

GIUGNO 2011 ANNO XXII - N. 2

INFORMAIRES

Semestrale dell'Istituto di
Ricerche Economico Sociali
del Piemonte

n. 40, GIUGNO 2011

Direttore responsabile
Marcello La Rosa

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

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

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

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

Stampa: Grafica Esse - Orbassano

Consiglio di amministrazione
2011-2015

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

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

Comitato scientifico
Adriana Luciano, *Presidente*; Angelo
Pichierri, Giuseppe Berta, Antonio
De Lillo, Cesare Emanuel, Massimo
Umberto Giordani, Piero Ignazi

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

Ai lettori 3

Piemonte Economico Sociale 2010

Società, economia e territorio 7

La qualità della vita 14

Una trasformazione lunga 150 anni 22

Note di ricerca

Crisi del welfare e welfare nella crisi:
prolegomeni a una discussione nonpartisan 27

Ricerche

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010 39

La formazione professionale 44

Il sistema dei servizi educativi per le scuole 49

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre
regioni italiane e straniere 52

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011 ... 54

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010 59

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi 64

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze
di aggregazione dei consumatori in Piemonte 67

Convegni, seminari, dibattiti 73

Pubblicazioni 79



Le fotografie che illustrano questo numero di "Informaires" sono di Mattia Boero e sono tratte dalla mostra "Fare gli Italiani" a cura di Walter Barberis e Giovanni de Luna, 17 marzo – 20 novembre 2011, Officine Grandi Riparazioni, Torino, "Programma Esperienza Italia".

Ai lettori

Marcello La Rosa, Direttore dell'IRES

Come è tradizione da un po' di tempo a questa parte, il numero primaverile di *Informaires* è dedicato alla Relazione annuale dell'IRES. Il trentesimo rapporto dell'Istituto quest'anno si presenta con interessanti novità. Innanzi tutto, poiché il mondo della comunicazione sta cambiando, abbiamo deciso di pubblicarlo privilegiando i formati elettronici rispetto alla carta. Per questo il volume integrale su carta non sarà più stampato, ma i lettori potranno continuare a consultarlo in formato pdf, tramite il sito web www.regiotrend.piemonte.it/site, e anche in formato epub per una comoda lettura con un qualunque reader. Nelle pagine che seguono i lettori invece trovano una breve sintesi dei dati principali a cura del coordinatore Maurizio Maggi.

La cifra distintiva di questa edizione è un esperimento, il primo in Italia, dell'applicazione a una regione del metodo suggerito dalla "Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", altrimenti nota come "Commissione Stiglitz, Sen, Fitoussi". L'IRES ha voluto raccogliere il suggerimento di andare oltre alla misura del solo Pil come proposto da Stiglitz et al. per monitorare lo sviluppo economico e proporre una propria lettura dei principali indicatori socioeconomici. I risultati che il gruppo di lavoro dell'Istituto coordinato da Maurizio Maggi propone vogliono essere un invito ad allargare lo sguardo per valutare lo stato di "felicità" di una nazione; per noi, il Piemonte. Nell'articolo sulla qualità della vita (nelle regioni del Nord-Italia e nelle province del Piemonte) si trovano i dati più significativi dell'esercizio statistico.

Inoltre, poiché quest'anno ricorre il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, abbiamo voluto celebrare anche noi volgendo brevemente lo sguardo al cammino percorso dal 1861 ad oggi. A cura di Petros Petsimeris e Lucrezia Scalzotto questa edizione della Relazione annuale propone una ricostruzione e reinterpretazione di lungo periodo del nostro sviluppo tramite alcuni indicatori, tradotti in un linguaggio cartografico di immediata e accattivante lettura.

La sezione non monografica di questo numero di "Informaires" prosegue con un contributo originale di Luciano Abburrà. Vi si riflette sulle trasformazioni del welfare e sulla ricerca di nuovi e sostenibili equilibri sociali ed economici a fronte delle tensioni della crisi contemporanea. Seguono quattro contributi relativi ad altrettante ricerche dedicate all'istruzione e alla formazione. Il mondo della scuola e le politiche dell'istruzione costituiscono da anni un'area di grande interesse dell'IRES. Si tratta di un impegno co-

Ai lettori

Società, economia e territorio

•
La qualità della vita

•
Una trasformazione lunga 150 anni

•
Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

•
La formazione professionale

•
Il sistema dei servizi educativi per le scuole

•
OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

•
Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

•
La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

•
Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

•
Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

•
Convegni, seminari, dibattiti

•
Pubblicazioni

stante, grazie al quale è stata consolidata nel tempo presso l'IRES una ricca competenza in materia. L'ultimo contributo sul tema è un'anticipazione sintetica dei risultati del rapporto OCSE-PISA 2009. A seguire riportiamo due articoli relativi alla finanza locale: un tema sempre di attualità su cui l'IRES, insieme a IRPET,

SRM, IREER e IPRES, svolge un'approfondita e regolare attività di studio e monitoraggio. Chiudono il numero un breve resoconto sul convegno "Governare locale in Italia dal 1861 ad oggi" e una sintesi relativa alla prima indagine regionale sul mondo del consumo critico e dei gruppi di acquisto solidale (GAS).







Società, economia e territorio*

Il quadro generale dell'economia

Il mondo e l'Italia

Crescita lenta e squilibrata, squilibrio dal punto di vista territoriale: queste le cifre rilevanti dell'economia mondiale nel 2010. La crescita del Pil mondiale globale ha segnato +5% in media (-0,56% nel 2009) ma sono state soprattutto le economie emergenti a beneficiarne, spingendo verso l'alto i prezzi delle materie prime energetiche e alimentari. Anche il commercio mondiale è cresciuto (+12,4% nel 2010 e +7% circa nelle previsioni per il 2011).

Le attese per l'UE sono di moderata crescita del Pil (+1,8%, e +1,6% nell'area euro); contenuta invece la crescita dei consumi, limitata dalla debolezza del reddito disponibile delle famiglie e dai prezzi al consumo.

Per l'Italia si prevede una crescita del Pil dell'1,1% e per il 2010 si registra un +0,9% per i consumi, +2,8% per gli investimenti e +9,1% per le esportazioni (ma anche le importazioni crescono). A favore della ripresa giocano la domanda estera e un modesto aumento dell'ottimismo imprenditoriale; contro, il deterioramento del mercato del lavoro e l'inflazione importata che limitano i consumi.

L'economia del Piemonte è allineata alla dinamica nazionale. Si riprende l'industria (+5,2% il valore aggiunto e +8,6% la media annua della produzione), flettono le costruzioni e ristagna la produzione di servizi.

A livello provinciale, nel corso del 2010 l'economia ha proseguito nella fase di ripresa, sospinta dal recupero della produzione manifatturiera e grazie alla domanda estera. La produzione rimane su livelli inferiori a quelli pre-crisi. La sofferenza dal punto di vista occupazionale grava ancora sul settore manifatturiero e sulle attività connesse, e sembra estendersi al settore dei servizi, nei comparti con dinamica stagnante dei consumi. La produzione industriale piemontese nel 2010 registra un aumento dell'8,6%, cui corrisponde un +16% di crescita in valore delle esportazioni: dinamica positiva della produzione industriale e delle esportazioni interessano tutte le province, anche se con differente intensità. Sul fronte del mercato del lavoro si registrano i segnali più preoccupanti, ma anche alcune discordanze rilevanti.

Emerge la difficoltà manifesta della provincia di Torino nell'attuale congiuntura. Asti condivide in parte la situazione di Torino e così il Verbanco-Cusio-Ossola, dove i segnali di ripre-

* Per maggiori informazioni www.regiotrend.piemonte.it

Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

sa si accompagnano a un forte deterioramento del mercato del lavoro. Se a Biella l'industria sembra aver dimostrato segnali di vitalità non riesce però a arginare una situazione di forte sofferenza occupazionale.

Novara sembra aver retto meglio nel 2010 alle conseguenze della recessione, ma denuncia anch'essa una stabile e persistente sofferenza occupazionale. Vercelli segue l'evoluzione generale ma in certa misura ne attenua le accentuazioni negative. Le province di Cuneo e Alessandria si dimostrano invece le realtà che meglio stanno affrontando la crisi sotto il profilo produttivo e soprattutto occupazionale.

I settori produttivi

Auto

Nel 2010 il mercato mondiale dell'auto ha visto una nuova accelerazione nello spostamento della domanda e della produzione verso le economie emergenti, in crescita accentuata. Ciò avviene in un quadro europeo nel quale la fisiologica saturazione e la crisi dei consumi determinano una ulteriore contrazione, prevalentemente in Germania e in Italia, con il venir meno degli incentivi alla rottamazione. In questo quadro di difficoltà, la posizione del gruppo Fiat appare più debole di quella dei maggiori concorrenti. Le prospettive dell'auto in Italia e in Piemonte sono condizionate dalla possibilità di effettiva realizzazione dell'ambizioso piano Fabbrica Italia, per il quale è previsto in Piemonte il rilancio dello stabilimento di Mirafiori.

La crescente integrazione con Chrysler, tanto dal punto di vista societario che produttivo, contiene il rischio di un ridimensionamento del ruolo Fiat in Piemonte, anche nelle sue funzioni direzionali.

I produttori di componenti per auto hanno riguadagnato nel 2010 parte del terreno perduto durante

la crisi, attraverso una crescita rilevante delle esportazioni. Tuttavia le produzioni locali, soprattutto per le imprese minori, sono negativamente influenzate dalla rilocalizzazione della produzione finale.

Artigianato

Nel corso del 2010 si sono capovolte, rispetto alle fasi iniziali della crisi, le indicazioni sulla tenuta dei settori economici. La crisi aveva colpito soprattutto i settori manifatturieri e i servizi collegati alla produzione, mentre avevano "tenuto" o accusato meno duramente il colpo i settori dipendenti dai consumi interni e dalla spesa delle famiglie. Per ragioni analoghe, nel campo manifatturiero, avevano retto i settori meno dipendenti dalla domanda estera. L'evoluzione del 2010 mette in luce una situazione che sembra capovolta. I più forti segnali di attenuazione della fase critica si raccolgono proprio nei settori più orientati all'export. Le situazioni più negative riguardano le attività che dipendono dai consumi delle famiglie. Il dato appare del tutto in fase con la più generale congiuntura regionale e nazionale, che vede proprio nei consumi interni l'elemento a più strutturata criticità.

Agricoltura

L'analisi congiunturale del 2010 mostra alcuni segnali di ripresa per l'agricoltura piemontese, desumibili dall'aumento dei prezzi agricoli nel secondo semestre, dalla ripresa delle esportazioni (+9,9%) e dall'aumento dell'occupazione (+4,6%). Gli effetti della crisi economica, tuttavia, sono ancora evidenti e non facilmente superabili a causa della profondità con cui hanno inciso nel 2009. Allargando lo sguardo al sistema agroalimentare nel suo complesso, il 2010 ha mostrato una lieve crescita dei consumi alimentari delle famiglie (+0,4% in valori correnti) e l'industria alimentare nazionale ha ancora fatto re-

gistrare una variazione negativa del valore aggiunto (-3,5% a valori correnti).

Il proseguire del brusco rialzo dei prezzi cerealicoli nei primi mesi del 2011 sta ricreando condizioni simili alla "bolla" del 2007 e, non a caso, numerose organizzazioni hanno già segnalato le loro preoccupazioni. Questo fenomeno è la conferma della crescente instabilità e volatilità del mercato mondiale delle materie prime agricole.

Distribuzione commerciale

La spesa per consumi cresce nel 2008 e nel 2009 più che a livello nazionale, guidata dai beni non alimentari (+10% e +8% in Piemonte contro +4% e +2% a livello Italia nei due anni), mentre i consumi alimentari non hanno modificato il ritmo (+7% nei due anni) a differenza di quelli nazionali che hanno un poco rallentato. Le famiglie sfruttano sempre più intensamente il reddito disponibile per finanziare il consumo corrente e non riescono a risparmiare in modo consistente. I consumi crescono di poco grazie a un debole effetto moltiplicatore del reddito disponibile che si aggiusta su ritmi congiunturali. La debole crescita dei consumi si riflette sullo scarso dinamismo del comparto commerciale.

I dati del panel IRES segnalano che la caduta del 2009 è riassorbita solo in parte: contrazione del valore aggiunto, occupati in riduzione, produttività e redditività in calo, indebitamento in aumento, fragilità finanziaria in riduzione. L'indebitamento aumenta perché le imprese lo usano come effetto leva per finanziarsi ma la struttura finanziaria delle imprese è adeguata e i dispositivi anti-crisi operano.

Turismo

La crescita del settore turistico a livello mondiale nel 2010 ha interrotto i risultati negativi dell'anno precedente, mentre in Italia i risultati sono stati ancora non

soddisfacenti, con una sensibile riduzione dei periodi di vacanza, sia lunga sia breve. Il Piemonte, in controtendenza rispetto all'Italia, ne ha beneficiato in misura maggiore rispetto al resto d'Italia. Nel corso del 2010, il turismo piemontese ha visto aumentare complessivamente sia gli arrivi (5,7%) sia le presenze (6,65%): un andamento positivo che si registra in quasi tutte le ATL regionali pur se con performance differenti. L'ATL di Alessandria, con un +16,83% negli arrivi e un +23,47% nelle presenze, è quella che segna il miglior risultato, posizionandosi a livelli nettamente superiori a quelli pre-crisi. Ma anche le ATL di Biella, Novara, del Distretto dei Laghi e delle Langhe e Roero segnano performance molto positive. Con 12.365.000 presenze annue regionali, il Piemonte registra il miglior risultato di sempre e l'ottavo anno di crescita.

Le reti e le infrastrutture

Ambiente

In campo ambientale, il Piemonte sembra collocarsi sulla linea delle altre regioni italiane: non spicca per un ambiente molto compromesso e neppure emergono particolari risultati conseguiti attraverso le politiche o situazioni di particolare qualità ambientale. Con alcune eccezioni: fenomeni alluvionali, rischio industriale e siti contaminati, raccolta differenziata.

Il Piemonte si presenta come regione particolarmente colpita dal rischio alluvionale. Nel 2008-2009 registra alcuni degli eventi più significativi per persone colpite. È inoltre tra le regioni maggiormente "contaminate" per numero di siti, ma a riguardo emerge significativamente anche come una regione che si è impegnata in attività di bonifica e messa in sicurezza di tali siti. È infine una delle regioni italiane con maggiori quote di raccolta differenziata.

Incidentalità

Nel campo della sicurezza stradale, il Piemonte ha raggiunto risultati molto soddisfacenti rispetto al 2001, ma non si discosta in misura rilevante dal profilo regionale medio, anche se gli indicatori sono, nel complesso, lievemente più positivi sul versante delle infrastrutture.

In particolare, aspetti di criticità emergono con riferimento alla percentuale dei pedoni morti per incidente stradale e all'indice di mortalità sulle strade statali e provinciali, con valori più elevati di quelli medi nazionali.

Valori relativamente più positivi degli indicatori del profilo piemontese si riscontrano nel numero di feriti rapportati alla popolazione, nell'indice di mortalità sulle autostrade e nel numero d'incidenti totali rapportato al parco veicoli circolanti. Leggermente migliori rispetto alla media italiana anche i valori della mortalità in età giovanile (per milioni di abitanti appartenenti alla fascia d'età 21-24 anni) e dell'indice di mortalità sulle strade comunali.

Ict

La strategia comunitaria "Europa 2020" individua in una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile le dimensioni per rilanciare lo sviluppo europeo dei prossimi anni. La crescita intelligente, trasversale alle altre dimensioni, si fonda sulla diffusione della conoscenza e dell'innovazione in tutti gli ambiti del sistema socioeconomico. Pervasività e capacità delle Ict di favorire la creazione delle condizioni generative rivestono un ruolo fondamentale.

A sostegno della crescita intelligente la Ue ha lanciato diverse iniziative e individuato contestualmente un ampio set di indicatori utili ad accompagnarne il monitoraggio. La misurazione e il confronto fra le regioni italiane rispetto agli obiettivi di crescita intelli-

gente attraverso la lettura di una batteria di 32 indicatori collocano il Piemonte tra le regioni italiane più avanzate. La nostra regione appare meglio posizionata sul versante dell'innovazione rispetto a quello di diffusione della società digitale.

Quanto le innovazioni e/o il consolidamento della società digitale contribuiscano, essi stessi, alla crescita intelligente è un tema di riflessione tuttora aperto. Ci si può chiedere, infatti, se in un territorio l'affermazione della società digitale possa, in qualche misura, supplire a una carenza relativa di innovazioni e garantire comunque livelli adeguati di sostenibilità e di inclusività delle traiettorie di sviluppo; o se, invece, la generazione di innovazioni (ancorché non limitate solo a quelle descritte nelle specificazioni dell'Unione dell'innovazione) sia comunque un corollario necessario o auspicato della società digitale, affinché questa possa mettere a disposizione per la collettività funzionalità sistemiche caratterizzate da standard più elevati di qualità.

Governo e governance locale

Governo locale

Enti locali e regioni vanno verso un riassetto delle proprie fonti di finanziamento, accompagnato però da un ridimensionamento delle risorse disponibili: alcuni ceti propri registrano l'andamento negativo dell'economia, le risorse trasferite dallo Stato sono oggetto di misure di riduzione. L'impatto è già visibile e ha toccato finora soprattutto le componenti meno rigide nel breve periodo: gli investimenti. Ma un calo prolungato dell'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio e delle infrastrutture collettive (competenza dei comuni, grandi e piccoli, e delle province) può avere conseguenze sul medio e lungo periodo.

Un altro riassetto avviato, non meno importante, tocca competenze e modalità di gestione, soprattutto per i comuni (con le questioni dei piccoli comuni da associare, dei consorzi da sopprimere, delle società partecipate da dismettere). Si mira a un riassetto istituzionale e territoriale e alla semplificazione amministrativa. Si tratta di sfide che possono aprire uno spazio considerevole per l'intervento regionale: in quarant'anni dalla loro nascita le singole regioni hanno condotto sperimentazioni importanti in questo spazio, ma non sono riuscite a trovare soluzioni integrali e condivise dagli enti. Se il riassetto istituzionale diventasse una priorità tra le politiche di questo ente, e quindi assumesse anche valore trasversale per le stesse, la regione potrebbe accrescere il proprio ruolo istituzionale e la propria identità.

La qualità sociale

Demografia

La popolazione piemontese è nuovamente in crescita. Secondo stime IRES, il Piemonte al 31 dicembre 2010 contava 4.445.942 residenti, circa 14.000 abitanti in più rispetto all'anno precedente, con un incremento pari al 3,1‰. La dinamica demografica piemontese conferma l'importanza dei movimenti migratori con l'estero. Infatti, il saldo naturale è negativo, nel senso che i decessi superano le nascite di oltre 10.000 unità; al contrario, il saldo migratorio è positivo, circa 24.000 iscrizioni nette. Quest'ultimo dato è il risultato dell'arrivo di immigrati stranieri che determinano la crescita della popolazione, mentre il saldo migratorio interno incide in misura inferiore, circa 3.700 abitanti in più provenienti dagli altri comuni italiani. La presenza di stranieri in Piemonte si colloca sopra la media nazionale: 8,5% della popolazione totale residente ri-

spetto a 7,1%, ma in coda alla maggior parte delle regioni del Centro-nord (in Emilia-Romagna e in Umbria oltre un cittadino ogni dieci è straniero, in Lombardia e Veneto poco meno, rispettivamente 10% e 9,8%).

Immigrazione

Il Piemonte si è inserito in una dinamica generale che ha visto negli ultimi due anni un rallentamento della crescita della presenza straniera in Italia. Continua a essere importante il contributo alla natalità dato dall'immigrazione, i cui figli pesano sulle fasce di età giovanili in misura più che proporzionale rispetto a quanto lo siano sul totale della popolazione. Meno studiato e da approfondire in tutte le sue possibili implicazioni è il fenomeno dell'immigrazione che invecchia, un segmento che in futuro inciderà sulla domanda dei servizi di sanità e cura.

Sul versante scolastico, il Piemonte, secondo i dati Ocse, è la prima regione italiana per quota di studenti immigrati dell'età di 15 anni: l'11% del totale rispetto al 5% della media italiana. Da un lato, questo è segno di un avanzato processo di stabilizzazione della popolazione straniera. La situazione è tuttavia complessa e non mancano i motivi di preoccupazione. Nelle classi convivono allievi considerati stranieri ma con percorsi e relazioni con l'Italia e la socializzazione alla lingua e alla cultura italiana differenti: ragazzi nati in Italia, nati all'estero ma in Italia da qualche tempo; naturalizzati italiani e così via. Gli studenti stranieri mostrano un ritardo rispetto ai pari italiani. La quota degli alunni stranieri in ritardo supera il 50% in seconda media e raggiunge il 70% alle superiori. Sono dati allarmanti che vanno letti con attenzione: gli ingressi dall'estero in corso di anno scolastico sono ancora numerosi e non sempre l'allievo è inserito nella classe corrispondente all'età anagrafica, finendo così in ritardo rispetto ai coetanei con per-

corso scolastico regolare. Varie ricerche qualitative hanno messo in luce anche che, una volta superato il gap linguistico, gli studenti stranieri sono più brillanti e motivati dei coetanei italiani.

Il Piemonte è al sesto posto fra le regioni italiane per numero di imprenditori stranieri sul totale nazionale. Non va però dimenticato che molte di queste aziende chiudono dopo un breve periodo di attività: una dinamica che riguarda anche le imprese aperte dagli italiani, legata alle piccole dimensioni, alla scarsa capitalizzazione, alla realizzazione di progetti d'impresa molto deboli, soprattutto se la nuova attività è vista dall'imprenditore nell'ottica di "auto impiego" e di creazione del proprio posto di lavoro. Inoltre, la possibilità attraverso l'apertura di un'impresa di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro autonomo incoraggia il dinamismo imprenditoriale di molti stranieri.

Lavoro

La crisi economica esplosa alla fine del 2008 continua a esplicare i suoi effetti anche nel 2010, pur in un quadro apparentemente meno critico per la parziale ripresa delle attività industriali, dopo il tracollo registrato nel 2009. Sul mercato del lavoro le dinamiche produttive si riflettono abitualmente con ritardo, per cui sia nei comportamenti sia nelle previsioni occupazionali delle imprese non è ancora rinvenibile un'inversione della dinamica negativa, se non nel senso di una riduzione della prevalenza dei pessimisti e di accenni di recupero di parte delle posizioni lavorative perse, oltre che con parziali rientri dalla cassa integrazione, con inserimenti molto prudenziali sul piano della durata e della stabilità. Tuttavia, se i flussi mostrano qualche dinamismo positivo, i saldi restano fortemente connotati in negativo, anche se con forti cambiamenti nei ruoli dei diversi settori: a fronte di un'industria che cessa di alimentare la perdita di opportunità di

lavoro, il terziario smette di compensare in positivo, proponendosi nel 2010 come l'ambito in maggior sofferenza sul piano occupazionale in Piemonte. Il tasso di disoccupazione, nonostante l'azione protettiva massiccia degli ammortizzatori sociali, continua a crescere sensibilmente insieme al numero delle persone in cerca di lavoro, a testimonianza di un forte e ancor crescente squilibrio tra disponibilità/necessità di occupazione e domanda di lavoro da parte del sistema economico. Ma i cambiamenti più rilevanti prodotti dalla crisi si vedono dal lato della composizione socio-demografica dei processi in atto sul mercato del lavoro. Tra autoctoni e immigrati vi è una divaricazione tra diminuzione dei primi e ulteriore aumento dei secondi, nell'ambito degli occupati. Tra uomini e donne vi è una netta differenziazione nelle dinamiche dell'occupazione, con la riduzione complessiva in carico tutta ai maschi, e nella disoccupazione, in cui i tassi maschili crescono maggiormente avvicinandosi come mai prima a quelli femminili: per la prima volta nel 2010 i disoccupati superano in cifra assoluta il numero delle disoccupate. Tra le classi d'età, infine, vi è una netta accentuazione dei connotati giovanili assunti dalla crisi: tra gli occupati aumentano le persone di età matura, mentre diminuiscono nettamente i giovani; tra i disoccupati la quota giovanile si espande con forza, al punto che i tassi di disoccupazione, al di sotto dei 25 anni, diventano tre volte più elevati di quelli medi. Sotto quest'ultimo aspetto, come su tutti gli altri indicatori problematici, la crisi ha prodotto anche una riapertura dei divari territoriali tra le province piemontesi: in particolare, Torino, dopo gli anni della convergenza verso i valori delle altre province piemontesi, e del Nord-ovest in generale, ritorna a tassi di disoccupazione nettamente superiori a quelli medi, con una quota di giovani disoccupati che corrisponde a circa un terzo delle forze di lavoro di pari età.

Istruzione

Il numero di allievi nella scuola piemontese è in crescita per l'undicesimo anno consecutivo. Nel 2009/2010 si contano poco più di 583.200 allievi, circa 5.180 in più rispetto all'anno precedente, con una variazione percentuale pari allo 0,9%. Nel 2010/2011, secondo i dati provvisori, la crescita prosegue e la popolazione scolastica si avvicina ai 588.400 iscritti. Nel decennio, si registra un aumento dell'8,8%, dovuto alla crescente presenza di allievi con cittadinanza straniera. Diversamente, il numero degli allievi autoctoni, dopo il notevole ridimensionamento nell'ultimo quarto del secolo scorso, si è mantenuto sostanzialmente stabile, oscillando tra i 517.000 e i 520.000 iscritti. Sul piano dei risultati, sembra essersi assestato il complessivo peggioramento degli indicatori d'insuccesso scolastico registrato negli anni scorsi. Nella comparazione nazionale e internazionale (OCSE-PISA), il Piemonte risulta in posizione intermedia: punteggi medi in lettura (496), matematica (493) e scienze (501) al di sopra della media italiana (rispettivamente 486, 483 e 489) e in linea con quella OCSE (rispettivamente 493, 496 e 501) ma al di sotto delle altre regioni comparabili del Nord Italia.

Sicurezza

L'andamento dei reati in Italia e Piemonte (aggiornato al primo semestre 2009) è omogeneo a quello europeo: marcata fase di declino dopo una lunga crescita. In Italia e in Piemonte i reati sono in diminuzione dal 2007. I cittadini segnalano la sicurezza come terza priorità dopo tasse e inquinamento. Un piemontese su sei è vittima di reati (danneggiamenti e furti coprono la quasi totalità) e tre su quattro denunciano il fatto; uno su due ha assunto contro-misure individuali; la "maleducazione aggressiva" è la principale fonte d'insicurezza nei luoghi urbani. *Law enforcement* e integrazione sono i due princi-

pali suggerimenti per le risposte collettive. L'IRES e la Regione Piemonte hanno analizzato la sicurezza sotto il profilo dell'andamento dei reati denunciati, della percezione soggettiva di sicurezza e anche dal punto di vista di un panel di testimoni privilegiati. Le risposte del panel (otto gruppi di osservazione locali, uno per provincia) confermano e dettagliano quanto suggerito dal campione casuale di cittadini.

Clima di opinione

I piemontesi sono lievemente meno pessimisti dell'anno precedente e più ottimisti degli italiani per l'immediato futuro dell'economia. Anche l'andamento recente e le prospettive immediate della propria situazione familiare confermano questa posizione di relativo minore pessimismo. Rispetto al futuro economico dell'Italia gli stranieri vedono meno "rosa" dei piemontesi. In questo caso a parlare di miglioramento è un complessivo 16%, mentre quote intorno al 40% prevedono sia una stasi che un peggioramento. Le disaggregazioni evidenziano che a prevedere una situazione statica sono soprattutto i giovani, i non lavoratori e coloro che provengono dai paesi dell'Unione Europea; vedono invece un peggioramento soprattutto gli stranieri tra i 25 e i 44 anni, i lavoratori e coloro che provengono dai paesi europei extra Unione e dall'Asia. A far quadrare il bilancio mensile è poco meno della metà degli intervistati (48%), a fronte di un complessivo 28% che riesce a risparmiare e un 18% che invece intacca le proprie riserve o deve fare debiti. Opportunità di lavoro in generale e per i giovani in particolare sono i problemi che maggiormente preoccupano i piemontesi. Segue la preoccupazione ambientale, condizionata dal progressivo deterioramento, sotto questo specifico profilo, del quadro di vita urbano.

Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

La qualità della vita

Misurare la qualità della vita

Le performance di un territorio si misurano di norma con il Pil (prodotto interno lordo) o altri indicatori economici, come l'andamento delle esportazioni o l'occupazione. I limiti di questi indicatori sono noti e hanno spinto molti studiosi sia a migliorarli come strumenti in sé (mettendoli in condizione di cogliere aspetti che attualmente vengono ignorati dalle statistiche) sia a considerare altre dimensioni, oltre quella economica tradizionale, come ad esempio la qualità della vita e la sostenibilità.

Nel febbraio del 2008, la Presidenza della Repubblica francese ha incaricato una commissione di esperti di fare il punto su sistemi di misura delle performance nazionali innovativi e in grado di superare i limiti del Pil pro capite. La "Commissione per la misurazione delle performance economiche e del progresso sociale", alla quale hanno partecipato fra gli altri i premi Nobel Stiglitz e Sen, è arrivata alla conclusione che il Pil pro capite non è un indicatore adeguato del benessere e che debba quantomeno essere affiancato da altri indici in grado di misurare anche aspetti extra-economici, di qualità della vita e di sostenibilità¹.

Anche l'ISTAT è al lavoro per produrre nuovi indicatori di qualità della vita nelle regioni italiane, basati su queste premesse.

Indicatori nuovi e tradizionali insieme

Sono molte le novità introdotte nel nuovo modo di vedere la qualità della vita: in campo economico, il reddito personale e i consumi sono più indicativi della produzione dei beni e bisogna considerare anche l'andamento delle attività non monetizzate (ad esempio, il declino dell'autoconsumo nelle famiglie induce una falsa impressione di crescita). Ma emergono considerazioni importanti anche in altri campi, oltre all'economia: si presta attenzione alla ricchezza (ossia gli stock accumulati in passato, di reddito ma anche di conoscenza) a fianco di consumi e flussi attuali, l'andamento di queste variabili dal punto di vista degli individui e non solo tramite aggregati impersonali; contano infine anche le modalità di distribuzione, non solo i valori medi.

¹ Per la sostenibilità, la Commissione consiglia di ricorrere a indicatori quali l'impronta ecologia o simili, precisando che si tratta di un fenomeno oggettivo e spesso invisibile, diverso dalla qualità della vita (soggettiva ed evidente).

| Ieri, oggi | Oggi, domani |
|------------------|-------------------|
| produzione (Pil) | consumi |
| quantitativi | qualitativi |
| oggettivi | soggettivi |
| medie | distribuzioni |
| flusso (reddito) | stock (ricchezza) |
| dato singolo | effetti sinergici |

Dimensioni di misurazione

Su queste premesse, sono otto le dimensioni di misurazione proposte:

1. salute;
2. istruzione;
3. uso del tempo quotidiano;
4. partecipazione democratica;
5. reti degli individui;
6. qualità ambientale locale;
7. sicurezza individuale;
8. sicurezza economica.

Esistono poi fattori "trasversali", che non si possono misurare aggiungendo o modificando uno o più indicatori. Per esempio, contano anche gli effetti congiunti di due o più dimensioni (un basso livello in una dimensione rende più grave un'eventuale debolezza nelle rimanenti).

Altrettanto importante è l'ineguaglianza fra i singoli o specifiche comunità (a parità di qualità in una comunità, è meglio se ci sono minori differenze fra gli individui, a parità di qualità in una società è meglio se non ci sono comunità particolarmente svantaggiate). Infine, l'analisi delle varie dimensioni si basa, di regola, sulle medie, ma andrebbero considerati anche altri schemi di distribuzione dei micro dati.

La qualità della vita nelle province piemontesi

L'IRES ha applicato la metodologia Stiglitz alle province piemontesi. Ogni provincia denuncia punti di forza e di debolezza, assoluti e relativi. Cuneo si conferma la provincia con la qualità della vita più elevata, anche se con qualche punto di debolezza. Essa è anche la provincia con la maggiore continuità di risultati nel tempo. Anche V.C.O. e Asti denunciano una buona qualità della vita. Alessandria è la provincia con i risultati meno buoni. Torino è una provincia con dati molto contrastanti: eccellenze e ultimi posti insieme, secondo la dimensione considerata.

Rispetto ad analoghe classifiche, quella IRES basata sul metodo Stiglitz conferma i primi e gli ultimi posti ma rivoluziona la parte centrale: guadagna soprattutto Torino. Questo dato conferma le riflessioni in corso fra studiosi del fenomeno negli ultimi anni, soprattutto nei confronti delle grandi aree urbane. Di solito penalizzate in classifiche di qualità della vita che hanno come implicito riferimento una classe media abbiente e di adulti o anziani, le nuove considerazioni sulla qualità della vita considerano anche aspetti quali dinamicità civica e politica, vitalità culturale, opportunità sociali e considerano la complessità della composizione socio-demografica, fatta anche di giovani e di poveri. Queste caratteristiche ridimensionano i piccoli centri e danno maggiore importanza alle aree urbane più grandi (tab. 1).

La qualità della vita nel Piemonte e in alcune regioni italiane

Il Piemonte: fra gli ultimi della pattuglia di testa

Il Piemonte si trova nella seconda metà della classifica delle regioni del Centro-nord. È al primo posto due

Tab. 1 La qualità della vita nelle province del Piemonte (numeri indice, media Piemonte = 100)

| | Salute | Istruzione | Tempo quotidiano | Partecipazione | Refi | Ambiente locale | Sicurezza personale | Sicurezza economica |
|-------------|--------|------------|------------------|----------------|-------|-----------------|---------------------|---------------------|
| Alessandria | 95,0 | 95,4 | 99,6 | 98,9 | 101,5 | 101,3 | 97,7 | 97,5 |
| Asti | 100,1 | 105,0 | 99,8 | 97,7 | 108,2 | 105,9 | 103,4 | 95,7 |
| Biella | 97,4 | 105,9 | 100,3 | 99,6 | 89,5 | 102,4 | 106,5 | 98,9 |
| Cuneo | 109,4 | 98,9 | 98,9 | 104,9 | 95,5 | 99,1 | 99,8 | 113,6 |
| Novara | 95,4 | 90,1 | 99,4 | 99,3 | 104,2 | 96,8 | 95,8 | 95,6 |
| Torino | 99,4 | 113,2 | 101,1 | 101,1 | 96,8 | 85,7 | 88,7 | 98,7 |
| V.C.O. | 102,7 | 90,6 | 99,2 | 98,8 | 99,0 | 104,9 | 107,9 | 100,9 |
| Vercelli | 98,4 | 100,1 | 100,1 | 96,3 | 102,9 | 101,3 | 98,4 | 95,6 |

Classifica

| | | | | | | | | |
|-------------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alessandria | 8 | 6 | 5 | 5 | 4 | 5 | 6 | 5 |
| Asti | 3 | 3 | 4 | 7 | 1 | 1 | 3 | 6 |
| Biella | 6 | 2 | 2 | 3 | 8 | 3 | 2 | 3 |
| Cuneo | 1 | 5 | 8 | 1 | 7 | 6 | 4 | 1 |
| Novara | 7 | 8 | 6 | 4 | 2 | 7 | 7 | 8 |
| Torino | 4 | 1 | 1 | 2 | 6 | 8 | 8 | 4 |
| V.C.O. | 2 | 7 | 7 | 6 | 5 | 2 | 1 | 2 |
| Vercelli | 5 | 4 | 3 | 8 | 3 | 4 | 5 | 7 |

1 = posizione di testa (1° o 2°).

7 = posizione di coda (7° o 8°).

volte, nelle dimensioni Ambiente locale e Tempo quotidiano. È ultima (su cinque regioni) in altre tre dimensioni: Sicurezza materiale ed economica, Istruzione, e Rete sociale. Nelle rimanenti tre dimensioni, è due volte al quarto posto (Salute e Partecipazione) e una volta al terzo (Sicurezza). Nelle dimensioni Salute e Partecipazione, il Piemonte è però nettamente superiore alle altre regioni del Centro-sud, mentre per Sicurezza e Istruzione è inferiore alla stessa media nazionale.

| | Rango |
|----------------|-------|
| Salute | 4 |
| Istruzione | 5 |
| Quotidiano | 1 |
| Partecipazione | 4 |
| Rete | 5 |
| Ambiente | 1 |
| Sicurezza | 3 |
| Materiale | 5 |

Cosa ci rallenta, cosa ci fa correre

Sull'Istruzione pesano il basso numero di laureati e l'elevata dispersione scolastica (abbandoni precoci). Sulla dimensione Sicurezza pesa il numero di reati. Sulla dimensione Rete sociale pesa la bassa qualità di relazioni familiari e amicali (indicatore ISTAT-Sabatini per le regioni italiane), anche se è prima come sensazione soggettiva di solitudine. Sulla dimensione Sicurezza materiale pesano tutte le variabili con l'eccezione della dinamica recente dei consumi, che è buona. Gli indicatori di ricchezza (riferiti a quanto accumulato in passato) sono medi. Le dimensioni Partecipazione e Salute collocano il Piemonte al quarto posto su cinque, ma molto oltre la media nazionale. Nella Partecipazione, pesano tutte le variabili considerate, dall'uso di Internet alla lettura, dalla partecipazione politica locale al volontariato. Nella dimensione Salute, il Piemonte va bene per la sensazione soggettiva di salute dei residenti

e per la speranza di vita misurata oggettivamente (quindi la salute vera e propria, intesa come risultato). Va meno bene per la qualità del sistema sanitario (quindi le cure, che sono uno dei presupposti della salute ma non l'unico). Nella dimensione Tempo quotidiano (qualità della vita misurata come soddisfazione nelle varie parti della vita quotidiana) il Piemonte ha problemi nella mobilità e residenzialità e in parte anche nel rispetto delle pari opportunità sui luoghi di lavoro. Tuttavia, altri indicatori di "decent work" sono buoni: basso precariato, pochi incidenti sul lavoro, poco mobbing. Bene anche il tempo libero. Nella dimensione Ambiente locale (che non ha a che vedere con la sostenibilità, è solo la qualità dell'ambiente in cui si vive, indipendentemente dalle conseguenze globali) il Piemonte va bene in tutti gli indicatori considerati: raccolta differenziata alta, emissioni di CO₂ da combustibili fossili basse, preoccupazione per l'ambiente bassa, qualità ambientale del quartiere media.

Un quadro d'insieme

Il Piemonte sembra essersi adeguato solo in parte ai forti cambiamenti demografici: in ritardo nell'istruzione e in parziale ritardo nella sanità. L'invecchiamento si avverte anche nella debolezza delle reti sociali dei cittadini. L'attenzione per l'ambiente e per la cultura sembrano dare frutti tangibili, almeno in raffronto alle altre regioni. Le condizioni sui posti di lavoro appaiono migliori che altrove, forse anche per effetto di un passato industriale democratico e sindacalizzato. Insicurezza personale e materiale sono la conseguenza di un declino economico prolungato (in termini relativi). Di fronte ai cambiamenti, il Piemonte accusa un deficit d'innovazione sociale (immobilismo nei comportamenti collettivi, ritardo nella riorganizzazione dei servizi di welfare) e ha risposto usando gli strumenti pubblici del vecchio ordine (tutela del lavoro, politiche ambientali) che hanno cercato di dare il meglio per fronteggiare la situazione.



Tab. 2 La qualità della vita in alcune regioni italiane

| Segno | Peso | | Piemonte | Lombardia | Veneto | Emilia-Romagna | Toscana | Italia | Anno |
|-----------------------|------|-----------------------|----------|-----------|--------|----------------|---------|--------|------|
| Salute | | | | | | | | | |
| 1 | 1,00 | Qualità salute | 56,5 | 58,7 | 55,3 | 56,0 | 51,7 | 54,6 | 2005 |
| 1 | 1,00 | Speranza di vita | 53,5 | 54,6 | 52,7 | 53,3 | 51,7 | 53,0 | 2005 |
| -1 | 0,25 | Tabagismo | 12,2 | 12,7 | 11,5 | 12,8 | 13,8 | 13,4 | 2007 |
| -1 | 0,25 | Alcolismo | 12,0 | 9,3 | 11,8 | 10,4 | 12,8 | 9,2 | 2006 |
| -1 | 0,25 | Obesità + sovrappeso | 41,8 | 41,6 | 44,3 | 46,5 | 43,6 | 46,4 | 2007 |
| -1 | 0,25 | Inquinamento casa | 46,3 | 59,6 | 46,6 | 46,2 | 37,9 | 43,6 | 2007 |
| 1 | 0,33 | Qualità sanità | 39,7 | 40,0 | 43,9 | 55,6 | 40,4 | 32,8 | 2007 |
| -1 | 0,33 | Sacche sanità | 41,9 | 36,4 | 31,5 | 36,7 | 38,5 | 43,7 | 2007 |
| -1 | 0,33 | Prestazioni | 28,6 | 31,5 | 25,9 | 22,4 | 17,4 | 0,0 | 2009 |
| Istruzione | | | | | | | | | |
| -1 | 1,00 | Uscita precoce | 19,8 | 19,9 | 17,0 | 15,0 | 16,9 | 19,2 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Integrazione | 22,9 | 25,3 | 33,6 | 17,5 | 27,1 | | 2008 |
| 1 | 1,00 | Laureati | 12,6 | 13,0 | 11,6 | 16,7 | 19,0 | 11,1 | 2008 |
| 1 | 1,00 | Formazione adulti | 5,1 | 6,0 | 6,5 | 6,7 | 6,8 | 6,3 | 2008 |
| 1 | 0,50 | INVALSI | 61,8 | 62,4 | 61,1 | 61,4 | 60,2 | 59,6 | 2009 |
| 1 | 0,50 | PISA | 496,7 | 524,7 | 510,3 | 504,3 | 495,3 | 486,0 | 2009 |
| Quotidiano | | | | | | | | | |
| -1 | 0,25 | Mobbing | 3,9 | 4,5 | 4,3 | 4,4 | 3,8 | 4,3 | 2010 |
| 1 | 0,08 | Sindaci donna | 13,3 | 15,0 | 13,1 | 19,5 | 10,5 | 10,3 | 2008 |
| 1 | 0,08 | Giovani sindaci donna | 12,5 | 21,6 | 29,4 | 13,0 | 0,0 | 15,0 | 2010 |
| 1 | 0,08 | Dirigenti donna | 4,7 | 6,2 | 3,5 | 5,3 | 5,9 | 5,5 | 2009 |
| -1 | 0,25 | Incidenti lavoro | 87,8 | 87,0 | 114,7 | 130,6 | 109,0 | 100,0 | 2006 |
| -1 | 0,25 | Precariato | 10,4 | 13,0 | 11,3 | 12,7 | 12,2 | 13,2 | 2007 |
| 1 | 0,50 | Efficienza mobilità | 52,9 | 51,9 | 55,4 | 60,6 | 53,2 | 49,9 | 2008 |
| -1 | 0,50 | Sicurezza mobilità | 1,7 | 1,1 | 1,4 | 3,6 | 2,3 | 2,0 | 2009 |
| 1 | 1,00 | Tempo libero | 67,6 | 65,4 | 63,0 | 66,6 | 65,0 | 62,9 | 2008 |
| -1 | 0,33 | Occupazione femminile | 74,8 | 73,6 | 71,5 | 77,8 | 70,7 | 59,9 | 2009 |
| 1 | 0,33 | Occupate part-time | 24,9 | 29,7 | 31,1 | 24,8 | 30,3 | 27,9 | 2009 |
| 1 | 0,33 | Mq casa pro capite | 68,0 | 58,0 | 66,0 | 63,0 | 63,0 | 62,0 | 2008 |
| Partecipazione | | | | | | | | | |
| 1 | 0,33 | Volontariato | 11,5 | 10,6 | 13,7 | 12,7 | 8,6 | 4,8 | 2010 |
| 1 | 0,33 | GAS | 2,1 | 2,1 | 1,5 | 1,6 | 3,0 | 1,3 | 2010 |
| 1 | 0,17 | Letture | 56,7 | 58,7 | 57,4 | 58,1 | 55,6 | 50,3 | 2008 |
| 1 | 0,17 | Uso Internet | 49,2 | 53,2 | 48,2 | 49,8 | 49,4 | 46,8 | 2010 |

| Fonte | Descrizione indicatore |
|------------------------------|---|
| ISTAT | % soddisfatti e molto soddisfatti per la propria salute meno % di insoddisfatti e molto insoddisfatti |
| ISTAT | Anni di speranza vita in buona salute alla nascita – media maschi e femmine |
| ISTAT | Numero medio giornaliero di sigarette consumate |
| ISS-Multiscopo | Indice INRAN (Istituto Nazionale Ricerca Alimenti e Nutrizione) e Iss (Istituto Superiore di Sanità) |
| ISTAT | % persone di 18 anni e più in sovrappeso e obese (somma) |
| ISTAT | % persone che indicano problemi ambientali nella zona in cui abitano |
| ISTAT | % persone molto soddisfatte per le prestazioni sanitarie |
| ISTAT | % persone con attese oltre 20 minuti alle AsL |
| Istituto S. Anna/Min. Salute | Rapporto fra la % di ritardo del Piemonte e i valori medi del Nord |
| SISREG | % giovani (18-24 anni) con titolo di studio al massimo ISCED 2 e che non partecipano ad attività di educazione o formazione rispetto ai giovani in totale |
| IRES | Indice IRES (vedi www.regiotrend.piemonte.it) |
| ISTAT | % laureati su popolazione residente di 30-45 anni |
| SISREG | % popolazione adulta (25-64 anni) che partecipa ad attività di istruzione e formazione sulla popolazione della stessa età |
| INVALSI | % risposte esatte al test INVALSI (media di matematica e italiano) |
| OCSE | Punteggi del test PISA-OCSE, media delle tre prove |
| Multiscopo | % lavoratori che hanno subito de-mansionamento o vessazioni negli ultimi 12 mesi |
| ANCI | % sindaci donna |
| ANCI | % giovani sindaci donna |
| SISREG | % donne dirigente |
| INAIL | Infortuni indennizzati ogni 1.000 addetti INAIL, esclusi i casi in itinere (media triennio consolidato 2004-2006) |
| SISREG | % occupati dipendenti con contratto a tempo determinato sul totale degli occupati dipendenti |
| Multiscopo | % persone soddisfatte per treno, pullman e bus urbano (ponderati con frequenze di utilizzo) |
| Multiscopo | Numero di morti in incidenti stradali per 100.000 abitanti |
| Multiscopo | % persone soddisfatte o molto soddisfatte per il tempo libero |
| ISTAT | Tasso di occupazione femminile nella classe di età 25-44 |
| ISTAT | % occupate part-time sul totale delle occupate |
| Multiscopo | Superficie media abitazione per abitante (mq) |
| Multiscopo | % persone che svolgono attività gratuita per associazioni di volontariato, che partecipano a riunioni di associazioni culturali o di altro tipo, che praticano attività gratuita per un partito politico o per un sindacato sulla popolazione (media) |
| ReteGas | Numero Gruppi Acquisto Solidale per 100.000 abitanti |
| SISREG | % persone di 6 anni e più che leggono libri e quotidiani sia nel tempo libero sia per motivi professionali |
| Multiscopo | % persone di 6 anni e più che dichiarano di aver utilizzato Internet nei tre mesi precedenti all'intervista |

segue ⇨

| Segno | Peso | | Piemonte | Lombardia | Veneto | Emilia-Romagna | Toscana | Italia | Anno |
|-----------------------|------|-----------------------------------|----------|-----------|----------|----------------|----------|----------|------|
| Partecipazione | | | | | | | | | |
| 1 | 0,17 | Usò Internet | 42,7 | 43,2 | 44,1 | 41,8 | 44,9 | 41,3 | 2010 |
| -1 | 0,17 | Info politica | 11,7 | 12,9 | 11,0 | 10,9 | 12,4 | 14,5 | 2009 |
| 1 | 0,17 | Voto regionale/ nazionale | 81,9 | 79,9 | 80,5 | 82,4 | 83,4 | 83,0 | 2010 |
| -1 | 0,17 | Tempo TV | 12,3 | 12,6 | 7,1 | 13,1 | 16,9 | 17,5 | 2008 |
| Rete | | | | | | | | | |
| 1 | 1,00 | Famiglia | -0,7 | 0,6 | -0,4 | 0,9 | -0,6 | 0,0 | 2008 |
| 1 | 1,00 | Amici e conoscenti | 1,4 | 1,8 | 3,3 | 2,4 | 1,3 | 0,0 | 2008 |
| -1 | 1,00 | Solitudine | 29,0 | 34,3 | 32,3 | 32,5 | 33,3 | 36,5 | 2003 |
| -1 | 1,00 | Senza amici | 3,6 | 3,1 | 2,8 | 2,7 | 3,3 | 2,9 | 2009 |
| 1 | 1,00 | Frequenzamento amici | 22,1 | 21,9 | 23,0 | 23,1 | 23,0 | 23,4 | 2009 |
| 1 | 1,00 | Fiducia | 74,1 | 75,2 | 75,5 | 75,3 | 75,6 | 68,7 | 2010 |
| 1 | 1,00 | Uscite per intrattenimento | 26,7 | 29,0 | 27,0 | 26,6 | 27,2 | 26,5 | 2010 |
| Ambiente | | | | | | | | | |
| -1 | 1,00 | Quartiere | 33,4 | 37,1 | 33,6 | 32,1 | 30,4 | 35,0 | 2008 |
| 1 | 1,00 | Differenziata | 48,5 | 46,2 | 52,9 | 42,7 | 33,6 | 30,6 | 2009 |
| -1 | 1,00 | CO ₂ | 0,6 | 1,6 | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Densità abitativa | 175,0 | 411,8 | 267,0 | 195,8 | 162,2 | 200,2 | 2010 |
| Sicurezza | | | | | | | | | |
| -1 | 1,00 | Paura | 30,3 | 35,2 | 29,3 | 26,5 | 25,4 | 29,7 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Reati (totale) | 2,7 | 2,7 | 2,0 | 2,7 | 2,4 | 2,2 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Sicurezza mobilità | 5,5 | 7,9 | 6,3 | 8,6 | 8,0 | 6,8 | 2008 |
| Materiale | | | | | | | | | |
| 1 | 1,00 | Reddito disponibile pro capite | 19.717,0 | 20.122,0 | 19.123,0 | 21.014,0 | 19.472,0 | 17.433,0 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Insufficienti risorse | 7,2 | 5,5 | 6,3 | 6,3 | 7,0 | 8,2 | 2008 |
| 1 | 1,00 | Consumi | 107,8 | 113,4 | 11,8 | 119,7 | 111,5 | 100,0 | 2009 |
| 1 | 1,00 | Delta consumi | 110,2 | 107,6 | 108,3 | 110,2 | 110,3 | 109,1 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Ineguaglianza | 24,8 | 28,3 | 23,5 | 23,7 | 24,6 | 25,1 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Disoccupati | 5,0 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 5,0 | 6,7 | 2008 |
| -1 | 1,00 | Disoccupati giovani | 14,9 | 12,5 | 10,7 | 11,1 | 14,4 | 21,3 | 2008 |
| -1 | 1,00 | Delta disoccupazione | 1,6 | 1,6 | 1,4 | 1,7 | 1,3 | 1,3 | 2009 |
| 1 | 1,00 | Tasso occupazione (14-65) | 64,0 | 65,8 | 64,6 | 68,5 | 64,8 | 57,5 | 2009 |
| -1 | 1,00 | Domande indennità | 7,7 | 4,7 | 8,4 | 5,1 | 4,1 | 4,2 | 2010 |
| -1 | 1,00 | Precariato | 10,4 | 13,0 | 11,3 | 12,7 | 12,2 | 13,2 | 2007 |
| -1 | 1,00 | Lavoro irregolare | 9,7 | 7,8 | 8,7 | 8,0 | 9,0 | 12,1 | 2005 |
| 1 | 1,00 | Ricchezza finanziaria | 19,3 | 25,3 | 17,7 | 21,2 | 14,7 | 13,9 | 2009 |
| 1 | 1,00 | Ricchezza reale | 149,0 | 173,9 | 151,3 | 188,9 | 159,0 | 133,5 | 2005 |
| 1 | 1,00 | Social card | 269,1 | 434,3 | 386,1 | 408,7 | 398,2 | 140,7 | 2008 |

| Fonte | Descrizione indicatore |
|-------------------------|--|
| ISTAT | % persone che usano Internet attivamente: download (no giochi), upload, e-commerce, e-mail, e-banking (media) |
| Multiscopo | % persone che non si informano mai di politica o solo qualche volta l'anno (media) |
| Ministero Interni | Rapporto fra affluenza alle elezioni regionali e nazionali (Camera); media (2005-2010) e (2006-2008) |
| Multiscopo | Numero di ore settimanali trascorse davanti alla TV |
| Sabatini | Classifica delle regioni italiane sulla base di un indicatore ISTAT di qualità delle relazioni familiari |
| Sabatini | Classifica delle regioni italiane sulla base di un indicatore ISTAT delle reti di amici e conoscenti |
| SISREG | % persone che non hanno amici su cui contare in caso di bisogno |
| Multiscopo | % persone che non hanno amici o non li vedono mai (media) |
| Multiscopo | % persone che incontrano amici ogni giorno o più volte a settimana (media) |
| Multiscopo | % persone che pensano che il vicino restituirebbe il portafogli |
| Multiscopo | % persone che hanno partecipato ad almeno una forma d'intrattenimento fuori casa (media di otto tipologie di spettacolo) |
| Multiscopo | % persone scontente per rumore, traffico, odori, inquinamento aria, sporcizia (media) |
| ISPRA | % raccolta differenziata |
| Ministero Sviluppo/IRES | Tonnellate di CO ₂ emesse per kmq di territorio non montano |
| ISTAT | Abitanti per kmq |
| ISTAT Coesione Sociale | % persone preoccupate per la criminalità nella zona residenza |
| SdI ISTAT | Totale dei reati per 100 abitanti |
| Multiscopo | Numero di persone ferite ogni 1.000 veicoli circolanti |
| ISTAT | Euro annui pro capite |
| Multiscopo | % persone con risorse insufficienti |
| Confcommercio | Consumi pro capite in termini reali (numeri indice, Italia = 100) |
| Confcommercio | Variazione dei consumi pro capite in termini reali (1995 = 100) |
| ISTAT Coesione Sociale | Indice di disuguaglianza di Gini |
| SISREG | % persone in cerca di lavoro |
| SISREG | % giovani sotto i 25 anni di età disoccupati rispetto alla popolazione attiva di pari età |
| ISTAT | % variazione rispetto all'anno precedente |
| SISREG | Rapporto tra la popolazione occupata di età compresa tra 15-64 anni e la popolazione in età lavorativa di pari età |
| ISFOL | % persone che percepiscono indennità: Cigs pagamenti in deroga, disoccupati sospesi, indennità di mobilità in deroga |
| SISREG | % occupati dipendenti con contratto a tempo determinato sul totale degli occupati dipendenti |
| ISTAT | Numero di unità di lavoro (ULA) non regolari su totale |
| AIPB | Ricchezza finanziaria (in migliaia di euro pro capite) delle famiglie ricche (oltre 500.000 euro di patrimonio) |
| Banca d'Italia | Ricchezza finanziaria e reale al netto dei debiti (migliaia di euro pro capite) |
| Ministero Economia | Numero di abitanti per social card |

Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

Una trasformazione lunga 150 anni

I censimenti dal 1861 al 2001 offrono immagini inconsuete delle trasformazioni italiane, soprattutto attraverso le dinamiche demografiche¹.

