

ottobre 2009 / anno XX / n. 1

36

informaires

Situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte

OTTOBRE 2009 ANNO XX - N. 1

INFORMAIRES
Semestrale dell'Istituto di
Ricerche Economico Sociali
del Piemonte

n. 36, ottobre 2009

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: IGF - Industria Grafica Falcicola
CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE
2006-2010

Angelo Pichierri, *presidente*;
Brunello Mantelli, *vicepresidente*;
Paolo Accusani di Retorto e
Portanova, Antonio Buzzigoli,
Maria Luigia Gioria, Carmelo
Inì, Roberto Ravello, Maurizio
Ravida, Giovanni Salerno.

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *presi-
dente*; Fabrizio Allasia, Massimo
Melone, *membri effettivi*; Liliana
Maciariello, Mario Marino, *mem-
bri supplenti*.

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *presidente*;
Giuseppe Berta, Cesare Emanuel,
Adriana Luciano, Mario Montinaro,
Nicola Negri, Giovanni Ossola.

DIRETTORE: Marcello La Rosa.

STAFF: Luciano Abburrà, Stefano
Aimone, Enrico Allasino, Loredana
Annaloro, Cristina Aruga, Maria
Teresa Avato, Marco Bagliani,
Davide Barella, Cristina Bargerò,
Giorgio Bertolla, Paola Borriore,
Laura Carovigno, Renato Cogno,
Luciana Conforti, Alberto
Crescimanno, Alessandro Cunsolo,
Elena Donati, Carlo Alberto
Dondona, Fiorenzo Ferlaino,
Vittorio Ferrero, Filomena Gallo,
Tommaso Garosci, Maria Inglese,
Simone Landini, Antonio
Larotonda, Eugenia Madonia,
Maurizio Maggi, Maria Cristina
Migliore, Giuseppe Mosso, Carla
Nanni, Daniela Nepote, Sylvie
Occelli, Giovanna Perino,
Santino Piazza, Stefano Piperno,
Sonia Pizzuto, Elena Poggio,
Lucrezia Scalzotto, Filomena
Tallarico, Giuseppe Virelli.

Situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte

La relazione socioeconomica e territoriale del 2009 3

Ricerche

Osservatorio Istruzione Piemonte 2008 17

PISA 2006: le competenze dei quindicenni in Piemonte 21

Le procedure per l'affidamento dei servizi sanitari, assistenziali
ed educativi in Piemonte 25

La formazione professionale in Piemonte nel 2007 28

La popolazione piemontese nei prossimi vent'anni 32

L'IRAP in Piemonte: le dichiarazioni 2001-2003 36

La situazione dell'incidentalità stradale in Piemonte al 2006 ... 40

Valutare un ecomuseo: come e perché 44

Rapporto sulla finanza locale in Italia 2008 47

Le società partecipate degli enti locali 51

Convegni, seminari, dibattiti 57

Pubblicazioni 61



La mostra "Egitto e tesori sommersi" (7 febbraio-31 maggio 2009) è promossa dalla Compagnia di San Paolo e realizzata insieme al Consorzio di Valorizzazione Culturale La Venaria Reale, in collaborazione con l'Institut Européen d'Archéologie Sous Marine (IEASM), Hilti Arts & Culture GmbH e con il Consiglio Superiore delle Antichità d'Egitto (SCA, Supreme Council of Antiquities of Egypt).

Curatore: Frank Goddio

Presidente del Consorzio di Valorizzazione Culturale La Venaria Reale: Fabrizio Del Noce

Direttore del Consorzio di Valorizzazione Culturale La Venaria Reale: Alberto Vanelli

LA RELAZIONE SOCIOECONOMICA E TERRITORIALE DEL 2009

MAURIZIO MAGGI

Nel corso del 2008 il rallentamento della congiuntura iniziato a metà dell'anno precedente si è trasformato in recessione a causa della crisi finanziaria maturata in autunno. Si tratta della recessione più profonda sperimentata dall'economia mondiale dal dopoguerra e la fase di ripresa si prospetta lenta e lunga. Nonostante il ritmo della contrazione sia in corso di attenuazione a partire dal secondo trimestre 2009, nell'anno in corso il Pil mondiale è previsto diminuire dell'1,3% (stime FMI, aprile 2009). L'economia italiana ha registrato una contrazione del Pil dell'1% (contro una crescita dell'1,7% nel 2007) rivelando una situazione di deterioramento già in corso prima del manifestarsi della crisi finanziaria. Nel quarto trimestre del 2008 il Pil è diminuito dell'1,9% sul periodo precedente (il calo più pronunciato dalla recessione del 1974-1975)

Il quadro generale

Il Pil del Piemonte è diminuito dello 0,9% nel 2008, un andamento recessivo analogo a quello nazionale. Il dato medio del 2008 è solo parzialmente rappresentativo del tono della congiuntura, dal momento che nel corso dell'anno si è realizzata la svolta ciclica che ha condotto alla crisi in corso: dopo una prima parte dell'anno ancora moderatamente espansiva, si è andato progressivamente affermando un andamento recessivo. Particolarmente accentuata è risultata la caduta della domanda estera, che si è contratta del 3,4%, soprattutto nella parte finale dell'anno. La domanda interna è diminuita dell'1% circa in termini reali, con una contrazione dell'1,1% per i consumi delle famiglie e una flessione ben più rilevante degli investimenti (-1,9%).

Osservando le realtà a livello provinciale, nel 2008 si nota un calo generalizzato della produzione industriale. Si è arrestata la crescita dell'export

ed è venuto a mancare il traino dell'attività industriale che aveva caratterizzato il 2007. Le esportazioni hanno un andamento diversificato (miglior performance nel Verbano-Cusio-Ossola e calo più grave ad Alessandria). Il numero di imprese mantiene un saldo positivo grazie a Torino e Novara.

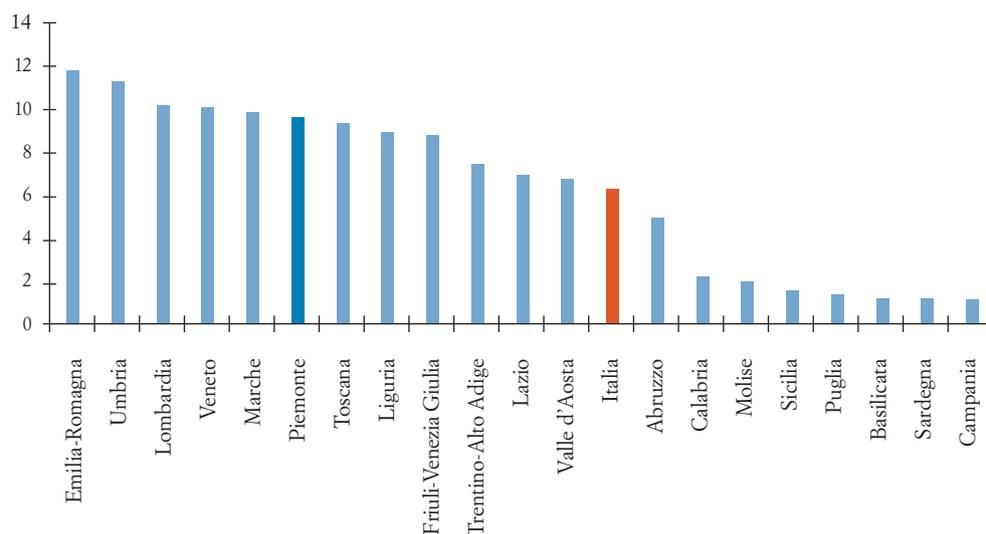
Il Pil del Piemonte è diminuito dello 0,9% nel 2008, andamento recessivo analogo a quello nazionale

Sul fronte del mercato del lavoro, cresce l'occupazione rispetto al 2007 ma la disoccupazione nel 2008 è aumentata a un ritmo quattro volte superiore. L'occupazione ha una dinamica favorevole soprattutto ad Asti, seguita da Torino, V.C.O. e Novara, mentre lievi cali si registrano nel Biellese e nella provincia di Alessandria. Più preoccupante è la disoccupazione, soprattutto nel V.C.O., nel Cuneese e Astigiano, e in parte nel Torinese. Il clima d'opinione ne risente e il pessimismo è in crescita costante e diffuso in tutte le province. Il riferimento è soprattutto all'economia nazionale,

ma preoccupa anche il contesto familiare. In particolare, i giudizi meno favorevoli riguardano il recente passato dell'economia nazionale che s'accompagna a un sensibile peggioramento dell'opinione sul futuro. I giudizi più severi sul passato si riscontrano nel Novarese, Biellese e Alessandrino, mentre le prospettive più negative si rilevano in provincia di Torino e Novara. Infine, a far registrare i maggiori insprimenti nelle variazioni dei saldi fra ottimisti e pessimisti è l'area Torino-Cuneo-Asti.

L'internazionalizzazione del sistema formativo è un elemento chiave per la crescita della competitività del territorio e del capitale sociale. La Regione Piemonte e i principali atenei piemontesi hanno adottato strategie e investito risorse, volte all'accoglienza, all'integrazione e all'inserimento scolastico degli allievi di nazionalità straniera. In questa direzione, si registrano segnali positivi. Aumenta il tasso di studenti stranieri iscritti, indicatore di dinamiche di rafforzamento della competitività territoriale, tanto a livello immateriale, in termini di reciproca contaminazione culturale, quanto, materialmente, in termini di movimentazione di risorse economiche. Aumenta anche l'offerta formativa in lingua inglese, che costituisce uno dei principali fattori per la scelta della destinazione per periodi di studio

Fig. 1 Allievi stranieri nelle regioni italiane (valori %, A.S. 2007/2008)



Fonte: elaborazione IRES su dati MIUR

all'estero. Per consolidare queste dinamiche è importante che le politiche regionali investano in capitale umano, a partire dalla diffusione di una maggiore e più estesa cultura dell'internazionalizzazione, e assicurino un maggior raccordo tra le varie direzioni dell'ente regione, al fine di sostenere e sviluppare dinamiche di internazionalizzazione.

I settori produttivi

Dopo un 2007 all'insegna della corsa verso l'alto dei prezzi agricoli, nel 2008 la tendenza si è bruscamente invertita. Le cause vanno cercate nella frenata dei consumi globali legata all'insorgere della crisi economica, nel recupero dell'offerta internazionale, ma anche nello scoppio della bolla speculativa che stava alla base delle quotazioni elevatissime raggiunte dai cereali e da altri prodotti primari.

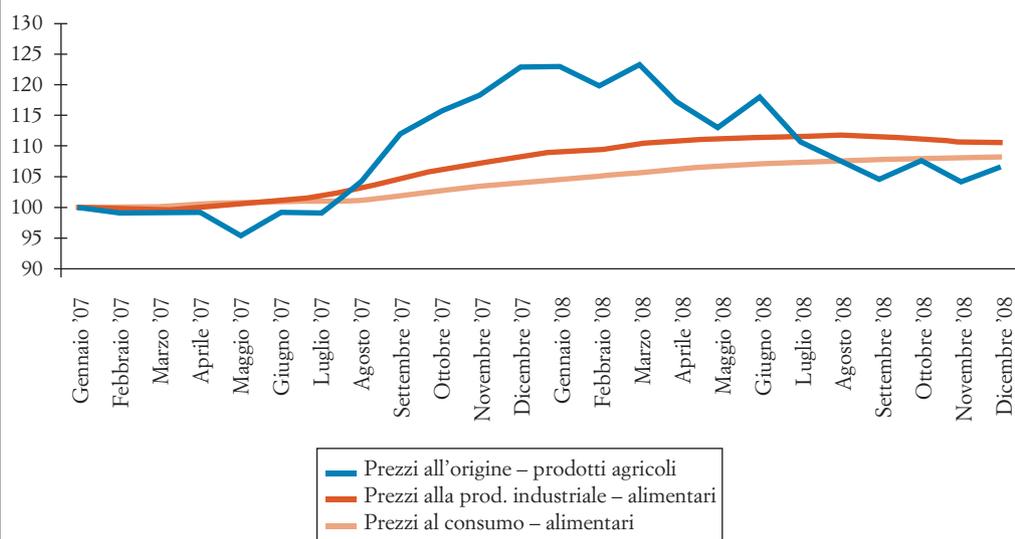
L'anno appena terminato, quindi, smentisce gli scenari delineati dai più autorevoli organismi internazionali e nazionali, che prefiguravano, pur dopo una fase di assestamento, il mantenimento di prezzi agricoli elevati nel medio-lungo periodo. Il calo dei prezzi si è tuttavia avvertito soprattutto all'origine e relativamente meno al consumo.

La situazione dell'artigianato presenta da diversi anni un panorama sostanzialmente negativo, almeno a livello aggregato, con un divario tra le performance positive di una robusta minoranza di imprese più strutturate e quelle negative della maggioranza, tendenzialmente composta da aziende molecolari non in grado di mobilitare risorse in direzione dello sviluppo. Oggi si registra invece una situazione di difficoltà che abbraccia la larghissima maggioranza delle imprese, senza grandi divari tra le ditte con un solo addetto e quelle più strutturate.

Dopo un 2007 all'insegna della corsa verso l'alto dei prezzi agricoli, nel 2008 la tendenza si è bruscamente invertita

In una crisi di rilevante profondità e con incerte e lente prospettive di ripresa, le possibilità di tenuta dell'impresa molecolare e del lavoro autonomo appaiono in evidente relazione con l'efficacia dei dispositivi ammortizzatori predisposti dalle istituzioni pubbliche, che diventeranno operativi in questi mesi, nonché dalla complessiva capacità del sistema

Fig. 2 Andamento degli indici dei prezzi alla produzione e al consumo dei prodotti agricoli e alimentari (2007 e 2008; indice gennaio 2007 = 100)



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT e ISMEA

di iniettare risorse, anche liquide, a sostegno delle auspicabili riconversioni produttive e revisioni dei modelli di business delle imprese.

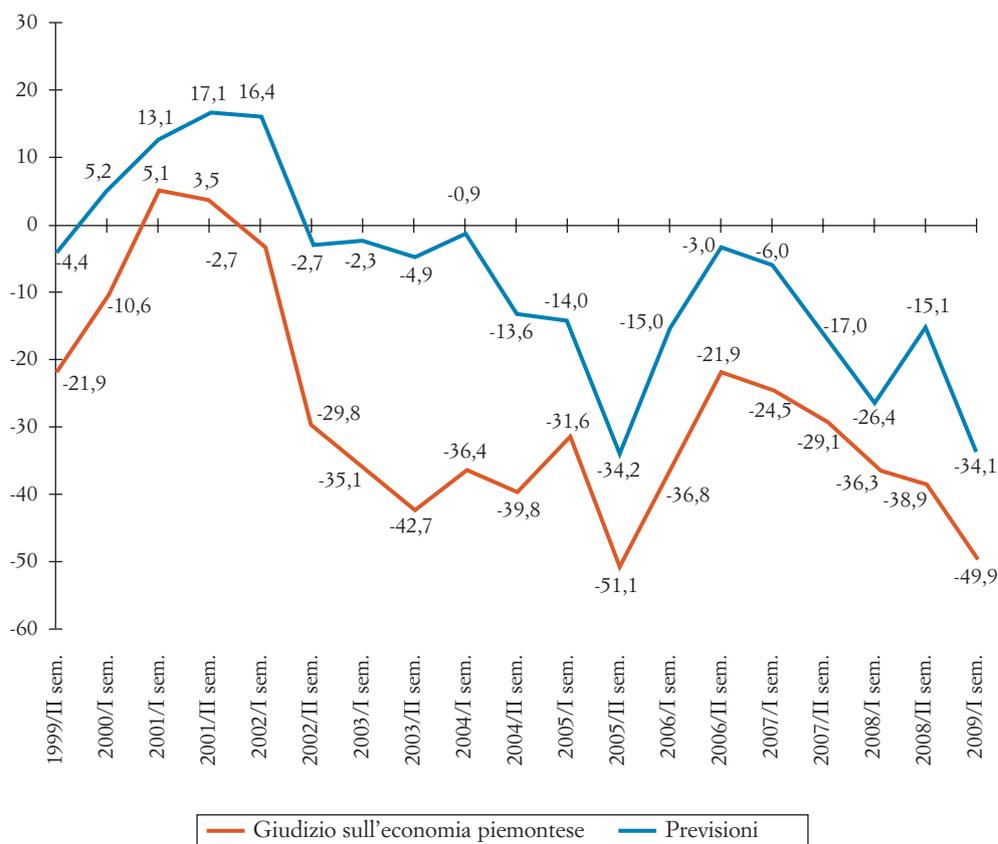
Nell'artigianato si registra una situazione di difficoltà che abbraccia la larghissima maggioranza delle imprese

Il 2008 ha fatto registrare una brusca inversione della dinamica delle immatricolazioni di autoveicoli a livello mondiale, sia per le grandi aree sia per i principali paesi. L'inversione si è manifestata nel terzo e quarto quadrimestre, particolarmente drammatica negli USA, con un calo del 35% nell'ultimo quadrimestre del 2008. Alcuni paesi hanno registrato una crescita sul 2007 (Cina, India, Brasile, Canada, Giappone, che hanno sfruttato il risultato della prima

parte dell'anno) o una limitata perdita (Francia e Germania in Europa, Corea del Sud in Asia). In media il mercato europeo è calato dell'8,3% (Fiat -6%). In casa Fiat il 2008 è stato un anno a due velocità: brillante performance nei primi nove mesi e diffuso calo nel quarto trimestre. Al 31 dicembre 2008 i dipendenti del Gruppo erano 198.348, in aumento di circa 13.000 unità rispetto al 2007. I risultati al 31 dicembre 2008 vedono i ricavi netti, pari a 59.380 milioni di euro, in aumento dell'1,5% nei confronti del 2007. La performance positiva del primo semestre (+10,9%) è stata seguita da un rallentamento della domanda nel terzo trimestre e da un calo nei volumi sempre più significativo negli ultimi mesi del 2008. Il risultato della gestione ordinaria del Gruppo, pari a 3.362 milioni di euro, è migliorato del 4% rispetto al 2007 e il margine sui ricavi, del 5,7%, è in aumento rispetto al 5,5% dell'anno precedente.

Le dinamiche del settore delle costruzioni indicano per il 2008 un quadro di progressivo

Fig. 3 Giudizi degli artigiani sull'economia piemontese: saldo % positivi-negativi, per semestre (1999-2009)



Tab. 1 Andamento delle immatricolazioni nei principali paesi

	1994	2004	2005	2006	2007	2008	VAR. % 2007- 2008
Francia	1.973	2.013	2.068	2.001	2.065	2.050	-0,7
Germania	3.209	3.267	3.342	3.468	3.148	3.090	-1,8
Italia	1.683	2.263	2.237	2.323	2.493	2.160	-13,3
Polonia	250	358	236	239	372	320	-14,0
Regno Unito	1.911	2.567	2.440	2.345	2.404	2.132	-11,3
Spagna	910	1.517	1.529	1.635	1.615	1.161	-28,1
Turchia	229	451	439	373	357	306	-14,4
Brasile	1.128	1.258	1.369	1.556	1.976	2.193	11,0
Canada	749	819	842	859	842	873	3,7
Cina	251	2.295	3.518	4.640	5.663	6.747	19,1
Corea del Sud	1.140	858	914	936	986	959	-2,8
Giappone	4.210	4.768	4.423	4.311	4.095	4.228	3,2
India	282	1.038	1.020	1.205	1.394	1.444	3,6
Messico	415	742	561	681	641	589	-8,2
Usa	8.991	7.505	7.667	7.821	7.618	6.814	-10,6
Veicoli comm.					8.471	6.381	-24,7
Totale					16.089	13.195	-18,0

Fonte: OICA, ANFIA, ACEA

deterioramento, accentuando il rallentamento dell'attività che si era palesato a partire dal 2006. Si inverte così un ciclo di espansione del settore che aveva caratterizzato gli anni recenti. Si tratta, nello specifico della regione, di un effetto in parte atteso, alla luce del compiersi di un sostenuto ciclo di grandi opere e di rinnovo urbano, anche collegato all'evento olimpico. Non aiuta la congiuntura negativa del mercato immobiliare collegata al manifestarsi della crisi economica e al peggioramento delle prospettive economiche delle famiglie. L'Italia ha subito in misura relativamente limitata l'effetto della fine della bolla immobiliare che ha colpito duramente l'economia americana e ha avuto un ruolo nella trasmissione della crisi ad altri paesi sviluppati.

L'insieme delle attività di servizio alle imprese riconferma la dinamicità delle società di capitale, ovvero delle imprese più strutturate, che nel 2008 aumentano in Piemonte del 6,7%. Da sottolineare come il dato sia inferiore nel caso della regione rispetto all'Italia; inoltre occorre rilevare come nella regione vi sia una significativa crescita delle ditte indivi-

duali, quasi doppia rispetto all'Italia, segno di una tendenza del settore a orientarsi verso un assetto contrassegnato da microimprese.

In casa Fiat il 2008 è stato un anno a due velocità: brillante performance nei primi nove mesi e diffuso calo nel quarto trimestre

La distribuzione commerciale piemontese segnala una contrazione dei consumi non alimentari che, per quanto non ancora quantificabile, è simile a quella verificatosi a livello nazionale. Il comportamento del consumatore è influenzato dalla crisi del settore auto e del relativo indotto, dalle notizie che giornalmente pervengono sulle previsioni dell'economia e da un elevato livello di propensione al risparmio che spinge i consumatori a contenere le spese in base a un atteggiamento improntato a grande prudenza. L'attuale contingenza e l'andamento riflessivo dei consumi determinano instabilità

nelle organizzazioni commerciali. Il commercio, in particolare quello a libero servizio, riesce a contenere i prezzi al consumo riducendo i costi fissi, fra questi il personale, che di norma è ai minimi livelli necessari per le strutture. Le promozioni a carico dei fornitori finalizzate a mantenere la fedeltà della clientela si accompagnano a una maggiore selettività dei consumatori verso le occasioni più convenienti. Questo comportamento contribuisce a ridurre i margini operativi delle catene senza aumentare i volumi venduti.

