente dedicati ai produttori locali. La situazione è però in evoluzione. Dal 2001 al 2009 si è registrato a livello nazionale un aumento del 64% della tipologia di imprese caratterizzate da un canale distributivo corto. Nel 2009 in Italia si contavano 63.000 agricoltori che vendevano direttamente ai consumatori con un aumento del 4,7% rispetto al 2008. Attualmente in Piemonte solo il 7% del totale dei prodotti alimentari della regione è effettivamente commercializzato attraverso le vendite dirette degli agricoltori.

La vendita diretta in Piemonte si ripartisce nel modo seguente: vino 60% del totale, ortofrutta 10,4%, formaggi 9%, seguiti da miele con l'8,7%, uova 11% e infine carne e salumi 7%.

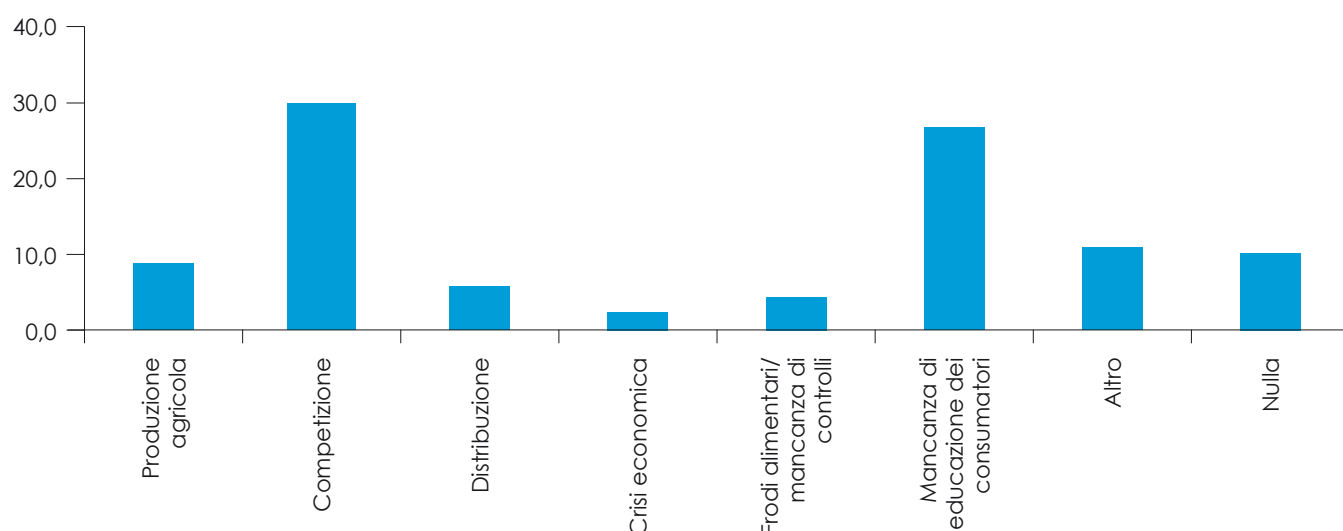
Per quanto riguarda l'attuale quadro normativo nazionale, il decreto legislativo 15.5.2001 n. 228 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo" permette la vendita dei prodotti locali direttamente nelle aziende agricole o in luoghi adibiti alla loro distribuzione, sia in forma stanziale che itinerante. Nel 2010 la Regione Piemonte ha stanziato una somma di 1,7 milioni di euro per una serie di iniziative volte a incentivare la filiera corta. Tuttavia, nonostante gli incentivi e le facilitazioni normative, la vendita diretta cresce, ma stenta ad agganciare i trend di sviluppo registrati altrove.

Cosa si oppone alla crescita del settore e cosa potrebbe favorirne l'espansione, anche alla luce della domanda crescente di prodotti *green oriented*? Per rispondere a questa domanda nel marzo 2011 sono stati intervistati per una ricerca condotta dall'IRES,

248 produttori agricoli di tutte le province della regione attraverso questionari a domande aperte e chiuse, presso mercati pubblici, sagre, cooperative e aziende agricole.

Le risposte alla domanda su quali fossero i principali ostacoli che gli agricoltori incontrano nel vendere localmente i loro prodotti, sono state in gran parte inattese. Insieme alla, per molti aspetti ovvia, concorrenza dei venditori commerciali che agiscono sullo stesso spazio fisico (30% delle risposte), viene evidenziata "la mancanza di educazione dei consumatori" che raggiunge una percentuale quasi altrettanto alta di risposte: il 27%. Gli agricoltori si sentono frustrati dalla necessità di essere allo stesso tempo produttori di alimenti e produttori di conoscenze non più patrimonio della clientela. Inoltre gli agricoltori lamentano la scarsità dei controlli che porta alcuni contadini a vendere come locali dei prodotti che in realtà non lo sono, sfruttando spesso la vicinanza fisica con i banchi dei produttori diretti e la scarsa competenza dei consumatori.

**Fig. 1 Barriere alla vendita di prodotti alimentari locali (valori %)**



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Altre barriere includono la difficoltà a soddisfare la domanda, in alcuni casi superiore all'offerta, la mancanza di macelli locali, la carenza di clienti orientati ad acquistare ("toccano tutto e non comprano nulla"), la difficoltà a reperire risorse per investimenti iniziali e per l'acquisto di nuovi terreni e infine la troppa burocrazia richiesta dalle procedure applicative del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) o dalla certificazione biologica.

Le difficoltà a rispondere appaiono maggiori e sebbene una piccola parte degli agricoltori non abbia in mente alcun punto di forza rispetto alla vendita di cibo locale, la maggior parte risponde citando le caratteristiche organolettiche dei prodotti come la freschezza e il sapore, utilizzando termini come "salubre", "biologico", "genuino", "naturale", "affidabile", "tipico" e "naturale".

Inoltre molti sottolineano il fatto che momenti e luoghi "consoni" favoriscono la valorizzazione del cibo locale. La vendita diretta risulta avere particolare successo, per esempio, se associata a spazi e momenti ricreativi che risultano essere anche occasioni adatte alla sensibilizzazione del consumatore. Gli agricoltori sono anche profondamente consapevoli della potenziale sinergia tra la vendita diretta e il turismo, sostenuta da molti interventi.

Alcune delle richieste più comuni di aiuto o cambiamento da parte degli agricoltori includono una comunicazione più trasparente e fattiva tra la Regione, il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) e gli agricoltori che fanno vendita diretta (ad esempio per ricevere sussidi per l'innovazione). Inoltre gli agricoltori desidererebbero che venisse diffusa una maggiore informazione ai consumatori e che venisse pubblicizzata la differenza tra i prodotti alimentari locali e quelli importati. Molti agricoltori desidererebbero che fossero aiutati i giovani ad acquistare terreni agricoli o

a mettersi in contatto con gli agricoltori che hanno abbandonato i terreni. Nella ricerca vengono inoltre bene evidenziati i limiti della vendita diretta. In particolare vengono identificati tre particolari fattori critici e limitanti tale modalità di vendita: la scarsità di aziende agricole vicine alle quali rivolgersi, la scarsa conoscenza del tessuto agricolo circostante (per cui raramente il consumatore finale è a conoscenza di quali aziende effettivamente vendono direttamente), e infine la mancanza di tempo per comprare il cibo dal produttore. Un altro importante elemento identificato come limitante è la differenza di prezzo nei confronti dei prodotti acquistati tramite il canale della grande distribuzione. Tale forbice è apparsa centrale nella maggior parte degli intervistati dell'indagine IRES.

## Le politiche

Come sostenuto anche dalla Commissione delle Risorse Naturali dell'Unione Europea, gli enti regionali e locali potrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella promozione di condizioni favorevoli per lo sviluppo dei mercati di cibo locale e, allo stesso tempo, gestirne il coordinamento, proprio partendo dalla voce dei produttori locali.

Con riferimento a un maggiore grado di autosufficienza del sistema alimentare del Piemonte, sarebbe necessario creare un'alternativa su larga scala ai mercati pubblici non locali oppure rinnovare i mercati esistenti. Si potrebbero migliorare le sedi, orari, pubblicità e atmosfera dei mercati, per offrire contesti più adatti alla vendita del cibo locale. Un altro suggerimento che emerge dalla ricerca è quello di valorizzare e replicare le buone pratiche esistenti, come ad esempio quella dei Piccoli Produttori Biel-

lesi (PiProBi) o del mercato "Campagna Amica" a Porta Palazzo a Torino (vedi box). Infine occorrerebbe migliorare i sistemi di distribuzione. Ci sono molte aree di prossimità e zone limitrofe del Piemonte in cui la domanda e offerta non si incontrano. Sarebbe auspicabile una maggiore comunicazione fra produttori per ovviare a questo problema, oppure organizzare l'offerta locale e stimolare i grandi distributori verso contratti a favore di produttori regionali, dal momento che la domanda al consumo dei prodotti locali aumenta in Piemonte.

I piccoli agricoltori possono essere in un certo senso considerati come "custodi del territorio", essi dimostrano di essere in grado di preservarlo e di farlo fruttare nel tempo poiché ne conoscono la storia e le caratteristiche peculiari. I produttori locali svolgono dunque un ruolo strategico nella gestione delle infrastrutture del territorio agricolo. Tutelare e sostenere i piccoli produttori significa agire nell'interesse dell'intera comunità di riferimento.