Queste rappresentazioni mostrano che le dinamiche della popolazione italiana sono molto più complesse di quelle basate su stereotipi di omogeneità macro-regionali; fanno emergere linee di forza e corridoi complessi di crescita e di urbanizzazione che non corrispondono ai perimetri delle aree metropolitane definite nella legislazione.

Esistono, inoltre, squilibri territoriali che superano la dicotomia nord/sud e si addensano nelle zone di confine nazionale e/o regionale. I flussi migratori internazionali giocano un ruolo importante nella formazione delle aree metropolitane e nelle riprese dei nuclei centrali.

La cartografia del periodo in cui un comune ha registrato il picco massimo di popolazione (fig. 1), offre molti suggerimenti.

Nei periodi più recenti (2001) si distinguono diversi tipi di organizzazione delle aree metropolitane (conurbazioni):

- aree metropolitane di tipo aureolare (Torino e Roma);
- aree metropolitane diffuse lungo la direttrice Milano-Venezia;
- aree metropolitane lineari lungo la via Emilia.

Va sottolineato che i nuclei centrali delle metropoli del Nord (Torino, Milano, Venezia) hanno raggiunto i loro massimi nel 1971. I capoluoghi della via Emilia, salvo Bologna, negli anni ottanta, Roma nel 1981 e Napoli nel 1991.

Oltre la forte presenza del fenomeno metropolitano esistono anche processi di urbanizzazione/litoralizzazione soprattutto nel Centro-sud e in Sardegna (Costa Smeralda e golfo di Cagliari).

Nel 1951 si notano delle forti concentrazioni non metropolitane:

- la crescita nella pianura padana, tra il corridoio urbanizzato Milano-Venezia e la via Emilia;
- una fascia di crescita in Italia centrale (Marche, Umbria, Toscana);
- il litorale Adriatico fino al Gargano.

¹ Le parti mancanti rispetto all'attuale configurazione del territorio corrispondono alle zone non ancora italiane: il Trentino-Alto Adige, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia e parte del Lazio appartenente al Vaticano. Altri vuoti sono dovuti alla creazione di nuove province, non presenti nei vecchi censimenti (vedi nota metodologica: www.regiotrend.piemonte.it/site/approfondimenti/2010). Il censimento del 2011 è in itinere e, per completezza informativa, si sono utilizzati i dati sulla popolazione residente al 31 dicembre (forniti da ISTAT) per l'ultimo decennio del 2000.

Emerge chiaramente che tutta l'area Nord-ovest (Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria), esclusi i grandi centri urbani, ha avuto i massimi di popolazione nei primi sessant'anni dall'unità. Il declino demografico del Piemonte ha dunque una storia lunga, che parte da lontano.

L'esame delle dinamiche dei censimenti più recenti mette in evidenza altri aspetti interessanti (fig. 2)²:

- forte crescita del Nord e del Centro e un forte declino delle aree interne del Sud e delle Isole;
- forti processi di peri-urbanizzazione nell'area metropolitana di Torino, un'urbanizzazione diffusa e intensa del triangolo delineato dalla direttrice Milano-Venezia e dalla via Emilia;
- crescita che riguarda tutte le aree metropolitane ma le cinture crescono in maniera più rapida;

- nuclei metropolitani che guadagnano popolazione dopo un periodo di declino (Torino, Milano, Genova, Roma, ma saranno i dati definitivi del censimento 2011 a mostrare l'eventuale entrata in una nuova fase di riurbanizzazione);
- forte litoralizzazione in tutto il territorio ad eccezione della Calabria.

L'osservazione degli ultimi tre decenni mostra inoltre la diversa dinamica delle aree retiche e dolomitiche rispetto al resto della catena alpina: quasi sempre in crescita nelle prime e in declino in almeno uno o due dei tre decenni altrove.

In particolare l'area alpina piemontese ha un andamento diverso rispetto al Nord e presenta analogie con alcune aree appenniniche meridionali.



² Per queste immagini complete, riferite all'Italia intera, vedi www.regiotrend.piemonte.it/site/approfondimenti/2010.

Fig. 1 Punte massime di popolazione ai censimenti

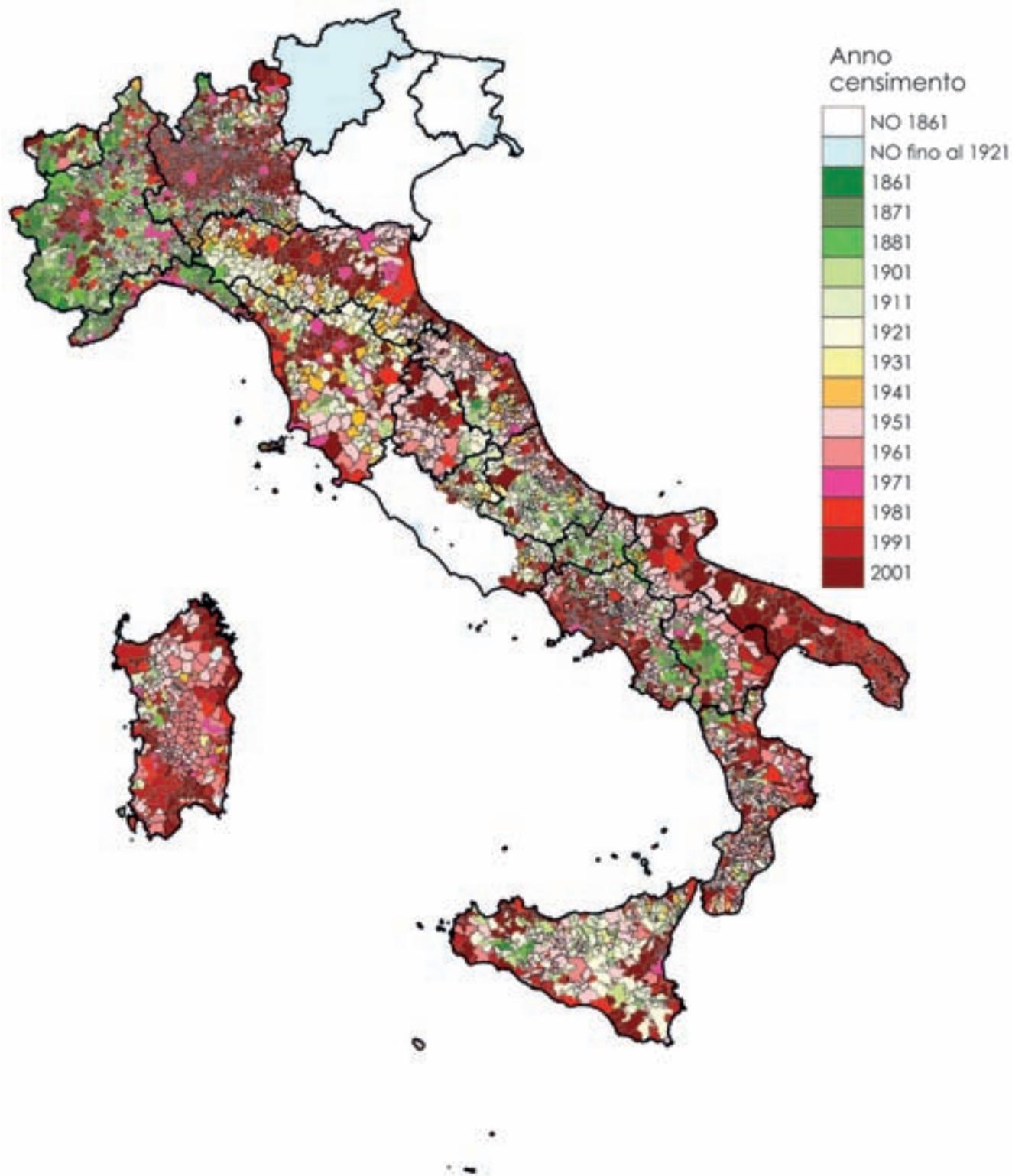
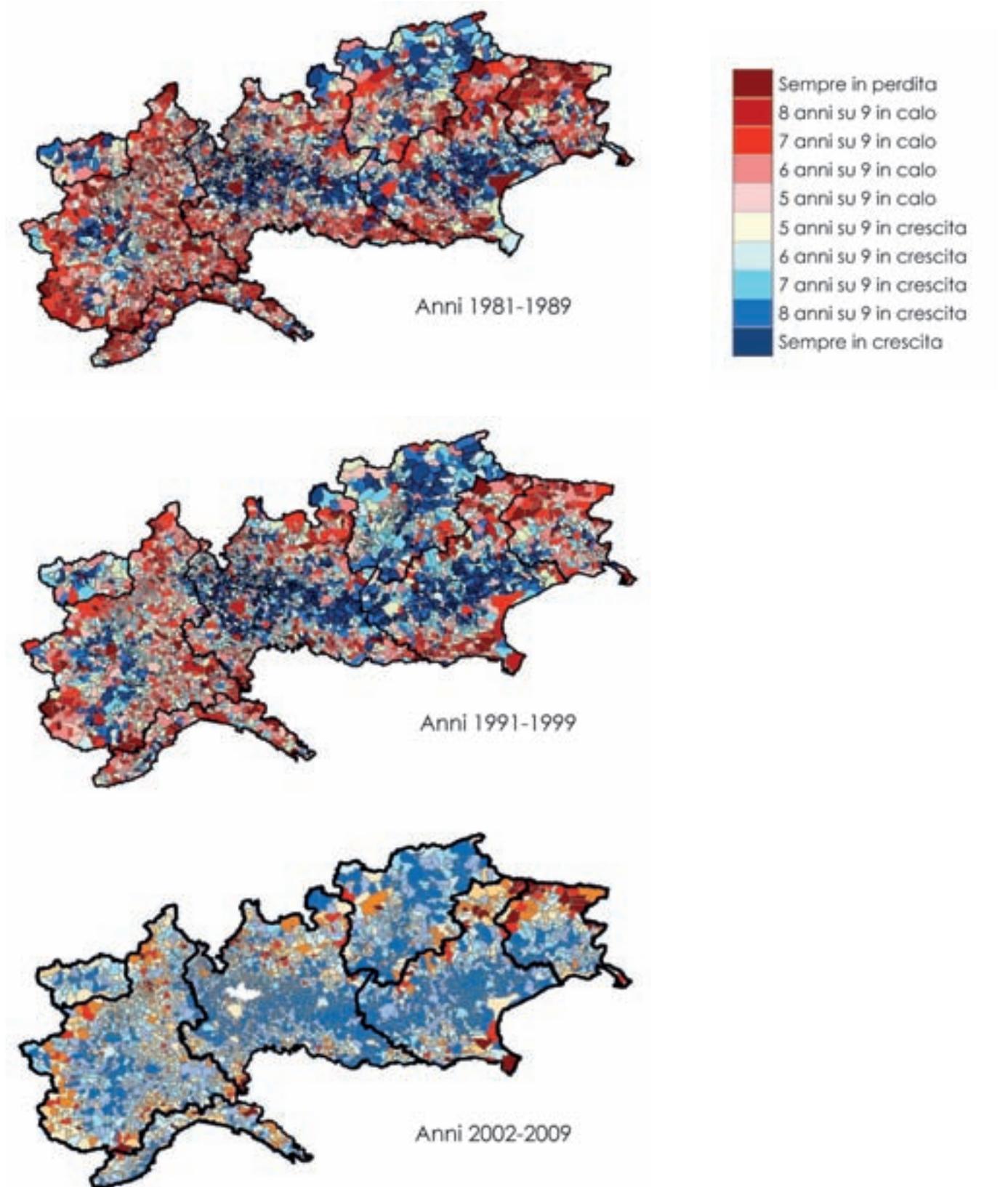


Fig. 2 La dinamica demografica





Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Luciano Abburrà

Premessa¹

Uno degli effetti della crisi economico-finanziaria scoppiata a fine 2008 è stata una forte ripresa a livello internazionale di una discussione sul sistema di welfare: per individuare misure atte a contenerne i costi, in forte crescita ovunque, e a migliorarne l'efficacia protettiva, ritenuta sempre meno adeguata rispetto ai mutamenti dei bisogni e delle domande sociali.

Nel dibattito pubblico corrente, soprattutto quello giornalistico e politico italiano, si ha spesso l'impressione che il legame della crisi del welfare con la crisi economico-finanziaria recente sia considerato strettissimo, e che il problema maggiore sia quello di dover accettare i vincoli, i tagli e le rinunce che la situazione contingente delle finanze pubbliche sembra imporre, pur contro una preferenza diffusa che propenderebbe piuttosto per la continuità². Di qui un confronto dai toni spesso aspri tra coloro che sono disposti a una drastica riduzione di un sistema di protezione sociale "che non possiamo più permetterci", e quelli che invece ne fanno una bandiera di civiltà e di equità, da difendere sostanzialmente così com'è; con una possibile terza posizione che pensa che il sistema possa essere "salvato", al costo di eliminare senza remore gli "sprechi" che lo affliggerebbero a causa di inefficienze organizzative e gestionali, accompagnate da situazioni di privilegio opportunistico sia fra i fornitori sia fra i fruitori dei servizi.

Il punto di partenza di questo contributo è che le rappresentazioni della crisi del welfare che sottostanno alle tesi più presenti nel dibattito non siano corrette o siano incomplete, e dunque non possano risultare adeguate ad affrontare i problemi con speranze di successo. Ma una diversa rappresentazione sarebbe disponibile, a volerla riconoscere negli studi e nelle riflessioni a livello internazionale, e una sua ricostruzione può essere tentata a partire da due affermazioni di fondo.

¹ Con il termine prolegomeni (dal greco *prolēghein* "dire prima") si intende una trattazione introduttiva e semplificata allo studio di una materia, di un argomento, di un tema (cfr. Wikidizionario). Il testo deriva dalla rielaborazione di una relazione preparata a scopi formativi. Il contenuto contribuisce al Programma di ricerca dell'IRES intitolato "Innovazione sociale fra welfare e sviluppo".

² A puro titolo esemplificativo di interventi che hanno suscitato un'ondata di discussione, si può ricordare un articolo di A. Orioli, *Il mondo è al futuro, il welfare al passato*, "Il Sole 24 ore", 15 maggio 2010; e un quasi contemporaneo intervento di P. Ostellino, *Stato sociale dieta forzata*, sul "Corriere della Sera" del 17 maggio 2010.

Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

La prima è che il welfare di cui si parla oggi – spesso più allusivamente che analiticamente – non è l'unico che ci sia stato né l'unico che ci possa essere: le realtà di fatto cui si riferisce la definizione di welfare hanno conosciuto variazioni sostanziali sia nello spazio sia nel tempo. Parlarne in modo vago e generico può portare a discutere avendo in mente riferimenti diversi, con l'impossibilità di capirsi prima ancora che di concordare.

La seconda affermazione di partenza è che la "crisi del welfare" non è un evento recente, dovuto alla congiuntura economico-finanziaria e politico-amministrativa di questi ultimi anni³. Nelle dinamiche dei sistemi di welfare "come noi li conosciamo", già da decenni erano attivi fattori strutturali di crisi i cui effetti oggi si sono resi particolarmente evidenti, anche sotto l'incalzare di una congiuntura finanziaria particolarmente problematica.

Tuttavia, se la crisi recente non ne è la causa, essa potrebbe assumere un ruolo importante nella ricerca dei rimedi ai problemi del welfare. Se "ben utilizzata", infatti, essa potrebbe agire da vettore di un'innovazione dei sistemi di welfare necessaria da tempo, cui è finora mancata la forza intrinseca per superare le resistenze dell'inerzia e degli interessi costituiti, nonché la capacità di suscitare il consenso ampio, necessario a sostenere una nuova stagione di sviluppo della società, come quella che ha portato, molti anni fa, a creare i sistemi di welfare moderni. Proviamo ad argomentare queste tesi.

Welfare: che cos'è, che cosa si intende con questa definizione?

Proprio perché è un riferimento cui nei dibattiti pubblici si allude genericamente assai più spesso di quanto non lo si definisca con precisione, a dispetto della sua apparente ovvietà, il welfare di cui si parla richiede di essere precisato nei suoi contenuti. In primo luogo, perché lo stesso termine ha assunto significati piuttosto diversi sia nel tempo sia nello spazio. Nello spazio: la parola "welfare" ha da sempre contenuti diversi in Europa rispetto agli Stati Uniti. Nel linguaggio corrente, welfare è un concetto che in America, sostanzialmente, corrisponde ad assistenza economica nei confronti dei poveri, sussidio di disoccupazione e pensioni sociali. In effetti, il sistema di protezione sociale di natura pubblica in Usa appare tuttora un discendente piuttosto diretto delle prime leggi sociali di assistenza ai poveri, cui si è aggiunta la Social Security negli anni trenta⁴. Diversamente, in Europa il welfare si definisce come tale proprio a partire da una seconda generazione di leggi sociali, con le quali la "previdenza" si afferma come differente dall'"assistenza", e successivamente viene integrata dai "servizi sociali" come diritti di tutti i cittadini a tutele e trattamenti di base ugualmente buoni. Dunque, semplificando molto, se negli Usa welfare evoca assistenza economica + sicurezza sociale, in Europa corrisponde soprattutto a previdenza sociale + servizi sociali per tutti.

³ Per dare solo due riferimenti esemplificativi, di "crisi del welfare" gli studiosi parlano da decenni, con un'eco nel dibattito politico-giornalistico che risale almeno allo studio dell'economista James O'Connor del 1977 intitolato *La crisi fiscale dello Stato*. In politica vale ricordare che il democratico Bill Clinton salì alla presidenza degli Stati Uniti nei primi anni novanta con l'impegno di porre "fine al welfare come noi lo conosciamo", mentre già negli anni ottanta, nel corso dell'era Thatcher, un rilevante filone di riflessione critica e propositiva prese consistenza intorno ai lavori del gruppo di Julian Le Grand (cfr. ad es. W. Bartell, J. Le Grand, *Quasi-markets and Social Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1993).

⁴ Del 1935, in piena Grande Depressione, è il Social Security Act, con cui si è introdotta una pensione di vecchiaia (old-age insurance system) e un sussidio di disoccupazione (employment insurance), insieme a una serie di programmi federali basati sulla "prova dei mezzi" (means-tested) per fornire assistenza temporanea a diverse categorie di poveri.

Ma anche in Europa, col passare del tempo, il riferimento al welfare ha cambiato progressivamente significati e contenuto. L'origine prima del nostro sistema di protezione sociale viene da tutti riconosciuta nelle leggi che tra la fine dell'800 e l'inizio del '900, prima in Germania e poi in Gran Bretagna, introdussero le assicurazioni sociali obbligatorie contro i quattro rischi fondamentali: malattia, infortunio, disoccupazione e vecchiaia⁵. Ma la definizione di welfare e i suoi contenuti moderni traggono soprattutto alimento dalle riforme che negli anni quaranta e nel secondo dopoguerra presero ispirazione e avvio dal famoso Rapporto Beveridge del 1942, intitolato "Social Insurance and Allied Services". Incaricato dal governo britannico di indagare su cause e rimedi ai cinque "grandi mali" che contrastavano lo sviluppo della società (bisogno, malattia, ignoranza, miseria e ozio), Lord Beveridge propose la creazione di un "social service state" che, oltre alle assicurazioni sociali fondamentali e alle pensioni sociali, garantisse servizi pubblici di qualità per tutti i cittadini, finanziati su base fiscale, dei quali i principali erano quelli legati al sistema sanitario, al sistema scolastico e al sistema abitativo.

A partire da questa dotazione di base fondamentale, i sistemi di welfare dei diversi paesi si sono poi via via arricchiti di nuove componenti che ne hanno ampliata l'estensione ad altre sfere di bisogni e ne hanno accresciuta la dotazione di strumenti: negli anni settanta, entrano in gioco i servizi del lavoro e della formazione professionale, con l'intento di integrare con forme di sostegno attivo alla ricerca di

un impiego i tradizionali sussidi di disoccupazione; negli anni ottanta si diffonde l'offerta di servizi sociali territoriali, con cui si arricchisce la tradizionale assistenza economica a persone in stato di bisogno con attività di cura e supporto a categorie sempre più numerose di soggetti "svantaggiati": disabili, tossicodipendenti, immigrati, bambini, anziani, donne.

I ruoli del welfare tra crisi e sviluppo e tra politiche economiche e politiche sociali

Alcune considerazioni problematiche generali si possono trarre già dalle condizioni e conseguenze del processo di creazione ed espansione del welfare, con particolare riferimento ad alcune differenze fondamentali nei contesti storici.

L'introduzione delle misure che crearono il welfare (sia nella prima fase di fine '800-inizio '900, sia negli anni trenta, sia nella fase successiva alla seconda guerra mondiale) ebbe luogo in periodi connotati da difficoltà diffuse fra le popolazioni e da pessimismo sul futuro: si proveniva da o si temeva l'arrivo di grandi crisi e si condivideva l'impegno a fronteggiarle o prevenirle.

L'espansione massima dei sistemi di welfare avvenne invece in periodi di grande crescita economica e di ottimismo sul futuro, in cui l'insicurezza e l'esposizione ai rischi sembrava ridursi d'ampiezza e concentrarsi su quote minoritarie della società.

Tuttavia, pur se l'espansione massima del welfare è avvenuta nei decenni di maggiore sviluppo economico dei paesi interessati, essa ha portato ovunque

⁵ Fondamentale, ed esemplare per gli altri, è stata la legislazione sociale introdotta a fine '800 in Germania dal governo del cancelliere Otto von Bismarck che, per contrastare un malessere sociale diffuso con l'industrializzazione, da cui i primi movimenti socialisti e sindacali traevano alimento, avviò i sistemi previdenziali obbligatori e poi anche pubblici che fecero parlare di una "monarchia sociale". In Gran Bretagna, nel primo decennio del '900, il governo liberale guidato da Lloyd George avviò un ciclo di riforme sociali, incluso di una pensione statale per anziani indigenti, un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e un'assicurazione sanitaria.

a forti deficit pubblici: le spese sono cresciute ovunque più delle entrate necessarie a farvi fronte.

Ma mentre si allargava la spesa, si restringeva la popolazione che riteneva di beneficiarne. Il consenso verso l'aumento della spesa sociale tende dunque a restringersi con l'aumento della pressione fiscale, mentre il sistema del welfare sembra aver acquisito una propria forza e una continua capacità espansiva. In effetti, se in origine venne introdotto come un sistema di protezione dai rischi della vita ritenuti più importanti e più diffusi fra tutta la popolazione, il sistema di welfare è stato progressivamente percepito come un complesso di interventi risarcitori o riparatori destinati a coloro che, per varie ragioni, non riuscivano a tenere il passo di società in rapido sviluppo e miglioramento. Le risposte ai bisogni e alle aspirazioni della maggior parte della popolazione erano fornite e attese dallo sviluppo economico e dai miglioramenti sociali che esso consentiva, mentre gli interventi "sociali" riguardavano solo quelli che rimanevano indietro.

Di ciò si trova un importante riflesso nella considerazione pubblica e nelle relazioni tra politica economica e politica sociale. Negli approcci riconducibili alle lezioni di Beveridge e di Keynes la politica economica e la politica sociale erano viste come complementari, se non addirittura coincidenti: l'obiettivo keynesiano fondamentale del "pieno impiego" è infatti quello che orienta e legittima entrambe. In una visione delle cose quale quella che si andò consolidando negli anni della massima espansione del welfare, invece, la politica sociale diventa un'appendice subordinata della politica economica:

quest'ultima si occupa di favorire lo "sviluppo", la politica sociale dei "danni collaterali". Così, le prime ondate di politiche sociali erano finalizzate a fronteggiare insieme problemi politico-sociali e problemi dello sviluppo economico: le riforme sociali bismarckiane dovevano rimuovere gli ostacoli e correggere gli inconvenienti di uno sviluppo industriale ancora incerto e di un'urbanizzazione tumultuosa, mentre i cinque "grandi mali" di Beveridge ostacolavano lo sviluppo tout court, ossia non erano un problema solo per coloro che ne erano affetti. Nelle fasi successive di massima espansione, invece, gli interventi sociali si sono via via "ristretti" al ruolo di risposte a problemi e difficoltà di (tante) categorie particolari.

Sistema di welfare e welfare State: non sono la stessa cosa

Persino a colui che ne è ritenuto l'inventore la definizione "welfare State" non è mai piaciuta⁶. In ogni caso, non è mai stata coincidente con quella di welfare in senso pieno.

Se per welfare si intende il sistema di protezione dai rischi della vita e di fronteggiamento/limitazione delle disfunzioni del meccanismo di mercato nei confronti della inclusione/coesione sociale e dei valori che la sostengono (soprattutto l'equità e il contenimento delle disparità), allora le "istituzioni" che nelle moderne società provvedono a questi servizi sono sempre state plurime e diverse fra loro.

In origine, fin dai suoi primi inizi il welfare non fu *State*: alla radice – e come termine di riferimento anche concorrenziale – delle assicurazioni sociali obbligatorie⁷ ci furono le espressioni del mutualismo e le di-

⁶ Beveridge ne criticò l'uso e se ne astenne personalmente, perché riteneva che la definizione evocasse l'immagine di uno "Stato Provvidenza" (o Babbo Natale – Santa Claus, nelle sue parole): J. Harris, *William Beveridge: A Biography*, Clarendon, Oxford, 1977.

⁷ Le quali in un primo momento non furono statali né in Germania né in Gran Bretagna.

verse forme associative e cooperative con cui i ceti popolari si organizzarono autonomamente per tutelarsi dai rischi della nascente società industriale, oltre che per produrre servizi educativi, abitativi, sanitari per se stessi. Lo stesso Lord Beveridge, nella parte propositiva del suo Rapporto, auspicava un sistema basato su un minimo sociale garantito dallo Stato, e poi una diffusione di assicurazioni sociali private a carattere volontario.

Ma anche considerando i decenni dello sviluppo e dell'espansione massima della spesa sociale e dei servizi pubblici, il sistema "reale" di protezione si è basato su almeno tre grandi istituzioni (o pilastri): il mercato del lavoro, la famiglia e il sistema del welfare pubblico⁸. Nel tempo sono soprattutto cambiati i pesi, i ruoli e le relazioni reciproche fra i tre sottosistemi.

Il mercato del lavoro è stato per alcuni decenni dominato/organizzato da grandi imprese per così dire "responsabili", l'ingresso nelle quali rappresentava di per sé l'entrata in un sistema di protezione dai rischi (non a caso si parlava di passaggio al "lavoro sicuro"), di opportunità di miglioramento della qualificazione, di fruizione di importanti servizi sociali (sanità, cura, educazione per i bambini, sport, ricreazione, cultura, ecc.) Il sistema economico nei trent'anni della grande espansione prevedeva e promuoveva la piena occupazione dei maschi adulti capifamiglia (promessa e premessa dello sviluppo consensuale dell'epoca industrial-fordista), alla quale si ritenevano associati la stabilità dell'impiego, la sicurezza del reddito, l'accesso ai consumi di massa. Tramite i loro diretti contraenti, il patto implicito estendeva protezioni, provvidenze e servizi ai "familiari dipendenti".

La famiglia nucleare moderna, basata su due figure ugualmente importanti sul piano economico – l'uomo *breadwinner* e la donna *housewife* – ha rappresentato a lungo il secondo pilastro fondamentale del welfare reale (anche se, per importanza, ne è stato probabilmente il primo). La famiglia, sulla base del lavoro delle donne, garantiva – oltre all'esistenza e alla riproduzione dei "capifamiglia" occupati – alimentazione, allevamento, cura, educazione, assistenza sanitaria e sociale a tutti i propri membri, giovani e anziani. La maggior parte dei "servizi sociali" rilevanti per la vita quotidiana della gran parte della popolazione erano forniti per questa via. Quelli pubblici intervenivano quasi solo per eccezione o per specializzazione (esempio scuola, ospedale).

