

informaires

La finanza decentrata alla prova della crisi

47

INFORMAIRES

Semestrale dell'Istituto di
Ricerche Economico Sociali
del Piemonte

n. 47, Maggio 2015

Direttore responsabile

Marcello La Rosa

Comitato di redazione

Luciano Abburrà, Maria Teresa Avato,
Carlo Alberto Dononda, Vittorio
Ferrero, Tommaso Garosci

Redazione e direzione editoriale:

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

Ufficio editoria Ires

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

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

Stampa: Grafica Esse - Orbassano

Consiglio di amministrazione

Mario Viano, *Presidente*;
Luca Angelantoni, *Vicepresidente*;
Gianluca Aimaretti, Antonio
Amoroso, Lia Fubini

Collegio dei revisori

Maurizio Cortese, *Presidente*;
Paola Dall'Oco e Sara Ronaldo,
Membri effettivi;
Annamaria Mangiapelo e Pierangelo
Reale, *Membri supplenti*

Direttore: Marcello La Rosa

Ai lettori	3
Ricordo di Walter Santagata	
Walter Santagata	5
Economia, cultura, società: Walter Santagata scienziato sociale	7
La finanza decentrata alla prova della crisi	
Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata: un inquadramento	13
On the Fiscal Condition of U.S. Cities	19
La finanza locale negli anni della crisi	31
Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali	39
Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?	43
La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione	52
I piemontesi sono di nuovo ottimisti?	57
Ricerche	
La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte	59
www.PolitichePiemonte.it	65
Mediato3 - Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione	69
La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale	73
Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire	80
Convegni, seminari, incontri	85

Le fotografie che illustrano questo numero di "Informalres" sono tratte dalla mostra
"Felice Casorati. Collezioni e mostre tra Europa e Americhe"
Alba, Fondazione Piera, Pietro e Giovanni Ferrero
25 ottobre 2014 - 15 febbraio 2015



Felice Casorati, *Ragazze al mare*. © Felice Casorati, by SIAE 2014.

Ai lettori

La mia nomina a Presidente dell'IRES coincide con la pubblicazione di questo numero di "Informaires" e quindi colgo con piacere l'occasione per un saluto ai lettori. Viviamo tempi obiettivamente difficili in cui, sulla scia di grandi trasformazioni economiche e sociali, si vanno rapidamente ridefinendo posizioni e ruoli, in particolare, dei vari attori istituzionali.

La Regione ne è pienamente coinvolta e l'IRES, che ne è Ente Strumentale, è chiamato ad adeguarsi al nuovo quadro che si va delineando. Un quadro di risorse proprie decrescenti, in cui il peso relativo degli indirizzi, direttive e, ancor più, finanziamenti della Comunità Europea è enormemente aumentato, anche in rapporto alle politiche nazionali.

Con il Consiglio di Amministrazione avvieremo un'attenta riflessione sulle ricadute operative e organizzative di ciò, nella certezza che una struttura, solida ma al contempo agile, come l'IRES saprà offrire un contributo importante al riposizionamento del Piemonte nel quadro europeo.

Buon lavoro e buona fortuna a tutti.

Mario Viano

Walter Santagata

Stefano Piperno

22 ottobre 2014

È ormai più di un anno che Walter Santagata è scomparso. In un convegno che si è tenuto a Torino gli scorsi 29 e 30 maggio¹ è stato ricordato il suo contributo come studioso soprattutto nel campo dell'economia della cultura, senza dimenticare però il suo significativo apporto ad altre discipline economiche. Da questo punto di vista ho un debito intellettuale nei suoi confronti perché, sin dai nostri primi incontri a cavallo tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta, Walter ha partecipato più o meno direttamente all'attività dell'IRES anche per l'impulso dato dall'allora direttore Giorgio Brosio ai legami con quelli che erano i giovani del Laboratorio di economia Cognetti de Martiis. In quel periodo i suoi contributi sono stati soprattutto nell'ambito della scienza delle finanze e dell'economia pubblica e l'IRES ne ha attinto proficuamente consentendo lo sviluppo e il consolidamento di un importante filone di studio in tali campi. Abbiamo infatti lavorato insieme su ricerche che nella seconda metà degli anni ottanta hanno dato prestigio anche internazionale all'IRES. In particolare, ricordo la ricerca sulle preferenze fiscali dei torinesi, una ricerca innovativa – la prima di questo tipo in Italia, sulla scia di alcune esperienze estere – con un questionario bellissimo che simulava un gioco di bilancio sottoposto a un campione di cittadini torinesi. Sin da allora emergeva la sua passione per l'economia sperimentale, che metteva in luce la sua capacità di essere scienziato sociale vero, come ricorda efficacemente Arnaldo Bagnasco in un altro contributo di questo Bollettino. Ciò ha consentito di sviluppare tra noi anche una sincera amicizia, cementata da viaggi comuni, più o meno legati a occasioni scientifiche, che hanno arricchito il mio patrimonio di "bei ricordi".

Mi piace ricordare come la sua presenza all'interno dell'IRES sia stata per lungo tempo legata alla comunanza intellettuale con i ricercatori dell'Istituto, anche senza incarichi formali, per passione. Se guardo indietro nel tempo, Walter non compare tra i personaggi più visibili e in primo piano nella storia dell'Istituto. Ma proprio come in certi quadri (lui che amava e praticava la pittura!) sono spesso le figure di secondo piano che dallo sfondo rivelano il segreto di tutta l'opera. In un secondo momento, come membro del Comitato scientifico ha poi contribuito anche in forma più istituzionale alla impostazione e verifica dei programmi di ricerca dell'IRES, al cui interno si erano nel frattempo prodotte diverse ricerche nel campo dell'economia della cultura. Questo è il tema al quale lui si è dedicato indefessamente negli ultimi anni attraverso

¹ Dipartimento Economia Statistica Cognetti de Martiis, Università degli Studi di Torino, CSS-Ebla, Il governo della cultura, Torino 29-20 Maggio 2014.

Walter Santagata

Economia, cultura,
società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della
crisi sulla finanza
decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal
Condition
of U.S. Cities

La finanza locale
negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe
dei servizi sociali

Area metropolitana
torinese: l'esigenza
di una politica fiscale
sovramunicipale?

La spesa sanitaria
è sotto controllo: ma
le differenze tra le ASL
richiedono attenzione

I piemontesi sono
di nuovo ottimisti?

La mappatura
delle Organizzazioni
Non Profit in Piemonte

www.
PolitichePiemonte.it

Mediato3 –
Aggiornamenti
professionali in materia
di immigrazione

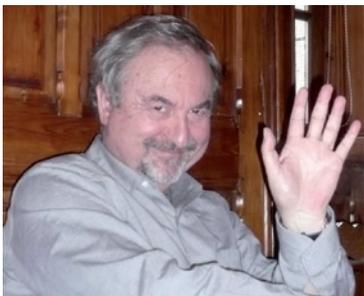
La salute del sistema
manifatturiero
regionale attraverso
i bilanci delle società
di capitale

Comunicare la ricerca
ai decisori: una
questione da ridefinire

Convegni, seminari,
incontri

Pubblicazioni

la creazione del centro Studi Silvia Santagata-Ebla, in memoria della giovane figlia prematuramente scomparsa: una fucina di giovani studiosi che costituisce un patrimonio che non dovrà essere disperso. Lavorando con Walter ho imparato molto e, ho ricevuto non solo stimoli intellettuali preziosi ma anche suggerimenti operativi efficaci per tradurre i contenuti di ricerca in azione amministrativa, un obiettivo in lui – meritoriamente – sempre presente e spesso raggiunto, grazie anche alla sua grande capacità ideativa e organizzativa. Ma oltre al mio grazie individuale gli dobbiamo un grazie collettivo perché la sua costante presenza, disponibilità e stimolo intellettuale hanno garantito la crescita del patrimonio culturale del nostro Istituto.



Nato a Montegrosso d'Asti nel 1945, Walter Santagata è scomparso prematuramente nell'agosto 2013. Era professore ordinario di

Scienze delle Finanze e di Economia della Cultura presso l'Università di Torino ed esperto di economia dei Beni e delle Attività culturali, materia che insegnava presso la Facoltà di Lettere e Filosofia del medesimo ateneo. Qui dirigeva inoltre il Centro Studi Silvia Santagata-Ebla (International Center for Research on the Economics of Culture, Institutions, and Creativity), intitolato alla figlia prematuramente scomparsa nel 2006.

È stato fondatore del Master World Heritage at Work, organizzato in collaborazione con l'Unesco, l'Università di Torino, il Politecnico di Torino e ITC-ILO. Dal 2009 era membro del Consiglio Ministeriale degli studi del Ministero della Cultura Francese.

Ha ricoperto le cariche di presidente del Comitato tecnico-scientifico per l'Economia della Cultura del Mibac e di membro del Consiglio Superiore per i Beni Culturali e del Paesaggio. Nel 2008 è stato presidente della Commissione di Studio del Mibac per la redazione del Libro Bianco sulla Creatività in Italia. Autore di molteplici pubblicazioni in Italia e all'estero nel campo dell'economia e delle politiche culturali, dai distretti culturali al sistema dell'arte contemporanea in Italia, il Prof. Santagata ha sempre portato avanti il concetto di come la cultura possa essere volano di sviluppo economico e imprenditoriale. In particolare, le sue teorie sull'esistenza di molte più sfaccettature culturali risultano più che mai attuali. Il nostro patrimonio non è solo fatto di arte, letteratura e paesaggio, ma anche di nuove forme espressive, come il design e la cultura materiale diffusa sul territorio, in cui artigianati locali, specialità gastronomiche e tradizioni passate svettano per la loro unicità tutta italiana.

Tra le sue pubblicazioni numerose sono quelle nel campo dell'economia e delle politiche culturali: Water Santagata, *Il Governo della Cultura*, il Mulino 2014, postumo.

Enrico Bertacchini, Water Santagata, *Atmosfera Creativa Un modello di sviluppo sostenibile per il Piemonte fondato su cultura e creatività*, il Mulino 2012. Enrico Bertacchini, Giangiacomo Bravo, Massimo Marrelli, Water Santagata, *Cultural Commons*, Edward Elgar Publishing, 2012.

Water Santagata, *La fabbrica della cultura*, il Mulino 2007.

Pier Luigi Sacco, Water Santagata, Michele Trimarchi, *L'arte contemporanea italiana nel mondo*, Skira 2005.

Christian Barrère, Water Santagata, *La Mode. Une économie de la Créativité et du patrimoine*, La Documentation Française 2005.

Water Santagata, *Simbolo e merce*, il Mulino 1998.

Economia, cultura, società: Walter Santagata scienziato sociale

Arnaldo Bagnasco

In un'occasione come questa, si avverte una responsabilità particolare nel ricordare, per sé e per gli altri, un amico; ma si potrebbe aggiungere per me un motivo di disagio perché Walter Santagata era un economista, e possono dunque con cognizione di causa parlare gli economisti, che del resto lo faranno in questi giorni. Io sono un sociologo: perché, allora, l'economista Santagata riesce a non farmi sentire a disagio per questo secondo motivo?

