

OPENCOESIONE

Verso un migliore uso delle risorse: scopri, segui, sollecita.

**L'attuazione delle politiche di coesione 2007-2013 al 30 giugno 2016:
breve sintesi complessiva e lettura per i Sistemi Locali del Lavoro italiani**

L'universo dei progetti monitorati in OpenCoesione al 30 giugno 2016 vale circa 97 miliardi di **risorse pubbliche** riferite a progetti finanziati dalle politiche di coesione 2007-2013 in Italia che risultano in attuazione in base alle informazioni inserite nel Sistema di Monitoraggio Unitario e, pertanto, non include più le preliminari Assegnazioni CIPE di risorse del Fondo Sviluppo e Coesione a progetti, oggi in larga parte entrati in attuazione e monitorati. Gli oltre 965 mila progetti ora navigabili su OpenCoesione sono stati depurati anche da alcune ridondanze relative a progetti associati ad uno stesso Codice Unico di Progetto (CUP) in una fase di progressivo avvicinamento a un quadro consolidato del monitoraggio delle politiche di coesione 2007-2013.



I progetti sono localizzati per quasi l'80 per cento del costo nel Mezzogiorno, coerentemente alle finalità primarie della policy che è soprattutto diretta alle aree più svantaggiate in termini di sviluppo socio-economico (Tavola 1). Più nel dettaglio, la quota di risorse per il Mezzogiorno si attesta intorno al 77 per cento per i progetti finanziati nell'ambito dei programmi dei Fondi Strutturali, mentre sale all'83 per cento se si considerano i progetti del Fondo Sviluppo e Coesione e del Piano d'Azione per la Coesione 2007-2013. Complessivamente, tali risorse pubbliche provengono da una molteplicità di fonti finanziarie: in larga misura corrispondono al perimetro coesione, cioè risorse espressamente destinate alle politiche di coesione a valere sul bilancio europeo (Fondi Strutturali Europei 2007-2013) e su quello nazionale (cofinanziamento nazionale del Fondo di Rotazione, Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e risorse del Piano d'Azione per la Coesione 2007-2013). I progetti possono, però, essere anche sostenuti da altre fonti finanziarie: si tratta di "risorse attratte" alle finalità della coesione, generalmente finanziamenti regionali, provinciali e comunali, o altre risorse ordinarie che contribuiscono a incrementare la valenza dei progetti rilevati (cfr. [Pillola n. 28](#)). Di conseguenza, il monitoraggio può restituire un valore di progetti identificati superiore alle disponibilità programmabili. In particolare, nel caso dei Fondi Strutturali è possibile, preliminarmente e prima della chiusura dei Programmi Operativi, inserire progetti in overbooking rispetto ai finanziamenti, in modo funzionale a disporre di un parco di progetti realizzati sufficientemente ampio per assicurare il pieno rimborso da parte della Commissione Europea. Sul totale dei finanziamenti monitorati, quelli direttamente riconducibili al perimetro coesione ammontano a 71,3 miliardi di euro, altri 12,9 miliardi riguardano progetti in overbooking nei Programmi Operativi e i restanti 12,8 miliardi sono ulteriori risorse attratte.

Considerando lo [stato di attuazione dei progetti sul territorio](#), risultano ultimati (cioè *conclusi* o *liquidati*) circa 800mila progetti, a cui corrisponde circa un terzo del valore complessivo dei progetti.

Tavola 1. Ripartizione dei progetti per macro-area e stato di attuazione (importi in miliardi di euro). Dati sui progetti 2007-2013 aggiornati al 30 giugno 2016.

Macro-area	Totale progetti				di cui conclusi o liquidati				di cui in corso				di cui non avviati			
	Numero	Finanz.	Costo	Pagam.	Numero	Finanz.	Costo	Pagam.	Numero	Finanz.	Costo	Pagam.	Numero	Finanz.	Costo	Pagam.
Centro-Nord	688.584	20,3	19,7	15,9	611.412	12,8	12,4	12,7	51.959	5,7	5,5	3,3	25.213	1,9	1,8	0,0
Mezzogiorno	274.217	74,7	73,5	37,7	187.147	20,1	19,7	19,8	55.348	38,3	37,6	17,8	31.722	16,3	16,2	0,0
Non attribuibile	2.778	2,0	2,0	1,3	1.752	0,7	0,7	0,7	358	1,0	1,0	0,6	287	0,2	0,2	0,0
Totale Italia	965.579	97,0	95,2	54,9	800.311	33,6	32,8	33,2	108.046	45,0	44,1	21,7	57.222	18,4	18,2	0,0