Il sistema del welfare pubblico (il welfare State vero e proprio) è stato dunque "soltanto" un terzo pilastro del sistema di protezione, però ha visto nel tempo estendersi sempre più la propria ampiezza e composizione, ampliando la propria area di intervento a sfere sempre più vaste di bisogni e di servizi. E ciò è accaduto in conseguenza di forti processi di mutamento nella situazione degli altri due componenti principali del sistema di protezione: il mercato del lavoro, in cui – sotto la pressione di mercati sempre più aperti, incerti e competitivi – cala il peso occupazionale delle grandi imprese e si riduce fortemente la sfera della loro "responsabilità sociale", e la famiglia, che diventa sempre più a due redditi e due impieghi "pieni", oltre che meno stabile e duratura. Una conseguenza importante per il welfare è che sempre più funzioni prima svolte da imprese e famiglie vengono attribuite allo Stato e trasformate in servizi pubblici. In questo processo può essere individuata un'altra

⁸ Su questi argomenti, come su molte delle questioni affrontate nelle pagine successive, un miniera di riferimenti e acute considerazioni è contenuta in M. Paci, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino, 2005-2007.

differenza fra Europa e Stati Uniti, rappresentata dal peso assunto dalle forme associative, non di mercato e non familiari ma comunque private, orientate alla fornitura di servizi e al soddisfacimento di bisogni sociali: il grande mondo del "non profit". In Europa per alcuni decenni si è teso sempre più a pubblicizzare e statalizzare le attività di cura, assistenza, aiuto, educazione, ricreazione svolte da privati, con una riduzione dello spazio delle attività e iniziative autonome degli individui associati in forme elettive. Negli Usa, invece, le associazioni, le istituzioni caritatevoli, le fondazioni e altre entità comunque private hanno mantenuto un ruolo più rilevante, basato più spesso sul volontariato che su rapporti di lavoro dipendente, per provvedere a bisogni sociali condivisi e insoddisfatti. Anche questo rappresenta una parte importante del welfare, pur non essendo *State*.

Le diverse crisi del welfare e le loro ragioni strutturali

Se tutto quanto precede è welfare, come, quando e perché se ne è determinata la "crisi"?

Che il welfare sia in crisi lo si dice e scrive da almeno trent'anni. In realtà, nel corso del tempo si sono evidenziati e accumulati almeno tre tipi o ragioni di crisi, che partono da ben prima e vanno molto al di là delle questioni sorte in connessione con la più recente crisi economica.

La prima a emergere è stata una "crisi finanziaria", la cosiddetta crisi fiscale dello Stato: le spese (i costi) salgono più delle possibilità di finanziarle con le entrate e i deficit pubblici raggiungono soglie non più

valicabili (o sopportabili). Le spese/costi aumentano per diverse ragioni:

- cresce la domanda di servizi, che si estendono a sempre nuove categorie di destinatari: poveri, anziani, disoccupati, bambini, donne, immigrati, oltre a disabili, devianti, *dropouts*, e altri "soggetti deboli";
- crescono i costi dei servizi per il noto fenomeno detto "malattia dei costi" (cost disease⁹): i costi del lavoro (e delle tecnologie) nei servizi aumentano in linea con quelli dei settori industriali ma senza una corrispondente crescita della produttività, anche per la forte intensità di lavoro umano diretto con cui continuano a essere prodotti ed erogati. Un lavoro che, inoltre, tutti vogliono sempre più qualificato.

Ma un crescente prelievo fiscale incontra limiti in una decrescente disponibilità della popolazione a sostenerlo, un po' per un certa delegittimazione culturale dell'interventismo pubblico in ambito sociale, ma anche perché a una parte dei cittadini la qualità dei servizi sociali non pare adeguata alle aspettative e aumenta il ricorso al mercato privato in sostituzione o a integrazione dei servizi pubblici.

Si evidenzia poi una "crisi strutturale" legata ai già citati mutamenti delle forme e dell'organizzazione delle attività economiche, correlate, da un lato, a un notevole cambiamento delle occupazioni e del mercato del lavoro¹⁰, dall'altro, a un diffuso mutamento nel grado di stabilità e nei ruoli interni alle famiglie.

I due pilastri fondamentali dei sistemi di welfare diversi da quello statale mutano drasticamente e diffusamente la loro conformazione e le loro modalità

⁹ W.J. Baumol, W.G. Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma*, New York, The Twentieth Century Fund, 1966.

¹⁰ Più piccole imprese e lavoro autonomo, invece che grandi imprese "responsabili"; più lavoro atipico e insicuro, invece che *life employment* con solide garanzie previdenziali-assicurative.

di funzionamento, con l'effetto convergente di ridurre la propria capacità di offrire protezione dai rischi della vita. Si scarica così sul solo welfare State un eccesso di richieste, che questi non riesce più a soddisfare: sia perché ne accrescerebbero troppo i costi, ma anche perché le domande nuove o aggiuntive presentano sempre più spesso caratteristiche che mal si adattano alle tradizionali configurazioni dei servizi. Nati per rispondere con prestazioni tendenzialmente standardizzate a bisogni di massa definiti molti decenni prima, numerosi servizi del welfare si ritrovano poco adeguati quando le condizioni e le esigenze dei destinatari cambiano forme e contenuti. Si prenda ad esempio il caso di alcuni dei bisogni fondamentali per cui nacquero le assicurazioni sociali. La "vecchiaia" contro cui ci si assicurava all'inizio del Novecento era il rischio aleatorio di sopravvivere più a lungo delle proprie capacità di lavoro, sì da trovarsi sprovvisti di mezzi. Oggi diventare vecchi non è più un "rischio" circoscritto a pochi, ma una condizione pressoché generalizzata fra la popolazione e che dura a lungo nel tempo. I costi pensionistici salgono ovunque ai limiti della sostenibilità e i modelli di vita concepiti in passato per i soggetti "inattivi" si fanno viepiù incongruenti rispetto alle condizioni e aspettative dei nuovi anziani. Analogamente, anche la malattia è sempre meno un rischio aleatorio e contingente, come accadeva quando si trattava soprattutto di patologie acute o infettive da cui si usciva presto, in un modo o nell'altro. Le malattie oggi prevalenti sono sempre più stati relativamente prevedibili (ad esempio dopo una certa età, o a seguito di certi stili di vita) e continuativi nel tempo (da essi spesso non si guarisce, ma neppure si muore a causa loro: ci si convive a lungo, gestendo-

li). L'istituzione diventata centrale nei sistemi sanitari moderni – l'ospedale per acuti – non risulta più una risposta adeguata per le malattie croniche, e diventa una fonte di spese/sprechi insostenibili.

Ma vi è anche una terza crisi del welfare, che si può definire "culturale", legata alla natura standardizzata, impersonale e spesso autoreferenziale assunta dalla fornitura di servizi per via "burocratica", a fronte di un crescente processo di individualizzazione dei bisogni e differenziazione delle domande dei cittadini¹¹. Se per un lungo periodo un ampliamento senza pari della fornitura di servizi è stato ottenuto con un'emulazione delle modalità di produzione industriale che ampliavano la scala mentre riducevano la gamma, di fronte alla crescente differenziazione di domande/bisogni individuali si incontrano gli stessi limiti: una taglia sola non va bene per tutti, e neanche un modello, un tipo di prodotto o di servizio. Di qui anche un senso di insoddisfazione diffuso per la scarsa rispondenza delle risposte offerte dal sistema di welfare rispetto alle domande; quando non anche un senso di costrizione e dipendenza da parte dei cittadini, per i limiti posti dalle rigidità dell'offerta alla loro libertà di scelta e alla loro possibilità di partecipare alla definizione/soddisfazione dei propri bisogni. Una potenziale deriva burocratico-autoritaria dei sistemi di offerta non è impossibile quando i servizi siano monopolizzati da operatori professionali che "sanno loro quello che serve per te" e ti dicono quali sono i tuoi problemi e cosa devi fare per gestirli. Ciò che, non di rado, corrisponde più ai modi di lavorare e di organizzare le attività degli operatori che alle forme sempre più individualizzate delle necessità e preferenze degli utenti, incluso talvolta un crescente grado di autonomia con cui vorrebbero

¹¹ Si ricorda anche qui la fonte fondamentale rappresentata da M. Paci, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, cit.

potersene occupare. Va d'altro canto riconosciuto che si presenta anche il problema opposto: quello dell'alimentazione di un'eccessiva dipendenza nei confronti dei servizi e dei loro operatori da parte di cittadini che si adagiano in un approccio passivo e traggono dai benefici che ricevono un'influenza demotivante rispetto alla volontà di agire per uscire dallo stato di bisogno.

Anche da queste contraddizioni trae alimento una valutazione critica dello stato di cose presente e si alimenta una certa ripresa di vitalità e di spazi – con crescente richiesta di un loro riconoscimento “pubblico” – per forme di auto-organizzazione e associazione di cittadini (individui e famiglie) al fine di concorrere a provvedere al soddisfacimento dei propri bisogni. Insieme a una crescente considerazione del ruolo dei corpi sociali intermedi (associazioni, fondazioni, terzo settore, non profit) nel programmare, progettare, gestire ed erogare servizi di utilità sociale.

Quali le risposte possibili alle crisi del welfare?

La ricerca, sperimentazione, valutazione di possibili rimedi alle diverse forme e fattori di crisi dei sistemi di welfare è in corso ormai da decenni, in molti paesi del mondo. Numerosi studi sono stati prodotti al riguardo e non sarebbe ragionevole cercare di enumerarli o riassumerli qui. Vale piuttosto constata-

re che negli ultimi anni la discussione al riguardo si è fatta decisamente più pratica e in alcuni paesi chiave ha coinvolto direttamente i governi e le élite politiche, dando luogo a programmi e iniziative d'azione deliberatamente orientati a innovare i sistemi di protezione sociale in direzioni che sembrano straordinariamente convergenti. Il riferimento ad alcune parole chiave e orientamenti/obiettivi può servire a cogliere l'essenza comune di alcune direzioni di risposta ai problemi del welfare, proposte e praticate senza differenze sostanziali né sul piano geografico (ad esempio tra Europa e Stati Uniti) e neppure sul piano politico-ideologico¹², al di là di apparenze vistosamente contrarie in certi dibattiti domestici.

Richiamiamo alcune di queste parole chiave o obiettivi comuni:

- *Individui/persone*, come riferimento fondamentale di un nuovo welfare, visti come soggetti al centro di un sistema di *bisogni personalizzati*, anziché come appartenenti a “categorie” ampie e indifferenziate, destinatarie di trattamenti standard.
- *Libertà/responsabilità* degli individui verso se stessi e verso gli altri, come binomio inscindibile intorno a cui ricostruire il sistema delle protezioni e tutele comuni: il significato di ciò può essere evocato da obiettivi come quello di “ricongiungere le azioni e i comportamenti con le loro conseguenze”¹³ e

¹² Un'esemplificazione comprensiva delle due dimensioni, geografica e politica, può essere ricavata dal confronto fra importanti programmi e iniziative operative in materia di riforma dei sistemi di welfare messi in campo di recente dall'amministrazione del democratico Obama negli Stati Uniti e da quella del conservatore Cameron in Gran Bretagna. In particolare, le sperimentazioni finalizzate all'obiettivo dell'“innovazione sociale” – con relative organizzazioni e fondi dedicati – sono non solo ispirate ma persino condotte con la collaborazione delle stesse organizzazioni e consulenti (ad es. Young Foundation). D'altra parte, analisi e proposte molto simili a quelle formulate a sostegno dell'obiettivo della *big society*, con cui Cameron ha polarizzato molta attenzione a partire da un famoso discorso al congresso del proprio partito del 2009, sono rinvenibili in riflessioni propositive provenienti da tutt'altra collocazione politica formulate oltre vent'anni prima: si veda Charles Leadbeater, *Power to the Person*, “Marxism Today”, ottobre 1988. A metà strada fra queste due date, si può ricordare che una delle più importanti riforme del welfare effettivamente realizzate negli anni novanta dall'Amministrazione Clinton fu votata al Congresso da entrambi gli schieramenti sotto il titolo di “Personal Responsibility and Work Opportunity Act”.

¹³ Quella di rompere questo collegamento, favorendo una riproduzione delle condizioni di bisogno-dipendenza, era proprio una delle critiche più radicali mosse al welfare americano negli anni novanta: cfr. ad es. M. Tanner, *Ending Welfare as We Know it*, “Cato Policy Analysis”, n. 212, luglio 1994.

di prendere parte attiva nel fronteggiamento dei propri bisogni. In altri termini, non più determinismo sociale deresponsabilizzante postulato all'origine dei problemi, e non più passività o paternalismo nel cercare di venirne a capo.

- *Interventi abilitanti*, anziché solo riparatori o risarcitori, per mettere le persone in grado di prevenire e fronteggiare i rischi e dunque essere in condizione di poter esercitare libertà e responsabilità.
- *Empowerment*, come rafforzamento delle capacità di scegliere e di realizzare le proprie potenzialità nei diversi campi dell'esistenza, e quale frontiera attuale dell'intervento pubblico a sostegno degli individui a rischio o in difficoltà.
- *Ripresa di ruolo delle organizzazioni della società* (dalle famiglie, alle associazioni, alle imprese sociali), dopo un lungo periodo in cui è prevalso piuttosto un movimento in direzione dell'espansione del ruolo dello Stato: un'inversione ben rappresentata dallo spostamento dell'enfasi anche terminologica dal welfare State alla welfare society, dal *big government* alla *big society*, come riferimenti fondamentali dei sistemi di gestione dei rischi e fronteggiamento dei bisogni.

Va però sottolineata una fondamentale differenza: questi riferimenti crescenti alla società, a differenza di quanto accadeva in decenni precedenti, non sono più formulati in antagonismo e conflitto con lo Stato¹⁴.

A ben vedere dalla formulazione recente della *big society* o dall'obiettivo della costruzione di una nuova welfare society emerge un nuovo e non meno importante ruolo dello Stato, cui non è più chiesto semplicemente di ritirarsi e lasciare spazio ad altri, come nel pur recente periodo neoliberalista. Ciò che conta non è solo la dimensione, ma ancor più il ruolo del "government". Allo Stato è certamente richiesta sempre meno una funzione di produzione diretta e di progettazione rigida dei servizi per i cittadini, mentre sempre più è riconosciuta la necessità di una funzione non solo regolativa, ma anche promozionale, incentivante e rafforzativa delle capacità/possibilità dei cittadini e delle loro forme di aggregazione attiva di farsi carico dei propri e degli altrui bisogni di cura e tutela¹⁵.

Da diversi punti di vista e ascendenze culturali, insomma, sembrano emergere alcune indicazioni straordinariamente convergenti:

- occorre un "nuovo individualismo progressivo", non particolaristico ed egoista, ma responsabilizzante e libertario nell'approccio ai problemi e alle politiche sociali;
- occorre un "nuovo e forte ruolo dello Stato", che sappia ritrarsi da spazi che possono più utilmente essere lasciati alla società, impegnandosi però direttamente per mettere quest'ultima in grado di concorrere a un sistema più efficace di tutele dai rischi e fronteggiamento dei bisogni.

Anziché venirne escluso, dunque, lo Stato riceve il compito di aiutare a costruire la "welfare society".

¹⁴ E anche questo tende ad avvicinare la più recente formulazione dei conservatori alla Cameron a quella dei lontani ascendenti di opposto orientamento politico: "a new agenda for collective action (...) should involve a decentralization and democratization of the state, and the devolution of state power to autonomous collective bodies, independent of the state. (...) The image of the state's role should be founded on the public park: a publicly-provided, regulated space, in which a range of private activities are possible." Cfr. Leadbeater, *Power*, cit. pp.18-19.

¹⁵ "Our alternative to big government is not no government – some reheated version of ideological laissez-faire. (...) We want the state to act as an instrument for helping to create a strong society. Our alternative to big government is the big society. But we understand that the big society is not just going to spring to life on its own: we need strong and concerted government action to make it happen. We need to use the state to remake society," www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx.

E il welfare nella crisi attuale?

In fondo, in ciò che è ricaduto sui sistemi di welfare dall'impatto della più recente crisi economico-finanziaria non c'è molto di nuovo o di diverso rispetto alle questioni che c'erano già prima: piuttosto, se ne sono accentuati i tratti problematici sul piano degli equilibri finanziari, in un contesto di drammatizzazione che spesso non aiuta a ragionare con saggezza. La crisi però, come già è successo in passato, potrebbe anche generare condizioni favorevoli a cambiare qualcosa che da tempo si doveva cambiare, così come già ha consentito di fare cose che si dicevano da anni senza mai metterle in pratica: si pensi al campo delle politiche del lavoro e della formazione professionale, che solo nella gestione della disoccupazione generata dalla crisi recente sono riuscite a trovare finalmente qualche connessione non solo formale con le politiche di protezione del reddito.

Anche nei confronti del welfare, la crisi potrebbe rappresentare un'occasione propizia a cambiamenti necessari da tempo, consentendo magari di ritrovare condizioni di consenso diffuso verso misure di sostegno/protezione dai rischi sociali che, nei periodi dello sviluppo prolungato, erano andate affievolendosi. D'altronde, che la crisi possa cambiare gli umori prevalenti è dimostrato dal fatto che, dopo tanti anni di predicazione diffusa contro l'intervento dello Stato nell'economia, ben pochi abbiano poi obiettato di fronte ai grandi salvataggi di banche e imprese effettuati negli ultimi anni, soprattutto nei paesi anglosassoni. Anzi, in diversi casi, ci si è lamentati di un intervento ritenuto insufficiente o troppo timido.

Di fatto, è un giudizio condiviso che ogni crisi segna la caduta in difficoltà di alcuni assetti e soggetti, ma può anche consentire ad altre risorse e attori di

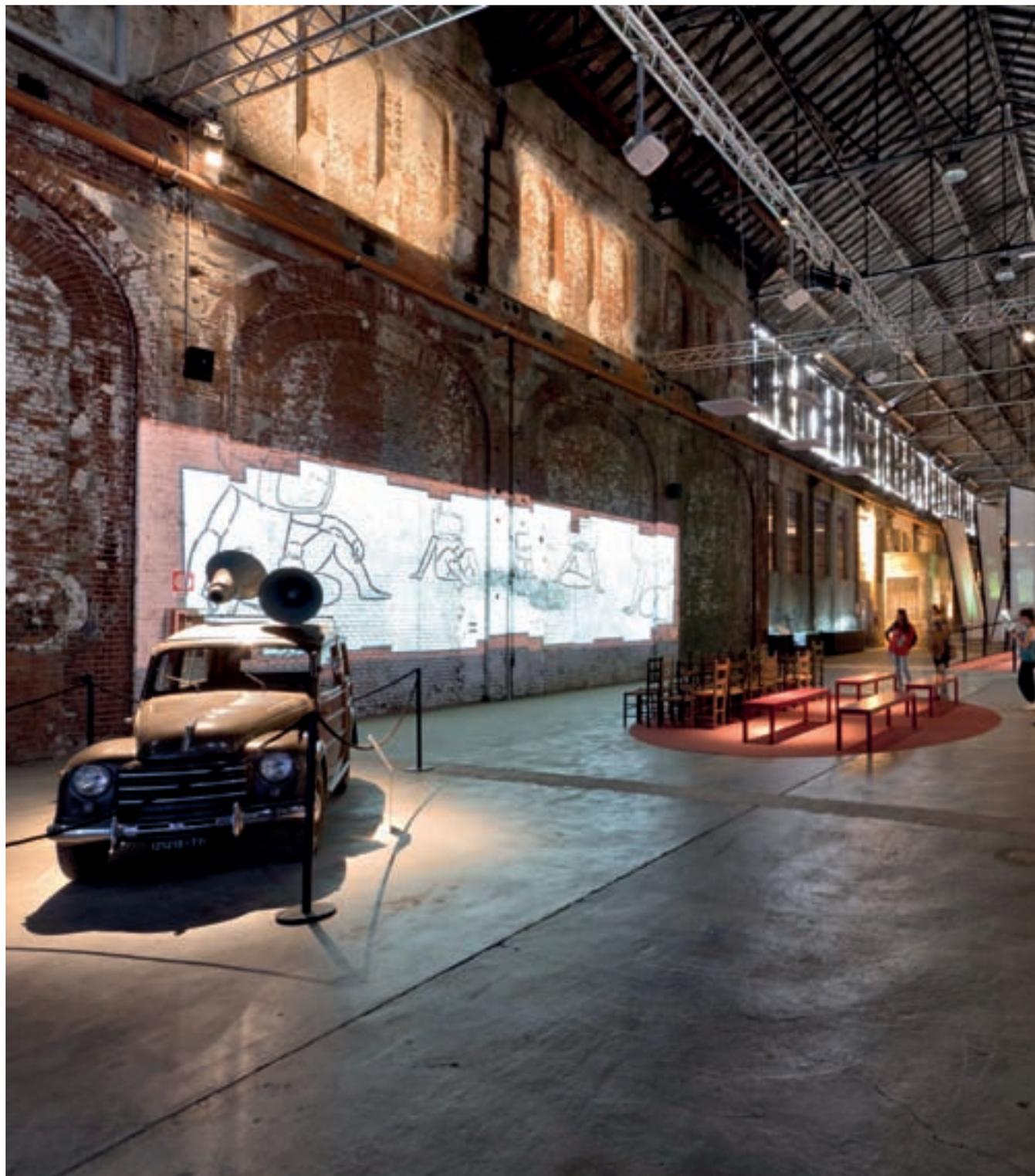
emergere e cogliere opportunità prima meno accessibili o evidenti. La crisi è anche indebolimento della forza conservativa dei vincoli inerziali e può essere fattore di liberazione di nuove energie o di apertura del campo a soggettività già presenti ma meno legittimate a esprimersi.

Ad esempio, in numerosi paesi coinvolti la crisi economica ha dato forza alle posizioni di coloro che già prima proponevano visioni dello sviluppo non legate soltanto alle dimensioni economiche della produzione e dello scambio, invitando ad arricchire gli strumenti analitici con indicatori della qualità sociale capaci di dare conto delle condizioni di effettivo "benessere" delle popolazioni, non sempre correlate alla diversa entità e alle variazioni del Pil. Piuttosto noto, al riguardo, è il lavoro della "Commissione sulla misurazione delle performance economiche e del progresso sociale" presieduta da J. Stiglitz, A. Sen e J.P. Fitoussi, istituita dal Presidente francese N. Sarkozy e sulle cui indicazioni l'IRES in questo stesso numero di "Informaires" fornisce un contributo relativo al territorio piemontese.

Più in generale, potrebbe riemergere nella crisi la necessità/possibilità di riconnettere sviluppo economico e sviluppo sociale, nella convinzione che la qualità della vita e il benessere psicofisico delle persone debbano rappresentare sempre il fine dello sviluppo, di cui la "crescita" economica rappresenta un mezzo. Potrebbe riaffermarsi quindi la necessità di conciliare intorno a un obiettivo di sviluppo le politiche economiche e le politiche sociali, non più viste come contraddittorie o al massimo compensative. In fondo, tale convergenza è proprio quello che si è riusciti a realizzare in passato, nei periodi in cui tutti gli sforzi delle società e delle istituzioni vennero concentrati sull'obiettivo di uscire dalle precedenti "grandi crisi" (quella del '29

o la seconda guerra mondiale, ad esempio) perseguendo gli obiettivi sociali della piena occupazione e della costruzione di un sistema di welfare,

insieme con (o per mezzo del) l'obiettivo economico della ripresa della produzione in direzioni innovative e durature.





Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

Luciano Abburrà, Carla Nanni

Il Rapporto 2010 dell'Osservatorio Istruzione Piemonte si presenta con la consueta aspirazione ad aiutare i tanti soggetti che ne sono coinvolti a conoscere meglio il sistema dell'istruzione regionale, i suoi fruitori diretti e i loro risultati.

Il Rapporto, realizzato congiuntamente dall'IRES e dalla Regione Piemonte, dedica un'attenzione comparabile sia al sistema scolastico – dalla materna alla superiore – sia al sistema universitario. Del primo si occupa con molto dettaglio e puntualità una rilevazione ormai trentennale della Regione Piemonte, i cui risultati trovano elementi di confronto e integrazione anche in altre fonti informative d'origine ministeriale o ISTAT. L'attenzione verso l'università e i suoi mutamenti è alimentata dalla puntuale fornitura di informazioni da parte delle segreterie degli atenei piemontesi, integrate da quelle desumibili dalle fonti nazionali fornite dal Ministero.

Sul piano dei contenuti meritano un riferimento introduttivo alcune tendenze al cambiamento di trend che sembravano consolidati. Fino al 2007/2008, tanto ai livelli di base dell'istruzione quanto nella scuola secondaria superiore, gli allievi del sistema d'istruzione piemontese confermavano di essere in ulteriore e apprezzabile crescita, nonostante una stazionarietà della popolazione giovanile autoctona. Ciò era dovuto soprattutto al numero sempre crescente di allievi stranieri, in rapida espansione dai livelli iniziali a quelli intermedi del sistema scolastico, ma anche a un incremento della scolarizzazione degli autoctoni, soprattutto ai due estremi della scuola dell'infanzia, da un lato, e degli studi superiori dall'altro. Nel 2008/2009 sono emerse alcune discontinuità: in primo luogo un rallentamento della crescita degli allievi, con il saldo positivo degli stranieri che faceva sempre più fatica a compensare quello negativo degli autoctoni. Nel 2009/2010 si conferma il rallentamento, ma con intensità limitata: gli allievi della scuola piemontese continuano a crescere per l'undicesimo anno consecutivo.

Ma è soprattutto nel funzionamento o fluidità dei percorsi di studio che si registrava una generalizzata tendenza al peggioramento degli indicatori di successo/insuccesso, indipendentemente dalla cittadinanza e dal genere degli allievi (anche se gli stranieri confermavano in media di incontrare difficoltà relativamente maggiori). D'altronde, per la prima volta dopo molti anni, si registrava un calo del tasso di scolarizzazione superiore (iscritti alla secondaria di secondo grado/popolazione in età corrispondente), che si associava con un aumento della quota di giovani d'età compresa fra 18 e 24 anni in possesso del solo titolo dell'obbligo

Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

e non più coinvolti in alcun processo di istruzione-qualificazione. Si è ritenuto che ciò potesse essere un'altra conseguenza della crescita della presenza relativa di stranieri fra gli adolescenti, caratterizzata da una propensione, maggiore rispetto a quella degli autoctoni, a non frequentare fino al termine gli studi superiori o a cercare occupazione subito dopo l'obbligo. Non si poteva escludere però che il cambiamento potesse coinvolgere anche quote di questi ultimi, magari in connessione con cambiamenti intervenuti o temuti nelle condizioni economiche e occupazionali delle loro famiglie, connessi alla crisi economica.

I dati relativi al 2009/2010 indicano che le tendenze al peggioramento degli indicatori non si sono accentuate rispetto all'anno precedente, lasciando quindi la situazione quale si era determinata allora. Il carattere preoccupante dei segnali di discontinuità rilevati l'anno scorso è anche dato dal fatto che muovono nella direzione opposta a quella indicata dagli obiettivi della strategia europea dell'occupazione e della istruzione/qualificazione. La situazione di stasi dell'ultimo anno lascia quindi aperti tutti gli interrogativi sulle ragioni delle dinamiche rilevate e sugli interventi necessari per rovesciarne la direzione.

Ma le discontinuità non erano solo negative: dopo anni in cui da più parti si sottolineava con preoccupazione una tendenza alla "eccessiva licealizzazione" delle scelte d'indirizzo degli allievi della scuola superiore, a discapito degli indirizzi tecnici (non dei professionali) per i quali si sostiene che in Piemonte vi sia una domanda di lavoro superiore all'offerta disponibile, nel corso del 2008/2009 si registrava – in regione come a livello nazionale – un recupero della domanda di istruzione tecnica, con le iscrizioni alle prime classi degli istituti tecnici in

aumento, a fronte di una certa flessione di quelle dei licei. Anche in questo caso si può dire che il 2009/2010 non ha accentuato le tendenze dell'anno prima: ha lasciato le cose al punto in cui le ha trovate senza nuove indicazioni né smentite.