Le scienze sociali si portano dietro, dal loro inizio, una specie di peccato originale: la separazione di discipline diverse. Era una separazione necessaria, per radicarsi come scienze e crescere, ma la ferita rimane. I migliori specialisti di ogni disciplina la avvertono, e sentono la necessità di stabilire passerelle che mettano in comunicazione territori divisi. Chi si pone questo problema, se lo fa con preciso radicamento nella propria specialità disciplinare, ma anche senza paura di aprirsi ed esporsi verso le altre, in modo da contribuire così a comuni vantaggi, è, nel senso più pieno del termine, uno scienziato sociale. In questo senso Santagata era uno scienziato sociale, e per questo mi fa sentire non del tutto fuori posto.

Vorrei ora mettere in conto due altre linee di frattura, presenti questa volta all'interno delle diverse discipline. La prima è la separazione fra teoria e ricerca. Un sociologo inglese, John Goldthorpe ne ha parlato di recente come dello scandalo della sociologia contemporanea, ma la denuncia non vale solo per la sociologia. Una teoria chiusa a riflettere su se stessa è debole quanto lo è una ricerca empirica non orientata da una teoria con la quale è sempre in interazione. Santagata lo sapeva bene, era un buon teorico e un buon ricercatore.

La seconda linea di frattura è la separazione fra analisi scientifica e pratica sociale. In altri termini, è la separazione fra analisi scientifica e interesse per le sue conseguenze sociali e le possibili applicazioni in politiche efficaci, da costruire eventualmente anche insieme ai decisori. Di nuovo, si corrono per questo dei rischi e si tratta di trovare equilibri, a volte difficili: Santagata sapeva misurarsi con tali questioni, direi che lo facesse non solo con professionalità e rigore, ma con ottimismo e con un particolare spirito insieme combattivo e costruttivo. Sono qualità che applicava con impegnativi interventi in ambito internazionale, e che alimentava e sperimentava anche nella sua attività didattica, che non considerava altra cosa ma parte integrante del suo progetto scientifico e di impegno pratico. Oltre ai corsi universitari, ricordiamo il Master attivato da anni in ambito Unesco, presso il BIT, e gli ulteriori sviluppi orien-

Walter Santagata

Economia, cultura,
società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della
crisi sulla finanza
decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal
Condition
of U.S. Cities

La finanza locale
negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe
dei servizi sociali

Area metropolitana
torinese: l'esigenza
di una politica fiscale
sovramunicipale?

La spesa sanitaria
è sotto controllo: ma
le differenze tra le ASL
richiedono attenzione

I piemontesi sono
di nuovo ottimisti?

La mappatura
delle Organizzazioni
Non Profit in Piemonte

www.
PolitichePiemonte.it

Mediato3 –
Aggiornamenti
professionali in materia
di immigrazione

La salute del sistema
manifatturiero
regionale attraverso
i bilanci delle società
di capitale

Comunicare la ricerca
ai decisori: una
questione da ridefinire

Convegni, seminari,
incontri

Pubblicazioni

tati insieme alla ricerca e all'insegnamento, sempre in ambito Unesco, verso la costruzione del "Centro internazionale di ricerca sull'economia della cultura e sugli studi sul patrimonio culturale".

Nel suo lavoro era sempre alla ricerca di novità possibili, di risorse da valorizzare: è un carattere della sua personalità scientifica che ricorda Albert Hirshman e il suo "possibilismo", l'atteggiamento di chi è attento a riconoscere spazi di manovra che possono sempre trovarsi, grandi o piccoli, anche in situazioni difficili, anche in paesi poveri, in polemica con chi si muove con schemi ossificati di interpretazione dello sviluppo, incapaci per questo di riconoscerle. Anche Santagata cercava le risorse inattivate, intuiva le possibili sinergie e gli spazi di manovra, e suggeriva politiche appropriate.

Uno degli ambienti in cui ci trovavamo con Santagata era la rivista "Stato e Mercato" del Mulino.

Ne parlo, proprio a sostegno di quanto dicevo sulla sua apertura interdisciplinare. "Stato e Mercato" sperimenta da molti anni una attiva collaborazione di sociologi, economisti, scienziati politici e altri specialisti di discipline diverse, su problemi di analisi comparata dei capitalismi nazionali e delle loro istituzioni di regolazione. Walter era membro del comitato editoriale ed è stato parte integrante della vita della rivista nel corso degli anni. Una nota pubblicata in suo ricordo ritorna a un primo contributo del 1981, agli esordi di "Stato e Mercato", dedicato al ciclo politico-economico in Italia fra il 1953 e il 1979; ricorda poi il suo impegno teorico come studioso dell'economia istituzionale, che si ritrova anche in una discussione di Douglass North, nel periodo in cui di North aveva curato l'edizione italiana del famoso *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Ci aveva in seguito parlato di Charlotte Hess e Elinor Ostrom sulla conoscenza come bene comune, del successivo lavoro di North sul cambia-

mento economico, e insieme a Martha Friel aveva pubblicato un articolo sul *Soft industrial design* e lo sviluppo locale. Ritroviamo dunque su "Stato e Mercato" la successione di alcuni dei suoi principali interessi, che aggiornavano nel tempo anche il nostro comune laboratorio, e che costituiscono anche, visti nel loro insieme, una traccia degli aspetti fondamentali del suo profilo intellettuale in evoluzione.

In realtà si tratta solo di una piccola e parziale traccia di un percorso molto ricco e diversificato. Un percorso approdato infine, come sappiamo, al tema dell'economia della cultura, che sentiva davvero ormai come il suo tema, soprattutto se inteso nel senso allargato che lui intendeva. Credo anche che fosse ragionevolmente sicuro di aver raggiunto una definizione del campo soddisfacente e di aver stabilito un reticolo concettuale e problematico robusto, bene attrezzato per il lavoro suo, della sua squadra riunita al Centro studi Silvia Santagata-Ebla, e di chi volesse per conto proprio andare avanti. Santagata forse avrebbe reagito a questo giudizio mostrando subito questioni rimaste aperte o da approfondire. Non forse: certamente avrebbe reagito così.

Ma per convincersi che in fondo anche lui era consapevole della solidità dell'impianto analitico e politico raggiunto, basta leggere l'introduzione al suo ultimo libro uscito postumo, dedicato al *Governo della cultura*: si percepisce subito un'impressione, appunto, di sicurezza, l'onesta sicurezza che viene dal lavoro ben fatto. Una sensazione che si ricava anche dalla precisa, sistematica scansione dei passaggi di costruzione della sua problematica, che lui ricorda. Si ha davvero l'evidenza di un percorso che si è aperta la strada, passo dopo passo, con iniziative, ricerche e pubblicazioni successive.

Santagata comincia dicendo che il libro "è il risultato di una riflessione che dura da tempo", a partire per

lo meno dagli anni Novanta quando aveva lavorato sul concetto di distretto culturale e sul binomio cultura-territorio. Ciò che apriva la strada, questa è proprio l'espressione che lui usa, a "nuove riflessioni sulla cultura materiale e sulle industrie creative". Subito si affacciava allora – è il tema di *La fabbrica della cultura* del 2007 – il dilemma fra politiche di conservazione e politiche di produzione di nuova cultura, entrambe rilevanti evidentemente, ma da pensare, dal punto di vista economico, a partire dalle politiche di nuova cultura, "le vere chiavi per l'ingresso e il successo sui mercati internazionali". Si trattava a questo punto di individuare e mostrare il funzionamento delle industrie creative nei principali settori culturali: della cultura materiale (come la moda o la gastronomia), dei contenuti (l'editoria, il cinema, ecc.) e del patrimonio culturale (dove troviamo la combinazione di conservazione/creazione, arte contemporanea, e insieme musei e monumenti, musica, e così via).

Santagata ha fatto questo passo nel *Libro bianco sulla creatività in Italia*, del 2009, esito del suo impegno come presidente della Commissione ministeriale sulla creatività, dove compare però anche una distinzione importante, che giustamente viene riconosciuta sia come innovazione teorica e politica, sia come risorsa specifica per l'Italia. È la distinzione fra creatività per l'innovazione e creatività per la qualità sociale. La distinzione produce uno spostamento di attenzione dalla creatività vista in genere in letteratura come esito o processo di innovazione tecnologica, alla creatività appunto per la qualità sociale. È un'innovazione importante. E cosa si debba intendere per qualità sociale lo preciserà più avanti nel libro: "la qualità sociale può essere definita come la misura in cui le persone sono capaci di partecipare attivamente alla vita sociale, economica e culturale

e allo sviluppo delle loro comunità in condizioni che migliorano il benessere collettivo e il potenziale individuale". Definizione molto impegnativa, che sviluppa e attrezza in direzioni più operative.

Sottolineo due punti che mi sembrano rilevanti dell'impostazione: il primo è che, a scanso di equivoci, tale creatività va intesa come "ben temperata da valori etici, culturali e artistici"; il secondo è che «fattori importanti della qualità sociale sono i tassi di cooperazione e di fiducia presenti in una comunità», indicando la specifica importanza delle arti nel generare *capitale sociale*; ricordo questo secondo punto non solo per la sua importanza in sé, ma perché mi permette di osservare che qui Santagata richiamava un concetto – il *capitale sociale* – che prima di aver fatto breccia fra gli economisti è stato un concetto di sociologi e antropologi, a conferma, di nuovo, della sensibilità di Walter Santagata scienziato sociale.

Il passo successivo è stato il tema dell'atmosfera creativa, come individuarla e sostenerla. La qualità dello sviluppo è direttamente integrata al tema dello sviluppo locale, peraltro presente da sempre o comunque, almeno implicitamente, sin dall'adozione del termine distretto, nel concetto di distretto culturale, così evocativo della dimensione spaziale circoscritta, anche se indentifica una realtà non chiusa su se stessa. In questo nuovo passaggio, è importante anzitutto l'identificazione – in *Atmosfera creativa*, la ricerca coordinata con Enrico Bertacchini pubblicata nel 2012 – di una "complessa struttura di reti sovrapposte", che di quello sviluppo locale come sviluppo economico sostenibile, in chiave di qualità sociale, sono la condizione. Anche qui notiamo che non si tratta di una elaborazione tutta teorica, ma parte della proposta di un modello di sviluppo sostenibile per il Piemonte, fondato su cultura e creatività.

Non mi soffermo su questo perché vorrei invece portare all'attenzione una periodizzazione delle politiche culturali degli ultimi decenni, credo illuminante per molti aspetti, e che veniva presentata come una successione di fasi ascendenti a elica. All'inizio il patrimonio culturale è stato inteso come "una bellezza che rinfranca e nutre il nostro spirito", poi come "un bene economico che arricchisce il nostro benessere materiale", poi "la base per lo sviluppo di molte industrie creative", e infine, oggi "un fenomeno che migliora la qualità sociale". Si tratta di una sequenza, di un dispositivo analitico, che sarà anche in seguito utile per pesare bene, interpretare, orientare i cambiamenti in corso. Notiamo che l'ultimo passaggio – "un fenomeno che migliora la qualità sociale" – è un contributo specifico e innovativo di Santagata, che non si lascia scappare l'occasione di notare la sintonia fra questo punto di arrivo e la critica in corso del Pil come solo misuratore di sviluppo, a opera fra gli altri di economisti come Stiglitz, Sen, Fitoussi. Si tratta di una consonanza significativa.