Note: Gli importi riportati nella tavola fanno riferimento, rispettivamente, al finanziamento totale pubblico dei progetti, al costo pubblico (calcolato come finanziamento pubblico al netto delle economie) e ai pagamenti complessivamente effettuati a valere sulle risorse pubbliche destinate ai progetti, cumulati al 30 giugno 2016. Lo stato di attuazione del progetto è suddiviso in 'concluso o liquidato', 'in corso' e 'non avviato'. In alcuni casi, per meno del 4 per cento dei progetti ultimati (30mila progetti su 800mila conclusi o liquidati), si riscontrano quadri finanziari non aggiornati e/o l'imputazione della quota privata nei pagamenti, con la conseguenza che possono evidenziarsi, anche in aggregato, incongruenze tra dati di pagamento e dati di costo. Per i progetti non avviati inseriti nel Sistema di Monitoraggio Unitario, pur in assenza di pagamenti registrati nel monitoraggio, non si esclude però che attività propedeutiche di natura procedurale (come ad es. l'impegno) siano invece già state realizzate. Nella categoria dei progetti non avviati sono ricompresi anche circa 4.500 progetti per cui non è possibile determinare uno stato di avanzamento a causa di incoerenze nel piano finanziario e/o nei pagamenti.

La quota di progetti nel Mezzogiorno sale all'85 per cento per i progetti in corso e al 90 per cento per quelli non avviati, sia a causa di una maggiore incidenza di progetti infrastrutturali che necessitano di tempi attuativi più lunghi, sia per le scelte di programmazione, che in tale macro-area ha concentrato le risorse del Piano d'Azione per la Coesione e del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), entrati in una fase pienamente operativa più recentemente rispetto agli altri contenitori programmatici.

Cosa emerge guardando alla geografia dell'intervento in modo più disaggregato? Questa Pillola propone alcuni spunti di analisi derivanti dalla lettura della distribuzione territoriale dei progetti monitorati in OpenCoesione secondo la chiave dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL), ambiti geografici identificati e delimitati dall'Istat su tutto il territorio nazionale quali quelli in cui la popolazione risiede e lavora e all'interno dei quali tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche. Indagare come si distribuisce e caratterizza l'attuazione delle politiche di coesione nei diversi SLL – per cui l'Istat rende disponibili diverse statistiche socio-economiche – apre a molte possibili riflessioni analitiche d'interesse.

I Sistemi Locali del Lavoro per l'analisi delle policy

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) hanno per l'Italia una lunga tradizione di partizione spaziale interpretativa della realtà socio-economica. Sono aree funzionali definite in base a dove la popolazione risiede e lavora e dove quindi indirettamente tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche. I SLL sono dunque delimitati aggregando più unità territoriali elementari (in particolare i comuni nei loro confini amministrativi) in base al loro grado di interazione, misurato utilizzando i flussi di pendolarismo, e cioè a partire dal numero di occupati che effettuano lo spostamento dalla località di alloggio a quella di lavoro.

Trattandosi di una classificazione dello spazio che tiene conto dell'organizzazione delle scelte e delle azioni delle persone e degli attori locali, questa partizione territoriale consente di superare le tradizionali letture per settore, dimensione e partizioni amministrative, favorendo una lettura più flessibile dell'eterogeneità del sistema socio-economico. In quest'ottica i SLL sono spesso utilizzati per fini di definizione e valutazione delle policy, suggerendo un quadro più articolato rispetto a quello descritto dalle suddivisioni del territorio amministrative più tradizionali. In Italia i SLL sono individuati dall'Istat utilizzando i flussi degli spostamenti