Ciò che ha maggiormente caratterizzato l'anno scolastico 2009/2010, dunque, più che le variazioni dei flussi e delle consistenze degli allievi, è stato soprattutto l'evidenziarsi dei primi effetti sul sistema scolastico delle modificazioni di natura organizzativa introdotte per via normativa e regolamentare. Di questi effetti il Rapporto ha cercato di cogliere e di offrire le prime evidenze empiriche con un capitolo monografico. Gli indicatori che più si sono mossi, coerentemente con le attese, sono stati quelli del numero di allievi per classe e per sede scolastica, oltre che per insegnante, che sono aumentati, e quelli del personale scolastico, diminuito.

Una novità del Rapporto di quest'anno è rappresentata dalla proposta di nuove proiezioni dei dati degli allievi dei diversi anni e corsi d'istruzione scolastica, nelle diverse province del Piemonte, per gli anni compresi tra 2010 e 2020. Un breve capitolo dà conto in specifico dei cambiamenti che oggi appare ragionevole attendersi per i prossimi anni e il risultato generale è che la domanda di servizi scolastici continuerà a crescere, pressoché ovunque, sia pure con intensità diverse. Posto che nel 2009/2010 la scuola piemontese (escluso il livello prescolare) contava nel suo complesso poco più di 469.400 allievi, la proiezione degli iscritti al 2015 mostra un incremento di circa 25.300 allievi pari al 5,4%. Al 2020, la popolazione scolastica dovrebbe arrivare a poco meno di 513.200 allievi, con un aumento del 9,3%, che corrispondono a valori pari a quelli registrati agli inizi degli anni novanta.

La modifica del Titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni competenze programmatiche nel campo dell'offerta di istruzione. Pur in un quadro di attribuzioni ancora in discussione, si ritiene che le proiezioni degli iscritti al sistema scolastico possano costituire un utile strumento di supporto sia per i compiti di pianificazione della rete scolastica e dell'offerta formativa fin qui svolti sia per le nuove funzioni. L'Osservatorio cercherà quindi di integrare in modo strutturale le analisi retrospettive dei dati annuali con indicazioni di prospettiva per quelli successivi.

Guardando alle tendenze congiunturali del sistema universitario, mentre prosegue lo scivolamento dell'onda bassa della demografia giovanile dei piemontesi sulle età superiori a quelle di pertinenza del sistema scolastico, gli iscritti all'università in Piemonte mantengono un profilo di stabilità su valori complessivi che oscillano intorno alle 100.000 unità. Dopo la rapida crescita di iscrizioni registrata – a livello nazionale ancor più che regionale – nella prima parte del decennio, e al successivo rallentamento, i valori registrati in Piemonte si sono sostanzialmente riallineati con quelli nazionali: nel 2009/2010 gli iscritti in Piemonte risultano a livello 104,6 (fatto pari a 100 il valore registrato nel 2000/2001), in Italia a 105,6. Agli atenei piemontesi nell'anno accademico 2009/2010 si sono immatricolati per la prima volta 18.087 studenti, il 5,4% in più rispetto all'anno precedente.

Negli ultimi anni è molto cresciuta, anche all'Università, la quota di studenti stranieri, la maggioranza dei quali proviene direttamente dall'estero; gli altri sono invece ragazzi che hanno già frequentato qui almeno le scuole superiori. Il Politecnico, in particolare, risulta ormai, tra i maggiori atenei italiani, quello con la quota percentuale più elevata

di iscritti stranieri (avendo superato l'Università di Bologna e il Politecnico di Milano) e uno tra i più attrattivi anche di studenti provenienti da fuori regione.

L'andamento del numero di laureati presso gli atenei piemontesi riflette sostanzialmente i trend relativi agli iscritti: il numero complessivo dei laureati ha continuato a crescere fortemente ancora nei primi anni duemila (+91,8% tra il 2000 e il 2005); poi dal 2006 si è registrata un'inversione di tendenza, con una riduzione del numero dei laureati. Se quindi per circa un decennio – dalla metà degli anni novanta alla metà del primo decennio del nuovo secolo – la crescita del numero di laureati era stata in Piemonte superiore alla media nazionale, la riduzione dei laureati negli ultimi anni ha prodotto un riallineamento ai valori medi italiani. Negli anni scorsi, dopo aver recuperato terreno in termini di presenza di giovani a elevata qualificazione, il Piemonte è così tornato tra le regioni italiane con le più basse percentuali di laureati tra i venticinquenni; soltanto in Lombardia e in Trentino-Alto Adige si registrano valori inferiori.

Il Rapporto 2010 ospita un contributo dell'Osservatorio regionale per l'università e il diritto allo studio universitario, nel quale si approfondiscono le caratteristiche, la composizione e i percorsi prima e dopo la laurea, attingendo alla banca dati dell'Associazione Alma Laurea, con risultati che si concentrano soprattutto sulle relazioni con il mercato del lavoro, particolarmente interessanti in un periodo di crisi e difficoltà occupazionali per i giovani. Le difficoltà sembrano emergere soprattutto nella forma di un allungamento dei tempi di ingresso e stabilizzazione nell'occupazione, e in una flessione delle retribuzioni iniziali, pur con variazioni significative per indirizzo di studio.

Il capitolo dedicato alle riforme cerca di dar conto in maniera sintetica dei principali provvedimenti approvati nel corso del 2010 e all'inizio del 2011. Particolare attenzione è dedicata alle questioni attinenti i rapporti fra scuola e istruzione/formazione professionale, alla realizzazione dei centri per l'istruzione degli adulti, alla formazione del personale docente, oltre che alla rilevante riforma dell'università approvata di recente, il contributo dell'Osservatorio cerca come sempre di fornire elementi di conoscenza sui cambiamenti di fatto, a sostegno tecnico preliminare a ogni discussione di valore.

Per i prossimi anni, si profila un quadro ancora in crescita delle dimensioni del sistema dell'istruzione e della sua diversità interna, mentre l'impegno dei responsabili dovrà concentrarsi sull'implementazione di rilevanti innovazioni istituzionali e organizzative sia nell'offerta di servizi formativi sia nella valutazione dei loro rendimenti in termini di apprendimento. Maggior decentralizzazione e maggiore autonomia dovranno avere come necessario complemento un aumento e una qualificazione delle attività di valutazione esterna sugli apprendimenti, con riferimento sia all'operare delle scuole sia alle politiche pubbliche a scala regionale e locale. Nuove dinamiche e maggiori interazioni fra i diversi soggetti istituzionali caratterizzeranno sempre più lo sfondo delle decisioni e dei comportamenti dei soggetti scolastici singoli e organizzati.

Rimane altamente auspicabile che gli sforzi e le realizzazioni non restino tutti concentrati sull'offerta di formazione iniziale per i giovani, ma sappiano arricchire le opportunità di formazione in alternanza

per gli stessi giovani (dei quali un'ampia quota non riesce a fruire con successo dei benefici dell'attuale offerta scolastica) e accrescere le possibilità di *lifelong learning* per persone di tutte le età.

A proposito di valutazione degli apprendimenti, ma anche di esigenze di qualificazione cui il sistema scolastico convenzionale sembra far fatica a rispondere, si segnala uno specifico approfondimento¹ dedicato all'analisi dei risultati regionali dell'indagine PISA dell'OCSE, edizione 2009, sui livelli di apprendimento dei quindicenni in alcune fondamentali aree di competenza: la lettura, la matematica e le scienze. Gli elementi di conoscenza che l'indagine PISA 2009 apporta sul Piemonte tendono a evidenziare sia specifiche aree di debolezza sia ambiti, magari inaspettati, di relativa forza: sulla considerazione di entrambi potranno basarsi le politiche regionali e le iniziative delle istituzioni scolastiche per migliorare la qualità del sistema complessivo.

La scelta di collocare all'interno del Rapporto annuale sul sistema dell'istruzione la presentazione sintetica dei primi risultati di tali studi indica la valutazione condivisa da Regione e IRES dell'opportunità di porre fianco a fianco, e di proporre alla considerazione dei lettori, sia dati sulle quantità dei servizi educativi e dei loro beneficiari, sia dati in certo modo qualitativi sui livelli e sulla distribuzione delle competenze che attraverso quei servizi – anche se non in via esclusiva – vengono effettivamente prodotte e acquisite. Ciò può essere visto anche come una forma indiretta di valutazione sul rendimento dei servizi – di cui da molte parti si sottolinea la necessità. Ma forse è ancor più importante che venga considerato come un elemento ulteriore di

¹ L'approfondimento è tratto dal rapporto *I risultati OCSE-PISA 2009 in Piemonte*, www.sisform.piemonte.it.

conoscenza dei livelli reali di qualificazione e delle loro disparità per indirizzo e area geografica con i quali l'intero sistema formativo deve fare i conti. Quelle rilevate e misurate da Pisa, infatti, non sono competenze specialistiche disciplinari, né abilità necessarie solo a coloro che perseguano obiettivi di qualificazione di livello superiore. Sono competenze generali e fondamentali necessarie ai cittadini della società del nostro tempo per poter studiare, lavorare e partecipare attivamente alla vita civile. Con queste perciò, oltre che coi dati formali

di una sempre crescente partecipazione numerica ai processi di istruzione-formazione e di conseguimento di titoli di studio, dovrebbe sistematicamente confrontarsi il giudizio su quanto e come proceda veramente l'auspicata maggior qualificazione della popolazione piemontese.

Infine si ricorda che, a fianco dell'edizione in volume, si è ormai solidamente affiancata, anticipandone i tempi di pubblicazione in misura rilevante, la versione del Rapporto Istruzione consultabile online all'indirizzo Internet: www.sisform.piemonte.it.



Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

La formazione professionale

Luca Fasolis

Il Rapporto 2010 sulla formazione professionale regionale in Piemonte, pure mantenendo fede all'impostazione degli anni precedenti, introduce alcune novità per favorire una migliore comprensione degli elementi che caratterizzano quella parte dell'offerta formativa sostenuta con risorse pubbliche.

Tra gli aspetti sviluppati in continuità con il passato si richiamano l'utilizzo dell'anno solare e non scolastico per la rappresentazione delle realizzazioni del sistema formativo (in questo caso le annualità di riferimento sono il 2009 e, relativamente alle principali variabili, anche il 2008), la focalizzazione sulle caratteristiche anagrafiche e socioprofessionali delle persone coinvolte nei processi di apprendimento quale chiave di lettura privilegiata per l'analisi degli interventi erogati dalle Agenzie formative accreditate e – limitatamente al training on the job dei propri addetti – dalle imprese; infine la considerazione della dimensione territoriale che, pure nel quadro di un documento focalizzato sulla scala regionale, viene impiegata con l'obiettivo di cogliere le specificità caratterizzanti le aree provinciali.

Una significativa innovazione attiene invece ai criteri di classificazione dell'offerta formativa. Tuttavia la discontinuità maggiore rispetto al recente passato riguarda la scelta di integrare la tradizionale prospettiva "orizzontale", secondo la quale i dati dell'offerta sono esaminati nel loro complesso, con un'analisi "verticale", focalizzata cioè sugli elementi caratterizzanti i diversi segmenti (o tipi) formativi.

Operativamente tale scelta fa sì che le stesse informazioni statistiche, relative a corsi, allievi, ambiti professionali, siano presentate, dapprima e in forma succinta, a livello generale e quindi a livello di singolo segmento formativo. Accanto alla tradizionale distribuzione di corsi e allievi per ambito professionale si è operato un affondo in merito alle denominazioni di corso maggiormente ricorrenti in relazione alle diverse fattispecie di attestazione (qualifiche, specializzazioni, frequenze) rilasciate dalla FP regionale.

In estrema sintesi il Rapporto è strutturato in quattro capitoli dedicati a:

1. ricomposizione di un quadro statistico di sintesi dell'offerta formativa negli anni 2008 e 2009, quale si desume da un confronto a livello di numero di corsi e allievi; profili anagrafici e socioprofessionali degli allievi; distribuzione per ambito professionale e articolazione territoriale dell'offerta di Fp;
2. descrizione degli elementi caratterizzanti i singoli segmenti formativi, sviluppata in relazione alle medesime dimensioni oggetto dell'analisi dell'offerta di Fp conside-

rata nel suo complesso e focalizzata tuttavia su di una disamina più approfondita di ambiti professionali e denominazioni di corso maggiormente ricorrenti;

3. disamina delle qualifiche e specializzazioni rilasciate in esito ai corsi terminati nel 2009;
4. resoconto di due iniziative sperimentali attivate nel corso del 2009, le quali possono in prospettiva assumere una rilevanza e delle implicazioni ben maggiori rispetto alle attuali (per forza di cose limitate in termini di risorse e soggetti coinvolti). Le sperimentazioni in oggetto riguardano, rispettivamente, l'organizzazione di un'offerta formativa a supporto del reinserimento nel mercato del lavoro di persone che avevano perduto il proprio impiego per effetto della crisi e la progettazione e realizzazione di interventi di riqualificazione formale sul lavoro degli insegnanti della formazione professionale.

La trattazione congiunta dei diversi aspetti messi in luce consente, innanzi tutto, di contemperare le esigenze conoscitive di tipo generale e particolare. Gli approfondimenti sviluppati in merito ai singoli tipi formativi sono intesi a porre nella giusta prospettiva le informazioni fornite, le quali, se limitate a quelle di carattere generale, rischiano di lasciare nell'ombra le differenze, anche marcate, che caratterizzano le diverse fattispecie di attività formative.

Entrando ora nel merito delle modifiche apportate al sistema di classificazione dell'offerta, in primo luogo è necessario sottolineare come le categorie (formazione al lavoro, sul lavoro e permanente), siano rimaste invariate. Per contro, gli elementi di novità si ritrovano al loro interno in termini tanto di tipi formativi considerati quanto di attribuzione degli stessi alle tre categorie.

Formazione al lavoro

Rispetto agli anni scorsi si sono escluse le attività di orientamento scolastico e formativo, in quanto rispondenti a logiche e finalità differenti rispetto alle azioni corsuali in senso stretto. Continuano invece a fare parte della categoria i seguenti tipi formativi:

- la formazione iniziale, comprendente percorsi triennali, biennali e destrutturati, anche integrati con l'istruzione, finalizzati al rilascio di una qualifica in favore di adolescenti (14-18 anni), nonché progetti flessibili intesi a favorire il successo scolastico e ridurre la dispersione, il cui dispositivo regionale di riferimento è la Direttiva Attività Formative Sperimentali Obbligo di Istruzione;
- la formazione superiore, che nel 2009 annovera tanto i corsi post qualifica/diploma/laurea destinati a giovani desiderosi di acquisire una specializzazione regionale e finanziati dalla Direttiva Mercato del Lavoro (MDL) quanto i percorsi LFTS, realizzati sia in modalità tradizionale sia nell'ambito di azioni riservate ai Poli formativi;
- l'alta formazione, che, attraverso l'omonima direttiva, finanzia la realizzazione di percorsi formativi finalizzati al rilascio di un titolo universitario (laurea, dottorato, master). Relativamente alle annualità considerate, risultano attivati i soli percorsi di master di primo e secondo livello;
- la formazione per lo svantaggio, che include le attività formative destinate all'integrazione socio-lavorativa dei soggetti deboli, attuate a valere sulla Direttiva MDL.

Formazione sul lavoro

A questa categoria vengono ricondotte:

- la formazione aziendale in senso stretto, caratte-

rizzata da brevi interventi di aggiornamento delle competenze professionali degli occupati. Rientrano nello specifico in tale segmento formativo tanto i diversi bandi che fanno riferimento alla Direttiva Occupati FSE quanto quelli finanziati con risorse nazionali (legge 236/93);

- la formazione per l'apprendistato con azioni formative – esterne all'azienda – per persone assunte con tale tipologia di contratto.

Formazione permanente

La caratterizzazione della formazione permanente quanto a destinatari – la popolazione adulta – e finalizzazione – il rinforzo delle competenze a fini prevalentemente professionalizzanti – ha infine indotto ad ascrivere a tale categoria tutti i percorsi per i quali prevalga il carattere volontaristico individuale piuttosto che l'intermediazione della famiglia o dell'azienda.

Per questa ragione, rientrano nella formazione permanente:

- la formazione individuale che, a valere sulla Direttiva Fci, prevede brevi interventi di aggiornamento delle competenze attivati su libera iniziativa dei lavoratori occupati e, in via residuale, disoccupati. Sino allo scorso anno tale fattispecie, in quanto riservata alle sole persone occupate, era inclusa nella formazione sul lavoro;
- la formazione per gli adulti, mirata all'accrescimento professionale e culturale degli adulti a prescindere dalla condizione occupazionale e afferente alla Direttiva MdL;
- la formazione socioassistenziale, che prevede corsi, strutturati anche in forma modulare, per la formazione di operatori del comparto socioassistenziale.

Sintesi dei risultati

Le risorse messe a disposizione dall'Assessorato alla formazione professionale della Regione Piemonte hanno permesso di avviare nel 2009 circa 6.300 corsi, ai quali hanno partecipato poco meno di 90.000 allievi: cifre che confermano la tendenza al relativo ridimensionamento dell'offerta formativa regionale. Questo fenomeno, osservabile con una certa continuità nel corso dell'ultimo quinquennio, appare, in generale, ascrivibile alla dinamica della formazione continua aziendale, la quale risulta nel medio periodo in apprezzabile diminuzione.

All'interno dello stesso arco temporale (2005-2009), al profilo cedente dalla formazione continua si contrappone una sostenuta crescita della formazione professionale iniziale, la quale, a parità di risorse annualmente immesse nel sistema, è andata assumendo un peso relativo maggiore.

Accanto a una diversa composizione dell'offerta formativa, l'azione congiunta delle due tendenze determina una flessione nel numero complessivo di corsi e allievi. In relazione alle diverse durate che contraddistinguono i due segmenti formativi (molto brevi per la formazione aziendale e lunghe per quella iniziale) la stessa quantità di risorse permette di finanziare molti meno corsi e di coinvolgere meno persone.

Il training on the job mantiene anche per il 2009 il proprio primato rispetto alla composizione dell'offerta di FP regionale: incidenza relativa pari a poco meno del 50% in termini di corsi e al 44% per quanto riguarda gli allievi. In valori assoluti si tratta pur sempre di quasi 40.000 persone coinvolte, quasi 5.000 in più rispetto all'anno precedente.

Una certa continuità con il passato è riscontrabile anche rispetto alla natura degli interventi attivati. Si

tratta in larghissima maggioranza di azioni di breve e brevissima durata, da risultare compatibili con le esigenze produttive delle imprese, che danno luogo ad attestazioni di frequenza in ambiti professionali per lo più a carattere trasversale: informatica, inglese e altre lingue straniere, qualità, servizi connessi alle diverse funzioni aziendali, ambiente e sicurezza. Verosimilmente, grazie anche all'opera di sensibilizzazione effettuata dalle organizzazioni datoriali e sindacali, è stata messa a segno una crescita significativa in rapporto alle annualità precedenti.

Sostanzialmente omogeneo appare anche il profilo socioanagrafico delle persone coinvolte nei processi di formazione sul lavoro, le quali sono per lo più di genere maschile, cittadinanza italiana, in possesso di titolo di studio medio/elevato ed età relativamente giovane.

La formazione permanente, che soprattutto nella componente a domanda individuale presenta non pochi aspetti in comune con quella aziendale, consta nel 2009 di circa 1.600 corsi e oltre 21.000 allievi. Nell'ambito della categoria formativa sono peraltro presenti, soprattutto nel segmento della formazione degli adulti, ivi compresa quella per il comparto socioassistenziale, anche corsi di media/lunga durata, spesso finalizzati al conseguimento di una qualifica in ambiti professionali che rappresentano i tradizionali elementi di specializzazione del sistema regionale di Fp: i servizi socioassistenziali in primis, ma anche l'automazione industriale, l'edilizia e la ristorazione/turismo.

I dati statistici evidenziano che un'offerta formativa strutturata secondo le precisazioni sopra richiamate risulta appetibile per le donne più che per gli uomini, per le persone in cerca di occupazione più che per i già occupati, per i detentori di titoli di studio medio/bassi piuttosto che per i laureati e, in generale, per

i cittadini stranieri, i quali possono fare riferimento, oltre che alle occasioni di lifelong learning accessibili alla generalità della popolazione, ad azioni loro specificamente dedicate (in primis corsi di lingua italiana).

Alla formazione finalizzata a favorire l'inserimento e il reinserimento sul mercato del lavoro di giovani e adulti, la categoria di gran lunga più dotata in termini di risorse economiche annualmente messe in circolo, fa infine riferimento la parte che residua dell'offerta: 1.600 corsi e 28.500 allievi circa.

La formazione professionale iniziale, tradizionale punto di forza del sistema piemontese di Fp raccoglie i due terzi dell'utenza della categoria (19.000 allievi). Essa, in linea di massima di genere maschile, minorenni e in possesso della sola licenza media, prende parte, in maggioranza, a percorsi strutturati di qualifica inerenti a un numero circoscritto di ambiti professionali (edilizia, meccanica, servizi alle imprese e alle persone, ristorazione e turismo) e, in via residuale, a progetti destrutturati, talvolta organizzati in integrazione con l'istruzione secondaria di secondo grado, finalizzati ad aumentare il successo scolastico e a ridurre il tasso di abbandono. A tale segmento formativo e ai medesimi ambiti precedentemente menzionati fanno riferimento buona parte delle oltre 8.000 persone che si sono qualificate in esito a percorsi conclusi nel 2009.

I poco meno di 5.000 allievi che – sempre nel 2009 – hanno ottenuto un attestato di specializzazione professionale sono invece stati per lo più coinvolti in attività post qualifica/diploma/laurea avviate nel 2008 in ambiti professionali quali l'automazione industriale, i servizi socioassistenziali, i servizi amministrativi, l'informatica, le attività commerciali, la grafica/multimedialità, la ristorazione/turismo, le attività culturali. In termini di azioni avviate nel 2009, alla forma-

zione superiore, che include anche una cinquantina di percorsi IFTS sono ascrivibili circa 300 corsi rivolti a 6.000 persone e riferibili all'incirca ai medesimi ambiti professionali sopra menzionati. In relazione agli obiettivi che persegue, la formazione superiore è frequentata in maggioranza da soggetti alla ricerca di occupazione di giovane età e titolo di studio di livello intermedio. Gli IFTS si discostano un po' da tale profilo, con una quota maggiore di adulti occupati. Mentre i master universitari di primo e secondo livello (13 in tutto) hanno un'incidenza marginale, la formazione finalizzata a favorire l'integrazione sociale e lavorativa di soggetti deboli (disabili, detenuti,

giovani seguiti dai servizi sociali, immigrati) conserva un suo rilievo nell'economia della formazione al lavoro (260 corsi per oltre 3.300 allievi). Si tratta nello specifico di un segmento formativo nel quale convivono una pluralità di iniziative, variabili quanto a durata, attestazioni rilasciate, ambiti professionali di riferimento, con una preponderanza per le azioni a carattere orientativo e propedeutico rispetto all'inserimento lavorativo in senso stretto. Decisamente più omogeneo risulta invece il profilo socioanagrafico delle persone coinvolte in tali iniziative: uomini, spesso stranieri, con basso livello di istruzione e alla ricerca di occupazione.



Il sistema dei servizi educativi per le scuole

Silvia Crivello, Luca Davico

La ricerca ha per oggetto la ricostruzione del quadro dell'offerta di servizi e strumenti educativi, messi a disposizione di scuole, insegnanti e allievi nella Regione Piemonte da parte del settore pubblico e di altri soggetti (terzo settore e privati), a integrazione dei percorsi formativi strettamente scolastici.

Per servizi educativi si intendono quelle attività organizzate ed elargite da soggetti cui possono attingere le scuole di ogni ordine e grado (dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di secondo grado, escludendo i servizi a supporto del sistema universitario) presenti sul territorio regionale. Lo studio non ha preso in esame invece i servizi rivolti alle famiglie, al territorio e tutte quelle attività alle quali i bambini e i ragazzi accedono in forma privata e individuale nel loro tempo libero. Dal punto di vista metodologico, la ricerca si è basata su indagini sito-bibliografiche, sull'analisi di pubblicazioni istituzionali, di documenti amministrativi e di dati statistici secondari. È stata inoltre condotta una campagna di interviste in profondità a testimoni qualificati con competenze differenti e responsabili dei principali settori e servizi rivolti al sistema scolastico.

I servizi analizzati sono sia di tipo *strutturale*, ossia di supporto logistico al funzionamento delle attività educative come nel caso di servizi mensa, di trasporto, dotazioni librerie, ecc., sia di tipo *conoscitivo* e di contenuto, con particolare attenzione per i pacchetti formativi finalizzati a integrare la normale offerta curricolare scolastica.

Nel tentativo di ricomporre il funzionamento del sistema dei servizi educativi il contributo cerca di fornire anche un quadro circa i principali soggetti e strutture, evidenziando le loro relazioni e cercando di dimensionare alcune voci, ad esempio in termini di numero di iniziative attivate, di scuole coinvolte, di bambini e ragazzi partecipanti, di finanziamenti stanziati, ecc.

Nella prima parte dello studio viene presentata l'offerta di servizi educativi della Regione Piemonte, ente di coordinamento da cui discendono molti degli input, dei progetti e dei finanziamenti diretti poi, tramite le Province, ai Comuni e alle singole autonomie scolastiche. In particolare i sistemi regionali dell'istruzione sono stati caratterizzati negli ultimi anni da profondi cambiamenti. Ciò è avvenuto soprattutto a seguito del decreto legislativo n. 112 del 1998, relativo al "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali" per mezzo del quale sono state attribuite alla Regione le funzioni relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione profes-

Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

sionale e dell'approvazione della legge regionale n. 28 del 2007 "Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa". Quest'ultima ha individuato nelle Province gli enti responsabili della predisposizione di piani annuali di intervento, allo scopo di favorire, in ciascun ambito territoriale, il coordinamento delle azioni previste. La programmazione degli interventi ha trovato attuazione e coordinamento operativo tramite il "Piano triennale di interventi in materia di istruzione, diritto allo studio e libera scelta educativa per gli anni 2009-2011", che ha assegnato alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni per i gradi scolastici inferiori, i compiti relativi a istituzione, redazione di piani organizzativi delle istituzioni scolastiche, servizi di supporto per allievi svantaggiati, piano di utilizzo di edifici e attrezzature. Entrambi gli enti locali inoltre giocano un ruolo significativo – in concorso con la Regione – in diversi ambiti, dall'edilizia scolastica ai servizi di trasporto, dalla refezione ai contributi per il diritto allo studio.

La ricerca dedica un particolare approfondimento al caso della Provincia e del Comune di Torino, che si sono distinti negli anni per la quantità e la rilevanza delle iniziative messe in atto. Viene poi esaminata l'offerta degli altri enti pubblici: le Province piemontesi, gli otto Comuni capoluogo e alcuni Comuni (Chieri, Collegno, Rivoli, Settimo Torinese) che si sono distinti in Piemonte per il loro particolare impegno nel settore dell'istruzione.

Per ciascun ente è stato ricostruito sinteticamente il quadro delle iniziative che promanano principalmente dai competenti assessorati all'istruzione, ma anche da altre direzioni (ad esempio cultura, politiche sociali, ambiente) rivolte, talvolta in maniera principale, al sistema scolastico.

La seconda parte dello studio tenta invece di fare il punto sull'offerta complessiva di altri soggetti, in gran parte appartenenti al terzo settore, che concorrono in diversi modi ad arricchire ulteriormente il panorama dei servizi formativi diretti al sistema scolastico. Per quanto riguarda il settore privato for profit sono numerose le imprese che – specie alle scuole secondarie – offrono percorsi di conoscenza e scambio scuola-lavoro di varia natura e altre ancora che organizzano lezioni nelle scuole e visite delle scolaresche ai siti produttivi.