Inoltre, e questo è il punto cruciale e finale, la sequenza porta a una conclusione, chiara concettualmente, ma che apre e, impegna insieme, a pratiche difficili. Seguiamo con attenzione quello che dice Santagata: "la fase economicista e gestionale delle politiche culturali si conclude con quella dell'emergere delle industrie creative. Tuttavia anche questo recente sviluppo vede la creatività come un elemento culturale che in definitiva rafforza l'innovazione e attraverso essa le logiche della produttività, della conquista dei mercati e di uno sbocco economico per la cultura. Le industrie culturali creative sono l'apice dello sviluppo della cultura in senso economico. Ma la creatività pone anche una nuova prospettiva: il suo impegno per aumentare la qualità sociale".

Si sa che le introduzioni sono l'ultima cosa che in genere si scrive, a libro ultimato. Questa conclusione dell'introduzione all'ultimo libro di Santagata è densa e precisa. Possiamo essere certi che ha riflettuto molto per scriverla, è ben calibrata, tutte le parole sono pesate, in modo che tutti i fili potessero essere alla fine allacciati in un insieme coerente. Facciamo attenzione. Perché è un punto di arrivo in cui sa bene di rendere esplicite anche forti tensioni: a quanto devono opporsi, quanto devono controbattere, mediare, con proposte progressive realistiche, l'agire politico e l'agire economico, sensibili alla qualità sociale, perché questa possa rafforzare le logiche della produttività, per la conquista dei mercati, e di uno sbocco economico per la cultura? A un economista meno audace, o più pigro, le sue affermazioni potrebbero anche apparire appesantite da contraddizioni insanabili. Ma non è così, perché con questa conclusione annuncia anche un forte e indispensabile impegno di azione per il cambiamento sociale e culturale, che dovrà trovare le sue strade, che avrà i suoi costi, sconfitte e successi. Al quale, questo è il punto, lui si è sforzato di dare un preciso quadro di orientamento.

Riflettendo su questa conclusione, e riprendendo quanto dicevo sul significato della cifra dell'economia della cultura di Walter Santagata, ricostruita passo dopo passo nell'introduzione al suo ultimo libro, vorrei allora aggiungere l'impressione, oggi, di essere di fronte a una specie di testamento scientifico. A questo ovviamente non pensava, ma l'introduzione può suonare così, perché è probabilmente l'ultima cosa che ha scritto, perché è ricapitolativa ed è proprio nel suo stile che quando sa di dire una cosa seria, importante, non insiste a infiocchettarla o vestirla di retorica. La dice con semplicità, in questo caso semplicità profonda, per stabilire un punto

sicuro e passare poi agli sviluppi pratici. Le pagine che presenta nel libro saranno dedicate al governo della cultura per la qualità sociale, ma anche a temi diversi e ramificati come misurare la cultura, i fondi privati per l'arte, l'arte contemporanea governata a KmO, paesaggio, turismo e sviluppo economico, e così via. Per il governo dalla cultura arriverà a proporre in modo argomentato un Ministero per la cultura.

L'impressione allora si corregge, come è bene emerso nella discussione di qualche giorno fa, alla Fondazione Firpo, a proposito del libro. L'intenzione di Santagata era di pubblicare una specie di manifesto, un progetto che sentiva ormai completo nei suoi termini essenziali, per essere proposto nel contesto scientifico e politico, nazionale e internazionale. Questo è il significato che Santagata ha voluto dare all'introduzione del suo libro dedicato al Governo della cultura.

Vorrei infine tornare al tema a lui caro, che ha affrontato in molte occasioni: l'atmosfera creativa e le città creative. Era uno dei punti connessi alla questione dello sviluppo locale, e ricordo che una delle occasioni in cui lo aveva affrontato era stata la presentazione pubblica e la discussione nel 2011 della bella ricerca del Centro Studi Silvia Santagata-Ebla, condotto insieme alla Facoltà di scienze politiche.

Atmosfera creativa è uno di quei concetti che rischiano l'astrattezza e l'indeterminatezza; ma basta vedere come Santagata aveva attrezzato il concetto, per coglierne l'uso quanto mai concreto. L'espressione "atmosfera creativa" è infatti la combinazione di fattori diversi che concorrono a sostenere "le forze dello sviluppo locale nei settori a elevata produzione di beni e servizi culturali e a favorire le condizioni per il dispiegarsi di vantaggi reciproci, positivi e condivisi dagli agenti di questo nuovo mondo

industriale e commerciale". Per togliere ogni dubbio, ossia che non si tratta di una visione astratta o potremmo anche dire eccessivamente "culturalista" dell'idea di atmosfera creativa, sono indicati subito i suoi tre pilastri:

1. i *sistemi locali della creatività*, nelle due varianti dei sistemi della cultura materiale (il design industriale, la moda, l'industria del gusto, l'editoria, pubblicità, software, e così via) e dei sistemi del patrimonio culturale (musei, paesaggio, musica, architettura);
2. le *fabbriche della cultura*, tema che rinvia agli imprenditori, perché senza imprenditori non c'è iniziativa di mercato;
3. i *microservizi* alle imprese per la creatività.

È su questi pilastri che cresce l'interazione creativa, che si manifesta quando si raggiunge una massa critica sufficiente, e insieme una temperatura morale adeguata. Come vediamo, è un concetto di atmosfera creativa quanto mai con i piedi ben saldi in terra.

C'è un punto che mi pare notevole della teoria di Santagata: il fatto che non si debba riservare l'idea di città creativa a grandi centri, ma fatte le debite proporzioni e le differenze del caso, che l'idea possa essere applicata a città anche piccole città, o piccoli centri. È una considerazione importante, della quale si discusse anche quel giorno di presentazione della ricerca di cui dicevo.

A conferma della giustezza della sua posizione, aggiungevo ai suoi pertinenti riferimenti di discipline diverse, anche la voce di un antropologo: Ulf Hannerz. Per definire una città Hannerz, più che alla dimensione, guarda alla differenziazione culturale, trovando una sorprendente definizione di città, sostanzialmente in questi termini: un posto dove puoi trovare una

cosa mentre ne stai cercando un'altra. È l'innovazione da incontro casuale di due elementi culturali di diversa provenienza, un meccanismo che spiega perché le città sono da sempre luoghi dell'innovazione, l'innovazione come effetto di *serendipity*.

Credo che questo gli fosse piaciuto, ma la città della *serendipity* richiede comunque una certa dimensione per l'esperienza facile del diverso che in un incontro può produrre una nuova sintesi culturale, da coltivare poi con compagni che sono attratti dalla novità, difficili da trovare in un ambiente ristretto; Santagata era portato a scommettere però anche su centri minori, alla loro particolare complessità, e anche su altri meccanismi di attivazione dell'innovazione. Pur essendo consapevole che la creazione artistica e culturale in genere è un delicato processo in condizioni di autonomia e libertà, lui riteneva anche che questo potesse essere favorito da politiche appropriate, tanto che proprio questo è diventato il suo tema politico.

Così, se come esempi di città creative del passato evocava Firenze e Venezia del Rinascimento, la Parigi di inizio Novecento o la New York degli anni Sessanta, è anche esemplare che evochi il caso di una piccola città, Bra, nel suo sistemico correlarsi di tradizioni radicate sul terreno e novità germogliate, come Slow Food, l'Università di scienze gastronomi-

che, attività di Design e laminati plastici, la presenza di grandi scrittori italiani nati lì o nelle Langhe, l'organizzazione di fiere ed eventi, di Festival di cortometraggi.

Nell'occasione del convegno gli dicevo anche che la sua idea di massa critica, che una volta raggiunta mette in moto il processo cumulativo di sviluppo urbano culturalmente innovativo che si autoalimenta, corrispondeva in Hannerz all'idea di *urban swirl*, il vortice urbano, che usava parlando della Vienna di inizio Novecento o della S. Francisco della *beat generation*.

Ho giocato un po' con questi ricordi, ma vi siete accorti che ho cominciato a dialogare con Walter, anche se purtroppo è solo il ricordo di un dialogo. Con lui si dialogava sempre, e Walter rimarrà un nostro generoso e autorevole compagno di studi. Per chi lo ha conosciuto credo che si tratterà sempre di un dialogo, perché proveremo a immaginare cosa ci avrebbe chiesto, incuriosito dalle novità, anche di un'altra disciplina, e cosa avrebbe risposto a nostre osservazioni o domande, quando ci occuperemo di certe questioni, con qualche sorpresa utile per continuare il nostro lavoro.

La sua è l'eredità scientifica e civile preziosa di un maestro, che bisogna sentirsi impegnati a coltivare, dialogando con lui.

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata: un inquadramento

Stefano Piperno

La crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2007-2008 ha generato un progressivo grave deterioramento della finanza decentrata nel nostro Paese. Questo si è manifestato in maniera significativa soprattutto a partire dal 2010, con l'esplosione della crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona e l'avvio dei programmi di consolidamento fiscale legati alle nuove procedure di coordinamento ex ante delle politiche economiche dell'UEM. In particolare, in Italia la legislazione "emergenziale" del periodo 2010-2014 ha pesantemente ridotto le risorse disponibili per i governi territoriali, sia a monte (trasferimenti), sia a valle (vincoli al Patto di Stabilità Interno).

La riduzione delle entrate si è poi manifestata in presenza di un aumento di fabbisogni di spesa legati alla necessità di contrastare gli effetti sociali della crisi e in una situazione di riduzione progressiva della capacità di indebitamento.

Si tratta di un andamento comune a quello riscontrabile in altri paesi sviluppati, pur se in forme differenziate, e dove in alcuni casi la finanza decentrata ha invece potuto svolgere un ruolo anticiclico. Una ricca produzione internazionale di studi comparati (Blöchliger et. al., 2010; Blöchliger, e Vammalle, 2012; OECD, 2012, 2013; IEB, 2013, Wolman, 2014; Ahmad, Bordignon, Brosio, 2015) ha analizzato con dovizia di particolari il comportamento della finanza decentrata nei diversi sistemi di relazioni finanziarie tra livelli di governo mettendo in luce le difficoltà che si incontrano nel coordinamento della finanza pubblica (ad esempio, a volte, una politica anticiclica del governo centrale viene controbilanciata da una politica ciclica dei governi sub-centrali e vice versa). Il problema è emerso non solo nei paesi dell'Unione Europea ma anche in altri Paesi sviluppati (e non) a cominciare dagli Stati Uniti. A scopo illustrativo, in questo numero viene presentato un contributo di due studiosi statunitensi sugli effetti della crisi sulle più grandi città del loro Paese che offre anche un interessante spaccato metodologico sui problemi del consolidamento dei dati di entrata e di spesa di più livelli di governo che insistono sullo stesso territorio.

