



Il contesto

5. IL CONTESTO

5.1. UN PROBLEMA DI RISORSE UMANE

Nella competitività internazionale tra aree urbane uno dei fattori chiave è certamente rappresentato dalla qualità – e dalla quantità – di persone attive in ciascun territorio; questione che, a seconda del contesto, può essere variamente declinata attraverso concetti quali capitale umano, popolazione dinamica, risorse umane, capitale sociale. In breve, nel sistema globale i territori più competitivi sono quelli che possiedono – e/o riescono ad attrarre – persone in possesso di competenze qualificate, dotate di apertura internazionale e di capacità creative, possibilmente giovani¹.

Proprio la scarsa presenza giovanile rappresenta per Torino un rilevante punto di debolezza: il quadro demografico cittadino è caratterizzato – ormai dal 1980 – da un saldo naturale negativo (più morti che nati) e la città ha recuperato popolazione, dal 2003, solo grazie ai flussi migratori dall'estero. Nonostante la crescente presenza di ragazzi stranieri tra gli under 30 (passata dall'8,1% del 2002 al 23,2% del 2011; fonte: Demo Istat), il capoluogo piemontese ha perso ancora terreno rispetto alle altre città europee.

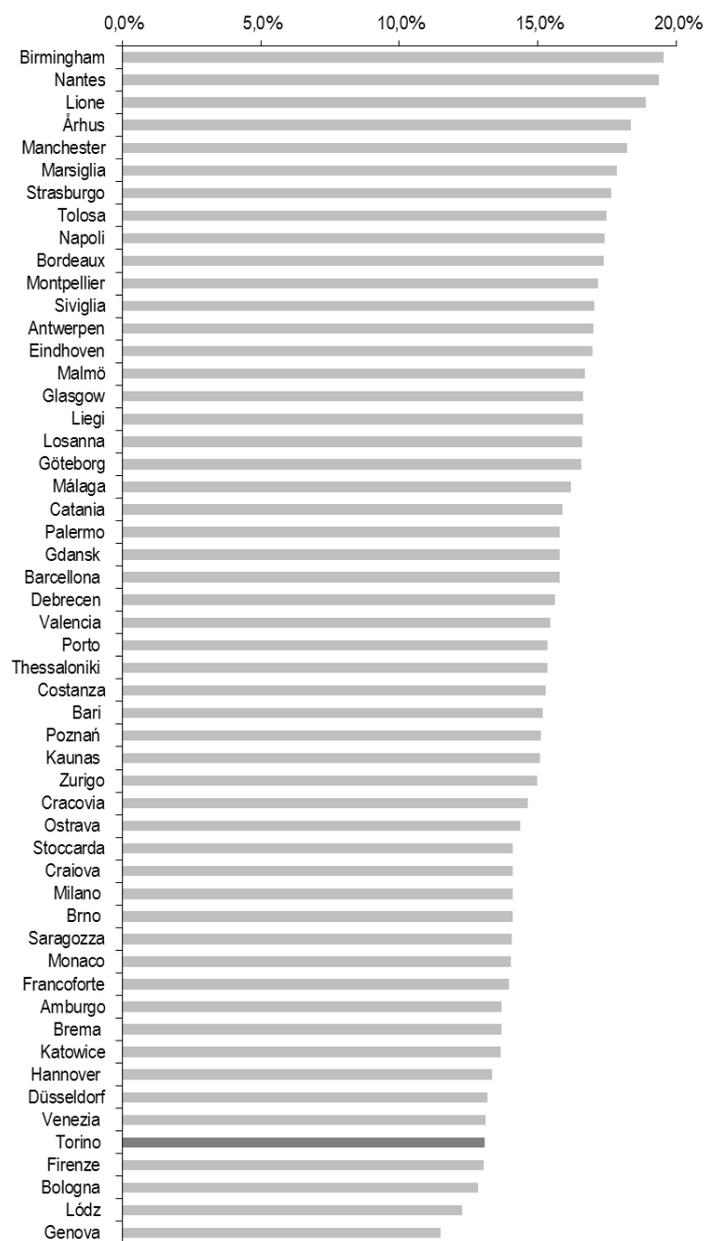
Nella fascia di età fino ai 15 anni, ad esempio, a Torino e nella maggior parte delle città italiane del Settentrione si riscontrano i valori più bassi d'Europa² (figura 5.1).

Sul piano delle politiche per le risorse umane, è relativamente arduo – almeno su orizzonti temporali brevi e medi – immaginare di influenzare i trend demografici (perlopiù «strutturali»); invece, un ambito su cui le politiche di sviluppo locale possono certamente provare a incidere è quello della qualificazione.

¹ Il processo di invecchiamento della popolazione che ha caratterizzato nel recente passato diversi territori sviluppati – e il Piemonte tra questi – viene spesso ridotto nel dibattito pubblico alla questione dell'aumento delle persone anziane; in verità, gli effetti sul tessuto sociale ed economico possono essere ben più profondi, inducendo ad esempio «un'incapacità progressiva della popolazione ad adattarsi alle condizioni variabili del suo ambiente economico, nonché a riprodursi sul lungo periodo» (Molina 2004, 75). Si pensi, ad esempio, alla fatica di una città anziana nell'adattarsi ai ritmi di cambiamento incalzante caratteristici della civiltà globale e delle innovazioni tecnologiche.

² Considerando i giovani fino a 24 anni, in alcune aree del Nord (come Bologna o Milano) si registra un recupero nell'ultimo decennio; a Torino – come a Venezia – i valori rimangono invece declinanti.

Figura 5.1. Incidenza di ragazzi (0-15 anni) in Europa – 2011
 Valori percentuali relativi alle province metropolitane di taglia demografica simile a Torino,
 escluse le capitali nazionali; fonte: Eurostat Urban Audit



Anche da questo punto di vista, finora, la situazione torinese risulta preoccupante: tra le metropoli italiane del Centro-Nord, Torino ha ad esempio la più bassa quota di giovani 25-30enni in possesso di una laurea, mentre anche in alcune città meridionali, come Messina o Reggio Calabria, si registrano livelli superiori (dati 2011; fonte: Istat). Allargando lo sguardo all'Europa – e alla popolazione adulta – risulta ancora più evidente la carenza di laureati come elemento di debolezza nazionale e locale (tabella 5.1). Torino sembra dunque faticare a scrollarsi di dosso la pesante eredità del suo passato fordista, quando era popolata in gran parte da lavoratori-massa a bassa qualificazione. Nel capoluogo piemontese pare particolarmente pervasivo quel «circolo vizioso» che, secondo diversi autorevoli osservatori, penalizzerebbe l'intero Paese: «Una scarsa dotazione di capitale umano influenza negativamente il modello di specializzazione produttiva delle imprese, mentre un sistema produttivo a bassa innovazione comporta bassi ritorni dell'investimento in capitale umano» (Istat 2011, 230).

L'Unione Europea ha fissato per il 2020 l'ambizioso obiettivo di un 40% di 30-34enni laureati, nella convinzione che questo possa contribuire a generare, congiuntamente, crescita e coesione sociale. Le quote-obiettivo sono differenziate: nel caso del nostro Paese si dovrebbe salire dal 19,8% del 2010 al 26-27%, ma tale risultato appare sempre più improbabile, visto che i trend recenti sono di segno opposto: invertendo tendenze pluridecennali, dal 2004 ha cominciato a ridursi il tasso di passaggio dalle scuole secondarie all'università (e dal 2006 sta diminuendo anche il tasso di conseguimento di un diploma superiore); nel complesso, il numero di nuovi immatricolati negli atenei, dal 2003-04 al 2011-12, si è ridotto del 18,7%³.

³ Si tenga anche conto che, all'inizio dello scorso decennio, la novità rappresentata dall'avvento del sistema cosiddetto 3+2 (che permette di conseguire una laurea dopo soli tre anni) aveva contribuito a incentivare le immatricolazioni, specie in alcune facoltà. In ogni caso, il fatto che in Italia stia calando la quota di nuovi studenti universitari risulta particolarmente preoccupante se si considera che, nel frattempo, è aumentato a dismisura il numero di giovani che alle scuole superiori opta per un percorso liceale: questo, come noto, anziché fornire competenze professionali immediatamente spendibili (di cui il mondo aziendale da anni lamenta la carenza) è propedeutico proprio alla prosecuzione degli studi. Nel caso della provincia di Torino, la quota di diplomati nei licei è cresciuta dal 22,2% sul totale del 1992 al 24,3% del 1998, al 34% del 2004, al 56,6% del 2012; il rilievo degli istituti tecnici industriali, viceversa, s'è ridotto dal 23,6% dei diplomati nel 1992 al 20% del 1998, al 15,3% del 2004, al 12,3% del 2012 (fonte: Osservatorio Istruzione Piemonte).

Tabella 5.1. **Popolazione adulta in possesso di una laurea – 2007**

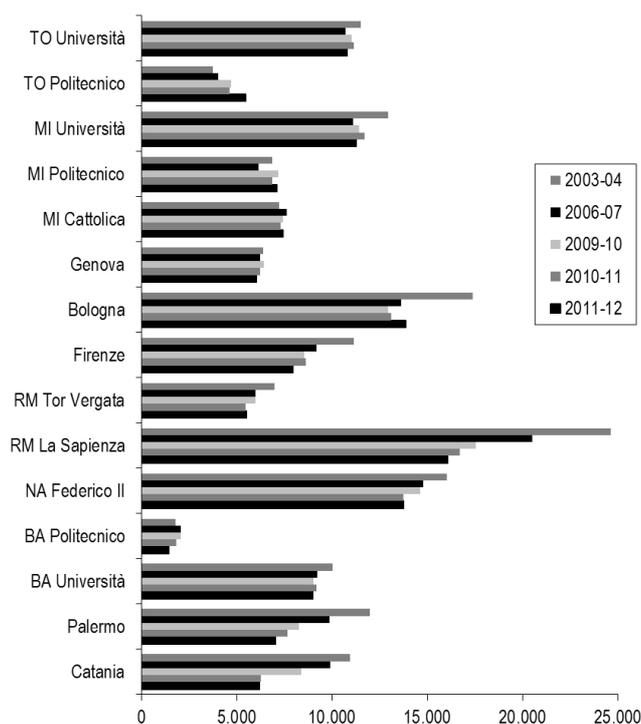
Valori percentuali; fonte: Eurostat Urban Audit

Parigi	53,7	Marsiglia	27,0	Siviglia	20,4
Utrecht	43,1	Malmö	26,1	Szeged	19,8
Berna	42,3	Bristol	26,0	Fiume	19,8
Tolosa	41,8	Riga	25,8	Colonia	19,6
Amsterdam	41,5	Atene	25,7	Pécs	19,4
Zurigo	39,5	Bonn	25,5	Coimbra	19,1
Ginevra	39,4	Lubiana	25,4	Leeds	18,9
Oslo	38,9	Monaco B.	25,4	Porto	18,8
Montpellier	38,1	Berlino	25,4	Firenze	18,8
Uppsala	37,4	Barcellona	25,3	Kiel	18,8
Edimburgo	36,5	Kaunas	25,2	Olomouc	18,7
Groningen	36,4	Dublino	25,2	Newcastle	18,6
Helsinki	36,3	Francoforte	25,0	Cagliari	18,4
Copenaghen	35,8	Cardiff	26,6	Danzica	18,3
Losanna	35,6	Budapest	26,3	Cork	18,3
Stoccolma	35,5	Varsavia	24,6	Amburgo	18,2
Aarhus	35,5	Rotterdam	23,7	Kalamata	18,1
Lione	35,1	Larisa	23,7	Birmingham	17,9
Vilnius	35,0	Zagabria	23,5	Roma	17,4
Tallinn	34,8	Glasgow	23,4	Norimberga	17,1
Lussemburgo	34,3	Lisbona	23,3	Manchester	16,8
Bordeaux	33,8	Valencia	23,3	Nottingham	16,7
Nantes	33,4	Basilea	23,3	Augsburg	16,7
Strasburgo	32,8	Stoccarda	22,7	Katowice	16,4
Dresda	32,3	Enschede	22,6	Malaga	16,4
Eindhoven	30,8	Lublino	22,5	Lodz	15,7
Tours	30,5	Hannover	22,2	Bari	14,1
Göteborg	30,3	Düsseldorf	21,8	Limerick	14,1
Brema	30,3	Bologna	21,7	Genova	13,7
La Coruña	29,2	Lucerna	21,7	Torino	13,7
Arnhem	29,0	Debrecen	21,6	Trieste	13,4
Nizza	28,9	Wroclaw	21,4	Liverpool	13,3
Lille	28,9	Cracovia	21,4	Reggio C.	13,2
Caen	28,8	Spalato	21,3	Dortmund	12,9
Reims	28,6	Derry	21,2	Göttingen	12,8
Lipsia	28,6	Vienna	21,2	Napoli	12,3
Aalborg	28,5	Saragozza	21,0	Braga	11,9
Madrid	28,1	Poznań	20,8	Karlovy Vary	11,7
Salonicco	27,9	Milano	20,7	Catania	11,5
Ioanina	27,3	Patrasso	20,7	Palermo	10,8
Londra	27,2	Lugano	20,6	Setúbal	10,7

Da questo punto di vista, gli atenei torinesi risultano finora in positiva controtendenza: l'Università registra da anni un numero di immatricolati più o meno stabile, il Politecnico emerge come la realtà metropolitana più dinamica in Italia⁴, con una costante crescita di immatricolazioni (figura 5.2). Questo ateneo si conferma virtuoso anche in termini di attrattività: secondo ateneo metropolitano (dopo l'Università di Bologna) per studenti provenienti da fuori regione (36,2%), primo per numero di stranieri, pari al 10,1% di iscritti nell'anno accademico 2011-12 (fonte: Miur).

Figura 5.2. Immatricolati al primo anno nei maggiori atenei metropolitani

Fonte: Anagrafe studenti Miur



⁴ Nelle graduatorie mondiali, gli atenei del nostro Paese non brillano: considerando i due ranking più accreditati (QS e Arwu), secondo il primo le migliori università italiane (Bologna e Roma La Sapienza) si collocano attorno alla duecentesima posizione su 700 atenei analizzati; il secondo – che considera 1.200 università – colloca le due migliori italiane (La Sapienza e l'Università di Pisa) tra la centesima e la centocinquantesima posizione. Università e Politecnico di Torino si trovano nelle zone medio-basse di entrambe le graduatorie.

Dopo aver formato giovani qualificati, in che misura ciascun territorio riesce a trattenerli e/o quanto è capace di contendere ad altre aree questa indispensabile risorsa?

Gli ultimi dati disponibili relativi ai saldi migratori di laureati – risalenti alla metà dello scorso decennio – evidenziano molto chiaramente valori negativi in tutte le province meridionali; le aree più attrattive si collocano soprattutto in Lombardia, in Emilia, in Toscana, nel Lazio, mentre la provincia torinese risulta decisamente marginale (figura 5.3).

Un'indagine dell'Istat (Brait et al. 2009) conferma che le regioni meridionali sono caratterizzate da elevati tassi di «fuga» anche nel segmento superqualificato dei dottori di ricerca⁵, gran parte dei quali si dirige al Nord. In questo caso, però, anche le regioni centro-settentrionali perdono quote significative, soprattutto verso paesi stranieri⁶: rimane a lavorare in regione⁷ solo l'80,1% di chi ha conseguito il dottorato in Piemonte, un valore inferiore rispetto a quelli registrati nel Lazio (84,8%), in Emilia (83,7%), in Toscana (82,9%), in Sardegna (81,2%) e in Lombardia (80,3%). In termini di capacità attrattiva, la regione verso cui si dirige il maggior numero di dottori di ricerca è l'Emilia, seguita da Toscana, Lazio, Lombardia e quindi dal Piemonte (figura 5.4).

⁵ Questa indagine dell'Istat rileva la situazione occupazionale e il luogo di residenza nel 2010 dei dottori di ricerca che hanno conseguito il titolo in Italia tra il 2004 e il 2006, distinguendoli per regione d'origine, quella cioè in cui vivevano prima dell'iscrizione all'università.

⁶ Dall'indagine dell'Istat non emergono particolari differenze tra dottori di ricerca appartenenti a diversi gruppi disciplinari quanto a tassi di «fuga» all'estero. Più in generale, in questi anni l'emigrazione di giovani italiani è in crescita: nella fascia di età dai 20 ai 39 anni i saldi migratori con l'estero – positivi fino agli anni Ottanta del secolo scorso – sono poi diventati negativi dagli anni Novanta, sempre grosso modo della stessa entità assoluta (fonte: Istat). Nel caso dei laureati, l'emigrazione si sta di recente intensificando: dai poco più di 3.000 casi annui registrati nei primi anni Duemila ai 6.000 e più nel quinquennio 2006-10. I paesi maggiormente attrattivi di giovani italiani qualificati sono Regno Unito e Germania; nel caso dei dottori di ricerca, la meta principale è rappresentata dagli Stati Uniti.

⁷ La Regione Piemonte – in collaborazione con la Camera di Commercio – ha lanciato nel 2012 il progetto *Io lavoro per i talenti*, finanziato con un milione: svolge consulenze sulle opportunità di rientro per giovani imprenditori e professionisti piemontesi all'estero, oltre a offrire percorsi di alta formazione oltre confine a un centinaio di universitari, intenzionati ad aprire poi un'impresa in Piemonte.

Figura 5.3. Saldi migratori di laureati delle province italiane
Differenza iscrizioni/cancellazioni in rapporto ai residenti; in scuro le province più attrattive;
valori medi 2001-05; fonte: Banca d'Italia

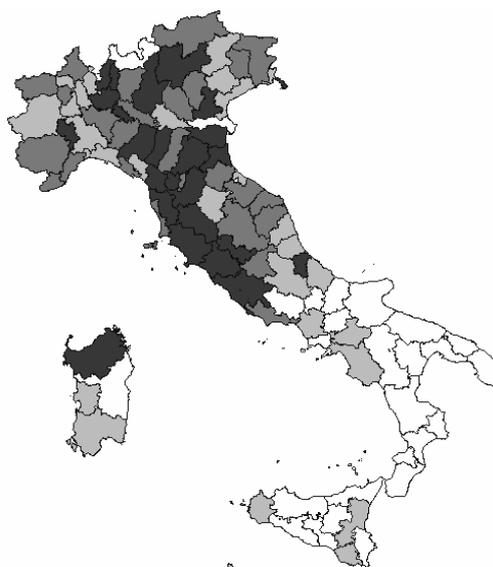
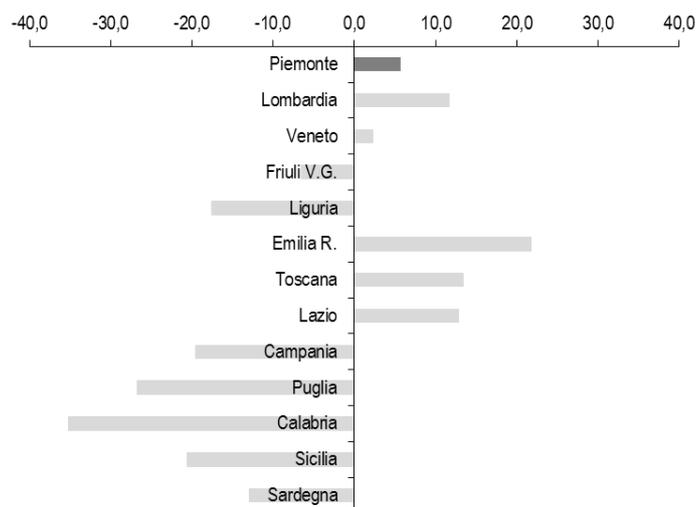


Figura 5.4. Saldi migratori di dottori di ricerca nelle regioni metropolitane
Differenza tra domicilio abituale nel 2010 e regione di residenza prima dell'iscrizione
all'università dei dottorati nel 2004-06; fonte: Istat



Per laureati e dottorati le opportunità all'estero si rivelano spesso più vantaggiose di quelle offerte nel nostro Paese. Secondo un'indagine Istat (2011) sui giovani laureati da quattro anni, chi è rimasto in Italia solo nel 39,2% dei casi svolge professioni intellettuali, scientifiche o ad alta specializzazione, contro il 50,2% di chi è espatriato; il 48,6% di chi lavora in Italia (contro il 54,8% dei laureati emigrati) è stato assunto a tempo indeterminato; la retribuzione media è in Italia pari a 1.400 euro, contro quasi 1.900 all'estero⁸. Anche il rapporto intergenerazionale è squilibrato: nel nostro Paese un laureato 25-34enne guadagna in media appena il 56% rispetto a un 55-64enne con lo stesso titolo, contro il 72% registrato in Francia, l'86% in Germania, il 91% negli Stati Uniti, il 92% in Spagna, il 96% nel Regno Unito (dati 2011; fonte: Ocse).

Tabella 5.2. Retribuzioni dei dipendenti nelle province metropolitane – 2011

Medie annue in migliaia di euro; elaborazioni su dati Inps

	Totale lavoratori dipendenti		Dirigenti	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
Torino	27,2	18,2	130,8	102,3
Milano	33,0	22,6	146,0	116,9
Genova	26,7	17,1	124,7	95,8
Venezia	24,1	15,1	127,3	111,1
Trieste	27,9	17,8	149,7	101,6
Bologna	28,2	19,5	129,8	107,0
Firenze	25,4	17,5	129,6	126,9
Roma	26,6	18,9	136,7	104,8
Napoli	19,2	13,4	115,3	83,4
Bari	18,4	12,4	111,8	81,0
Reggio C.	17,0	11,9	92,6	59,7
Messina	15,7	11,0	94,8	59,0
Palermo	18,8	13,8	107,5	79,0
Catania	18,3	12,9	106,9	77,2
Cagliari	19,4	13,3	105,5	90,4
ITALIA	23,9	16,2	132,4	105,9

⁸ I dati raccolti dall'Istat rivelano anche che il fenomeno della «fuga di cervelli» non è indifferente rispetto all'origine sociale: sono infatti soprattutto i figli di genitori a loro volta laureati (e che svolgono professioni intellettuali e scientifiche) a cogliere le opportunità di lavoro all'estero; i giovani laureati che, invece, provengono da ceti medio-bassi restano in larghissima maggioranza a lavorare in Italia.

Come mostra la tabella 5.2, tra le diverse aree italiane vi sono, come noto, differenti livelli retributivi, che risultano particolarmente accentuati proprio nel caso delle occupazioni dirigenziali, cui molti laureati aspirano. Anche nelle regioni settentrionali, comunque, emergono distanze notevoli: ad esempio, le retribuzioni medie nell'area torinese rispetto all'area milanese sono pari al 17,7% in meno nel caso dei maschi e al 19,3% in meno tra le femmine; a livello dirigenziale, le distanze sono minori: -10,4% e -12,5%.

5.2. QUANT'È DINAMICA LA CLASSE DIRIGENTE?

La presenza di giovani, ma anche di donne, all'interno della classe dirigente è ritenuta⁹ un indicatore significativo di dinamismo, ovvero della vitalità dei sistemi economici, politici, sociali in genere. Da questo punto di vista, la situazione nel nostro Paese è preoccupante (Carboni 2007): l'età media della classe dirigente italiana risulta superiore a quella registrata in Germania, in Francia o nel Regno Unito, con un 9% di ultrasessantenni a fronte di un 4-5% negli altri Paesi¹⁰. Anche le donne italiane sono sottorappresentate: nel 2005 costituivano il 23,9% della classe dirigente, contro, ad esempio, il 36,4% del Regno Unito (Checchi e Redaelli 2009)¹¹.

Guardando alle amministrazioni locali, una recente indagine sui Comuni italiani (Cittalia 2011) ha evidenziato come i giovani amministratori – ovvero sindaci, vicesindaci, assessori e consiglieri under 35 – siano pari al 18,8% del totale, quota più bassa rispetto al rilievo di questa stessa fascia d'età sul complesso della popola-

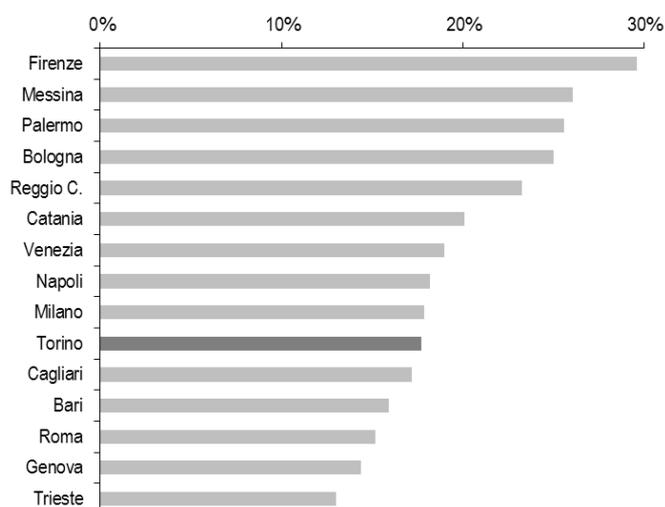
⁹ Si vedano ad esempio, oltre agli studi di Carboni (2007) e di Checchi e Redaelli (2009), i seguenti: M. Pisati e A. Schizzerotto, *The Italian Mobility Regime: 1985-97*, in R. Breen (a cura di), *Social Mobility in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004; Rapporto Luiss 2008, *Generare classe dirigente*, Roma, Luiss University Press-II Sole 24 Ore.