In Piemonte, nel 2008, sono state registrate 11,5 milioni di presenze turistiche: in valore assoluto la miglior performance di sempre

Per quanto riguarda il turismo, il risultato complessivo degli arrivi a livello mondiale nel 2008 registra una crescita del 2%, ma con un sensibile rallentamento nel secondo semestre. In Europa, il risultato complessivo vicino allo zero (0,1% su tutto il 2008) riflette le performance negative soprattutto delle regioni del Nord e dell'Europa occidentale. L'Italia, in un quadro di rallentamento complessivo della domanda, mondiale ed europea, ha sperimentato negli anni recenti un andamento discontinuo ma sostanzialmente in crescita, seppure a

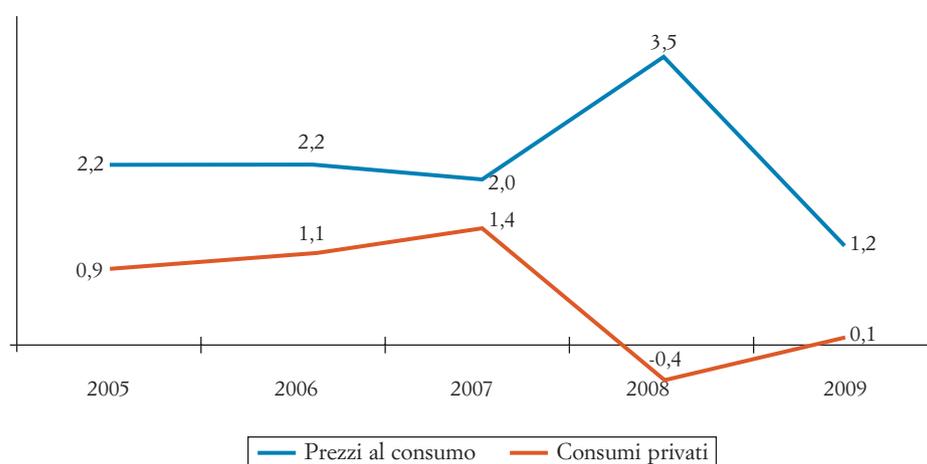
un ritmo più lento rispetto al contesto mondiale, con il risultato di perdere rilevanti quote di mercato degli arrivi internazionali.

In Piemonte, nel 2008, sono state registrate 11,5 milioni di presenze. In valore assoluto la miglior performance di sempre, con una crescita del 12% rispetto al 2007, in controtendenza rispetto alla domanda nazionale che nello stesso periodo è, invece, diminuita del 3%. La performance migliore è quella della provincia di Torino, che con 5,2 milioni di presenze, pari al 34,4% di incremento rispetto al 2007, stabilisce il proprio record assoluto. Dall'analisi dei dati, questo notevole incremento nelle presenze sembra essere dovuto in parte alla eccezionale stagione invernale 2008-2009, che con l'abbondante innevamento ha fatto registrare il tutto esaurito nelle località delle Montagne Olimpiche, e dalla Città di Torino, che nel confronto con l'anno precedente registra un positivo 17% in più delle presenze.

Le infrastrutture

Nel campo delle ICT, un confronto del Piemonte con l'Italia, l'Europa a 15 e l'Europa allargata, evidenzia il buon posizionamento della regione. Nel 2008, infatti, si consolida il vantaggio relativo rispetto all'Italia e si accorciano le distanze con l'Europa. Per quanto, con riferimento ai cittadini, la situazione piemontese

Fig. 4 Prezzi e consumi: previsioni di andamento al 2009



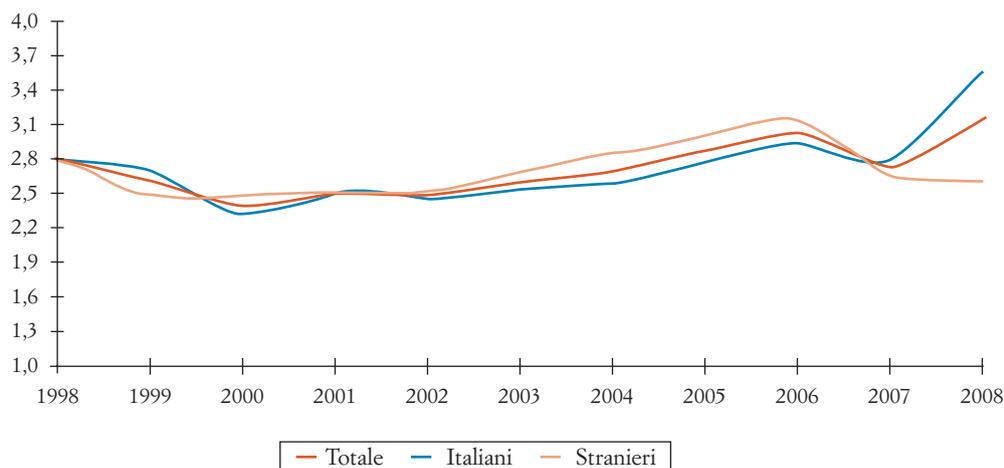
Fonte: elaborazione IRES su dati IMF

Tab. 2 Presenze turistiche (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi (valori in migliaia)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Piemonte	8.041	8.150	8.078	8.092	8.744	8.592	8.939	9.342	10.209	11.094	10.317	11.561
Italia	290.760	291.096	309.332	338.885	350.322	345.247	343.755	345.616	355.255	366.765	376.642	366.118

* Dati Italia 2008 provvisori.

Fonte: per l'Italia, ISTAT (ConIstat); per il Piemonte, Regione Piemonte – Assessorato Turismo, Osservatorio Turismo Piemonte

Fig. 5 Peso del Piemonte sul totale nazionale delle presenze turistiche (valori %)

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT e Osservatorio Turismo Piemonte

non sia ancora allineata con quella europea, i miglioramenti prodottisi tra il 2007 e il 2008 sono stati significativi. Da questo punto di vista, si rileva come, in termini di disponibilità di banda larga e di utilizzo di Internet, i gap con l'Europa stiano progressivamente colmandosi.

Nel 2008 la popolazione piemontese si presenta in crescita: 4.435.467 residenti, circa 34.000 abitanti in più rispetto al 2007

Operando un confronto con la situazione delle altre regioni dell'Europa, tuttavia, non si può non rilevare come il Piemonte si collochi quasi a cavallo di un'ideale linea di confine fra le regioni più avanzate del Nord Europa e quelle più arretrate del Sud. Con riferimento

alla diffusione delle ICT nelle imprese, la regione continua a mantenere il suo lieve vantaggio rispetto alla situazione europea. Come in Europa, peraltro, nel corso del 2008 le dinamiche di diffusione nelle imprese risultano relativamente più contenute di quelle registrate fra i cittadini. Le ICT, per l'articolazione reticolare, per l'elevato contenuto tecnologico, per l'estensione delle opportunità di applicazione, offrono un punto di osservazione particolarmente interessante per valutare le difficoltà e i ritardi nei percorsi di modernizzazione del paese. La crisi trova l'Italia particolarmente esposta e rende manifeste alcune debolezze strutturali. Se le sfide contemporanee richiedono, oggi più che mai, innovazione di sistema (un mix di intelligenza distribuita, impegno all'azione, responsabilità individuale e collettiva, innovazione istituzionale) è vitale che il Piemonte acceleri questo processo e intanto lo monitori con attenzione.

Tab. 3 Alcuni indicatori della società dell'informazione in Piemonte, Italia ed Europa (valori %, 2007-2008)

	2007				2008			
	UE 25*	UE 15*	ITALIA*	PIEMONTE**	UE 25*	UE 15*	ITALIA*	PIEMONTE**
Diffusione di Internet								
presso le famiglie	56	59	43	50	62	64	47	59
<i>Famiglie con banda larga</i>	43	46	26	37	50	52	31	45
Cittadini che hanno utilizzato l'e-government****	30	32	17	25	28	29	15	37
Cittadini che hanno utilizzato Internet per comprare beni e servizi on line	23	24	7	15	24	26	7	21
E-health	25	27	16	20	n.d.	n.d.	n.d.	23
<i>Imprese con banda larga</i>	80	82	77	85	83	86	81	90
Imprese con sito web	64	69	61	80	n.d.	n.d.	n.d.	88
Imprese che hanno utilizzato l'e-government****	67	66	84	59	70	70	82	56
Vendite on line	4	4	1	10	4.2	4.2	1	9
Acquisti on line	32	36	18	40	n.d.	n.d.	n.d.	52

Fonte: Eurostat

** Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte

*** Solo siti di amministrazioni comunali.

**** Si tenga presente che la formulazione della domanda è lievemente diversa nei questionari delle due fonti.

Governo e governance locale

Il 2008 ha dato rilevanza a diversi temi di finanza locale: la spesa, i meccanismi di finanziamento e il coordinamento con la finanza pubblica; le strutture, i ruoli e le competenze, cioè la questione dell'assetto istituzionale.

La disoccupazione cresce insieme all'occupazione, un fatto di per sé non insolito, ma più comune nelle fasi di risalita del ciclo economico

L'attuale legislatura si è aperta con il ridimensionamento dell'ICI, il principale tributo comunale che fino al 2007 a livello nazionale copriva un quarto della spesa comunale di parte corrente (il 28% in Piemonte). Questo intervento si è aggiunto alla legge finanziaria 2008, che aveva previsto per l'ICI altri tipi di riduzione. Anche la revisione della normativa sul Patto di Stabilità Interno, che ripristina il meccanismo del saldo, anziché del tetto rigi-

do di spesa usato per il 2005 e 2006, e la possibilità di stabilizzazione del personale precario (contratti di lavoro flessibile), hanno introdotto rilevanti novità nello scenario della finanza locale. Il 2008 vede inoltre la ripresa del dibattito sulla costituzione delle aree metropolitane, sulle prospettive delle province sede di area metropolitana, e sull'esigenza di una riorganizzazione delle altre province.

La qualità sociale

Nel 2008 la popolazione piemontese si presenta in crescita: 4.435.467 residenti, circa 34.000 abitanti in più rispetto all'anno precedente e un incremento pari al 7,8%. L'ipotesi appare in linea con le stime dell'ISTAT, che prevedono una crescita di circa 32.000 cittadini, equivalente a un incremento del 7,3%. La dinamica demografica piemontese nel 2008 si conferma analoga all'anno precedente, ovvero l'incremento totale della popolazione è il risultato dei movimenti migratori con l'estero. Infatti il saldo naturale si presenta negativo, nel senso che i decessi superano le nascite di circa 9.000

unità; al contrario il saldo migratorio è nettamente positivo, circa 43.500 iscrizioni nette. Quest'ultimo dato è il risultato dell'arrivo di immigrati stranieri, che determinano la crescita della popolazione; invece il saldo migratorio interno incide in misura nettamente inferiore, con circa 3.500 abitanti in più provenienti dagli altri comuni italiani.

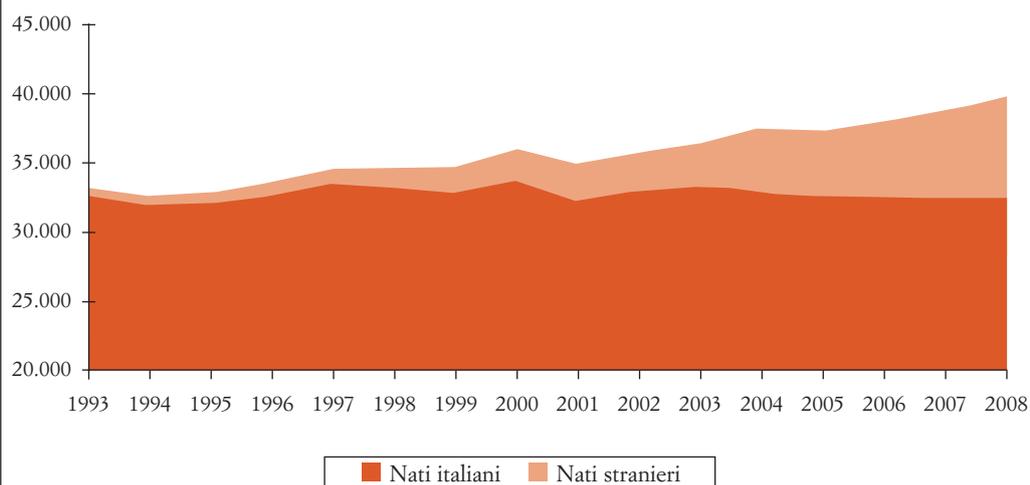
Rilevato a inizio 2009, il clima di fiducia in Piemonte risulta fortemente deteriorato

Il 2008 si configura come anno di transizione fra un ciclo di risalita economico avviato a fine 2005 e una discesa congiunturale, di intensità e durata ancora incerte. A partire dal mese di ottobre le imprese, colpite dalla crisi, hanno reagito con strumenti di "pronto intervento" (mancato rinnovo dei contratti a termine, blocco del turn-over, CIG ordinaria o del CIGS in deroga, sospensioni dal lavoro, licenziamenti) e con un accorto utilizzo delle ferie, attenuando il primo impatto. Questo processo inerziale si esaurirà nel 2009. I valori medi, sbilanciati dai primi tre trimestri, non descrivono quindi appieno le dinamiche in atto.

Da notare è comunque la sensibile crescita delle persone in cerca di occupazione. A partire dalla fine del 2007, i disoccupati segnano un aumento progressivo, con un'impennata nell'ultimo trimestre 2008.

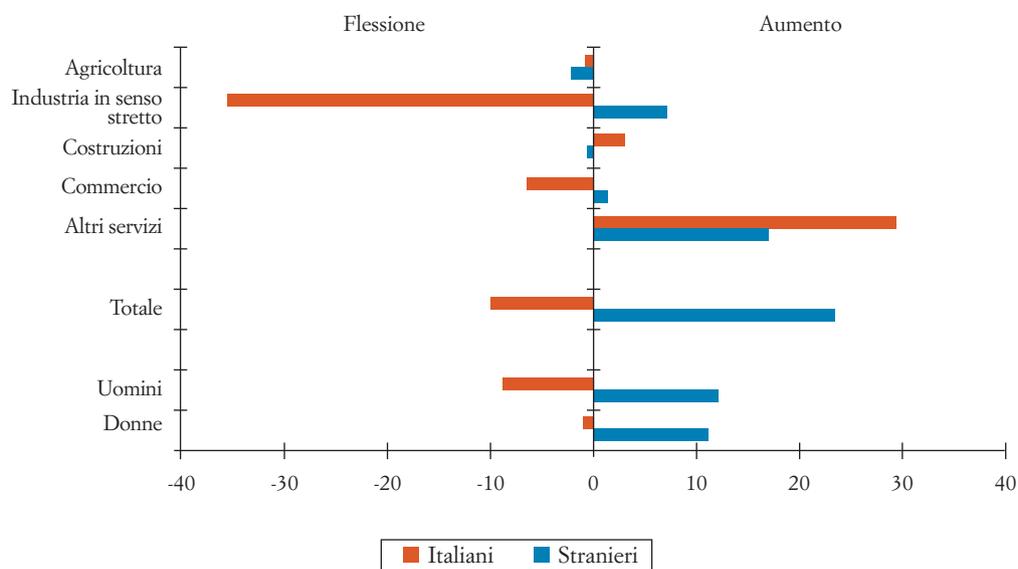
Tuttavia, la disoccupazione cresce insieme all'occupazione, un fatto di per sé non insolito, ma più comune nelle fasi di risalita del ciclo economico. La disoccupazione ufficiale registra una crescita prevalentemente femminile. Il trend espansivo appare alimentato principalmente dal flusso di figure operaie in uscita dal settore industriale. L'aumento complessivo degli occupati è anch'esso frutto di un complesso intreccio di variazioni di segno diverso delle diverse componenti dell'occupazione: rialzo nel lavoro alle dipendenze e nei servizi non commerciali, e flessione del lavoro autonomo e degli addetti all'industria manifatturiera, e relativa stagnazione del dato dell'agricoltura, delle costruzioni e del commercio. Da un lato, il mercato mostra una vivacità residua in agricoltura e nei servizi, meno esposti agli effetti della concorrenza globale. La domanda di lavoro risulta meno comprimibile in alcune aree, come il lavoro di assistenza e cura nelle istituzioni e nelle famiglie, o in bacini come quello legato alle attività turistiche. Sul versante della disoccupazione, invece, non sembrano essere ancora in-

Fig. 6 Nati con cittadinanza italiana e straniera in Piemonte (1993-2008)



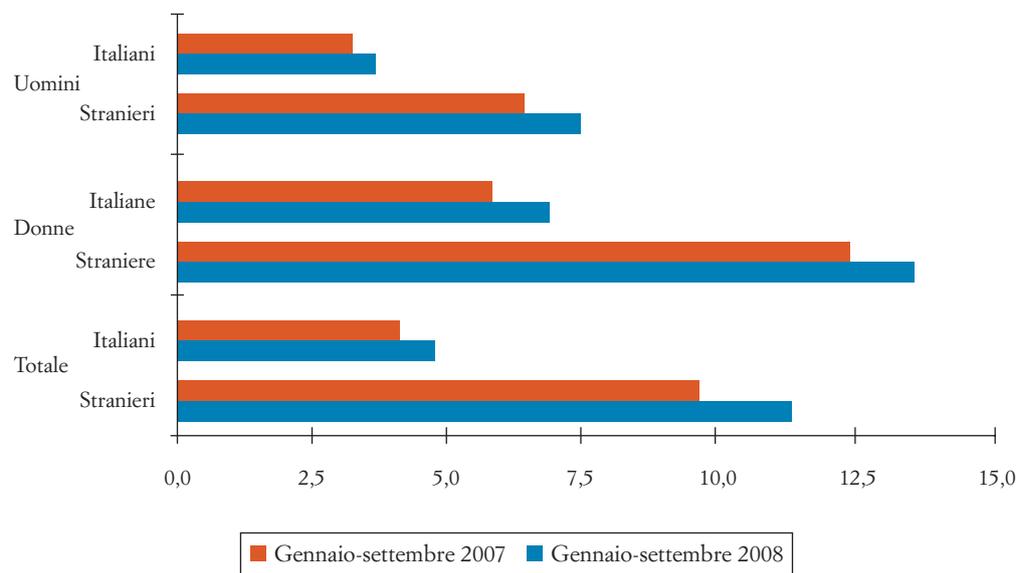
Fonte: Regione Piemonte, *Residenti stranieri in Piemonte. Atlante 1993-2000*, luglio 2002, tavola 2 (fino al 2000); <http://demo.istat.it> (2001-2007); stime IRES (per il 2008)

Fig. 7 Occupazione per settore, genere e cittadinanza (variazioni assolute in migliaia di unità, media gennaio-settembre 2007-2008)



Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

Fig. 8 Tassi di disoccupazione per genere e cittadinanza in Piemonte



Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

sorti effetti di scoraggiamento che potrebbero ingenerarsi se la situazione critica dovesse prolungarsi nel tempo. In questo contesto crescono ancora i tassi di occupazione e, soprattutto, di attività, con una sensibile ridu-

zione delle cosiddette non forze di lavoro, in particolare fra le donne.

Nel 2007/2008, le scuole piemontesi sono frequentate da circa 574.660 allievi, oltre 5.000 iscritti in più rispetto all'anno prece-

dente (+0,9%) e quasi 44.300 nel decennio (+8,3%). L'incremento è dovuto alla componente straniera, mentre calano gli iscritti italiani. Nella scuola primaria, nel giugno 2008 quasi tutti gli allievi (99,5%) sono stati ammessi alla classe successiva. I bambini respinti in questo livello scolastico sono pochi e, in genere, si tratta di allievi in difficoltà: nomadi o portatori di handicap. Tuttavia si osserva, negli ultimi due anni, un lieve aumento dei respinti, addebitabile principalmente alla presenza di allievi stranieri, spesso inseriti nel corso dell'anno scolastico e con difficoltà legate all'apprendimento della lingua italiana. Nel 2007/2008 la rete scolastica piemontese comprende, nel suo complesso, 4.401 sedi, di cui 850 (19%) appartenenti alla scuola non statale. L'andamento del numero degli istituti scolastici segue, ma con qualche anno di ritardo, quello degli iscritti: negli ultimi due decenni del Novecento i primi sono progressivamente diminuiti per il calo dei secondi, a cui si è aggiunto, alla fine degli anni novanta, un processo di razionalizzazione per l'avvio dell'autonomia scolastica.

Nell'ultimo decennio è in crescita la propensione dei giovani a proseguire gli studi universitari, favorita anche dalla riforma universitaria, oramai a pieno regime, che ha introdotto i percorsi di laurea breve. Il tasso di passaggio dalla scuola superiore all'università è lievitato dal 61,8% di fine secolo al 65,9% nel 2006/2007.

L'andamento della spesa per personale, beni e servizi sanitari in Piemonte evidenzia

come i tre macro obiettivi posti dal Piano di riequilibrio e di rientro regionale (contenimento della spesa, riequilibrio nell'allocazione delle risorse dei servizi) siano stati sostanzialmente raggiunti. Si tratta ora di garantire il completamento del percorso avviato. L'analisi infraregionale evidenzia peraltro la possibilità di recupero di ulteriori margini di appropriatezza e di efficienza in alcune aree della regione e per alcune tipologie di servizi: ampie aree all'interno dell'assistenza ospedaliera andranno ridimensionate per liberare risorse da destinare allo sviluppo di servizi di assistenza territoriale, in risposta all'evoluzione evidenziata nei bisogni dei cittadini.

La crisi è anche un'occasione, forse irripetibile, per ripensare al nostro modello di sviluppo e di lavoro

I lenti ma costanti cambiamenti che caratterizzano ormai da anni i comportamenti delle donne piemontesi continuano a definire traiettorie sempre più vicine a quelle europee.