In Italia il restringimento delle risorse per gli enti subnazionali si è fatto via via più grave a partire dal 2010. Nel quinquennio 2009-2013 si è assistito a un abbattimento complessivo di spesa pari a 17,2 miliardi per il settore regionale (10,5 miliardi per quelle a statuto ordinario e 6,7 miliardi per quelle a statuto speciale) e a 16,3 miliardi per quello degli enti locali (3,9 miliardi per le Province e 12,4 miliardi per i Comuni). Le riduzioni si sono concentrate nella componente in conto capitale, che si caratterizza per la sua maggiore flessibilità, con evidenti effetti negativi sulla crescita. Ciò ha poi di

Walter Santagata

Economia, cultura,
società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della
crisi sulla finanza
decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal
Condition
of U.S. Cities

La finanza locale
negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe
dei servizi sociali

Area metropolitana
torinese: l'esigenza
di una politica fiscale
sovramunicipale?

La spesa sanitaria
è sotto controllo: ma
le differenze tra le ASL
richiedono attenzione

I piemontesi sono
di nuovo ottimisti?

La mappatura
delle Organizzazioni
Non Profit in Piemonte

www.
PolitichePiemonte.it

Mediato3 –
Aggiornamenti
professionali in materia
di immigrazione

La salute del sistema
manifatturiero
regionale attraverso
i bilanci delle società
di capitale

Comunicare la ricerca
ai decisori: una
questione da ridefinire

Convegni, seminari,
incontri

Pubblicazioni

fatto ridotto ai minimi termini il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, che avrebbe dovuto rendere più certo e prevedibile il flusso di risorse per i governi sub-nazionali agganciandole all'evoluzione dei principali tributi erariali. Nello stesso tempo le regole del Patto interno di stabilità sono risultate continuamente mutevoli e non coerenti con i criteri di computo dei saldi di bilancio a livello europeo penalizzando gli enti più virtuosi nella gestione delle politiche di bilancio. Il processo di consolidamento fiscale si è poi esteso nel biennio 2014-2015 con ulteriori riduzioni di risorse.

Cosa ha comportato questa drastica riduzione di risorse sulle politiche dei governi locali?

Vi sono due principali profili di analisi possibili, utilizzati negli ultimi anni dall'IRES nella sua attività di ricerca. Il primo è quello di verificare in termini quantitativi l'impatto su entrate e spese dei governi subnazionali e sui loro equilibri di bilancio nonché il ruolo svolto in termini pro o anti ciclici. Nel nostro continente ciò consente anche di verificare il contributo della finanza decentrata al raggiungimento degli equilibri di bilancio previsti dalle regole europee. A volte, però, le analisi di questo tipo rischiano di essere di tipo eccessivamente aggregato non cogliendo la profonda varietà di situazioni che si presentano a livello "verticale" (tra amministrazioni di diversa ampiezza) e "orizzontale" nelle diverse aree dei Paesi. Da questo punto di vista è nota la disomogeneità territoriale dell'Italia e la variabilità dei comportamenti della finanza locale nelle diverse aree del Paese. Ugualmente, l'analisi dei dati finanziari non consente di cogliere adeguatamente gli impatti in termini reali sulla fornitura dei servizi. La lettura del Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014 (IRES et al., 2014) – del quale è riportata una sintesi di Renato Cagno in questo numero di "Informalres" – offre invece da

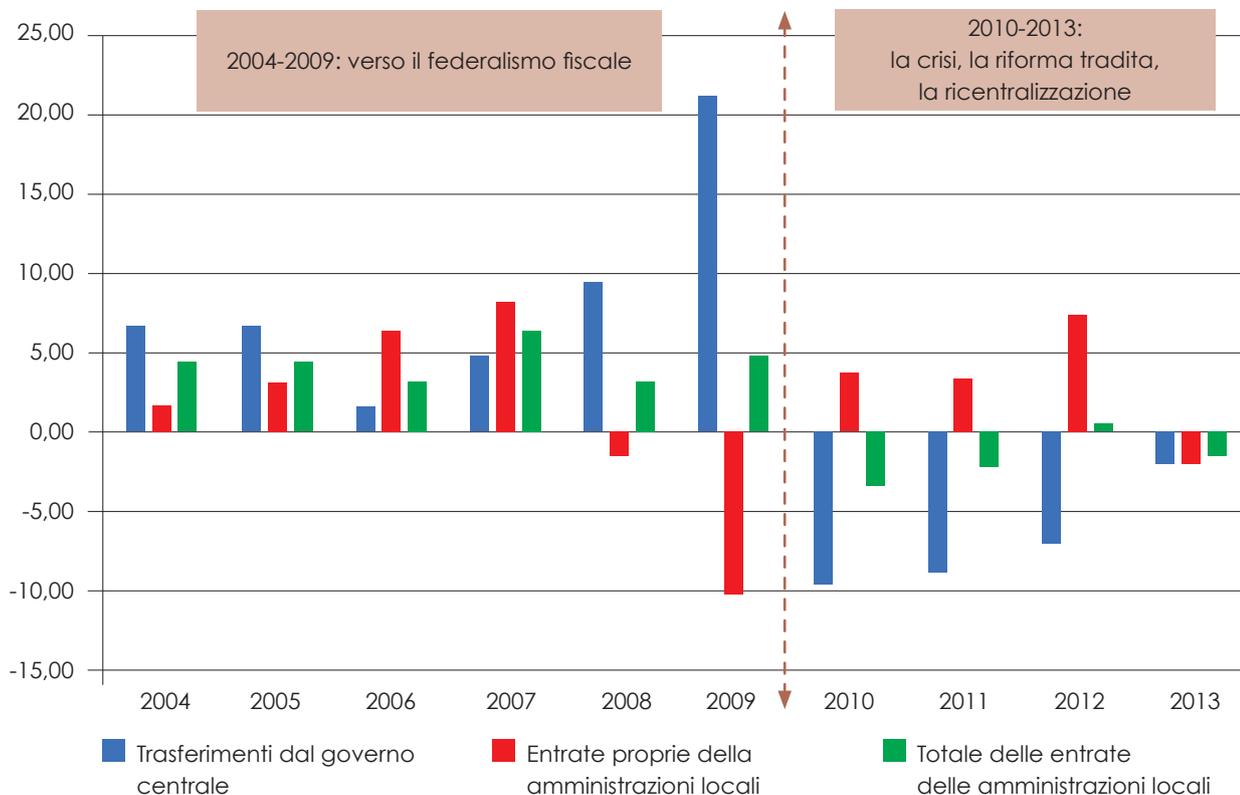
un decennio uno spaccato di queste differenziazioni all'interno dei diversi livelli di governo, non sempre adeguatamente colte nel dibattito corrente.

Un secondo profilo interessante di analisi è relativo alle strategie di risposta alla riduzione di risorse conseguente alla crisi. Qui, all'interno di una situazione di generale difficoltà, possono però emergere alcune sorprese anche positive, con processi di innovazione produttiva in senso lato portati avanti dalle amministrazioni locali che in diversi casi sono riusciti a garantire la continuità dei servizi. Ad esempio importanti evidenze sull'attuazione di strategie innovative sono emerse in una ricerca dell'IRES per conto della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo sui Comuni di quella Provincia (Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, 2013).

In generale, emergono tre aspetti principali:

1. La finanza decentrata in Italia ha avuto un impatto pro-ciclico dal 2010 in poi; In altre parole, la politica di consolidamento fiscale ha originato minori spese e maggiori entrate nelle amministrazioni locali per garantire un equilibrio di bilancio a fronte di una drastica riduzione dei trasferimenti centrali. Le figure 1 e 2 offrono la percezione immediata del cambiamento avvenuto tra il 2009 e il 2010 con l'avvio di un percorso di riduzione delle entrate e delle spese delle Amministrazioni locali. Come verrà meglio richiamato in conclusione di questo articolo, si tratta di una cesura che marca il passaggio da un periodo di grandi aspettative verso il decentramento politico e fiscale (...verso il federalismo fiscale) a uno caratterizzato da un sostanziale processo di ricentralizzazione e di messa in discussione dei vantaggi del decentramento (...la crisi... la riforma tradita... la ricentralizzazione) che prosegue anche nell'ultimo biennio 2014-2015 a partire dagli orientamenti della legislazione di stabilità.

Fig. 1 Tasso di incremento annuale delle entrate delle amministrazioni locali 2004-2013



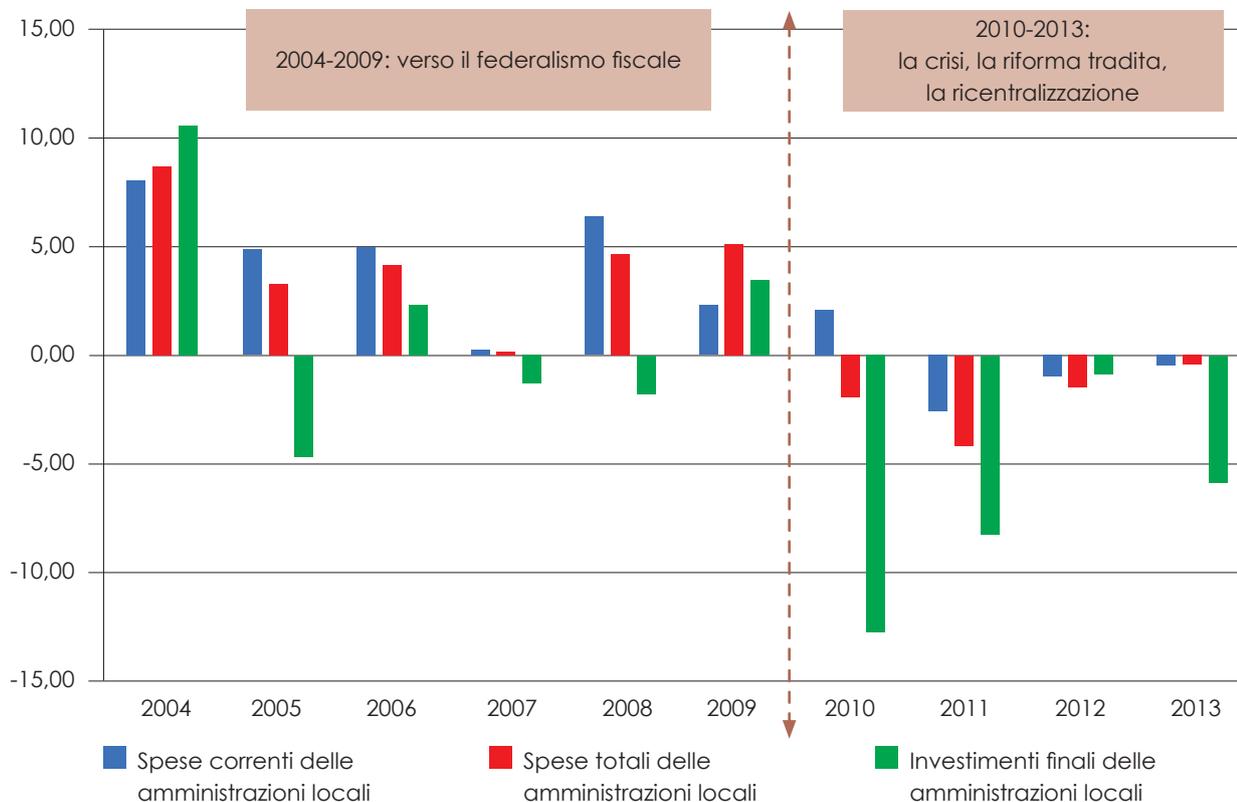
Fonte: ISTAT, 2014

2. A livello disaggregato l'impatto è stato però differenziato tra livelli di governo e al loro interno, e voci economico-funzionali di spesa. Complessivamente vi è stata comunque una macro-tendenza caratterizzata da un sostanziale blocco degli stipendi pubblici e del turn over del personale, un crollo degli investimenti finali e la riduzione di componenti di spesa meno "socialmente sensibili" come la manutenzione urbana e alcune spese per la cultura. Un discorso a parte andrebbe fatto per la spesa sanitaria, considerate le sue specificità, ma su tale componente vedi il contributo specifico curato da Gabriella Viberti su questo numero di "Informaires". A livello dimensionale,

guardando soprattutto ai Comuni, gli impatti più negativi paiono essersi prodotti negli enti più grandi – in particolare i Comuni capoluogo all'interno delle nuove Città metropolitane. Ciò renderà necessarie adeguate politiche per garantire il loro finanziamento che tengano adeguato conto delle necessità di perequazione infra-area nelle città metropolitane, come viene approfondito nel contributo di Santino Piazza su questo numero di "Informaires".