¹⁰ A seguire, in ordine progressivo di anzianità, si trovano la classe dirigente tedesca, francese e quella inglese, che in media risulta essere di 5 anni più giovane rispetto a quella italiana nel 1995, e di quasi 3 anni nel 2005. Nel 1995 la quota di under 30 nella classe dirigente italiana risulta in assoluto la più bassa a livello europeo, record superato nel 2005 solo dalla classe dirigente tedesca, in rilevante e progressivo invecchiamento (Checchi e Redaelli 2009).

¹¹ Tra i Paesi considerati, soltanto la Germania versa in condizioni peggiori, con una classe dirigente che conta appena il 14,7% di donne nel 1995 e il 18,5% nel 2005.

zione italiana (figura 5.5). Salendo di livello territoriale, la quota di giovani si riduce nettamente: 9% nelle amministrazioni provinciali, 2,3% in quelle regionali, 3,5% alla Camera¹², 8% nell'Europarlamento. Se nel caso dei piccoli Comuni la presenza giovanile risulta particolarmente consistente al Nord, nei contesti metropolitani i valori più elevati si riscontrano invece nelle province meridionali. Nel complesso, Torino¹³ si colloca in una posizione medio-bassa.

Figura 5.5. Amministratori con meno di 35 anni nei Comuni delle province metropolitane
Elaborazioni su dati Cittalia, 2011



¹² Tra i deputati eletti a febbraio 2013, il 5,4% ha meno di 30 anni.

¹³ È più difficile misurare in termini qualitativi la propensione al ricambio di una classe dirigente cittadina. Un paio di recenti studi – basati su indagini sul campo, attraverso interviste – hanno delineato una sorta di profilo dell'élite torinese. Ne emerge «un mondo piccolo», composto da alcune decine di persone, che provengono soprattutto dal mondo accademico (in un quarto dei casi), per il resto dal mondo Fiat, dalle organizzazioni cattoliche e dai partiti (in metà dei casi dall'ex Pci, nell'altra metà da aree liberal): «un gruppo a basso ricambio interno, professionalmente e politicamente composito, ma ideologicamente compatto, [il che favorisce] la comunicazione interna e lo scambio con la società degli interessi costituiti, [ma anche] tradizionalismo, staticità [e] un rapporto con la cittadinanza paternalistico e manipolatorio, [non ultimo a causa] dell'inaridirsi dei partiti e del mancato funzionamento delle istanze di partecipazione» (Belligni e Ravazzi 2012, 192-193). A conclusioni molto simili giunge anche la seconda inchiesta, dalla quale la classe dirigente torinese emerge come «un grumo di potere stabile da circa venti anni, un nucleo ristretto di uomini, e qualche donna, [un] corpuscolo molto, troppo influente, che si confonde tra i Palazzi della politica» (Pagliassotti 2012).

Tabella 5.3. Percentuali di elette negli enti amministrativi delle metropoli europee – 2009-10

Fonte: Eurostat Urban Audit

Helsinki	58	Valencia	42	Coimbra	27
Sofia	54	Bruxelles	42	Bologna	27
Oviedo	52	Dortmund	40	Milano	27
Gent	51	Stoccarda	40	Zagabria	27
Salisburgo	50	Graz	40	Birmingham	25
Reims	48	Siviglia	39	Lugano	25
Tampere	48	Losanna	39	Glasgow	24
Córdoba	48	Bilbao	38	Danzica	24
Valladolid	48	Colonia	38	Wroclaw	24
Ginevra	48	Düsseldorf	37	Kaunas	24
Vienna	48	Braga	36	Vilnius	24
Oslo	46	Basilea	36	Firenze	23
Nantes	46	Linz	36	Cracovia	21
Bordeaux	46	Lisbona	35	Kosice	20
Tolosa	46	Zurigo	34	Genova	20
Treviri	46	Tallinn	33	Spalato	20
Marsiglia	45	Amburgo	33	Torino	19
Lione	45	Stara Zagora	33	Cork	19
Liverpool	44	Saragozza	32	Trieste	16
Montpellier	44	Porto	31	Lublino	13
Strasburgo	44	Lodz	30	Catania	13
Barcellona	44	Katowice	29	Palermo	8
Monaco B.	44	Dublino	29	Cagliari	6
Berna	44	Dresda	29	Venezia	6
Nizza	43	Manchester	28	Napoli	6
Norimberga	43	Edimburgo	28	Roma	5
Brema	43	Plovdiv	28	Bari	4
Varsavia	42	Bristol	27	Reggio C.	3

La presenza femminile tra gli amministratori comunali italiani risulta ancora minore di quella giovanile, oltre che particolarmente debole rispetto al resto d'Europa: in tutte le città italiane – salvo Milano e, di nuovo, Bologna – la quota di amministratrici risulta tra le più basse del continente¹⁴ (tabella 5.3).

¹⁴ Una tendenza analoga si registra nei Consigli regionali: la quota di donne elette in Piemonte è pari all'11%, valore inferiore a quello registrato in quasi tutte le regioni centro-settentrionali (Toscana 26%, Lazio 15%, Lombardia 13%, Friuli

Anche nel mondo universitario le questioni del ricambio giovanile e di genere risultano critiche. Nel 2011, quasi la metà dei professori di prima fascia ha più di 60 anni (circa un quinto ha superato i 65 anni). Tra il 2000 e il 2011 la quota di under 45 nel complesso dei diversi ruoli docenti è diminuita in Italia dal 39,3 al 36%, con rare eccezioni tra le metropoli. Per quanto riguarda gli atenei torinesi, pur se anche qui in diminuzione, la presenza di giovani docenti rimane tra le più alte del Paese (figura 5.6).

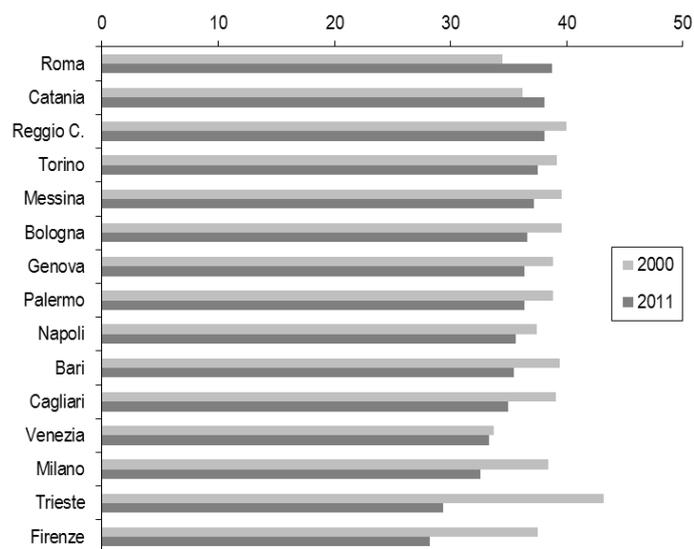
La composizione per genere si sta tendenzialmente riequilibrando: sebbene le donne siano tuttora in minoranza tra gli accademici (con una quota pari al 35% nel 2011), la loro presenza risulta significativamente aumentata nell'ultimo decennio in tutte le metropoli italiane, un probabile effetto della marcata femminilizzazione del corpo studentesco verificatasi nelle università italiane dagli anni Novanta del XX secolo (fonte: Miur)¹⁵. Gli atenei torinesi si collocano leggermente al di sopra della media nazionale, sia per percentuale di femminilizzazione sia per variazione positiva nell'ultimo decennio (figura 5.7).

13%, Emilia 12%) e superiore rispetto al Sud (Sardegna 9%, Sicilia e Calabria 4%, Puglia e Campania 3%). In molte regioni europee comparabili col Piemonte, la rappresentanza politica femminile risulta di gran lunga superiore: nei Paesi Baschi pari al 60%, in Provenza al 48%, in Rhône Alpes al 47%, in Castiglia al 41%, in Catalogna al 36%, in Scozia al 33%, nelle Fiandre al 31%, in Baviera al 29% (dati 2007; fonte: Ires Piemonte, <http://www.sisreg.it>). La rappresentanza femminile dovrebbe crescere grazie alla legge 215 del 2012, tesa a riequilibrare il rapporto numerico di genere in Consigli e Giunte di Comuni (oltre i 5.000 abitanti), Province e Regioni attraverso l'introduzione di un massimo di due terzi di candidati dello stesso sesso in ogni lista elettorale e di un sistema di voto con preferenze equamente ripartite tra candidati e candidate. Nel Parlamento eletto nel 2013 la quota di donne è salita dal 22% al 30%; il nostro Paese è adesso al trentesimo posto al mondo e al dodicesimo in Europa per presenza femminile.

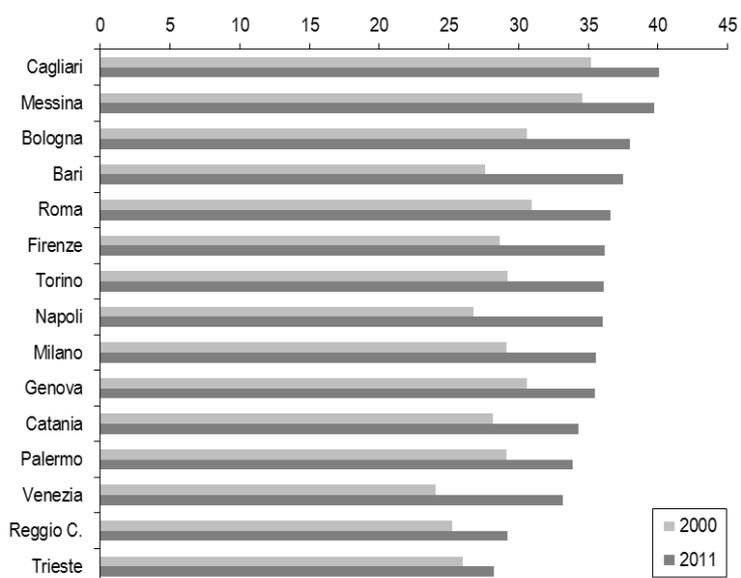
¹⁵ Non a caso, le donne sono presenti in modo significativo tra le nuove leve accademiche, mentre restano nettamente minoritarie nelle posizioni di vertice: pari ad appena il 15,9% tra i professori di prima fascia e al 2,4% tra i rettori (fonti: Miur; R. Frattini e P. Rossi, *Report sulle donne nell'università italiana*, Menodizero», 10, 2012, n. 8-9, <http://www.menodizero.eu>).

Figura 5.6. Docenti con meno di 45 anni negli atenei metropolitan

Valori percentuali; tutti i ruoli docenti, media degli atenei di ciascuna città; elaborazioni su dati Miur

**Figura 5.7. Docenti donne negli atenei metropolitan**

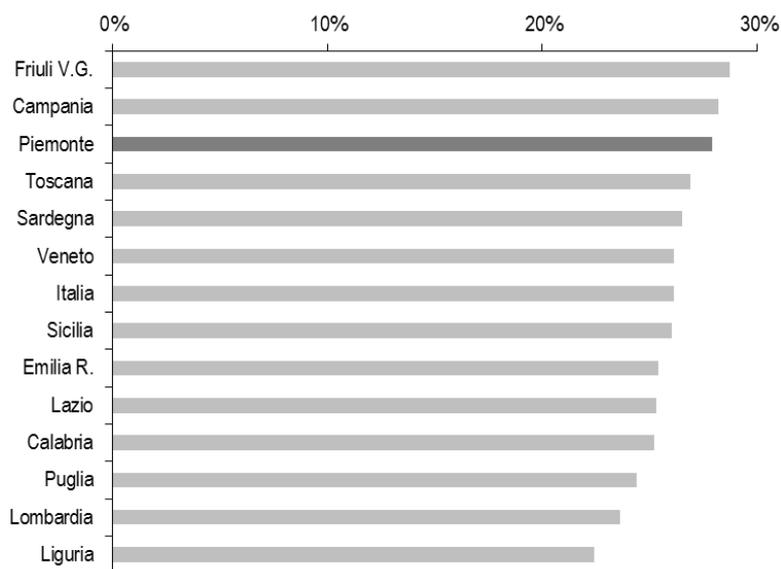
Valori percentuali; tutti i ruoli docenti, media degli atenei di ciascuna città; elaborazioni su dati Miur



Si è già fatto cenno nel capitolo 2 al fatto che, per presenza di giovani e di donne tra le file degli imprenditori, l'area torinese si colloca a un livello intermedio tra le province metropolitane. Quanto ai livelli di vertice delle organizzazioni produttive, le donne in generale rimangono nettamente meno presenti degli uomini (in ogni caso più che nel mondo politico, come s'è visto)¹⁶, anche se in lieve crescita rispetto a una decina di anni fa. A livello regionale le differenze sono minime: in ogni caso (figura 5.8), il Piemonte – con il 27,9% di donne in posizioni d'impresa apicali¹⁷ – è preceduto solo da Friuli (28,7%) e Campania (28,2%).

Figura 5.8. Presenza femminile ai vertici delle imprese – 2008

Valori percentuali; elaborazioni su dati Movimprese, Unioncamere, Infocamere



¹⁶ Un'indagine in provincia di Torino (Osservatorio provinciale mercato del lavoro 2013) rivela che i settori più discriminanti per le donne manager sono ICT, mass media, finanza, cultura. La presenza femminile dovrebbe crescere nelle posizioni apicali delle grandi imprese pubbliche grazie alla legge 120/2011, che stabilisce per i consigli di amministrazione una quota pari ad almeno un terzo di donne entro il 2015.

¹⁷ Le posizioni in questione sono: titolare, socia, amministratrice, altre cariche (come procuratore speciale, direttore generale, eccetera).

5.3. ASSENTEISMO E CONFLITTUALITÀ

La qualità delle relazioni di lavoro ha certamente un peso rilevante sulla competitività dei territori¹⁸. Così, ad esempio, elevati livelli di assenteismo, tassi patologici di conflittualità, un eccessivo ricorso alla magistratura e tempi dilatati per risolvere le controversie rappresentano altrettanti fattori di svantaggio.

A proposito dei livelli di assenza dal lavoro¹⁹, nei Paesi occidentali mantengono un posto di primo piano i motivi di salute. Da questo punto di vista, e forse contrariamente a una convinzione relativamente diffusa, la situazione italiana non risulta peggiore di quella di altre nazioni d'Europa, tanto nel settore privato quanto nella pubblica amministrazione: ad esempio, i livelli di assenza per malattia in Francia, in Svezia o in Olanda sono generalmente superiori rispetto a quelli italiani, a fronte di migliori condizioni di salute dichiarate dai lavoratori²⁰ (Giraldo e Mazzucco 2009). Analogamente, tra Nord e Sud Italia le distanze non sono così accentuate come spesso si ritiene. Nel settore pubblico i tassi di assenteismo risul-

¹⁸ Quelli qui evocati sono aspetti in parte imponderabili, caratterizzati da un forte margine di soggettività valutativa. Come tali, meriterebbero una ben più approfondita indagine, in grado di sondare ad esempio percezioni, vissuti e opinioni dei maggiori protagonisti istituzionali delle relazioni di lavoro.

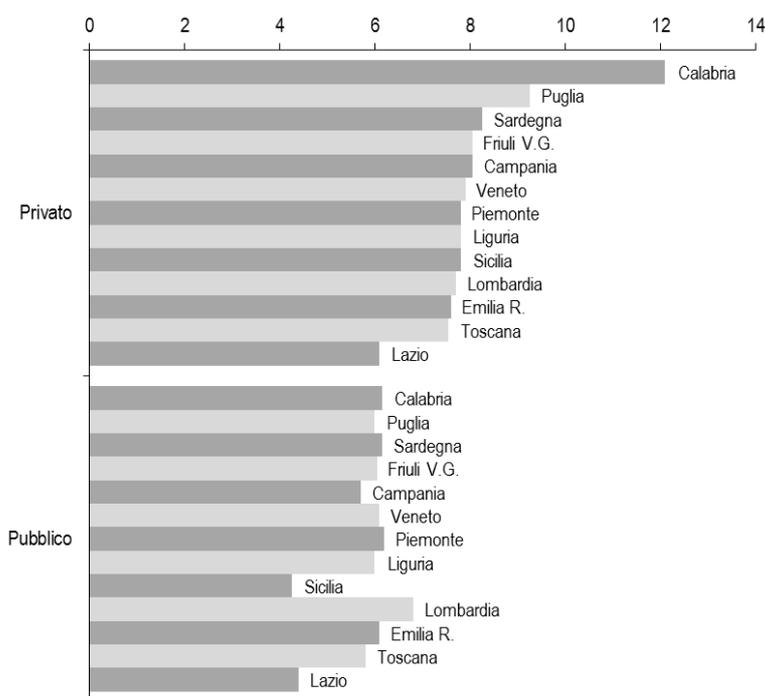
¹⁹ Gli studi sull'assenteismo concordano nel sottolineare come indicativi del fenomeno un elevato e sistematico ricorso a permessi per malattia, ad assenze retribuite e ad aspettativa per motivi personali. I comportamenti fraudolenti (come l'assenza fisica dal posto di lavoro pur risultando formalmente presenti, avendo «bollato») risultano di ardua quantificazione, a causa di sistemi di controllo non sempre adeguati. In generale, un elevato assenteismo si associa a bassi livelli di motivazione e gratificazione dei lavoratori, per cui può rivelarsi strategico stimolare il senso di appartenenza intervenendo ad esempio a livello retributivo, di carriera e mobilità interna, formativo. È stato empiricamente osservato come l'assenteismo tenda però a diminuire anche in presenza di diffusi timori, ad esempio in situazioni di forte criticità aziendale in cui i lavoratori rischiano il posto (Eurofound 2012).

²⁰ Il 46% dei lavoratori europei lamenta problemi alla schiena, il 43% dolori muscolari, il 39% emicranie, il 18% problemi del sonno, il 13% disturbi dell'apparato digerente (Eurofound 2012). In generale, nei paesi dell'Est vengono segnalati livelli superiori di malessere fisico: tra le prime quindici nazioni compaiono quattordici paesi dell'Europa orientale, oltre proprio all'Italia (all'undicesimo posto). I lavoratori dell'Europa occidentale – e specialmente settentrionale – dichiarano invece minimi problemi fisici. La divergenza riscontrabile in questi paesi tra bassi livelli di disagio e alti tassi di assenza per malattia sarebbe spiegabile con la maggiore «generosità» dei sistemi di welfare nordici (Osterkamp e Röhn 2007, cit. in Giraldo e Mazzucco 2009): in Olanda, ad esempio, è sufficiente un'autocertificazione di malattia, senza controllo medico. Anche in Italia i tassi più elevati di assenza per malattia si registrano in una regione con un sistema di welfare efficiente e «ricco» com'è quello del Trentino-Alto Adige.

tano sostanzialmente allineati, e lo stesso accade in quello privato fatte salve alcune situazioni anomale, come nel caso della Calabria o, in misura minore, della Puglia (figura 5.9). In entrambi i settori, la situazione piemontese risulta allineata ai valori medi nazionali.

Figura 5.9. Giorni medi di malattia per lavoratore nelle regioni metropolitane

Fonte: Centro Studi Confindustria



Nel caso torinese, i livelli più elevati di assenza nel settore privato si registrano tra le imprese terziarie, con una crescita tendenziale rispetto agli anni Novanta, mentre in quelle industriali si stanno gradatamente riducendo²¹ (Unione Industriale Torino 2012b).

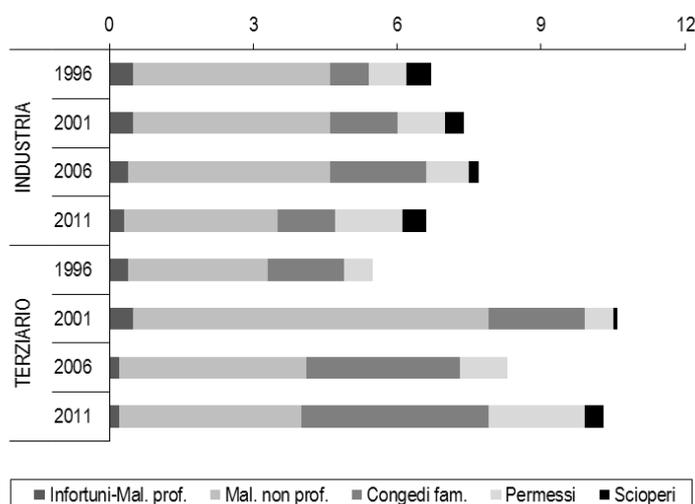
²¹ Quanto ai diversi settori industriali, i livelli più elevati di assenza si registrano nel tessile (nel 2011 pari a 113 ore pro capite tra i dipendenti maschi e a 126 tra le donne), quelli più bassi a livello maschile si riscontrano nell'industria chimica (con 68 ore medie annue pro capite), a livello femminile nell'automotive (118 ore). Nelle aziende sotto i 100 dipendenti le assenze incidono meno (71 ore tra gli uomini e 129 ore tra le donne, contro 87 e 232 ore nelle imprese maggiori (Unione Industriale 2012b). Tra i dirigenti i tassi di assenza sono decisamente inferiori (attorno a 52 ore annue), mentre tra impiegati e operai i valori più o meno si equivalgono

Tra i motivi di assenza, vanno riducendosi negli ultimi anni quelli legati alla salute, mentre crescono (soprattutto nel terziario, a maggiore presenza femminile) permessi e congedi familiari²².

Essendo relativamente scarsi i monitoraggi nazionali, non è agevole stabilire confronti tra diverse realtà locali italiane. Secondo un'indagine sul settore metalmeccanico, tuttavia, i tassi di assenza torinesi sono allineati a quelli medi nazionali²³ (figura 5.10).

Figura 5.10. **Motivi di assenza nelle imprese della provincia di Torino**

Ore di assenza sul totale delle ore lavorabili; valori percentuali medi per addetto;
fonte: Unione Industriale Torino



(attorno a 108-109 ore), ma con i primi – tra i quali è più forte la componente femminile – che chiedono più permessi e congedi parentali e i secondi che si assentano maggiormente per malattie e infortuni.

²² Nel terziario i tassi di assenteismo femminile sono quasi cinque volte superiori a quelli maschili e in netto aumento negli ultimi anni: tra le operaie si è passati da un tasso di assenza (rispetto alle ore lavorabili) dell'8,6% nel 2001 al 18,7% nel 2011, nel caso delle impiegate dall'8% al 20,3%. Sebbene risultino in crescita anche le assenze per malattia e i permessi non retribuiti, sono soprattutto i congedi parentali a essere fortemente aumentati nel decennio, dal 4,8% del 2001 al 10,2% del 2011. Probabilmente ciò è un sintomo delle attuali difficoltà dei sistemi di welfare nel dare risposte adeguate ai bisogni delle famiglie (e delle lavoratrici in particolare), ripercuotendosi sul mondo produttivo in termini di assenteismo.

²³ I livelli medi nazionali di assenze pro capite (nel 2011 pari a 70 ore tra dirigenti e quadri, a 95 tra gli impiegati, a 124 tra gli operai; fonte: <http://www.federmeccanica.it>) sono pressoché identici a quelli registrati lo stesso anno tra le imprese della provincia di Torino, pari rispettivamente a 67, 96 e 125 ore.

Come risulta evidente dai dati appena illustrati, i conflitti di lavoro incidono ormai ben poco tra i motivi di assenza dal lavoro, con trend nazionali²⁴ da decenni in netta e costante diminuzione, nel terziario privato più che nell'industria, mentre nella pubblica amministrazione restano altalenanti (fonte: Istat).

Secondo diversi osservatori, i conflitti di lavoro sarebbero da tempo, anche in Italia, a un livello fisiologico (figura 5.11), benché – come da tradizione nazionale – tuttora nettamente superiore rispetto ad altre nazioni europee: nell'ultimo decennio, si sono persi in Italia annualmente 63 giorni di lavoro ogni 1.000 occupati (fonte: Cnel, su dati ILO), rispetto ad esempio ai 34 della Danimarca, ai 28 degli Stati Uniti, ai 25 del Regno Unito, ai 20 di Svezia e Francia, agli 8 dell'Olanda, ai 4 della Germania.