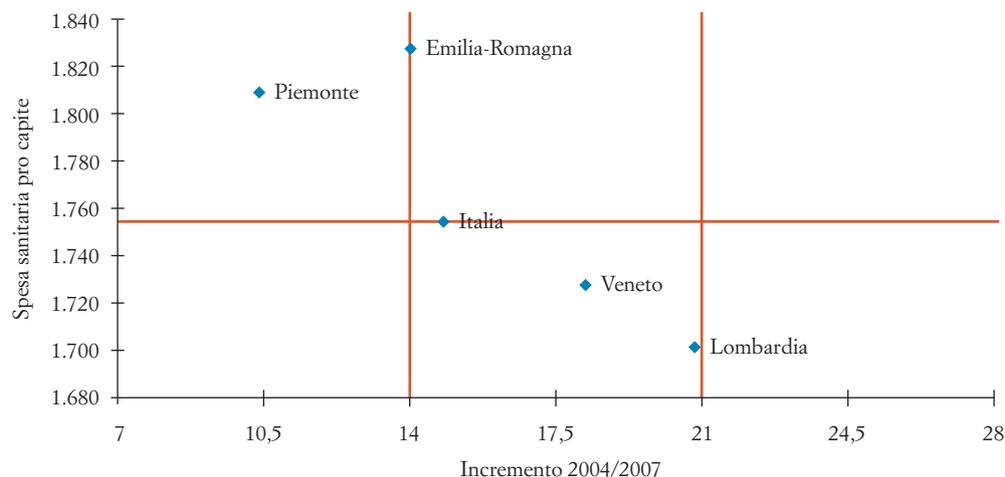
Nell'ambito dei comportamenti relativi alla fertilità, la convivenza, la formazione, la permanenza sul mercato, la carriera, le donne stanno perseguendo sempre di più modelli "maschili". Tuttavia, mentre le donne più istruite hanno più probabilità di trovare lavoro rispetto a quelle non istruite, l'entrata sul

Tab. 4 Iscritti, immatricolati e laureati negli atenei piemontesi, e percentuale di donne (A.A. 2008/2009)

	ISCRITTI		IMMATRICOLATI		LAUREATI	
	TOTALE	% DONNE	TOTALE	% DONNE	TOTALE	% DONNE
Università di Torino	66.579	62,3	10.597	63,0	10.947	63,0
Politecnico di Torino	24.637	27,8	5.098	28,4	4.332	29,5
Università del Piemonte Orientale	9.461	61,4	1.929	60,9	1.696	66,9
Università di Scienze gastronomiche	208	44,2	73	49,3	60	51,7
Totale	100.885	53,0	17.697	52,7	17.035	54,9

Fonte: Segreterie Universitarie, rilevazione al 31 gennaio; per l'Università di Torino l'estrazione dei dati è stata effettuata a maggio 2009

Fig. 9 Spesa sanitaria pro capite e incremento 2004-2007



Fonte: conti economici delle ASR

mercato del lavoro rimane ancora più difficile rispetto ai coetanei maschi. In questa dinamica, è rilevante il contributo, ancora modesto, che le donne possono ricevere dai partner. I dati sul Piemonte, come per il resto d'Italia, evidenziano come anche nelle famiglie più giovani il contributo maschile sia ancora modesto. Il carico della gestione della cura dei figli e di familiari anziani è sopportato dalle donne, mentre la conciliazione tra lavoro domestico e lavoro retribuito resta un problema del tutto femminile e come tale viene trattato nel dibattito sulle politiche della famiglia.

La priorità diventa allora quella di rafforzare la posizione delle donne sul mercato del lavoro, per garantire maggiore crescita del prodotto lordo, maggiori entrate fiscali e maggiori spese e stimolo di lavoro dei servizi; continuare a incrementare l'offerta dei servizi per le famiglie, diversificandoli come tipologia, orario e costo. Si tratta cioè di adattarli a un contesto in cui le famiglie stanno cambiando rapidamente. Qui il Piemonte ha investito molto più che altre regioni e i risultati si vedono in parte nella recente ripresa dalla fertilità e nella correlazione positiva tra partecipazione al lavoro e fertilità.

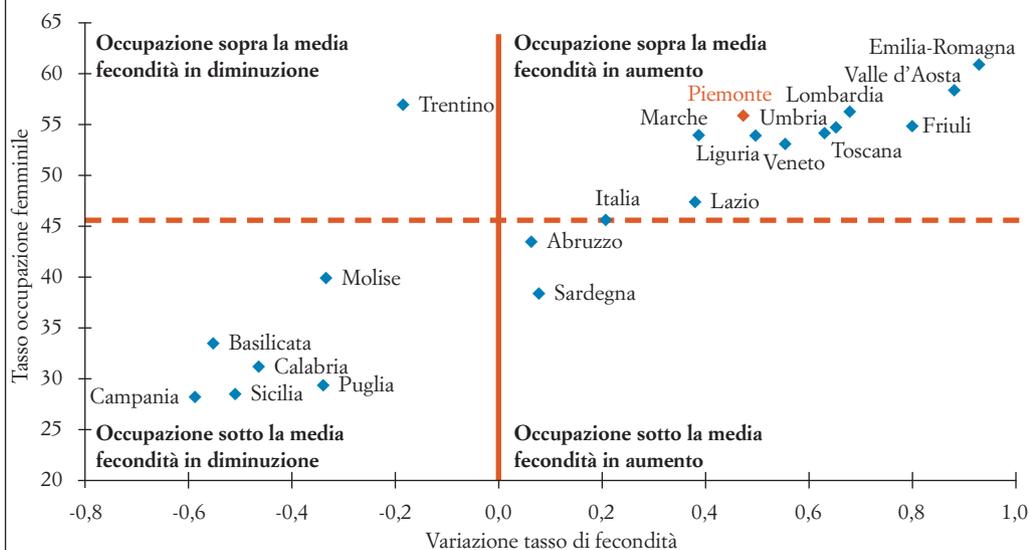
Rilevato a inizio 2009, il clima di fiducia in Piemonte risulta peggiorato, analogamente a quanto si rileva a livello nazionale. Peggiorano sia le previsioni sui 12 mesi successivi rela-

tive alla situazione economica dell'Italia sia il giudizio sulla situazione della propria famiglia. Continua il trend negativo sulla percezione della situazione finanziaria familiare, si osserva un'accentuazione nelle difficoltà a risparmiare in futuro. Sicurezza e immigrazione sembrano le principali preoccupazioni dei cittadini, mentre la famiglia e, in minore misura, gli amici si confermano le certezze cui ricorrere nei momenti di crisi. Il livello di felicità percepita risulta comunque relativamente elevato, con una valutazione soddisfacente o molto soddisfacente per circa due piemontesi su tre. Il giudizio sui servizi pubblici si conferma buono e generalmente in crescita, soprattutto per quelli sanitari e ambientali.

Le risposte

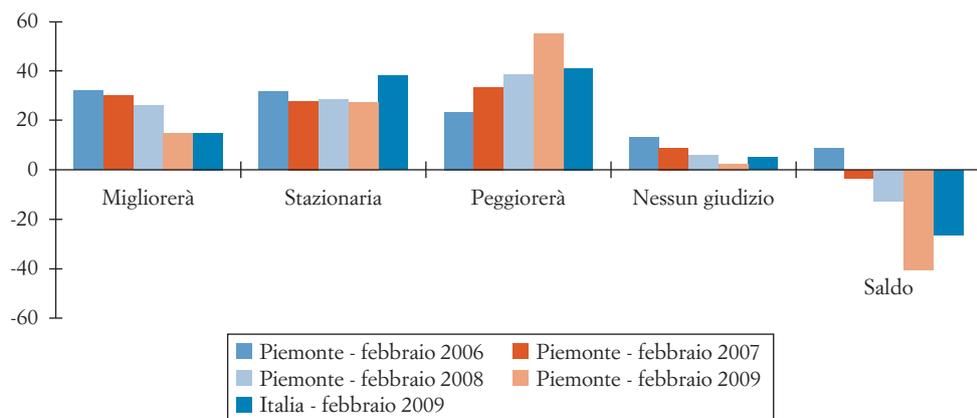
La crisi economica è la cifra dell'anno 2009 e impone priorità immediate. L'impatto della recessione rischia di essere devastante se non si attivano efficaci interventi di sostegno a imprese e famiglie, da attuarsi in modo coordinato fra soggetti che operano su scale diverse, soprattutto sovralocali. L'urgenza dell'intervento per la sopravvivenza delle imprese, resa più drammatica dal carattere globale della crisi, rischia di portare in secondo piano gli aspetti di qualità del lavoro e in gene-

Fig. 10 Rapporto tra tasso di occupazione femminile nel 2007 e variazione del tasso di fecondità nel periodo 1997-2007



Fonte: rielaborazione IRES su dati ISTAT, *Demografia in cifre* e ORML

Fig. 11 Situazione economica dell'Italia: previsione per i 12 mesi successivi (valori %)



Fonte: Indagini IRES e ISAE

rale di qualità sociale che negli ultimi anni si erano guadagnati faticosamente uno spazio nell'agenda dei governi, soprattutto regionali e locali. L'uscita dalla recessione, al di là degli strumenti di "pronto soccorso" e del rispetto dei ruoli dei diversi livelli di governo, non può eludere una riorganizzazione economica e sociale. Questa chiama in causa tutti

gli attori. La crisi è anche un'occasione, forse irripetibile, per ripensare al nostro modello di sviluppo e di lavoro: è importante uscirne, ma conta anche come ne usciremo. Sotto questo profilo, è forse presto per valutare le risposte del Piemonte, ma le responsabilità a livello regionale appaiono già di grande rilevanza.



OSSERVATORIO ISTRUZIONE PIEMONTE 2008

LUCIANO ABBURRÀ

Fino alle soglie del 2000 la popolazione scolastica e universitaria faceva registrare una sistematica tendenza alla contrazione, a cui faceva riscontro una diminuzione delle sedi scolastiche, per soppressione o accorpamento di quelle preesistenti. Tra il 2000 e il 2001 si sono registrati diversi segnali, che gli anni successivi hanno confermato e rafforzato, di esaurimento della tendenza al restringimento, e di avvio di un'apprezzabile inversione. Il 2004 e il 2005 hanno consolidato questa tendenza alla ripresa e ne hanno confermata l'estensione anche ai livelli medio superiori, per via dell'aumento degli studenti stranieri. Nel 2008, come già nel 2007, tanto ai livelli di base dell'istruzione quanto nella scuola secondaria superiore, gli allievi del sistema d'istruzione piemontese confermano di essere in ulteriore e apprezzabile crescita. Ciò è dovuto soprattutto al numero sempre crescente di studenti 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

È proseguito intanto lo scivolamento dell'onda bassa della demografia giovanile dei piemontesi sulle età superiori a quelle di pertinenza del sistema scolastico strettamente inteso. Tuttavia, a livello post-secondario la domanda di servizi educativi dipende soprattutto dalle preferenze e dalle scelte delle persone, che possono influenzare il risultato finale più della numerosità della popolazione delle classi d'età corrispondenti. Così, se a tutto il 2008 gli iscritti all'università in Piemonte mantengono un profilo di crescita tendenziale, su valori complessivi prossimi alle 100.000 unità, tale valore, rapportato al numero dei pie-

montesi d'età compresa fra 19 e 25 anni, resta uno dei meno elevati d'Italia (con quello lombardo, peraltro). I margini teorici d'incremento restano perciò consistenti, anche in rapporto ai contingenti delle età più convenzionali. Va inoltre considerato il peso crescente della domanda d'istruzione e formazione superiore delle classi d'età adulte. È forse proprio da questo lato che sono da attendersi le più rilevanti tensioni e domande di cambiamento negli assetti dell'offerta formativa complessiva. Ma è anche da qui che possono realisticamente essere prodotte quelle modificazioni nelle qualificazioni medie della popolazione piemontese che molti auspicano e tanti ritengono indispensabili all'irrobustimento degli assetti economici e sociali della regione.

La cornice istituzionale

Sul piano della configurazione strutturale e territoriale dei servizi, già negli anni novanta avevano preso avvio importanti cambiamenti qualitativi. È però a cavallo tra il precedente decennio e l'attuale che i mutamenti istituzionali hanno preso una consistenza maggiore. Si profila un quadro ancora in crescita delle dimensioni del sistema e della sua diversità interna, mentre l'impegno dei responsabili dovrà concentrarsi su rilevanti innovazioni istituzionali e organizzative sia nell'offerta di servizi sia nella valutazione dei loro rendimenti. Pur con ritardi e non senza possibili rallentamenti, sembrano ormai imminenti passi avanti significativi nella decentralizzazione dei sistemi dell'istruzione a scala regionale e locale: un processo già avviato sul piano amministrativo alla fine degli anni novanta, preparato dal conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche. Tali modifiche costituzionali in materia di istruzione sembrano ora prossime a trovare modi e mezzi per essere rese effettive in termini di competenze sia legislative sia gestionali che dallo Stato verranno trasferite alle Regioni. Maggiore 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.

Sembrano imminenti passi avanti significativi nella decentralizzazione dei sistemi dell'istruzione a scala regionale e locale

Indipendentemente da quello che sarà l'esito delle diverse forze in gioco, resta 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 le possibilità di educazione-istruzione-formazione per persone di tutte le età, in quadro meno rigido del tradizionale modello sequenziale.

Già in passato si segnalava che uno dei rischi del mutamento è la perdita dell'orientamento. Per questo è utile disporre di periodiche ricognizioni delle informazioni statistiche fondamentali sulle diverse componenti del sistema educativo, condotte con un orientamento che privilegi volutamente la documentazione-descrizione alla discussione-valutazione, e la globalità dell'orizzonte sottoposto a esplorazione rispetto all'approfondimento con cui ogni sua parte potrebbe essere trattata in monografie dedicate.

La struttura del Rapporto

Il Rapporto 2008 dell'Osservatorio Istruzione, in continuità con quanto avviato sin dal 2000, in primo luogo, 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 ultraventennale della Regione Piemonte, i cui risultati originali vengono integrati con altre fonti informative d'origine ministeriale o ISTAT. Un'attenzione verso l'università e i suoi mutamenti si giustifica anche per la continua e considerevole crescita delle persone coinvolte da tale livello d'istruzione, cui accede la maggior parte di coloro che escono dal sistema scolastico superiore e che ha visto il numero dei laureati diventare tre volte più consistente nel giro di una decina d'anni.

Sempre sul versante della continuità, merita una segnalazione il box di aggiornamento sulle tendenze della scuola non statale in Piemonte. Altrettanto continuativa è l'attenzione che viene rivolta al rilievo e alla composizione degli allievi di origine straniera e immigrata, che della domanda rivolta al sistema dell'istruzione sono la componente più dinamica. Proprio agli immigrati si è voluto dedicare una delle monografie di approfondimento del Rapporto 2008, per spingere l'analisi e la valutazione del fenomeno oggettivamente più innovativo del sistema scolastico oltre il consueto livello descrittivo.

È auspicabile che gli sforzi e le realizzazioni non restino concentrati sull'offerta di formazione iniziale per i giovani, ma sappiano arricchire le opportunità di formazione in alternanza per gli stessi giovani e le possibilità di educazione-istruzione-formazione per persone di tutte le età

Anche nel 2008 si sono mantenute e aggiornate le informazioni puntuali e documentate sullo stato di realizzazione delle riforme e dei cambiamenti in ambito scolastico, incluse le modifiche apportate alle previsioni precedenti attraverso provvedimenti

amministrativi e leggi di bilancio. Nel Rapporto si è proseguita l'attività di "osservatorio sulle riforme" il cui scopo è esclusivamente informare il pubblico non professionale su che cosa si è deciso che cambi nei sistemi dell'istruzione e a che punto è la realizzazione di quanto si è deliberato.

Anche nel 2008 si sono mantenute e aggiornate le informazioni puntuali e documentate sullo stato di realizzazione delle riforme e dei cambiamenti in ambito scolastico

Due novità rilevanti, una in termini di contenuto e l'altra di forma, meritano ugualmente di essere segnalate.

La prima riguarda uno specifico approfondimento dedicato all'analisi dei risultati regionali dell'indagine PISA dell'OCSE sui livelli di apprendimento dei quindicenni in alcune fondamentali aree di competenza: la lettura, la matematica e le scienze (su cui peraltro riferiamo in questo stesso numero di "Informaires"). La scelta di dare collocazione anche all'interno del Rapporto annuale sul sistema dell'istruzione a una presentazione sintetica dei risultati di tali studi indica la valutazione condivisa da Regione e IRES di proporre alla considerazione dei lettori sia dati sulla quantità dei servizi educativi e dei loro beneficiari, sia dati in certo modo qualitativi sui livelli e sulla distribuzione degli apprendimenti che attraverso quei servizi – anche se non in via esclusiva – vengono effettivamente prodotti e acquisiti. 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 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 perseguono obiettivi di qualificazione di livello superiore. Sono competenze generali e fondamentali che dovrebbero possedere tutti i cittadini.

La seconda novità riguarda le modalità di organizzazione e di esposizione dei materiali presentati nel Rapporto, che sono stati riordinati al fine di renderne più rapida e agevole l'utilizzazione dai diversi tipi di pubblico e per i diversi motivi che possono animare ciascuno di essi in momenti diversi.

Nel contempo, si è ormai solidamente affiancata all'edizione cartacea, anticipandone i

tempi di pubblicazione in misura rilevante, la versione elettronica. Fin dal 2000 è attivo il sito www.sisform.piemonte.it, di cui l'Osservatorio Istruzione è stato il primo componente strutturato, arricchito da altre sezioni sul sistema della formazione professionale che consentono di dare corpo a un Osservatorio sul Sistema Formativo Piemontese per cui venne assunto dalle direzioni regionali competenti e dall'IRES Piemonte un impegno formalizzato in un Protocollo d'intesa fin dal 1999. Dal 2003, inoltre, il sito ospita anche uno spazio dedicato alla rilevazione PISA-OCSE sui livelli d'apprendimento dei ragazzi e ragazze quindicenni di circa 40 paesi del mondo.



PISA 2006: LE COMPETENZE DEI QUINDICENNI IN PIEMONTE

LUCIANO ABBURRÀ,
PAOLA BORRIONE

PISA 2006 è la terza rilevazione realizzata nell'ambito del progetto PISA (Programme for International Student Assessment). Il progetto è promosso dall'OCSE ed è coordinato in Italia dall'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione). L'obiettivo principale di PISA 2006 è stata la rilevazione delle competenze scientifiche degli studenti quindicenni. Alla rilevazione delle competenze scientifiche si è affiancata quella delle competenze in lettura e in matematica. Nelle precedenti rilevazioni gli ambiti principali di indagine sono stati la competenza in lettura (2000) e la competenza matematica (2003), con una periodicità triennale. Con PISA 2006 si completa il primo ciclo di PISA. Dal 2009 prenderà avvio il prossimo ciclo con una rilevazione che avrà come ambito principale di nuovo la competenza in lettura

L'Italia ha partecipato a PISA 2000 con un campione nazionale, a PISA 2003 con un campione nazionale e con uno specifico sovracampionamento per sei regioni/province autonome, numero che è salito a 13 in PISA 2006. Il sovracampionamento risponde all'esigenza di ottenere una maggiore granularità statistica a scala regionale. Nel 2006 in Piemonte le scuole che hanno partecipato alla rilevazione sono state complessivamente 50: 19 licei, 17 istituti tecnici, 11 istituti professionali, 3 scuole medie. L'IRES ha pubblicato a fine 2008 un volume collettaneo sui risultati dei test svolti nel 2006 in Piemonte¹. La pubblicazione riporta materiali estratti da due diversi rapporti a cura dell'INVALSI (www.piemonte.istruzione.it) e dell'IRES (www.sisform.piemonte.it). Per quanto riguarda gli aspetti tecnici e organizzativi della rilevazione si rimanda il lettore alla pubblicazione IRES in oggetto. Qui di seguito si riporta una sintesi delle conclusioni relative al confronto interregionale e ai fattori esplicativi delle

¹ Regione Piemonte,USR Piemonte, IRES Piemonte, *PISA 2006: le competenze dei quindicenni in Piemonte a confronto con le regioni italiane ed europee*, a cura di Luciano Abburrà e Silvana Mosca, Torino, IRES Piemonte, 2008, collana "Quaderni di ricerca", n. 116.

differenze nei risultati anche rispetto alle indagini PISA degli anni trascorsi.

La performance tra le regioni

Rispetto all'indagine 2003, nel 2006 si confermano le sistematiche differenze di risultato tra studenti che frequentano indirizzi di studio diversi: i liceali hanno risultati molto buoni; buoni i risultati di chi frequenta gli istituti tecnici; negativi, in media, i risultati di coloro che sono iscritti agli istituti professionali. A tale proposito bisogna tuttavia ricordare che tali differenze non sono imputabili alle scuole in cui gli studenti sono iscritti al momento dell'indagine, quanto alla preparazione precedente. Dall'altra parte, vi sono regioni – il Friuli-Venezia Giulia e il Veneto, come già si era sottolineato nell'indagine 2003 – che riescono a contenere tali differenze, portando i propri studenti ad acquisire competenze superiori rispetto agli studenti dello stesso indirizzo di altre regioni.

In PISA 2006 si confermano le sistematiche differenze di risultato tra studenti che frequentano indirizzi di studio diversi

In secondo luogo i risultati dell'indagine 2006 confermano il buon posizionamento a livello internazionale delle regioni italiane del Nord: Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia hanno risultati simili e talvolta superiori rispetto alle regioni spagnole, alla Scozia e alla Comunità Fiamminga del Belgio, regioni prese a confronto nel lavoro dell'IRES. Tra le regioni italiane del Nord, inoltre, quelle del Nord-est si confermano come i territori in cui gli studenti riescono ad acquisire competenze migliori, sia grazie al contenimento del numero di coloro che ottengono i risultati meno buoni, sia grazie al fatto che più ampie quote di studenti rag-

giungono i livelli più elevati delle scale di competenza.