3. Infine, le riduzioni di risorse hanno colpito in misura diversa le singole amministrazioni in relazione alla loro ampiezza, localizzazione territoriale, ma una valutazione finale in termini di efficienza e di

Fig. 2 Tasso di incremento annuale delle spese delle amministrazioni locali 2004-2013



Fonte: ISTAT, 2014

equità risulta assai difficile con l'evidenza disponibile. La ragione principale è riconducibile al fatto che il processo che doveva gradualmente sostituire il finanziamento delle amministrazioni regionali e locali sulla base della spesa storica con criteri basati sulla standardizzazione di spese e entrate non è stato ancora di fatto avviato (dovrebbe partire parzialmente nel 2015). Politiche aggregate di riduzioni di spesa non mirate difficilmente possono aggredire le pesanti sacche di inefficienza che certamente erano e continuano ad esser presenti nel nostro sistema di finanza territoriale. L'effetto finale delle politiche di consolidamento fiscale nel nostro paese è stato

così una riduzione del peso delle amministrazioni locali nel sistema economico senza che queste potessero attenuare adeguatamente gli effetti negativi della crisi.

La crisi ha avuto poi un impatto negativo sul processo di attuazione del federalismo fiscale delineato dalla l. n.42/09 e dai suoi decreti attuativi approvati negli anni successivi, generando quello che abbastanza diffusamente viene definito come un processo di ricentralizzazione.

Il tratto caratteristico di questo ultimo periodo potrebbe anche essere definito come quello della "ambivalenza". Da un lato è proseguito formalmen-

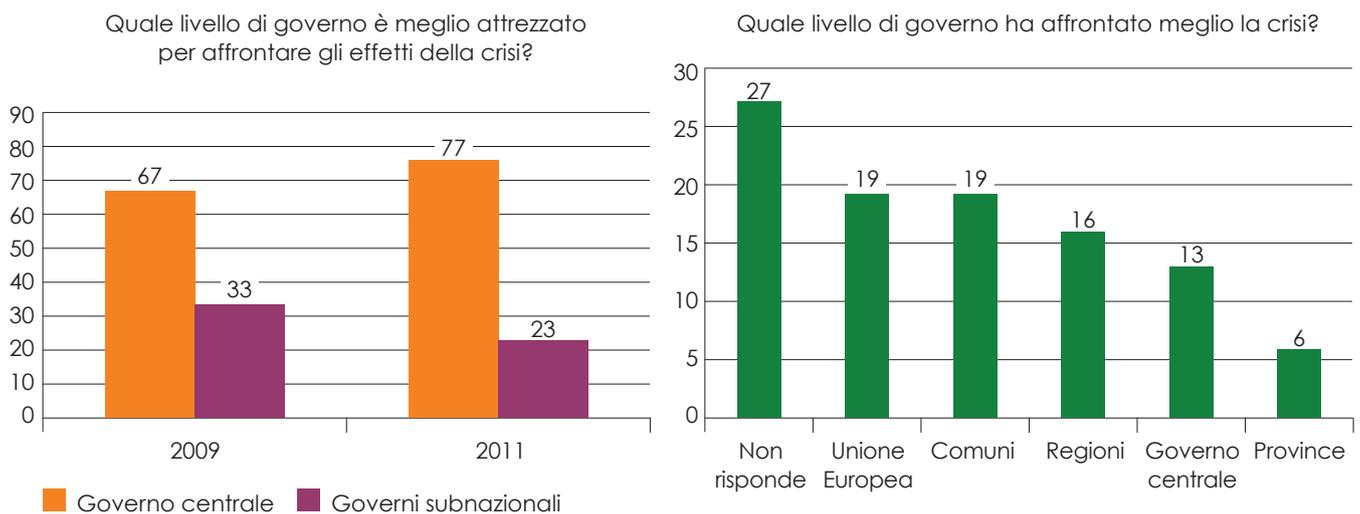
te il processo di implementazione della l. n.42/09, con l'aggiustamento dei contenuti di alcuni decreti delegati (ma anche senza completarne l'attuazione). Dall'altro, questo processo è stato snaturato dalla già richiamata legislazione "emergenziale" come è stato evidenziato dalla stessa Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. L'organo parlamentare incaricato di accompagnare, valutare e promuovere il percorso attuativo della l. n.42/09 nella sua ultima relazione (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014) ha segnalato come a cinque anni dall'approvazione della legge, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non si sia sviluppata come era lecito attendersi anche per l'ampliamento dei poteri statali nell'esercizio della competenza sul "coordinamento della finanza pubblica" con la possibilità di comprimere con varie modalità gli ambiti di autonomia regionale e locale. Anche il disegno di riforma costituzionale del Titolo V è certamente im-

prontato ad un disegno di forte ri-centralizzazione delle competenze regionali e locali.

D'altro lato, questa ambivalenza può essere colta anche da una lettura delle opinioni dei cittadini rispetto al ruolo svolto dalle amministrazioni locali nei confronti della crisi colti in alcune indagini di opinione (Cittalia, 2011).

Da una parte vi è la consapevolezza del ruolo strategico che dovrebbe svolgere il governo centrale, in significativa crescita tra il 2009 e il 2011. D'altro canto, vi è però una valutazione più positiva del ruolo giocato dai Comuni e dalle Regioni (insieme all'Unione Europea) rispetto a quello svolto dallo Stato (Fig. 3). Insomma, anche se non si può sottovalutare il rischio che alcuni scandali di questi ultimi anni siano all'origine del discredito di cui soffrono i governi territoriali a partire dalle Regioni, esistono dei margini per evitare che il tema del decentramento e dei suoi possibili vantaggi all'interno del

Fig. 3 Opinioni dei cittadini sul ruolo delle amministrazioni locali rispetto alla crisi economico-finanziaria



Fonte: elaborazione su Certificati Consuntivi Comunali

percorso di riforme intraprese scompaia dal dibattito nel nostro paese lasciando spazio ad una accettazione acritica di una crescente e non trasparente centralizzazione.

È difficile però pensare che il sistema della autonomie del nostro paese possa offrire un contributo per la fuoriuscita dalla crisi senza un rilancio significativo e ben meditato di questo processo di riforma. Se questo non avvenisse l'effetto più grave tra quelli originati dalla crisi sarebbe probabilmente quello di saldare insieme nel nostro Paese gli svantaggi del centralismo con quelli di un decentramento mal disegnato, rinunciando alla creazione di un sistema di governo territoriale più efficiente e responsabile.

Riferimenti bibliografici:

Ahmand E., Bordignon M., Brosio, G. (2015) *Multi-Level Finance and the Euro Crisis*, Edward Elgar, in corso di pubblicazione.

Blöchliger, H., C. Charbit, J.-M. Piñero Campos and C. Vammalle (2010), "Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses", OECD Economics Department Working Papers No. 752, 18 February, OECD Publishing

Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal*

Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD

Cittalia (2011), *Il ruolo dei Comuni al tempo della crisi. 2009-2011: cosa cambia*, XXVIII Assemblea ANCI, Cittalia, Roma.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2014), *Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5 della legge 5 maggio 2009, n.42*, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Roma, Camera dei Deputati, 31 luglio.

Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo (2013), *Innovazione in Comune. Percorsi innovativi nei sette maggiori Comuni della provincia di Cuneo*, Quaderno 16, marzo.

IEB, Institut d'Economia de Barcelona, 2013, *IEB's Report on Fiscal Federalism '12*, IEB, Barcelona.

IRES, Irpet, SRM, EupolisLombardia, IPRES, Liguria Ricerche (2014), *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Angeli, Milano

OECD (2012), *Restoring Public Finances, 2012 Update*, OECD

OECD (2013), *Fiscal Federalism 2014. Making decentralization work*, OECD

Wolman, H. (2014), *National Fiscal Policy and Local Government during the Economic Crisis*, Urban Policy Paper Series, The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C.

On the Fiscal Condition of U.S. Cities. Revenues, Expenditures, and the “Great Recession”

Howard Chernick

(Professor of Economics, Hunter College and the Graduate Center, City University of New York, USA)

Andrew Reschovsky

(Professor Emeritus, Lafollette School of Public Policy, University of Wisconsin-Madison, Fellow, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, USA)

Questo articolo è una versione sintetica di un saggio più ampio dei due autori preparato per il Premier colloque du Réseau de Finance Publique Locale, su iniziativa della AdCF (Assemblée des Communautés de France) e della Università Paris Créteil Est, che si è tenuto a Parigi il 20 Novembre 2014. Tale versione è stata predisposta da Howard Chernick durante un soggiorno di studio in Italia presso l'IRES nei mesi di ottobre e novembre 2014. A lui e al professor Reschovsky va il ringraziamento dell'IRES per averne consentito la pubblicazione su “Informaires”.

Introduction

The “Great Recession” which in the United States was officially dated from end of 2007 through 2010, has put severe pressure on the finances of local governments in the United States. Most dramatically, the City of Detroit, with a population of about 700,000, and two large California cities, Stockton and San Bernardino, have filed for bankruptcy protection. Both own-source revenues and intergovernmental revenues of central cities have declined over the past few years, in some cases quite sharply. In the United States, by far the largest source of locally-raised revenue for local governments comes from the property tax. The latest data from the U.S. Census Bureau (2013) indicate that between its peak in the 4th quarter of 2009 and the 2nd quarter of 2013, per capita local government property revenues have declined by 1.3 percent, which is equivalent to an 8.6 percent reduction in real terms. Intergovernmental revenues from state governments has also been cut in recent years. One recent report (Leachman and Mai, 2014) on state government grants to local governments in support of public elementary and secondary education indicates that in at least 30 states, state government support for education in the 2014-15 school year is lower in real per student terms than it was in 2007-08.