Anche il quadro relativo al non profit è ampio e variegato così come le tipologie di servizi offerti e le modalità di erogazione degli stessi: vi sono soggetti che mantengono con le scuole un rapporto più istituzionalizzato (ad esempio iscrivendosi ad albi e cataloghi ufficiali stilati dagli enti locali), mentre altri stabiliscono contatti diretti e rapporti bilaterali con le singole autonomie scolastiche. Le modalità di relazione tra formatori e scuole, per altro, risultano piuttosto eterogenee: si va da un rapporto di prestazione retribuita allo scambio di servizi (ad esempio diverse società sportive offrono gratuitamente alle scuole servizi vari che vanno dall'educazione motoria, alla vigilanza durante l'intervallo del pranzo, al doposcuola, ecc., ricevendo in cambio la disponibilità a usare gratuitamente le palestre per tenere propri corsi). Anche i luoghi fisici in cui si svolgono le varie attività educative differiscono da caso a caso: esistono corsi e laboratori tenuti all'interno dell'edificio scolastico da esperti ed educatori provenienti dall'esterno, altri che invece si tengono fuori dalla scuola, talvolta in luoghi specificamente dedicati alla formazione (ad esempio uno spazio laboratorio), talaltra in luoghi "ibridi", come spazi ricavati all'interno di un museo o di un supermercato, o ancora sul territorio, in spazi aperti.

Il paragrafo finale del lavoro si distacca da quelli che lo precedono, e che sono finalizzati a descrivere iniziative e progettualità tendenzialmente "universaliste" ossia rivolte in linea di massima all'intero corpo scolastico delle varie scuole, per porre attenzione ai servizi offerti alle categorie di utenze socialmente svantaggiate. Viene sottolineato come vi sia uno sforzo significativo, da parte soprattutto di Regione ed enti locali, ma anche di fondazioni

e altri soggetti del terzo settore, a supporto di fasce sociali che, per diversi motivi, vengono identificate come deboli o potenzialmente tali. Sebbene risulti estremamente difficile fornire un panorama esaustivo dei diversi interventi, nello studio si tenta di delineare un quadro di massima, riconducendo le diverse progettualità a tre principali aree di utenti: allievi socioeconomicamente deboli, diversamente abili e stranieri.



Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Paola Borrione

L'IRES ha pubblicato il *Rapporto OCSE-PISA 2009: i risultati del Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere*. Il volume discute e analizza i risultati degli studenti piemontesi alle prove dell'indagine internazionale dell'Ocse negli ambiti di lettura (focus dell'edizione 2009), matematica e scienze. La metodologia di analisi adottata è quella comparativa: dal confronto con i risultati degli studenti delle altre regioni italiane e straniere presenti nell'indagine emergono con maggiore chiarezza i punti di forza e di debolezza del sistema formativo piemontese, e si evidenziano i nodi problematici.

Il primo capitolo del Rapporto riassume i contenuti ed è pensato per rispondere all'esigenza di chi vuole essere informato in maniera accurata ma sintetica. Il secondo capitolo presenta l'indagine, il campione italiano e piemontese e la metodologia di analisi utilizzata. Il terzo, il quarto e il quinto capitolo sono dedicati all'analisi dei risultati degli studenti piemontesi, in chiave comparativa, negli ambiti di lettura, matematica e scienze.

Questi i principali risultati per il Piemonte.

I punteggi medi del Piemonte in lettura (496), matematica (493) e scienze (501) si situano al di sopra della media italiana (rispettivamente 486, 483 e 489) e in linea con quella Ocse (rispettivamente 493, 496 e 501). Tali risultati, tuttavia, si situano al di sotto di quelli di tutte le altre regioni comparabili del Nord Italia, eccetto la Liguria.

Di fatto, il Piemonte occupa una *posizione intermedia*, al di sotto dei brillanti risultati di Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, seppure ben distanziata dai molto più modesti risultati delle regioni del Sud Italia. In confronto con le regioni migliori, gli studenti piemontesi si addensano in misura relativamente maggiore nei livelli di competenza più bassi e, allo stesso tempo, scarseggiano nelle categorie con risultati più brillanti. Nel confronto interregionale, però, gli studenti dei licei e degli istituti tecnici piemontesi conseguono punteggi che non sono significativamente differenti da quelli dei loro colleghi di Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, mentre gli allievi della formazione professionale regionale piemontese hanno risultati persino più elevati di quelli dei loro omologhi delle altre regioni. All'opposto, gli allievi degli istituti professionali, non solo ottengono punteggi più bassi degli studenti dei licei e degli istituti tecnici piemontesi (oltre che degli stessi allievi della formazione professionale regionale), ma conseguono risultati peggiori anche rispetto agli allievi degli

stessi istituti professionali delle altre regioni del Nord. È essenzialmente per il divario negativo tra i professionali che si forma la differenza fra i dati medi piemontesi e quelli delle altre regioni del Nord.

Nel tempo, il punteggio medio del Piemonte non mostra cambiamenti significativi, né rispetto all'indagine PISA 2003, né rispetto a quella 2006. Tuttavia, guardando alle graduatorie, i dati piemontesi potrebbero apparire meno buoni rispetto a quelli delle passate rilevazioni a causa di uno "scivolamento" relativo rispetto alle altre regioni presenti nella rilevazione 2009, assai più numerose di quelle delle edizioni precedenti e, in qualche caso, in apprezzabile miglioramento.

Il capitolo 6 presenta un confronto diretto e ravvicinato tra i risultati PISA 2009 di tre regioni: il Piemonte, oggetto principale di analisi del Rapporto, il Veneto, che anche nelle edizioni passate dell'indagine è già stato scelto come utile termine di paragone per la regione piemontese, e la Puglia, la novità forse

maggiore dell'edizione 2009 di PISA in Italia. Ciò che il confronto tra regioni permette di cogliere sono debolezze specifiche che non sarebbero così evidenti esaminando i soli dati di ciascuna.

Il capitolo 7 esamina le caratteristiche personali, familiari e di contesto che più di frequente si associano alla variabilità delle performance in lettura. A partire dallo studio delle caratteristiche individuali e di contesto viene infine elaborato un primo modello di analisi multilivello per testare le relazioni fra queste e le variazioni di punteggio: esso evidenzia il ruolo giocato dalle risorse culturali familiari, dall'essere nativo del contesto di somministrazione del test, dall'essere una ragazza e dal frequentare un istituto professionale.

Il capitolo 8, infine, presenta elaborazioni relative alla relazione tra i risultati in lettura, matematica, scienze per regione e per tipo di scuola (in Piemonte) e organizzazione della didattica, strategie di studio, caratteristiche del clima disciplinare di classe.



Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

Cristina Bargerò

Il Patto di Stabilità

La quasi totalità dei comuni (tra cui tutti i capoluoghi), eccetto due, ha rispettato il Psi (Patto di Stabilità interno) 2009. Nel 2010, anche grazie alla regionalizzazione, tutti gli enti sono rientrati nei parametri previsti dal Psi, sebbene per alcuni di essi sia stato possibile saperlo solo a fine anno, a seconda che alcune operazioni di alienazione fossero andate o meno a buon fine. Invece per il Patto 2011 aumenta la percentuale di enti inadempienti: il 49% non lo rispetterà con le norme attuali. Solo qualora venisse cambiata la base di calcolo (ossia il triennio 2006-2008) gli inadempienti scenderebbero a 30%. Vi è consapevolezza unanime riguardo a una serie di difficoltà legate al Patto. In primo luogo il continuo cambiamento delle regole, che non consente una programmazione pluriennale; in secondo luogo il blocco dei pagamenti sul Titolo II (spese in conto capitale), che fa sì che solo il 51% degli enti riesca a effettuare i pagamenti entro 60 giorni. Forse si potrebbe porre un correttivo alle regole del Patto, attraverso la cosiddetta "golden rule" sull'esempio inglese, in modo da favorire, in un periodo di congiuntura ancora sfavorevole, la ripresa degli investimenti. Risultano infine del tutto inattuata due prescrizioni della normativa vigente: la soggezione alle regole del Psi anche dei soggetti affidatari di servizi di pubblica utilità e la gestione associata per i servizi da parte degli enti inferiori a 3.000 abitanti.

Le manovre sulle entrate

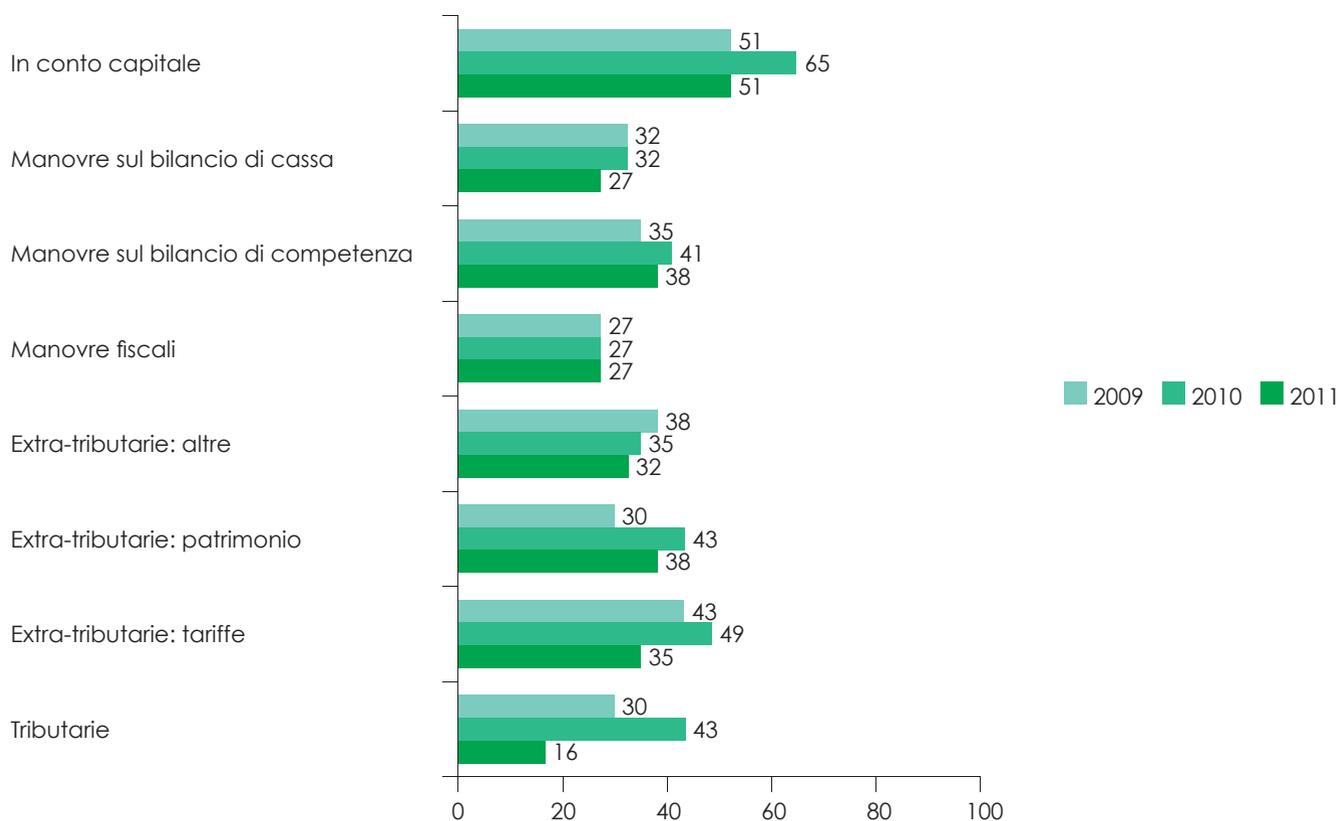
La situazione congiunturale, le Finanziarie 2009 e 2010, nonché la manovra di stabilità hanno fortemente ridotto gli spazi di manovra per incrementare le entrate. In particolare è stato reintrodotta per tutto il triennio il divieto di modificare le principali aliquote tributarie locali. A differenza del meno recente passato, nel 2009 gran parte dei comuni ha tenuto ferme le entrate tributarie; nel 2010 solo il 16% ha poi effettuato manovre relativamente alla TARSU, che effettivamente è salita al 43%. Per il 2011 le indicazioni sono più vaghe, ma il 38% è intenzionato a utilizzare aumenti nelle entrate tributarie. Nessun capoluogo ha effettuato manovre sulle entrate tributarie (alcuni di essi sono passati a TIA, Tariffa di Igiene Ambientale, e non hanno quindi avuto la possibilità di modificare l'aliquota relativa alla

TARSU). Per quanto concerne invece le entrate extra-tributarie si è evidenziato il costante adeguamento del livello tariffario sui servizi a domanda individuale: il 35% nel 2009, il 49% nel 2010 e infine il 43%, stima per il 2011. Al contempo, a causa delle difficoltà economiche congiunturali, sono aumentate anche le esenzioni ISEE. Il 38% degli intervistati nel 2009 e il 43% nel 2010 ha effettuato manovre sulle entrate extratributarie relative al patrimonio (revisione locazioni e conferimenti). Tale tendenza pare essere confermata per il 2011 (40%). Vi è un ricorso diffuso a tale strumento da parte dei capoluoghi (il 50% in tutto il periodo). Relativamente alle manovre sulle altre entrate extra-tributarie, tra cui le sanzioni da violazione del codice della strada e le sponsorizzazioni, il loro utilizzo risulta oggi modesto: 32% dei Comuni nel 2009 e 35% nel 2010.

L'analisi ha evidenziato una certa maturità degli enti nell'uso delle manovre fiscali, con una buona percentuale di utilizzatori (27%). Nelle manovre di bilancio per utilizzare alcune voci di entrate a scopo diverso dalla loro natura tipica si evidenzia, come negli anni scorsi, il ricorso agli oneri di urbanizzazione e all'avanzo presunto.

Le manovre di cassa (il cui ricorso è in aumento dal 27% al 32% per la totalità dei comuni) sono utilizzate prevalentemente dagli enti di maggior dimensione e dai capoluoghi (3 su 8). L'analisi delle fonti non onerose di finanziamento per investimenti ha considerato non solo le entrate correnti, destinate ad assicurare la sempre più difficile quadratura del bilancio corrente, ma anche le entrate da capitali per investimenti. Gli strumenti considerati sono stati

Fig. 1 Operazioni dei comuni per tipologia e per anno (valori %)



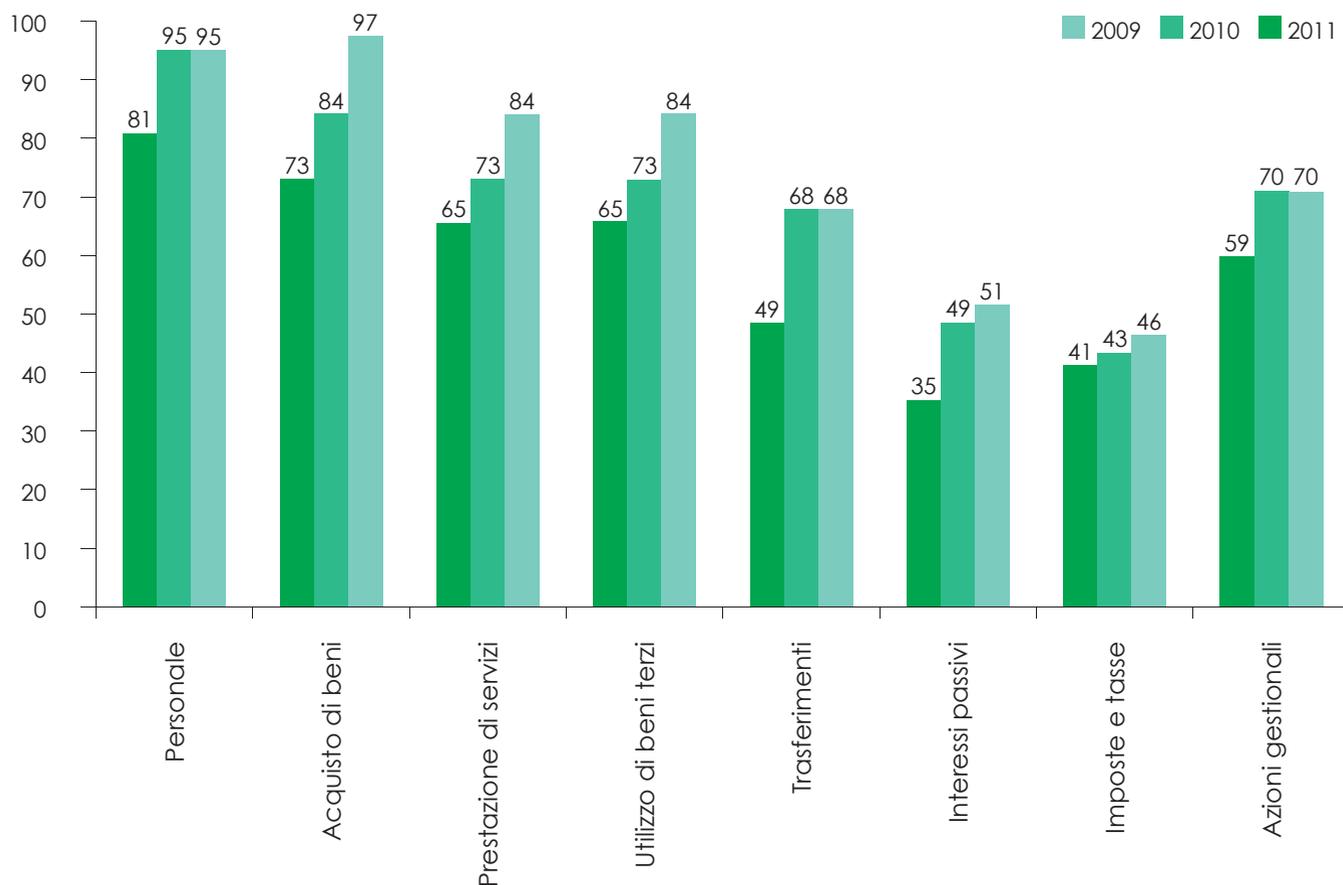
utilizzati prevalentemente dai comuni capoluogo e dai comuni maggiori, mentre strutturalmente limitata è il ricorso delle fonti di finanziamento non onerose per i piccoli comuni. Nell'ottica della preferenza per gli strumenti "tradizionali", si è fatto ampio ricorso all'alienazione di cespiti patrimoniali (immobili, diritti di superficie, "valorizzazione" di immobili). Molto limitato invece il ricorso alle sponsorizzazioni, mentre la cessione di partecipazioni o aziende e l'attivazione dei finanziamenti comunitari UE è esclusivo appanaggio dei comuni maggiori e dei capoluoghi. I capoluoghi hanno utilizzato significativamente lo strumento delle alienazioni negli ultimi dieci anni. Ma nel decennio l'incidenza percentuale delle alienazioni

sul totale delle spese in conto capitale è scesa. Se nel 2007 e 2008 ben l'88% dei capoluoghi aveva finanziato investimenti con alienazioni, tale percentuale scende nel biennio 2009-2010 al 38%. I comuni minori paiono ricorrere alle alienazioni soprattutto nel 2010 (72%). Inevitabilmente tale strumento si riduce con il progressivo esaurimento dei beni disponibili.

Le manovre sulle spese

Le imposizioni normative e il contesto di scarsità di risorse in cui gli enti locali si trovano a operare rendono obbligatorio un contenimento generalizzato

Fig. 2 Manovre sulle spese (valori %)



delle spese. Dall'analisi condotta risulta che già nel 2009 l'81% degli intervistati ha ridotto le spese relative al personale, percentuale destinata a salire al 95% nel biennio successivo.

Dopo il personale, le riduzioni di spesa interessano gli acquisti di beni e servizi. La tendenza è in crescita dal 2009 al 2011. Nel 2009 il 73% degli enti dichiarava di avere rivisto la spesa per acquisto di beni e il 73% quella di servizi, tale percentuale passa rispettivamente all'84% e al 73% nel 2010 e all'84% e al 95% nel 2011. Per quanto riguarda la spesa per trasferimenti è in gran parte determinata dal rispetto di disposizioni normative, accordi di programma, convenzioni o altro. Se tali spese non sono sempre comprimibili, inizia a esservi una riduzione sui contributi a enti e associazioni, sia nel numero di beneficiari, sia nell'entità del trasferimento/contributo. Nel 2009 il 41% degli enti adotta tale scelta, nel 2010 si passa al 66%. Relativamente alle spese per interessi passivi, molti comuni già negli anni scorsi hanno rinegoziato i tassi vigenti, ma anche nel 2009 (35%) e nel 2010 (49%) vi è la tendenza a usare tale manovra per arrivare al 51% nel 2011, anche per via dell'estinzione di alcuni mutui. Si riscontra una buona consapevolezza da parte degli enti sulle effettive possibilità offerte dalla normativa fiscale, soprattutto sul fronte opzione IRAP e compensazione crediti, in particolare IVA, con debiti tributari verso l'erario, per cui il 41% dei comuni ricorre a tale manovra nel 2009, il 43% nel 2010-2011. Infine gli enti sono stati in grado di ottenere risparmi e sinergie, attraverso una programmazione più attenta per centri di costo. Sebbene tale consapevolezza sia maggiore nei capoluoghi, più della metà dei Comuni intervistati adotta tale criterio (59% nel 2009 e 65% nel 2010-2011) per la programmazione economico-finanziaria e la redazione del bilancio.

Ulteriori osservazioni

I continui mutamenti normativi relativi al Patto di Stabilità e l'incertezza dei trasferimenti statali non solo non consentono una programmazione di medio-lungo periodo, ma secondo più di metà dei comuni impediscono di approvare il bilancio di previsione entro il 31 dicembre. Un esempio a riguardo è la complessa e restrittiva normativa relativa alla costituzione e alla partecipazione in società. Anche l'impatto del federalismo demaniale è ancora difficilmente valutabile dai comuni. Esso dovrebbe esplicitarsi in due fasi, la prima in cui lo Stato sceglie cosa potenzialmente attribuire agli enti decentrati, la seconda in cui gli enti decentrati selezionano da questo elenco, determinato dallo Stato, cosa farsi effettivamente attribuire. I beni immobili da trasferire sono direttamente identificati per specifiche categorie: tutti i beni inclusi nel demanio marittimo (le spiagge e i porti di interesse regionale) e nel demanio idrico (i fiumi, i laghi), tutti gli aeroporti di interesse regionale, tutte le miniere, tutte le aree e i fabbricati statali (ad esclusione di alcune sottocategorie specificamente previste come gli immobili appartenenti al patrimonio culturale). L'elenco dei beni trasferibili verrebbe quindi proposto, almeno per quanto riguarda le aree e i fabbricati statali, dallo Stato agli enti territoriali. L'attribuzione non è priva di costi. Essa comporta per l'ente beneficiario una parallela riduzione dei trasferimenti statali nella misura pari ai mancati introiti sofferti dallo Stato a causa della cessione del bene. Il trasferimento di beni demaniali, così come previsto dal decreto sul federalismo demaniale, dovrebbe riguardare a oggi, secondo gli elenchi pubblicati dal Ministero, circa il 35% dei comuni intervistati. Se per alcuni di essi saranno trasferiti beni che possono diventare oggetto di valorizzazione patrimoniale per

progetti specifici delle amministrazioni di riqualificazione urbana o di alienazione stessa del bene, per altri invece il trasferimento potrebbe non essere così conveniente per gli elevati costi di manutenzione e per lo scarso valore commerciale.

Valutazioni conclusive

I comuni nell'ultimo biennio sono stati investiti da tante e diverse sollecitazioni ed è in queste complesse condizioni che si avvia l'attuazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Secondo molti responsabili delle finanze comunali il futuro riassetto del governo locale sarà modellato più dalle misure

finanziarie che dalle riforme strutturali inerenti il federalismo fiscale, i LEF (livelli essenziali di prestazione) e il codice delle autonomie. Un'ultima considerazione su un aspetto sul quale si pone molta enfasi, ma che non pare decollare, il recupero dell'evasione fiscale: a fine 2010 è stato siglato un protocollo di intesa tra ANCI Piemonte e Agenzia delle Entrate per dare un ruolo più attivo ai comuni in tale campo.

In presenza di forti vincoli all'indebitamento, senza utilizzo dei residui in conto capitale, con pochi oneri di urbanizzazione, gli investimenti locali saranno molto contenuti con le inevitabili conseguenze sull'economia locale. Per quanto riguarda la parte corrente, le riduzioni e le restrizioni sulle entrate condizioneranno sicuramente in modo pesante le spese.



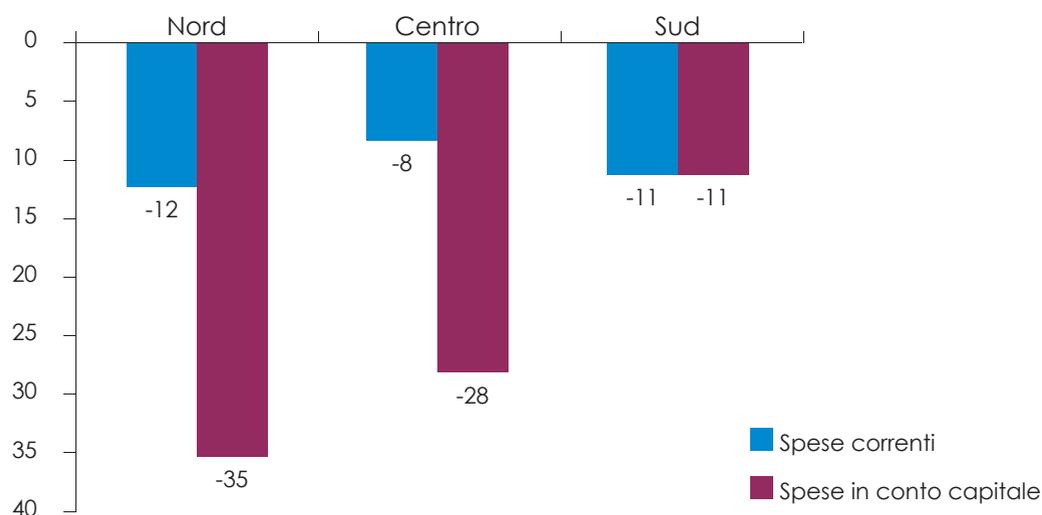
La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Renato Cogno

La congiuntura 2009-2010

Nel biennio che si chiude comuni e province sono stati investiti da forti e diverse sollecitazioni: la recessione internazionale, molteplici manovre di contrasto alla crisi e correttive dei conti pubblici, un rilevante mutamento nella struttura delle entrate. Gli enti locali hanno dato il proprio contributo al Patto di Stabilità rispettando obiettivi e conseguendo i miglioramenti richiesti nei saldi di bilancio, e l'indebitamento si è dimezzato. L'aggiustamento ha avuto degli effetti collaterali negativi e pare destinato a proseguire. I pagamenti correnti hanno avuto ancora una crescita nel 2009, mentre quelli in conto capitale, connessi agli investimenti, per il secondo anno si sono contratti in modo rilevante. Una flessione dell'investimento rilevante sia nelle province che nei comuni, più forte al Nord e poco meno al Sud. Se si considera l'evoluzione nel decennio (il periodo 2001-2009), emerge un ridimensionamento della spesa reale degli enti locali, valutata a euro costanti. La flessione reale della spesa è stata rilevante nella parte corrente e soprattutto negli investimenti.

Fig. 1 Dinamica della spesa reale di comuni e province (variazioni % 2001-2009, euro costanti)



Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

Tab. 1 Differenze nella finanza comunale 2009 (valori pro capite in euro)

| Aree | Tributi | Tributi e trasferimenti | Spese correnti | Spese c/capitale (media 2008-2009) |
|--------|---------|-------------------------|----------------|------------------------------------|
| Nord | 339 | 687 | 846 | 359 |
| Centro | 322 | 762 | 937 | 334 |
| Sud | 254 | 713 | 772 | 264 |

Gli investimenti

I risultati dell'indagine sui mutui contratti dagli enti locali nel 2008, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato nel 2010, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 4.269 milioni di euro. Tale ammontare fa registrare un incremento di due punti percentuali sul dato 2007, mostrando al contempo un'inversione di tendenza rispetto alle quattro annualità precedenti caratterizzate da una variazione negativa delle concessioni.