Cosa cambia rispetto alla rilevazione del 2003? Le maggiori differenze derivano dall'arretramento generale dei risultati in tutte le regioni considerate. In media, le regioni italiane e quelle straniere che hanno partecipato all'indagine 2003 hanno ottenuto risultati meno buoni nell'indagine 2006. Questo è vero, in particolare, per la Lombardia e per la Scozia. Tuttavia, in un panorama generale di arretramento, si evidenzia la buona performance del Veneto che, tenuto conto delle differenze dei campioni 2003-2006, migliora le proprie prestazioni in matematica e lettura. In quest'ultimo importante ambito di competenza, peraltro, anche il Piemonte fa registrare un miglioramento: da 501 a 506 punti medi sulla scala di competenza, dati, in particolare, dall'aumento della quota di studenti inseriti nei livelli più elevati di competenza.

Rispetto all'indagine precedente si confermano le differenze dei risultati per ambito: gli studenti, infatti, ottengono risultati differenti nei tre ambiti di competenza esaminati, mettendo così in luce specifiche aree di forza e di debolezza delle regioni. La matematica si conferma l'ambito di relativa maggior debolezza, la lettura quello di maggior forza delle regioni nel Nord, e del Piemonte in particolare.

In media, le regioni che hanno partecipato all'indagine 2003 hanno ottenuto risultati meno buoni nell'indagine 2006

Per il Piemonte i risultati dell'indagine PISA 2006 sono nel complesso abbastanza buoni: 508 punti in media in scienze rispetto alla media OCSE pari a 500; 492 in matematica, di poco inferiore alla media OCSE (498); 506 punti in lettura, risultato superiore alla media OCSE, pari a 492.

Se si osserva la distribuzione degli studenti lungo la scala di competenza in scienze, gli studenti piemontesi si situano per più

dell'80% al di sopra del livello 2, considerato come soglia minima di competenza per ritenere lo studente in grado di affrontare i problemi quotidiani in ambito scientifico. Il 7% si posiziona ai livelli 5 e 6, con una distribuzione, a livello italiano, inferiore solo a quella di Veneto e Friuli-Venezia Giulia. Analoghi i risultati per gli altri ambiti di competenza, lettura e matematica.

Fattori che influenzano i risultati in Piemonte: essere nati nel paese in cui viene somministrato il test, fattori motivazionali, status socioeconomico e culturale medio della scuola, indirizzo di studio

Un dato interessante che emerge dall'indagine è il fatto che, se si esaminano i risultati per indirizzo di studi, gli istituti tecnici mostrano performance piuttosto buone, spesso simili a quelle dei licei, indirizzo che presenta gli studenti con risultati in media migliori.

Quali le criticità? I risultati meno buoni delle ragazze in matematica rispetto a quelli dei ragazzi, i risultati in media piuttosto negativi degli studenti degli istituti professionali e il divario rispetto alle altre regioni italiane del Nord, come Veneto e Friuli-Venezia Giulia, che riescono da una parte a contenere gli studenti che si situano ai livelli più bassi delle scale di competenza dei diversi ambiti e, allo stesso tempo, a portare più studenti a posizionarsi nei livelli superiori delle stesse.

I fattori esplicativi

Con l'ausilio dell'analisi multilivello applicata al test relativo alle scienze, l'IRES ha analizzato i risultati degli studenti al variare delle caratteristiche personali (genere, nazionalità, livello socioeconomico e culturale, interesse nello studio, ecc.) e dei fattori di contesto (ad

esempio status socioeconomico e culturale medio della scuola).

Per quanto riguarda la lettura dei dati delle regioni italiane, si ricorda che i quindicenni oggetto dell'indagine sono sostanzialmente il prodotto della scuola media unica, in quanto frequentano solo il secondo anno delle scuole superiori.

La prima domanda da porsi è allora perché un sistema scolastico unico (elementari e medie) produca così ampie disparità nei risultati degli studenti. Il secondo interrogativo riguarda il fatto che vi sono regioni in Italia – ad esempio Veneto e Friuli-Venezia Giulia – che riescono meglio di altre a contenere tali differenze e a ottenere risultati globalmente migliori.

L'analisi multilevel condotta ha permesso di evidenziare alcuni fattori che influenzano maggiormente i risultati in Piemonte: l'essere nati nel paese in cui viene somministrato il test, i fattori motivazionali, lo status socioeconomico e culturale medio della scuola, l'indirizzo di studio. Tali fattori sembrano influenzare i risultati anche nelle altre regioni prese in esame. Vi è tuttavia spazio per l'elaborazione di modelli su misura per ognuna delle regioni, al fine di valutare quali fattori in ogni singolo contesto si associno a prestazioni migliori.

L'analisi condotta sui dati PISA 2006 ha offerto chiavi di interpretazione più deboli rispetto all'analisi sui dati 2003

Alcuni altri fattori presi in esame nell'analisi multilevel dei risultati del Piemonte hanno effetti più contenuti, ma significativi, sul punteggio. È il caso, a livello del contesto scolastico, dell'ubicazione della scuola, che gioca a sfavore degli studenti che frequentano scuole ubicate in contesti urbani, e, a livello delle risorse educative della scuola, del tempo speso in lezioni aggiuntive rispetto ai programmi scolastici (che si associa a una diminuzione del punteggio individuale) e del tempo che gli studenti dedicano allo

studio da soli (che si associa invece a un aumento del punteggio individuale). Tali variabili hanno tendenze differenti da regione a regione: l'ubicazione della scuola è un fattore significativo solo in Piemonte e nella Comunità Fiamminga del Belgio, mentre il tempo medio per lezioni extra scolastiche e il tempo medio per studio e compiti a casa mostrano andamenti simili a quelli evidenziati per il Piemonte, ma non sempre significativi.

L'analisi condotta sui dati PISA 2006 ha offerto chiavi di interpretazione più deboli

rispetto all'analisi sui dati 2003, che individuava nel genere, nell'uso delle tecnologie della comunicazione e informazione e nel clima disciplinare alcuni fattori forti di spiegazione delle differenze di risultato, che possono essere oggetto di politiche volte a migliorare le performance degli studenti.

Il volume si conclude con un contributo di Silvana Mosca dell'Ufficio Scolastico Regionale del Piemonte che tratteggia alcune possibili linee di risposta alle emergenze sollevate dall'indagine.



LE PROCEDURE PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SANITARI, ASSISTENZIALI ED EDUCATIVI IN PIEMONTE

RENATO COGNO

Gli enti pubblici in questi anni hanno richiesto in misura crescente alle cooperative sociali di impegnarsi nei servizi alla persona, soprattutto attraverso procedure di affidamento e, più recentemente, attraverso modalità diverse quali la creazione di albi di enti accreditati con successiva scelta da parte dell’amministrazione stessa o dei cittadini.

L’IRES Piemonte ha approfondito questa tematica nel volume Affidamenti dei servizi alla persona nel sistema di welfare regionale (collana “Quaderni di Ricerca”, n. 117), di cui di seguito vengono proposti i principali risultati

Vi è una consolidata tradizione normativa sulla base della quale l’affidamento di servizi alla persona, soprattutto nei casi in cui coinvolge forme specifiche di auto-organizzazione della società civile come gli enti senza fine di lucro, debba ispirarsi ad *alcuni principi*: valorizzare gli aspetti qualitativi del servizio valutandoli nella fase di affidamento; dare modo di esprimere la capacità di progettazione e innovazione da parte del terzo settore; riconoscere una congrua durata (pluriennale) delle convenzioni; evitare di ridurre l’apporto del terzo settore a una sostanziale intermediazione di personale; contrastare le forme di sottoimpiego e di sfruttamento, garantendo la corresponsione dei salari contrattualmente previsti; controllare e verificare il mantenimento degli aspetti qualitativi nella fase dell’esecuzione del contratto.

L’affidamento di servizi sociosanitari, socioassistenziali e socioeducativi, e le modalità di relazione tra enti pubblici e terzo settore sono stati oggetto di diversi atti nazionali e regionali, fino all’Atto di indirizzo (dgr 79-2953 del 22 maggio 2006), che costituisce il principale termine di valutazione utilizzato nella ricerca.

L’indagine, promossa dall’Osservatorio Regionale della Cooperazione in collaborazione con la Direzione Politiche Sociali della Regione Piemon-

te – e realizzata dall'IRES Piemonte – rappresenta un monitoraggio delle modalità di affidamento dei servizi alla persona da parte di enti pubblici piemontesi, per verificare se e quanto le pratiche degli enti appaltanti siano coerenti con i principi sopraenunciati: in particolare, il principale termine di riferimento per la valutazione effettuata nella presente ricerca è costituito dalla citata dgr.

La ricerca ha fatto emergere aspetti positivi circa le modalità con cui avvengono le procedure di affidamento in esame

Il lavoro ha inteso verificare quale sia la pratica degli enti pubblici piemontesi nell'affidamento di tali servizi e in che misura sopravvivano modalità di affidamento basate implicitamente o esplicitamente su meri criteri di costo, con limitata considerazione degli standard minimi che garantiscono la qualità del servizio agli utenti e una corretta retribuzione dei lavoratori.

La metodologia scelta ha comportato l'analisi, la comparazione e la valutazione di un campione di 200 capitolati d'appalto, rappresentativi dei diversi enti pubblici appaltanti in tutte le realtà provinciali. Sono stati coinvolti 61 consorzi ed enti gestori socioassistenziali, 54 comuni con almeno 20.000 abitanti, 22 ASL e 144 IPAB pubbliche che erogano questi servizi, per lo più di tipo residenziale. L'indagine ha considerato un'offerta di servizi notevolmente diversificata per contenuto (dai servizi di assistenza domiciliare a quelli di educativa territoriale, alla gestione di strutture residenziali), per durata (da meno di un anno a parecchi anni) e per valore economico.

Nell'intento di dare una prima concretezza operativa alla valutazione, l'indagine è stata volutamente delimitata. Si è basata su un campione di affidamenti, ma non ha considerato procedure diverse dall'appalto, quali l'affidamento attraverso concessione o accreditamento, né ha considerato affidamenti a cooperative sociali di inserimento lavorativo. In secon-

do luogo si è basata sull'analisi "testuale" del contenuto dei capitolati d'appalto predisposti. Il giudizio di congruità è stato quindi circoscritto alla fase di preparazione dei capitolati da parte degli enti, e non ha considerato le successive fasi dell'aggiudicazione dell'appalto e della sua esecuzione, fasi che potrebbero rivelare specifici elementi per ulteriori valutazioni.

La ricerca ha fatto emergere aspetti positivi circa le modalità con cui avvengono le procedure di affidamento in esame, riconducibili a prassi consolidate, ma denota anche la persistenza di non poche criticità che destano preoccupazione.

È sicuramente da valutare positivamente il fatto che gli affidamenti in ambito sociale siano, nella grande maggioranza aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, abbiano in buona parte durata pluriennale e dedichino alla qualità una quota significativa del punteggio: tutti aspetti che denotano una cultura degli affidamenti ben sviluppata.

La ricerca ha inteso anche verificare in che misura sopravvivano modalità di affidamento basate su meri criteri di costo

Si ritiene che questi elementi non siano tanto il risultato di garanzie introdotte da normative generaliste – come ad esempio l'adeguamento dei prezzi in affidamenti pluriennali – ma derivino piuttosto da riflessioni specifiche elaborate nell'ambito di quella che è stata definita la "cultura del buon affidamento" dei servizi alla persona, che si è affermata come standard diffuso. Così come, anche se ancora con una limitata diffusione, sembra essersi consolidata una certa attenzione agli aspetti della verifica come processo ampio e partecipato che è sconosciuta al di fuori della citata cultura.

In questo senso, se da una parte si è constatato come la dgr 79-2953/2006 non sia, se

non in casi limitati, esplicitamente citata nei capitoli, non si può non riconoscere come il processo culturale, lungo più di un decennio, che ha avuto come esito la citata dgr, abbia inciso nelle pratiche degli enti piemontesi.

Non mancano le criticità, fra le quali una ancora troppo diffusa concezione strumentale della cooperazione come intermediatore di personale

Al tempo stesso non mancano le criticità, fra le quali occorre rilevare come sia ancora troppo diffusa la concezione strumentale della cooperazione come intermediatore di personale o, in casi particolari, come affidatario di un servizio di organizzazione delle risorse umane. Ciò rischia di rendere sterile ogni valutazione degli elementi qualitativi, che vengono svuotati del significato più pregnante che la normativa assegna loro, cioè quello di essere il luogo della “valutazione della progettualità”. Inoltre, le criticità relative all’elemento economico, cioè gli importi degli affidamenti, richiedono una valutazione ampia e urgente su come conciliare le istanze diverse dei cittadini, degli enti che sono istituzionalmente chiamati ad assicurare loro servizi, delle imprese e dei lavoratori.

La persistenza di criticità relative agli aspetti economici, di situazioni inquadrabili come intermediazione di manodopera o ad essa assai prossime, e il fatto che non siano scomparsi affidamenti di durata annuale o aggiudicazioni al massimo ribasso, elementi in contrasto con 15 anni di previsioni normative, sollecitano una adeguata riflessione. Evidenziano, forse, come un’azione di tutela delle singole parti – cooperativa verso amministrazione appaltante, sindacato verso cooperativa, cooperativa rispettosa delle regole verso cooperativa che opera in *dumping* – non sia sufficiente, in un quadro nel quale l’intreccio di numerose variabili e interessi contrastanti non consentono di risolvere i problemi affidandosi al solo agire dei singoli attori.

D’altra parte i ragionamenti sviluppati nella ricerca ben evidenziano quanto sia limitativo ritenere le criticità come meri rischi di danno a un singolo attore interessato (la cooperativa, il lavoratore, l’utente, ecc.).

Constatando peraltro che una buona parte dei capitoli risponde a criteri di eccellenza, si rileva come il “buon affidamento” non è solo un auspicio teorico cui tendere, ma un concreto risultato che diverse amministrazioni hanno conseguito.

Ne consegue, come raccomandazione operativa, che evidenziare le soluzioni virtuose emerse dall’analisi può offrire agli enti appaltanti una raccolta di buone prassi, utile a supporto di una più sistematica applicazione della dgr 79-2953/2006.

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN PIEMONTE NEL 2007

LUCA FASOLIS

Presentiamo di seguito una breve sintesi del Rapporto sulla formazione professionale in Piemonte, edizione 2008, che come ogni anno si pone l'obiettivo specifico di mettere in luce gli elementi che caratterizzano l'offerta formativa regionale. La pubblicazione è stata curata da un gruppo di lavoro congiunto IRES, Regione Piemonte (Direzione Istruzione, Formazione Professionale e Lavoro)

Il Rapporto sulla formazione professionale in Piemonte assume quale variabile guida alla lettura dei dati disponibili gli allievi coinvolti nei percorsi formativi avviati nel 2007, anche in raffronto alle precedenti annualità. Esso si compone di cinque capitoli:

- il primo fornisce un quadro riepilogativo dell'offerta formativa in termini sia di corsi sia di allievi, analizzandone il dimensionamento a scala regionale e l'articolazione per provincia;
- il secondo prende in considerazione le principali caratteristiche socio-anagrafiche (titolo di studio, età, condizione occupazionale, cittadinanza) delle persone partecipanti alle attività formative, ciascuna delle quali è valutata distintamente per i due generi;
- il terzo fotografa la distribuzione degli allievi per ambito professionale, sempre in un'ottica di comparazione tra i generi e anche tra le scale territoriali (province/regione);
- il quarto sviluppa un confronto tra i dati 2007 e quelli rilevati nell'annualità precedente o, talvolta, anche nel 2005, proponendo pertanto una lettura in chiave dinamica degli stessi fenomeni considerati nei primi tre capitoli;
- il quinto e ultimo dà infine conto, sempre distinguendo tra maschi e femmine per un verso e tra le diverse province per l'altro, degli allievi che nel 2007 hanno concluso il proprio percorso formativo conseguendo una qualifica o una specializzazione.

Sotto il profilo metodologico, si è adottata una chiave di lettura che privilegia gli allievi rispetto ad altre variabili (corsi, volume di formazione, risorse) e la seguente griglia statistica:

- adozione dell'anno solare in luogo di quello formativo;
- riclassificazione dei singoli corsi (e quindi allievi) per ambito professionale, al fine di valutare i profili "lavorativi" che il sistema della FP ambisce a costruire o sviluppare (in luogo della tradizionale organizzazione per settori e competenze);
- strutturazione dei quadri statistici per finalizzazione dei percorsi formativi (i tipi e le categorie), in luogo di una codificazione per direttiva, i cui dati sono peraltro consultabili sul sito dell'Osservatorio all'indirizzo www.sisform.piemonte.it/formazione.html.

Con riferimento all'ultimo punto messo in luce e nell'attesa che il nuovo POR 2007-2013 espliciti pienamente i suoi effetti in termini – anche – di codifiche, si ripropone alla pagina successiva la tavola di raccordo tra categorie e tipi formativi e gli atti amministrativi di riferimento.

Si è adottata una chiave di lettura che privilegia gli allievi rispetto ad altre variabili

Il Rapporto sulla formazione professionale in Piemonte dà conto di un'offerta ricca e abbastanza diversificata: sono stati infatti avviati più di 9.000 corsi rivolti a poco meno di 123.000 allievi. La maggior parte degli allievi è stata coinvolta in attività di formazione sul lavoro (69,7%), seguono poi la formazione al lavoro (23,8%) e infine la formazione permanente (6,5%); in conseguenza della prevalenza delle attività di formazione sul lavoro, sono relativamente più numerose le azioni formative di breve durata (44% di corsi fino a 50 ore). Rispetto alla distribuzione provinciale dell'offerta formativa, Torino copre quasi il 50%, seguita da Cuneo (25%)

e dalle altre sei province, che si dividono il restante 25%. Dal punto di vista delle variabili socioanagrafiche i soggetti coinvolti nelle attività di formazione professionale si caratterizzano per:

- omogeneità di presenza tra i generi (51% donne e 49% uomini);
- titoli di studio bassi (39% titolo di scuola media) e medi (40% diplomati);
- maggiore età (78,8%);
- avere già una occupazione (74%);
- cittadinanza italiana (91%).

Per quanto riguarda la distribuzione di genere in relazione alle categorie formative, si evidenzia una prevalenza femminile nelle attività di formazione sul lavoro e formazione permanente, mentre i maschi sono maggioranza nella formazione al lavoro e, in specie, nell'ambito della formazione iniziale.

Un'offerta ricca e abbastanza diversificata: sono stati infatti avviati più di 9.000 corsi rivolti a poco meno di 123.000 allievi

L'analisi dell'offerta formativa a livello regionale evidenzia una maggiore diffusione degli ambiti professionali a carattere trasversale; prevalgono infatti i servizi di impresa (15%), l'informatica (13%) e i corsi di lingue (9,5%). Relativamente alla distribuzione per genere si riscontrano forti connotazioni in riferimento a specifici ambiti: prevalenza maschile nella meccanica e riparazioni, edilizia e impiantistica; femminile nel tessile e abbigliamento e nei servizi socioassistenziali. Dall'analisi in chiave dinamica, tra 2006 e 2007, spicca, per ragioni di ordine amministrativo, un netto calo sia per numero di corsi avviati che, di conseguenza, di allievi coinvolti. Risultano immuni a tali oscillazioni i percorsi di formazione iniziale, che tendenzialmente vengono garantiti ogni anno in risposta anche a una domanda sociale in tale senso. Questi corsi, così come la formazione continua a iniziativa individuale, registrano infatti un aumento nel 2007.

Quadro di raccordo categorie e atti amministrativi di riferimento

CATEGORIA	TIPO	CARATTERISTICHE	ATTI AMMINISTRATIVI DI RIFERIMENTO
Formazione al lavoro: interventi finalizzati all'inserimento o reinserimento sul mercato del lavoro di inoccupati e disoccupati	Orientamento	Brevi azioni di sostegno alla scelta dei percorsi formativi post obbligo e di prevenzione o contrasto della dispersione	Direttiva Mercato del Lavoro – <u>Orientamento scuola dell'obbligo</u> Direttiva “Obbligo di istruzione e Diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni” – La.R.S.A.
	Formazione iniziale	Percorsi di FP triennali, biennali e destrutturati, anche integrati con l'istruzione, volti al rilascio di una qualifica professionale in favore di adolescenti (14-18 anni)	Direttiva Sperimentazione II canale Istruzione-FP (percorsi triennali) Direttiva “Obbligo di istruzione e Diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni”
	Formazione superiore	Azioni formative diversificate che mirano al conseguimento di un titolo post qualifica, diploma o laurea	Direttiva Mercato del Lavoro – Specializzazione e formazione superiore – <u>Direttiva IFTS</u> Direttiva Lauree I livello
	Formazione per lo svantaggio	Percorsi formativi finalizzati all'integrazione sociale e lavorativa di soggetti deboli (disabili, giovani a rischio, immigrati, ecc.)	Direttiva Mercato del Lavoro – Soggetti svantaggiati
Formazione sul lavoro: interventi finalizzati all'acquisizione, aggiornamento e mantenimento delle competenze degli occupati	Formazione per occupati a iniziativa aziendale	Brevi interventi di aggiornamento delle competenze professionali della forza lavoro del settore privato e, in via residuale, della PA	Direttiva Occupati FSE, tanto la parte delegata alle province quanto quella conservata <u>alla gestione unitaria regionale</u> Direttiva Formazione Continua Legge 236/93
	Formazione per occupati a iniziativa individuale	Brevi interventi di aggiornamento delle competenze professionali attivati su iniziativa del lavoratore	Direttiva Formazione continua a domanda individuale (Formazione individuale Province)
	Formazione per l'apprendistato	Azioni di formazione esterna all'azienda per soggetti assunti con il contratto di apprendistato	Direttiva Apprendistato
	Formazione formatori	Interventi finalizzati ad assicurare il continuo adeguamento delle competenze detenute dal personale impiegato presso le strutture e istituzioni formative accreditate	Direttiva Formazione Formatori
Formazione permanente: interventi finalizzati a sostenere l'apprendimento lungo l'intero arco di vita degli individui		Azioni formative finalizzate alla crescita professionale e/o culturale della popolazione adulta (> 18 anni) a prescindere dalle caratteristiche socioanagrafiche	Direttiva Mercato del Lavoro – <u>Formazione permanente</u> Direttiva Euroformazione Difesa

L'analisi dell'offerta formativa a livello regionale evidenzia una maggiore diffusione degli ambiti professionali a carattere trasversale: servizi di impresa, informatica e corsi di lingue

Infine, rispetto ai dati inerenti a qualifiche e specializzazioni, si segnala una situazione piuttosto equilibrata tra uomini e donne complessivamente licenziati nel 2007, a prescindere dal tipo di titolo conseguito. Rispetto alla distribuzione del numero di certificazioni per ambiti professionali, la maggior parte si concentra nei servizi socioassistenziali e a seguire automazione industriale, ristorazione e turismo, informatica, edilizia e impiantistica e servizi d'impresa. Anche in relazione a qualifiche e specializzazioni rilasciate nel 2007, si riscontra una connotazione di genere in termini di ambiti professionali: si assiste a una prevalenza degli uomini nell'edi-

lizia e impiantistica, automazione industriale e meccanica e riparazioni, mentre le donne sono in larghissima maggioranza nel tessile e abbigliamento, nei servizi personali e socioassistenziali.