Dagli anni Ottanta del XX secolo i diversi modelli di gestione dei conflitti di lavoro sono andati convergendo²⁵ (Leonardi et al. 2012); fino al precedente decennio, invece, i tassi di sciopero italiani erano enormemente superiori a quelli del centro-nord Europa, anche di 50-60 volte rispetto alla Germania o alla Svezia. Ciò dipende da differenze non solo sul piano normativo ma anche culturale: ad esempio, un'intensa contrapposizione ideologica – tra parti sociali o tra le stesse rappresentanze dei lavoratori – rende in genere più complessa la gestione dei conflitti di lavoro, anche per il rischio di una crescente frammentazione sindacale. Quest'ultimo aspetto, tra l'altro, risulta particolarmente accentuato in Piemonte, dove – ad esempio nel settore metalmeccanico – si registra una rilevanza di diverse sigle sindacali ben superiore rispetto ad altre regioni cen-

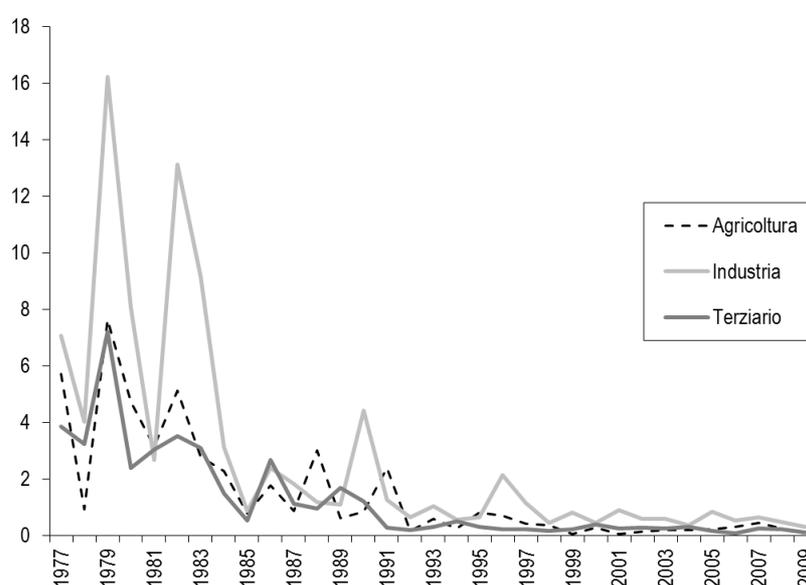
²⁴ Nonostante possa apparire strano, né l'Istat né Confindustria diffondono dati relativi alle ore di sciopero disaggregati a livello regionale o provinciale. L'Unione Industriale torinese monitora dal 1993 le assenze dal lavoro: stando a tali dati, l'andamento degli scioperi è rimasto nel tempo sostanzialmente costante, incidendo annualmente nell'industria tra lo 0,1 e lo 0,4% delle ore di lavoro, nelle imprese terziarie al massimo per lo 0,2%.

²⁵ In generale, sotto la pressione delle questioni poste dalla globalizzazione economica, in Italia e in tutto l'Occidente si registra negli ultimi decenni una crisi dei modelli storici di rappresentanza (Villani 2011), con sindacati sempre più «sulla difensiva» (Pedersini 2011). Inoltre, come per altri settori sociali, il livello nazionale sta progressivamente perdendo rilievo, a vantaggio sia del livello locale sia di quello internazionale: così, è in aumento il numero di contratti locali cosiddetti di secondo livello, ripartiti per il 54% al Nord, per il 27% al Centro, per il 9% al Sud e per il 10% «di settore» (Sbarra et al. 2012); al tempo stesso, stanno crescendo gli accordi sindacali internazionali: il primo risale al 1988 (nel Gruppo Danone), oggi se ne contano 224 in 144 aziende, di cui 86 europee (55 francesi, 23 tedesche, 13 svedesi, 13 belghe, 8 italiane) con una prevalenza nei settori automotive, chimica e servizi finanziari (Leonardi et al. 2012).

tro-settentrionali (dati 2008; fonte: Federmeccanica)²⁶, col 34,6% di iscritti alla Fiom, il 24,4% alla Fim, il 20,2% alla Uilm, il 12,4% alla Fismic (ex Sida), il 3,5% all'Ugl (ex Cisl).

Figura 5.11. Ore di sciopero annue ogni 1.000 dipendenti in Italia

Fonte: Istat



Nel caso delle imprese meno sindacalizzate, e specialmente di quelle medio-piccole, i contrasti interni, anziché esprimersi attraverso scioperi e una conflittualità mediata dalle rappresentanze, assumono i caratteri di contenziosi tra lavoratori singoli (o piccoli gruppi) e l'azienda, percorrendo vie extragiudiziali – ad esempio attraverso gli uffici vertenze dei sindacati – oppure approdando nelle aule dei tribunali.

²⁶ Rispetto ad altre regioni del Nord, inoltre, il Piemonte ha anche un tasso di sindacalizzazione sensibilmente inferiore alla media: nel 39,4% delle imprese metalmeccaniche piemontesi non vi è alcuna rappresentanza sindacale, e soltanto in Liguria (49,1%) e in Lombardia (45,7%) si riscontrano valori superiori. Secondo diversi osservatori, le ragioni di ciò andrebbero cercate nel ruolo giocato dalla grande azienda. La Fiat, da un lato, ha infatti storicamente incentivato una certa frammentazione delle rappresentanze sindacali (ad esempio attraverso sindacati «aziendali» o autonomi), dall'altro – rappresentando un importante «palcoscenico» politico – ha finito per favorire un certo radicalismo nelle relazioni sindacali, cui ha reagito con politiche tese a «scoraggiare» l'adesione al sindacato.

Negli ultimi anni risultano in diminuzione le vertenze seguite dal sindacato a livello tanto nazionale (-16,6% tra il 2010 e il 2012) quanto locale: in provincia di Torino, ad esempio, il numero di lavoratori assistiti dai sindacati in vertenze di lavoro²⁷ è sceso dai 2.467 del 2010 ai 1.578 del 2012.

Quando invece i contenziosi si traducono in cause di lavoro, una questione strategica – oltre al tipo di sentenza, ovviamente – è quella della durata del procedimento giudiziario. Dal punto di vista delle imprese (si veda anche il paragrafo 5.8) la quantità di adempimenti e il tempo da dedicare agli aspetti legali incidono in modo rilevante in termini economici²⁸.

Sotto questo profilo, occorre tener presente che nei tribunali civili italiani – dagli anni Settanta, ma tanto più dagli anni Novanta – il numero di cause per motivi di lavoro o previdenziali è cresciuto in modo del tutto straordinario rispetto ad altre tipologie processuali. I tempi della giustizia sono, come noto, uno dei grandi problemi nazionali: una controversia commerciale tra aziende dura in media in un tribunale italiano 1.210 giorni, il triplo rispetto alla Germania, il quadruplo della Francia (World Bank, IFC 2012); solo in 2 dei 39 paesi Ocse monitorati le cause di lavoro hanno una du-

²⁷ Di questi, il 37,2% è assistito dalla Cgil, il 36,7% dalla Uil, il 15,2% dalla Cisl; vi sono tuttavia marcate differenze tra settori produttivi, con un ruolo preponderante della Cgil nell'industria (di cui segue il 47,5% delle vertenze), della Uil nel terziario (41,9%) e della Cisl nel settore agricolo (49,1%). Il motivo largamente prevalente nelle vertenze di lavoro (fonte: Cisl Torino) è il recupero crediti (57%), seguito dall'opposizione a licenziamenti (26,7%), dai controlli sulle buste paga (9,9%), dall'opposizione a provvedimenti disciplinari (2,2%), dal risarcimento danni (1%).

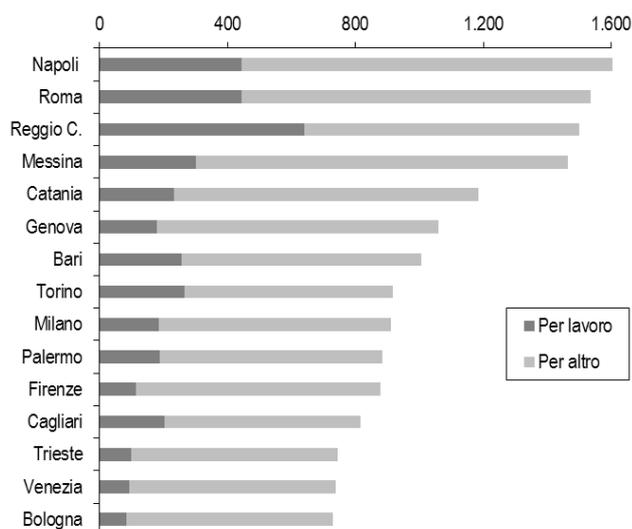
²⁸ «Tribunali efficienti e trasparenti incoraggiano la costituzione di nuove relazioni commerciali, poiché le imprese sanno di potersi contare in caso di mancato pagamento da parte di un nuovo cliente. La velocità dei processi è decisiva per le piccole imprese, dal momento che queste potrebbero non avere risorse sufficienti per mandare avanti la propria attività mentre sono in attesa dell'esito di un lungo contenzioso. Uno studio condotto su 27 circoscrizioni giudiziarie italiane ha rilevato che, a parità di condizioni, dove il numero di processi pendenti è relativamente elevato c'è minore disponibilità di credito, il tasso d'interesse medio è più alto e il tasso d'inadempimento è maggiore» (World Bank, IFC 2013). Tra il 1972 e il 2001 in Italia le cause di lavoro sono quasi quintuplicate (contro un aumento delle altre cause civili del 95%; fonte: Istat). Dal 2001 al 2006 i processi di lavoro sono ulteriormente aumentati (+14,3%), mentre l'Istat non ha più pubblicato i dati relativi alle restanti cause. Il motivo principale che produsse una prima esplosione del numero di cause di lavoro fu l'introduzione (legge 533/1973) della gratuità dei procedimenti giudiziari a tutela di lavoratori, disoccupati, invalidi, pensionati e altre categorie deboli. Il principio di gratuità è venuto parzialmente meno con il DL 98/2011, che ha introdotto il pagamento di contributi nel caso di ricorrenti con un reddito sopra certe soglie.

rata maggiore rispetto al nostro Paese: la Slovenia (1.290 giorni) e l'India (1.420).

Alcuni distretti giudiziari italiani sono gravati da tassi di litigiosità superiori alla media (figura 5.12): in generale, al Sud la situazione si presenta più critica da questo punto di vista. Tra le aree settentrionali, si registra un numero di cause di lavoro piuttosto elevato al tribunale di Torino, il quale però risulta decisamente più celere nel completare i processi²⁹: mediamente durano due terzi del tempo rispetto ai processi celebrati a Milano, meno della metà rispetto a Genova o a Firenze, appena un sesto rispetto a quelli nei tribunali di Bari e di Reggio Calabria (figura 5.13).

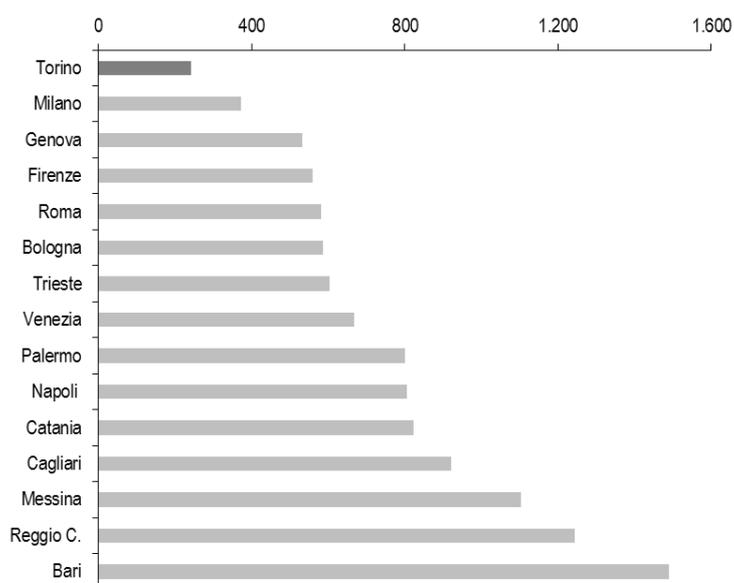
Figura 5.12. **Livelli di litigiosità nei principali distretti di Corte d'Appello – 2006**

Procedimenti sopravvenuti ogni 100.000 abitanti; fonte: Ministero della Giustizia



²⁹ Anche nel caso delle controversie tra aziende il tribunale torinese risulta il più rapido, con una durata media (dall'introduzione del giudizio all'esecuzione della sentenza) pari a 855 giorni, contro i 1.210 di Roma, i 1.280 di Napoli, i 1.291 di Milano, i 1.347 di Bologna, i 1.365 di Palermo, i 1.507 di Cagliari, i 2.022 di Bari (fonte: World Bank, IFC 2013). Tra l'altro, i livelli di efficienza dei diversi tribunali risultano relativamente indipendenti rispetto alla dotazione organica di magistrati: quest'ultima, ad esempio, a Torino è pari a 13,3 giudici ogni 100.000 abitanti, un valore superiore a quello di pochi altri distretti giudiziari (Venezia 8,3; Bologna 8,9; Firenze 10,7; Bari 12,9) e inferiore alla maggior parte delle città: Trieste 13,8; Milano 14,4; Cagliari 14,6; Roma 16,7; Catania 17; Genova 17,7; Palermo 22,1; Messina 24,9; Napoli 27,2; Reggio Calabria 35,6.

Figura 5.13. Durata media dei processi per cause di lavoro e previdenza – 2011
 Numero di giorni; fonte: Ministero della Giustizia



5.4. DEBOLEZZE INFRASTRUTTURALI

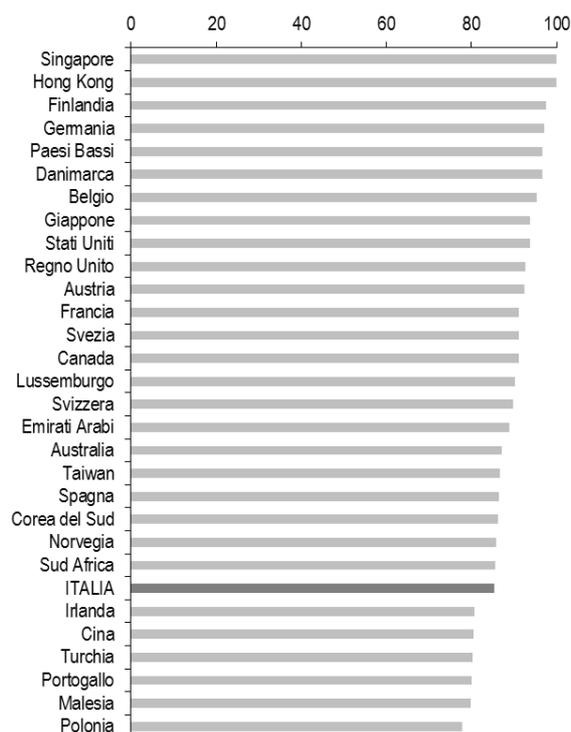
Oltre a quelle umane, un'altra risorsa basilare per la competitività locale è data dai sistemi di comunicazione (fisica e virtuale). La loro efficacia, infatti, migliora la produttività, perché riduce i tempi di spostamento delle persone e delle merci, facilita gli scambi, i rapporti tra imprese e l'integrazione con la distribuzione commerciale.

La Banca Mondiale misura le prestazioni dei diversi territori attraverso il Logistic Performance Index³⁰: nel 2012 l'Italia si collo-

³⁰ Questo indice sintetizza sei parametri (qualità delle infrastrutture di trasporto e dei servizi logistici, costi delle spedizioni, efficienza delle dogane e della gestione frontiere, possibilità di monitorare e tracciare le spedizioni, rispetto dei tempi di consegna), ciascuno dei quali misurato a partire dalle valutazioni espresse da un campione di quasi mille responsabili di compagnie di spedizioni e trasporto merci. L'Italia risulta debole soprattutto in termini di infrastrutture e di efficienza doganale (fonte: World Bank, *Connected to Compete 2012. Trade Logistics in the Global Economy*, Washington, World Bank, 2012).

Figura 5.14. Primi trenta paesi secondo il Logistic Performance Index – 2012

Fonte: World Bank



ca al ventiquattresimo posto nel mondo (era al ventiduesimo nel 2010), dopo gran parte dei principali paesi europei (figura 5.14).

Secondo stime di Confindustria³¹, in Italia trasporto e logistica incidono per il 20,5% sui costi di produzione industriale, valore sopra la media dell'Unione Europea (15%). Tale differenza è dovuta per un terzo alle specificità geografiche e al tipo di merci prodotte in Italia, per il resto a carenze infrastrutturali e a inefficienze operative e gestionali³². Il Piano nazionale della logistica 2011-2020 valuta in 40 miliardi l'anno i costi dell'inefficienza, pari al 2,5% del

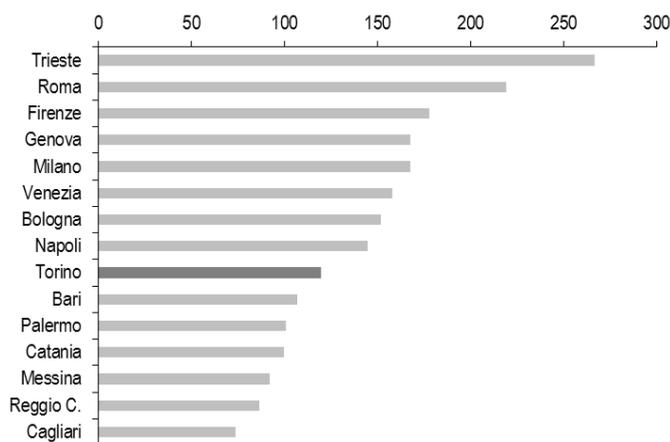
³¹ Si vedano: A. Beretta, A. Dalle Vacche e A. Migliardi, *Competitività ed efficienza della supply-chain: un'indagine sui nodi della logistica in Italia*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d'Italia, 2011, pp. 557-584; Confindustria, *Logistica per crescere*, Roma, Confindustria, 2006.

³² Fonte: A.T. Kearney-Centro Studi Confetra, *Scenario della logistica in Italia*, Milano, Confetra, 2010.

Pil. Il Piemonte contribuisce a questi costi per quasi il 10% (3,8 miliardi), ossia più che proporzionalmente rispetto alla sua incidenza sul Pil nazionale (8% circa)³³. L'indice di dotazione infrastrutturale, calcolato dall'Istituto Tagliacarne, permette di stimare³⁴ le differenze presenti nel Paese. In generale, emerge un ritardo delle metropoli meridionali rispetto a quelle centro-settentrionali. La provincia di Torino si colloca in posizione intermedia tra le metropoli del Sud e del Nord, con situazioni particolarmente difficili nel caso del trasporto aereo e di quello ferroviario (figura 5.15).

Figura 5.15. Indice di dotazione infrastrutturale – 2011

Al netto dei porti; fatta pari a 100 la media italiana; fonte: Istituto Tagliacarne



³³ B. Giachino, *Il Piano nazionale della logistica 2011-2020*, relazione presentata al convegno «Il nuovo Piano nazionale della logistica 2011-2020: effetti sul territorio piemontese», Torino, 2 maggio 2011.

³⁴ Questo indice – che misura la quantità di infrastrutture (ad esempio, i chilometri di binari ferroviari) in rapporto alla superficie di ogni area – va utilizzato con cautela perché non considera le interconnessioni con altri territori né la collocazione geografica (ad esempio baricentrica o marginale). Più significativi risultano gli indicatori di accessibilità, che misurano quanto sia «facile» raggiungere da una data località una serie di possibili destinazioni, pesate in relazione alla loro «importanza» (ad esempio, in termini di popolazione o di Pil) e alla loro distanza. Questi indicatori, più onerosi da calcolare, vengono però aggiornati di rado: i più recenti a livello europeo risalgono al 2006 (Espo 2007, *Update of Selected Potential Accessibility Indicators*; si veda anche l'edizione 2010 di questo *Rapporto*), a livello italiano al 2008 (D. Alampi e G. Messina, *Time-is-money: i tempi di trasporto come strumento per misurare la dotazione di infrastrutture in Italia*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, cit., pp. 137-166); in entrambi i casi, dunque, si tratta di dati invecchiati, superati dall'avvio, ad esempio, di nuove tratte dell'alta velocità ferroviaria.

Tabella 5.4. Traffico aereo nei principali scali a servizio delle metropoli – 2012

Fonti: Assaeroporti, Enac

	<i>Movimenti commerciali</i>		<i>Passeggeri</i>			<i>Merci (tonnellate)</i>	
	<i>2012</i>	<i>Var. % 2002-12</i>	<i>2012</i>	<i>di cui su voli low cost (% 2011)</i>	<i>Var. % 2002-12</i>	<i>2012</i>	<i>Var. % 2002-12</i>
Roma F.	309.301	9	36.980.911	18	46	143.244	-19
Milano M.	170.747	-20	18.537.301	36	6	414.317	26
Milano L.	96.186	11	9.229.890	7	18	19.807	-25
Venezia	78.888	27	8.188.455	39	94	40.887	128
Bergamo	72.426	137	8.890.720	91	610	117.005	2
Bologna	63.324	15	5.958.648	41	75	40.645	63
Napoli	54.155	-5	5.801.836	36	40	5.282	-46
Catania	52.770	12	6.246.888	41	53	7.904	-19
Torino	41.943	-5	3.521.847	25	26	10.543	-36
Palermo	41.166	-3	4.608.533	49	30	2.367	-64
Pisa	37.356	64	4.494.915	83	172	7.377	-28
Bari	32.786	83	3.780.112	56	200	1.999	-59
Verona	32.742	-2	3.198.788	34	46	4.992	-55
Cagliari	31.832	34	3.592.020	49	65	3.052	-33
Roma C.	31.831	160	4.497.376	99	368	16.943	-10
Firenze	25.151	-7	1.852.619	6	34	358	-31
Genova	17.539	-16	1.381.693	23	33	3.430	-36
Ancona	9.543	-10	564.576	54	22	6.864	16
Reggio C.	5.382	-8	571.694	0	23	114	-83
Brescia	3.968	-24	22.669	27	-93	40.746	5.261
ITALIA	1.345.290	13	146.884.178	39	60	894.112	2

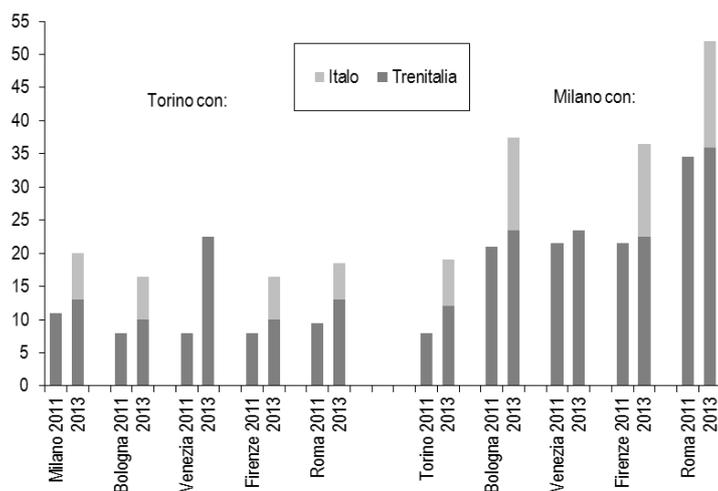
Con riferimento al trasporto aereo (tabella 5.4), all'aeroporto di Caselle il traffico è cresciuto fino agli anni pre-crisi, con un picco nel 2007 di 50.732 movimenti commerciali (aerei decollati e atterrati) seguito da un declino: dai 47.600 aerei del 2008 ai 41.943 del 2012. Nell'arco dell'ultimo decennio lo scalo torinese è passato dal nono al quattordicesimo posto in Italia per numero di passeggeri, rimanendo debole soprattutto nel settore low cost³⁵, che a Casel-

³⁵ Dopo che a metà 2012 è fallita la trattativa tra gli enti locali e la compagnia Ryanair per l'apertura di una base low cost a Caselle, il futuro dell'aeroporto dipen-

le incide per il 24,7% dei voli contro una media nazionale del 39% (dati 2011; fonte: Enac). Il traffico merci si è dimezzato negli ultimi dieci anni, facendo scendere lo scalo torinese dal sesto posto del 2000 all'attuale nono posto.

Torino risulta inoltre disporre di collegamenti aerei diretti in misura nettamente inferiore rispetto ad altre metropoli italiane (fonte: Unioncamere Lombardia, Certet Bocconi): nell'inverno 2011, da Caselle era possibile raggiungere 27 diverse città, un valore abissalmente distante rispetto a Roma (118 città, dai due aeroporti) e all'area milanese (103, da Malpensa, Linate e Orio al Serio) e inferiore anche rispetto a Venezia (49), Bologna (43), Pisa (33), Napoli (30) e Catania (28).

Figura 5.16. **Numero giornaliero medio di treni AV da/per Torino e Milano**
Orario invernale 2011 e 2013; fonti: Trenitalia, NTV



Quanto al trasporto ferroviario, il servizio ad alta velocità³⁶ (figura 5.16) che collega Torino con il resto d'Italia è cresciuto in un

derà dalle strategie adottate dal fondo F2i, che ha acquisito a fine anno la maggioranza di Sagat, società concessionaria dello scalo torinese.