A livello regionale, invece, il primato spetta alla Lombardia che, con un importo di 700 milioni di euro, assorbe il 16,4% del dato Italia. Seguono Campania e Lazio con un peso che ammonta, rispettivamente, al 15,7% e al 14,7% del totale. I valori più bassi, per contro, si riscontrano per Molise, Valle d'Aosta e Basilicata che, con valori assoluti pari a 12, 16 e 33 milioni di euro, hanno un'incidenza complessiva sul dato nazionale pari all'1,5%.

L'emissione di prestiti obbligazionari è stata fino a pochi anni fa la principale alternativa ai mutui per il finanziamento degli investimenti degli enti locali. Fino al 2006 il ricorso a tale strumento è stato rilevante; in particolare, è stato in continua crescita fino al 2005, tanto in merito al numero delle emissioni quanto in riferimento all'importo medio delle stesse. Dal 2006 in poi, invece, il ricorso a tale strumento è andato

via via calando per cause di ordine fiscale e tecnico. Il quadro generale mostra come dal 2003 sino a maggio 2009 il mercato finanziario si sia arricchito di 1.078 emissioni da parte di enti comunali, per un ammontare complessivo di 10.716 milioni di euro. Sono state 218, invece, le operazioni di BoP (Buoni Ordinari Provinciali) per un importo di 3.588,67 milioni di euro. In riferimento ai Boc (Buoni Ordinari Comunali), la riduzione a livello nazionale negli ultimi anni è evidente già a partire dal 2008, anno in cui non si registrano emissioni di tale tipo in ben dodici regioni d'Italia. L'andamento dei primi mesi del 2009 conferma la fase di calo, con presenza di emissioni in sole due regioni, entrambe localizzate nel Nord del Paese. Sono state registrate nove emissioni delle quali otto in Emilia-Romagna, per un valore di 15,1 milioni di euro e una in Lombardia per un corrispettivo di 0,6 milioni di euro.

Le stesse considerazioni valgono in merito alle emissioni da parte di enti provinciali per le quali a fronte delle 22 operazioni registrate nel 2008, per i primi cinque mesi del 2009 se ne contano solamente due, entrambe per la regione Emilia-Romagna, per un importo complessivo di 6,95 milioni di euro.

Per quanto riguarda la finanza di progetto, il dato nazionale riferito al 2009 riporta ben 2.021 avvisi (con una crescita di oltre il 20% rispetto al 2008) dei quali 1.384 a importo noto per un volume d'affari di circa

10,5 miliardi di euro. In merito a tale ultimo aspetto, emerge come prevalgano gli interventi di importo medio-piccolo (ossia con importo inferiore a 5 milioni di euro), pur se la loro incidenza sul mercato è in calo rispetto al 2008. A riprova di ciò vi è la considerazione che, in riferimento agli ultimi tre anni, il numero di interventi è cresciuto, mentre il volume di risorse finanziarie associate ha fatto registrare un anda-

mento diverso. In particolare, questo risulta sempre in calo per il Nord e il Sud Italia, mentre per le regioni del Centro, dopo un calo nel periodo 2007-2008, vi è un incremento di oltre il 360% nel biennio 2008-2009. Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nel 2009 oltre il 41% delle iniziative (832 su 2.021) è localizzato nelle regioni del Nord. Seguono il Sud e le Isole con il 40,4%, quindi il Centro, con il 18,4%. Per contro, in

Tab. 2 Operazioni in derivati finanziari con banche operanti in Italia (ripartizione regionale)

| | Valore di mercato negativo* (milioni di euro) | | | | | | Numero di amministrazioni locali** | | | | | |
|-----------------------|---|------|------|-------|-------|------------|------------------------------------|------|------|------|------|------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Marzo 2010 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Marzo 2010 |
| Piemonte | 96 | 170 | 115 | 180 | 150 | 180 | 10 | 19 | 20 | 17 | 17 | 17 |
| Valle d'Aosta | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Lombardia | 110 | 67 | 90 | 95 | 94 | 98 | 42 | 59 | 66 | 44 | 51 | 49 |
| Liguria | 8 | 5 | 5 | 9 | 12 | 13 | 7 | 12 | 11 | 10 | 10 | 10 |
| Trentino-Alto Adige | 1 | 3 | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 7 | 8 | 3 | 2 | 0 |
| Veneto | 16 | 19 | 35 | 67 | 61 | 75 | 29 | 48 | 52 | 44 | 36 | 32 |
| Friuli-Venezia Giulia | 2 | 5 | 10 | 5 | 8 | 10 | 7 | 17 | 21 | 17 | 13 | 10 |
| Emilia-Romagna | 50 | 26 | 25 | 65 | 57 | 70 | 28 | 37 | 41 | 31 | 27 | 26 |
| Toscana | 16 | 30 | 43 | 48 | 53 | 62 | 31 | 58 | 62 | 41 | 40 | 32 |
| Umbria | 14 | 19 | 36 | 26 | 24 | 24 | 11 | 25 | 30 | 19 | 23 | 20 |
| Marche | 14 | 12 | 18 | 13 | 14 | 14 | 23 | 29 | 28 | 27 | 28 | 23 |
| Lazio | 17 | 33 | 72 | 129 | 144 | 153 | 26 | 35 | 43 | 35 | 31 | 27 |
| Abruzzo | 11 | 16 | 29 | 32 | 15 | 18 | 12 | 22 | 22 | 20 | 19 | 18 |
| Molise | 15 | 7 | 2 | 19 | 12 | 17 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Campania | 147 | 207 | 201 | 207 | 219 | 227 | 37 | 56 | 66 | 43 | 47 | 39 |
| Puglia | 39 | 47 | 59 | 19 | 17 | 13 | 26 | 52 | 56 | 43 | 47 | 45 |
| Basilicata | 2 | 4 | 5 | 9 | 10 | 12 | 6 | 10 | 12 | 7 | 8 | 8 |
| Calabria | 6 | 25 | 63 | 55 | 36 | 31 | 15 | 33 | 44 | 29 | 32 | 32 |
| Sicilia | 32 | 37 | 76 | 74 | 88 | 88 | 27 | 51 | 65 | 31 | 39 | 29 |
| Sardegna | 3 | 7 | 14 | 8 | 8 | 6 | 9 | 15 | 18 | 12 | 11 | 8 |
| Totale | 599 | 739 | 903 | 1.060 | 1.022 | 1.111 | 349 | 588 | 669 | 474 | 483 | 426 |

* Valore di mercato negativo per l'amministrazione locale e positivo per la banca; esso rappresenta il guadagno / la perdita potenziale che si determinerebbe per l'intermediario/amministrazione locale se il contratto venisse chiuso al momento della rilevazione.

** Numero di amministrazioni locali sottoscrittrici di contratti derivati aventi un valore di mercato negativo superiore alla soglia di censimento della centrale dei rischi. L'incremento del numero di enti coinvolti nel 2009 è dovuto alla modifica della soglia di rilevazione (passata da 75.000 a 30.000 euro).

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione Annuale 2009*

merito ai volumi finanziari movimentati, è il Centro la macro-area che assorbe la maggior quota sul totale, con oltre il 42%. Segue il Nord con il 39,5%.

Per quanto riguarda le operazioni in derivati finanziari stipulate con banche operanti in Italia, la Relazione Annuale della Banca d'Italia (2009) fa specifica menzione del numero di amministrazioni locali interessate, fornendo dati degli swap in perdita potenziale, ovvero del valore di mercato negativo del contratto se esso venisse chiuso al momento della rilevazione del valore stesso. La tabella 2 riporta i dati di tale valore di mercato (negativo per l'ente locale e positivo per la banca) superiore alla soglia del censimento della Centrale dei rischi relativi all'ultimo quinquennio, per singola regione italiana.

L'analisi condotta ha evidenziato tre considerazioni principali:

- la crisi finanziaria ancora in atto sta di fatto rallentando l'apertura ai mercati finanziari da parte degli enti locali;
- il mutuo risulta sempre di più il prodotto maggiormente utilizzato dagli enti locali per il finanziamento dei propri investimenti;
- gli istituti finanziari attivi nel nostro paese specializzati nel settore pubblico mostrano un particolare dinamismo nella creazione di nuove formule di finanziamento che sostengano l'ente locale nelle spese per investimento.

I conti pubblici territoriali

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali consente l'analisi territoriale della distribuzione della spesa delle amministrazioni pubbliche: per funzioni, per soggetto (enti locali, regioni, imprese pubbliche locali, oltre che enti centrali). Emergono ampi squilibri in termini sia geografici sia di settore, con riferimento alla spesa totale e per investimenti. I 96 miliardi di euro complessivamente spesi dagli enti locali italiani nel 2008, per il 72% sono erogati nelle regioni del Centro-nord e il restante 28% nelle regioni del Mezzogiorno. I settori che assorbono le maggiori spese delle amministrazioni locali sono i servizi generali (per il 30%), gli affari economici (per il 20,7%), l'istruzione (per il 17,6%), l'ambiente (per il 12,2%) e il sociale (per il 7%).

Con riferimento alle quattro funzioni delle amministrazioni locali più significative in termini di spesa l'analisi territoriale ha fatto emergere valori pro capite di spesa decisamente più bassi per le amministrazioni locali del Mezzogiorno rispetto a quelle centro-settentrionali. Questa differenza di spesa pro capite si verifica per tutte le funzioni considerate a eccezione di quella connessa allo smaltimento dei rifiuti, rispetto alla quale le amministrazioni locali meridionali hanno fatto registrare nel 2008 valori di spesa pro capite quasi doppi rispetto a quelli del Centro-nord.

Tab. 3 Principali settori di spesa delle Amministrazioni locali (anno 2008 euro pro capite)

| | Istruzione | Sociale | Smaltimento rifiuti | Trasporti |
|-------------------|------------|---------|---------------------|-----------|
| Media Centro-nord | 312 | 156 | 59 | 267 |
| Media Sud | 239 | 81 | 106 | 212 |
| Totale Italia | 284 | 127 | 77 | 246 |

Particolarmente rilevanti sono inoltre le indicazioni emerse dall'analisi della spesa in conto capitale, registrata complessivamente nel periodo 1996-2008: per tutte e quattro le funzioni considerate – l'istruzio-

ne, gli interventi sociali, lo smaltimento dei rifiuti e i trasporti – i livelli di spesa pro capite per investimenti sono sempre più bassi nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.



Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

a cura di Renato Cogno

Idee e progetti che emergono, scompaiono e ritornano come nuotatori al largo in un mare agitato. Un'attuazione segnata da un centralismo resistente e limitata capacità di usare gli spazi di autonomia. Un complicato e mai compiuto cantiere per la finanza locale.

Giovedì 14 aprile 2011, nella sala conferenze dell'Archivio di Stato di Torino si è svolta una tavola rotonda su "Governi locali in Italia dal 1861 ad oggi". L'iniziativa, nell'ambito di quelle per i 150 anni, è stata organizzata dall'IRES e dagli altri quattro istituti di ricerca che curano il volume *La finanza locale in Italia – Rapporto 2010* (di cui si dà conto in un altro contributo di questo numero di Informaires). Il dibattito è stato introdotto e moderato da Massimo Cavino (Consiglio di amministrazione IRES e Università del Piemonte Orientale). Sono intervenuti Giorgio Brosio (Università di Torino), Giovanni Maltinti (IRPET Toscana), Piero Giarda (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Ettore Rotelli (ISAP), Sergio Ristuccia (Consiglio Italiano per le Scienze Sociali), Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale) e Santino Piazza (IRES), Andrea Giuntini (Università di Firenze), Gianguido Passoni (Comune di Torino). Riportiamo di seguito una sintesi degli interventi.

Piero Giarda ha messo in luce alcuni aspetti dell'evoluzione del sistema fiscale italiano. Ha sottolineato la totale autonomia fiscale dei comuni nei primi decenni del regno: per quanto dovessero farsi carico di molte spese, come quelle connesse all'istruzione, non vi erano trasferimenti centrali. I primi interventi perequativi nazionali datano 1902, e sono favore del Mezzogiorno. Gli enti locali hanno avuto un ruolo importante nell'introdurre un sistema di tassazione dei redditi, i quali non erano soggetti a un prelievo nazionale ma solo locale. Al punto che nel tempo si arriverà a istituire una compartecipazione statale, incassata dallo Stato, commisurata al gettito comunale. Completamente diversi gli sviluppi successivi al dopoguerra. L'avvio dal 1950 della pratica di accendere mutui a ripiano dei bilanci comunali, al di fuori di qualsiasi normativa, ha portato a un primo scollamento della spesa locale dalle entrate. La riforma tributaria degli anni settanta ha notoriamente centralizzato tutto il prelievo fiscale. Ad essa è seguita la crisi della finanza locale e la sanatoria dei decreti Stammati (dal nome del ministro delle Finanze dell'epoca). Giarda ha ricordato che il termine "federalismo fiscale" è entrato nella nomenclatura tecnica

nel 1995 (con la Finanziaria per il 1996 predisposta dal governo Dini). Nella legge 549 del 1995 il titolo denominato “attuazione del federalismo fiscale” dà il via a una serie di provvedimenti diretti a sostituire programmi di trasferimenti erariali, con o senza vincolo di destinazione, con fonti di entrata propria integrati da trasferimenti finanziari diretti a perequare le risorse acquisite dai territori con basse basi imponibili.

Rari nantes in gurgite vasto significa “sperduti nuotatori nell'immenso gorgo” ed è la metafora scelta da *Ettore Rotelli* per ricordare vicende ed esiti delle idee regionaliste e federaliste – dalle dodici regioni pensate da Mazzini, al progetto legislativo dei consorzi di province proposto da Minghetti, dal federalismo utile alla questione meridionale di Salvemini alla riflessione sturziana. Dopo il fascismo vi saranno le esperienze di autogoverno del Partito d'Azione per l'Alta Italia e dei CLN, rapidamente sconfessate dagli altri partiti, fino al pieno ripristino, dal 1946, dell'ordinamento locale prefascista e fascista. L'autore ricorda infine l'elaborazione di Adriano Olivetti delle strutture federali di comunità.

Nel complesso sono idee e progetti apparsi e scomparsi più volte nel periodo esaminato; tanto che nel secondo dopoguerra “fra liberazione e Costituente la continuità dello Stato accentrato è ristabilita senza che le azioni autonomistiche della Resistenza abbiano lasciato traccia”, e oggi in molti atti formali si ricorre al termine “amministrazione” (comunale, regionale, provinciale) anziché ad “autonomia” o “governo locale”.

L'autore ha rilevato anche una costante della nostra politica: chi, dall'opposizione, invoca il decentramento, una volta al governo tende a conservare l'accentramento amministrativo.

Anche *Sergio Ristuccia* nel suo contributo sottolinea l'uso delle autonomie “in chiave politica contingente” all'avvio del Regno d'Italia, senza una costruzione teoricamente e analiticamente fondata; ad esempio la spregiudicatezza politica di Cavour finalizzata a ottenere l'annessione immediata della Sicilia (dove peraltro il concetto di federazione era presente fin dalla Restaurazione delle monarchie con il Regno delle Due Sicilie, come ricordato da Rotelli). In effetti l'opinione pubblica (il comune sentire) non si sofferma tanto sulla questione dei rapporti tra i livelli di governo, ma piuttosto alla “generica insoddisfazione verso il funzionamento delle istituzioni”. L'evoluzione delle nostre istituzioni è dall'origine permeata da un disegno centralista resistente ma ampiamente indeterminato e con caratteri fortemente variabili. Nei primi decenni del regno, a fronte dell'attivismo dei comuni, i poteri del Ministero dell'Interno, con Crispi, si fanno più invasivi: il rafforzamento della polizia politica (erano gli anni dell'anarchismo), la sanità (igiene pubblica) come funzione pubblica statale. I prefetti sono chiamati a esercitare una attività di controllo più che di rappresentanza sul territorio di tutta l'azione di governo, alla francese; una funzione messa in discussione dal progressivo sviluppo di uffici territoriali dei diversi ministeri (lavori pubblici, istruzione). Il periodo fascista accentua il centralismo istituzionale: il sindaco eletto viene sostituito dal podestà nominato dal governo, e il consiglio comunale da consulte municipali. I decenni successivi alla costituzione della repubblica registrano mutamenti nei rapporti tra enti locali e poteri centrali, ma senza svolte. Le quali si hanno solo a fine secolo, con la legge 142 del 1990 e con l'elettività diretta dei sindaci nel 1993. L'orientamento all'uniformità prevale sulle possibilità di differenziazione concesse ma non sfruttate (come l'autonomia statutaria, le forme associative e le aree

metropolitane); d'altra parte il centralismo trova uno spazio decisivo nei rapporti finanziari: a partire dalla riforma tributaria del 1973, che toglie ogni potere tributario dei comuni, a seguire con i decreti Stammati, alla pratica dei decreti annuali sulla finanza locale che segna gli anni successivi, fino alla regolazione del Patto di Stabilità degli ultimi dieci anni.

Carla Marchese e Santino Piazza considerano le vicende della finanza comunale un complicato e mai compiuto cantiere, un percorso discontinuo che non permette di verificare la congruità del risultato con i progetti che via via si sono succeduti. Dal periodo della Destra storica, al primo dopoguerra, dal fascismo alla Costituente, e infine alla riforma tributaria, vi sono state continue interruzioni del processo di decentramento e quindi anche nella responsabilizzazione dei livelli inferiori di governo. Un sistema di entrate locali frammentato da sovrimposte sul consumo che colpiscono una pletera di beni è risultato via via insostenibile, e nei continui rimaneggiamenti alle imposte indirette e a quelle sulle rendite fondiari e di famiglia, i gettiti garantiti agli enti di governo locale dopo le riforme non sono riusciti ad assicurare l'elasticità necessaria a far fronte a crescenti esigenze di spesa. Vi è stata un'incapacità di ricomporre l'attività dei comuni in funzioni di livello superiore amministrative dalle province e/o dalle regioni attraverso reali poteri di coordinamento. Solo con l'introduzione dell'Ici si arriva a un progetto fiscale organico sul patrimonio reale

che unisce una efficace tassazione a livello locale e un assetto stabile di finanza autonoma, con una maggiore trasparenza del legame tra benefici locali e sistema di imposizione.

Il lungo percorso storico del governo locale trova riflessi anche nella mutevole vicenda delle aziende di servizio pubblico, ripercorsa da *Andrea Giuntini*. Nei primi decenni post-unitari, la prima globalizzazione, la nascita della società di massa, la domanda di servizi urbani (energia, trasporti, rifiuti, acqua, ma anche macelli, trasporti funebri, forni, servizi affissioni) porta molti municipi e un nuovo ceto dirigente locale a intraprendere servizi di interesse pubblico con criteri privatistici. E la legge sulla municipalizzazione del 1903 ratifica e indirizza questa strada. Il comune imprenditore rappresenta una rivoluzione e fa sognare guadagni cospicui ai sindaci. Ma le ceneri della guerra e la prima ostilità dimostrata dal fascismo, ostacolano il processo; molte aziende elettriche e del gas sono liquidate a privati. Si produce una collisione tra imprese elettriche pubbliche e società private. La municipalizzazione regge lo scontro, ma le sue valenze politiche dell'inizio si attenuano. Nel dopoguerra le sintonie tra amministratori delle città e quelli delle imprese consentono scelte lungimiranti e investimenti strategici. Lo shock petrolifero del 1973 porta ad ancora nuove prospettive per le aziende: l'efficienza economica, la dimensione ambientale, la crescita dimensionale, l'internazionalizzazione, la liberalizzazione.

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Stefano Aimone, Stefano Cavaletto

Il concetto di consumo critico sintetizza e comprende i modelli organizzativi e le scelte di consumo ispirate a valori quali la sobrietà, il rispetto dell'ambiente, la valorizzazione delle produzioni locali e biologiche, la solidarietà, l'eticità e, in parte, il risparmio. Ad esso sono riconducibili fenomeni quali i gruppi di acquisto solidale (GAS), la filiera corta, la scelta di produttori che si dimostrino "responsabili" nei confronti dell'ambiente circostante, dei clienti e dei propri lavoratori, l'acquisto collettivo per assumere maggiore forza nei confronti del mercato.

Grazie a una convenzione stipulata con l'Assessorato al Commercio della Regione Piemonte, l'IRES ha appena concluso una ricerca sul tema analizzando le motivazioni, le modalità organizzative, le prospettive di sviluppo, le criticità incontrate dai produttori che riforniscono i gruppi di acquisto e le eventuali politiche pubbliche di sostegno. In totale sono state realizzate 40 interviste qualitative in profondità. Sono stati intervistati 21 gruppi di acquisto, tre esercizi commerciali o di ristorazione che aderiscono alla filosofia dei GAS ponendosi come "intermediario virtuoso" tra produttori e acquirenti, e 16 produttori in varie province della regione.

Un GAS è formato da un insieme di persone che decidono di incontrarsi per acquistare all'ingrosso prodotti alimentari o di uso comune, da ridistribuire tra loro. L'aggettivo "solidale" è attribuito al gruppo di acquisto nel momento in cui questo decide di utilizzare il concetto di solidarietà come criterio guida nella scelta dei prodotti.

Le motivazioni prevalenti per la costituzione di un GAS sono la solidarietà verso i piccoli produttori e l'incentivazione della fornitura a breve raggio (il cosiddetto "chilometro zero") e della filiera corta. Altre ragioni, come la tutela per l'ambiente, la ricerca del cibo genuino e il prezzo vengono anche citate, ma non appaiono essere determinanti. Alla base della nascita del gruppo, il rapporto più frequente è quello d'amicizia, spesso collegato alla condivisione della stessa zona di residenza (paese o quartiere cittadino). Dalla ricerca, in particolare, emerge l'intreccio tra amicizia, volontariato e frequentazione di iniziative di commercio equo e solidale.

Le dimensioni dei GAS intervistati variano dalle 8 alle 130 famiglie, per una media di 25-30 famiglie (Rete GAS censisce in Piemonte 71 gruppi, ma si stima che potrebbero essercene quasi altrettanti non iscritti alla rete). Il volume annuo di acquisti complessivi varia dai 1.000-2.000 euro nei GAS più piccoli fino a 20.000 e 50.000 euro

Ai lettori

Società, economia e territorio

La qualità della vita

Una trasformazione lunga 150 anni

Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

La formazione professionale

Il sistema dei servizi educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

Convegni, seminari, dibattiti

Pubblicazioni

nei GAS che coinvolgono il maggior numero di famiglie e acquistano più tipologie di prodotti. La spesa media annuale effettuata da ciascuna famiglia attraverso il GAS si situa attorno a 100-200 euro; solo nel caso dei GAS più grandi e forniti del listino più completo la spesa annuale arriva a 500-600 euro a famiglia, con una punta fino a 1.000 euro. Il peso economico degli acquisti effettuati è piuttosto esiguo, non solo in termini assoluti ma anche rispetto al volume annuo di acquisti effettuato complessivamente da una famiglia. L'interesse del fenomeno, tuttavia, non risiede nel suo peso economico, ma piuttosto nel valore di testimonianza di uno stile di consumo, nella ricerca di senso in un atto spesso meccanico come quello di fare la spesa, nelle dinamiche relazionali che si producono all'interno del gruppo e verso la rete dei fornitori, nel sostegno concreto assicurato a piccoli produttori che si specializzano nelle forniture ai GAS.

La ricerca ha cercato di ricostruire il modello organizzativo dei GAS, studiando organizzazione interna, criteri di scelta dei prodotti, aspetti logistici quali i contatti con i produttori, il trasporto e lo stoccaggio delle merci.

Una prima tipologia di organizzazione è quella informale, caratterizzata dall'assenza di una vera e propria struttura. Generalmente si adatta a quei gruppi di dimensione ridotta, dove una formalizzazione del legame viene vista come una rigidità poco utile. Nonostante ciò, viene spesso stabilito un regolamento che precisa in maniera dettagliata l'attività del gruppo svolta dai componenti. Le spese di gestione dell'attività sono ripartite tra i soci senza aggiungere ricarichi sui prezzi dei prodotti.

Una seconda tipologia è quella che prevede l'appoggio ad associazioni o cooperative già esistenti. Il vantaggio di questo tipo di organizzazione è la

possibilità di avvalersi dei magazzini e delle strutture dell'associazione che fornisce al gruppo non solo aiuto in termini logistici, ma anche la tenuta di una regolare contabilità.

Una terza tipologia è quella di formalizzare il gruppo costituendosi in associazione. Generalmente questa esigenza sorge quando il gruppo aumenta di dimensione e preferisce diventare un soggetto giuridico con una più ampia autonomia ed identità per ottenere, così, anche agevolazioni, come l'utilizzo di strutture e locali comunali messi a disposizione delle associazioni, o per ottenere fondi destinati ad esse.

Tra i soggetti intervistati, circa la metà si dichiarano informali e i restanti formali. La formalità non risulta legata alle grandi dimensioni del GAS, ma più che altro all'esistenza di un'associazione d'appoggio. Si tratta quindi di gruppi che rientrano nella prima tipologia (gli informali) e nella seconda tipologia (formali legati ad associazione preesistente). Per quanto riguarda la terza tipologia, è stato riscontrato solo un caso di un GAS molto grande, formalizzato in associazione, ma privo di strutture di appoggio.

La comunicazione interna al gruppo avviene prevalentemente via e-mail e le riunioni avvengono a intervalli di uno o due mesi. In molti casi si tratta anche di momenti di confronto sugli stili di vita, dibattiti, incontri formativi di vario genere, organizzazione di eventuali attività sul territorio: questa tendenza, che vuole portare il GAS a essere un soggetto attivo sul territorio e non un semplice gruppo di acquisto appare in decisa crescita.

Il modello organizzativo più diffuso nella gestione degli acquisti in un GAS è quello basato sull'individuazione di un referente per ogni prodotto acquistato. Questa persona ha l'incarico della gestione completa dell'acquisto: raccogliere e inoltrare gli ordini; organizzare il trasporto e lo stoccaggio, effettuare il

pagamento; suddividere e distribuire il prodotto tra i membri. Molto diffuso è il modello che prevede due responsabili per ogni prodotto, oppure dei piccoli "sottogruppi" di supporto al referente del prodotto, che lo coadiuvano nella gestione di quei prodotti definiti "più impegnativi" (ad esempio il formaggio Grana), che richiedono a volte di essere scaricati, porzionati e confezionati dal GAS stesso.

Più della metà dei gruppi intervistati si appoggia a spazi messi a disposizione nelle abitazioni private. Altri gruppi possono contare su uno spazio/magazzino. Questo può essere: sede propria dell'associazione di riferimento, spazio fornito da una struttura pubblica, bottega del commercio equo e solidale, spazio fornito da una parrocchia o spazio affittato presso altra associazione tramite offerta annuale.

Per quanto riguarda il "paniere" dei prodotti, i GAS intervistati acquistano in media 12 diverse tipologie di prodotto, con un minimo di quattro fino a un massimo di 21 prodotti, con una prevalenza di prodotti alimentari a lunga conservazione (olio, pasta, riso, ecc.). Tra i beni acquistati da oltre la metà delle famiglie, l'unica eccezione è rappresentata dai detersivi. La preferenza è accordata ai prodotti biologici, meglio se sfusi, nella convinzione che l'approccio "chilometri zero" e la filiera corta producano un minore impatto ambientale.

La maggior parte dei gruppi si orienta su produttori conosciuti direttamente o che sono stati consigliati da altri GAS con i quali circa il 50% degli intervistati effettua acquisti in comune. La fiducia si evidenzia come elemento chiave che indirizza le scelte, il che in molti casi permette di sopperire all'assenza di certificazioni ufficiali.

Se le relazioni fra GAS sono abbastanza frequenti e diffuse, lo stesso non si può dire per le collaborazioni con gli enti pubblici e le istituzioni del territorio, in-

staurate solo da un terzo dei gruppi intervistati. La collaborazione più frequente è quella con la provincia di riferimento.