Questa connotazione di genere nelle scelte degli ambiti conferma una composizione dell'offerta di formazione professionale iniziale, e in qualche modo anche superiore, molto orientata a determinate professioni che riscuotono in prevalenza l'interesse dell'uno o dell'altro genere in coerenza con l'attuale fisionomia del mercato del lavoro in Piemonte. Quanto precede spiega anche la difformità tra i dati relativi ai titoli della FP (dunque a corsi conclusi) e la distribuzione per ambiti fotografata all'avvio: i corsi afferenti ad ambiti che rilasciano titoli fanno riferimento alla formazione al lavoro, laddove invece, come si è visto, i corsi predominanti in termini di numero di iscritti sono quelli della formazione sul lavoro, che assorbe gran parte dell'offerta e che però rilascia per lo più attestati di frequenza.



LA POPOLAZIONE PIEMONTESE NEI PROSSIMI VENT'ANNI

ELISA TURSI,
MARIA CRISTINA
MIGLIORE

Rispetto all'ultima edizione delle previsioni demografiche per il Piemonte pubblicata nel 2002, alcune tendenze si sono progressivamente modificate e hanno reso necessario un aggiornamento. I fenomeni che hanno inciso maggiormente sono stati il lieve aumento di fecondità e il peso elevato dei flussi migratori, in particolare dall'estero. La nuova edizione ha concentrato l'attenzione su alcune classi di età per il peso che probabilmente avranno nel delineare i possibili sviluppi futuri della regione

La popolazione piemontese tra 2006 e 2026, il periodo preso in esame, cresce costantemente aumentando di circa 450.000 unità, ma tale andamento si diversifica rispetto alle classi di età. È un aumento fortemente sbilanciato, in termini sia relativi sia assoluti, a favore della classe di età superiore ai 75 anni (+51,7%) rispetto alla crescita più modesta della classe di età 0-19 anni (+20,3%). L'unica fascia di popolazione in calo riguarda gli adulti tra i 20 e i 44 anni (-7,7%) (tab. 1).

Il processo di invecchiamento che ha investito la regione è solo in piccola parte controbilanciato dall'aumento delle nascite, che produce un aumento della classe di età 0-19 anni. Allo stesso tempo si nota che la fascia della popolazione attiva subisce un innalzamento dell'età al suo interno: aumenta, in valore assoluto e percentuale, il peso delle generazioni più mature, ovvero 45-64 anni. In ultimo il processo di invecchiamento della popolazione riguarderà principalmente il peso assunto dalle fasce di età oltre i 75 anni, la cui crescita (oltre il 50%) modificherà notevolmente la domanda di servizi sanitari e assistenziali e chiamerà in causa la riorganizzazione delle relazioni familiari. Anche perché nel frattempo resterà tendenzialmente invariata la numerosità della classe 65-74 anni.

I flussi migratori sono la componente più incerta di ogni esercizio di proiezione demografica. Questo è il motivo per cui l'IRES ha lavorato su due

ipotesi: una in cui il saldo migratorio è nullo, l'altra in cui, invece, se ne stima il peso sulla popolazione complessiva. In tal modo è possibile apprezzare l'effetto del fenomeno migratorio, vedendo come siano possibili delle deviazioni, anche di una certa importanza, ma non inversioni di tendenza.

La tabella 2 mette in evidenza l'andamento demografico a saldo migratorio nullo: in primo luogo la popolazione diminuirebbe in 20 anni di oltre 300.000 unità, con la tendenza a velocizzare il ritmo del declino. L'evolversi di alcune classi di età muterebbe radicalmente; in altre, invece, si accentuerebbe la tendenza già presente anche nei risultati che includono le migrazioni. In particolare la popolazione più giovane (0-19 anni) diminuirebbe di oltre 100.000 unità, privata del contributo delle donne straniere, contrariamente all'ipotesi migratoria in cui si ipotizza un aumento di circa 145.000 unità. Ugualmente la popolazione giovane in età da lavoro (20-44 anni) ridurrebbe il proprio contingente di circa 580.000 individui, rispetto a una perdita molto più contenuta di circa 110.000 unità nell'ipotesi migratoria. Si noti, inoltre, che nel caso di saldo migratorio nullo si ridurrebbe, quasi di-

mezzandosi, la variazione di popolazione di età compresa tra i 45 e i 64 anni (nell'ipotesi a saldo migratorio nullo la classe di età 45-64 anni aumenterebbe di circa 94.000 unità, anziché di 174.000), la quale costituirà la risorsa fondamentale per far fronte all'invecchiamento della popolazione e sarà la componente principale della popolazione attiva.

Il processo di invecchiamento che ha investito la regione è solo in piccola parte controbilanciato dall'aumento delle nascite

Il confronto tra i due tipi di output mostra che nei prossimi vent'anni il contributo migratorio, pur senza invertire la tendenza dell'invecchiamento della popolazione e del rapporto tra i gruppi di età fortemente sbilanciato, rallenterebbe notevolmente tale processo. Infatti, aumenterebbe il peso della popolazione più giovane e rallenterebbe il declino della popolazione adulta (20-44 anni). Oltre a ciò, il peso della popolazione anziana (65 anni e

Tab. 1 Proiezioni della popolazione per classi di età fino al 2026 in Piemonte (1° gennaio)

	2006	2011	2016	2021	2026	2006-2026	VAR. % 2006-2026
0-19	717.107	760.282	798.668	832.790	862.523	145.416	20,3
20-44	1.487.423	1.415.940	1.364.920	1.347.428	1.373.304	-114.119	-7,7
45-64	1.163.189	1.228.912	1.269.926	1.325.168	1.336.766	173.577	14,9
65-74	521.042	500.266	510.428	530.306	534.435	13.393	2,6
75+	452.972	512.410	580.514	617.301	687.254	234.282	51,7
Totale	4.341.733	4.417.810	4.524.455	4.652.993	4.794.283	452.550	10,4

Tab. 2 Variazioni della popolazione per classi di età in uno scenario a saldo migratorio nullo (2006-2026)

	2006	2011	2016	2021	2026	2006-2026	VAR. % 2006-2026
0-19	717.107	720.085	701.466	662.106	613.190	-103.917	-14,5
20-44	1.487.423	1.313.809	1.131.980	979.116	908.060	-579.363	-39,0
45-64	1.163.189	1.234.992	1.273.156	1.311.775	1.257.423	94.234	8,1
65-74	521.042	502.822	515.326	538.571	540.250	19.208	3,7
75+	452.972	516.117	589.815	629.833	706.719	253.747	56,0
Totale	4.341.733	4.287.825	4.211.743	4.121.402	4.025.643	-316.090	-7,3

oltre) sulla popolazione attiva si ridurrebbe: nel 2026 vi sarebbero 53 anziani ogni 100 individui tra 15 e 64 anni in presenza di saldo migratorio nullo; invece con il contributo migratorio il rapporto scenderebbe a 42. Non solo, l'indice di vecchiaia che rapporta il numero di anziani alla popolazione giovanile (0-14 anni) aumenterebbe decisamente. Nel 2026, senza il contributo migratorio, si conterebbero 288 anziani ogni 100 giovanissimi, altrimenti il rapporto si ridurrebbe a 190.

I flussi migratori e il lieve aumento della fecondità non possono essere considerati la soluzione permanente allo squilibrio generazionale e all'invecchiamento

Inoltre occorre precisare che il contributo dei flussi migratori comprende non solo la quota di popolazione straniera, ma anche gli iscritti provenienti da altri comuni italiani, nonostante rappresentino una parte numericamente poco significativa. Tuttavia, se nel 2006 il saldo migratorio interno era di segno negativo (-5.000 unità circa), nel 2026 si connoterebbe in senso positivo (+4.700 unità circa).

Sebbene il peso dei flussi migratori e i comportamenti demografici della popolazione straniera rallentino il declino demografico, non devono comunque essere considerati la cura per tutti i mali, dall'invecchiamento della popolazione al declino della fecondità. In primo luogo perché la consistenza dei flussi dipende dalle politiche migratorie del paese e dagli equilibri internazionali di sviluppo socio-economico, e perciò la grandezza del fenomeno è difficilmente prevedibile e probabilmente varierà nel tempo. In secondo luogo occorre riconoscere come non sia scontata la conservazione di comportamenti riproduttivi elevati dei paesi di origine dopo la migrazione. Così come avvenne per l'immigrazione meridionale, è verosimile che i tassi di fecondità delle donne straniere si allineino a quelli delle autoctone. Va peraltro considerato che i

tassi di fecondità dei paesi di origine di molta parte dei flussi, quali ad esempio i paesi dell'Est europeo e la Cina, presentano già livelli relativamente bassi. Inoltre flussi migratori intensi producono dopo una quarantina d'anni un incremento di persone anziane.

I risultati di questa edizione di proiezioni demografiche possono essere riassunti in tre dinamiche molto influenti:

- il peso dei flussi migratori, che ha conseguenze rilevanti sulla struttura per età della popolazione. Insieme al lieve aumento della fecondità, le immigrazioni costituiscono i due fenomeni il cui andamento rallenterebbe il processo di invecchiamento e il declino demografico. Allo stesso tempo però non possono essere considerati la soluzione permanente allo squilibrio generazionale e all'invecchiamento stesso, che inevitabilmente procede;
- il cambiamento nella composizione demografica della popolazione in età lavorativa in cui si ridimensionano in modo rilevante le classi di età più giovani a favore di quelle più mature. Questo processo ha diverse implicazioni: la necessità di prolungare la durata della vita lavorativa con la conseguente maggiore partecipazione degli *older workers*, la necessità di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e di organizzare un sistema di *life-long learning* che permetta la riqualificazione necessaria per restare nel mercato del lavoro.
- l'aumento considerevole della classe di età ultra75enne, che corrisponde alla metà della crescita totale della popolazione. Questo probabilmente accentuerà lo squilibrio generazionale e porrà una serie di interrogativi riguardanti i servizi di assistenza e la riorganizzazione delle relazioni familiari a cui si appoggerà la popolazione anziana. Occorre dunque riflettere su possibili azioni di policy volte a una sensibilizzazione sia degli individui sia delle organizzazioni circa la responsabilità di ogni persona di partecipare ai lavori di cura. Alcune misure di conciliazione tra tempo di lavoro e di cura sono disponibili, ma potrebbero essere potenziate e rese fruibili lungo tutto il corso della vita lavorativa e

non solo in un periodo limitato. Ciò che potrebbe diventare un tema emergente nei prossimi anni è lo sviluppo di una cultura della cura, tale per cui non solo più persone ma anche le organizzazioni del lavoro riconoscano questa dimensione della vita e possano a loro volta farsi carico di un aspetto della vita collettiva che diventerà sempre più evidente e importante.

Il cambiamento a cui la regione sembra essere chiamata a rispondere, dunque, non riguarda solo il processo di invecchiamento, ma anche il modificarsi della composizione demografica delle altre classi di età, in particolare della popolazione in età attiva. Tuttavia, come si è cercato di mostrare, i fenomeni sono collegati attraverso il fatto che gli individui fanno parte di famiglie: queste ultime diventano più lunghe e raccolgono al proprio interno più generazioni. Se da un lato il sistema economico ha bisogno di compensare il calo della popolazione attiva più giovane con la partecipazione al lavoro delle donne e di più giovani, allo stesso tempo si potrà essere più occupati sia nel lavoro di cura sia in quello dell'aggiornamento e della riqualificazione per fare fronte a vite professionali sempre più lunghe. Sembra di intravedere uno scenario di cambiamenti che non possono più solo es-

sere aggiustamenti di un modello già esistente, ma che chiamano in causa un profondo ripensamento delle pratiche e ruoli sociali più consolidati sia nelle famiglie sia nelle organizzazioni.

Il cambiamento non riguarda solo il processo di invecchiamento, ma anche il modificarsi della composizione demografica delle classi di età, in particolare della popolazione in età attiva

Le proiezioni demografiche sono disponibili per la regione, le province, le ASL, i Bacini per l'impiego, i Distretti socio-sanitari e i Sistemi locali del lavoro, per ogni anno dal 2007 al 2026, a livello di singolo anno di età e per sesso. Nel fascicolo a stampa (*L a popolazione piemontese nei prossimi vent'anni*, "Contributi di ricerca", n. 223) vengono pubblicate le tavole relative alla regione, alle province, ai capoluoghi di provincia e all'area metropolitana. Su richiesta possono essere fornite le proiezioni per gli altri livelli territoriali.

L'IRAP IN PIEMONTE: LE DICHIARAZIONI 2001-2003

STEFANO PIPERNO

Questo contributo è dedicato a un'analisi delle dichiarazioni IRAP presentate in Piemonte nel periodo 2001-2003 (redditi 2000-2002): si tratta di un aggiornamento di un precedente studio sulle dichiarazioni dei contribuenti piemontesi del 1999 e 2001. Il lavoro costituisce qualcosa di più di un aggiornamento in quanto comprende anche una riflessione complessiva sui primi dieci anni di funzionamento dell'IRAP utilizzando dati secondari nazionali

La disciplina dell'IRAP ha subito una continua trasformazione dalla sua origine fino a prevedere una sua abolizione o per disposizioni di legge o per via giudiziaria. Considerato però che l'IRAP rimane la più importante imposta locale del nostro sistema tributario si è ritenuto utile svolgere questo approfondimento riconducibile alle attività di ricerca dell'IRES in merito ai problemi attuativi del federalismo fiscale, in base alle più recenti proposte legislative in materia.

Il peso dell'IRAP nel sistema delle imposte locali

In Italia l'IRAP rappresentava più dell'8% del totale delle imposte dirette e indirette delle amministrazioni pubbliche. La seconda imposta locale in ordine d'importanza è l'ICI totale, che prima della recente abolizione della sua componente sulla prima casa, pesava per il 3% circa. Tra il 2001 e il 2007 si è assistito a una crescita dell'autonomia tributaria locale, con il peso delle entrate locali sul totale delle entrate tributarie delle pubbliche amministrazioni che è salito di circa un punto percentuale. L'IRAP è cresciuta a un ritmo medio del 5,2% medio annuo con un trend che non rispecchia quello del valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi correnti, che ne dovrebbe rappresentare la proxy più vicina in termini di contabilità nazionale di tipo fiscale,

relativamente alla base imponibile e al gettito IRAP, che si riscontra anche a livello regionale e che in buona parte può essere riconducibile a problemi di evasione fiscale.

L'IRAP è cresciuta a un ritmo medio del 5,2% medio annuo con un trend che non rispecchia quello del valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi correnti

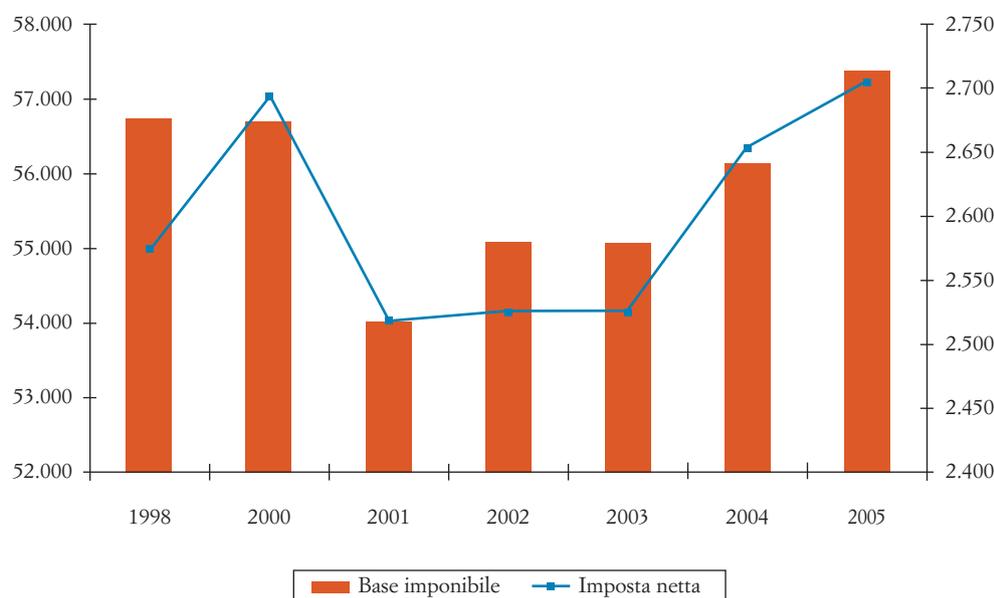
Tra il 2002 e il 2005 si assiste comunque a un significativo aumento del peso degli acceramenti IRAP sul valore aggiunto al costo dei fattori. In Piemonte, le entrate tributarie della regione e degli enti locali ammontavano nel 2006 a 6.847 milioni di euro, rappresentando il 16% di tutte le entrate tributarie delle pubbliche amministrazioni in Piemonte (Stato, regione, province, comuni, altri enti locali). L'IRAP da sola costituisce circa il 40% delle entrate tributarie della regione e delle amministrazioni locali.

L'IRAP in Piemonte

L'analisi è articolata per tipologia di contribuenti, classi di imponibile e settori di attività. I dati – a differenza dalla precedente analisi (anni 1998-1999) quando si erano elaborati i dati grezzi delle dichiarazioni forniti dalla Regione Piemonte – provengono dall'archivio CENT (Cruscotto delle Entrate Tributarie) della Sogei. Sono state effettuate anche elaborazioni sull'archivio delle dichiarazioni individuali che hanno messo in luce la perdurante inattendibilità di tali informazioni senza un'opera attenta di ripulitura. Peraltro, anche le analisi desunte dall'archivio CENT presentano delle difformità rispetto alle informazioni disponibili sul sito del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia.

Si è comunque cercato di ricostruire l'evoluzione della base imponibile e dell'imposta netta IRAP dal 1998 al 2005 (anni di imposta). L'andamento è riportato nella figura 1. La riduzione della base imponibile e la stabilità del gettito sino al 2003 possono essere ricondotte sia alle crescenti modifiche al ribasso della base imponibile (deduzioni)

Fig. 1 Evoluzione della base imponibile e dell'imposta netta IRAP in Piemonte. Anni d'imposta 1998-2005



Fonte: elaborazioni IRES su dati sportello CENT e Dipartimento Finanze

operate dalle varie leggi finanziarie sia a un probabile aumento delle trasformazioni dei rapporti di lavoro dipendente in rapporti di lavoro autonomo. La successiva ripresa è invece ascrivibile alla dinamica del valore aggiunto regionale.

Dal punto di vista del gettito i quattro settori di attività più importanti risultano quello della intermediazione monetaria e finanziaria (10%), del commercio (11%), dell'informatica, ricerca e altre attività professionali (11%) e dei trasporti (17%). In totale, il gettito dell'IRAP privata nel 2003 proveniva per il 42% dal comparto industriale, per il 57% dal terziario e per meno dell'1% dal settore agricolo, con una forte variabilità nella dinamica dei diversi settori.

Comparando la distribuzione delle basi imponibili settoriali con quella del valore aggiunto di contabilità regionale si confermano alcune significative discrepanze già segnalate nel precedente contributo di ricerca sia per quanto concerne la dinamica sia per la distribuzione. Vi sono chiari indizi di una sottostima del valore aggiunto dei servizi nella distribuzione della base imponibile IRAP. Anche se i dati di contabilità nazionale e quelli desunti dalle dichiarazioni non sono direttamente confrontabili, la presenza di fenomeni di evasione ed elusione è difficilmente confutabile.

Dal punto di vista del gettito i quattro settori di attività più importanti risultano quello della intermediazione monetaria e finanziaria (10%), del commercio (11%), dell'informatica, ricerca e altre attività professionali (11%) e dei trasporti (17%)

Nel 2003 il 77% del gettito derivava dalle società di capitale (a fronte dell'11% di contribuenti), mentre le persone fisiche e le società di persone, che rappresentano l'87%

circa dei contribuenti, garantivano solo il 22% del gettito. Gli enti non commerciali coprono le restanti quote. Solo mille imprese (tutte in forma di società di capitale) in Piemonte nel 2003 presentavano valori di produzione superiori ai 5 milioni di euro. Questo sottogruppo di contribuenti dichiarava più della metà del gettito dell'IRAP regionale sostenendo un carico fiscale medio di circa 1,5 milioni di euro.

L'IRAP sulle amministrazioni pubbliche

Più di un quarto del gettito IRAP a livello nazionale deriva dalle pubbliche amministrazioni ed è in sostanza una partita di giro all'interno del settore pubblico, sulla quale le regioni non hanno alcuna libertà di manovra (l'aliquota è fissa all'8,5%).

Il peso del gettito derivante dal settore pubblico varia molto tra le regioni. In Piemonte l'incidenza dell'IRAP pubblica (22%) sul totale risulta superiore a quella di Lombardia (12%) e Veneto (19%).