## Due esempi di buone pratiche

"Piccoli Produttori Biellesi" (PiProBi) è un'associazione fondata nel 2008 da un gruppo di cinque produttori interessati alla vendita diretta. Oggi i soci sono 25 e vendono carne, formaggi, verdure, frutta, miele, confetture e diversi tipi di cereali. Le vendite avvengono utilizzando una piattaforma informatica internet che gestisce in maniera estremamente efficiente l'incontro della domanda e dell'offerta. Sia i consumatori che gli agricoltori si dichiarano molto soddisfatti di questo sistema di vendite computerizzato e lo preferiscono rispetto alla partecipazione tradizionale ai mercati. La domanda dei consumatori per questo tipo di servizio aumenta ogni anno.

Il progetto "Rururbal" è un altro esempio di buona pratica nella sensibilizzazione dei consumatori. Si tratta di un progetto finanziato dall'Unione Europea (con un ammontare di 45.000 euro circa) per l'area di Porta Palazzo. Coinvolge la Provincia di Torino e le tre unioni di coltivatori più importanti: CIA, Coldiretti e Confagricoltura. La prima fase del progetto ha dato una nuova veste a Porta Palazzo con poster che spiegavano e indicavano dove si trovavano le varie aziende agricole partecipanti, la loro distanza da Torino, evidenziando l'importanza di effettuare acquisti di cibo locale. L'iniziativa, oltre alla informazione e la sensibilizzazione dei consumatori, può essere considerata come un esempio di buona *governance* dei sistemi alimentari locali in quanto coinvolge la seguente varietà di attori: le piccole aziende agricole, le unioni di coltivatori, gli enti locali e l'Unione Europea.



La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzion.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

## Strade sicure in Piemonte

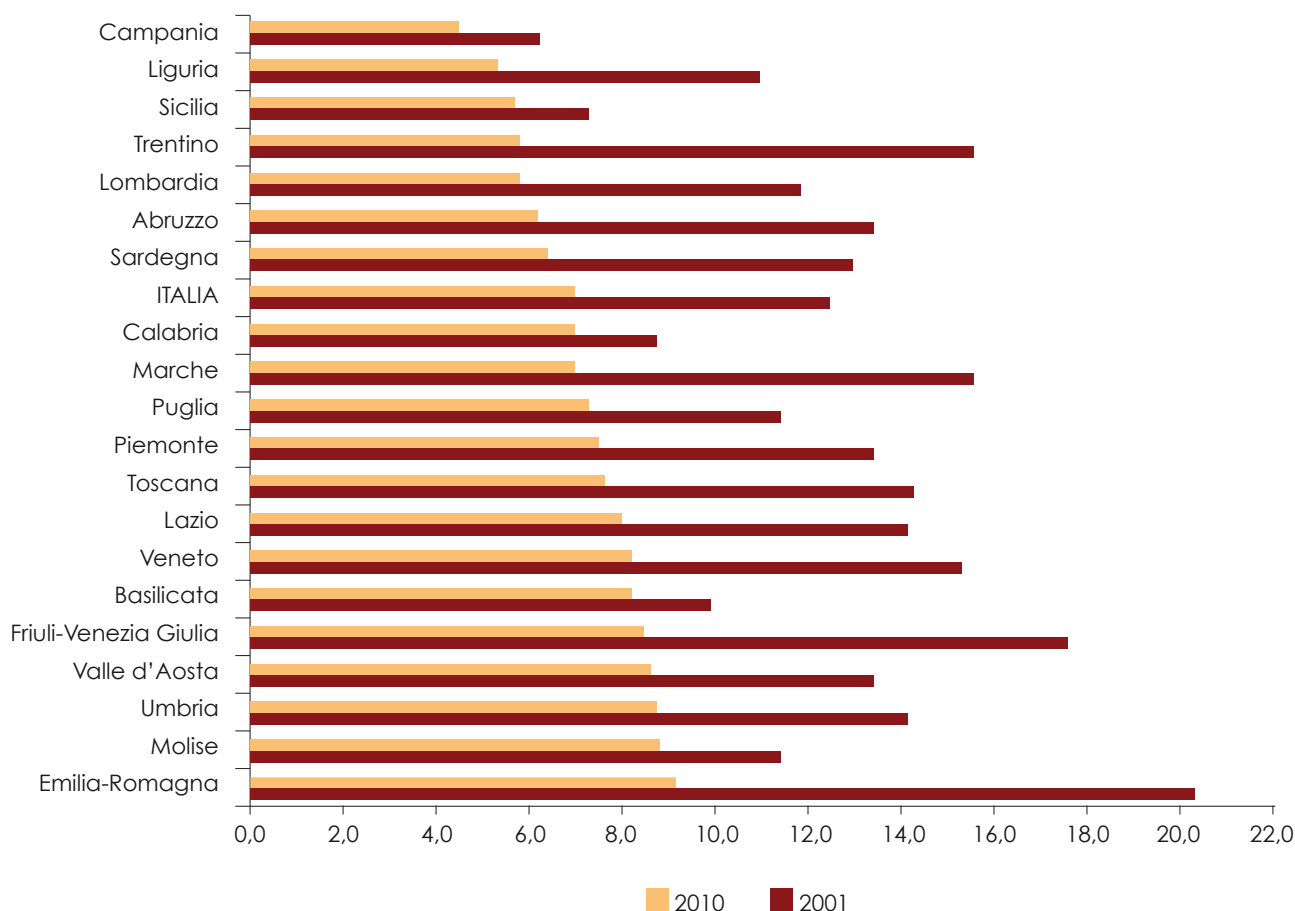
Sylvie Occelli

La Regione Piemonte è stata tra le prime regioni italiane a creare una banca dati unica sugli incidenti stradali e ad aderire al Protocollo d'Intesa sottoscritto tra ISTAT, Ministero degli Interni, Ministero della Difesa, Ministero dei Trasporti, Conferenza delle Regioni e province autonome, UPI e ANCI per il coordinamento della rilevazione statistica sull'incidentalità stradale. Responsabile di tale attività è il Centro di monitoraggio regionale della sicurezza stradale (CMRSS). Il CMRSS ha recentemente pubblicato il quinto rapporto sull'incidentalità stradale, di cui riportiamo l'introduzione. Il lettore interessato alla lettura integrale del rapporto e a maggiori informazioni statistiche può collegarsi al sito IRES oppure al portale della sicurezza stradale in Piemonte: <http://www.sicurezzastradalepiemonte.it/it>

Con il 2010 si chiude un decennio importante per la sicurezza stradale. È il primo nel quale per la maggior parte dei paesi socioeconomicamente più avanzati il fenomeno incidentale mostra un miglioramento per tutte le sue principali componenti: diminuiscono in misura apprezzabile non solo il numero delle vittime, ma anche quello di incidenti e feriti. Se tale miglioramento è anche il frutto dell'impegno profuso in questi anni dall'Europa e dai paesi membri per contrastare l'incidentalità nella sua globalità (vedi box alla pagina successiva), il target previsto dall'Unione Europea di dimezzare il numero dei morti della strada rispetto al 2001 invece non è stato raggiunto: nel 2010 la riduzione si attesta a -43% nell'Europa a 27 e a -42% in Italia e in Piemonte.

In Europa, solo sei paesi hanno dimezzato il numero di morti tra il 2001 e il 2010: oltre a Lituania, Lussemburgo, Svezia e Slovenia, paesi relativamente poco popolosi, vi sono anche Spagna e Francia. Nel nostro paese la performance è abbastanza positiva: nonostante solo sette regioni su 20 abbiano conseguito l'obiettivo di dimezzamento dei morti (Trentino-Alto Adige, Abruzzo, Marche, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Emilia-Romagna), il progresso nel contrastare l'incidentalità è stato apprezzabile in tutte le regioni. Nel 2010, tutte le regioni italiane hanno un valore dell'indice di esposizione al rischio di morire in incidentalità stradale ben al di sotto di 12,5 morti per 100.000 abitanti, valore che caratterizzava l'Italia nel 2001 (Fig. 1). Per l'Italia tale indice oggi vale 6,7, di poco superiore a quello dell'Europa a 27 paesi (6,2) ma inferiore a quello del Piemonte (7,3). Nella maggior parte delle regioni, inoltre, il numero di feriti per 100.000 abitanti nel 2010 è inferiore alla media italiana (499 unità); quasi tutte hanno valori superiori alla media europea (293).

**Fig. 1 Morti in incidente stradale, rispetto alla popolazione, nelle regioni al 2001 e al 2010 (morti per 100.000 abitanti, regioni ordinate per valori crescenti al 2010)**



Fonte: elaborazione CMRSS su dati ISTAT

Anche se il Piemonte non appartiene al gruppo delle regioni virtuose che hanno raggiunto il target di dimezzamento previsto dall'Europa, le analisi condotte dal CMRSS in questi anni hanno messo in luce

che dei passi avanti sono stati fatti, grazie anche alle iniziative intraprese nei diversi settori di intervento ai diversi livelli istituzionali.