³⁶ Relativamente ai treni veloci internazionali, a inizio 2013 è stato presentato il progetto definitivo della tratta internazionale della Torino-Lione. Secondo l'analisi costi-benefici presentata nel 2012, i cantieri della nuova linea potrebbero generare in Piemonte un valore aggiunto pari a 91 milioni di euro e investimenti indotti per 13 milioni; nell'arco di 50 anni, i benefici economici netti grazie ai minori tempi di viaggio sono stimati pari a 80 milioni. Conclusi i lavori di adeguamento del tunnel ferroviario del Moncenisio, entro l'estate 2013 dovrebbe essere bandito l'affidamen-

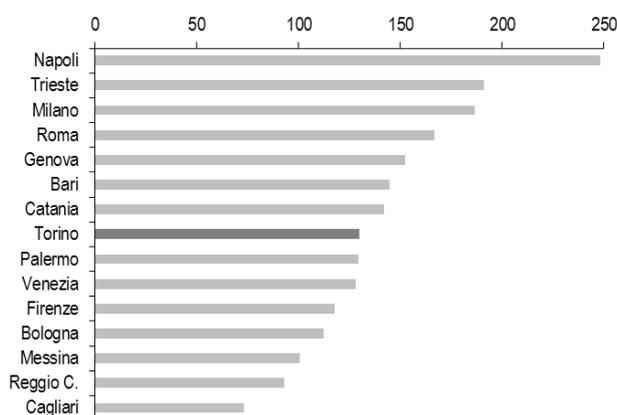
paio di anni sia per l'incremento di corse di Trenitalia – in particolare verso Venezia – sia soprattutto per l'avvio del nuovo treno Italo, gestito dalla società privata NTV (Nuovo Trasporto Viaggiatori).

Nel complesso, nell'ultimo biennio è aumentato il numero di collegamenti di Torino con quasi tutte le metropoli del Centro-Nord. Se però si confronta l'offerta torinese con quella milanese, quest'ultima rimane, in termini assoluti, due-tre volte superiore.

Passando alle comunicazioni virtuali, a livello europeo l'Italia è al tredicesimo posto per diffusione della banda larga fissa tra le imprese (al ventiquattresimo tra le famiglie), mentre è ai primi posti per penetrazione della banda larga mobile³⁷.

Figura 5.17. **Indice di dotazione di reti a banda larga – 2011**

Media italiana pari a 100; fonte: Istituto Tagliacarne



Nel quadro nazionale, l'area torinese non brilla (figura 5.17): si colloca a un livello intermedio tra le province metropolitane, con

to a un gestore privato dell'autostrada ferroviaria alpina (Tir sui treni tra lo scalo merci di Orbassano e Aiton, a una ventina di chilometri da Chambéry), servizio finora solo sperimentale con 8 treni al giorno.

³⁷ Si vedano: Confindustria, *Servizi e infrastrutture per l'innovazione digitale del Paese*, Roma, Confindustria, 2011; European Commission, *Europe's Digital Competitiveness Report*, Bruxelles, Commissione Europea, 2009. Se però, oltre alla dotazione infrastrutturale di banda larga, si considera la più generale capacità delle diverse nazioni di sfruttare le tecnologie informatiche e comunicative per migliorare la propria competitività (come misurato dall'indicatore Networked Readiness elaborato dal World Economic Forum), il nostro Paese si trova in situazione ben più critica: si classifica al quarantottesimo posto della graduatoria mondiale, superato, oltre che da Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda, anche da 26 stati europei, 13 asiatici e 4 latino-americani.

una dotazione di banda larga di circa un terzo inferiore rispetto a Milano e pari alla metà rispetto a Napoli. Un segnale incoraggiante, tuttavia, è dato dal fatto che nel capoluogo piemontese – così come nelle tre maggiori città italiane – si sta rendendo disponibile la rete 4G, attualmente la più veloce per le connessioni mobili.

5.5. QUANTO COSTA IL RITARDO ENERGETICO

L'approvvigionamento energetico rappresenta per le imprese italiane un'onerosa voce di spesa, che ne penalizza la competitività. Nel nostro Paese, infatti, i prezzi risultano i più elevati dell'Unione Europea nel caso dei carburanti e inferiori alla sola Danimarca nel caso dell'elettricità³⁸.

Ciò dipende in parte dalla perdurante dipendenza energetica italiana dall'estero, in parte dalla scarsa efficienza di diverse centrali, in parte ancora da un sistema di tassazione che incide in modo rilevante³⁹: nel caso dell'elettricità, per il 37,2% del costo finale gravante sulle imprese (tra le maggiori nazioni europee, solo le aziende tedesche pagano di più: il 45,8%); nel caso dei carburanti, le tasse incidono in Italia per il 57,5%, valore superato solo nei Paesi Bassi (58,4%) e nel Regno Unito (59,4%). Va meglio nel caso del gas, il cui prezzo risulta uno dei più bassi d'Europa anche perché le tasse incidono meno (per il 17,2%, contro il 20,5% nel Re-

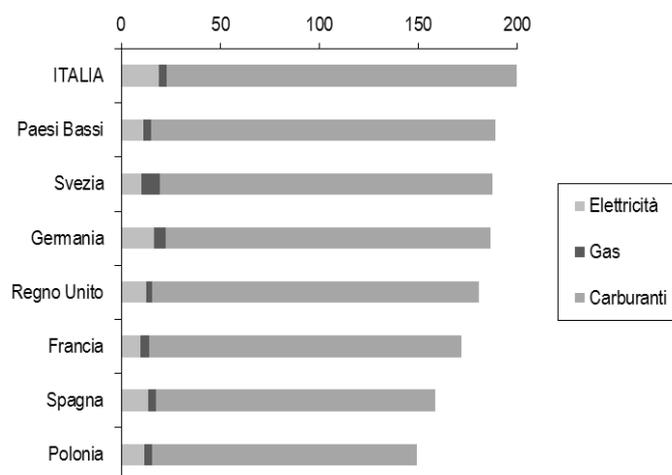
³⁸ In particolare, nel caso dell'energia elettrica, in Italia sono soprattutto le piccole imprese a pagare un conto molto oneroso: infatti le utenze produttive con consumi inferiori ai 500 KWh pagano tariffe quasi doppie (+97%) rispetto alle imprese con consumi superiori ai 20.000 KWh; tale differenza è decisamente più contenuta in Francia (+73%), in Germania (+64%) o nel Regno Unito (+50%). Le piccole imprese italiane sono svantaggiate anche rispetto alle loro omologhe in altri paesi: le olandesi, ad esempio, pagano l'elettricità il 21% in meno, le spagnole il 22% in meno, le polacche il 34% in meno, le britanniche il 40% in meno, le francesi il 48% in meno (World Bank, IFC 2012).

³⁹ In Italia anche i costi di allacciamento alla rete elettrica sono i più elevati d'Europa: 26% in più rispetto alla Slovacchia (seconda in Europa), 29% in più rispetto alla Spagna, quattro volte tanto rispetto a quanto pagato dalle imprese inglesi, sei volte rispetto alle imprese tedesche, otto volte più delle francesi (World Bank, IFC 2012). Sulla bolletta elettrica gravano imposte, spese di distribuzione, di misurazione e vari «oneri di sistema» (necessari, ad esempio, a finanziare lo smantellamento delle centrali nucleari, ad agevolare utenze pubbliche, a sovvenzionare aziende che producono elettricità attraverso scarti petroliferi o rifiuti; fonti: <http://www.acquirenteunico.it>; <http://www.qualenergia.it>).

gno Unito, il 23,7% in Germania, il 29,3% nei Paesi Bassi, il 50,1% in Svezia).

Nel complesso, dunque, le diverse voci relative all'approvvigionamento energetico gravano sulle imprese italiane, penalizzandole rispetto alle concorrenti europee (figura 5.18). Le aziende spagnole, ad esempio, spendono in energia il 20,7% in meno delle italiane, le imprese polacche il 25,2% in meno.

Figura 5.18. Principali costi energetici per le imprese – 2011
Centesimi di euro al chilowattora e al litro; elaborazioni su dati World Bank, IFC 2012



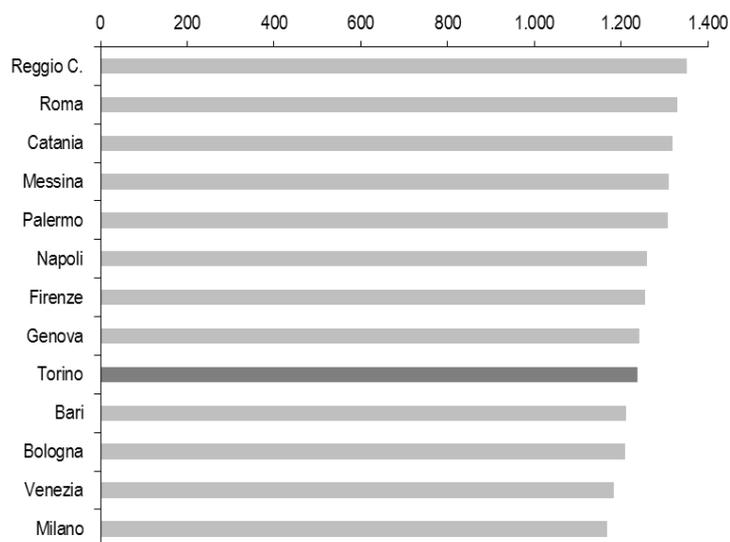
Non vi sono dati affidabili circa i differenziali di prezzo dell'energia elettrica per usi produttivi nelle regioni italiane⁴⁰.

Nel caso del gas, invece, i prezzi sono più chiari, con costi generalmente superiori al Sud; tra le province settentrionali, quella torinese è una delle più care: a Bologna, ad esempio, le imprese pagano il gas il 2,5% in meno rispetto a Torino, a Venezia -4,6%, a Milano -6,1%, a Trieste -8,1% (figura 5.19).

⁴⁰ Secondo i dati di Confartigianato, in termini di costo della bolletta elettrica per le imprese il Piemonte si collocerebbe al quarto posto fra le tredici regioni metropolitane, così come la provincia torinese, quarta dopo Milano, Brescia e Roma. Quanto all'efficienza della rete, quella torinese, con una media di 32,3 interruzioni ogni 100 utenti nel periodo 2006-2011 (fonte: Autorità energia elettrica e gas), risulta decisamente peggiore rispetto a Milano (dove si sono registrate soltanto 15,2 interruzioni) e a Firenze (25) e migliore rispetto al Centro-Sud: a Roma si sono registrate in media 45,5 interruzioni, a Napoli 67, a Palermo 84,3.

Figura 5.19. **Tariffe del gas nei comuni metropolitani – 2011**

Euro annui per la fascia d'utenza pari a 1.400 metri cubi; fonte: Cnel



Nel complesso, dunque, il conto energetico grava sulle imprese torinesi in misura superiore rispetto alle aziende operanti in altre aree metropolitane del Centro-Nord. Ciò aggrava ulteriormente i problemi di competitività, tanto più perché i fabbisogni delle imprese continuano a dipendere prevalentemente da elettricità e gas (figura 5.20): nell'area torinese, ad esempio, il contributo di tele-riscaldamento, cogenerazione e fonti rinnovabili resta minimo, pur se in crescita nel corso dell'ultimo decennio⁴¹: dall'1,2% del 2000 al 2,2% del 2011 nel caso dell'industria, dal 3,4% al 7,9% per il terziario.

⁴¹ Nel quadro nazionale – non particolarmente virtuoso – della produzione energetica con fonti rinnovabili, la provincia di Torino (con il 3,4% del totale nazionale del 2011, perlopiù grazie all'idroelettrico) si colloca al primo posto tra le province metropolitane, precedendo Bari (2%, soprattutto grazie a eolico e fotovoltaico). Il Piano di strategia energetica nazionale, approvato dal Governo a marzo 2013, punta su sviluppo delle rinnovabili, dell'efficienza energetica, delle infrastrutture distributive, stimando un possibile risparmio del 10% in bolletta entro tre anni.

Figura 5.20. Consumi energetici delle imprese in provincia di Torino

Ktep; fonte: Provincia Torino



Il ritardo sul terreno delle fonti rinnovabili, in ogni caso, rimane un problema nazionale⁴², con l'Italia che ancora nel 2011 si colloca a metà della graduatoria europea, a enorme distanza dalle nazioni scandinave, dalla Germania, dall'Austria (fonti: World Bank, IEA).

⁴² Secondo le previsioni dell'International Energy Agency, entro il 2035 metà della produzione mondiale di elettricità deriverà da fonti rinnovabili, eolico e fotovoltaico in particolare (<http://www.worldenergyoutlook.org>).

In termini di recupero di competitività, nell'ultimo decennio sono stati conseguiti in Italia miglioramenti sul piano dell'efficienza energetica. Le imprese più attive risultano quelle industriali – specialmente di grande taglia – grazie a motori elettrici e a impianti di illuminazione più efficienti, interventi di recupero termico, nuovi sistemi di cogenerazione di calore ed elettricità⁴³. Decisamente in ritardo risultano invece le piccole industrie, così come la gran parte delle imprese di servizi, con performance energetiche decisamente inferiori alle medie europee (Enea 2012).

Il Piano nazionale d'azione del 2011 indica tra gli obiettivi prioritari proprio il recupero di efficienza energetica nelle aziende terziarie, intervenendo in particolare sull'isolamento termico e sugli impianti di riscaldamento. Su questi temi è anche centrato uno dei tre assi di sviluppo piemontesi del Fesr 2007-2012, il Fondo europeo di sviluppo regionale: dei complessivi 270 milioni stanziati – di cui il 46,5% dallo Stato, il 39,5% dall'Unione Europea, il 14% dalla Regione –, tre quarti sono destinati alle imprese per interventi di efficienza energetica e di potenziamento dell'uso di fonti rinnovabili (<http://www.regione.piemonte.it/europa/fse>). A novembre 2012 la Giunta regionale del Piemonte ha approvato il Piano d'azione 2012-2013, che prevede 39 milioni di investimenti attraverso prestiti e contributi a fondo perduto: il 41,2% destinato a progetti di risparmio energetico, il 26,9% a imprese locali che sfruttano fonti «pulite», il 21,7% a ricerca e sviluppo di fonti rinnovabili, il 10,2% al miglioramento delle reti e alla generazione distribuita (fonte: <http://www.regione.piemonte.it/ambiente/energia/home.htm>).

5.6. UNA METROPOLI INNOVATIVA (ALMENO IN ITALIA)

Le principali analisi sul sistema italiano dell'innovazione (Riir 2012, Cotec 2011) mostrano come il Piemonte si posizioni molto bene per quanto concerne sia i fattori di input (è infatti la regione che investe di più in ricerca e sviluppo, pari all'1,9% del Pil regionale) sia gli output, ossia i risultati ottenuti.

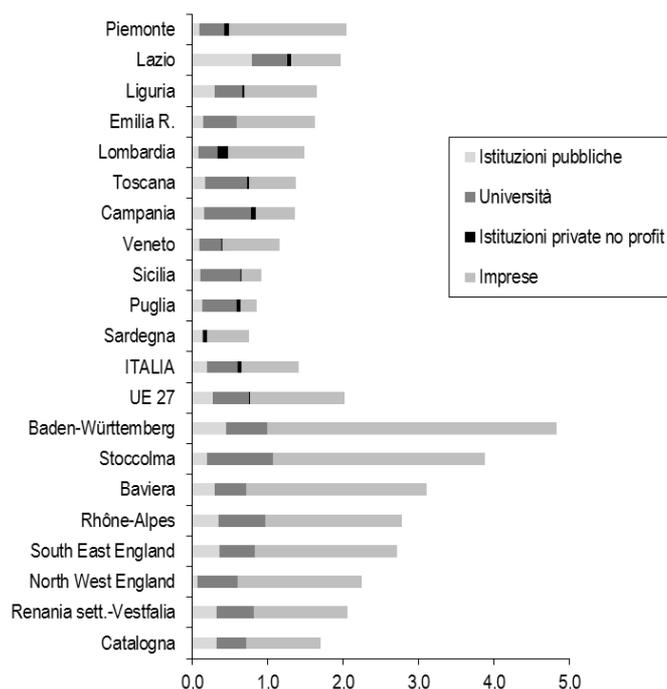
⁴³ Un ulteriore recupero di efficienza da parte delle aziende si può ottenere razionalizzando gli acquisti di energia, ad esempio formando consorzi, ricorrendo alla consulenza di Esco (Energy Service Company), sfruttando le diverse agevolazioni di legge, spesso poco note alle imprese; nel complesso di tali finanziamenti, i risparmi stimati vanno da un quinto a un terzo della spesa energetica (<http://www.contributi.it>).

Allargando lo sguardo a livello europeo emerge, tuttavia, una notevole distanza rispetto alle regioni leader: ad esempio, il Baden Württemberg investe in ricerca il 4,8% del Pil, l'area di Stoccolma il 3,9%, la Baviera il 3,1%.

L'analisi delle diverse fonti d'investimento evidenzia come in Piemonte il 76,2% della spesa in ricerca e sviluppo sia sostenuto dalle imprese, il 16,4% dall'Università e solo il 4,3% da altre istituzioni pubbliche; un modello simile a quello di Lombardia, Emilia Romagna e delle regioni europee più avanzate: nel Baden Württemberg proviene da fonti private il 79,5% della spesa in ricerca, in Baviera il 77,2%, nell'area di Stoccolma il 72,4% (figura 5.21).

Figura 5.21. **Investimenti in ricerca e sviluppo, per fonti**

Valori percentuali in rapporto al Pil regionale; dati 2010 per le regioni italiane, 2009 per le altre regioni; elaborazioni su dati Istat e Eurostat

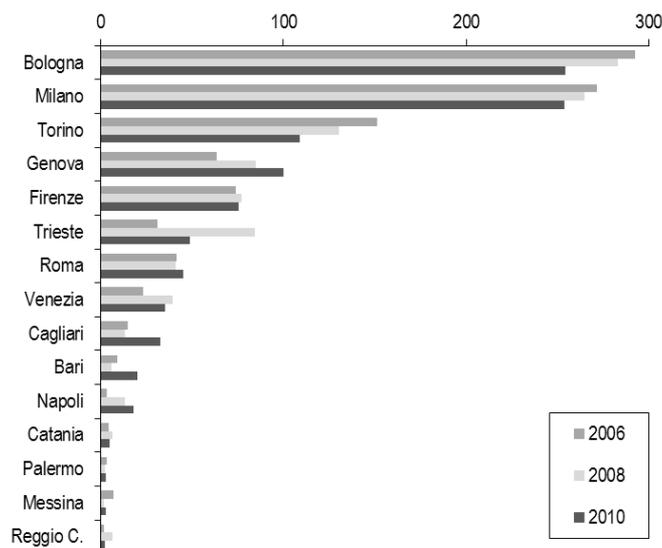


Un indicatore delle ricadute degli investimenti in ricerca, ad esempio, è dato dal numero di brevetti presentati allo European Patent Office – EPO. Gli ultimi dati Eurostat disponibili, relativi al 2008, facevano emergere come il Piemonte (con 119 brevetti ogni

milione di abitanti) si collocasse al terzo posto in Italia, dopo Emilia Romagna (148) e Lombardia (125), a notevole distanza dalle regioni leader in Europa (Baden Württemberg 463, Baviera 380, area di Stoccolma 365, Rhône Alpes 227, Renania settentrionale-Vestfalia 218), ma precedendo regioni che investono di più in ricerca come la Catalogna (60) o il North West inglese (50).

Analogamente, tra le province metropolitane, Torino è al terzo posto per numero di brevetti pro capite presentati all'EPO, tuttavia la distanza dalle due aree leader – Bologna e Milano – si sta ultimamente accentuando, anche per il marcato calo registrato negli ultimi anni dal capoluogo piemontese (figura 5.22).

Figura 5.22. Brevetti presentati allo European Patent Office, per province metropolitane
Numero di brevetti ogni milione di abitanti; fonte: Osservatorio Brevetti Unioncamere, su dati EPO



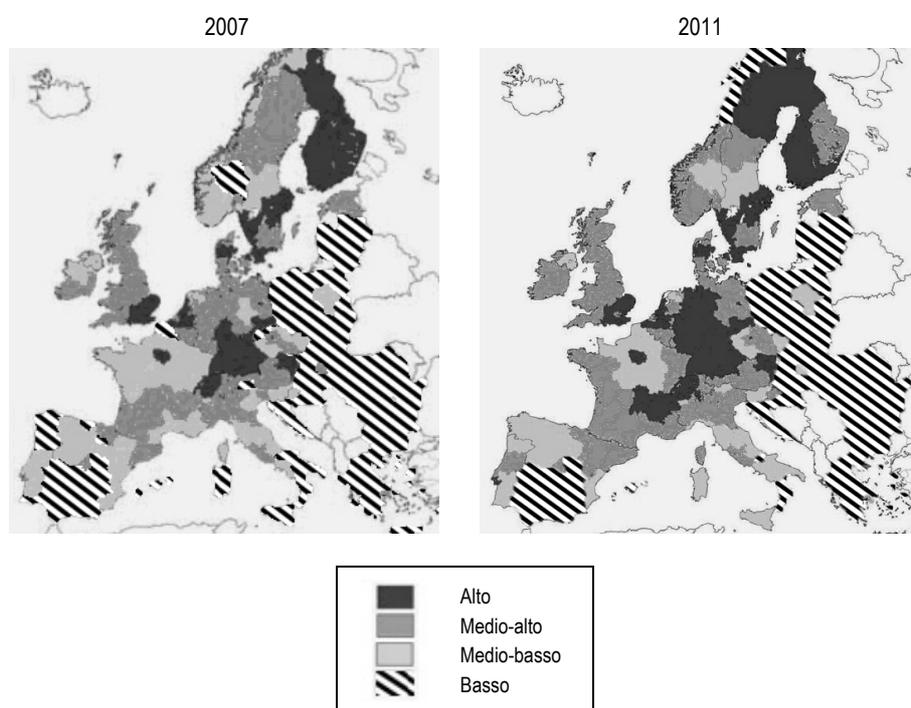
Nel giugno 2012 la Commissione Europea ha pubblicato il *Regional Innovation Scoreboard*, che classifica le regioni europee per livelli di innovazione⁴⁴. Il Piemonte rimane in una posizione medio-

⁴⁴ I principali indicatori considerati dal *Regional Innovation Scoreboard* sono: spesa in ricerca e sviluppo (in rapporto al Pil) del settore pubblico e di quello privato, partnership pubblico-privato, brevetti EPO, innovazione (di prodotto e di processo) nelle imprese, innovazioni di marketing e organizzative, fatturato delle imprese innovative, occupazione in servizi ad alta intensità di conoscenza, popolazione laureata.

alta, in un quadro che – rispetto a quattro anni prima – vede un diffuso miglioramento dei livelli raggiunti da parte di diverse altre regioni (figura 5.23).

Figura 5.23. Livelli di innovazione nelle regioni europee

Fonte: Commissione Europea, *Regional Innovation Scoreboard*



In un comparto particolarmente dinamico – qual è quello della green economy⁴⁵ – il 2012 è stato caratterizzato dalla conferenza

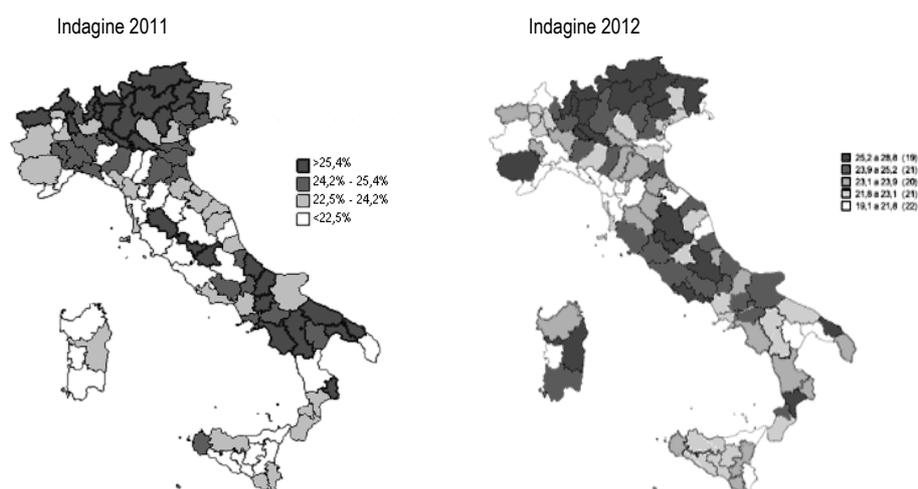
⁴⁵ Con tale termine si fa riferimento a un insieme variegato, e dai confini relativamente incerti, di attività produttive che puntano a obiettivi di tutela dell'ambiente, efficienza, sostenibilità, crescita economica e occupazionale. A livello globale il 2012 è stato caratterizzato dalla conferenza Rio+20, basata sul documento dell'UNEP (United Nations Environment Program) secondo cui la green economy è la chiave per lo sviluppo sostenibile e lo sradicamento della povertà. L'Ocse ha prodotto di recente documenti e strategie per una «crescita verde», riducendo inquinamento, emissioni e rifiuti. La strategia Europa 2020 – varata nel 2010 dall'Unione Europea – definisce obiettivi per una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva in Europa per far fronte alle sfide della crisi economica, della globalizzazione, della pressione sulle risorse, dell'invecchiamento della popolazione, eccete-

internazionale Rio+20 incentrata proprio attorno a questo tema, asse portante di uno sviluppo sostenibile e della lotta alla povertà. Negli ultimi anni, la Cina è il Paese che, in termini assoluti, più investe nel settore: circa 338 miliardi di yuan (pari a 42 miliardi di euro) dal 2007 a oggi. Per l'Europa, si stima che la sola eco-industria dia lavoro nel 2012 a circa 3,4 milioni di persone, pari all'1,5% della forza lavoro (più dell'industria automobilistica, della chimica o del sistema moda; fonte: Unioncamere-Symbola, 2012); considerando anche, ad esempio, settori come l'agricoltura biologica, la silvicoltura sostenibile o il turismo ecologico, si sale a 5,6 milioni di posti di lavoro.