giornalieri casa/lavoro (proxy delle relazioni esistenti sul territorio) rilevati nei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni (cfr. www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia/sistemi-locali-del-lavoro). Le aree sono definite massimizzando il grado di auto-contenimento che le caratterizza, che si verifica dal lato della domanda e da quello dell'offerta di lavoro, assicurando allo stesso tempo che abbiano una dimensione minima. In particolare, è auto-contenuto "un territorio dove si concentrano attività produttive e servizi in quantità tali da offrire opportunità di lavoro e residenziali alla maggior parte della popolazione che vi è insediata". Dal punto di vista metodologico, quindi, le misure su cui si basa l'algoritmo di costruzione dei SLL dell'Istat sono il rapporto tra gli occupati che risiedono e lavorano nel SLL e il totale degli occupati che vi lavorano (indice di auto-contenimento della domanda di lavoro) e il rapporto tra gli occupati che risiedono e lavorano nel SLL e il totale degli occupati che vi risiedono (indice di auto-contenimento dal lato dell'offerta di lavoro).

Diversi sono poi i fattori che influenzano la definizione dei confini dei SLL sul territorio: uno sviluppo socio-economico più avanzato ad esempio favorisce, attraverso la moltiplicazione delle opportunità di lavoro, maggiori flussi di pendolarismo. Così, i grandi centri urbani esercitano una forte attrazione in termini di opportunità complessive tendendo a inglobare nel proprio SLL i comuni circostanti. Analogamente, la dotazione di infrastrutture per la mobilità e la morfologia stessa del territorio (ad esempio, la presenza di barriere naturali) contribuiscono indirettamente a determinare la ripartizione del territorio per SLL.

Tavola 2. Sistemi Locali del Lavoro 2011 per tipologia, regione e ripartizione geografica ISTAT.

Regione	Numero SLL	di cui multi-regionali	di cui multi-provinciali
Piemonte	36	5	19
Valle d'Aosta	5	1	0
Lombardia	51	4	24
Prov. aut. di Bolzano	12	1	2
Prov. aut. di Trento	14	2	3
Veneto	43	5	17
Friuli-Venezia Giulia	11	2	4
Liguria	14	4	5
Emilia-Romagna	39	9	18
Toscana	48	3	14
Umbria	14	3	4
Marche	25	3	11
Lazio	18	3	8
Abruzzo	18	3	7
Molise	5	3	4
Campania	46	3	12
Puglia	44	3	7,2
Basilicata	14	2	4
Calabria	44	1	6
Sicilia	71	11	11,6
Sardegna	39	9	6,4
Centro-Nord	330	44	129
Mezzogiorno	281	12	56
Italia	611	56	185

Nota: I Sistemi Locali del Lavoro sono attribuiti alla regione a cui appartiene il comune che dà il nome al SLL.

Fonte: [Istat, Sistemi Locali del Lavoro 2011](#)

La [partizione per SLL ridefinita dall'Istat sui dati dell'ultimo Censimento \(2011\)](#) raggruppa i comuni italiani in 611 SLL (Tavola 2), indipendenti dai confini amministrativi provinciali e regionali: 56 SLL si collocano a cavallo di più regioni e 185 coinvolgono due o più province. Il sistema locale di Milano, oltre ad essere il più

esteso in termini di popolazione residente (quasi 3,7 milioni di abitanti), coinvolge 174 comuni, appartenenti a ben sette delle 12 province lombarde. I SLL di Milano, Roma, Napoli e Torino (con abitanti da 1,7 a 3,7 milioni) rappresentano da soli poco meno di un quinto della popolazione residente.