Le analisi svolte a livello piemontese sull'IRAP pubblica hanno presentato numerose difficoltà. I dati desunti dalle dichiarazioni non coincidono con quelli elaborati tramite lo sportello CENT. Ugualmente i dati pubblicati sul sito del Dipartimento delle Finanze – da ritenere come ufficiali – non sono coerenti con quelli dello sportello CENT. Sarà quindi necessario in futuro approfondire l'analisi sull'IRAP delle pubbliche amministrazioni sulla base dei dati disponibili a livello regionale per verificare l'origine di queste incongruenze. Nella tabella 1 vengono riportate le serie sulla base imponibile e sull'imposta a partire dalle diverse fonti. Come si può notare, i dati aggregati desumibili dallo sportello CENT e dalle dichiarazioni individuali risultano sottostimati rispetto alla fonte Dipartimento delle Finanze. Considerato però che gli aggregati totali sulle basi imponibili e sul gettito dell'IRAP riportati nella figura 1 non presentano grosse differenze nelle due fonti si può presumere che il problema sia legato a problemi di difformità nella classificazione di alcuni soggetti. All'interno delle pubbliche amministrazioni è possibile

Tab. 1 Base imponibile e gettito dell'IRAP sulle pubbliche amministrazioni in Piemonte. Anni di imposta 2001-2005 (valori in migliaia di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005
CENT	6.339.097	4.033.456	3.904.818	4.252.462	-
Base imponibile*	538.382	342.771	331.440	360.855	-
Imposta netta**	8.215.093	6.068.767	n.d.	n.d.	-
<i>Dichiarazioni individuali</i>	698.250	515.836	n.d.	n.d.	-
Base imponibile	n.d.	6.230.498	6.482.089	6.803.815	-
Imposta netta	n.d.	528.444	549.758	577.065	n.d.
<i>Dipartimento finanze</i>	419.386	743.295	733.965	696.382	n.d.
Base imponibile	2.623.772	2.583.169	2.643.763	3.045.389	6.907.791
Imposta netta	2.121.390	152.989	157.944	178.806	586.033
* di cui sanità e altri servizi sociali	5.164.548	3.479.453	3.535.672	3.920.577	-
* di cui amministrazioni pubbliche e difesa; assicurazioni sociali obbligatorie	35.544	63.040	62.319	59.130	-
* di cui istruzione	222.730	219.202	224.534	258.621	-
* di cui amministrazioni pubbliche "core"	180.261	12.926	13.325	15.010	-
** di cui sanità e altri servizi sociali	438.535	295.168	300.178	332.761	-
** di cui amministrazioni pubbliche e difesa; assicurazioni sociali obbligatorie	6.339.097	4.033.456	3.904.818	4.252.462	-
** di cui istruzione	538.382	342.771	331.440	360.855	-
** di cui amministrazioni pubbliche "core"	8.215.093	6.068.767	n.d.	n.d.	-

identificare un aggregato di amministrazioni principali, definito amministrazioni "core", che comprende i settori delle amministrazioni pubbliche, difesa e assicurazioni sociali obbligatorie, istruzione, sanità e altri servizi sociali. Questi – in base ai dati CENT – rappresentano ormai più del 90% della base imponibile e dell'imposta netta di tutte le amministrazioni pubbliche. Si tratta di un aspetto importante anche per quanto concerne le potenzialità delle politiche tributarie

regionali: pensiamo solo alle manovre che la regione potrebbe fare rispetto alle aziende sanitarie rispetto alle quali l'IRAP rappresenta una mera partita di giro. In più, va ricordato che la Commissione Vitaletti aveva proposto di attribuire alle regioni la possibilità di manovrare l'aliquota IRAP sulle amministrazioni pubbliche entro un margine di oscillazione del 10%. Ciò voleva dire che l'aliquota ordinaria dell'8,5% poteva oscillare tra il 7,65% e il 9,35%.

LA SITUAZIONE DELL'INCIDENTALITÀ STRADALE IN PIEMONTE AL 2006

CMRSS (CENTRO DI MONITORAGGIO
REGIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE)

SYLVIE OCCELLI,
CHIARA MONTALDO,
SILVIA TARDITI

Ad oggi, il quadro informativo sulla situazione dell'incidentalità nel nostro paese e sul complesso delle azioni rivolte a migliorare la sicurezza stradale è ancora incompleto e largamente insoddisfacente. Alcuni passi iniziali, non disprezzabili, sono stati compiuti, ma molto rimane ancora da fare. Come coloro che sono impegnati nella realizzazione di azioni rivolte alla sicurezza stradale ben sanno, la disponibilità di un tale quadro risulta essenziale per valutare le azioni intraprese, consentirne una gestione effettiva e facilitare il coordinamento delle diverse attività, favorendo sinergia e maggiore incisività dei diversi interventi

Del ruolo delle diverse dimensioni conoscitive necessarie per indagare a fondo il fenomeno incidentale si è occupato il convegno di Torino del 16 ottobre 2008, organizzato dal Centro di monitoraggio regionale della sicurezza stradale del Piemonte. Il filo conduttore del confronto si è articolato intorno alla complessità del fenomeno dell'incidentalità stradale, che può essere indagato (e, di conseguenza, affrontato con azioni mirate) soltanto facendo riferimento a una pluralità di saperi e di esperienze.

In alcuni interventi e una tavola rotonda sono stati messi a confronto i punti di vista dei principali attori che si confrontano quotidianamente con il problema della conoscenza in materia di sicurezza stradale:

- i funzionari del governo centrale e dell'amministrazione regionale: che ruolo hanno le fonti informative locali per orientare le politiche nazionali e regionali?
- gli esperti di *road safety management*: come si studiano i fenomeni incidentali in uno specifico contesto infrastrutturale?
- le forze di polizia: come usare al meglio gli archivi informativi su controlli e sanzioni?
- gli epidemiologi: come colmare la lacuna della mancanza di informazioni sui costi sanitari degli incidenti?

- gli esperti di nuove tecnologie: quale quadro normativo e informativo è necessario per diffondere su larga scala i sistemi ISA (Intelligent Speed Adaptation) che già sono sperimentalmente disponibili?
- gli esponenti del mondo delle assicurazioni: che contributo alla conoscenza possono fornire i vasti archivi sull'incidentalità di cui dispongono le assicurazioni?

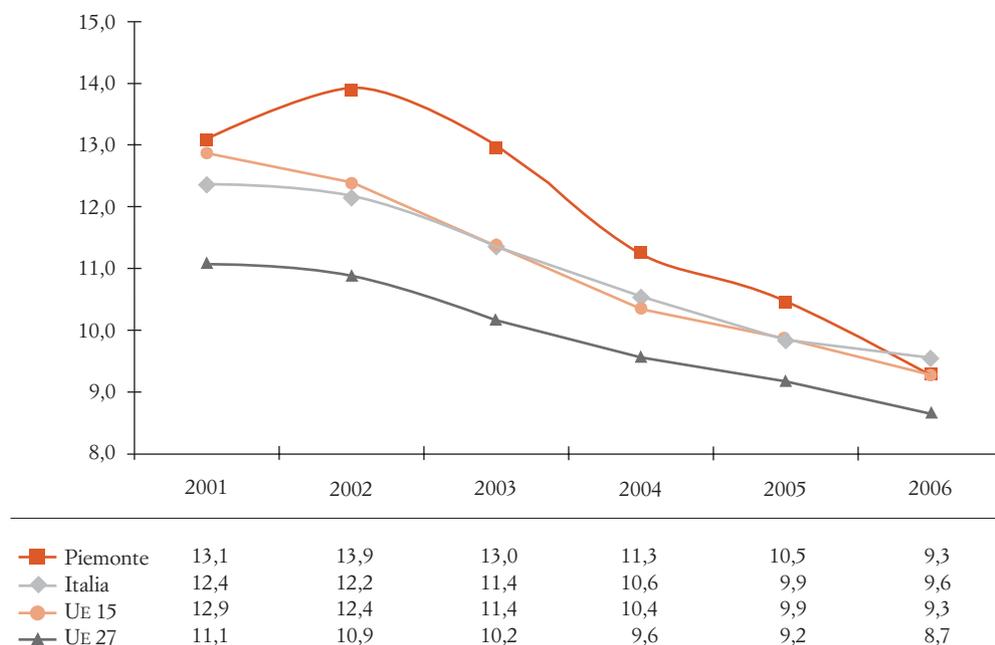
Un primo contributo al monitoraggio dell'andamento dell'incidentalità sul territorio è costituito dalla pubblicazione del Rapporto annuale sulla situazione dell'incidentalità stradale in Piemonte al 2006, che sarà aggiornato annualmente, e arricchito con gli approfondimenti che via via verranno resi disponibili. Il Rapporto è stato redatto con l'intento di offrire una descrizione sintetica del fenomeno dell'incidentalità in Piemonte; il volume si basa, principalmente, sull'elaborazione dei record individuali sull'incidentalità raccolti dall'ISTAT. Nel presentare la situazione dell'incidentalità in Piemonte, l'attenzione si concentra sugli anni più recenti, 2005 e 2006, anche se per co-

gliere in modo più puntuale alcuni aspetti del fenomeno in alcuni casi è parso utile riportarne l'evoluzione in serie storica.

Il numero dei morti per incidente stradale ha subito in Piemonte una diminuzione, tra il 2001 e il 2006, di circa il 30%, mentre il numero di incidenti e feriti, pur in regressione, è meno soddisfacente, facendo registrare nello stesso periodo una riduzione di circa il 10%

In estrema sintesi, si può osservare che mentre il numero dei morti per incidente stradale ha subito in Piemonte una diminuzione, tra il 2001 e il 2006, di circa il 30%, l'andamento del numero di incidenti e feriti, pur in regressione, è meno soddisfacente, facendo

Fig. 1 Variazione dell'indice di esposizione al rischio di mortalità in Piemonte, Italia e Unione Europea (2001-2006)

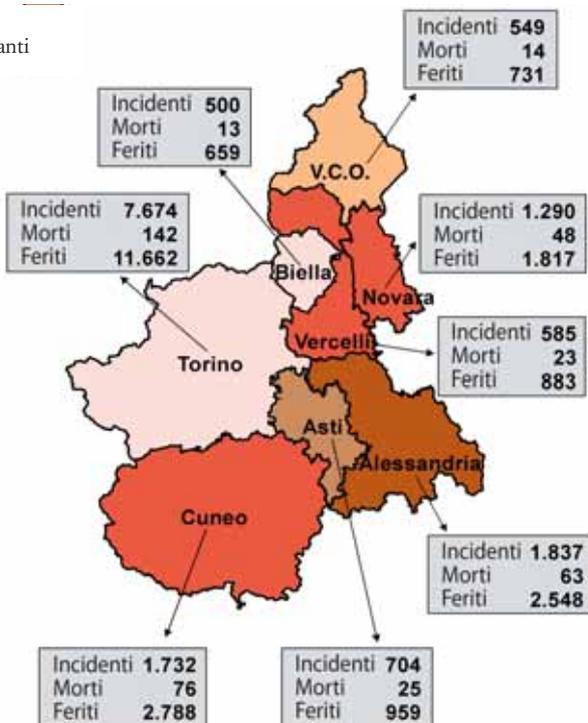
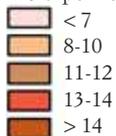


Fonte: elaborazione CMRSS su dati ISTAT e CARE

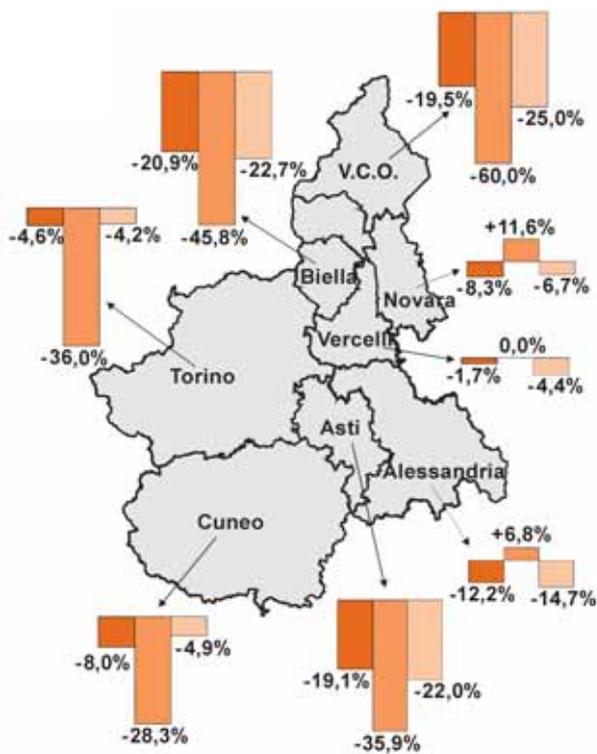
Fig. 2 Numero di incidenti, morti e feriti nelle province del Piemonte nel 2006 e variazione % 2001-2006

a) L'incidentalità nel 2006

Morti per 100.000 abitanti



b) Variazione % 2001-2006



registrare una riduzione di circa il 10% nello stesso periodo (fig. 1). Dal confronto con le realtà italiane ed europee emerge che, nel complesso, la performance del Piemonte è buona, ma esiste ancora spazio di miglioramento. In particolare, al livello sub-regionale al 2006 vi sono aree in cui le criticità sono ancora elevate (fig. 2).

Rafforzare l'efficacia di interventi sulla sicurezza stradale significa, anche, intervenire sulle diverse componenti della mobilità, culturali e comportamentali, di natura più intangibile ma non per questo meno importanti nel determinare atteggiamenti di mobilità più responsabili

Pur con i limiti dovuti alla sinteticità del volume, il Rapporto annuale contiene alcuni spunti di riflessione di valenza più generale rispetto alla situazione specifica del territorio piemontese.

Si osserva che la categoria degli interventi per il miglioramento della sicurezza stradale appartiene al quadro più ampio di azioni volte a

creare le condizioni di una mobilità più sostenibile; una mobilità non più costretta a pagare pedaggi in termini di vite e di salute umana, infatti, è per definizione una mobilità più sostenibile.

Da questo punto di vista, è del tutto evidente che rafforzare l'efficacia di interventi sulla sicurezza stradale, siano essi volti alla riduzione degli incidenti, o alla prevenzione al rischio, significa, anche, intervenire sulle diverse componenti della mobilità, incidendo su quelle culturali e comportamentali, di natura più intangibile ma non per questo meno importanti nel determinare atteggiamenti di mobilità più responsabili.

Atteggiamenti di mobilità più responsabili si ottengono attraverso la diffusione di uno stile di mobilità più consapevole, che può scegliere se e quando spostarsi, e che dispone di una pluralità di modi di spostamento, grazie all'uso di mezzi tecnologicamente più efficienti e intelligenti. Una mobilità più informata e anche una mobilità capace di creare le condizioni di contesto che consentono di conseguire livelli più elevati di sicurezza stradale.

È pertanto necessario accostarsi al problema della sicurezza stradale con la consapevolezza che l'incidentalità non sarà ridotta in modo consistente fino a quando il tema non sarà collocato nella giusta prospettiva nel sistema complessivo della mobilità e dei trasporti: agire sull'ultimo anello della catena, gli incidenti, può essere meno efficace rispetto ad agire sulle leve che determinano i fenomeni.

VALUTARE UN ECOMUSEO: COME E PERCHÉ

NUNZIA BORRELLI,
MAURIZIO MAGGI

Il manuale in oggetto, pubblicato dall'IRES (collana "StrumentIres", n. 11), vuole facilitare la circolazione, nel dibattito su ecomusei, paesaggio e patrimonio tangibile e intangibile, di un tema che sta diventando sempre più interessante per esperti, professionisti e operatori locali: la valutazione di risultato

Su questo argomento è in corso da qualche anno un'attività di ricerca sia teorica che sul campo, basata su una iniziativa di cooperazione italo-britannica rivolta verso strumenti di auto-valutazione determinati dalla necessità di creare dei canali di autoaggregazione; il bisogno ormai maturo di definire mezzi e strumenti che certificassero le attività degli ecomusei e definire delle linee guida che potessero anche fungere da strumento per il loro governo. Riconosciute le potenzialità dell'auto-valutazione, è stato messo a punto il metodo MACDAB: una batteria di oltre 30 domande, suddivise in tre sezioni (partecipazione, risorse locali e strategie). Il prototipo è stato presentato al workshop 2007 della rete Mondì Locali, presso l'Ecomuseo del Casentino, in provincia di Arezzo, che ne ha approvato la sperimentazione negli ecomusei italiani ed europei aderenti alla rete.

Il manuale è diviso in tre parti. La prima si apre con un'introduzione su quali iniziative e soggetti siano coinvolti da questo strumento e un'argomentazione delle ragioni che spingono verso la valutazione e l'auto-valutazione. Quest'ultimo punto è articolato in tre paragrafi, in ognuno dei quali è descritta una delle ragioni che sollecitano la formulazione di una check-list per l'auto-valutazione. Successivamente, l'attenzione è rivolta al percorso euristico che ha portato alla definizione del percorso di analisi, e in particolare sono indagati i concetti che la letteratura contemporanea considera alla base degli ecomusei e che costituiranno la struttura portante del metodo MACDAB, ossia territorio, governance e partecipazione.

La seconda parte, invece, entra nel merito di questa check-list, ed è articolata in tre punti. Il primo introduce le domande, proponendo una defini-

zione di ecomuseo che “mette a sistema” le conoscenze acquisite nel corso del percorso euristico. Dopo aver proposto una definizione sistematica, si presenta il percorso di auto-valutazione e il modo in cui è stata definita la scala di misurazione. Nell’ultimo punto si illustrano brevemente le potenzialità e gli usi del metodo MACDAB. La terza e ultima parte è costituita da alcune appendici contenenti griglie di valutazione proposte dalla letteratura o già utilizzate nell’ambito dell’applicazione di alcune leggi regionali e provinciali sugli ecomusei.

Riconosciute le potenzialità dell’auto-valutazione, è stato messo a punto il metodo MACDAB: una batteria di oltre 30 domande, suddivise in tre sezioni (partecipazione, risorse locali e strategie)

La check-list dovrebbe essere utilizzata direttamente dagli operatori degli ecomusei. Per avere ritorni efficaci e confrontabili in tempi ragionevoli e fra diversi ecomusei è preferibile che ciò avvenga almeno due volte l’anno. A seguito della compilazione, i diversi operatori rileveranno il loro punteggio complessivo e i loro singoli punti di forza e di debolezza, e potranno suggerire possibili modifiche ai quesiti definiti nella check-list. Ciò riguarda sia i quesiti veri e propri che – e ancor più – quelli esemplificativi. I primi potranno essere modificati o integrati sulla base di quanto emergerà dall’esperienza delle singole situazioni.

Tuttavia, poiché queste domande provengono da una ricerca effettuata sul campo con l’ausilio di numerosi operatori ecomuseali e sono dunque già passate a un vaglio consistente, non ci si aspetta modifiche sostanziali. Il secondo tipo di quesiti, invece, dovrebbe arricchirsi di tutte quelle indicazioni che solo la pratica quotidiana di gestione di un ecomuseo può far emergere. Ad esempio, la domanda 3.9: “Dal tuo punto di vista la popolazione locale e quella direttamente coinvolta nell’ecomuseo è legata da un forte sentimento di ap-

partenenza al territorio?” È difficile pensare che chi ha dato vita a una esperienza ecomuseale non si ponga questa domanda. È vero però che i modi per rispondervi non passano solo o necessariamente dalle domande esemplificative che la seguono. L’utilizzo della cucina locale nei menù dei ristoranti, l’uso dei toponimi o le reazioni di fronte a progetti che riguardano il territorio, per citare alcuni degli esempi proposti, possono essere certamente segnali di partecipazione e di coinvolgimento, ma non sono gli unici e neppure sono imprescindibili.

La check-list dovrebbe essere utilizzata direttamente dagli operatori degli ecomusei. Per avere ritorni efficaci e confrontabili in tempi ragionevoli e fra diversi ecomusei è preferibile che ciò avvenga almeno due volte l’anno

Ogni ecomuseo potrà trovarne altri e basarsi sulla propria sensibilità, sulla conoscenza della società locale in cui vive, sulla propria esperienza di custodia del territorio per scoprire e proporre agli altri ulteriori e diversi sintomi in grado di rivelare però il medesimo fenomeno, in questo caso il senso di appartenenza ai luoghi. Questo concorrerà a un continuo aggiornamento non solo della check-list, ma – cosa assai più importante – delle modalità di ascolto del territorio, un insieme di metodologie per le quali non esistono né una prassi consolidata né una fonte didattica esauriente.

Un ulteriore aspetto dell’uso della check-list è legato all’opportunità che essa offre per iniziare riflessioni collettive su risorse e bisogni della società locale in cui si vive. In un primo momento questo può coinvolgere l’entourage più diretto dell’ecomuseo; successivamente anche persone interessate ai luoghi ma normalmente non particolarmente attive possono essere invitate a dare un giudizio sull’attività dell’ecomuseo. In tal modo la compilazione della check-list può diventare sia uno spunto per riunioni e riflessioni del grup-

po promotore dell'ecomuseo, fungendo anche da occasione di auto-formazione, sia pretesto per allargare l'area di attenzione sulle attività dell'ecomuseo oltre la cerchia degli addetti ai lavori.

L'utilizzo della cucina locale nei menù dei ristoranti, l'uso dei toponimi o le reazioni di fronte a progetti che riguardano il territorio possono essere segnali di appartenza al territorio della comunità locale, ma non sono gli unici. Ogni ecomuseo potrà trovarne altri in base alla propria sensibilità, conoscenza, esperienza

Questo sarebbe ancor più praticabile a seguito di una certa applicazione nel tempo della lista di valutazione, in modo da poter effettuare confronti col passato e poter quindi riflettere su risultati conseguiti e obiettivi per il futuro. La rilevazione del proprio punteggio può essere inoltre l'occasione per intraprendere un confronto con altri ecomusei. In questo caso non si tratta tanto di considerare il punteggio assoluto, che può dipendere anche dal grado di ottimismo o pessimismo dei singoli, quanto piuttosto il punteggio relativo, ossia i punti di forza e di debolezza che la check-list fa emergere.