In Italia le imprese che più investono in settori e prodotti «green» sono concentrate soprattutto tra la Lombardia e il Nord-Est, oltre che in diverse province dell'Italia centrale e in alcune meridionali. Nel quadro generale, le imprese piemontesi risultano decisamente marginali, con la parziale eccezione di quelle del Cuneese; la provincia di Torino – confrontando le indagini svolte nel 2011 e nel 2012 – rimane debole, e anzi perde terreno rispetto alle aree più dinamiche della green economy nazionale (figura 5.24).

Figura 5.24. Incidenza delle imprese «green» nelle province italiane

Percentuale di imprese che hanno investito in prodotti e tecnologie «green», sul totale delle imprese; fonte: Unioncamere-Symbola



ra. Sul tema della green economy si veda anche il paragrafo 1.5 dell'edizione 2012 di questo *Rapporto*.

I principali documenti programmatici pubblicati di recente a sostegno del sistema dell'innovazione piemontese – per dare nuovo impulso al sistema produttivo – sono il Piano pluriennale per la competitività 2011-15 e il Programma triennale della ricerca 2011-13. Essi inaugurano una seconda fase di programmazione, dopo quella legata alla legge regionale per l'innovazione 4/2006 e al primo programma di attuazione relativo al periodo 2007-09.

Il Piano pluriennale individua due nuovi obiettivi strategici – sviluppo delle tecnologie *smart & clean* e della domanda di innovazione⁴⁶ – e prevede interventi principalmente su tre assi: competitività delle imprese (stanziando 200 milioni), ricerca, università e innovazione (200 milioni), finanza e nuova imprenditorialità (100 milioni).

Il nuovo Piano, inoltre, intende rafforzare lo sviluppo di poli di innovazione e piattaforme tecnologiche⁴⁷. Con il Programma operativo regionale Fesr 2007-13 la Regione aveva stanziato 9 milioni destinati a 12 poli di innovazione; nel caso delle piattaforme tecnologiche, fino al 2011 erano stati realizzati 184 progetti (75 compresi nella piattaforma aerospazio, 62 in quella agroalimentare, 47 in quella biotecnologie per le scienze della vita), con un contributo pubblico complessivo di circa 67 milioni (Regione Piemonte 2012a).

Il Programma 2011-13 introduce una nuova piattaforma automotive (per veicoli «puliti» di nuova generazione) e prevede azioni a favore dell'innovazione nei campi *smart manufacturing* (informatizzazione della produzione industriale), *smart building* (tecnologie per il risparmio energetico) e delle nanotecnologie (innovazioni nel campo dei materiali). Inoltre è prevista la creazione di un Energy Center⁴⁸ (il polo di eccellenza per innovazione energetica e am-

⁴⁶ Per conseguire tali obiettivi il Piano sottolinea l'importanza che la capacità innovativa delle imprese sia sostenuta attraverso l'introduzione del *procurement* pubblico di servizi e prodotti tecnologicamente innovativi. L'obiettivo è far sì che l'amministrazione pubblica alzi considerevolmente lo standard dei requisiti d'acquisto di prodotti e servizi, stimolando le imprese a produrre innovazione.

⁴⁷ I poli di innovazione sono raggruppamenti di imprese (piccole, medie, grandi e start up innovative) e organismi di ricerca per favorire interazioni, scambi di conoscenze e di esperienze. Le piattaforme tecnologiche riuniscono i principali attori di un settore attivi su scala internazionale (industrie, centri di ricerca, autorità pubbliche nazionali e regionali, finanza): l'obiettivo è definire le priorità tecnologiche e di ricerca necessarie per lo sviluppo di un settore nel medio e lungo termine, coordinando gli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo, a livello nazionale ed europeo.

⁴⁸ Tale progetto, di cui si discute da diversi anni, è stato di recente finanziato con fondi strutturali europei (14 milioni) e fondi privati (4 milioni da Compagnia di San Paolo, 1 milione da Fondazione Crt, a favore del Politecnico di Torino); do-

bientale già citato nel paragrafo 3.2), di laboratori «aperti» – living lab – in cui imprese, ricercatori, enti pubblici e utenti finali⁴⁹ collaborino allo sviluppo di nuove applicazioni, tecnologie, prodotti e nuovi modelli di business e un rilancio della piattaforma aerospazio (anche attraverso l'adesione al cluster nazionale, di cui s'è detto nel paragrafo 3.1).

Tra il 2011 e il 2012 la Regione ha sottoscritto un protocollo (a supporto delle piattaforme automotive, aerospaziale e *smart & clean*, per 100 milioni, erogati per il 40% dal Miur) e due bandi per finanziare (con 30 milioni) progetti per motori a basso impatto ambientale, nuovi materiali, recupero energetico e per sostenere (con altri 20 milioni) raggruppamenti di ricerca e sviluppo nel campo aerospaziale.

Nell'ambito del Programma pluriennale 2011-15, è stato messo a punto anche un Piano strategico per l'ICT: comprende progetti rivolti sia alla pubblica amministrazione (programma e-Health nella sanità, piattaforma per una gestione integrata dei dati comunali, specie relativi a tributi ed edilizia), sia alle imprese (in particolare operanti nei campi di assistenza e telecontrollo), sia alla digitalizzazione delle reti di trasporto e di telecomunicazione.

All'inizio del 2013, la Regione Piemonte ha emanato un bando per lo sviluppo di imprese innovative che abbiano per titolari giovani under 35: hanno partecipato 81 imprese, di cui (fino a marzo) 38 sono state finanziate, ciascuna con un contributo a fondo perduto pari a 15.000 euro. Nello stesso periodo, la Provincia di Torino ha selezionato i migliori brevetti di Politecnico e Università, presentandoli alle imprese: i più validi piani industriali di sviluppo di tali brevetti riceveranno un contributo dalla Provincia (che, nel complesso, stanzierà 50.000 euro) e la consulenza gratuita di Torino Wireless.

vrebbe sorgere nell'area ex Westinghouse, nei pressi del Politecnico, tra le vie Bixio e Borsellino. Le principali funzioni ospitate all'interno del centro saranno: ricerca applicata allo sviluppo di nuove tecnologie, trasferimento tecnologico, creazione di prototipi, incubazione di imprese innovative.

⁴⁹ Ad esempio, il living lab, approccio emergente nella ricerca per lo sviluppo di nuove tecnologie ICT, ha l'obiettivo di individuare soluzioni tecnologiche modellate a partire dalle esigenze degli utenti finali, attraverso un loro coinvolgimento sin dalle prime fasi di sviluppo di prodotti e servizi.

5.7. IL DIFFICILE ACCESSO AL CREDITO

La crisi finanziaria – scoppiata nel 2008 a seguito dell’esplosione della bolla immobiliare americana e del fallimento della grande banca d’affari Lehman Brothers – ha prodotto, come noto, effetti nefasti sul sistema mondiale⁵⁰. I mercati finanziari nel 2012 sono rimasti turbolenti, in Europa particolarmente per l’instabilità politica, il debito pubblico di alcuni paesi, gli andamenti dello spread⁵¹ (ossia la differenza fra i tassi di rendimento dei titoli di stato decennali di paesi diversi).

Nel complesso dell’ultimo quinquennio si registra un deciso inasprimento delle condizioni del credito. Le imprese italiane, in particolare, si trovano oggi strette in una sorta di morsa: da un lato scontano gli effetti della congiuntura sfavorevole – contrazione di consumi, produzione, vendite e fatturato –, dall’altro subiscono gli aumenti del costo del denaro (nel nostro Paese già alto prima della crisi); a metà 2012, ad esempio, su un prestito di un milione della durata compresa fra 1 e 5 anni, a un’impresa italiana viene chiesto un tasso di interesse del 6,2%, contro il 4,5% in Francia o il 4,3% in Germania (fonte: Bce). Inoltre, le banche tendono a limitare i volumi di denaro erogati, pretendono maggiori garanzie, riducono la durata temporale dei prestiti (Confindustria 2012).

Da un’indagine della Banca Centrale Europea⁵² emerge che in Italia l’accesso al credito è il problema più urgente per il 23% delle

⁵⁰ Sulla genesi della crisi, si veda anche la scheda 1.1 nell’edizione 2010 di questo *Rapporto*. Nel presente paragrafo i confronti sulle condizioni di credito pre- e post-crisi sono spesso resi impossibili da discontinuità nelle serie storiche, dovute a nuovi criteri di raccolta dei dati introdotti dalla Banca d’Italia: a giugno 2010 sono stati riclassificati i settori produttivi secondo una nuova codifica statistica (Ateco 2007) e contabilizzati diversamente i prestiti cartolarizzati (prestiti convertiti in titoli negoziabili sul mercato, ossia ceduti ad altri soggetti che per acquistarli hanno emesso nuovi titoli); inoltre, a giugno 2011 sono stati inseriti nelle statistiche anche i dati della Cassa Depositi e Prestiti.

⁵¹ Dalla primavera del 2010 l’incremento dello spread si è associato a un peggioramento delle condizioni di raccolta delle banche italiane sui mercati e a un aumento dei tassi sui prestiti. Secondo le analisi della Banca d’Italia, ad esempio, una variazione di 100 punti dello spread nel breve periodo (trimestre successivo) comporta un aumento di 50 punti dei tassi sui prestiti alle imprese e di 30 su quelli dei mutui alle famiglie. Se lo spread continua a rimanere alto, dopo un anno i tassi sui prestiti potrebbero aumentare di 100 punti base e quelli sui mutui alle famiglie di 80 (Banca d’Italia, *Rapporto di stabilità finanziaria*, novembre 2012).

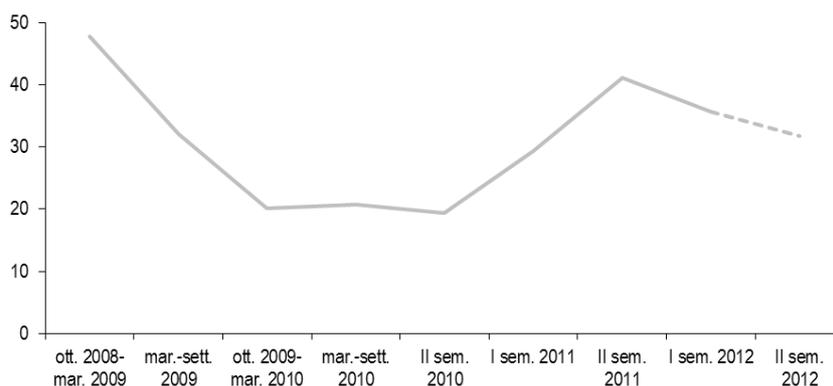
⁵² European Central Bank, *Survey on the Access to Finance of Small and Medium-sized Enterprises in the Euro Area*, novembre 2012, <http://www.ecb.int/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>.

piccole e medie imprese (contro una media del 18% tra le imprese dell'Unione). Tre imprese italiane su quattro – contro una media europea del 55% – lamentano un aumento delle spese legate ai finanziamenti, il 75% ha subito un rialzo del tasso di interesse (contro, ad esempio, il 15% delle imprese tedesche o il 25% di quelle francesi). Nell'arco di due anni, è più che raddoppiata la quota di piccole e medie imprese italiane che si sono viste rifiutare un prestito dalle banche, dall'8% del 2010 al 19% del 2012.

In Piemonte, la quota di imprese che hanno subito un inasprimento nelle condizioni del credito⁵³ è praticamente raddoppiata dal 2010 al 2011, per poi ridursi nuovamente nel corso del 2012 (figura 5.25).

Figura 5.25. Imprese piemontesi che segnalano inasprimenti nelle condizioni del credito

Valori percentuali; stima per il secondo semestre 2012; fonte: Banca d'Italia



Contemporaneamente, un numero crescente di imprese chiede prestiti per risolvere problemi legati alla mancanza di liquidità e per coprire i propri debiti, riducendo invece la quota diretta a investimenti. Inoltre, le condizioni di offerta del credito sono diventate sempre più restrittive: l'aumento dei tassi ha riguardato i prestiti tanto ad alto quanto a basso rischio⁵⁴.

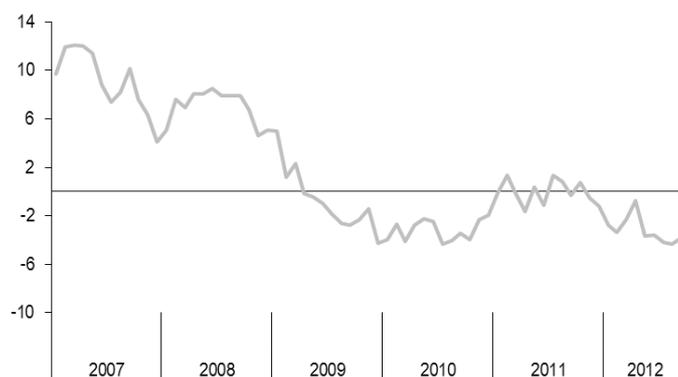
⁵³ Fonte: Banca d'Italia, *Indagine nazionale sulle imprese industriali e dei servizi*, <http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/indimpser>.

⁵⁴ Fonte: Banca d'Italia, *Bank Lending Survey*. Si tratta di un'indagine qualitativa effettuata due volte l'anno dalla Banca d'Italia che coinvolge quasi 400 banche sul territorio nazionale. I dati derivano da una stima effettuata dall'Ufficio studi piemontese della Banca d'Italia (<http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/bls>).

Dopo l'esplosione della crisi, anche l'andamento dei prestiti, a livello sia nazionale sia locale, ha visto un lieve miglioramento, seguito da una nuova fase critica. Nell'area torinese, la contrazione dei prestiti bancari ha colpito specialmente le imprese industriali⁵⁵: dopo il -11% registrato nel 2009 e il -6% del 2010, le speranze di una controtendenza (alimentate dal +0,2% del 2011) sono state bruscamente deluse dal -12,3% registrato fino a settembre 2012 (figura 5.26).

Figura 5.26. Prestiti bancari alle imprese in provincia di Torino

Dati mensili⁵⁶, variazioni percentuali sui dodici mesi; fonte: Banca d'Italia



Più in generale, i livelli medi dei prestiti alle imprese del Centro-Nord risultano di circa tre volte superiori rispetto a quelli ottenuti nel Meridione. Ciò dipende dal fatto che le province settentrionali sono più ricche, che al Nord prevalgono le imprese medie e grandi (più disposte a investire); inoltre il sistema bancario è più dinamico e circola maggior credito, i cui costi sono più contenuti grazie alla maggiore solvibilità delle imprese⁵⁷.

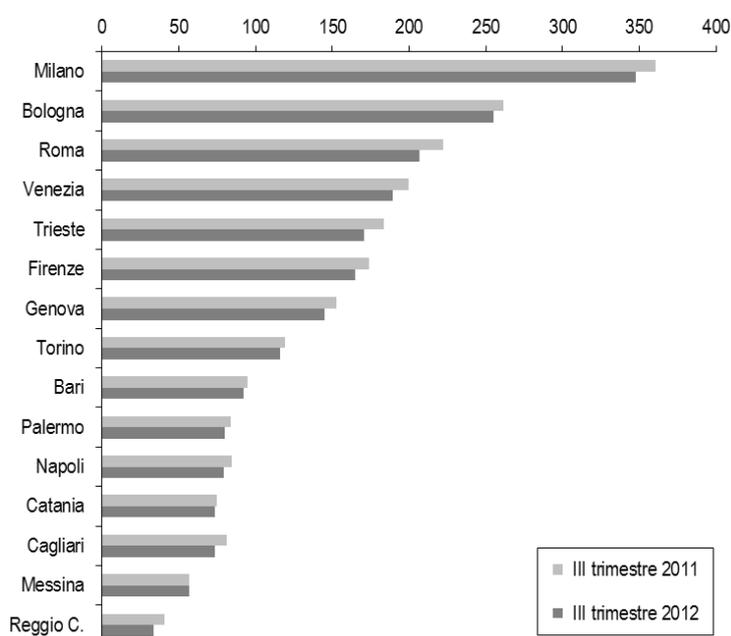
⁵⁵ Nel settore delle costruzioni, invece, si è passati da -0,3% a fine 2009 a +9,3% nel 2010, a -1,3% nel 2011 e a -5,9% a settembre 2012; nel caso del terziario, negli stessi periodi, da -3,1% a +0,1%, a +0,8%, quindi a -0,3% (fonte: Banca d'Italia).

⁵⁶ I prestiti sono valutati al netto delle sofferenze e dei pronti contro termine, corretti per cartolarizzazioni e riclassificazioni. Per maggiori informazioni si rimanda alle note metodologiche contenute in Banca d'Italia (2012a).

⁵⁷ Le imprese di taglia medio-grande ottengono in Italia oltre l'80% dei prestiti; quelle più piccole hanno maggiori difficoltà nel reperire finanziamenti, oltre che nel rispettare le rate dei rimborsi (fonte: Unioncamere, Istituto Tagliacarne, *Rapporto nazionale sull'accesso al credito delle imprese*, 2012, <http://www.unioncamere.gov.it/download/1592.html>).

Nel quadro generale, la situazione torinese risulta piuttosto critica, con valori, di nuovo, equidistanti tra le altre province del Nord (dove i prestiti medi alle imprese sono superiori, talvolta nettamente) e le province meridionali⁵⁸ (figura 5.27).

Figura 5.27. Prestiti bancari alle imprese nelle province metropolitane
Medie in migliaia di euro; elaborazioni su dati Banca d'Italia e Infocamere



Anche la qualità del credito ha fortemente risentito della recessione. Nel 2012, in Italia, la quota delle nuove sofferenze sui prestiti è aumentata da valori attorno all'1,3% registrati nel triennio 2005-07 al 2,7% del 2009, a oltre il 3% nel 2012 (figura 5.28). In provincia di Torino i tassi di sofferenza sono tuttora più bassi della media italiana, ma analogamente in crescita: si è passati da valori prossimi all'1% del 2007 a valori superiori al 2,5% nel terzo trimestre del 2012 (figura 5.29).

⁵⁸ Tra il 2011 e il 2012, in tutte le province metropolitane si è prodotta una flessione dei prestiti medi, legata soprattutto al calo degli impieghi complessivi. Da questo punto di vista il valore registrato a Torino (-2,8%) è sostanzialmente allineato con quello medio nazionale (-2,3%), migliore rispetto alle due principali città italiane: Milano -3,6%, Roma -7,2%.

Figura 5.28. Nuove sofferenze sui prestiti alle imprese nelle regioni italiane

Valori percentuali a giugno 2012; elaborazioni su dati Banca d'Italia

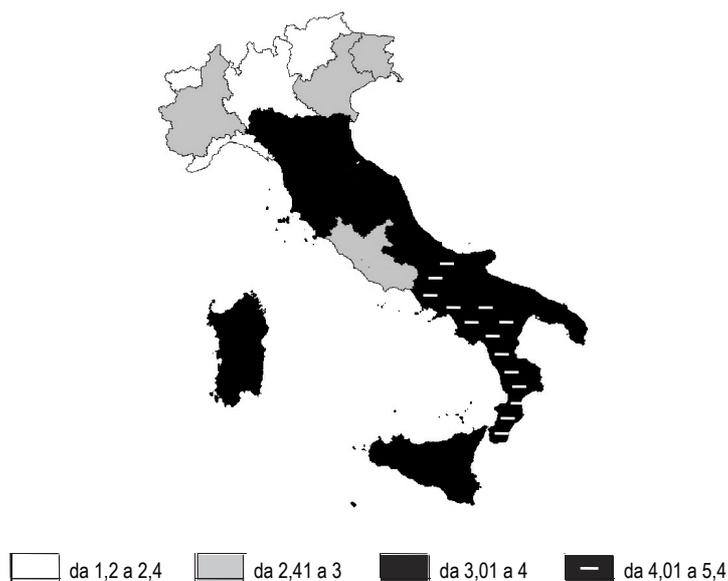
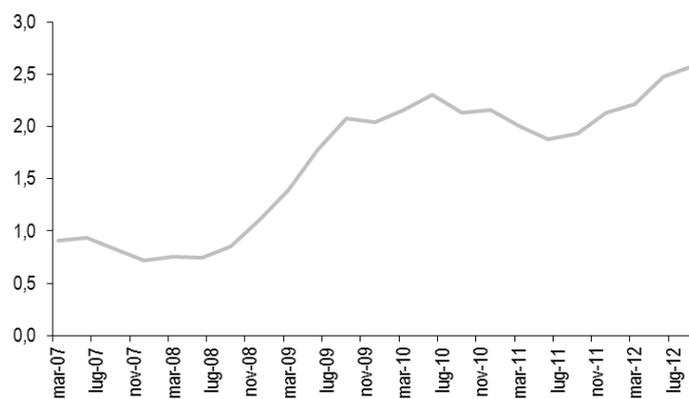


Figura 5.29. Nuove sofferenze sui prestiti alle imprese in provincia di Torino

Valori percentuali; fonte: Banca d'Italia



Per far fronte all'inaspimento delle condizioni di finanziamento e alle difficoltà di restituzione, negli ultimi anni sono state introdotte (o rafforzate) misure pubbliche a sostegno delle azien-

de⁵⁹, moratorie dei rimborsi, sistemi di garanzie per agevolare i finanziamenti. Tra i nuovi strumenti, il principale è Avviso Comune, generato da un accordo nell'agosto 2009 tra Ministero dell'Economia, Abi e associazioni delle imprese⁶⁰: prevede la sospensione per un anno delle rate del mutuo per le piccole e medie imprese in temporanea crisi di liquidità. Dal 2009 al 2012 ne hanno beneficiato oltre 250.000 aziende, «liberando» circa 17 miliardi di liquidità⁶¹. L'adesione è stata particolarmente elevata nei settori dell'industria, del commercio e al Nord (60,8%, contro il 19,8% al Centro e il 19,4% al Sud). In Piemonte, dal 2009 a fine settembre 2012 sono pervenute quasi 59.000 domande (di cui il 75,7% è stato accolto), determinando una maggiore liquidità stimata in circa 2,5 miliardi di euro, pari al 15% del totale nazionale (fonte: Abi).

Tra gli strumenti rafforzati⁶² negli ultimi anni va ricordato, in particolare, il Fondo di garanzia ministeriale per le piccole e medie imprese («economicamente e finanziariamente sane»), che da oltre dieci anni consente di abbattere il rischio sull'importo garantito

⁵⁹ Analoghi strumenti sono stati attivati a favore dei cittadini, come il Piano famiglie (che prevede la sospensione delle rate dei mutui per dodici mesi), fondi di solidarietà sui mutui per la prima casa, per le giovani coppie e le famiglie con neonati, di garanzia per gli studenti. Tuttavia, «la dimensione contenuta degli interventi, gli stringenti requisiti posti per accedervi e, in alcuni casi, lungaggini burocratiche e amministrative nella predisposizione e nell'attuazione delle misure ne hanno limitato l'effetto anticongiunturale» (Banca d'Italia, *L'accesso al credito in tempo di crisi*, 2012, <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo>, p. 6).

⁶⁰ Altri strumenti congiunturali sono i cosiddetti Tremonti bond (obbligazioni speciali sottoscritte nel 2009 dal Ministero dell'Economia per rafforzare il capitale di vigilanza delle banche, favorendo l'erogazione di credito) e l'accordo Export Banca, che destina parte delle risorse della Cassa Depositi e Prestiti (800 milioni nel 2011) al finanziamento dell'export e dell'internazionalizzazione delle imprese.

⁶¹ Avviso Comune prevede inoltre la possibilità di modificare la durata dei mutui, di sospendere per sei mesi i canoni di leasing, o ancora di prolungare le scadenze delle anticipazioni su crediti per i quali si siano registrati insoluti di pagamento. I riscontri successivi alla sospensione delle rate del mutuo evidenziano che riprende a versare regolarmente le rate l'85% delle imprese già solide e il 35% di quelle più deboli (fonti: Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, aprile 2012, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/stabilita-finanziaria/rapporto-stabilita-finanziaria/2012/rsf_2012_4/stabfin_4_2012; Abi, Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sull'accesso al credito e sugli strumenti di finanziamento delle imprese, con particolare riguardo alle PMI*, ottobre 2012, http://www.abi.it/DOC_Info/Audizioni-parlamentari/).