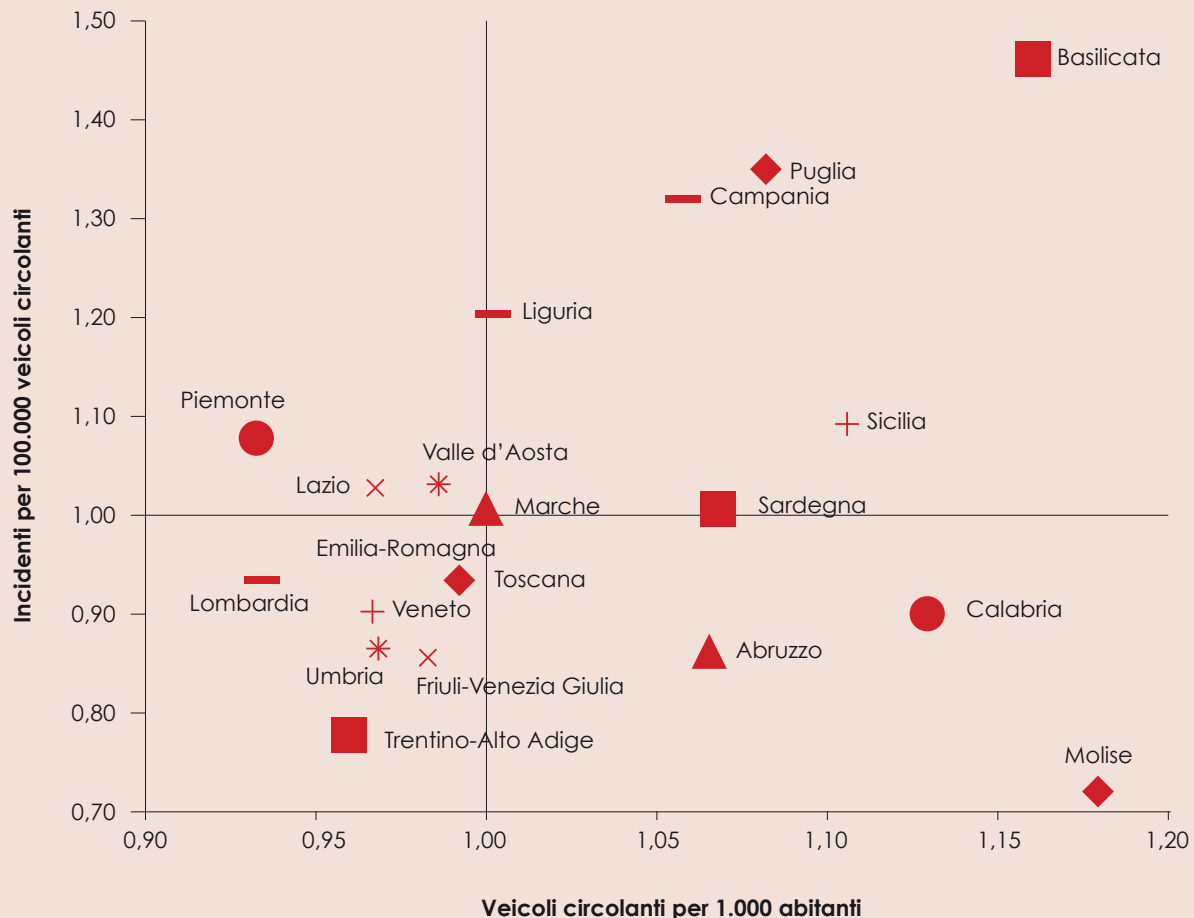
Fra i molteplici fattori che concorrono all'incidentalità, la numerosità degli spostamenti, i km percorsi e i livelli di traffico hanno un ruolo non secondario. Purtroppo a oggi le informazioni su questi aspetti della mobilità sono frammentarie o poco accessibili, né, per un certo livello di analisi (nazionale/regionale), consentono una lettura coerente relativamente alle dinamiche incidentali. Anche se non strettamente correlato agli spostamenti, il numero di veicoli circolanti ne rappresenta però un indicatore, il quale ha il vantaggio di poter alimentare una base informativa coerente con quella incidentale.

In questa direzione, è stato elaborata la figura 2 che consente di evidenziare per ciascuna regione:

- la variazione tra il 2001 e il 2010 del numero di incidenti per 100.000 veicoli circolanti, riportata sull'asse delle ordinate;
- la variazione tra il 2001 e il 2010 del numero di veicoli circolanti per 1.000 abitanti riportata sull'asse delle ascisse.

I valori rappresentati sono normalizzati rispetto ai valori degli indicatori di variazione riferiti all'Italia. Più precisamente per l'Italia l'indicatore di variazione relativo agli incidenti vale 0,69 (il numero di incidenti per 100.000 veicoli circolanti scende da 628 nel 2001 a 434 nel 2010) e quello relativo ai veicoli vale 1,09 (i veicoli circolanti per 1.000 abitanti passano da 735 nel 2001 a 803 nel 2010).

**Fig. 2 Posizione delle regioni italiane rispetto alle variazioni 2001-2010 dei veicoli circolanti per abitante e del numero di incidenti per veicoli circolanti\***



\* Valori normalizzati rispetto ai rispettivi valori per l'Italia (Italia = 1).

Fonte: elaborazione CMRSS su dati ISTAT e ACI

Nello specifico il grafico evidenzia due quadranti:

- quello in basso a sinistra seleziona le regioni in cui la riduzione dell'incidentalità si accompagna anche a un rallentamento (contenimento) della crescita del parco veicoli. Da notare che in questo quadrante si collocano tutte quelle regioni che hanno raggiunto e superato il valore del target di dimezzamento delle vittime previsto dall'Unione Europea;
- quello in alto a destra raggruppa le regioni in cui il ritardo nel contrastare l'incidentalità si accompagna a un'espansione del parco veicoli.

In particolare la figura 2 mostra che in Piemonte, tra il 2001 e il 2010, i veicoli circolanti sono cresciuti meno che in Italia; pertanto il valore dell'indicatore (normalizzato rispetto alla variazione per l'Italia) è inferiore all'unità. Il Piemonte peraltro è la regione in cui nel decennio è cresciuto meno il parco veicoli per 1.000 abitanti (da 802 a 819 veicoli per 1.000 abitanti), anche se al 2010 rimane una delle regioni a più alta densità di veicoli circolanti.

Per contro, la riduzione degli incidenti nella regione (relativamente ai veicoli circolanti) tra il 2001 e il 2010 è stata inferiore a quella nazionale e il valore dell'indicatore (normalizzato rispetto alla variazione per l'Italia) è superiore all'unità (anche se di poco).

Poiché con il 2010 si conclude un ciclo di programmazione importante per la sicurezza stradale dei paesi europei e se ne apre uno nuovo, il rapporto di quest'anno del CMRSS si propone di documentare i principali ambiti di miglioramento dell'incidentalità raggiunti in Piemonte nel decennio 2001-2010, evidenziando al tempo stesso le criticità che ancora permangono. Lo scopo è di realizzare un bilancio sintetico del fenomeno incidentale nella regione, auspicando che, alla luce anche delle linee previste dalla Strategia Europea 2020, questo sia di supporto alle iniziative future degli enti e delle organizzazioni piemontesi impegnati nella sicurezza stradale.

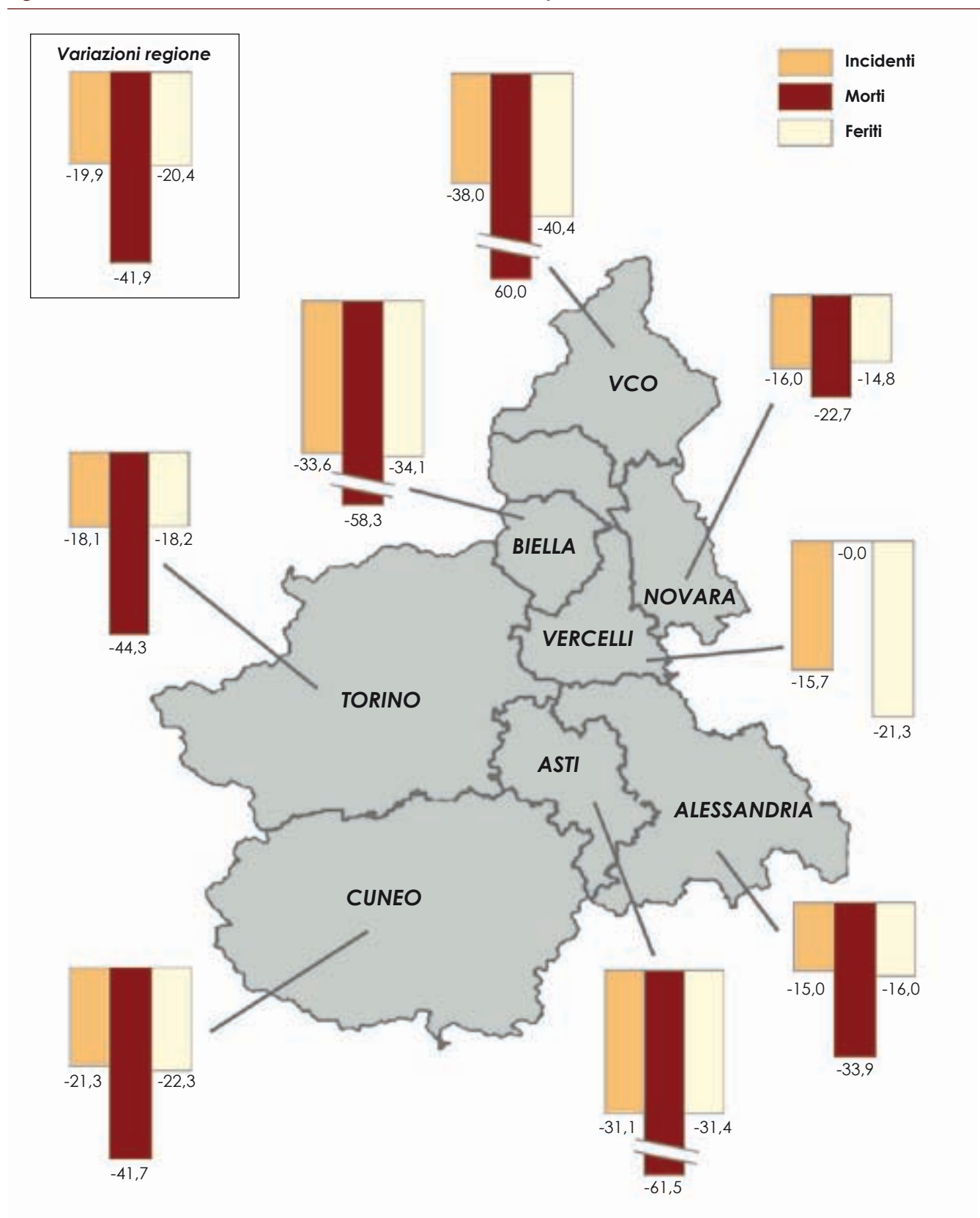
## Le dinamiche incidentali 2001-2010: miglioramenti e criticità. Un profilo regionale