Laddove un ecomuseo si renda conto di essere particolarmente debole su alcuni punti, può chiedere ad altri ecomusei che non abbiano riscontrato le medesime difficoltà in che modo sono riusciti a colmare le loro lacune. Analogamente può essere il mezzo per prendere contatto con ecomusei alle prese con difficoltà analoghe, verificare le possibilità di

partenariato ed eventualmente realizzare progetti comuni, anche avvalendosi delle opportunità offerte dalla programmazione comunitaria. Oltre a ciò, il confronto tra aspettative e risultati ottenuti relativamente a determinati aspetti del proprio territorio può costituire una guida preziosa per orientare il programma di ricerca dell'ecomuseo, nonché per sostenerne la consistenza e l'utilità di fronte ai propri finanziatori istituzionali.

La compilazione della check-list può diventare sia uno spunto per riunioni e riflessioni del gruppo promotore dell'ecomuseo, fungendo anche da occasione di auto-formazione, sia pretesto per allargare l'area di attenzione sulle attività dell'ecomuseo oltre la cerchia degli addetti ai lavori

La check-list di auto-valutazione si propone dunque come un dispositivo attivo e finalizzato al governo dell'attività degli ecomusei, anche oltre l'ambito dei singoli cantieri; a monitorare nel tempo l'efficacia delle azioni condotte; a offrire spunti e occasioni per un dialogo con la cittadinanza sulle attese che riguardano il territorio; a rendere più chiari i punti deboli e di forza la cui presa d'atto è alla base di qualsiasi strategia; a facilitare la circolazione delle buone pratiche fra ecomusei. La possibilità che queste opportunità si concretizzino dipende in buona parte da come e in che misura la comunità degli ecomusei si attiverà nell'uso della check-list; un impegno, peraltro, che è stato decisivo anche per la sua realizzazione.

RAPPORTO SULLA FINANZA LOCALE IN ITALIA 2008

STEFANO PIPERNO

L'ISAE, insieme ad alcuni Istituti regionali (IRPET, IRES, SRM e IRER), con il sostegno della Compagnia di San Paolo, per il quarto anno consecutivo ha realizzato un Rapporto sulla finanza locale in Italia per offrire una fotografia del suo stato di salute, corredata da una serie di informazioni statistiche originali

Nella prima parte il Rapporto offre il consueto aggiornamento sulla situazione della finanza locale a livello nazionale, ripartizionale e regionale. Sulla base dei dati di contabilità nazionale le amministrazioni locali (regioni, province e comuni) nel 2007 hanno avuto un comportamento fiscale virtuoso. Il loro indebitamento netto si è ridotto di un punto percentuale di Pil, collocandosi allo 0,1% circa del prodotto.

Il miglioramento riscontrato rispecchia, da una parte, una diminuzione dello 0,5% di Pil del totale delle uscite – interamente ascrivibile a quelle di natura corrente, in particolare le spese per il personale (per le quali il rinvio del rinnovo dei contratti ha avuto un ruolo notevole) – e, dall'altra, un aumento dello 0,6% del complesso delle entrate. I due aggregati, le entrate e le spese, convergono poco sopra il 15% del Pil. Limitandosi ai comuni e alle province, l'indebitamento netto di tali enti ha continuato la sua lieve discesa – sia in valore che in percentuale del Pil – per il terzo anno consecutivo, calando nel 2007 allo 0,06% del prodotto. Tra il 2006 e il 2007 si è assistito a una riduzione del peso delle spese a fronte di un aumento di quello delle entrate totali degli enti locali sul Pil che le ha portate a convergere su un valore del 4,9%. In particolare, le spese per investimento degli enti locali – che continuano ad essere finanziate prevalentemente da mutui tradizionali – sono leggermente diminuite in rapporto al Pil (dall'1,21% al 1,20%) rimanendo su livelli nettamente inferiori rispetto al picco del 2004 (1,4%).

Sulla base dei dati di contabilità nazionale le amministrazioni locali (regioni, province e comuni) nel 2007 hanno avuto un comportamento fiscale virtuoso

Il Rapporto consente poi un'analisi più particolareggiata delle dinamiche relative a province e comuni, utilizzando le serie statistiche originali della banca dati ISAE che combina informazioni – relative ai flussi di cassa – dell'ISTAT, del Ministero dell'Interno e della Ragioneria Generale dello Stato. Limitandosi ai comuni, rispetto all'analisi svolta lo scorso anno si riscontrano alcune significative novità legate alle modifiche normative introdotte con la finanziaria del 2007 – ripristino della manovrabilità sull'addizionale IRPEF con possibilità di elevare l'aliquota sino allo 0,8%, compartecipazione incrementativa al gettito IRPEF e, nell'ambito del Patto di stabilità interno, passaggio dai vincoli sulla crescita delle spese a quello del miglioramento del saldo tra voci di entrata e di spesa – e poi parzialmente modificate nel 2008. Dal 2004 al 2006 si era assistito a una diminuzione delle entrate tributarie in termini reali. A partire dal 2007, invece, il trend dei tributi ha subito una decisa inversione di tendenza in quanto la variazione percentuale rispetto al 2006 è positiva e significativamente alta (in media pari al 10%) sia nelle regioni del Centro-nord che in quelle del Sud.

A partire dal 2007, il trend dei tributi ha registrato rispetto al 2006 una variazione percentuale positiva e significativamente alta (in media pari al 10%) sia nelle regioni del Centro-nord che in quelle del Sud

All'opposto, l'andamento positivo osservato nel 2007 sulle entrate tributarie trova una compensazione in una minore generosità del sistema dei trasferimenti: in questo caso la riduzione risulta solo lievemente a svantaggio delle

amministrazioni comunali del Centro-nord, che perdono, nell'ultimo anno, il 3% in termini reali. Il trend positivo registrato dal lato dei tributi sembra non aver portato, almeno nell'immediato, conseguenze evidenti dal lato della spesa, poiché sia l'intervento corrente sia quello in conto capitale, espressi entrambi in termini reali, mostrano nel 2007 tassi di variazione negativi, senza differenziazioni tra le grandi aree territoriali del paese. A livello di singola regione, continuano comunque a persistere significative differenziazioni. A fronte del calo della spesa corrente a livello nazionale, solo quattro regioni nel 2007 sono riuscite a incrementare i propri livelli di spesa rispetto all'anno precedente: si tratta del Friuli-Venezia Giulia, in prima posizione (5%), seguita dal Lazio (4,5%), dalla Sicilia (2,1%) e dalla Calabria (1,3%).

Ugualmente, i divari regionali nella dotazione di risorse e nelle spese tra comuni rimangono ampi, soprattutto rispetto alle regioni a statuto speciale, privilegiate da forti trasferimenti statali (con il valore più alto per la Valle d'Aosta, pari a 968 euro). La pressione tributaria oscilla da un minimo di 217 euro pro capite in Calabria al massimo di 577 euro in Liguria. Se si escludono le regioni a statuto speciale, l'intervento corrente pro capite varia da un minimo di 571 euro della Puglia sino a un massimo di 1.000 euro della Liguria. Nettamente superiore ancora una volta nelle regioni del Centro-nord la media delle spese in conto capitale pro capite degli ultimi tre anni: basti pensare che in Lombardia esse sono sei volte maggiori che in Sicilia. La geografia della finanza locale nel nostro paese presenta differenze storicamente consolidate che dovranno essere corrette attraverso un ridisegno graduale del sistema dei trasferimenti basato su parametri oggettivi.

L'andamento positivo osservato nel 2007 sulle entrate tributarie trova una compensazione in una minore generosità del sistema dei trasferimenti: le amministrazioni comunali del Centro-nord perdono, nell'ultimo anno, il 3% in termini reali

Nella seconda parte il Rapporto dedica ampio spazio all'analisi dei contenuti principali della legge delega sul federalismo fiscale. Essa prefigura una svolta rilevante e da tempo attesa per la definizione di un nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali sulla base dei principi contenuti nell'art. 119 della Costituzione. Ma trattandosi di legge delega contiene solo principi, linee guida e componenti principali del nuovo modello di finanziamento del sistema delle autonomie. Restano da definire le modalità concrete di attuazione delle varie norme che, per mantenere elevato il consenso delle rappresentanze delle autonomie, dovranno via via sciogliere i nodi sui quali potrebbero emergere contrasti tra Stato, regioni ed enti locali. Il processo di implementazione non sarà quindi agevole e richiederà un parallelo impegno di adeguamento di tutta la legislazione autonomistica del nostro paese (Codice delle Autonomie, riforma dei servizi pubblici locali, semplificazione amministrativa, nuovi sistemi informativi della finanza pubblica), oltre che, auspicabilmente, del completamento della riforma costituzionale per quanto concerne l'istituzione di un Senato federale. Vi è poi l'esigenza di evitare la comparsa di costi aggiuntivi, incompatibili con le difficoltà strutturali della finanza pubblica del nostro Paese, ulteriormente aggravate dalla crisi economico-finanziaria degli ultimi mesi.

Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale prefigura una svolta rilevante nell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali sulla base dei principi contenuti nell'art. 119 della Costituzione

In particolare, i diversi contributi esaminano in profondità quelli che possono essere definiti i "pilastri" di un processo di decentralizzazione in un sistema di governo a più livelli: l'assegnazione delle competenze di spesa e la loro quantificazione finanziaria, l'individuazione delle fonti di entrata tributaria autonoma, il sistema dei trasferimenti tra livelli di governo,

gli equilibri generali della finanza pubblica e i vincoli all'indebitamento, l'implementazione del nuovo sistema e la sua "governance". Ovviamente, questi cinque ambiti sono strettamente correlati e solo una loro visione integrata consentirà di ottenere un modello coerente.

Negli ultimi due anni vi è stata una graduale convergenza a un modello condiviso di federalismo fiscale. Restano alcuni nodi legati a vincoli di natura economica, istituzionale e informativa

Alcune tra le numerose indicazioni desumibili dai capitoli monografici redatti da esperti sono le seguenti:

- Negli ultimi due anni vi è stato un percorso graduale di convergenza verso un modello condiviso di federalismo fiscale a partire dal disegno di legge presentato dal governo Prodi per arrivare all'attuale disegno di legge in discussione al Parlamento. Restano indubbiamente alcuni nodi legati a vincoli di natura economica, istituzionale e informativa. I primi sono relativi alle difficoltà della nostra finanza pubblica – aggravate dalla esplosione della crisi finanziaria internazionale – e al permanente dualismo economico del nostro paese che rende le regioni più povere del Sud diffidenti rispetto a progetti di decentramento politico avanzato che non offrano adeguate garanzie di mantenimento di un livello adeguato di servizi di base su tutto il territorio nazionale; i secondi sono legati alla conflittualità tra regioni ed enti locali da un lato e alla sempre minore accettabilità di una differenziazione del regime finanziario tra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale; i terzi sono relativi alla cosiddetta "cifratura del federalismo fiscale", ovvero alla carenza di informazioni complete e aggiornate sulla distribuzione spaziale della finanza pubblica. Da questo ultimo punto di vista, il Rapporto costituisce una prima significativa risposta.

- Tenendo conto dei vincoli di vario tipo di cui sopra il nuovo sistema di trasferimenti dovrà consentire il raggiungimento di un nuovo equilibrio tra gestione efficiente della spesa pubblica a livello decentrato ed equità, ovvero garanzia di livelli minimi di prestazioni di servizi per tutti i cittadini. I differenziali territoriali evidenziati nella prima parte del Rapporto segnalano come ciò sia attualmente lontano dall'essere perseguito.
- Aspetti cruciali di tale processo saranno: 1) l'individuazione di un pacchetto adeguato di tributi autonomi o in sovrapposizione che limitino il ruolo delle compartecipazioni e 2) la definizione di un percorso rigoroso per la definizione dei costi standard dei servizi.
- La sfida che attende il Parlamento, il governo e tutto il sistema autonomistico è soprattutto legata alla coerenza con cui sarà svolto il processo attuativo della legge delega una volta che sia approvata, ovvero sia

il passaggio tra il disegno all'implementazione del federalismo fiscale.

- Tale sfida potrà essere affrontata positivamente solo se si riusciranno a mettere in atto meccanismi istituzionali di governance multilivello all'interno dell'attuale sistema delle conferenze e nella prospettiva di una ulteriore riforma costituzionale che identifichi un nuovo ruolo per il Senato.

La terza parte del rapporto è dedicata all'analisi di esperienze internazionali che possono offrire indicazioni per il processo di decentramento fiscale nel nostro paese. Vengono approfonditi tre aspetti: l'evoluzione dell'autonomia tributaria locale in Gran Bretagna, i rapporti tra i livelli regionali di governo e gli enti locali in vari ordinamenti federali o quasi federali come la Spagna e, infine, le relazioni tra disciplina fiscale, decentramento della spesa e autonomia finanziaria in alcuni paesi dell'Unione Europea.



LE SOCIETÀ PARTECIPATE DEGLI ENTI LOCALI

CRISTINA BARGERO

Uno dei fenomeni più rilevanti che hanno coinvolto il sistema di governo locale nel nostro paese è stato quello della crescita di un settore che potremmo definire “para-locale”. Si tratta di soggetti collegati e spesso controllati completamente dagli enti locali, come istituzioni, consorzi, aziende speciali, fondazioni e società di vario tipo. In questo contributo ci concentriamo sulle società partecipate degli enti locali

Ad oggi, gli interventi del legislatore statale effettuati non hanno portato sufficienti elementi di chiarimento in un campo assai complesso in cui si intersecano diritto pubblico e diritto privato. Occorre sottolineare che le partecipazioni degli enti locali coinvolgono variegati ambiti riguardanti non solo i cosiddetti servizi a interesse generale ma anche attività strumentali (come i servizi informatici) e servizi non a rilevanza economica (come i teatri). Da una ricerca Unioncamere risulta che in Italia le società partecipate dagli enti locali al 2005 erano 4.874 e le controllate 3.166; le imprese partecipate dalle amministrazioni comunali rappresentano circa i tre quarti delle imprese partecipate dagli enti locali. L'importanza delle partecipazioni degli enti locali in società di capitale si può ravvisare in una serie di ragioni, quali gli utili e i dividendi di alcune società (ad esempio quelle che operano nel campo energetico), la possibilità di eludere taluni vincoli di finanza pubblica attraverso la privatizzazione giuridica di talune attività svolte, la facoltà di controllo da parte degli amministratori locali di attività a valenza sociale ed economica anche in settori concorrenziali.

Una normativa frammentaria e contraddittoria

I problemi di tutela della concorrenza, di corporate governance e di trasparenza dell'azione amministrativa hanno spinto il legislatore a intervenire più volte negli ultimi anni.

Le imprese partecipate dalle amministrazioni comunali rappresentano circa i tre quarti delle imprese partecipate dagli enti locali. In Italia le società partecipate dagli enti locali al 2005 erano 4.874

Con l'art. 13 della l. 248/06 si è stabilito il divieto di attività extraterritoriale per le società pubbliche che costringe queste imprese a rinunciare a eventuali espansioni di mercato. L'art. 3, comma 27 e seguenti della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha introdotto una speciale disciplina delle partecipazioni degli enti locali alle società che prevede: "L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27" e fissa un termine di 18 mesi per l'eventuale cessione delle partecipazioni che non ottemperino a questi criteri, nel rispetto delle procedure a evidenza pubblica. Da tali norme sono espressamente esclusi i servizi pubblici locali, che seguono un percorso di riforma autonomo, ex art. 23 bis, legge 6 agosto 2008, n. 133.

La finanziaria 2008 ha introdotto per le partecipazioni degli enti locali alle società l'obbligo di autorizzazione dell'organo competente, con delibera motivata e sussistenza di taluni presupposti, a esclusione dei servizi pubblici locali

La normativa riguardante i servizi pubblici locali, invece, è stata più volte modificata e deve tenere, inoltre conto delle diverse discipline di settore, rendendo il quadro assai confuso per gli amministratori locali che decidono sugli affidamenti del servizio. L'art. 113 TUEL,

come modificato dall'art. 23 bis d.l. n. 112/2008, prevede l'affidamento a imprenditori o a società in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato CE. Tuttavia, in deroga a quanto sopra previsto, in situazioni in cui, "a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche della situazione territoriale di riferimento", non è possibile ricorrere in modo efficace al mercato, si può procedere ad affidamento in "in via ordinaria" o "a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite" (sentenza della Corte di Giustizia).

Se, precedentemente, era previsto l'*in house providing*, solo in caso di controllo analogo, oggi di questa forma di affidamento non si fa più menzione nel d.l. n. 112/2008, ma rientra dalla finestra l'affidamento *in house*, sebbene in particolari casi e senza precisi criteri.

Le partecipate nell'ambito della finanza locale

Gli interventi restrittivi del legislatore, della Corte dei Conti e del giudice amministrativo sono stati spesso stimolati dagli stessi enti locali che ricorrevano a società partecipate per eludere i vincoli, con la specificazione delle relative quote di partecipazione. La manovra estiva 2008 impone ora anche ai soggetti affidatari di servizi pubblici locali il rispetto dei vincoli del Patto, per evitare i fenomeni sopra descritti. Tuttavia, tali vincoli sono difficilmente verificabili in un bilancio di tipo civilistico e, soprattutto, rischiano di diventare un freno agli investimenti delle società. L'unica soluzione percorribile resta la redazione di un bilancio consolidato, del gruppo ente locale, in cui l'ente pubblico assume il ruolo di "capogruppo" nei confronti delle aziende controllate, coordinando in un quadro organico investimenti e spese che riguardano la stessa collettività territoriale e verificando l'efficacia dei risultati conseguiti.

La governance

L'ente locale svolge, nei confronti delle proprie partecipate, diversi ruoli: uno di azionista, uno istituzionale di regolatore dei servizi

e, in alcuni casi, per quanto riguarda i servizi pubblici locali, di titolare dei servizi. Oltre a decidere le modalità di affidamento, esso predispose il capitolato, il contratto di servizio, aggiudica la gara ed esercita il controllo e il monitoraggio. Tutto ciò richiederebbe una chiara divisione dei ruoli o almeno un rigido controllo, in quanto spesso l'ente regolatore è lo stesso azionista della società che gestisce il servizio. Si rischia di trovarsi di fronte a una privatizzazione delle società solo formale.

L'ente locale svolge verso le proprie partecipate diversi ruoli: uno di azionista, uno istituzionale di regolatore dei servizi e, per i servizi pubblici locali, di titolare dei servizi stessi

L'ente locale deve rendere conto del proprio comportamento anche ai cittadini, per

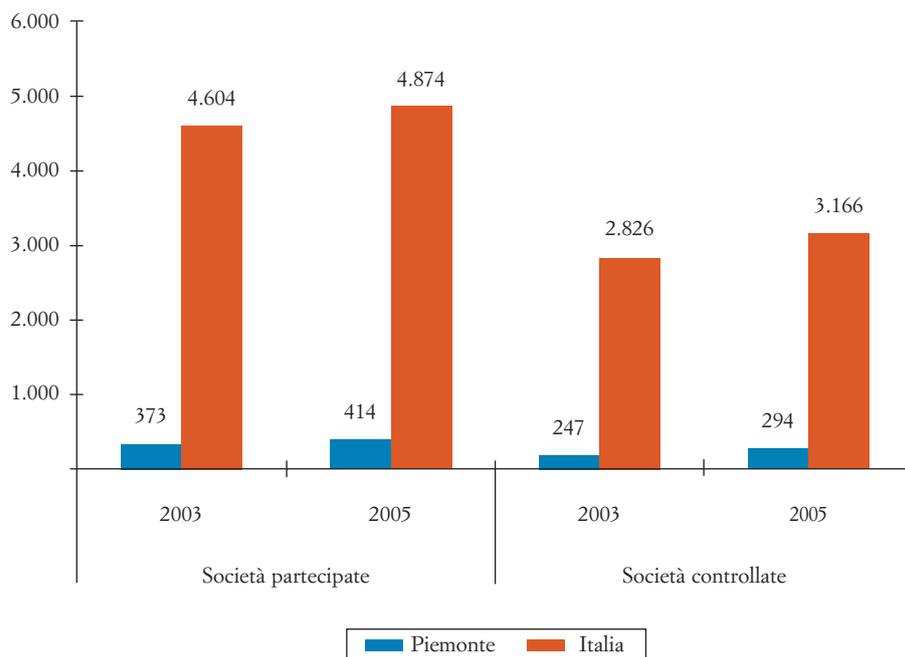
cui nella governance occorre tenere conto di delicati e complessi rapporti tra ente e società; tra le società erogatrici del servizio e il sistema clienti/utenti; e tra ente locale (titolare della funzione del servizio pubblico) e utenti del servizio. Per quanto riguarda la governance di questi rapporti, sono essenziali quattro tipi di controllo: quello societario; quello sull'efficienza economico-finanziaria; quello sulla soddisfazione dell'utenza; quello concernente il monitoraggio del valore della partecipazione.

Le partecipate in Piemonte

Non esiste un censimento aggiornato delle controllate e delle partecipate dagli enti locali piemontesi, in un contesto in continua evoluzione, in cui alcune quote di partecipazione coinvolgono società quotate in borsa che a loro volta hanno partecipazioni in altre società.

Da una ricerca Unioncamere risulta che in Piemonte le società di capitali partecipate dagli enti locali erano circa 414 nel 2005 (8,5%

Fig. 1 Società di capitali partecipate e controllate dagli enti locali in Piemonte



Fonte: Centro Studi Unioncamere 2008

del totale nazionale), in crescita rispetto al 2003 così come le controllate (295, ossia il 9,3% sul totale nazionale). Si badi che il censimento non include i consorzi (che operano soprattutto nel settore idrico, dei rifiuti e dei servizi sociali).

Per quanto concerne i livelli di governo della spesa del settore pubblico allargato piemontese, il peso delle imprese pubbliche locali si attesta nel 2006 al 3,4% del totale (fonte: Conti pubblici territoriali Regione Piemonte): in particolare, l'apporto delle società a partecipazione sub-regionale rappresenta l'81,7% della spesa, quella per i consorzi il 15,8% e il 2,5% per le aziende.