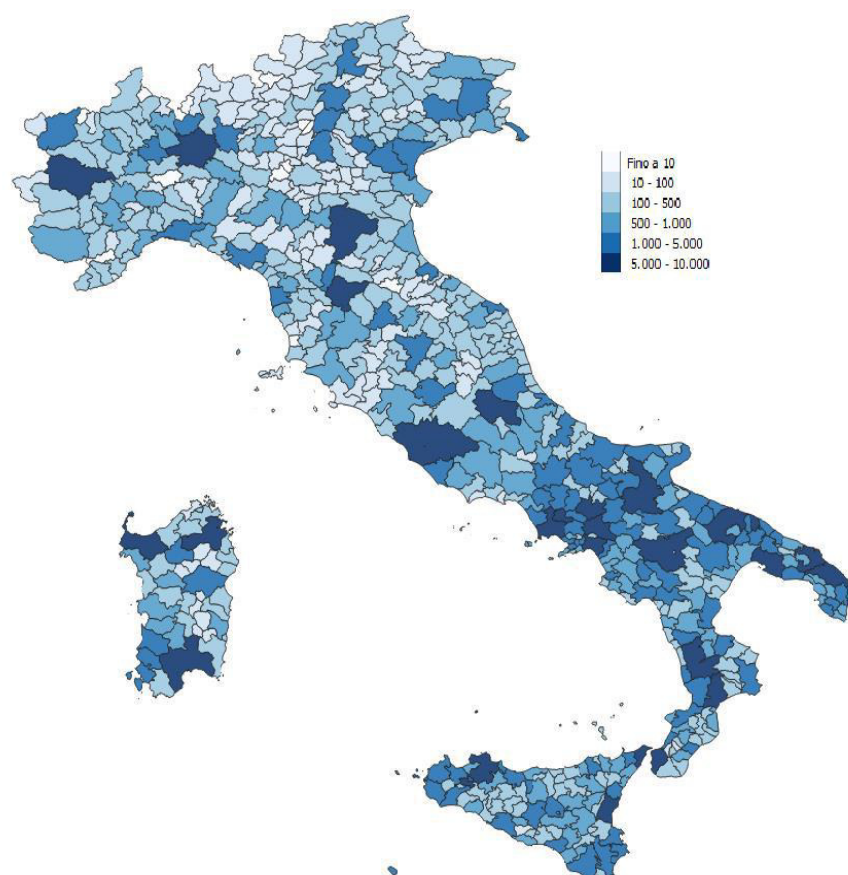
La Sicilia presenta il maggior numero di Sistemi Locali (71), seguita da Lombardia (51) e Toscana (48). Molise e Valle d'Aosta, ambedue con cinque sistemi, sono le regioni con il minor numero di partizioni.

Evidenze aggiuntive e dati di dettaglio su questa geografia, tra cui quelle le [stime di occupati](#) fornite dall'indagine continua sulle forze lavoro, sono consultabili nella [sezione dedicata ai SLL sul sito dell'Istat](#).

I progetti monitorati al 30 giugno 2016 nei 611 Sistemi Locali del Lavoro italiani

Il costo pubblico associato all'intervento delle politiche di coesione che può essere letto anche per SLL, cioè considerando i progetti aventi localizzazione dettagliata a livello comunale, è pari a circa 66,1 miliardi di euro, pari a quasi il 70 per cento del costo complessivo dei progetti monitorati in OpenCoesione al 30 giugno 2016 (Figura 1). In aggregato il costo attribuibile a livello di SLL si distribuisce tra macro-aree con una quota nel Mezzogiorno leggermente meno accentuata (75 per cento) rispetto a quella dell'ammontare totale del costo pubblico monitorato in OpenCoesione al 30 giugno 2016, a conferma di una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno di progetti di scala sovra-comunale.

Figura 1. Costo pubblico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione attribuibile a singoli Sistemi Locali del Lavoro italiani (importi in milioni di euro). Dati sui progetti 2007-2013 aggiornati al 30 giugno 2016.



Guardando i SLL per classe dimensionale, emerge che quasi il 40 per cento del costo dei progetti sostenuti dalle politiche di coesione è concentrato nei 16 SLL di grandi dimensioni (che rappresentano un terzo della popolazione nazionale), di cui 5 nel Mezzogiorno (Napoli, Palermo, Bari, Catania, Cagliari) e 11 nel Centro-

Nord: questo evidenzia una modesta polarizzazione delle risorse verso i SLL più grandi, a discapito dei SLL con popolazione dai 50 ai 500mila abitanti (Tavola 3).