Nel decennio considerato gli incidenti stradali in Piemonte sono stati 151.725 e hanno coinvolto 358.152 persone di cui 221.893 sono rimaste ferite e 4.443 sono morte. Le morti per incidentalità stradale rappresentano circa l'1% di tutte le persone decedute in Piemonte nel periodo: una percentuale modesta

ma che in termini assoluti rappresenta quasi l'equivalente dei residenti, al 2010, in alcune città medio-piccole del Piemonte, quali ad esempio Livorno Ferraris (4.545 abitanti) o Rosta (4.559).

Una stima del costo totale dell'incidentalità nel decennio è pari a 21.812,7 milioni di euro. L'incidenza di tale costo sul PIL regionale, per gli anni 2007-2009, è dell'ordine dell'1,5%. A fronte di queste considerazioni, il progresso compiuto nella riduzione delle vittime e degli infortunati per incidenti stradali è stato

**Fig. 3 Variazione % 2001-2010 di incidenti, morti e feriti nelle province e in Piemonte**



Fonte: elaborazione CMRSS su dati ISTAT

tuttavia apprezzabile, anche se gli approfondimenti effettuati per alcuni ambiti mostrano che delle criticità tuttora permangono. Il valore dell'indice di rischio di morire in un incidente stradale in Piemonte è passato da 13,4 morti per 100.000 abitanti nel 2001, a 7,3 nel 2010. Quello di rimanere ferito è sceso da 595 a 548 per 100.000 abitanti.

Complessivamente, nei dieci anni considerati si riduce del 20% il numero di incidenti e feriti; quello dei morti di più del doppio (-42%). Miglioramenti ancor più significativi sono stati raggiunti a livello sub regionale. Nelle province di Biella, Asti e del V.C.O. è stato conseguito il target di dimezzamento del numero dei morti rispetto al 2001.

L'esposizione si articola in due parti principali. La prima delinea un quadro generale dei cambiamenti avvenuti in Piemonte nel corso del decennio. In que-

sta direzione, dapprima se ne richiamano gli aspetti salienti dal punto di vista degli utenti della strada, delle infrastrutture, delle circostanze incidentali e della dinamica temporale (capitolo 2). Poi, grazie alla collaborazione avviata da tempo con il Servizio Sovrazonale di Epidemiologia, nel capitolo 3 si mettono in luce le ricadute sanitarie dell'incidentalità (accesso al pronto soccorso e ricoveri). Nel capitolo 4, infine, si fa cenno alle variazioni dell'incidentalità avvenute tra il 2010 e il 2011. La seconda parte, del tutto inedita rispetto a precedenti edizioni del rapporto, propone degli approfondimenti mirati sul fenomeno, declinato per punti di vista significativi: pedoni (capitolo 5), ciclisti (capitolo 6), motociclisti (capitolo 7), autovetture (capitolo 8), mezzi pesanti (capitolo 9), giovani (capitolo 10), adulti (capitolo 11) e anziani (capitolo 12).



Peter Phillips, Custom Print III, 1965



La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

## La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012

Santino Piazza

È stata presentata il 14 dicembre a Roma, presso la Conferenza delle Regioni, la nuova edizione del Rapporto *La finanza territoriale in Italia*, curato dalla "rete" degli istituti composta da IRES, IRPET, SRM, Eupolis, IPRES e Liguria Ricerche.

L'ottava edizione della ricerca analizza i profondi cambiamenti in atto nella finanza pubblica, in generale, e nella finanza locale e regionale, in particolare, del nostro paese in questi anni di difficile crisi economica.

La prima parte del volume è dedicata agli aspetti finanziari, in una lettura congiunturale, la seconda parte, di natura monografica, è dedicata quest'anno alle diverse esperienze regionali di unioni di comuni e ai possibili effetti del riordino dei livelli provinciali. La terza parte, come di consueto, colloca le vicende del nostro paese e dei suoi territori in un confronto internazionale.

Di fronte alle difficoltà del bilancio pubblico degli ultimi anni, agli enti territoriali viene richiesto di contribuire al risanamento. Attraverso l'analisi dei dati di bilancio 2011 e i più tradizionali indicatori finanziari si è voluto cogliere il ruolo dei diversi enti nel far fronte ai vincoli di bilancio e le diverse strategie intraprese a scala locale. Nel 2011 calano in valore assoluto non solo gli investimenti, ma anche la spesa corrente.

Il calo tocca tutti i comparti. Gli enti sanitari registrano per la prima volta una riduzione nei redditi da lavoro e negli acquisti da fornitori esterni; un fenomeno simile si registra anche per i comuni. La spesa delle province si riduce da tre anni; mentre la spesa corrente delle regioni vede ancora una dinamica positiva dovuta ai trasferimenti ad altri enti, in particolare quelli sanitari, mentre non crescono le altre categorie di spesa. È un mutamento di segno che verosimilmente è destinato a protrarsi nel 2012 e nel 2013, a seguito delle misure comprese nelle più recenti manovre di finanza pubblica.

Dati i pochi margini di azione sulle entrate, che sono penalizzate dal ciclo economico, i comuni soddisfano i vincoli imposti dal Patto di stabilità contraendo la spesa, in particolare la parte in conto capitale. I comportamenti dei comuni non sono omogenei sul territorio. Gli enti delle regioni a statuto speciale del nord rimangono tuttora poco coinvolti dalle profonde riforme che stanno investendo il paese e non sono chiamati a contribuire sostanzialmente allo sforzo di rientro della spesa pubblica. Il loro modello di finanziamento rimane fortemente derivato dai trasferimenti statali. Dal lato della spesa, le regioni del nord e del sud contraggono la spesa corrente, tanto nell'ultimo anno che nel trend di medio periodo. Mentre i comuni del centro,

tradizionalmente caratterizzati da livelli più elevati di offerta di servizi, stentano a comprimere la spesa corrente. I pagamenti in conto capitale subiscono un'ulteriore contrazione anche quest'anno, ma è più accentuata nelle regioni centrali del paese.

Il risanamento attraverso il patto di stabilità e i vincoli imposti dal lato della spesa comportano, già da quest'anno, una contrazione dei servizi e una revisione delle modalità di offerta. Il 2011 rappresenta, dunque, un anno di avvio del processo di riassetto della finanza territoriale, che riguarderà importi ben più consistenti nel 2012. In quest'anno si alzano gli obiettivi del Patto di stabilità, i tagli ai trasferimenti si fanno più consistenti mentre aumentano i margini di manovra su alcune partecipazioni e imposte locali da parte dei comuni.

Per quanto riguarda gli investimenti, la crisi spinge i comuni a cercare forme di indebitamento che consentano in qualche modo di investire nel territorio. Si osserva una contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre i fondi comunitari continuano a rappresentare "linfa vitale" da parte degli enti locali e territoriali, seppur caratterizzati da forti ostacoli, prevalentemente burocratici, che ne rallentano la spesa. In aumento sono invece le operazioni di *Project Financing*, per cui spiccano gli enti delle regioni del nord. Una soluzione per accelerare quelle opere che non riescono più a essere completate per carenza di fondi potrebbe provenire dall'introduzione e della messa a regime dei *project bond*, cioè la generazione di titoli "garantiti" dal sistema finanziario per la realizzazione di infrastrutture. Per quanto riguarda i Fondi comunitari, vengono illustrate alcune luci e diverse ombre: i principali beneficiari delle risorse sono gli operatori privati; tuttavia gli impieghi mostrano una rilevante polverizzazione, sia tra comuni che dal punto di vista dell'importo.

La seconda parte del rapporto esamina un tema dibattuto da sempre: la riorganizzazione del governo locale, tema che affiora periodicamente nel dibattito istituzionale, non solo in Italia, e che negli ultimi due anni è ritornato nell'agenda politica e legislativa. Tuttavia, le misure rivolte al mero controllo della finanza pubblica incidono in modo strutturale sull'intero sistema amministrativo, ma al di fuori di una vera prospettiva di riordino istituzionale, mentre, per effetto della crisi economica cui si aggiunge quella politica (con la fine anticipata della legislatura), la riforma dell'amministrazione rischia di essere ulteriormente procrastinata.

Il rapporto esamina i casi di cinque regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Lombardia, Campania), relativamente ai diversi percorsi verso la gestione associata obbligatoria tra piccoli comuni. Per ogni realtà regionale sono descritte le esperienze pregresse, gli sviluppi della normativa regionale, le prospettive per il riassetto comunale. Emerge una diversità, tra regioni, nei percorsi fatti, nelle tipologie e negli ambiti di gestione associata, tipologie che comprendono cooperazioni poco strutturate, unioni di comuni, comunità montane, e formule associative specifiche in materia di servizi alla persona.