Rispetto alle opportunità e minacce del contesto, quasi tutti i GAS sono convinti che la particolare contingenza economica abbia fatto emergere con maggiore forza l'esigenza di un cambiamento negli stili di vita. Inoltre, quasi tutti ritengono che sia in aumento l'attenzione riservata alle tematiche ambientali, dello sviluppo sostenibile e del consumo consapevole.

I punti di forza per quasi tutti i gruppi sono i rapporti di amicizia e di conoscenza preesistenti. Mentre i punti di debolezza risiedono in questioni pratiche-organizzative: la mancanza di una sede comune, la logistica.

Le principali prospettive di evoluzione possono essere riassunte in sei filoni: crescita del paniere dei prodotti con l'obiettivo di ridurre il ricorso alla grande distribuzione organizzata; integrazione di nuovi membri nella rete dei GAS secondo tre possibili modalità (ovvero accoglienza all'interno del gruppo, supporto nella formazione di nuovi gruppi, scissione del gruppo originario); ricerca di prodotti di qualità ancora migliore; reperimento di locali da adibire a sede e/o magazzino/centro incontri; creare reti di gruppi; intraprendere nuove forme di consumo critico, quali il turismo sostenibile o l'adozione del sistema fotovoltaico per la produzione di energia rinnovabile.

I produttori

Le aziende contattate evidenziano un fatturato non molto elevato (solo la metà riesce a superare i 400.000 euro) ma significativo in relazione alle dimensioni dei gruppi analizzati nella ricerca. I loro metodi di produzione corrispondono ai requisiti richiesti

dai GAS: utilizzo di prodotti biologici e di componenti "naturali" e non nocivi per il consumatore; rispetto per l'ambiente; ricerca dell'aderenza nei metodi di produzione a tecniche tradizionali; attenzione per le condizioni dei lavoratori.

Tra i criteri di scelta dei prodotti acquistati dai GAS, la certificazione non è considerata una discriminante fondamentale, se sostituita dal rapporto fiduciario tra uno o più membri del gruppo e il produttore, che rende noti i metodi di produzione adottati.

Tutti i produttori intervistati intrattengono in modi diversi rapporti commerciali con i GAS o altre forme di aggregazione finalizzate a un consumo critico. La maggior parte dichiara di essere entrata in contatto con i gruppi d'acquisto tramite il passaparola, Internet o nel corso di alcune fiere.

L'instaurarsi delle relazioni con i GAS ha prodotto dei cambiamenti sostanziali per alcuni produttori: incrementi di fatturato; ampliamento della gamma dei prodotti; adozione di nuovi metodi di produzione; sostituzione del target di clientela precedente; possibilità concreta di affrontare positivamente la crisi economica in atto. In alcuni casi, i GAS si sono rivelati determinanti per la sopravvivenza di alcune imprese e hanno incentivato e sostenuto economicamente l'introduzione di novità nei metodi di produzione.

Alcune ipotesi di politiche a sostegno dei gruppi di acquisto

La principale criticità evidenziata nella gestione dei GAS è legata alle difficoltà logistiche, in particolare alla mancanza di spazi dove far confluire e conservare i prodotti in attesa della distribuzione tra gli associati. Tale carenza limita la possibilità di acquistare prodotti freschi, come frutta e verdura e molti

tipi di formaggio. Per i gruppi intervistati la regione potrebbe prevedere misure di contribuzione rivolte ai comuni, per la gestione degli acquisti e le riunioni; inoltre sarebbero utili agevolazioni economiche e tariffarie per il trasporto. Dalla logistica nasce anche un'idea forte: ottenere un grande spazio pubblico, attrezzato adeguatamente per creare una sorta di "Centrale" d'acquisto e di distribuzione al servizio di tutti i gruppi presenti in una provincia o in una sua sub-area.

Gli interventi auspicati non riguardano solo l'eventualità di un supporto fisico ma anche organizzativo. Alcuni GAS propongono di coinvolgere i giovani che prestano il servizio civile. Le difficoltà di gestione sono uno degli aspetti che più frenano la crescita dei GAS e la nascita di nuovi gruppi. L'organizzazione dell'attività è interamente demandata al lavoro volontario dei componenti il gruppo.

In conclusione non è possibile pensare a una crescita significativa e duratura del fenomeno interamente sostenuta dal sistema pubblico, né a una continua disponibilità di lavoro volontario. Come conciliare allora il desiderio dei consumatori di essere sempre più informati e di essere messi in condizione di effettuare scelte consapevoli senza dover dedicare troppo tempo a tale attività? La strada individuata dai GAS e da molti produttori intervistati per conciliare queste esigenze prevede un'articolata serie di proposte.

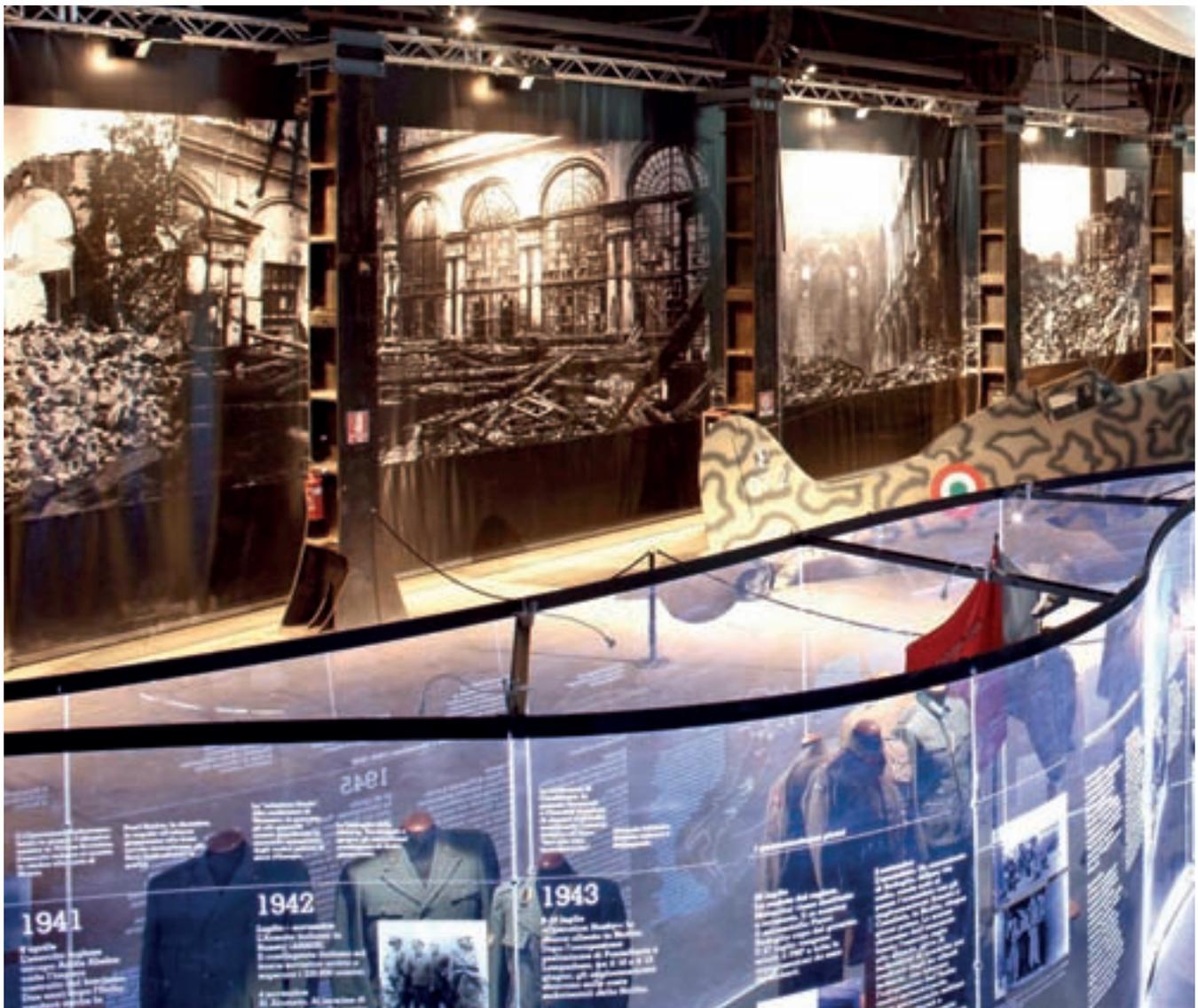
1. Sostenere i GAS nell'organizzazione e nella gestione degli ordinativi e della distribuzione, ad esempio attraverso la creazione di apposite cooperative sociali. Una cooperativa potrebbe gestire in modo più efficiente ordini anche molto significativi. Per i produttori gestire il rapporto con alcune cooperative potrebbe essere più semplice e assicurare l'assorbimento di una parte molto significativa della produzione, oltre che una cadenza

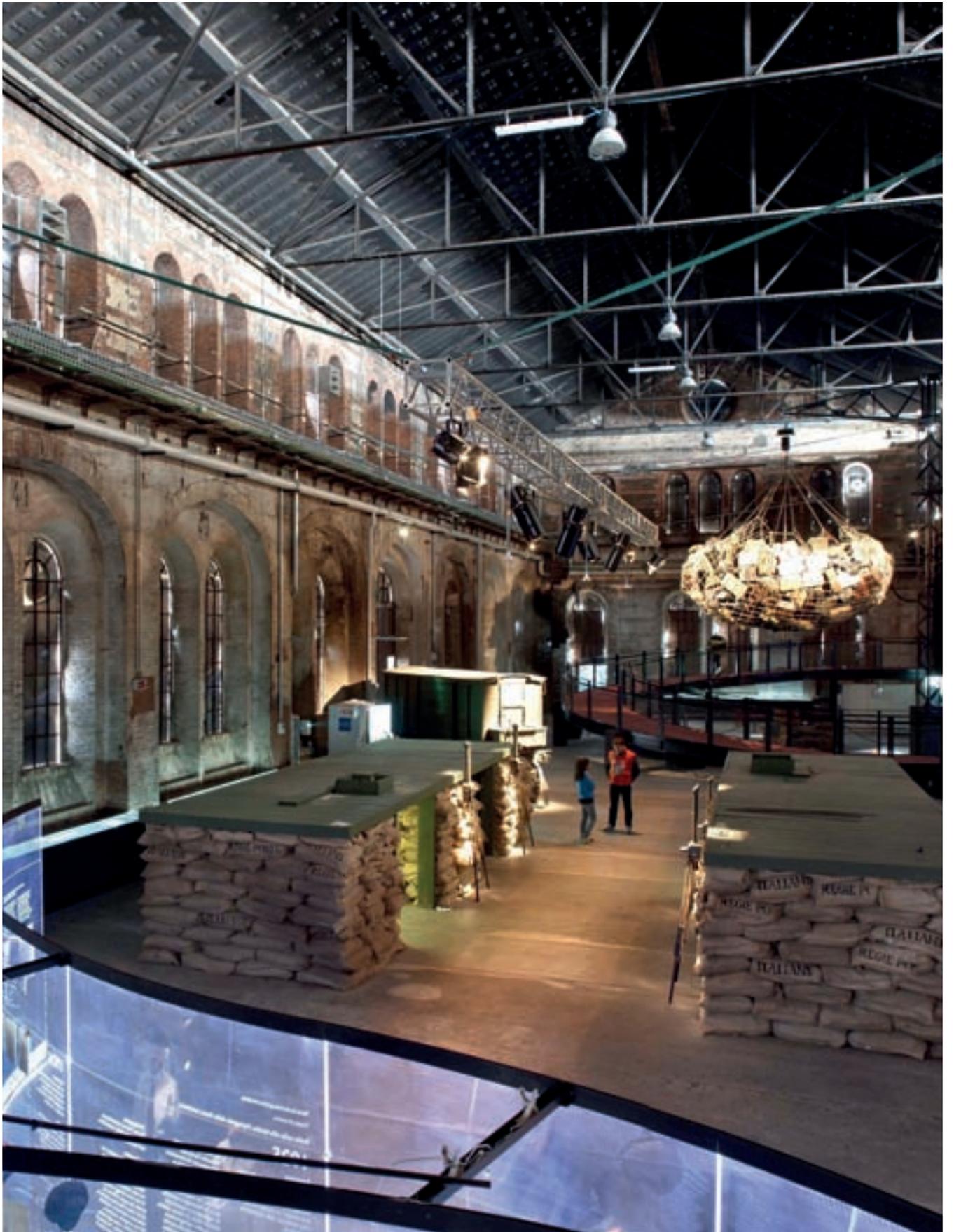
periodica negli acquisti. Dall'altro lato sarebbe importante il sostegno pubblico alla creazione di consorzi di agricoltori e di azioni volte a favorirne l'aggregazione e l'efficienza.

2. Favorire anche in Italia lo sviluppo di organizzazioni simili alle AMAP francesi per la condivisione dei rischi. Le AMAP (Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne) hanno l'obiettivo di creare dei contratti locali tra i consumatori e gli agricoltori nelle aree peri-urbane e submontane. Nelle AMAP il gruppo di consumatori assume l'im-

pegno di anticipare almeno in parte il pagamento della produzione agricola di un anno, mentre l'agricoltore si impegna a fornire settimanalmente un paniere di prodotti di stagione.

3. Una maggiore e più approfondita diffusione di informazioni, che potrebbe tradursi in due canali principali: da un lato l'apertura di sportelli presso i comuni che possano fornire assistenza per la creazione di nuovi GAS, dall'altro lato, la possibilità per i produttori di essere visibili e facilmente rintracciabili in rete attraverso portali e vetrine dedicate.





Convegni, seminari, dibattiti

Torino

22 febbraio 2011

LA MONTAGNA DEL PIEMONTE: VARIETÀ E TIPOLOGIE DEI SISTEMI TERRITORIALI LOCALI

Le montagne sono porzioni di territorio fortemente connotate dal punto di vista fisico-geografico. Ma non solo. La peculiarità della montagna dipende anche dal fatto che si tratta di un contesto connotante rispetto ai processi di sviluppo che in essa si realizzano. In pratica, la montagna non consiste solo in particolari caratteristiche altimetriche e clivometriche ma si lega a peculiari modi di vivere e produrre, che oggi sembrano strutturare non solo le nazioni e le regioni ma anche i territori geografici: la pianura quale luogo prescelto dalle attività produttive e residenziali, la collina quale spazio paesaggistico a forte componente antropica, la montagna quale spazio della naturalità e di uno stile di vita più sostenibile.

Ripercorrendo l'evoluzione del concetto di montagna la ricerca intende fornire un quadro critico delle sue tipologie e varietà locali in Piemonte nella certezza che un dibattito, in primo luogo scientifico, vada aperto in un periodo di grandi trasformazioni geoeconomiche e legislative.

Della ricerca svolta all'IRES sull'argomento hanno discusso: Alessandro Benvenuto (Consigliere IRES), Roberto Ravello (Assessore all'Ambiente, Difesa del suolo, Attività estrattive e Protezione civile, Regione Piemonte), Marcello La Rosa (Direttore IRES), Fiorenzo Ferlaino (Dirigente di ricerca Aree Politiche territoriali, IRES), Francesca S. Rota (Ricercatrice e collaboratrice IRES e Università di Torino), Giuseppe Dematteis (Presidente dell'Associazione di studi sulla montagna Dislivelli), Lido Riba (Presidente Uncem Piemonte).

Ai lettori

Società, economia e territorio

●
La qualità della vita

●
Una trasformazione lunga 150 anni

●
Crisi del welfare e welfare nella crisi: prolegomeni a una discussione nonpartisan

●
Osservatorio Istruzione Piemonte 2010

●
La formazione professionale

●
Il sistema dei servizi educativi per le scuole

●
OCSE-PISA 2009: il Piemonte a confronto con le altre regioni italiane e straniere

●
Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

●
La finanza locale in Italia. Rapporto 2010

●
Progetti regionalisti e realizzazioni, dall'Unità ad oggi

●
Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

●
Convegni, seminari, dibattiti

●
Pubblicazioni

Torino

10 marzo 2011

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN PIEMONTE: CARATTERISTICHE, TENDENZE E RISULTATI L'OSSERVATORIO SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN PIEMONTE COME STRUMENTO DI ANALISI E VALUTAZIONE DEL SISTEMA FORMATIVO

La Formazione Professionale è in fase di profondo cambiamento, indotto sia dalla riforma generale del sistema di istruzione in Italia e dal riordino delle competenze tra Stato e Regione, sia dalla fase di recessione che sollecita una riorganizzazione del sistema per rispondere efficacemente alle esigenze di rilancio dell'economia regionale.

È importante disporre di una strumentazione utile a conoscere le caratteristiche degli interventi formativi in atto e a individuarne le linee di sviluppo, ma soprattutto a valutare i risultati della nuove progettualità che si vanno affermando, a coglierne gli elementi critici e quelli di eccellenza.

L'Osservatorio sulla Formazione Professionale in Piemonte, costituito dalla Direzione Regionale competente e dall'IRES, lavora da tempo alla ricognizione statistica del sistema, e punta a indirizzare la propria attività verso un approccio più propriamente valutativo. Nel Seminario con le Province si è fatto il punto della situazione, presentate le indagini più recenti, e discusso con i principali attori istituzionali del sistema delle prospettive future e delle esigenze conoscitive. Hanno partecipato alla giornata: Paola Casagrande (Direttore Istruzione, Formazione Professionale e Lavoro, Regione Piemonte), Luca Fasolis (IRES – Osservatorio Formazione Professionale), Luca Mo Costabella (Progetto Valutazione), Piergiorgio Silvestro (Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro), Valentina Battiloro (Progetto Valutazione) e Mauro Durando (Osservatorio del Mercato del Lavoro, Regione Piemonte).

Torino

7 aprile 2011

IL MODELLO DELLE COMPETENZE E LA VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI: UN CONFRONTO TRA PUBBLICO E PRIVATO

L'obiettivo del seminario organizzato da IRES e AIDP Piemonte è stato di offrire spunti di confronto circa i fondamenti teorici e metodologici utili per il miglioramento dei modelli di valutazione delle performance nelle Pubbliche Amministrazioni e più in generale nelle Imprese, alla luce degli sviluppi teorici nel campo degli studi organizzativi e della psicologia socioculturale e delle pratiche nel governo del personale. Si è discusso del modello di competenze e del sistema di valutazione dell'Agenzia delle Entrate. Il seminario ha analizzato le ragioni delle scelte metodologiche operate dall'Agenzia delle Entrate di fronte ad alcuni fondamentali quesiti nel campo motivazionale. Hanno partecipato al seminario: Marcello La

Rosa (Direttore IRES), Massimo Giuliberti (Presidente AIDP Piemonte, Direttore Risorse Umane e Organizzazione di Martini&Rossi), Girolamo Pastorello (Direttore Centrale del Personale dell' Agenzia delle Entrate), Maria Cristina Migliore (Ricercatrice IRES), Augusto Vino (sociologo di A.LEA – Action Learning), Luigi Guarise (Vice Presidente AIDP Piemonte, consulente di Consulta), Carlamaria Tiburtini (Direttore Risorse Umane di Microtecnica) Antonella Esposito (Direttore Gestione Risorse dell' Azienda Ospedaliero – Universitaria Molinette).

Torino

13 aprile 2011

GLI EFFETTI SOCIALI DELLA CRISI A TORINO E IN PIEMONTE

La crisi economico-finanziaria della fine del 2008 esercita i propri effetti sulla struttura sociale con conseguenze che ricadono sulle condizioni di vita immediate, ma anche sulla percezione delle prospettive future. Società e territori, a loro volta, stanno reagendo al perdurante mutamento del contesto economico con forme di adattamento e di reazione che fanno fatica ad essere rappresentate nelle informazioni statistiche più usuali. Se i dati economici sulla crisi sono frequentemente aggiornati e considerati nelle discussioni, il campo dei mutamenti e dei comportamenti sociali legati alla crisi resta molto più opaco all'analisi e condizionato dall'enfasi momentanea attribuita dai mezzi di comunicazione a singoli fenomeni o aspetti dei processi. Eppure, si può pensare che qualificate conoscenze potrebbero essere attivate per comporre un quadro meno frammentato, se si riuscisse a metterle in comunicazione e farle interagire. La messa in comune di conoscenze e giudizi potrebbe aiutare a delineare da un lato gli elementi convergenti e dall'altro gli interrogativi condivisi, sui quali discutere ed eventualmente avviare approfondimenti mirati.

Da valutazioni di questo genere è partita l'iniziativa dell'IRES e del Comitato Rota – Rapporto su Torino di organizzare un seminario rivolto prioritariamente a esperti e operatori degli enti locali, di centri studi e osservatori, di organizzazioni del terzo settore su “Gli effetti sociali della crisi a Torino e in Piemonte”.

Hanno discusso sul tema: Luca Staricco (Rapporto Rota su Torino) che ha presentato un contributo dal titolo: “Attraverso la crisi: effetti sociali sul territorio di un periodo di prolungata difficoltà economica” e Luciano Abburrà (Dirigente di ricerca IRES) e Mauro Durando (Regione Piemonte) con una relazione dedicata a “Occupazione, disoccupazione e condizioni di vita durante la crisi: il Piemonte a confronto con le altre regioni del Nord”. I contributi successivi sono stati a cura di Aldo Dutto (Direttore Agenzia lavoro) e di Giulia Manassero (Centro Studi Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo) sono poi seguiti numerosi interventi dei partecipanti.

Torino

14 aprile 2011

IL GOVERNO LOCALE IN ITALIA DAL 1861 A OGGI

Il Rapporto sulla Finanza locale in Italia, curato da IRES, IRPET, SRM, IRER e IPRES e giunto alla sua sesta edizione, in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia ha proposto una riflessione di lungo periodo sulle autonomie locali. Affidata a studiosi di grande esperienza e di differenti formazioni disciplinari, ha indagato gli aspetti storici, istituzionali ed economici dell'articolazione del governo decentrato fino ai giorni nostri. Il volume è stato presentato a Torino in una giornata di discussione a cui hanno partecipato: Massimo Cavino (Consigliere IRES e Università del Piemonte Orientale) ha introdotto i lavori, Giorgio Brosio (Università di Torino) e Giovanni Maltinti (IRPET) hanno presentato i lavori svolti dagli autori; Piero Giarda (Università Cattolica di Milano) ha commentato i contributi. Sono poi intervenuti gli autori: Ettore Rotelli (Università di Bologna, ISAP Milano), Sergio Ristuccia (Consiglio Italiano per le Scienze Sociali), Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale), Santino Piazza (Ricercatore IRES) e Andrea Giuntini (Università di Modena e Reggio Emilia). Infine, Francesco Saverio Coppola (Direttore Generale Centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno) ha tratto le conclusioni.

Torino

2 maggio 2011

REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E FEDERALISMO FISCALE. ESPERIENZE A CONFRONTO

La regionalizzazione del Patto di stabilità interno messa in atto in molte Regioni si è rivelata un'esperienza positiva, che ha permesso di modulare sul territorio i vincoli previsti, adeguandoli maggiormente alle esigenze finanziarie dei singoli Enti. Alla luce dei risultati ottenuti e delle prospettive future, la Regione Piemonte intende aprire uno spazio di confronto e condivisione delle diverse esperienze, sia con le Regioni che hanno messo in atto il meccanismo della territorializzazione, sia con le realtà pubbliche e private che a diverso titolo sono coinvolte nelle problematiche legate alla gestione del Patto. Al seminario hanno partecipato Renato Cagno e Santino Piazza (Ricercatori IRES) presentando una relazione intitolata "L'impatto della regionalizzazione sulla finanza locale".

Torino

3 maggio 2011

SEMINARIO REGIONALE OCSE-P.I.S.A. 2009

Organizzato dall'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, dall'IRES e dall'Assessorato all'Istruzione, Sport e Turismo della Regione Piemonte si è tenuto un se-

minario di discussione sui primi dati dell'indagine internazionale OCSE-PISA Luciano Abburà e Paola Borrione dell'IRES hanno presentato un contributo intitolato "I risultati del Piemonte a confronto con altre regioni italiane ed europee". Sul sito <http://www.sisform.piemonte.it> sono stati pubblicati le presentazioni dei relatori e i relativi interventi audio.

Roma

10 maggio 2011

STEERING COMMITTEE DEL PROGETTO OTREMED

Si è svolto a Roma un seminario dello Steering Committee del Progetto Interreg – MED OTREMED (Basic Criteria for the Creation of a Territorial Observatory for Mediterranean Regions – OMRAT – OTREMED Project) volto a definire i fattori di competitività presenti nel Mediterraneo. Il Progetto si propone di individuare un modello mediterraneo della competitività economica e gli indicatori che più degli altri (quelli ufficiali proposti dai documenti della UE) siano in grado di esplicitarne la forza e l'impatto. L'IRES si affianca alla Regione Piemonte nella proposizione dei fattori territoriali e degli elementi in grado di valutare le dinamiche di sviluppo territoriale dell'area MED.

Al seminario erano presenti Fiorenzo Ferlaino (Dirigente di ricerca IRES) e Francesca S. Rota (collaboratrice IRES).



Pubblicazioni

CRISTINA BARGERÒ, MAGDA ZANONI, RENATO COGNO

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

“Contributi di ricerca” n. 243

STEFANO AIMONE, VITTORIO FERRERO (COORDINATORI), STEFANO CAVALETTI

Consumo critico e politiche regionali: le esperienze di aggregazione dei consumatori in Piemonte

LUCIANO ABBURRÀ, CARLA NANNI ET AL.

Osservatorio istruzione Piemonte: Rapporto 2010

A CURA DI VITTORIO FERRERO, SIMONE LANDINI

Le imprese dei settori tradizionali in Piemonte di fronte alla crisi Sistema informativo delle attività produttive

A CURA DI IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, IRER, IPRES

La finanza locale in Italia: rapporto 2010

“Università: economia” n. 235

A CURA DI (ELABORAZIONE DATI E STESURA RAPPORTO DI RICERCA) RICCARDO BOERO, STEFANIA DOGLIOLI,

SYLVIE OCCELLI, VITTORIO FERRERO

L'industria dei contenuti digitali in Piemonte: evoluzione e tendenze Sistema informativo delle attività produttive

Ai lettori

Società, economia e
territorio

La qualità della vita

Una trasformazione
lunga 150 anni

Crisi del welfare e
welfare nella crisi:
prolegomeni a una
discussione nonpartisan

Osservatorio Istruzione
Piemonte 2010

La formazione
professionale

Il sistema dei servizi
educativi per le scuole

OCSE-PISA 2009: il
Piemonte a confronto
con le altre regioni
italiane e straniere

Le strategie finanziarie
dei comuni piemontesi
2009-2011

La finanza locale in
Italia. Rapporto 2010

Progetti regionalisti e
realizzazioni, dall'Unità
ad oggi

Consumo critico e
politiche regionali:
le esperienze di
aggregazione dei
consumatori in
Piemonte

Convegni, seminari,
dibattiti

Pubblicazioni

A CURA DI VITTORIO FERRERO, ALDO ENRIETTI, VALENTINA GOGLIO,

LUCA SANLORENZO, LUCREZIA SCALZOTTO

**Ricerca sulle P_MI piemontesi del settore
automobilistico**

Sistema informativo delle attività produttive

SISTEMA INFORMATIVO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DELLA REGIONE

PIEMONTE IN COLLABORAZIONE CON L'IRES E ANTILIA SC

**Le socie e le collaboratrici nelle imprese familiari
dell'artigianato: una ricerca qualitativa sulla
situazione in Piemonte**

CENTRO DI MONITORAGGIO REGIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

**La situazione dell'incidentalità stradale in Piemonte
al 2008. Rapporto 2010**

A CURA DI MAURIZIO MAGGI

**Piemonte economico sociale 2010: i dati e i
commenti sulla regione. Relazione annuale sulla
situazione economica, sociale e territoriale del
Piemonte nel 2010**