Tavola 3. Popolazione e intervento delle politiche di coesione nei 611 Sistemi Locali del Lavoro italiani per classe dimensionale. Valore dell'intervento totale. Dati sui progetti 2007-2013 aggiornati al 30 giugno 2016

Classe dimensionale (abitanti)	N. SLL	Popolazione (2011)	Quota popolazione	Numero progetti	Costo pubblico (Meuro)	Pagamenti (Meuro)	Quota costo pubblico
Fino a 10.000	51	330.993	0,6%	3.022	387,38	250,19	0,6%
10.000-50.000	279	7.776.086	13,1%	88.797	9.360,99	5.618,49	14,2%
50.000-100.000	152	10.746.343	18,1%	126.965	9.657,83	5.697,52	14,6%
100.000-500.000	113	20.900.802	35,2%	348.076	20.444,33	12.949,90	31,0%
>500.000	16	19.639.983	33,1%	339.953	26.294,95	13.382,22	39,6%
Totale Italia	611	59.394.207	100,0%	906.813	66.145,47	37.898,31	100,0%

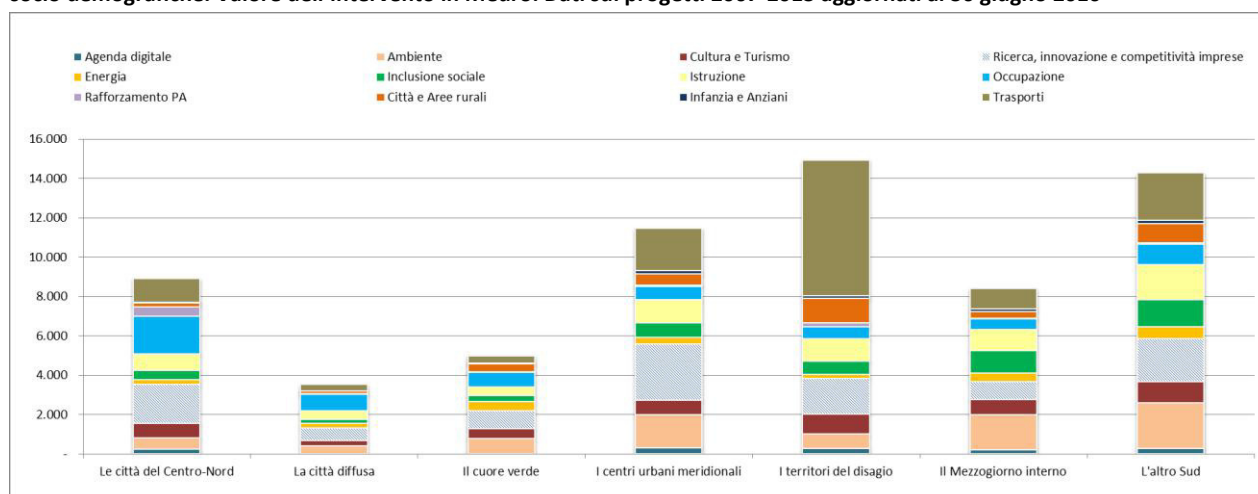
Note: La popolazione è quella residente (Istat). Il costo pubblico è il finanziamento pubblico al netto delle economie. I pagamenti sono quelli complessivamente effettuati a valere sulle risorse pubbliche destinate ai progetti, cumulati al 30 giugno 2016.

Il SLL dove si localizza il valore più elevato (9,5 miliardi di euro) è quello di Napoli, che comprende 58 comuni e circa 2 milioni e mezzo di abitanti, cioè il 12 per cento della popolazione del Mezzogiorno. All'estremo opposto, nei SLL con meno di 10.000 abitanti, concentrati prevalentemente nelle aree interne del Paese ed in particolare nelle regioni montane (Canazei e Valtourneche sono i più piccoli in assoluto, con meno di 3.500 abitanti ciascuno), si distribuisce meno dell'1 per cento delle risorse, una quota che corrisponde a quella della popolazione che risiede in tali SLL.

Facendo riferimento all'analisi Istat che ha accompagnato la ridefinizione della geografia dei SLL sui dati 2011 con una [classificazione](#) dei SLL in base a diverse dimensioni che ne caratterizzano il contesto territoriale ([qui](#) i dati), l'intervento delle politiche di coesione monitorato in OpenCoesione al 30 giugno 2016 e attribuibile a singoli SLL si può leggere, ad esempio, per caratteristiche demografiche o per specializzazione produttiva prevalente dei SLL.