Da tempo sono all'opera politiche regionali che incentivano la gestione associata. Spesso si è fatto uso di incentivi finanziari, una pratica che è risultata incentrata soprattutto sugli input e sul rispetto di una serie di requisiti formali, mentre gli obiettivi delle gestioni associate e risultati effettivi hanno ricevuto, finora, una minor enfasi. Tanto che, almeno in parte, gli incentivi alle unioni sono da interpretare più come perequazione territoriale impropria verso territori svantaggiati che come sostegno a innovazioni organizzative e istituzionali. Tuttavia, l'incisività delle politiche regionali è differenziata nei territori, sulla

base tanto del pregresso storico quanto della prevalenza di piccoli e medi comuni nelle diverse regioni. Si esamina poi la "questione province", con un rapido riferimento alla situazione in Italia e in Europa. Si esamina il piano di riordino del governo Monti, nelle sue luci e ombre, e si avanzano dubbi sulla possibilità di portare a un vero risparmio. Questa riforma, pur mirata a obiettivi di efficienza e di riduzione dei costi, non può prescindere da una visione complessiva del riassetto istituzionale, mentre politiche rivolte a singoli segmenti possono avere risultati marginali.

Infine si segnala il bisogno di riprendere le esperienze del federalismo "primigenio" degli USA, per alcune lezioni che emergono. Si evidenzia l'assenza, negli USA, dell'ossessione perequativa europea e la struttura dei *grants* intergovernativi come veicolo alternativo: in particolare si esamina il caso della perequazione interna ai singoli Stati con riferimento al caso dei distretti scolastici. Si esaminano le modalità del confronto Federazione/Stati; la ripartizione attuale delle risorse tributarie e dei poteri fiscali tra i livelli; il ruolo diversificato e non trascurabile dei governi locali, in attesa delle città metropolitane.

## Alcuni "numeri" del rapporto: la spesa pubblica e il finanziamento degli investimenti

L'analisi dei dati dei conti pubblici territoriali ha mostrato in primo luogo come, nel corso del 2010, il totale della spesa della pubblica amministrazione (PA) in Italia sia risultato pari a 752.107 milioni di euro, con un calo dell'1,27% rispetto all'anno precedente. In termini percentuali, la contrazione della spesa totale nell'anno 2010 è riconducibile in primo luogo alle amministrazioni regionali (AR -3,33%) e alle ammini-

strazioni locali (AL -2,09%), mentre decisamente inferiore è risultato il calo per le amministrazioni centrali (AC -0,62%).

Con riferimento alle diverse tipologie di spesa, la riduzione della spesa totale della PA risulta connessa al "crollo" della spesa per investimenti che, per l'intero comparto, fa registrare nel 2010 un calo del 10,82% rispetto al 2009, articolato in un -19,33% per le AR, -13,51% per le AL e -6,59% per le AC. Sostanzialmente invariate, invece, a livello complessivo di comparto e per le AC, le spese correnti che, invece, sono cresciute del 2,28% per le AL e diminuite dell'1,01% per le AR. Rispetto all'analisi territoriale, la contrazione delle spese correnti delle AR ha interessato esclusivamente il Mezzogiorno (-3%, a fronte di un valore sostanzialmente invariato per le regioni del centro-nord) e anche il decremento della spesa in conto capitale è risultato decisamente maggiore nel Mezzogiorno (-35%), rispetto al resto del paese (-9%).

Con riferimento alle AL, invece, l'incremento di spesa corrente registrato nel 2010 rispetto all'anno precedente ha interessato in egual misura (+2%) entrambe le ripartizioni territoriali, mentre anche in questo caso la contrazione della spesa per investimenti è stata maggiore nel Mezzogiorno (-16%), rispetto al centro-nord del paese (-12%).

La sezione dedicata al finanziamento degli investimenti analizza tra l'altro i dati sull'andamento dei mutui diffusi quest'anno dalla Ragioneria generale dello Stato (relativi al 2010); essi mostrano un importante volume di nuovi prestiti concessi, pari a quasi 3,1 miliardi di euro (totale Italia).

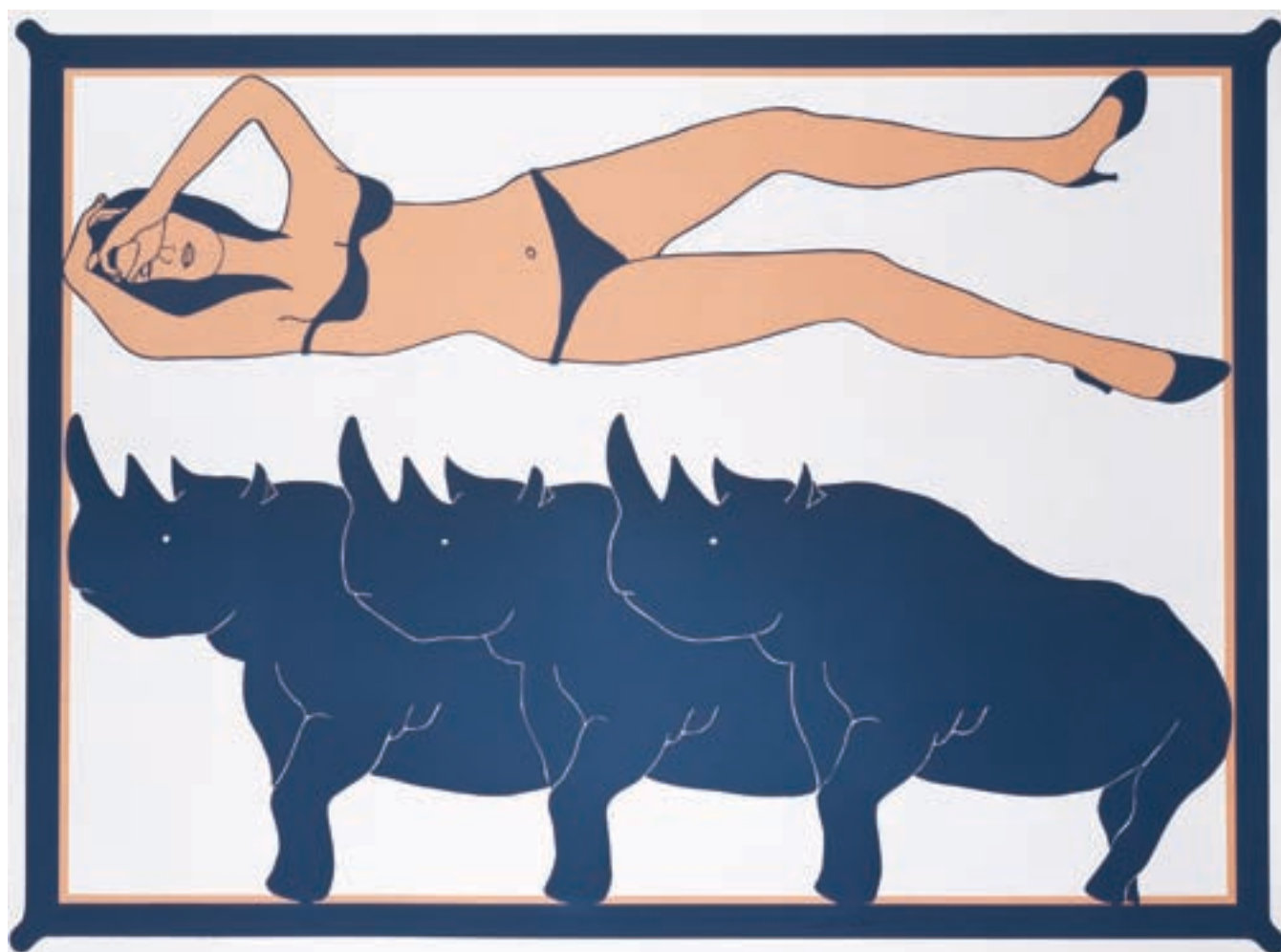
La macroarea in cui si registra il maggior ricorso a tale strumento è il nord-ovest, con 945 milioni di euro corrispondenti al 30,6% del totale nazionale; seguono il Mezzogiorno con 924 milioni di concessioni (il 29,9% del totale) e il centro, con 638 milioni (20,7%).

Gli enti locali della Campania, con 371 milioni di euro, sono al primo posto nell'ambito della macro-area (con una quota del 40%) e secondi nella graduatoria nazionale, con il 12% del dato complessivo (al primo posto c'è la Lombardia con 680 milioni di euro, il 22% del dato Italia). Dopo la Campania vi sono il Lazio, con 265 milioni (8,6% del totale) e la Toscana, con 232 milioni (7,5%).

I dati mostrano una contrazione rispetto all'anno precedente con un -16,6% del sud e di un -21% a

livello nazionale. Il calo ha interessato tutte le tipologie di enti con la variazione più rilevante per i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, che fanno registrare un -34,8%.

Il settore in cui si concentrano i maggiori investimenti è quello della "Viabilità e trasporti" con un importo di oltre 1,1 miliardo di euro pari al 36,3% del totale Italia. Seguono il comparto dell'"Edilizia sociale", con 477 milioni di euro e quello delle "Opere varie", con 353 milioni di euro.