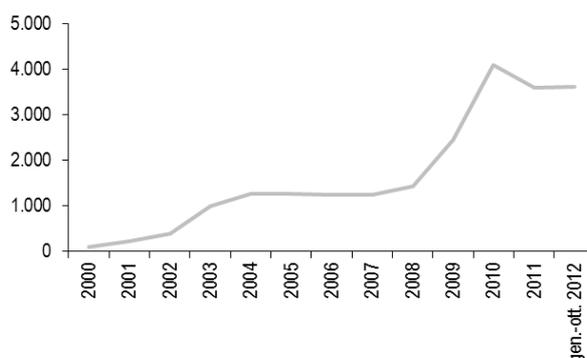
⁶² Altri strumenti sono, ad esempio, Plafond PMI (che dal 2009 al 2011 ha permesso alla Cassa Depositi e Prestiti di erogare al sistema bancario 5,9 milioni per finanziamenti alle piccole e medie imprese), oppure i prestiti congiunti fra Banca Europea degli Investimenti, Abi e Confindustria: nei primi otto mesi del 2011 sono state finanziate 7.700 imprese, per un importo complessivo di 1,8 miliardi (fonte: Banca d'Italia).

per le operazioni fino a 1,5 milioni, facilitando così l'accesso al credito⁶³. Dal 2007 al 2011 le domande accolte in Italia sono considerevolmente aumentate (da 12.886 a 55.209), così come i finanziamenti attivati grazie al Fondo: da 2,3 a 8,4 miliardi. La quota maggiore (44%) delle domande – accolte fino a metà 2012 – proviene da imprese dell'industria, contro un 38,7% di imprese del commercio e un 16,7% del terziario.

In Piemonte è stato presentato circa il 14% delle domande accolte (valore inferiore solo a quello della Lombardia, 20%), finanziando nel 2011 attività per oltre un miliardo. In provincia di Torino si registra negli ultimi anni un boom di richieste e di domande accolte dal Fondo; i finanziamenti attivati sono cresciuti dai 245 milioni del 2007 ai 494 del 2011; nei primi dieci mesi del 2012 se ne contano 454 (figura 5.30).

Figura 5.30. Domande di piccole imprese della provincia di Torino accolte dal Fondo di garanzia ministeriale

Fonte: Comitato di gestione del Fondo di garanzia



Tra le iniziative locali a sostegno delle imprese, la Regione, nel Programma operativo 2007-13, ha attivato tre fondi: uno per l'artigianato, un altro per le piccole e medie imprese non artigiane e l'ultimo per lo smobilizzo dei crediti verso gli enti locali (ossia a favore di quelle imprese, con problemi di liquidità, che attendono di

⁶³ Il 30% delle imprese che hanno usufruito del Fondo si è rivolto direttamente alle banche, il 70% ai confidi, consorzi legati ad associazioni di categoria o enti pubblici, come Regione o Camera di Commercio (fonte: Comitato di gestione Fondo centrale di garanzia per PMI). In Piemonte il 58% dei finanziamenti è stato richiesto da Eurofidi, primo confido italiano per stock di garanzie e quote di mercato (fonte: Osservatorio confidi Cciao Torino).

essere pagate dalla pubblica amministrazione). Nel 2011 sono state presentate complessivamente, per l'utilizzo di questi tre fondi, 1.204 richieste (per l'88% da imprese artigiane): ne è stato accolto il 97,3%, per un ammontare di attività finanziate pari a 184 milioni.

5.8. QUANT'È EFFICIENTE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

La pesantezza della macchina burocratica, i tempi e i modi con cui le procedure normative vengono gestite da parte dei pubblici uffici sono fattori che incidono non solo sulla qualità della vita ma anche sulla competitività. Da questo punto di vista, un recente documento della Banca d'Italia formula considerazioni impietose: «Da un lato, un quadro normativo sovrabbondante, disorganico, stratificato e soggetto a continui cambiamenti rende difficile per gli operatori l'individuazione della disciplina applicabile; dall'altro, controlli esercitati da un apparato burocratico inefficiente producono oneri eccessivi e non garantiscono una efficace applicazione della regolamentazione. Ciò riduce il grado di competitività e la capacità di attrarre investitori esteri, rallenta la crescita economica e favorisce il sorgere di comportamenti corruttivi» (Occhilupo 2011, 5).

Nei piani dell'Unione Europea, qualità ed efficienza dei processi amministrativi sono fissati come obiettivi chiave, sia dalla Strategia di Lisbona (2000) sia dal piano Europa 2020 per una crescita sostenibile. A seguito di tali linee guida, l'Italia ha negli anni adottato diversi provvedimenti di riforma della pubblica amministrazione, i cui esiti sono però ritenuti insufficienti da diversi osservatori, anche per una «scarsa attenzione [nel verificare] la reale capacità degli uffici amministrativi di applicare i numerosi interventi normativi di volta in volta introdotti e nel monitorare ex post gli effetti che ne scaturiscono» (ivi, 21).

Soltanto dal 2005 a oggi – e limitatamente a questioni relative alle imprese – nel nostro Paese sono state introdotte ben quattordici innovazioni normative (World Bank, IFC 2013), di cui quattro nel 2012⁶⁴.

⁶⁴ In dodici mesi il Governo ha varato quattro piani (Salva Italia, Cresci Italia, Semplifica Italia, Piano di azione coesione) che, in varia misura, introducono norme di semplificazione amministrativa, con una forte attenzione – come si dirà più avanti – alla digitalizzazione della pubblica amministrazione.

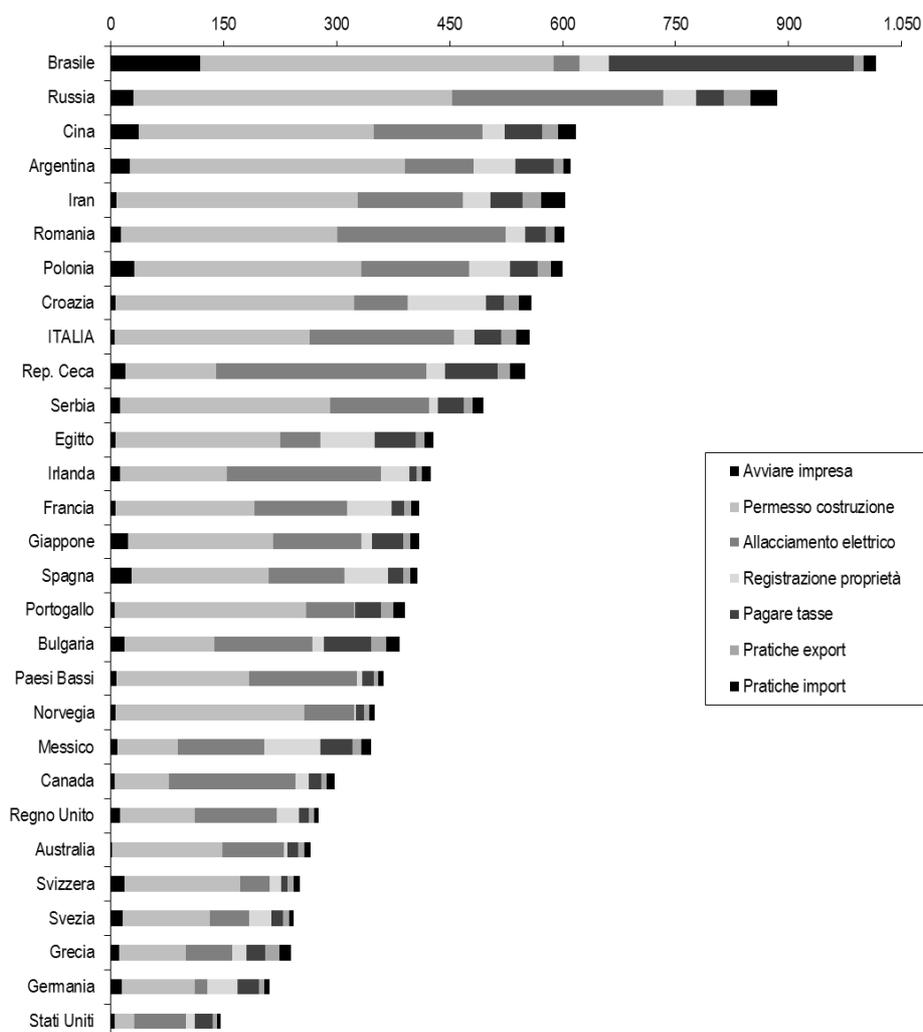
I dati internazionali evidenziano tuttavia che la strada da percorrere è ancora lunga. Tra i paesi dell'Ocse, ad esempio, i tempi delle procedure burocratiche a carico delle imprese risultano in Italia tra i più lunghi⁶⁵, superati in peggio soltanto da alcuni paesi dell'Est, dal Brasile e dall'Iran. Nel caso delle imprese, i tempi di procedura per avviare e registrare un'azienda⁶⁶, per ottenere un permesso di costruzione, per allacciarsi alla rete elettrica, per pagare le tasse e per le pratiche di import-export, ammontano in Italia complessivamente a 557 giornate lavorative, valore nettamente superiore a quello registrato in quasi tutte le nazioni europee: in Francia, ad esempio, è pari a 410 giornate lavorative, in Spagna a 407, nel Regno Unito a 277, in Svezia a 243, in Germania a 211; persino la vituperata Grecia risulta da questo punto di vista più efficiente dell'Italia, con 239 giornate (figura 5.31).

⁶⁵ A dispetto di tante norme «di semplificazione», i dati del periodo 1990-2005 evidenziano come in Italia il peso della pubblica amministrazione sia in realtà cresciuto ulteriormente, mentre nella gran parte dell'Unione Europea – ma anche, ad esempio, in Giappone, in Cina o in India – s'è ridotto (Ronca e Guggiola 2007). La storica pesantezza della macchina amministrativa è stata incrementata negli anni anche dal fatto che «il federalismo all'italiana [ha finito] per moltiplicare a cascata i centri di spesa, [con] un meccanismo deresponsabilizzante in cui l'unico incentivo è stato l'aumento della spesa pubblica in ambito locale» (Monea 2012). Considerando, ad esempio, indicatori quali l'incidenza dei dipendenti pubblici sulla popolazione (fonte: Istat), i costi sostenuti per gli amministratori locali (politici e funzionari; fonte: Conferenza consigli regionali) o l'incidenza sul Pil locale delle entrate e delle uscite della pubblica amministrazione (fonte: Cgia Mestre), è possibile ricavare un indice sintetico che esprime il peso complessivo del settore pubblico in ciascun sistema locale. I dati del 2011 evidenziano come questo risulti particolarmente rilevante in tutte le regioni autonome (con un indice pari a 280 in Sardegna, a 241 in Friuli, a 236 in Sicilia), seguite dalle regioni del Centro-Sud (con valori dal 225 della Calabria al 168 della Puglia), quindi dal Piemonte (con 167), che precede quasi tutte le altre regioni del Nord; tra queste ultime, l'amministrazione più «leggera» è quella lombarda, con un valore dell'indice pari a 138. Nell'ultimo decennio, il Piemonte risulta anche una delle regioni in cui è maggiormente cresciuta la spesa pubblica (fonte: Istat, Dipartimento politiche di sviluppo).

⁶⁶ Negli ultimi anni, diversi provvedimenti sono intervenuti sul terreno degli adempimenti amministrativi: in particolare, la legge 40/2007 (riforma Bersani) ha riorganizzato le procedure, stimolato la creazione di piattaforme telematiche per far interagire le imprese con Agenzia delle Entrate, Camera di Commercio, Inps, eccetera. In precedenza, il DPR 447 del 1998 aveva istituito gli Sportelli unici per centralizzare richieste e relative pratiche, ad esempio nel caso di una concessione edilizia. Tali strumenti hanno funzionato relativamente, anche perché spesso per le imprese è più efficace mantenere un rapporto diretto coi singoli enti (ASL, Vigili del fuoco, eccetera), coinvolgendo gli Sportelli unici solo in seconda battuta, ossia dopo aver già ottenuto le autorizzazioni necessarie da ciascun ente (World Bank, IFC, 2013). La legge 134/2012 punta a un rilancio degli Sportelli unici, anche sperimentando nuove piattaforme online.

Figura 5.31. **Tempi medi per i principali adempimenti gravanti sulle imprese – 2012**

Numero di giornate lavorative; elaborazioni su dati World Bank, IFC

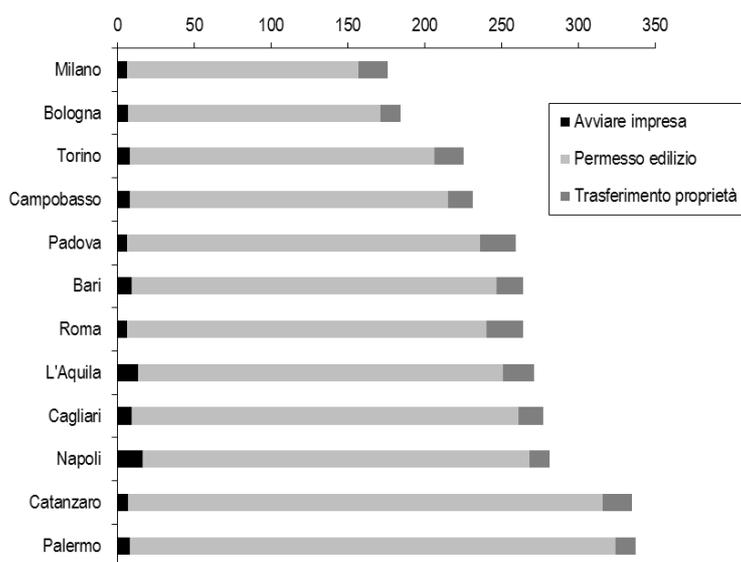


Ricerche empiriche internazionali evidenziano che là dove avviare un'impresa risulta più agevole si riscontrano livelli più elevati di successo imprenditoriale, di vocazione all'investimento, nonché tassi inferiori alla media di corruzione e di attività in nero (Klapper 2009; su questi ultimi aspetti si tornerà più avanti, nel paragrafo 5.9).

In Italia, nei capoluoghi di regione settentrionali si registrano tempi mediamente più contenuti per le diverse procedure legate all'avvio di impresa, alla concessione di permessi edilizi⁶⁷ e al trasferimento di proprietà: nell'insieme, tali adempimenti richiedono, ad esempio, nel contesto palermitano un tempo quasi doppio rispetto alla realtà milanese. Da questo punto di vista, Torino risulta più efficiente rispetto alla media delle città centro-meridionali, ma meno di altre metropoli del Nord, con tempi più lunghi del 28% rispetto a Milano, del 22% rispetto a Bologna (figura 5.32). Dal confronto internazionale, i tempi amministrativi torinesi risultano mediamente doppi rispetto a quelli registrati, ad esempio, nelle città tedesche o in quelle britanniche.

Figura 5.32. Tempi medi per i principali adempimenti gravanti sulle imprese, in alcuni capoluoghi italiani – 2012

Numero di giornate lavorative; elaborazioni su dati World Bank, IFC⁶⁸



⁶⁷ I costi necessari a ottenere un permesso edilizio dipendono in gran parte dal contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione più costo di costruzione) che l'impresa deve versare al Comune. Da questo punto di vista, Torino risulta la seconda metropoli più cara (+70% rispetto a Roma, +77% rispetto a Bologna), benché a enorme distanza da Milano, dove un permesso di costruzione costa a un'impresa mediamente il triplo rispetto a Torino (World Bank, IFC 2013).

⁶⁸ La ricerca da cui sono tratti questi dati seleziona una rosa di capoluoghi non coincidente con l'elenco di metropoli abitualmente utilizzato in questo *Rapporto*.

Un tema molto delicato è quello dei tempi di pagamento, spesso determinante per la stessa sopravvivenza di molte imprese tanto più in un periodo di crisi. Una recente indagine ha stimato che i ritardati incassi siano la causa principale di circa un terzo dei fallimenti registrati in Italia nel periodo tra 2008 e 2012 (Intrum Justitia 2012).

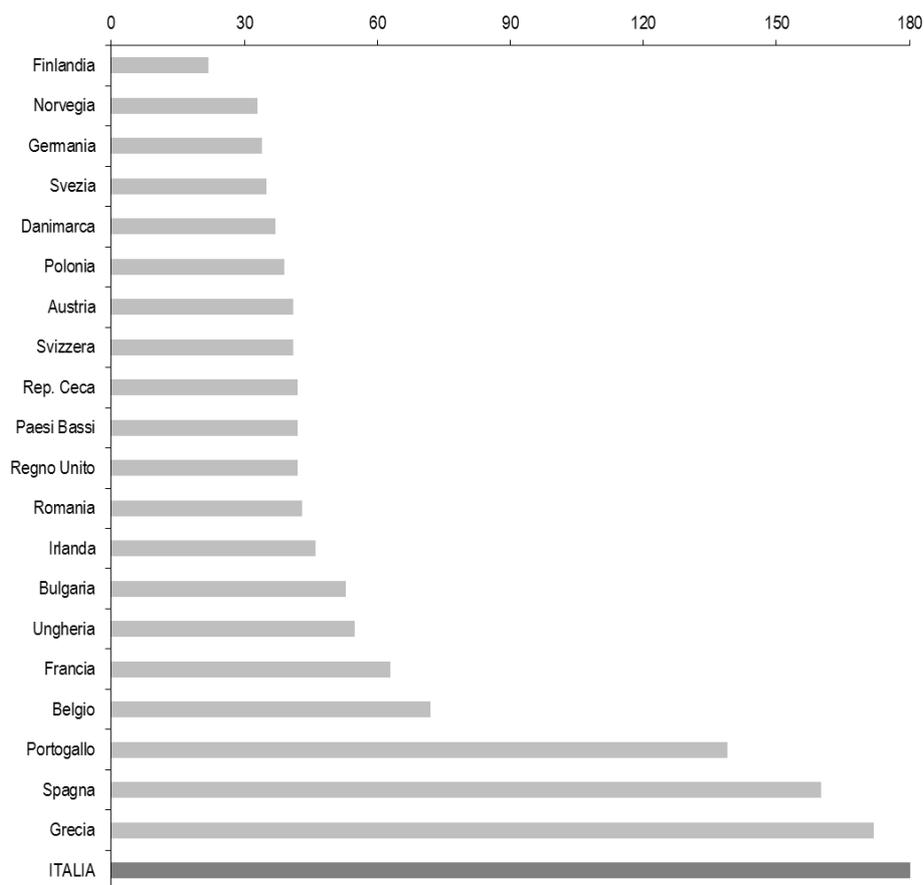
Il dilazionamento dei pagamenti alle imprese è un problema comune a tutti i paesi dell'Europa meridionale, ma particolarmente accentuato in Italia. Specialmente quando il committente è la pubblica amministrazione, il fenomeno assume nel nostro Paese dimensioni patologiche⁶⁹, con un livello di ritardati pagamenti più che doppio rispetto alla Francia, quadruplo rispetto alla Germania, quintuplo rispetto al Regno Unito. Anche nell'Est la pubblica amministrazione salda più rapidamente che in Italia: in Romania e in Bulgaria, ad esempio, i tempi sono inferiori del 70% rispetto a quelli italiani (figura 5.33).

Secondo una recente indagine, l'insufficiente liquidità è il motivo principale (85% dei casi) dei ritardati pagamenti, ma emerge spesso (68% dei casi) una deliberata volontà di dilazionare il saldo dovuto (Intrum Justitia 2012). Nel caso degli enti locali, i vincoli fissati dai «patti di stabilità» hanno acuito la tendenza a rinviare di mesi, talvolta di anni, il saldo di fatture per la fornitura di beni o di servizi (Macciotta 2010).

⁶⁹ Nel novembre 2012 il Decreto legislativo 192 – che recepisce la Direttiva europea 7/2011 – prolunga da 30 a 60 giorni i termini utili per saldare un pagamento tra imprese, ma stabilisce che questi non siano in nessun caso derogabili, nemmeno quando sussista un accordo consensuale tra le parti. Sul versante della pubblica amministrazione, invece, il Decreto non precisa in che misura le nuove regole debbano coordinarsi con quelle previste dal DPR 207/2010 per i lavori pubblici, lasciando così la questione delle modalità applicative a discrezione delle singole pubbliche amministrazioni o, in caso di contenziosi, dei tribunali (Viriglio 2012).

Figura 5.33. Tempi medi di pagamento delle imprese da parte della pubblica amministrazione – 2012

Numero di giorni; fonte: Intrum Justitia



Non si dispone di molti dati relativi ai tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni locali. Una recente indagine, tuttavia, permette di confrontare quelli delle aziende sanitarie e ospedaliere (figura 5.34).

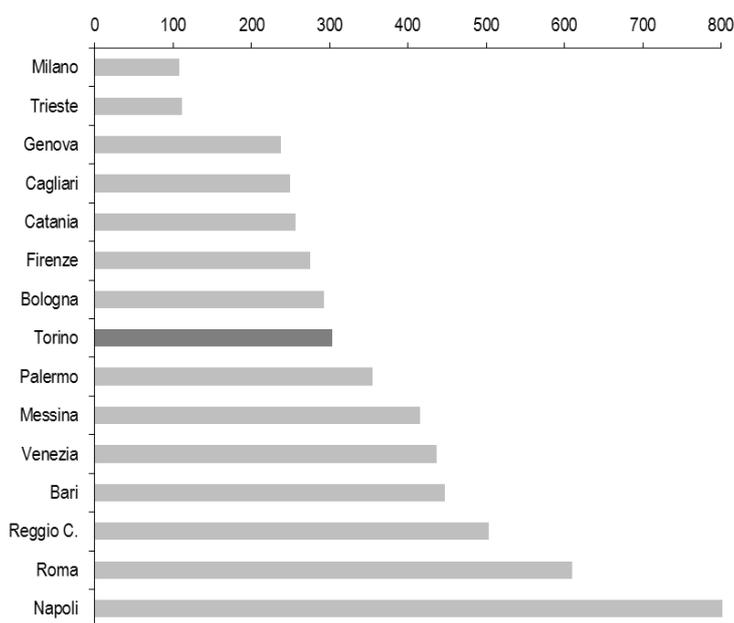
Emergono differenze territoriali molto marcate, con tempi di pagamento più lunghi al Sud; nel capoluogo campano, l'attesa per veder saldata una fattura risulta mediamente di ben otto volte superiore rispetto all'area milanese.

Tra le province settentrionali, le performance delle aziende sanitarie torinesi non risultano particolarmente brillanti, con tempi

di pagamento inferiori soltanto a quelli registrati in provincia di Venezia⁷⁰.

Figura 5.34. Tempi medi di pagamento delle imprese da parte delle Aziende sanitarie e ospedaliere, nelle province metropolitane – 2011

Numero di giorni; dati relativi a forniture di dispositivi medici; fonte: Cgia Mestre



Gli aspetti fin qui analizzati incidono direttamente sulla competitività delle imprese. Non va tuttavia trascurata l'importanza dei servizi «a contorno» che le diverse aree sono in grado di mettere a disposizione in modo più o meno efficiente. Diverse ricerche evidenziano come, ad esempio, la qualità ambientale di una città, l'efficienza dei sistemi di trasporto, dei servizi formativi, della mac-

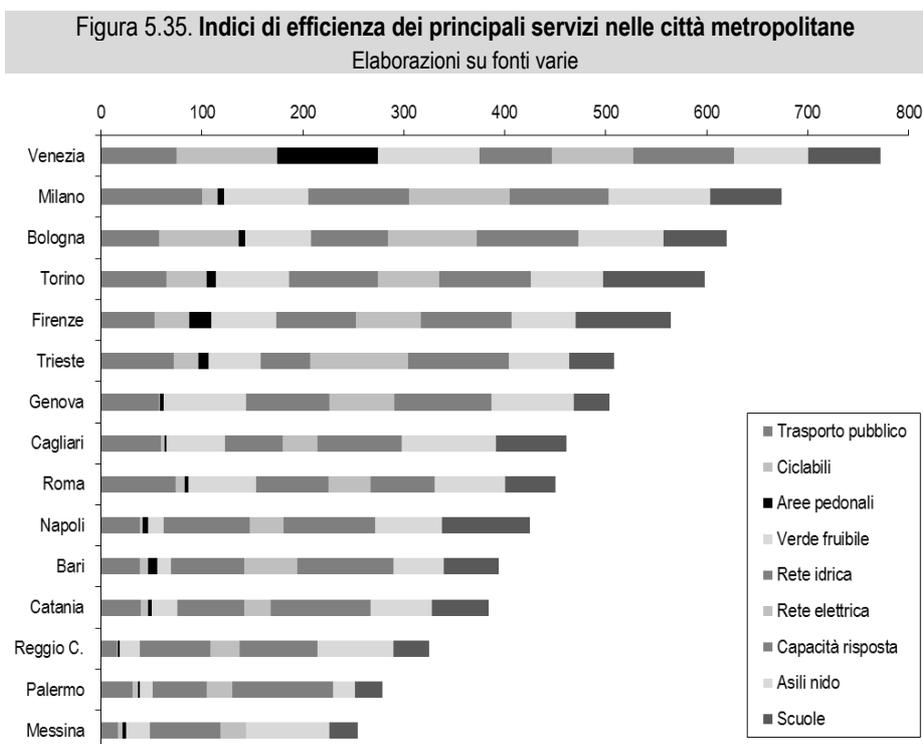
⁷⁰ A Torino e provincia le aziende sanitarie più sollecite nel saldare risultano il CTO-CRF Maria Adelaide (con una media pari a 197 giorni dall'emissione della fattura), l'ASL Torino 2 (201 giorni), l'azienda OIRM-Sant'Anna (206) e l'Ospedale Mauriziano di Lanzo (228); viceversa, i ritardi maggiori si riscontrano nei casi dell'ASL Torino 1 (344 giorni di media) e soprattutto dell'ASL 6 di Ciriè (510). A livello nazionale, le aziende in assoluto più sollecite risultano l'Ospedale Civile di Vimercate (71 giorni) e quello di Legnano (79), seguiti dall'ospedale milanese Luigi Sacco (80); le più lente nel saldare sono entrambe napoletane: l'Ospedale universitario Federico II (1.321 giorni) e l'ASL Napoli 1 (1.676).

china amministrativa siano aspetti che possono giocare un ruolo importante rispetto alle scelte insediative delle imprese.