Rispetto alle **caratteristiche socio-demografiche**, si nota come l'intervento delle politiche di coesione sia fortemente concentrato nei territori a maggiore ritardo di sviluppo. Infatti, i SLL classificati dall'Istat come *Territori del disagio* sono quelli che assorbono la quota di costo pubblico complessivo maggiore. Si tratta di 12 SLL, localizzati tutti nel Mezzogiorno e in particolare in Campania (7, tra cui Napoli), Sicilia (3, tra cui Palermo) e Puglia (2), dove risiede l'8 per cento della popolazione nazionale al 2014 e dove risulta localizzato più del 22 per cento del valore dei progetti delle politiche di coesione associabili ai SLL (quasi 15 miliardi). Una quota analoga di costo pubblico (il 21,3 per cento) è localizzata nel gruppo dei SLL classificati come *L'Altro Sud* che comprende complessivamente l'11 per cento della popolazione, suddivisa in 26 SLL definiti *Sud agricolo* (2,6 miliardi circa) e 67 SLL classificati come *Sud turistico* (11,5 miliardi di euro circa). Il resto del finanziamento è distribuito con quote superiori al 10 per cento nei SLL dei gruppi *I centri urbani meridionali*, *Le città del Centro-Nord* e *Il Mezzogiorno interno*. Quote minoritarie vanno poi a localizzarsi nei SLL dei gruppi *La città diffusa* e *Il cuore verde*, dove risiede il 37 per cento della popolazione nazionale.

Figura 2. Costo Pubblico complessivo per area di intervento della policy, localizzato nei SLL italiani suddivisi per caratteristiche socio demografiche. Valore dell'intervento in Meuro. Dati sui progetti 2007-2013 aggiornati al 30 giugno 2016



Note: Il costo è il finanziamento pubblico al netto delle economie. I progetti sono classificati per i temi sintetici, così come rappresentati anche sul portale OpenCoesione. I SLL sono suddivisi in base alla classificazione per caratteristiche socio demografiche proposta dall'Istat.

Rispetto alla più standardizzata classificazione dei SLL per **specializzazione produttiva prevalente**, quasi il 67 per cento del costo monitorato al 30 giugno 2016 in OpenCoesione e attribuibile a un SLL è localizzato in *Sistemi Locali non manifatturieri*, e cioè in *Sistemi locali urbani, turistici e a vocazione agricola*, dove risiede il 51 per cento circa della popolazione. Un altro 20 per cento circa dei costi si distribuisce equamente tra *Sistemi locali non specializzati* e *Sistemi locali della manifattura pesante* e quasi il 13 per cento di esso è localizzato nei *SLL del Made in Italy*, che spesso corrispondono ad alcuni dei maggiori distretti industriali del Paese. In particolare, i distretti maggiormente sostenuti dalle politiche di coesione sono quelli dell'*Industria meccanica*, delle *Industrie alimentari*, del *Tessile e abbigliamento*.

Per quanto riguarda il costo pubblico pro capite, che in OpenCoesione è calcolato nel caso di progetti multi-localizzati (come ad esempio i progetti su grandi reti infrastrutturali) considerando per ciascun territorio interessato l'intero finanziamento al progetto, il valore medio pro capite per SLL è pari a circa 1.100 euro. La popolazione di 379 SLL beneficia di un importo pro capite inferiore a questa media. Nei restanti 232 SLL gli importi sono superiori, fino a valori maggiori di 5.000 euro pro capite rilevati in alcuni SLL del Mezzogiorno: Catanzaro (Calabria), San Bartolomeo in Galdo (Campania), Casalnuovo Monterotaro (Puglia), Olbia, Ozieri e Tertenia (Sardegna).

L'analisi dell'intervento monitorato in OpenCoesione per SLL conferma, quindi, le evidenze aggregate restituite da partizioni macro/standard (intervento più concentrato nel Mezzogiorno e polarizzazione urbana) cogliendo nel contempo una geografia più articolata e interpretabile per specifici contesti territoriali anche sulla scorta di altre analisi di caratterizzazione.

A partire dall'aggiornamento dei dati di monitoraggio al 30 giugno 2016 le informazioni sui progetti sono corredate dall'attribuzione per SLL, con l'integrazione dei file open data ('Progetti' e 'Localizzazioni') di variabili di codifica dei Sistemi Locali del Lavoro che rispondono alla [partizione definita dall'Istat a seguito dell'ultimo Censimento \(2011\)](#).