John Wesley, Dreams of Unicorns, 1965



Jim Dine, Calico, 1965



## Convegni, seminari, dibattiti

Torino

**6 febbraio 2013**

### ASSETTO ISTITUZIONALE E GOVERNO DEL TERRITORIO

Quinto ciclo di conferenze organizzato a partire dal 2008 dall'Unione Culturale Franco Antonicelli sul rapporto tra la gestione di città e territorio. Il ciclo si è aperto con una conferenza introduttiva, dal titolo "Sul governo di città e territorio al tempo della crisi", ed è stato articolato in cinque seminari monotematici che hanno indagato la Legge urbanistica regionale e il Piano Paesaggistico, il nuovo assetto istituzionale del territorio, i Piani Regolatori Generali di Milano, Roma e Torino, la qualità dell'architettura e della città, le esperienze delle città sostenibili. Alla conferenza conclusiva sono intervenuti gli urbanisti Paolo Berdini e Edoardo Salzano e lo storico della città Guido Montanari. Fiorenzo Ferlaino (ricercatore IRES) ha svolto la relazione introduttiva del secondo seminario intorno al tema "L'assetto istituzionale. Città/Province Metropolitane, Unioni di Comuni: quale futuro per il governo del territorio?"

Roma

**8 marzo 2013**

### IL RIORDINO TERRITORIALE DELLO STATO

Si è svolto presso la sede della Società Geografica Italiana un confronto tra politici e studiosi dell'organizzazione amministrativa, sul tema del riordino territoriale dello Stato. Dopo l'apertura dei lavori, introdotti da Franco Salvatorelli (presidente Società Geografica Italiana), il workshop ha visto tre momenti di riflessione: il primo dal titolo "Dai compartimenti statistici alla governance dei territori", in cui sono intervenuti Piergiorgio Landini (Università degli Studi di Chieti-Pescara), Michele Castelnovi (Università degli Studi di Genova), Fiorenzo Ferlaino (ricercatore IRES), Floriana Galluccio (Università degli Studi di Napoli) e Maria Luisa Sturani (Università degli Studi di Torino); il secondo dal titolo "Gestire il territorio italiano: quali ritagli",

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorio

Le ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionale

Osservatorio istruzione.  
Rapporto 2012

L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiere

Innovazione istituzionale  
nei comuni cuneesi

L'effetto distributivo  
dei benefici in-kind

Tempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suolo

Programmazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinario

Politiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasporto

Politiche  
di sviluppo locale

La filiera  
agroalimentare corta

Strade sicure  
in Piemonte

La finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012

Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni



con interventi di Tullio D'Aponte (Università degli Studi di Napoli), Fabrizio Bartaletti (Università degli Studi di Genova), Francesco Dini (Università degli Studi di Firenze) e Sergio Zilli (Università degli Studi di Trieste). La giornata si è conclusa con la tavola rotonda in cui sono intervenuti: Arnaldo Bagnasco, Augusto Barbera, Giovanni Barbieri, Gerardo Bianco, Sergio Conti, Tullio D'Aponte, Antonio D'Atena, Piergiorgio Landini, Giorgio Orsoni e Giuseppe Roma. Fiorenzo Ferlaino (ricercatore IRES) ha affrontato il tema "Dialogia geo-economica e amministrativa nell'Italia del secondo dopoguerra".

Torino

**1° marzo 2013**

### MEDIATO. INIZIATIVE SULLA MEDIAZIONE CULTURALE IN RETE A TORINO

Nel convegno, organizzato dalla Compagnia di San Paolo e introdotto da suor Giuliana Galli, vicepresidente della Compagnia, sono state presentate alcune iniziative di mediazione interculturale sviluppate in rete a Torino e provincia. In particolare Enrico Allasino (ricercatore IRES) e Roberta Valetti (consulente IRES) hanno presentato il progetto "Mediato: percorsi e strumenti per l'aggiornamento professionale dei mediatori culturali e degli operatori sociali", promosso dall'IRES in collaborazione con ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), AMMI (Associazione Multietnica Mediatori Interculturali) e CCM (Comitato Collaborazione Medica) e sostenuto dalla Compagnia di San Paolo.

Carla Tonelli (Provincia di Torino) ha presentato Prov@work, progetto della Provincia di Torino per migliorare il livello di occupabilità delle persone migranti iscritte ai Centri per l'Impiego, di cui l'IRES è partner.

Donatella Giunti (prefettura Torino) ha presentato Lo Stato per i nuovi cittadini, progetto della prefettura di Torino la cui realizzazione è in parte affidata in convenzione all'IRES.

Torino

**14 marzo 2013**

### LA GREEN ECONOMY IN PIEMONTE. PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO

Il rapporto, pubblicato dall'IRES, esplora sotto svariati punti di vista un concetto di grande complessità e dalle contraddittorie sfaccettature. La Green economy può essere definita come il tentativo di affrontare attraverso i meccanismi di mercato le questioni emergenti della sostenibilità ambientale. Gli ambiti coinvolti sono numerosi: le politiche; le dotazioni territoriali; la produzione green; i comportamenti personali; la qualità dell'ambiente. Per discutere dei principali temi analizzati nel rapporto l'IRES ha organizzato una giornata di discussione invitando player locali di spicco. Ha introdotto i lavori Marcello La Rosa (direttore dell'IRES). Fioren-

zo Ferlaino (ricercatore IRES) ha presentato il rapporto sulla Green economy in Piemonte ed Enzo Risso (presidente IRES) ha evidenziato le relazioni tra sviluppo, governance e nuovi paradigmi della crescita. Si è poi svolta una tavola rotonda moderata da Fiorenzo Ferlaino a cui hanno partecipato Giuseppe Berta (Università Bocconi, Comitato scientifico IRES), Mario Calderini (Politecnico di Torino), Giuseppe Dematteis (Politecnico di Torino), Roberto Mezzalama (Golder Associates), Giulio Mondini (SITI), Roberto Ravello (Assessore Ambiente Regione Piemonte). Le conclusioni sono state offerte da Luca Mercalli (Società Meteorologica Italiana).

Torino

**26 marzo 2013**

#### PROGRAMMAZIONE REGIONALE E STRUMENTI OPERATIVI

Nell'ambito della convenzione tra Regione Piemonte – Direzione Programmazione Strategica – ed IRES relativa al Progetto Monitoraggio sono state svolte due ricerche su: "La programmazione regionale e i suoi strumenti operativi e finanziari" e "Le tempistiche per la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche nel campo degli interventi regionali per la difesa del suolo". I rapporti di ricerca, conclusi alla fine del 2012, sono stati presentati nella giornata di discussione. Una sintesi delle conclusioni dei due documenti è riportata in questo numero di Informaires.

Il rapporto della programmazione regionale ha ricostruito e comparato le esperienze di programmazione in cinque regioni italiane (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) evidenziando similarità e differenze nelle politiche seguite e individuando i principali problemi da affrontare nel breve e medio periodo. Il rapporto sulle opere pubbliche ha invece preso in esame le iniziative promosse nel campo della difesa del suolo attraverso gli APQ evidenziandone caratteristiche e tempi di attuazione. Il rapporto è stato integrato da un contributo realizzato dalla Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) del Ministero dello Sviluppo Economico. Alla giornata di presentazione hanno partecipato: Livio Dezzani (direttore Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia – Regione Piemonte), Vincenzo Coccolo (direttore Opere Pubbliche, Difesa del Suolo, Economia Montana e Foreste – Regione Piemonte), Stefano Piperno (vicedirettore IRES) ha presentato il programma di ricerca; Clara Varrichio (Regione Piemonte) ha offerto un contributo dedicato alla programmazione e al monitoraggio degli APQ dal 2000 al 2006; Giovanni Maltinti (Università di Firenze) è intervenuto con una relazione intitolata "La programmazione regionale in tempo di crisi", Mario Vella e Carla Carlucci (UVER-DPS) hanno relazionato su "I tempi delle opere pubbliche e gli strumenti per governarli", infine Davide Barella (IRES) ha sintetizzato i risultati della ricerca "Tempi e processi di realizzazio-

*ne delle opere pubbliche". In chiusura della giornata Livio Dezzani ha moderato la tavola rotonda.*

Cuneo

**3 aprile 2013**

### INNOVAZIONE IN COMUNE. PERCORSI INNOVATIVI NEI SETTE MAGGIORI COMUNI DELLA PROVINCIA DI CUNEO

*Negli ultimi tempi il tema dell'innovazione è molto presente nel dibattito, con riferimento non solo alla tecnologia, ma anche ai comportamenti dei diversi attori sociali (innovazione sociale) e alle modalità di funzionamento delle amministrazioni pubbliche (innovazione istituzionale). Nell'attuale contesto, la capacità innovativa di un'organizzazione è un imperativo: si tratta della capacità di adattarsi a un contesto che muta, di imparare a evolvere. Le spinte di questo bisogno derivano dall'accelerazione del ritmo del cambiamento sociale, economico, ambientale, e dalla contrazione generalizzata delle risorse pubbliche.*

*Sul tema, il Centro Studi della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo ha promosso un'indagine, presentata in questa sede, realizzata in collaborazione con l'IRES, finalizzata ad approfondire la conoscenza dei processi e delle pratiche di innovazione istituzionale promosse dai sette maggiori comuni del territorio provinciale che, per dimensioni e caratteristiche, rappresentano un punto di osservazione privilegiato sulla realtà degli enti locali cuneesi, in un quadro nazionale ed europeo.*