Walter Santagata

Economia, cultura,
società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della
crisi sulla finanza
decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal
Condition
of U.S. Cities

La finanza locale
negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe
dei servizi sociali

Area metropolitana
torinese: l'esigenza
di una politica fiscale
sovramunicipale?

La spesa sanitaria
è sotto controllo: ma
le differenze tra le ASL
richiedono attenzione

I piemontesi sono
di nuovo ottimisti?

La mappatura
delle Organizzazioni
Non Profit in Piemonte

www.
PolitichePiemonte.it

Mediato3 –
Aggiornamenti
professionali in materia
di immigrazione

La salute del sistema
manifatturiero
regionale attraverso
i bilanci delle società
di capitale

Comunicare la ricerca
ai decisori: una
questione da ridefinire

Convegni, seminari,
incontri

Pubblicazioni

Although comprehensive data on local government spending reductions since the “Great Recession” are not available, one indication of the magnitude of spending cuts is the reduction in total local government employment in the U.S. Five years after the end of the recession, employment was still 450,000 jobs (3.1 percent) below its peak (Bureau of Labor Statistics, 2014). This employment deficit is one indication of the high level of fiscal stress that local governments have been subject to as a result of the “Great Recession”.

Comparing Expenditures and Revenues of U.S. Cities

The U.S. Census Bureau provides the only comprehensive source of fiscal data for cities. Data are collected separately for each type of governmental unit: general-purpose municipal governments (which include cities and towns), independent school districts, county governments, and special districts. Because the delivery of public services is organized in different ways in different cities, direct comparison across cities of revenues by source can be highly misleading. While some municipal governments are responsible for the financing of a full array of public services for their residents, others share the responsibility of providing services with a set of overlying governments. For example, Boston and Baltimore have no independent school districts or county governments serving local residents, and all service responsibilities are devolved to the municipal government. By contrast, municipal governments in El Paso, Texas and Las Vegas, Nevada collect only about one-quarter of the revenues that finance the delivery of public services within their boundaries. The remaining three-quarters of the revenues

are the responsibility of one or more independent governments serving city residents, governments of which the boundaries frequently extend beyond central city government boundaries. Because it is difficult to put together data that allow for an accurate comparison of cities on both the revenue and spending sides, the literature on the financing of the nation’s central cities is sparse. (Bradbury, 1982, 1983; Ladd and Yinger, 1989).

Our approach to dealing with the variation in the organizational structure of local governments across the country is to account for all local government revenues levied on city residents and businesses. The idea is to include all revenues collected by a central city municipal government and by those portions of independent school districts, county governments, and special districts that overlap municipal boundaries. We refer to the result of these calculations as a *fiscally standardized city* (FISC). Our FISC database includes detailed information on revenues, expenditures, and debt of 112 of the nation’s largest central cities. These data are available for the years 1977 through 2011, with the 2012 data to be added in early 2015 (a publicly available version of the database including the methodology of its construction can be found at www.lincolnst.edu/subcenters/fiscally-standardized-cities). The database includes all cities with 2007 populations over 200,000 except those with 1980 populations below 100,000 and all cities with 1980 populations over 150,000, even if their 2007 population was below 200,000. In 2009, the sample included 112 central cities with 60.9 million of inhabitants, equaling about 62 percent of the population of all “principal” cities within U.S. metropolitan statistical areas.

The comprehensive accounting of revenues and expenditures provided by the FISC methodology takes

automatic account of changes in taxes in the geographic area of the city, for example in response to changes in state aid, even if municipal taxes in the city remain unchanged. By contrast, if one analyzes the municipal government alone, the broader tax effects will be understated in cities where overlapping governments are more important, and the potential effect of an economic downturn on the fiscal base of cities will be obscured. We can also use the FiSC data to address vertical fiscal interactions between different levels of government, and explore the role of governmental organization in affecting fiscal outcomes.

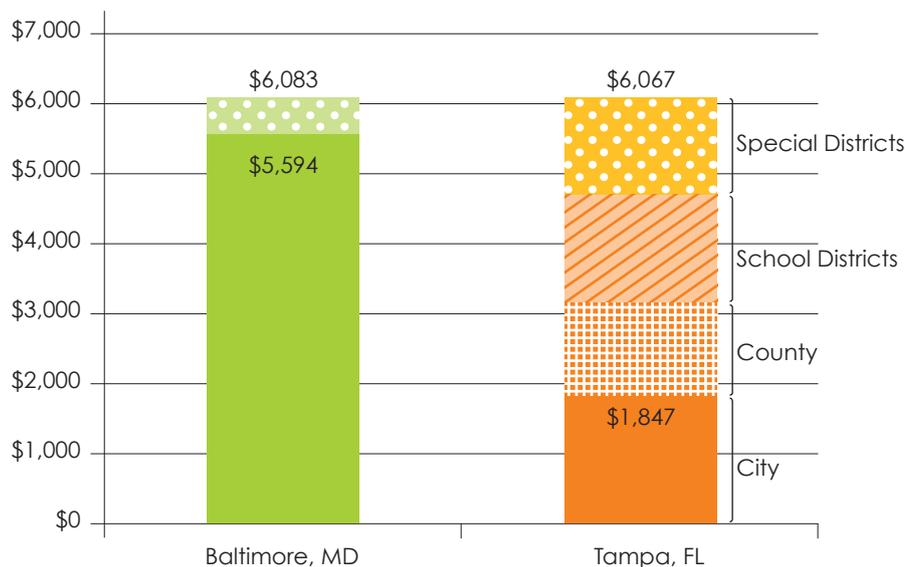
Fiscal Organization and Revenue Sources of U.S. Cities

In the FiSC sample cities are grouped by type of school district and by consolidation status whether or not there is an independent county (or counties) that

provides services to city residents. The dominant fiscal arrangement is an overlapping county, together with one or more independent school districts that may extend beyond the city boundaries. Twenty five cities in our sample have consolidated city-county governments. Excluding New York City, (with a 2013 population of 8.4 million), consolidated and non-consolidated cities are on average about equal in size.

Figure 1 shows per capita expenditures for two cities, Baltimore, Maryland, and Tampa, Florida, broken out by type of government. The two cities are notable for the very different roles of governmental units other than the city itself, but for the overall similarity of spending levels. In Baltimore, almost all of the spending is done by the city government, with a very small role for special districts. In Tampa, by contrast, less than a third of spending is undertaken by the city, with counties, school districts, and special districts each providing about a quarter of spending.

Fig. 1 Fiscally Standardized Expenditures in Two Cities – Per Capita General Expenditure in Baltimore and Tampa (Decomposition by Type of Government, Fiscal Year 2011)



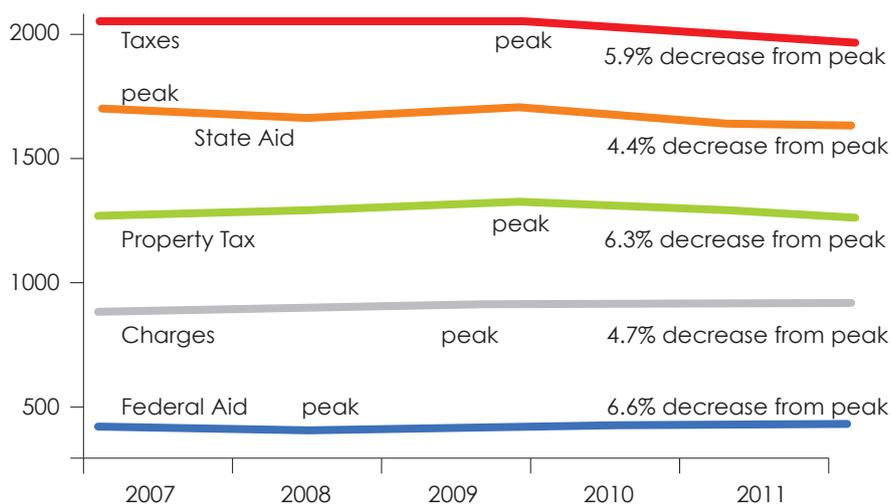
Spending and Revenue Performance of FiSCs since the Great Recession

Figure 2 shows average revenue (in real \$ per capita), by source, since 2007. The figure highlights the divergent performance of city revenue sources. State aid declined steadily since its peak in 2007, with a cumulative decrease of 4.4 percent. Taxes continued to rise until 2009, propelled by the increase in property taxes. After 2009, property tax revenue has fallen sharply. This lag between the onset of the recession and housing crisis and property taxes reflects the fact that in the U.S. it typically takes about three years for changes in market values to be translated into changes in property tax revenues. Revenue patterns through the great recession are similar for cities, counties, and school districts, though they have different taxes and different degrees of reliance on intergovernmental aid. This shows the broad nature of the fiscal decline induced by the Great Recession.

Special districts are the only type of governments that have been able to maintain their real levels of revenue. More than a quarter (27.5 percent) of special district revenue comes from charges, as opposed to 15 percent or less for FiSCs. The stable revenue performance of special districts is largely due to their greater reliance on charges, which continued to increase through the recession.

How did cities respond to the decline in revenues? Figure 3 shows average expenditure levels by broad functional area, and by capital expenditures, from 2007 to 2011. In general, spending patterns follow revenue patterns, with the highest point for most functions occurring in 2009. In percentage terms, the largest decline, over 10 percent, was in capital expenditures. Transportation also experienced a relatively large decline, probably related to the fact that transportation is a relatively capital intensive service. The relatively large decline in capital expenditures is typical of the local response to revenue pressure (Scorsone and Skidmore, 2011).