Le performance delle partecipate piemontesi paiono soddisfacenti anche rispetto alla media nazionale. Il 65% di esse chiude infatti il bilancio in utile.

La regione ha partecipazioni di controllo e indirette in 28 società (di cui quattro sono aziende turistiche locali) per un totale circa di 97 milioni di euro al 2008 (nostra elaborazione su dati reperiti in www.regione.piemonte.it). Rispecchiando il trend nazionale, la maggior parte delle partecipazioni è detenuta in Piemonte dai comuni. Il Comune di Torino ha quote di controllo diretto e indiretto in ben 82 società, per un valore di circa 779 milioni di euro.

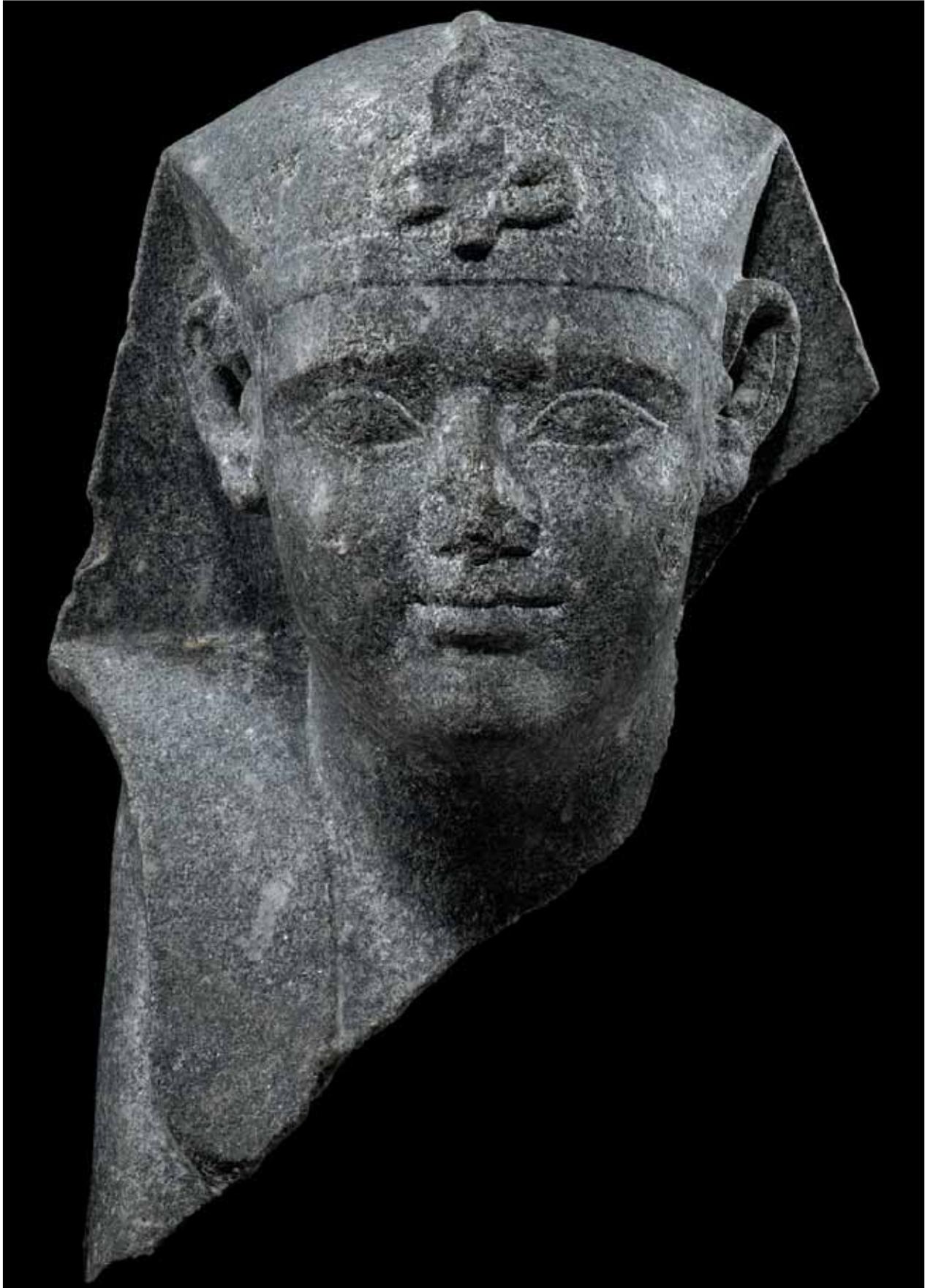
Rispecchiando il trend nazionale, la maggior parte delle partecipazioni è detenuta in Piemonte dai comuni

In conclusione il capitalismo locale (soprattutto municipale) riveste una notevole importanza in Piemonte, con ricadute sia in termini di sviluppo di settori industriali rilevanti per l'economia regionale, sia di crescita delle risorse finanziarie (dividendi) degli enti locali. Questa realtà economica merita di essere tenuta sotto osservazione per almeno tre ragioni.

Il capitalismo locale (soprattutto municipale) riveste una notevole importanza in Piemonte, con ricadute sia in termini di sviluppo di settori industriali rilevanti per l'economia regionale, sia di crescita delle risorse finanziarie (dividendi) degli enti locali

In primo luogo la carenza di risorse che sta colpendo la finanza locale impone una gestione più attenta e trasparente del cosiddetto sistema parapubblico o paralocale, che può diventare spesso un escamotage non solo per ovviare ai limiti del Patto di stabilità interno, ma per mascherare anche possibili deficit. Ne discende la necessità di promuovere nuovi metodi di costruzione di un bilancio consolidato degli enti pubblici e un maggior controllo nei rapporti finanziari tra ente locale e partecipate. In secondo luogo i meccanismi di perequazione dovrebbero basarsi sulla determinazione dei costi standard dei servizi che dovranno tenere conto anche di quelli esternalizzati. Ciò richiederà contratti di servizio più completi, in cui siano chiariti gli aspetti economici e quantitativi legati alle prestazioni dei servizi (in particolare di quelli ritenuti di interesse generale). Infine, non va dimenticato che la crisi finanziaria globale ha determinato una perdita di valore anche per le partecipate degli enti locali quotate in borsa o che hanno investito nel mercato azionario. Si pensi che da luglio a dicembre 2008 il portafoglio comunale di controllo delle partecipate del Comune di Torino è sceso da 302 a 94 milioni di euro. Gli enti locali in quanto azionisti si trovano a dover rispondere sempre di più ai cittadini anche per quello che concerne il valore azionario di queste aziende. Recenti vicende di contrasti politici in merito alla governance di importanti imprese partecipate hanno messo in luce la delicatezza di questa funzione e i suoi possibili effetti sulla quotazione di mercato.





CONVEGNI, SEMINARI, DIBATTITI

Cuneo
7 ottobre 2008
PRESENTAZIONE

L'IMMIGRAZIONE STRANIERA IN PROVINCIA DI CUNEO

A fine 2006 gli stranieri residenti in provincia di Cuneo erano 35.500, il 6,2% del totale della popolazione, la quota più alta in Piemonte. Per questo nella provincia cuneese le politiche pubbliche assumono un rilievo particolare e richiedono un approccio in grado di affrontare trasversalmente i vari aspetti investiti dal fenomeno, dalla scuola alla sanità. La Regione Piemonte, la Provincia di Cuneo, l'IRES e l'ORML hanno promosso sul tema una ricerca innovativa basata su una metodologia utilizzata recentemente dall'ISMU in Lombardia. I risultati dell'indagine sono stati presentati da Enrico Allasino (ricercatore IRES e coordinatore del gruppo di studio IRES) e, successivamente, discussi in una tavola rotonda.

Torino
13 ottobre 2008
PRESENTAZIONE

RAPPORTO FOCALIZZATO: IMPOVERIMENTO E PERCORSI DI VITA

In occasione della presentazione del secondo rapporto focalizzato 2008 dell'Osservatorio del Nord Ovest hanno partecipato alla discussione sul tema: Nicola Negri (Università di Torino e Comitato scientifico IRES) e Luciano Abburrà (ricercatore IRES).

Torino
16 ottobre 2008
PRESENTAZIONE

L'INCIDENTALITÀ STRADALE IN PIEMONTE: LE DIMENSIONI CONOSCITIVE

Fra i compiti affidati al Centro di monitoraggio regionale sulla sicurezza stradale vi è quello della diffusione della conoscenza prodotta in ordine al fenomeno dell'incidentalità nella regione. La presentazione del Rapporto annuale è stata l'occasione per riflettere sui primi dati prodotti da tale piattaforma informativa attraverso il contributo di diversi punti di vista.

Nel corso della giornata, dopo i saluti dell'assessore regionale Daniele Borioli e di Angelo Pichièrri (presidente dell'IRES), Sylvie Occelli (ricercatrice IRES) ha coordinato una tavola rotonda dedicata alle dimensioni conoscitive del fenomeno dell'incidentalità.

I dati essenziali del rapporto sono riportati in questo numero di "Informaires". Maggiori informazioni si possono ricavare dal sito: www.sicurezzastradalepiemonte.it.

Torino
29 ottobre 2009
 DIBATTITO

IL SETTORE AUTOMOTIVE FRA MUTAMENTI E CRISI GLOBALE

Un'indagine sulla componentistica auto, svolta dal Gruppo Dirigenti Fiat con l'aiuto di Torino Internazionale, ha indagato in profondità i punti di forza e di debolezza delle imprese torinesi della componentistica auto. Il documento, scaricabile dal sito di Torino Internazionale, è stato oggetto di un dibattito presso la sede dell'IRES. La discussione è stata coordinata da Giuseppe Berta (Torino Internazionale e Comitato scientifico IRES) e ad essa ha partecipato Vittorio Ferrero (ricercatore IRES).

Torino
1° dicembre 2008
 SEMINARIO

LE LEZIONI DI PISA: I RISULTATI DEL PIEMONTE NEL PANORAMA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Organizzato congiuntamente dall'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, dall'IRES e dalla Regione Piemonte, il seminario di presentazione dei risultati dei test di PISA 2006 ha visto la partecipazione di Luciano Abburrà (ricercatore IRES) che ha presentato una relazione dal titolo "PISA 2006. I risultati del Piemonte a confronto con le regioni italiane ed europee. Analisi multilivello". Il materiale relativo alla giornata è visitabile all'indirizzo www.sisform.piemonte.it/indagine.html, mentre una sintesi del volume pubblicato nell'occasione è riportata in questo numero di "Informaires".

Torino
11 dicembre 2008
 WORKSHOP

WI-PIE: TRAGUARDI ED EREDITÀ DELLA BANDA LARGA IN PIEMONTE

La presentazione del Rapporto 2008 dell'Osservatorio ICT del Piemonte è stata l'occasione per un confronto a largo raggio sull'evoluzione dei servizi disponibili e sulle opportunità offerte da questa cruciale infrastruttura di comunicazione per la regione. Nel focus che si è tenuto nel corso della prima parte della mattinata, Sylvie Occelli (ricercatrice IRES e Osservatorio ICT) ha moderato un dibattito dal tema "Focus banda larga: reti, servizi e opportunità".

Torino
17 dicembre 2008
 WORKSHOP

LAVORO, LAVORATORI, SOCIETÀ DELLA CONOSCENZA

I lavoratori che "producono conoscenza a mezzo di conoscenza" sono in molte società altrettanto o più numerosi di operai e impiegati d'ordine messi insieme. Ma quanto è cambiata la struttura sociale e il modo di produrre nella società della conoscenza? Quali opportunità si aprono e quali rischi si corrono, in merito all'identificazione di ruoli e professioni, all'organizzazione del lavoro, alle carriere, alla formazione, alla qualità del lavoro e all'identità professionale?

A queste domande ha inteso dare una prima risposta l'appuntamento organizzato dall'IRES con la collaborazione di Torino Internazionale. Al centro dell'incontro la ricerca "Knowledge working. Lavoro, lavoratori, società della conoscenza", a cura di Federico Butera, Sebastiano Bagnara, Ruggero Cesaria e Sebastiano Di Guardo. Un secondo spunto alla discussione è venuto dall'indagine "Lavoratori della conoscenza a Torino" curata da Salvatore Cominu e Stefano Musso.

Sulla base dei dati emersi si sono confrontati Adriana Luciano (Comitato scientifico IRES), Bruno Manghi e Nevio Di Giusto. Angelo Pichièri (presidente dell'IRES) ha introdotto e moderato il dibattito.

Roma
**17 dicembre
2008**
PRESENTAZIONE

RAPPORTO SULLA FINANZA LOCALE IN ITALIA 2008

L'ISAE e una serie di Istituti regionali (IRPET, IRES, SRM e IRER), con il sostegno della Compagnia di San Paolo, per il quarto anno consecutivo hanno presentato il Rapporto sulla finanza locale in Italia per offrire una diagnosi sullo stato di salute della finanza locale italiana corredata da una serie di informazioni statistiche originali. Nel dibattito, in cui è anche intervenuto Giorgio Brosio (Comitato scientifico IRES), sono stati individuati i nodi fondamentali per passare dal disegno all'implementazione del processo attuativo dell'art. 119 della Costituzione che – a partire da quest'anno e per un periodo non breve – richiederà al Parlamento e al governo una notevole attività legislativa e attuativa da concertare con il sistema delle autonomie locali anche attraverso nuovi meccanismi istituzionali di raccordo tra i diversi soggetti. Una sintesi del Rapporto è riportata in questo numero di "Informaires".

Torino
23 gennaio 2009
PRESENTAZIONE

BILANCIO SOCIALE 2007 DELLA REGIONE PIEMONTE

In occasione della presentazione della prima edizione del Bilancio sociale della Regione Piemonte Angelo Pichierri (presidente dell'IRES) ha fornito una sintesi delle riflessioni e dei contributi di cui l'Istituto è stato portatore all'interno del gruppo di lavoro che ha contribuito alla progettazione e alla stesura del documento.

Torino
**12-13 febbraio
2009**
CONVEGNO

MODELLO PIEMONTE: SISTEMI ED ECONOMIE TERRITORIALI A CONFRONTO

Nell'ambito delle attività in corso per celebrare i 50 anni dalla sua fondazione, l'IRES ha organizzato un convegno internazionale dedicato alla rilettura critica dei modelli e dei metodi di analisi delle scienze socioeconomiche e territoriali alla luce dell'evoluzione della società piemontese. L'obiettivo dei due giorni di relazioni e dibattito è stato quello di verificare, anche in chiave comparativa, se l'attrezzatura scientifica messa in campo dall'Istituto abbia saputo cogliere le tensioni e i profondi processi di trasformazione che hanno coinvolto il Piemonte.

Nel seminario si è dibattuto sugli approcci e l'efficacia dell'IRES nel mettere a frutto i nuovi modelli interpretativi elaborando letture convincenti della realtà che abbiano superato il test del tempo.

Le relazioni presentate, elaborate anche in collaborazione con i membri del Comitato scientifico IRES, sono state discusse con docenti ed esperti esterni.

Torino
24 aprile 2009
SEMINARIO

FEDERALISMO FISCALE E DECENTRALIZZAZIONE DELL'ISTRUZIONE IN ITALIA

Promosso dall'IRES, dal Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie G. Prato della Facoltà di Economia dell'Università di Torino, dal CORIPE Piemonte e da Hermes, il seminario ha inteso fornire indicazioni utili a illustrare lo stato di avanzamento dei processi di cambiamento nella distribuzione delle competenze fra i diversi livelli di governo, con particolare riferimento a due elementi di innovazione spesso evocati nelle discussioni: la definizione e garanzia di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per le funzioni oggetto di decentralizzazione e il passaggio dalla spesa storica ai costi standard per il calcolo dell'entità dei finanziamenti necessari alla copertura di tali prestazioni.

Torino
8 maggio 2009
 SEMINARIO

MIGRAZIONI QUALIFICATE DALL'EST EUROPA VERSO L'ITALIA

L'IRPPS-CNR, il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino e l'IRES stanno conducendo una ricerca sulle migrazioni qualificate dall'Est Europa verso l'Italia. Per approfondire il tema si è svolto un seminario presso il Dipartimento di Scienze Sociali con il contributo della European Training Foundation di Torino. Hanno partecipato studiosi e operatori per discutere le prospettive del riconoscimento dei titoli di studio degli immigrati e della valorizzazione delle loro competenze.

Torino
18 maggio 2009
 SEMINARIO

QUALE FINANZA PER LE CITTÀ METROPOLITANE? PROSPETTIVE ALLA LUCE DELLA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE

Per valutare le implicazioni che l'ordinamento finanziario delle città metropolitane potrebbe avere sulla pianificazione strategica e i suoi diversi strumenti attuativi, soprattutto riguardanti gli incentivi alla cooperazione fra comuni, Torino Internazionale e IRES Piemonte hanno organizzato un seminario di approfondimento. L'incontro, coordinato da Stefano Piperno (vice-direttore IRES), è stato aperto da una relazione di Howard Chernick (Hunter College al Graduate Center, City University of New York) sulle esperienze di finanziamento dei governi metropolitani in Francia, negli Stati Uniti e in Canada. Nel corso del seminario Santino Piazza (ricercatore IRES) ha presentato i primi risultati di un'analisi sulla finanza locale nell'area metropolitana di Torino svolta dall'IRES Piemonte nel 2008. È seguito il dibattito.

Torino
20 maggio 2009
 PRESENTAZIONE

GLOBUS ET LOCUS. DIECI ANNI DI IDEE E PRATICHE

L'associazione Globus et Locus fondata nel 1997 da Piero Bassetti ha presentato il bilancio della propria attività in un volume pubblicato nel 2008. A commentare le attività dell'organizzazione è stato chiamato, insieme a studiosi e commentatori, Angelo Pichierrri (presidente dell'IRES). Pichierrri ha offerto un contributo di riflessione intitolato "Nuove istituzioni e città" in cui ha elaborato su alcune teorie esplicative dei rapporti tra attori pubblici e forme della democrazia.

PUBBLICAZIONI

2008

RICCARDO BOERO, CHIARA MONTALDO,
SYLVIE OCCELLI, SILVIA TARDITI
CENTRO DI MONITORAGGIO REGIONALE
DELLA SICUREZZA STRADALE
**La situazione dell'incidentalità stradale in Piemonte
al 2006. Rapporto 2008**
"Monitoraggio Piemonte Strade Sicure"

ISAE, IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, IRER (A CURA DI)
La finanza locale in Italia. Rapporto 2008

LUCIANO ABBURRÀ, SILVANA MOSCA (A CURA DI)
**PISA 2006. Le competenze dei quindicenni
in Piemonte a confronto con le regioni italiane
ed europee**
"Quaderni di ricerca", n. 116

PAOLO BURAN
**In mare aperto: le rotte del Piemonte
attraverso le nuove crisi**
"Scenari per il Piemonte del 2015", n. 1

STEFANIA LORENZINI, STEFANO PIPERNO,
ANTONELLA ROLETTI, LUCREZIA SCALZOTTO
L'IRAP in Piemonte. Analisi delle dichiarazioni 2001-2003
"Contributi di ricerca", n. 222

2009

MAURIZIO MAGGI (A CURA DI)
Piemonte economico sociale 2008

LUCIANO ABBURRÀ (A CURA DI)
Osservatorio Istruzione 2008

ENRICO ALLASINO (A CURA DI)
L'immigrazione in Piemonte. Rapporto 2008

GIANFRANCO MAROCCHI, CAROL BRENTISCI,
RENATO COGNO (A CURA DI)
**Affidamento dei servizi alla persona nel sistema
di welfare regionale: sintesi e principali risultati**
"Quaderni di ricerca", n. 117

PAOLA BORRIONE
**"Ma perché devo studiare le scienze?"
Interessi e atteggiamenti degli studenti nell'indagine
OCSE-PISA 2006**
"Quaderni di ricerca", n. 118

**Classificazione della marginalità
dei piccoli comuni del Piemonte 2008**
"StrumentIres", n. 12

ELISA TURSI, MARIA CRISTINA MIGLIORE

**La popolazione piemontese nei prossimi vent'anni.
I risultati delle proiezioni IRES 2006**

“Contributi di ricerca”, n. 223

ROSELLA BARBERIS, VITTORIO FERRERO, ELISA SCIUTTO

Il Vantaggio Comunicazione nelle Pmi piemontesi

“Contributi di ricerca”, n. 224

LUCIANO ABBURRÀ, MAURO DURANDO, LUCA FASOLIS

**Osservatorio sulla formazione professionale.
Rapporto 2008. La formazione professionale regionale
in Piemonte nel 2007: i numeri e le persone**

“Contributi di ricerca”, n. 225

CARLO ALBERTO DONDONA, RENZO GALLINI

Politiche giovanili nei Comuni del Piemonte

“Contributi di ricerca”, n. 226

CARLO ALBERTO DONDONA, ROBERTO MAURIZIO

Popolazione e dinamiche demografiche in Piemonte

“Contributi di ricerca”, n. 227

DANIELA NEPOTE, AGNESE MIGLIARDI, MARTINO GRANDE

Il Piemonte nel sistema globale

“Contributi di ricerca”, n. 228

RENATO COGNO (A CURA DI)

Terzo settore e assistenza in Piemonte

“Contributi di ricerca”, n. 229

STEFANO AIMONE, SILVIA CRIVELLO, FIORENZO FERLAINO,

ALBERTO CRESCIMANNO

**Indagine conoscitiva per la qualificazione
e la caratterizzazione delle borgate piemontesi
(Azione A della Misura 322 del Programma di Sviluppo
Rurale 2007-2013 della Regione Piemonte)**

“Contributi di ricerca”, n. 230

GIOVANNA BADALASSI, ELENA MURTAS, MAGDA ZANONI

Bilancio di genere della Regione Piemonte 2007-2008

ANGELA MAZZOCOLI, ELENA MURTAS, MONICA ANDRIOLO

**Donne: secondo rapporto sulla condizione femminile
in Piemonte**