Il confronto tra i livelli di efficienza di un'ampia rosa di servizi⁷¹ ribadisce, innanzitutto, l'evidente divario tra le metropoli dell'Italia settentrionale e quelle meridionali. Tendenzialmente, le prime presentano livelli di efficienza superiori⁷²; tra queste, Torino si colloca grosso modo nella media, emergendo in particolare per la capacità di risposta dell'amministrazione comunale, la qualità degli edifici scolastici, l'efficienza della rete idrica (figura 5.35).

⁷¹ È stato qui appositamente creato un indicatore sintetico che riassume diversi indicatori-base relativi alla qualità di singoli servizi nelle metropoli, in particolare: offerta di trasporto pubblico (chilometri/vetture/abitante), piste ciclabili (metri per abitante), aree pedonali (metri quadri per abitante), aree verdi fruibili (metri quadri per abitante), efficienza della rete idrica (quota di acqua non dispersa in rete); tutti questi indicatori provengono dalle analisi di Ecosistema urbano. Gli altri aspetti considerati sono: efficienza della rete elettrica (media annua per utente di erogazione regolare; fonte: Autorità energia elettrica gas), capacità di risposta dell'amministrazione comunale alle richieste di dati (fonte: Ecosistema urbano), quota di domande accolte dagli asili nido (fonte: Ministero degli Interni), efficienza degli edifici scolastici (indicatore sintetico, derivante da 85 indicatori puntuali, tra cui livelli di manutenzione, certificazioni, accessibilità, efficienza, rischi; fonte: Ecosistema scuola). Tutti i dati sono relativi al 2011, tranne nel caso dell'efficienza della rete elettrica (media dei valori 2001-11) e degli asili nido (2009). All'interno di ciascun indicatore è stato posto pari a 100 il valore più alto tra quelli registrati, dopo di che i valori di ogni città sono stati ricalcolati in rapporto a esso. Anche l'Unione Province Italiane si è dotata di un sistema di valutazione (Elistat) basato su una batteria di indicatori utili a misurare sia le performance delle 41 amministrazioni provinciali aderenti (tra cui quella torinese) sia i livelli di soddisfazione degli utenti. Le rilevazioni sono in corso e i risultati non sono per ora disponibili.

⁷² Negli ultimi anni si sono moltiplicati gli studi sulle cosiddette *smart cities*, città che – secondo la definizione dell'Unione Europea – sviluppano in modo intelligente il sistema economico imprenditoriale, gestiscono in modo efficiente l'ambiente, i servizi, la qualità della vita, attivando politiche inclusive, creative e ricorrendo a tecnologie «intelligenti» (in proposito, si veda anche il paragrafo 1.5 nell'edizione 2012 di questo *Rapporto*). L'Ue nel 2011 ha cominciato a finanziare bandi per progetti di *smart cities*, in particolare nei campi dell'edilizia sostenibile, del trasporto intelligente, delle reti energetiche, delle ICT, dei combustibili «puliti», della gestione dei rifiuti. In Italia nel 2012 il Miur ha stanziato un miliardo per co-finanziare progetti pubblico-privati per città *smart*, il Decreto Crescita ha indicato azioni volte a creare nei centri urbani «comunità intelligenti». Nell'ultimo anno sono anche stati pubblicati due studi comparativi (Forum PA – IBM 2011, ABB – Ambrosetti 2012) che, sulla base di repertori di decine di indicatori, classificano i livelli di *smartness* delle metropoli italiane. Da tali ricerche emerge un quadro sostanzialmente analogo a quello illustrato nella figura 5.35, con le città meridionali al fondo della graduatoria e con Torino in posizione intermedia tra le metropoli centro-settentrionali. In dettaglio, i punteggi (pesati ponendo pari a 100 il valore ottenuto in ciascun indicatore dalla città migliore) risultano i seguenti: Milano 95, Roma 89, Venezia 85, Bologna 84, Genova 77, Torino 75, Firenze 73, Trieste 70, Cagliari 70, Palermo 59, Napoli 58, Bari 51, Catania 46.



Molti provvedimenti adottati negli anni scorsi, da diversi Governi, hanno puntato dichiaratamente a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione attraverso l'informatizzazione delle procedure, le comunicazioni a distanza, la cosiddetta pubblica amministrazione digitale⁷³.

Risulta tuttavia estremamente difficile capire a che punto siano i processi di informatizzazione della pubblica amministrazione, da un lato perché si stanno sviluppando in parallelo tanti progetti (eu-

⁷³ Anche l'ultimo Governo, col Decreto legge 5/2012 (Semplifica Italia), ha introdotto interventi per digitalizzare l'amministrazione pubblica, come ad esempio pagamenti, prenotazioni o iscrizioni online. A proposito di questi provvedimenti sono talora emersi toni critici, specialmente nei confronti dell'attesa «salvifica» con cui spesso si guarda all'informatizzazione delle procedure burocratiche: «Non è velocizzando un lavoro mal impostato che si reimposta quel lavoro per il meglio. Il problema della PA italiana è che la lentezza è l'effetto, non la causa: ci sono troppe leggi da rispettare e troppe norme da evadere, il cui senso si perde nella notte dei tempi. [...] Prima di digitalizzare le procedure della burocrazia italiana, queste andrebbero ricalibrate al presente, semplificate e orientate verso il futuro» (Marasco 2012).

ropei, nazionali, locali), dall'altro perché è arduo «tenere il passo» dell'evoluzione tecnologica, sia per chi deve produrre servizi sia per chi li deve monitorare⁷⁴. Così, se fino a poco tempo fa poteva essere sufficiente per un'amministrazione dotarsi di un buon sito web, oggi la differenziazione crescente dei canali comunicativi impone un'offerta più articolata, ad esempio attraverso i social media, applicazioni smart phone e così via.

A proposito dei siti web istituzionali, nell'autunno 2012 la Presidenza del Consiglio ha monitorato il possesso dei requisiti minimi di legge⁷⁵, in particolare relativi alla trasparenza dei siti degli enti locali (figura 5.36): comunicazione in rete di informazioni relative a organizzazione interna, personale, consulenze, gestione economica, servizi, pagamenti, bandi di gara e di concorso, bilanci, open data⁷⁶, eccetera. Tra le metropoli italiane, Genova risulta la più ef-

⁷⁴ Il panorama tecnologico è in tale rapida e costante evoluzione che, ad esempio, uno studio del maggio 2012 (realizzato da Forum PA per il progetto Smart innovation) sul posizionamento delle amministrazioni comunali italiane su Facebook, Twitter e You Tube include Torino (con Milano e Genova) tra i Comuni poco efficienti, a causa di pagine sui social media poco note e scarsamente interattive; pochi mesi più tardi, un'indagine del Nexa center del Politecnico di Torino (Arata 2012a, 2012b) colloca il Comune di Torino al primo posto per livelli di efficienza dell'account Twitter.

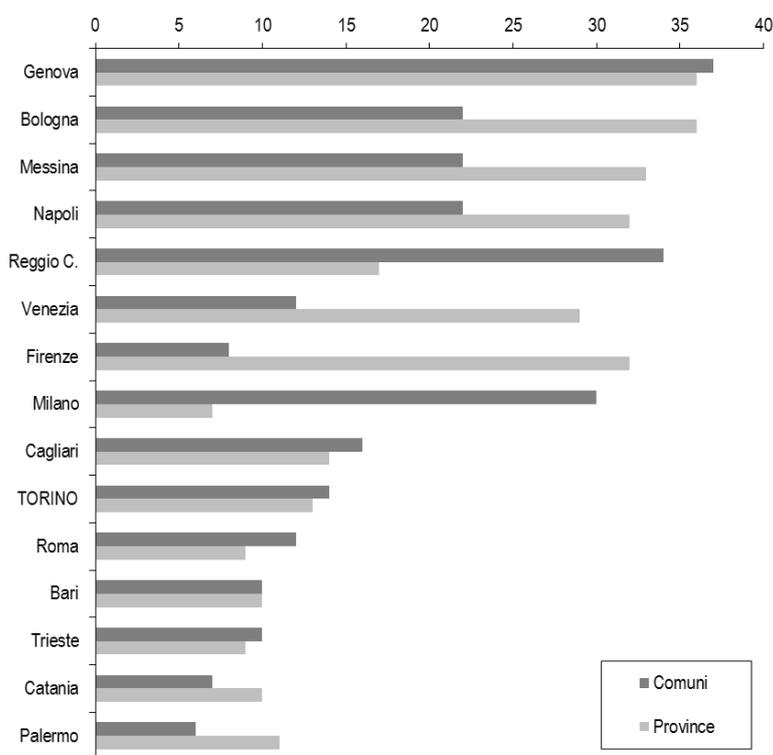
⁷⁵ Indubbiamente, per perseguire obiettivi di maggior efficienza amministrativa servono spesso anche significativi investimenti in riorganizzazione, razionalizzazione di procedure, ruoli, scadenze, pratiche. A questo proposito, Torino e il Piemonte vivono una stagione particolarmente difficile, che segue un ventennio di relativa disponibilità di risorse anche grazie a numerosi progetti e piani di sviluppo di varia natura: infrastrutturali, olimpici, di riqualificazione urbana e sviluppo culturale. Negli ultimi anni, il Comune di Torino ha adottato strategie per ridurre il deficit, ad esempio esternalizzando alcuni servizi, riducendo in parte spese correnti e investimenti, aumentando le tasse locali, cedendo progressivamente gran parte del patrimonio immobiliare e delle quote di aziende partecipate. L'insieme di tali strategie ha permesso al Comune di rientrare nel patto di stabilità a fine 2012 (dopo averlo sforato nel 2011), evitando così il commissariamento; ma la strada del risanamento finanziario appare ancora lunga. Nel caso della Regione Piemonte, a fine 2012 il debito è stimato in 11-12 miliardi, costantemente cresciuto negli ultimi sette-otto anni, al pari delle uscite.

⁷⁶ Il Piemonte è stato la prima Regione italiana ad attivare una piattaforma (<http://www.dati.piemonte.it>) per rendere accessibili a chiunque via web i dati dell'amministrazione pubblica e a dotarsi di una legge per regolamentarne pubblicazione e utilizzo. Un monitoraggio della Presidenza del Consiglio condotto a dicembre 2012 (si veda <http://www.dati.gov.it>) evidenzia che sono per ora solo una decina gli enti locali aderenti al progetto Open Data: tra questi, proprio la Regione Piemonte ha online l'archivio più consistente (con 403 database), seguita dal Comune di Firenze (347), dalla Regione Liguria (335), dai Comuni di Roma (283), Torino (268) e Bologna (161), dalle Regioni Veneto (108), Lombardia (84) ed Emilia Romagna (67), dalla Provincia di Roma (45) e dalla Regione Toscana (23).

ficiente nel caso sia del sito del Comune sia di quello della Provincia. Torino si colloca in una posizione medio-bassa, avendo soddisfatto solo 14 dei 42 requisiti nel caso del sito del Comune e 13 nel caso di quello della Provincia⁷⁷.

Figura 5.36. Efficienza e trasparenza dei siti web dei Comuni capoluogo e delle Province metropolitane – situazione a novembre 2012

Livelli di soddisfacimento dei 42 indicatori di legge; fonte: Presidenza del Consiglio



⁷⁷ Il monitoraggio ha riguardato anche tutte le ASL italiane, di cui 27 in aree metropolitane. Alcune ASL torinesi si collocano attorno a metà graduatoria: la TO5 (che opera nella cintura metropolitana sud-orientale) è al decimo posto con 10 requisiti soddisfatti, la TO2 (quartieri settentrionali del capoluogo) si trova al quindicesimo posto con 9 requisiti in regola, la TO3 (cintura ovest, Pinerolese, Val Susa) al diciottesimo posto con 8 requisiti; altre ASL risultano invece tra le peggiori d'Italia: la TO4 (cintura nord, Canavese, Valli di Lanzo) è al ventiquattresimo posto su 27, con 5 requisiti soddisfatti, la TO1 (quartieri sud di Torino) si colloca al penultimo posto, in regola solo per 3 requisiti (<http://magellanopa.it/bussola>).

5.9. IMPRESE E LEGALITÀ

La tutela della legalità non è solo una priorità etica (tanto più in uno stato democratico), ma anche un fattore di efficienza del sistema socio-economico: i riscontri empirici rivelano infatti che un alto grado di illegalità si associa, in genere, a una macchina amministrativa poco funzionale e a un sistema economico che fatica a mantenersi competitivo (World Bank, IFC 2013). Le risorse destinate alla corruzione vengono sottratte da un lato alle politiche pubbliche, dall'altro a produzione, investimenti, ricerca e sviluppo. In più, le imprese complici di un sistema a elevata illegalità – nel quale dilagano evasione, tangenti e sommerso – alterano le regole di concorrenza e, se risultano (apparentemente) competitive su scala locale, quasi mai sono tali anche sui mercati globali⁷⁸.

Non è affatto agevole misurare in modo affidabile i livelli di illegalità, fenomeno per definizione invisibile, che emerge solo grazie a denunce e/o indagini di magistratura e polizia⁷⁹. Tuttavia, negli anni, a livello sia internazionale sia locale, le ricerche e le indagini statistiche su diversi aspetti dell'illegalità si sono decisamente affinate, rivolgendo l'attenzione non solo al numero di denunce o di processi, ma anche sondando i cittadini circa i livelli di corruzione sperimentata o percepita⁸⁰. È interessante sottolineare che tra in-

⁷⁸ «La corruzione, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, determina tra i suoi effetti una perdita di competitività [e un] danno inferto all'economia nazionale, perché allontana le imprese dagli investimenti» (Governo Italiano 2012a, 16). Inoltre «altera la libera concorrenza, favorendo la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente [e] frena il progresso tecnologico delle imprese, incentivate ad investire nel mercato della tangente anziché in quello dell'innovazione e della ricerca» (ivi, 18). Secondo le stime europee, per ammontare assoluto di economia sommersa l'Italia nel 2009 risultava prima in Europa con 418 milioni di euro, pari al 27% del Pil. Per quota di tasse perse in proporzione alla spesa pubblica, il nostro Paese – con il 23,8% – era al quarto posto, dopo l'Estonia (28,1%), la Bulgaria (27,4%) e la Lituania (25,1%); tale quota in Spagna era pari al 16,6%, in Germania al 14,5%, in Francia all'11,8%, nel Regno Unito al 9,2% (S&D, *Closing the European Tax Gap, Re-launching the Economy and Creating Jobs*, <http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes>).

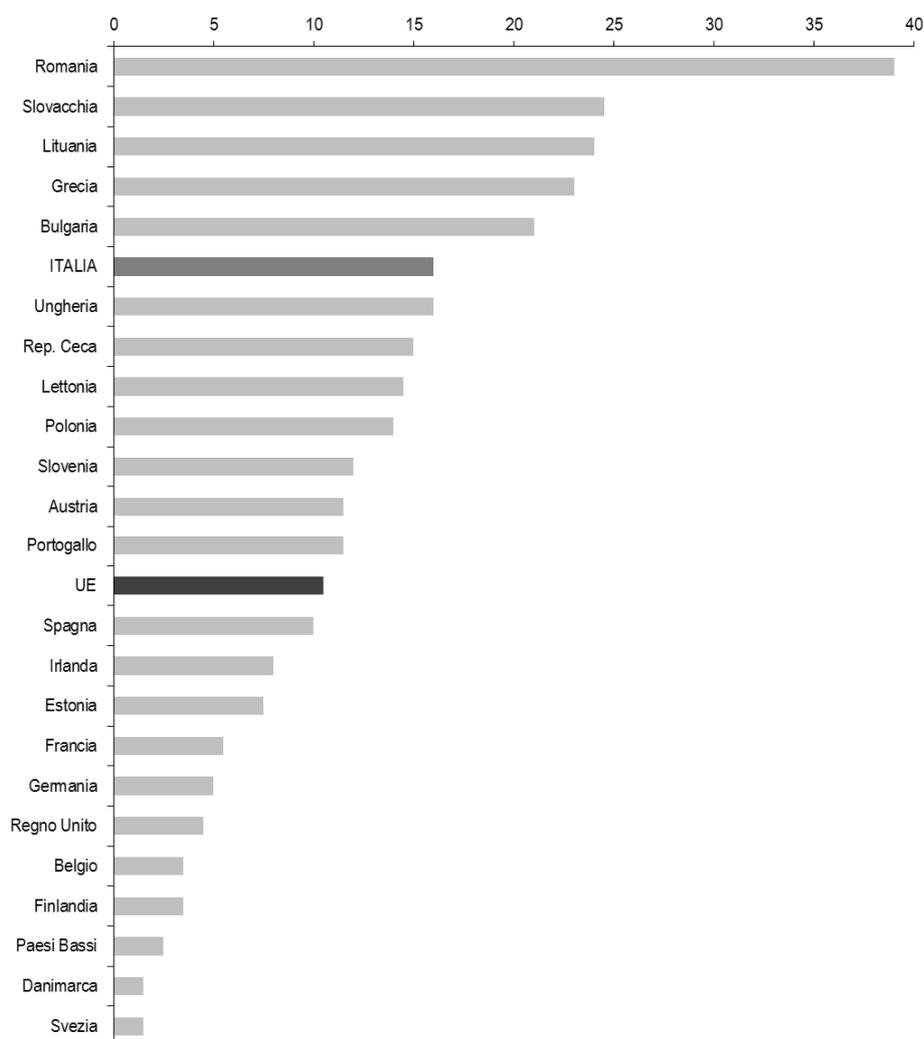
⁷⁹ Tanto la propensione dei cittadini alla denuncia quanto l'attivismo degli apparati repressivi possono essere molto variabili, sia tra nazioni diverse sia in differenti aree dello stesso paese: paradossalmente, possono risultare minori proprio dove l'illegalità dilaga e, quindi, viene percepita fatalisticamente come un fenomeno endemico.

⁸⁰ In queste indagini si chiede ai cittadini, nel primo caso, quanto personalmente siano stati testimoni o vittime di episodi corruttivi, nel secondo caso che livelli di corruzione caratterizzino a loro avviso alcune categorie e istituzioni.

dicatori oggettivi e soggettivi si riscontra «una sovrapposizione quasi perfetta» (Vannucci et al. 2012); ciò permette di stimare con un ragionevole grado di affidabilità i reali livelli di corruzione in aree diverse, a prescindere cioè dalla maggiore o minore propensione dei cittadini alla denuncia.

Figura 5.37. Corruzione direttamente sperimentata dai cittadini – 2011

Quota percentuale di popolazione personalmente toccata nell'ultimo anno da episodi corruttivi o a cui è stata chiesta una tangente; fonte: Eurobarometer



Sulla base dei diversi indicatori, la situazione italiana risulta decisamente critica, con livelli di corruzione direttamente sperimentata dai cittadini tra i più elevati d'Europa (figura 5.37), inferiori solo ad alcune nazioni dell'Est e alla Grecia.

Quanto alle percezioni sulla diffusione della corruzione, il quadro europeo è relativamente sovrapponibile al precedente⁸¹ (figura 5.38). Inoltre, da un'altra indagine a livello mondiale (Transparency International 2011), l'Italia risulta in una posizione peggiore anche rispetto a una trentina di Paesi in via di sviluppo, con un trend in peggioramento⁸²: nell'ultimo decennio è passata dal ventinovesimo posto, su 91 nazioni considerate nel 2001, al settantunesimo su 184. Secondo il rapporto della Commissione ministeriale competente, in Italia il settore pubblico maggiormente corrotto è quello degli appalti pubblici, in particolare nella sanità e nell'edilizia, soprattutto per effetto delle seguenti criticità strutturali:

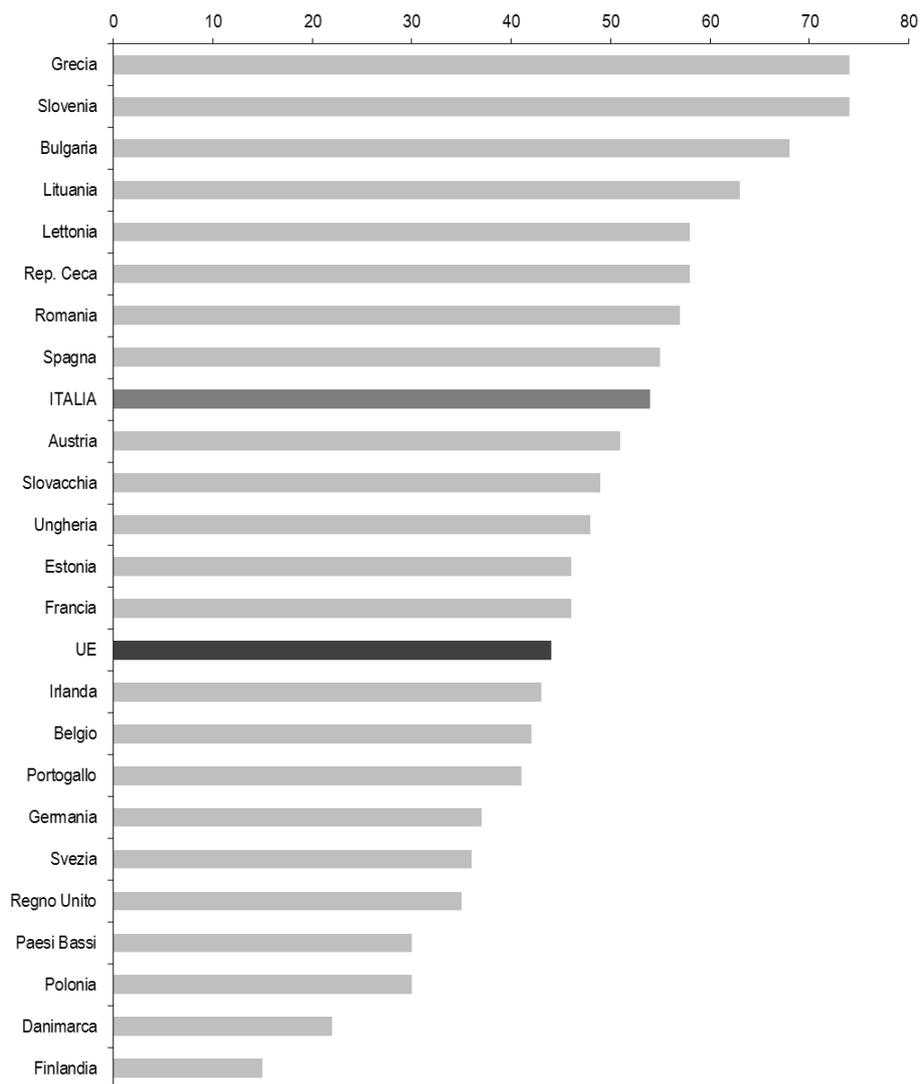
- proliferazione di leggi e regolamenti, che determinano «eccessiva burocratizzazione, [...] ipertrofia normativa e un enorme contenzioso» (Governo Italiano 2012a, 112);

⁸¹ Il confronto tra corruzione sperimentata e percepita fa emergere che in paesi come Francia o Spagna la portata del fenomeno è probabilmente un po' sopravvalutata dai cittadini, in altri (come l'Italia o diversi paesi dell'Est) questa viene viceversa sottovalutata. Quanto alle diverse istituzioni, dalle ricerche emerge che gli italiani ritengono corrotti (a un livello decisamente superiore rispetto alla media europea) soprattutto i politici – sia nazionali sia locali – e i funzionari, specie quelli responsabili di procedimenti autorizzativi; viceversa, risultano corrispondenti alla media europea i livelli di fiducia nelle forze di polizia, nella magistratura e nelle imprese private (Eurobarometer 2012, 134 e seguenti).

⁸² Non si può non ricordare come, dal punto di vista politico, il decennio in questione sia stato in Italia molto particolare: «In nessun altro paese democratico occidentale – e in pochi altri al mondo – sarebbe concepibile il persistere in carica di un primo ministro pluri-imputato per reati di corruzione, salvato da prescrizioni e "congelamenti" ad hoc dei processi, ottenuti grazie a norme calibrate su misura per le sue esigenze processuali. [...] A livello simbolico, oltre che pratico, tale vicenda politica e processuale ha prodotto effetti devastanti sulla percezione pubblica della gravità sociale» (Vannucci 2012, 7), come rivela lo stesso andamento dei dati sulla repressione del fenomeno. A fronte di situazioni corruttive ricorrenti che emergono con frequenza dalle cronache, coinvolgendo diversi settori sociali e parti politiche, le condanne per corruzione sono diminuite tra il 1996 e il 2006 da 1.700 a 239, quelle per falso in bilancio dalle 419 del 2001 alle 69 del 2008. Nel 2012 è stata approvata la legge 190, che introduce nuovi reati (come lo sfruttare le relazioni con pubblici ufficiali per offrire od ottenere vantaggi), aumenta le pene per la corruzione di ufficiali giudiziari, vieta ai condannati (a pene superiori a due anni per delitti contro la pubblica amministrazione) di candidarsi a cariche pubbliche elettive, tutela chi denuncia corruttori (pubblici o privati), introduce criteri di maggiore trasparenza per appalti e servizi pubblici (relativamente a costi, tempi, ruoli, incarichi, retribuzioni).