*Queste le domande principali alla base dell'indagine: come vengono rappresentate le esigenze di cambiamento? Quali misure vengono prese? Quali pratiche innovative vengono attuate? Quali sono le criticità maggiori? Quali le prospettive e le opportunità, nell'attuale situazione di transizione istituzionale contrassegnata da crescenti vincoli di bilancio? La giornata è stata introdotta da Antonio Degiacomi (vicepresidente Fondazione CRC); Renato Cogno (ricercatore IRES) ha presentato i risultati della ricerca; Carlo Mochi Sismondi (presidente Forum PA) ha relazionato su "Parlare di innovazione a Cuneo". A conclusione dell'incontro, Camilla Pallavicino ("La Stampa" Redazione Cuneo) ha moderato una tavola rotonda tra alcuni rappresentanti del territorio cuneese.*

Torino

**8 aprile 2013**

### LA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA. PRESENTAZIONE RAPPORTO ANNUALE

*In occasione della pubblicazione della settima edizione del rapporto, curato insieme a IRPET, SRM, Eupolis Lombardia, IPRES e Liguria Ricerche, si è tenuta un seminario di presentazione a Torino. Le relazioni principali sono state le seguenti: Renato Cogno, Santino Piazza (IRES) "Il monitoraggio della finanza regionale e lo-*

cale sul territorio: ragioni e risultati"; Matteo Barbero, Alessandro Bottazzi (Direzione Programmazione e Statistica – Regione Piemonte) "La regionalizzazione del Patto: risultati e prospettive future"; Alberto Zanardi (Università di Bologna; Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) "Prospettive sui trasferimenti statali e regionali e funzioni perequative". Alle relazioni è seguito un dibattito a cui hanno preso parte, tra gli altri, Celeste Martina (ANCI Piemonte) e Gino Anchisi (Unione Province Piemontesi).

Torino

11 aprile 2013

GLI EFFETTI SOCIALI DELLA LUNGA CRISI A TORINO E IN PIEMONTE: QUALI CEDIMENTI, QUALI ADATTAMENTI, QUALI REAZIONI?

TERZO SEMINARIO SUGLI EFFETTI SOCIALI DELLA CRISI A TORINO E IN PIEMONTE

Organizzato dall'IRES insieme al Centro di ricerche e documentazione Luigi Einaudi si è svolto un incontro dedicato alle ricadute sulla società locale del lungo protrarsi della crisi economica in regione. Da oltre quattro anni la crisi economico-finanziaria esplosa alla fine del 2008 esercita i propri effetti sulla struttura sociale dei diversi territori – oltre che sulle imprese e sulle loro dinamiche economiche – con conseguenze che ricadono sulle condizioni di vita immediate, ma anche sulla percezione delle prospettive future. Società e territori, a loro volta, stanno reagendo al perdurante mutamento del contesto economico con forme di adattamento e di reazione che, forse anche per la loro forma molecolare e differenziata, fanno fatica ad essere rappresentate nelle informazioni statistiche più usuali. Così, se i dati economici sulla crisi sono frequentemente aggiornati e considerati nelle discussioni, il campo dei mutamenti e dei comportamenti sociali resta molto più opaco all'analisi e condizionato dall'enfasi momentanea attribuita dai mezzi di comunicazione a singoli fenomeni o aspetti dei processi legati alla crisi.

Eppure, si può pensare che nei diversi territori – a partire da soggetti che vi operano – qualificate conoscenze possano essere attivate e concorrere alla composizione di un quadro meno impressionistico e frammentato, se si riesce a metterle in comunicazione e farle interagire in modo che ciascuna possa fungere da confronto e integrazione per le altre. A partire dalla inevitabile parzialità di ogni punto di osservazione su processi per loro natura poco lineari e sfuggenti, una messa in comune di conoscenze e giudizi potrebbe aiutare a delineare gli elementi convergenti e gli interrogativi condivisi, sui quali discutere ed eventualmente avviare approfondimenti mirati.

La giornata di discussione è stata moderata da Luciano Abburrà (ricercatore IRES) che ha introdotto le seguenti principali relazioni: Maria Cristina Migliore (ricercatrice IRES), "Piemonte: Emergenze sociali nella crisi, impoverimento e povertà";

*Santino Piazza (ricercatore IRES), "Reddito e disuguaglianza in Piemonte"; Vittorio Ferrero (ricercatore IRES), "Redditi risparmi e consumi fra produzione e occupazione"; Daniele Russolillo (Fondazione per l'Ambiente), "Alcuni spunti per il dibattito a partire dai progetti di ricerca in corso della FA-TSLR"; Mario Durando (ORML – Regione Piemonte), "Mercato del lavoro e condizione giovanile, la crisi si acuisce"; Luca Davico (Politecnico di Torino), "Lavoro, Torino e le altre"; Stefano Bottasso (FondazioneCRCuneo), "Cuneo e la crisi, alcune dimensioni in chiave sociale"; Angelo D'Errico (SCaDU – ASL-TO3), "Crisi, disoccupazione e salute"; Luca Milanetto (Provincia di Novara), "L'andamento del mercato del lavoro in provincia di Novara". In conclusione della giornata Luciano Abburrà ha tratteggiato una sintesi dello stato dell'arte dell'impegno IRES su questo versante. I materiali delle principali relazioni sono scaricabili dal sito IRES.*

Torino

**19 aprile 2013**

### ECOSOSTENIBILITÀ, EDILIZIA ARTIGIANATO. PRESENTAZIONE DELLA RICERCA

*Alla presenza di Agostino Ghiglia (assessore all'Artigianato – Regione Piemonte) sono stati presentati i principali risultati di una ricerca volta a indagare le ricadute economiche delle tecnologie "green" nei settori dell'edilizia e dell'artigianato. Vittorio Ferrero (ricercatore IRES) ha svolto l'introduzione dedicata a "Le costruzioni e l'artigianato in Piemonte"; Riccardo Pollo (Politecnico di Torino) ha tratteggiato un profilo dell'architettura ecosostenibile, mentre Maria Cristina Migliore (ricercatrice IRES) ha parlato di "Innovazione ecosostenibile nell'artigianato". È seguito un intervento di Massimo Tamiatti (Agenzia Piemonte Lavoro Torino) su "Le professioni verdi". La mattinata è poi proseguita con una tavola rotonda a cui hanno preso parte: Luigi Bistagnino (Politecnico di Torino), Flavia Bianchi (Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta), Giancarlo Bogetti (rappresentante Confartigianato, CNA e Casartigiani) e Fiorenzo Ferlaino (ricercatore IRES). Le conclusioni sono state riassunte da Giuseppe Benedetto (direttore Attività Produttive Regione Piemonte).*

Torino

**23 aprile 2013**

### PERCORSI VERSO LA GREEN ECONOMY

*Si è svolto presso il centro congressi di Environmental Park il convegno dal titolo "Percorsi verso la Green economy. L'efficienza energetica e la filiera dell'edilizia" organizzato da Confartigianato Imprese Torino. Il convegno ha inteso approfondire alcune tematiche specifiche della Green economy relative alla sensibilizzazione sul tema del risparmio energetico, l'aggiornamento delle competenze artigia-*

nali, la promozione dei servizi per l'efficienza energetica. Dopo i saluti istituzionali di Dino De Santis (presidente di Confartigianato Torino), dell'assessore alle Attività Produttive della Provincia di Torino, Ida Vanna, e dell'assessore alle Politiche Ambientali del Comune di Torino, Enzo Lavolta, sono intervenuti Luciano Consolati (Confartigianato), Fiorenzo Ferlaino (ricercatore IRES), Andrea Modo (iiSBE Italia), Carlo Novarino (Ordine degli architetti della Provincia di Torino) e Claudio Ferrari (presidente di Federesco) che ha chiuso i lavori.

Fiorenzo Ferlaino (ricercatore IRES) ha svolto una relazione sul tema "La Green economy in Piemonte: un nuovo scenario di sviluppo".

Novara

**22 maggio 2013**

LA TARES E LA MAGGIORAZIONE A COPERTURA DEI SERVIZI INDIVISIBILI NEL QUADRO DELL'ASSETTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI E DEL PROGETTO DI RIFORMA FEDERALISTA DELLO STATO

*L'attuazione del federalismo municipale si caratterizza per una profonda rivoluzione dei tributi comunali. Dal 2013 è prevista l'entrata in vigore del nuovo importante tributo denominato TARES. Nel corso della giornata si è analizzato il nuovo tributo nel contesto istituzionale della finanza e fiscalità comunale, delineando i tratti essenziali e le problematiche applicative che il nuovo prelievo ha sollevato, sia da parte degli enti impositori sia da parte delle categorie dei contribuenti. Alla tavola rotonda ha partecipato Santino Piazza (ricercatore IRES) in qualità di responsabile dell'Osservatorio Finanza Locale.*

Torino

**22 maggio 2013**

LE ICT NEI PERCORSI DI INNOVAZIONE DEL SISTEMA REGIONALE: RAPPORTO 2012

*Si è tenuta presso l'IRES la presentazione del rapporto annuale dell'Osservatorio ICT del Piemonte. Appuntamento consueto nel calendario delle iniziative finalizzate alla diffusione delle ICT in Piemonte, quest'anno l'incontro è stato l'occasione per illustrare alcune nuove iniziative nelle quali la regione è impegnata: il progetto Europeo ONE (Observatory Network to Enhance ICT Structural Funds Absorption) e i lavori per la realizzazione dell'Agenda digitale piemontese.*

*Gli interventi di presentazione sono stati introdotti da Marcello La Rosa (direttore IRES), mentre le principali conclusioni del rapporto di quest'anno sono state sintetizzate da Sylvie Occelli (ricercatrice IRES).*

*Nella direzione di arricchire gli elementi di riflessione, quest'anno l'evento ha ospitato alcune testimonianze di soggetti piemontesi e non. Tutto il materiale presen-*



tato è scaricabile dal sito dell'Osservatorio ([www.osservatorioict.piemonte.it/it](http://www.osservatorioict.piemonte.it/it)) o tramite il sito dell'IRES.