Fig. 2 The Effect of the Recession on Revenue Performance – Mean Revenue by Source 2007-2011 (112 FiSC's, Per Capita Revenue, 2011 dollars)



Education, by far the largest local spending category, experienced a 6.4 percent decline from its 2009 peak. Given the size and labor intensity of the education sector, the spending decline in this area is responsible

for the bulk of the decline in municipal employment occasioned by the Great Recession. It is notable that education spending declined despite the \$81 billion in additional federal assistance to local education un-

Fig. 3 The Effect of the Recession on Spending – Average Spending by Year by Function 2007-2011 (112 FiSC's, Real Per Capita Spending)

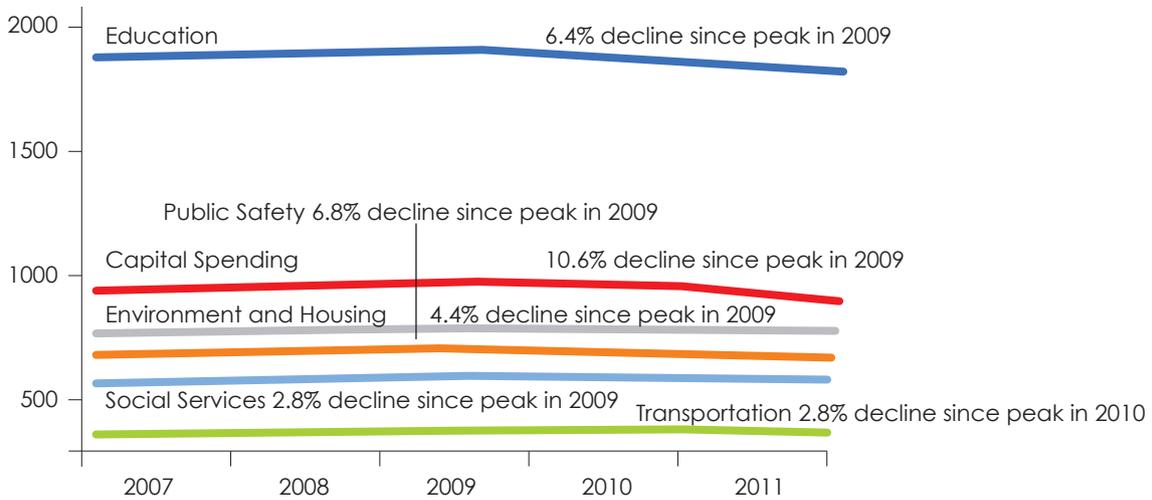


Fig. 4 Property Taxes and Housing Prices, 1988-2011

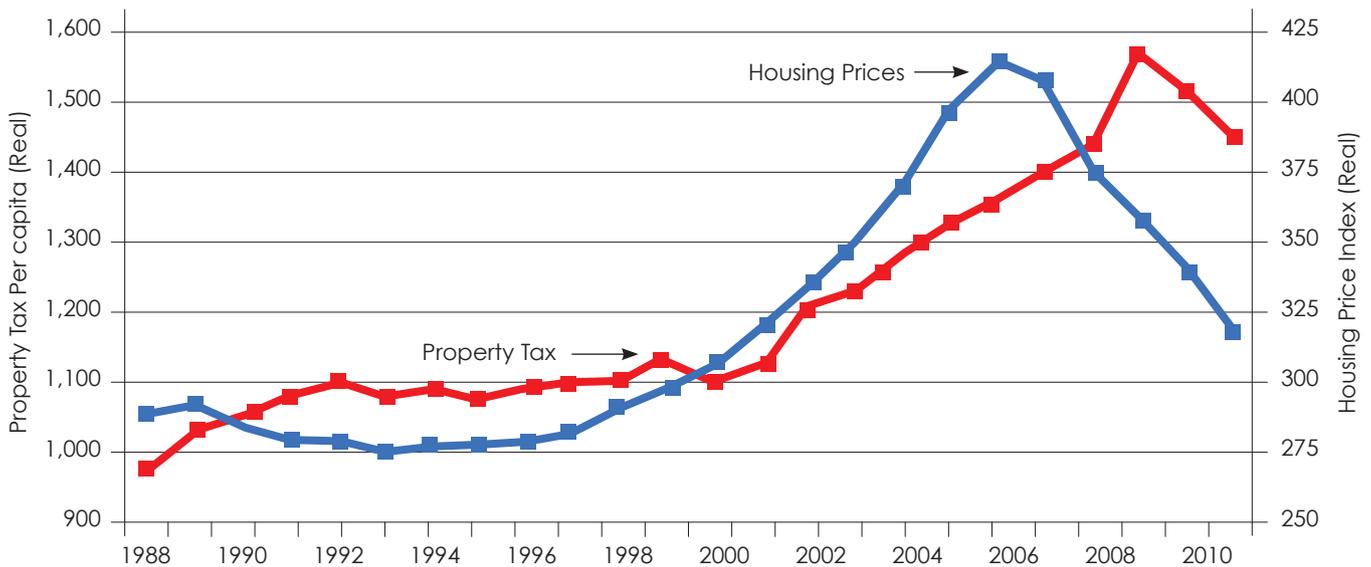
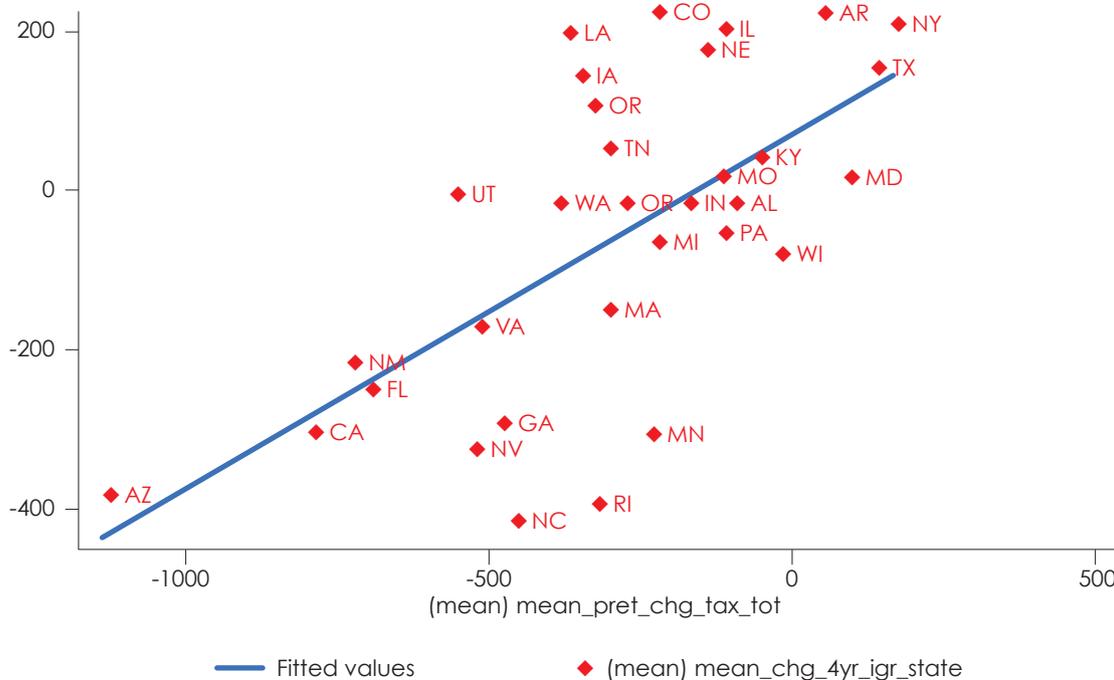


Fig. 5 State Aid to Big Cities and State Tax Change (Change in Real Per Capita Aid, 2007-2011 vs. Change in State Tax revenues, 2007-2011)*



* Change in State aid, averaged across FISC cities, change in tax revenue is per federal tax return

der federal stimulus act of 2009. The smallest decline of all the major functions was in social services. Given the increase in need for social services occasioned by the economic decline, it is remarkable that overall spending in this area declined as much as it did (by almost 3 percent). Police, fire and other public safety spending, considered among the core services provided by cities, were subject to spending reductions that were as large as the decline in education spending.

A Case Study of Durham, NC and Las Vegas, NV

The average changes in FISC revenues and expenditures conceal very substantial differences across cities. Twenty three cities experienced revenue decli-

nes of 10 percent or more between 2007 and 2011. Three filed for bankruptcy. The largest percentage drop occurred in Durham, North Carolina (27 percent). Fourteen cities had increases in real per capita revenue. With regard to education, the single largest local expenditure category, twenty two cities cut spending by 20 percent or more, while 39 cities were able to increase education spending.

What factors explain the differential effects of the recession on the finances of U.S. cities? We can gain some insight by looking more closely at cities with relatively large declines.

In Las Vegas there was a sharp drop in property tax revenues, and, unlike most other cities, a drop in charges. The decline in property taxes was largely a function of the decline in housing prices. Changes in property tax revenues follow closely, but with a lag,

changes in housing prices. The decline in housing prices in Las Vegas from the peak was 25 percent greater than the national average, and this divergence led to a 28 percent decline in property tax revenues, as compared to the average of 6.3 percent among all FiSCs.

State aid declined by 55 percent in Durham, and 25 percent in Las Vegas. A reasonable hypothesis is that changes in state aid are likely to be related to the degree of fiscal pressure experienced at the state level. The change in state aid from 2007 to 2011 was plotted against the 2007-2009 change in state tax revenue, as a measure of fiscal pressure. The fitted regression line suggests a clear relationship; the larger the decrease in tax revenues, the greater the cut in state aid. However, what also stands out is the dispersion of points about the fitted line. In particular, North Carolina and Nevada are two of the three states that lie furthest below the fitted line. This pattern suggests that the sharp decreases in state aid to Durham and Las Vegas reflect not simply the fiscal pressures on these two states, but the exceptional nature of the policy response to this pressure.

How did these two cities respond to the decrease in revenues? Education bore the brunt of spending cuts in Las Vegas (20 percent), while overall spending fell by 4 percent. In contrast to Las Vegas, Durham was able to maintain real spending levels for most government functions despite the sharp drop in revenue. The Durham FiSC had large surpluses in general funds between 2005 and 2009 (about 17 percent), and the accumulated surplus allowed them to avoid sharp spending cuts, at least through 2011. The Las Vegas FiSC had a much smaller general fund surplus than Durham, hence was forced to cut expenditures more rapidly.

Structural Weakness and City Fiscal Problems

The city of Detroit, Michigan filed for bankruptcy in July of 2013. As the largest (by debt) municipal bankruptcy filing in U.S. history, the fiscal condition of Detroit has attracted enormous media attention. Detroit has been subject to a confluence of forces that have led it to its current precarious condition. The most important of these forces is the secular decline in its population and employment base, both compared to other cities and compared to its suburbs. Its population has declined by 62 percent since 1950, from 1.85 million to less than 700,000 in 2014.

However, Detroit is but one of a number of older manufacturing based cities that have lost significant amounts of population and employment. The basic structural problem of declining cities is illustrated in Figure 6. The figure shows the ratio of suburban to central city income for five older central cities in the Northeast, including Detroit, for the years 1997 and 2008. All of these cities have been subject to secular decline in population and employment. Median household income is typically almost twice as high in the suburbs as in the central city, and in four out of five of the cities, the central city income deficit grew worse over the decade. This income imbalance between central city and suburb puts the city at a significant fiscal disadvantage relative to its suburbs. Bankruptcy may be viewed as the ultimate step in a sequence of fiscal decline. Given that a number of older cities have also faced significant fiscal pressure, why has Detroit been the only older declining city to reach this stage? Figures 7 and 8 focus on the fiscal performance of Detroit. Figure 7 shows that per capita general revenue in the Detroit FiSC reached

Fig. 6 Ratio of Median HH Income, Suburbs to City (1997 and 2008)