Figura 5.38. Percezioni sulla diffusione della corruzione nel Paese – 2011

Media delle valutazioni dei cittadini sui livelli di corruzione di politici, dipendenti pubblici, apparati repressivi; valori percentuali; fonte: Eurobarometer



■ polverizzazione e scarsa competenza tecnica dei decisori: nel 2012 in Italia si sono contate 60.000 stazioni appaltanti pubbliche, spesso incapaci di gestire e verificare le diverse fasi, dal bando di appalto fino alla verifica di qualità sulle prestazioni svolte;

■ frammentazione dei partecipanti agli appalti: nell'ultimo quinquennio in Italia 39.072 imprese qualificate hanno partecipato a gare per importi superiori a 150.000 euro, altre 30.000 ad appalti di entità inferiore;

■ discrezionalità eccessiva nell'affidamento degli incarichi, «con conseguente proliferazione del contenzioso (sulle esclusioni o sulle mancate esclusioni) [e] alti rischi di scorrettezze amministrative» (ivi, 130);

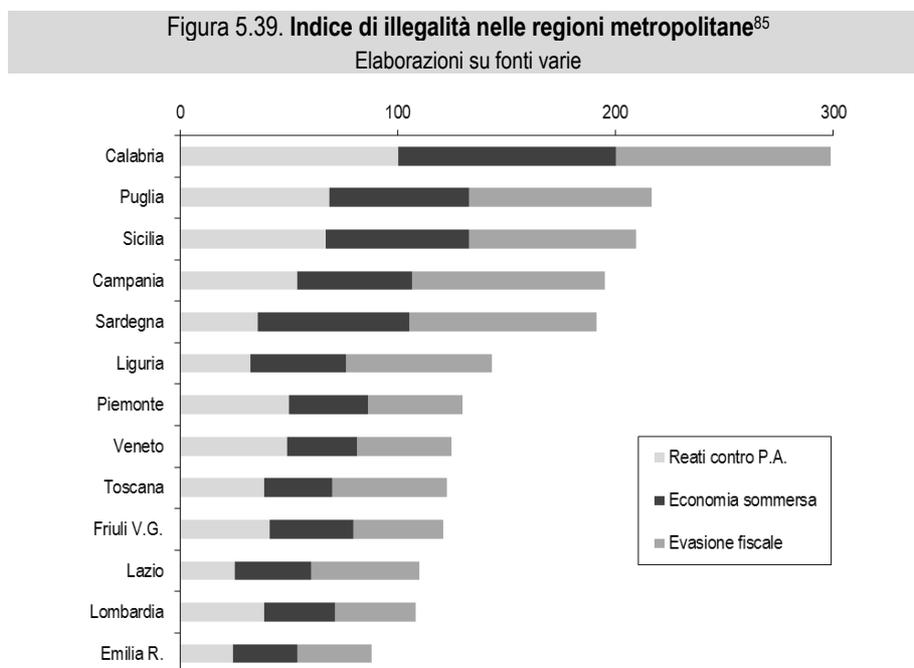
■ diffusa cultura della deroga⁸³, che produce, ad esempio, una moltiplicazione di «varianti in corso d'opera», causando aumenti sia dei costi complessivi degli appalti sia dei tassi di corruzione (ivi, 118).

A fronte di una situazione nazionale preoccupante, l'illegalità risulta ulteriormente accentuata in alcune aree del nostro Paese. Considerando, ad esempio, la diffusione dei reati contro la pubblica amministrazione, del lavoro nero e dell'evasione fiscale⁸⁴ (figura 5.39), emergono evidenti divari innanzitutto tra Nord e Sud, quindi tra regioni: la situazione calabrese, ad esempio, risulta più grave rispetto a quella di altre regioni meridionali, così come al Nord quella della Liguria o del Piemonte.

In Italia l'illegalità diffusa si interseca, e talvolta si confonde, con un altro fenomeno radicato, quello della criminalità organizzata. Anche in questo caso, evidentemente, si tratta di una realtà in buona parte invisibile, dunque difficile da monitorare, che tuttavia sta negli anni assumendo contorni più nitidi, grazie a un'accresciuta attenzione sociale.

⁸³ Ad esempio, «il ricorso alla legislazione emergenziale, quale strumento volto a bypassare il problema dell'eccessiva regolamentazione, presenta evidenti profili di criticità, rivelandosi molto spesso idoneo – tanto più in considerazione delle dimensioni assunte – ad indebolire il sistema di tracciabilità e di trasparenza degli appalti», com'è avvenuto, ad esempio, nel caso delle «ordinanze relative ai "grandi eventi", [con] la costante tendenza ad estendere le deroghe al Codice dei contratti» (Governo Italiano 2012a, 12-13).

⁸⁴ Attorno a questi problemi nazionali s'è sviluppato un dibattito – talvolta un po' sterile – sul rapporto tra cause ed effetti (Monteleone 2012): da un lato, c'è chi sottolinea come economia sommersa ed evasione siano strategie difensive – talora persino apparentemente funzionali, ad esempio, per il mercato del lavoro meridionale o per le piccole imprese – di fronte all'invasione delle burocrazie pubbliche; dall'altro, si rimarca come la proliferazione di regole o di tasse sia proprio l'esito della volontà di reagire all'illegalità diffusa. Quale che sia la causa e quale l'effetto, è certo che i riscontri empirici internazionali evidenziano come illegalità, corruzione e «sommerso» siano fenomeni inversamente proporzionali allo sviluppo sociale e alla competitività economica (fonte: World Bank, IFC 2013).



Secondo gli esperti, ad esempio, si rilevano in misura crescente fenomeni di radicamento e «istituzionalizzazione» delle organizzazioni mafiose in aree un tempo relativamente incontaminate (Sciarrone 2011b). Potrebbe essere indicativa di tale fenomeno,

⁸⁵ Anche in questo caso è stato qui creato un indicatore sintetico che permette di considerare congiuntamente fenomeni simili: nel caso dei reati contro la pubblica amministrazione (abuso d'ufficio, indebita percezione di erogazioni, peculato, corruzione, turbativa d'asta, concussione, truffa per erogazione pubbliche), i dati sono relativi al numero medio di reati ogni 1.000 dipendenti pubblici registrato nel quinquennio 2005-2009 (fonte: Ministero per la Pubblica Amministrazione). Per quanto riguarda l'economia sommersa, s'è fatto qui riferimento alle stime ufficiali dell'Istat (ancorché ritenute ottimistiche da taluni: Ricolfi 2010, 225). Quanto all'evasione fiscale, è stato calcolato il valore medio tra le stime elaborate dal Centro Studi Sintesi e da Ricolfi (2010), entrambe basate sulla discrepanza tra livelli di consumo reale e redditi dichiarati nelle differenti regioni. Per ciascuno dei suddetti indicatori il valore di ogni regione è stato pesato, fatto pari a 100 il più alto dei valori registrati. Pochi dati sono disponibili a livelli sub-regionali. Una delle rare elaborazioni – la stima del Centro Studi Sintesi relativa al peso dell'economia sommersa sul Pil provinciale – conferma sostanzialmente le differenze già emerse: a proposito delle province, il livello più elevato viene infatti stimato per Reggio Calabria (18,3%), seguita da Catania (18,2%), Napoli (16,5%), Messina (14,8%), Palermo (14,7%), Bari (9,6%), Cagliari (9,4%), Roma (7,4%), Milano (7%), Genova (6,5%), Torino (6,3%), Venezia (6,3%), Trieste (6,1%), Bologna (3,7%), Firenze (3,6%).

tra l'altro, la netta riduzione degli omicidi di stampo mafioso, segno probabile sia di minore conflittualità con lo Stato sia di migliore coesistenza delle diverse organizzazioni sul mercato criminale. Al tempo stesso, continuano a crescere in modo rilevante reati come usura⁸⁶ ed estorsione, entrambi caratterizzati da una forte presenza mafiosa; sebbene ciò possa dipendere in parte da una crescente reazione civica (e, quindi, da un aumento delle denunce), l'entità delle cifre è tale da lasciar supporre una reale crescita di consistenza del fenomeno⁸⁷, specialmente in alcuni territori (Abbate e Mirto 2011).

I dati degli ultimi vent'anni fanno supporre una relativa staticità del radicamento mafioso in Sicilia e in Campania e una consistente crescita in Calabria, dove comunque rimane meno rilevante in termini assoluti. La 'Ndrangheta, in particolare, rivela una significativa capacità di penetrazione in altre regioni⁸⁸. Nelle aree metropolitane del Nord questa organizzazione criminale è riuscita a radicarsi,

⁸⁶ La legge individua il reato di usura nel caso di prestiti in denaro che superino del 50% il tasso medio pubblicato ogni trimestre sulla «Gazzetta Ufficiale». Recenti indagini della magistratura hanno scoperto casi in cui il tasso era pari al 240% in Puglia, al 257% in Calabria, al 400% a Firenze, fino al 1.500% a Roma (Libera 2012); si rilevano forti legami col sistema mafioso, così come con i negozi «Compro oro» (molti dei quali sospettati di essere basi operative per usurai e cosche), aumentati in Italia dai circa 8.000 del 2010 ai 25.000 del 2012 (fonte: Confartigianato Orafi). Le poche denunce dell'usura – pure in riduzione – si spiegano non tanto con la paura di ritorsioni quanto con gli ambigui rapporti con gli usurai, spesso percepiti dalle vittime come gli unici ancora in grado di «aiutare» con ulteriori prestiti (<http://www.interno.gov.it>). Una recente ricerca stima che la maggior incidenza dell'usura caratterizzi Calabria e Campania – con 26,4 famiglie vittime ogni 1.000 famiglie residenti –, quindi Sardegna (22,4), Puglia (21,5), Sicilia (19,6), Lazio (13,3) e Piemonte (10,7). Le altre regioni settentrionali presentano valori inferiori: Liguria 9,8%, Toscana 9,5%, Veneto 5,6%, Friuli 5,1%, Lombardia 4,9%, Emilia 4,7% (Università Cattolica, Transcrime 2013).

⁸⁷ I reati di estorsione hanno conosciuto negli ultimi anni un generalizzato aumento in tutta Italia. Secondo i dati del Ministero degli Interni, in provincia di Napoli, ad esempio, tra il 2001 e il 2011 si è passati da 10,3 casi ogni 10.000 abitanti a 19,1; a Catania da 9,7 a 14,4; a Messina da 6,9 a 13; a Bari da 7,1 a 10,8; sebbene di minore entità assoluta, il fenomeno starebbe seguendo trend analoghi anche al Nord: a Milano il numero di casi è cresciuto da 4,7 a 8,6; a Genova da 4,3 a 8,1; a Torino da 4,7 a 7,3; a Venezia da 3,5 a 6,5.

⁸⁸ Fonte: Abbate e Mirto 2011. La fase di «infiltrazione» è avvenuta alcuni decenni or sono, con i primi insediamenti al Nord di nuclei criminali, talvolta per effetto della discutibile misura del soggiorno obbligato, talaltra per iniziativa autonoma; negli ultimi decenni, in particolare la 'Ndrangheta ha trasferito al Nord interi nuclei stabili – detti «locali» – composti ciascuno da una cinquantina di membri (Cnel 2010), che mescolano attività illegali e «legali» (Dalla Chiesa e Panzarasa 2012).

costruendo consolidate reti di relazioni e affari, specialmente in un'«area grigia» al confine tra legalità e illegalità, dove si saldano «una mafia sempre più civile e una società civile sempre più mafiosa»⁸⁹. Il sistema delle relazioni e dei patti tra mafiosi, imprenditori, politici e funzionari prevede benefici per ciascuno dei contraenti: «i mafiosi, nella maggioranza dei casi, tendono a evitare giochi a somma zero» (Sciarrone 2011a, 399). Così, la criminalità organizzata crea e gestisce queste reti informali, garantendo il rispetto degli accordi grazie alla forza persuasiva derivante da una propria autonoma forza di repressione, interna ed esterna, in un «combinato esercizio di corruzione, minaccia e violenza» (Cnel 2010, 11).

Le imprese che entrano a far parte di queste reti⁹⁰ ricavano vantaggi posizionali rispetto alla concorrenza (Dalla Chiesa e Panzarsa 2012), potendo usufruire, a tariffe concorrenziali, di «servizi» paralleli: dalla vigilanza al riciclaggio di denaro, dalla manipolazione di appalti all'intimidazione (di concorrenti, decisori, sindacalisti, eccetera), dallo smaltimento clandestino di rifiuti speciali⁹¹ alla

⁸⁹ Dagli atti del convegno «Mafie al Nord», Torino, 7-8 ottobre 2011 (<http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5277>). Anche le recenti operazioni repressive condotte in Piemonte – Minotauro e Colpodicoda – hanno permesso di contestare agli arrestati l'associazione mafiosa, ma tutto sommato ben pochi altri reati specifici. Non è chiaro se ciò sia indicativo di una ridotta capacità operativa sul piano criminale oppure di una notevole abilità dissimulativa e mimetica.

⁹⁰ I settori produttivi in cui al Nord è più marcata la compenetrazione tra interessi imprenditoriali e criminali sono quelli del commercio, dell'edilizia e dell'accoglienza (Cnel 2010), con un rilievo crescente in tutti i comparti caratterizzati da forti investimenti (come, di recente, quello dell'energia eolica; fonte: Cnel 2012). Una conferma circa i settori maggiormente infiltrati proviene dai dati sulle aziende confiscate alle mafie: il 27,8% opera nel commercio, il 27,1% nell'edilizia, il 10% gestisce alberghi, ristoranti e locali pubblici (Anbsc 2011); tali imprese mescolano gli affari coi traffici illegali: tra questi ultimi, ad esempio, in Piemonte un terzo dei proventi deriva dalle estorsioni, un terzo dallo spaccio di droghe, un quinto dall'usura, un decimo dallo sfruttamento della prostituzione (Università Cattolica, *Transcrime* 2013).

⁹¹ A questo proposito, si vedano i dati contenuti nell'annuale rapporto *Ecomafie* curato da Legambiente (2011), che rischia però di essere parzialmente fuorviante poiché, in realtà, non distingue i reati di mafia da quelli genericamente «legati al ciclo dei rifiuti e all'ambiente»: abusivismo edilizio, smaltimento illecito di rifiuti, cave non autorizzate, danni a beni ambientali e archeologici. Un simile utilizzo troppo estensivo del termine «mafia» si riscontra anche nei casi in cui con esso si descrivono organizzazioni criminali straniere attive nel nostro Paese: queste, per quanto socialmente pericolose, presentano infatti caratteri strutturali differenti dalle organizzazioni mafiose, quanto meno perché quasi mai dispongono di radicate reti relazionali con soggetti legali appartenenti all'«area grigia» (Sciarrone 2011a, 2011b).

disponibilità di capitali cash, risorsa di particolare rilievo in questi anni di crisi economica (Varese 2011).

Osservatori indipendenti – più un certo numero di politici auto-critici⁹² – hanno sottolineato come per anni al Nord sia stata sottovalutata la commistione tra interessi criminali, economici e politici anche in aree, come quella milanese o torinese, in cui da tempo stanno affluendo investimenti ingenti in opere pubbliche, eventi, grandi infrastrutture⁹³.

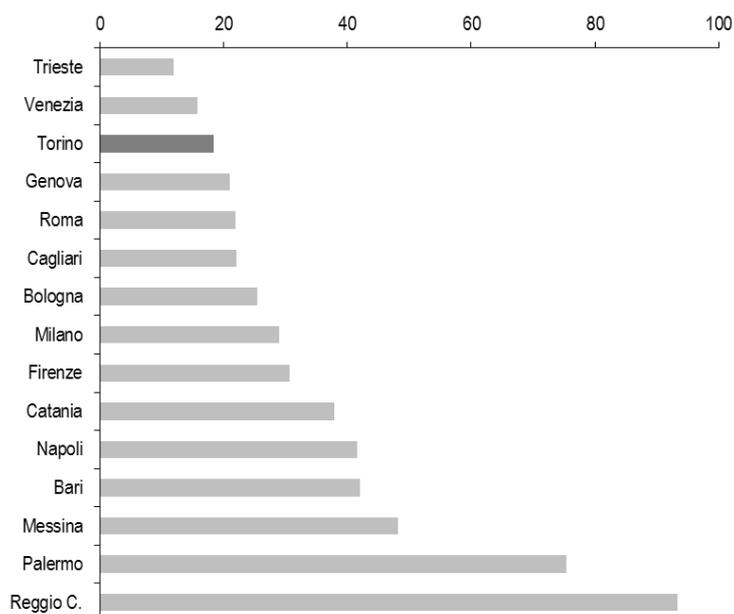
In particolare, dai dati il capoluogo lombardo risulta al quarto posto – dopo tre del Sud – sia per riciclaggio di denaro sporco sia per numero di beni confiscati alle cosche e al secondo posto per indice di diffusione mafiosa tra i capoluoghi del Centro-Nord, dopo Firenze, realtà raramente citata nel dibattito pubblico sulla criminalità (figura 5.40).

⁹² L'ex sindaca genovese Marta Vincenzi ha di recente riconosciuto (si veda <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5277>) che l'indebolimento delle forme organizzative di partito ha facilitato accessi e carriere interne a personaggi dal profilo quanto meno dubbio, interessando i diversi schieramenti politici: ad esempio, tra i comuni italiani sciolti per mafia dal 1993 a oggi, il 31% era retto da amministrazioni di centro-destra, il 24,5% da giunte di centro-sinistra, la quota restante prevalentemente da liste civiche locali (Cavaliere 2012). Il Comune di Torino ha istituito nella primavera del 2012 una Commissione antimafia, che ha promosso con l'Università un'indagine sulle percezioni dell'illegalità tra commercianti e piccoli imprenditori, e ha emanato nell'autunno un nuovo regolamento sugli appalti: questo prevede, ad esempio, di attingere a un elenco di imprese mai indagate per mafia, di videoregistrare e pubblicare sul web le gare pubbliche, di chiedere alla Direzione investigativa antimafia consulenze per tutte le stazioni appaltanti. Il Comune, come la Provincia di Torino, fa parte della rete nazionale Avviso Pubblico, composta da enti locali e regioni «per la formazione civile contro le mafie», cui appartengono anche altri 16 comuni della provincia torinese e 3 capoluoghi piemontesi: Novara, Cuneo e Biella.

⁹³ Le indagini in corso stanno facendo emergere, ad esempio, una significativa presenza della 'Ndrangheta nei cantieri sia per l'ampliamento dell'autostrada Torino-Milano sia per la costruzione della TAV tra i due capoluoghi, nonché preoccupanti indizi anche nel caso dell'alta velocità in Val di Susa, dove sono aumentati danneggiamenti, incendi dolosi, pestaggi, atti intimidatori (attribuiti da taluni all'ala dura del movimento No TAV, ma che potrebbero in parte rivelare l'interesse delle cosche per i nuovi cantieri). Nel settembre 2012, a Torino è stato sottoscritto in prefettura un protocollo antimafia con la società italo-francese LTF (che progetterà la tratta internazionale della TAV) e con i sindacati degli edili. La Direzione investigativa antimafia sta monitorando i cantieri; finora non sono emerse infiltrazioni criminali.

Figura 5.40. **Indice di diffusione mafiosa nelle province metropolitane**⁹⁴

Elaborazioni su dati Istat, NDA, Anbsc, Ministero degli Interni



Nell'area torinese si registrano significativi insediamenti criminali nella cintura metropolitana e in piccoli centri di provincia, specie del Canavese⁹⁵ (tabella 5.5).

⁹⁴ Questo indice è stato qui appositamente creato per misurare congiuntamente i reati di estorsione, riciclaggio di denaro e di beni illeciti, gli omicidi mafiosi, gli incendi dolosi, gli attentati dinamitardi e il numero di beni confiscati. Tutti i valori sono stati pesati sulla popolazione residente, e quindi rapportati ponendo pari a 100 il massimo valore registrato per ogni tipologia di reato.

⁹⁵ In provincia di Torino la presenza della Camorra è sempre stata sporadica, quella di Cosa Nostra s'è drasticamente ridotta dopo il maxi-processo della fine degli anni Ottanta in cui vennero condannati 130 esponenti del clan dei Catanesi. La 'Ndrangheta – non solo nell'area torinese – opera di preferenza in piccoli centri, dove risulta più facile influenzare il sistema locale e si incontrano minori resistenze da parte di forze di polizia, mass media, società civile (Dalla Chiesa e Panzarasa 2012). Nell'area milanese, ad esempio, insediamenti radicati interessano Corsico, Buccinasco, Cologno e San Donato; anche attorno alla capitale, una quota rilevante del crimine organizzato si concentra in alcuni comuni metropolitani, come Monterotondo, Ciampino o Guidonia (Università Cattolica, Transcrime 2013, 137 e 143). Sulle dinamiche di insediamento della 'Ndrangheta in provincia di Torino e sui suoi rapporti col mondo politico ed economico, si veda il recente testo di Monga e Varacalli (2013).

Tabella 5.5. Le mafie in provincia di Torino
Elaborazioni su dati di fonte Procura della Repubblica, Anbsc

	Area metropolitana					Canavese					Resto provincia			
	Comune sciolto*	Clan locali Ndrangheta	Beni confiscati**	Indagati: Minicrauro, Colpodicoda		Comune sciolto	Clan locali Ndrangheta	Beni confiscati	Indagati: Minicrauro, Colpodicoda		Comune sciolto	Clan locali Ndrangheta	Beni confiscati	Indagati: Minicrauro, Colpodicoda
Torino	-	-	35	40	Rivarolo	1	-	-	2	Chivasso	(1)	6	5	15
Volpiano	-	6	2	11	Cuornè	-	5	-	10	Bardonecchia	1	-	7	-
Moncalieri	-	5	-	2	S. Giusto	-	3	5	5	Giaveno	-	1	-	-
Settimo	-	4	2	6	S. Benigno	-	-	4	2	Volvera	-	-	7	3
Rivoli	-	3	-	6	S. Franc. al C.	-	-	-	6	Torrazza P.	-	-	2	5
Carmagnola	-	1	4	-	Montalenghe	-	-	5	-	Cesana	-	-	5	-
Nichelino	-	1	1	2	Salassa	-	-	3	2	Cantalupa	-	-	4	-
Orbassano	-	-	11	2	Pont	-	-	-	4	Villafranca P.	-	-	3	-
Leini	1	-	5	1	S. Maurizio	-	-	4	-	Angrogna	-	-	2	-
Caselle	-	-	-	5	Bosconero	-	-	-	2	Piossasco	-	-	2	-
Baldissero	-	-	-	4	Favria	-	-	-	2	S. Sebastiano	-	-	2	-
Grugliasco	-	-	-	4	Nole	-	-	-	2	Valdellatorre	-	-	2	-
Castiglione	-	-	3	-	Prascorsano	-	-	-	2	Verolengo	-	-	1	1
Santena	-	-	3	-	Valperga	-	-	-	2	Borgone	-	-	-	2
Borgaro	-	-	1	1	Agliè	-	-	1	-	Coazze	-	-	-	2
Rivalta	-	-	1	-	Banchette	-	-	1	-	Montanaro	-	-	-	2
Villastellone	-	-	1	-	Busano	-	-	-	1	S. Ambrogio	-	-	-	2
Beinasco	-	-	-	1	Caluso	-	-	-	1	Casalborgone	-	-	-	1
Collegno	-	-	-	1	Castellamonte	-	-	-	1	S. Gillio	-	-	-	1
					Corio	-	-	-	1	Villareggia	-	-	-	1
					Feletto	-	-	-	1					
					Sparone	-	-	-	1					
					Strambino	-	-	-	1					

* Nel Nord sono stati finora sciolti per mafia tre Comuni della provincia torinese (Bardonecchia nel 1995, Rivarolo e Leini nel 2012) e due Comuni della provincia di Imperia: Bordighera nel 2011 e Ventimiglia nel 2012. Il Comune di Chivasso ha rischiato lo scioglimento nel 2012.

** Fino a dicembre 2012, sono state confiscate alle mafie in provincia di Torino 9 aziende (2 srl, 2 sas, 2 snc e 3 società individuali), oltre a 125 altri beni di proprietà, tra terreni e abitazioni. Quanto a queste ultime, nel capoluogo la maggior parte sorgono in quartieri popolari con una radicata presenza di immigrati meridionali, come Barriera di Milano, Lucento, Regio Parco, Vanchiglia e Mirafiori (fonte: Anbsc).