Torino

**24 maggio 2013**

### FEDERALISMO INTERNO: DOVE ERAVAMO RIMASTI? COME RIPARTIRE?

*In occasione della pubblicazione del volume Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta di Luca Antonini (professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Padova, Presidente della Commissione Tecnica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale), si è tenuta una tavola rotonda sullo stato dell'arte dell'attuazione delle riforme del governo locale. Ne hanno discusso, con la partecipazione dell'autore: Massimo Bordignon (professore ordinario di Scienza delle Finanze, Università Cattolica di Milano) e Stefano Piperno (vicedirettore IRES). Il dibattito è stato introdotto e presieduto da Roberto Palea (Centro Studi sul Federalismo).*

Alessandria

**6 giugno 2013**

### EVOLUZIONE DELLA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA

*Ricostruire il percorso della finanza pubblica decentrata in Italia è fondamentale per comprendere il contesto particolarmente difficile nel quale sono costretti a muoversi gli enti locali. In tal senso, un punto di osservazione di particolare interesse è dato dal Comune di Alessandria, con la certificazione del dissesto finanziario e il tentativo arduo di recuperare in tempi ragionevoli una situazione di normalità. Nell'abito delle conferenze "Giovedì Culturali" dell'Associazione Cultura e Sviluppo di Alessandria, ne hanno discusso: Stefano Piperno (ricercatore IRES), Matteo Ferraris (assessore al Bilancio del Comune di Alessandria) e Giovanni Fraquelli (Università del Piemonte Orientale).*



Allen Jones, "Janet is wearing..." 1965





Roy Lichtenstein, Sweet Dreams, Baby, 1965

## Pubblicazioni

2013

GIOVANNA SPOLTI - SELDON RICERCHE, VITTORIO FERRERO, SIMONE LANDINI

**Rapporto sull'industria in Piemonte. Edizione 2012**

"Sistema informativo delle attività produttive"

DAVIDE BARELLA, CRISTINA BARGERÓ, RENATO COGNO, STEFANO PIPERNO, VANNA SPOLTI, DAVIDE ROCCATI

**Innovazione in Comune. Percorsi innovativi nei sette****maggiori Comuni della provincia di Cuneo**

"Quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo" n. 16

LAURA BIANCHINI, MARIA LUISA MAITINO, SANTINO PIAZZA, LETIZIA RAVAGLI, NICOLA SCICLONE

**Federalismo fiscale e redistribuzione: l'effetto distributivo dei benefici in-kind****a livello regionale. Un'applicazione a due regioni italiane**

Studi e approfondimenti

DAVIDE BARELLA, ALESSANDRO SCIULLO, CARLA CARLUCCI

**Tempi e processi di realizzazione delle opere pubbliche. L'Esperienza degli Accordi****di Programma Quadro di Difesa del Suolo in Piemonte**

STEFANO PIPERNO, DAVIDE BARELLA, GIOVANNI MALTINTI, ANGELA MAZZOCOLI, CLARA VARRICCHIO

**Strumenti e procedure per la programmazione regionale: la recente esperienza****di cinque Regioni a Statuto ordinario**

CRISTINA BARGERÓ

**Il Programma Attuativo Regionale del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC)****e lo sviluppo veicolato da interventi nel campo dei trasporti.****Politiche di investimento nelle infrastrutture di trasporto**

Analisi delle politiche

La Relazione IRES  
per il 2012. Società,  
economia e territorioLe ICT nei percorsi  
di innovazione  
del sistema regionaleOsservatorio istruzione.  
Rapporto 2012L'impatto della crisi  
economica sulle  
performance delle  
imprese manifatturiereInnovazione istituzionale  
nei comuni cuneesiL'effetto distributivo  
dei benefici in-kindTempi e processi  
di realizzazione delle  
opere pubbliche:  
gli interventi di difesa  
del suoloProgrammazione:  
la recente esperienza  
di cinque Regioni  
a Statuto ordinarioPolitiche pubbliche  
di investimento nelle  
infrastrutture  
di trasportoPolitiche  
di sviluppo localeLa filiera  
agroalimentare cortaStrade sicure  
in PiemonteLa finanza territoriale  
in Italia. Rapporto 2012Convegni, seminari,  
dibattiti

Pubblicazioni

FILIPPO BARBERA, DAVIDE BARELLA, ELENA SINIBALDI

**Le politiche per lo sviluppo locale della  
Regione Piemonte (1994 - 2006).**

**Inquadramento generale e studi di caso**

Analisi delle politiche

FIORENZO FERLAINO, MARCO BAGLIANI,

ALBERTO CRESCIMANNO, DANIELA NEPOTE

**La Green Economy in Piemonte.**

**Rapporto IRES 2013**

2012

IRES, REGIONE PIEMONTE IN COLLABORAZIONE

CON RELAB SCUOLA DI AMMINISTRAZIONE AZIENDALE

DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO;

MARCELLO LA ROSA, GIOVANNA PERINO, ANTONELLA RAIMONDO

**Abitare sociale: nuovi strumenti e nuove domande.**

**Atti del seminario**

"Contributi di ricerca", n. 247

A CURA DI LUCIANA CONFORTI, CARLO ALBERTO DONDONA,

GIOVANNA PERINO

**Metamorfosi della città. Torino e la Spina3**

LUCIANO ABBURRÀ, LUISA DONATO, ROBERTO TRINCHERO

**PISA 2009: i percorsi professionali**

**e tecnici a confronto**

"Contributi di ricerca", n. 248

CMRSS. CENTRO DI MONITORAGGIO REGIONALE

DELLA SICUREZZA STRADALE

**L'incidentalità stradale in Piemonte:**

**bilancio 2001-2010 e situazione al 2011.**

**Rapporto 2012**

Monitoraggio "Piemonte Strade Sicure"

MARCO ADAMO, STEFANO AIMONE, STEFANO CAVALETTI

**PROSPERA. Osservatorio rurale del Piemonte.**

**L'agricoltura piemontese 2011**

"Contributi di ricerca", n. 249

IRES, IRPET, SRM, EUPOLIS LOMBARDIA,

IPRES, LIGURIA RICERCHE

**La finanza territoriale in Italia: rapporto 2012**

"Università: economia", n. 249

A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE,

IRES E REGIONE PIEMONTE

**Rapporto 2011. La formazione professionale  
regionale in Piemonte (anno 2010)**

"Contributi di ricerca", n. 250

LUCIANA CONFORTI, ALFREDO MELA, GIOVANNA PERINO

**Forme insediative e trend di urbanizzazione  
nell'Italia del Nord**

"Contributi di ricerca", n. 251

IRES (PER CONTO DEL SISTEMA INFORMATIVO DELLE ATTIVITÀ

PRODUTTIVI DELLA REGIONE PIEMONTE),

COORDINATORE VITTORIO FERRERO,

CONSULENZA SCIENTIFICA SIMONE LANDINI

**Nuovi scenari e strategie dell'industria piemontese.**

**Quali prospettive per l'industria in Piemonte?**

**Un'indagine sulle imprese manifatturiere:**

tendenze, problemi, valutazioni

CRISTINA BARGERÒ, VITTORIO FERRERO

**La Green Economy in Piemonte: posizionamento  
strategico delle utilities piemontesi**

"Contributi di ricerca", n. 252

RENÉE CIULLA

**Local Voices for Local Food:  
strengthening the sustainability  
of the food system in Piemonte, Italy**

"Contributi di ricerca", n. 253

MARCO BAGLIANI, MASSIMO BATTAGLIA,

FIORENZO FERLAINO, EMANUELA GUARINO

**Atlante della contabilità ambientale del Piemonte:  
geografia e metabolismo dell'impronta ecologica**

OSSERVATORIO ICT DEL PIEMONTE (A CURA DI SYLVIE OCCELLI,

ALESSANDRO SCIULLO, CLAUDIO INGUAGGIATO ET AL.)

**Le ICT nella costruzione della Società  
dell'Informazione in Piemonte. Rapporto 2011**

STEFANO PIPERNO, DAVIDE BARELLA,

FRANCESCA GOVERNA, ALESSIA TOLDO

**I contratti di fiume e di lago in Piemonte. Politiche  
per la tutela e il mantenimento della risorsa acqua**

Analisi delle politiche

GIOVANNI STASSI

**Il regime giuridico dell'Imposta Municipale Propria  
(IMU). Un'analisi dell'art. 13 del D.L. 201/2011  
(L.N. 214/2011)**

Focus "Federalismo fiscale", n. 6

A CURA DI STEFANO PIPERNO, DANIELA NEPOTE, VITTORIO FERRERO

**Osservatorio economia reale: i risultati della prima  
indagine svolta presso i commercialisti e gli esperti  
contabili iscritti all'Ordine di Torino, Ivrea e Pinerolo**

Osservatorio economia reale





Mel Ramos, Miss Comfort Creme, 1965



James Rosenquist, For Love, 1965





# 44



**Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte**  
Via Nizza, 18 - 10125 Torino - Tel. 011.666.64.11