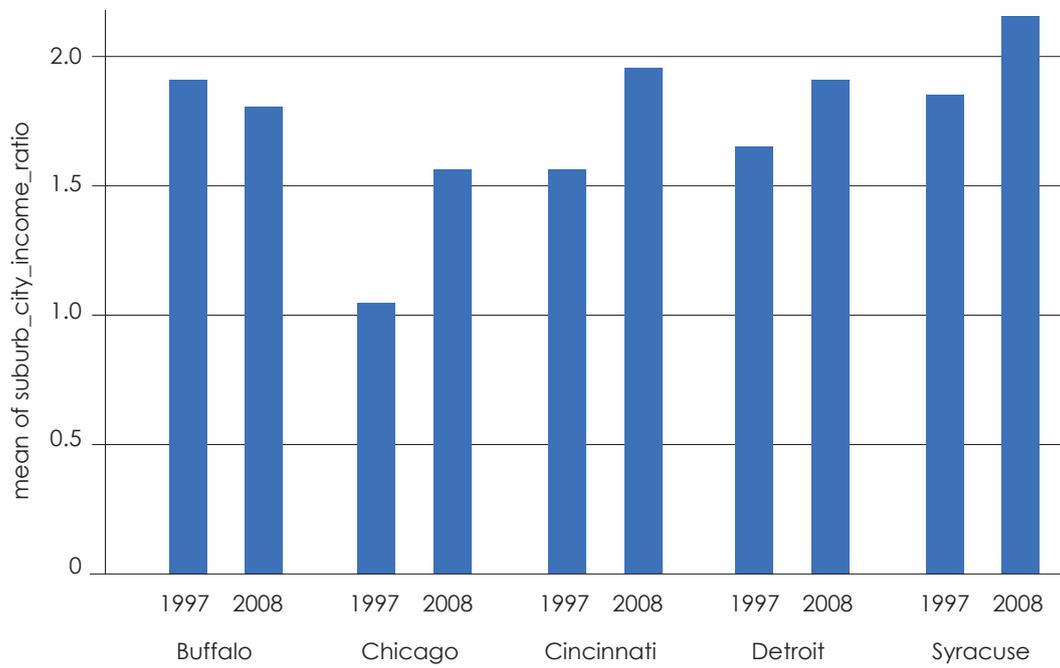


Fig. 7 Detroit: Per Capita General Spending and Revenue by Year (2011 Dollars)

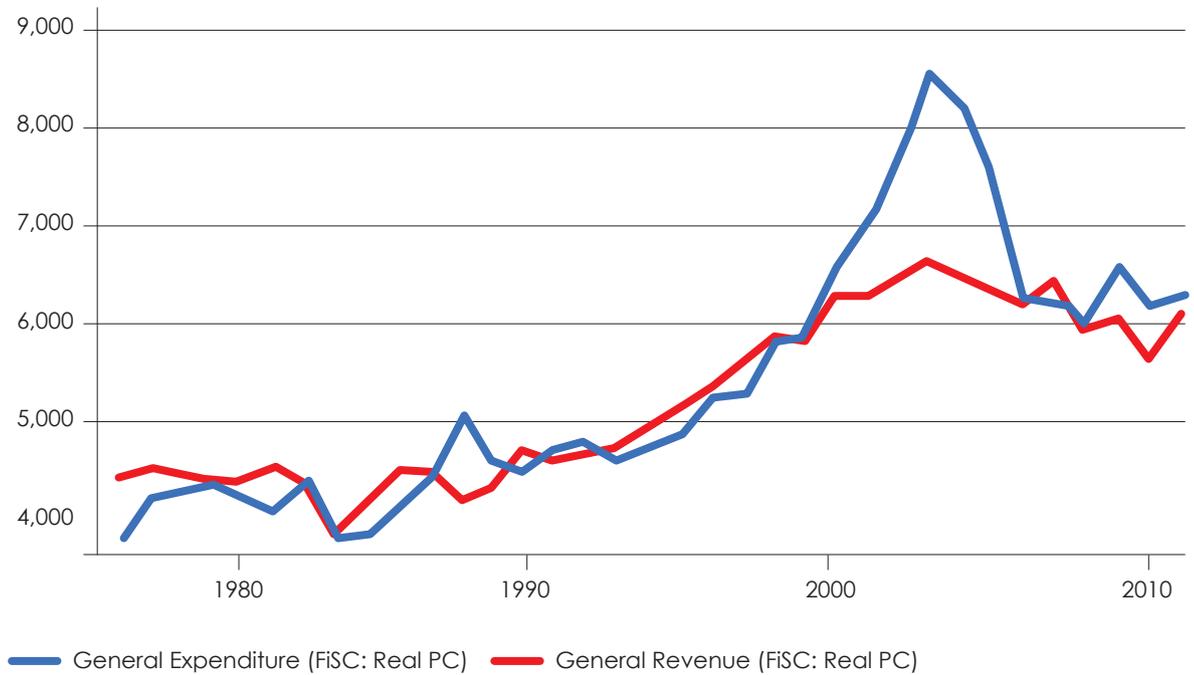
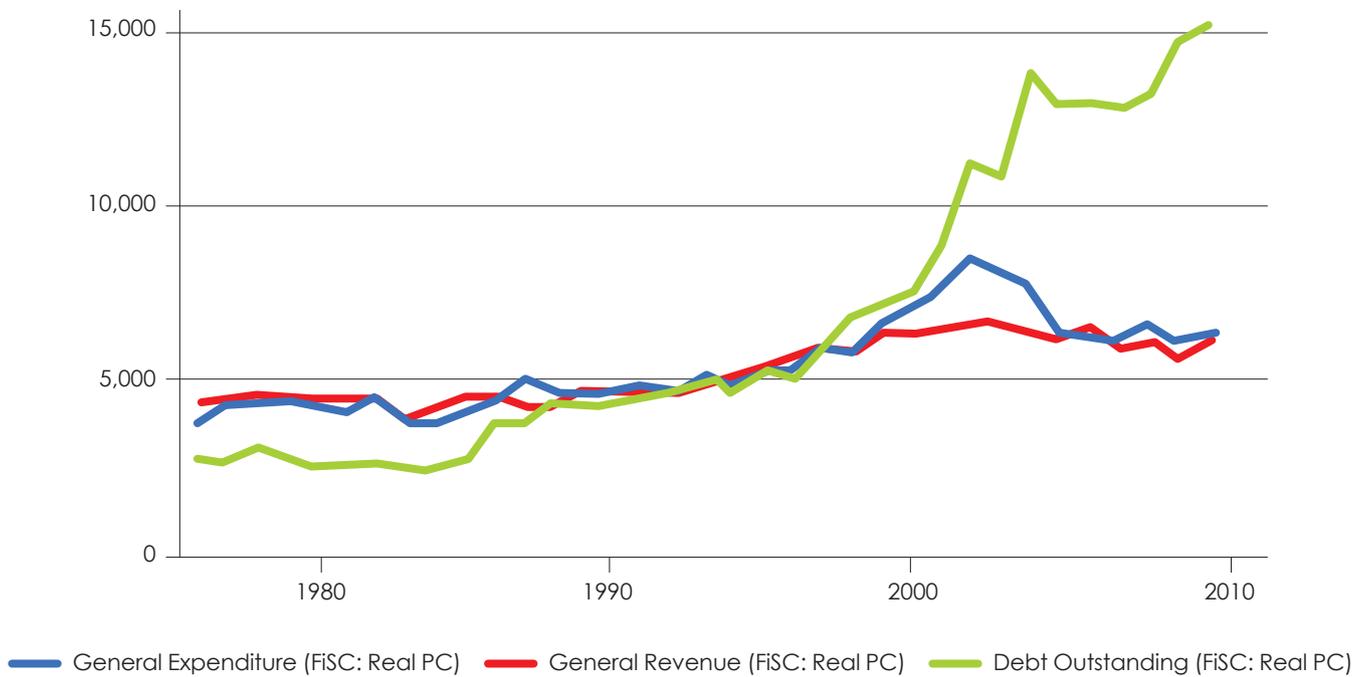


Fig. 8 Detroit: Expenditures, Revenues, and Debt (Short and Long)



a peak in 2004, and declined in almost every year since. This decline is primarily a reflection of the secular weakness in Detroit's economy, as property and income tax revenues have declined over time. Until 2000, revenues and expenditures were approximately in balance. However, after 2000, expenditure growth sharply exceeded revenue growth, at least until 2007.

How was Detroit able to finance its deficit spending? Figure 8 provides a clue. Beginning in 1999, debt rose rapidly relative to revenues. Per capita debt outstanding more than doubled between 2000 and 2011 (going from \$7,078 to \$14,902). While the pattern of increased debt (mostly or which was long-term) was replicated in many cities, the weakness in Detroit's revenue structure meant that eventually it was unable to service the additional debt. Bankruptcy beca-

me the only option. The fact that the municipal bond market and the insurers of municipal debt allowed Detroit to take on this additional debt represents a failure both of internal budgetary accounting by the city of Detroit, and an external failure by the monitoring agencies.

An additional factor in Detroit's fiscal distress was an exceptional decline in state aid in the period that preceded the Great Recession, dropping by 23 percent between 2004 and 2008. This pattern stands in sharp contrast to another declining city, Buffalo, NY, where state aid rose enough to offset a sharp drop in local tax revenues. To summarize, Detroit's extreme fiscal distress is due firstly to fundamental economic weakness, secondly to poor internal and external budget monitoring, and finally to longer term reductions in state aid.

Conclusion

The great recession has caused significant fiscal stress for U.S. central cities. Using a specially constructed data set that takes account of the spending of all the governmental units that serve central city residents (Fiscally Standardized Cities or FiSC's), we find that in 112 large central cities, on average inflation adjusted per capita revenue fell by 4.7 percent from 2007 to 2011. Average spending fell by 2.1 percent. With the exception of charges, all major revenue sources declined. Education spending went down by 6.4 percent between 2009 and 2011. Capital spending fell by more than 10 percent. No category, including public safety, was spared; even social service spending, which typically rises in recessions, fell by 3 percent. These trends for cities mirror the pattern for all local government spending in the United States. The latest data, through 2013, indicates that four years after the official end of the recession, revenues and spending are still below their peaks in 2007.

A number of cities suffered very severe fiscal stress. Revenues fell by over 10 percent in 23 cities, and by more than 20 percent in places such as Durham, NC and Las Vegas, NV. Detroit filed for bankruptcy in 2013, the largest such filing in U.S. history, as did Stockton, CA. Cities with the greatest decline in revenue all suffered from large decreases in state aid, either before or during the recession. These declines in state aid reflect both high levels of fiscal stress at the state level, and explicit state policy choices to cut state aid first. In contrast, in some cities, for example Buffalo, NY, local fiscal stress was explicitly offset by greater state aid.

The differences between highly stressed cities and cities with better performing finances are also related to the underlying structural condition of their metropolitan economies. Detroit, like a number of other

older rust-belt cities, has been subject to extensive secular decline in population and employment, and a continuous worsening of the city's fiscal situation relative to its suburbs. Bankruptcy is the logical end point of secular decline, though fiscal mismanagement in Detroit, as well as the failure of the monitoring process by the bond markets, undoubtedly played a role as well. High growth cities, including Las Vegas, and a number of places in California, Arizona, and Florida, were particularly at risk in terms of property tax and other own-source revenues from the bubble and subsequent crash in the housing market.

In contrast to the structural decline in the rust belt, a few cities, including New York, San Francisco, Austin, and Boston, have realized significant fiscal windfalls from high demand for central city locations. Though the data are difficult to come by, the flow of international capital into the housing markets of New York, Miami, and a few other cities has also been important in maintaining property values and property tax revenues in those favored cities.

What are the future prospects for the finances of U.S. cities? Our overall assessment is pessimistic. The broad recovery in the U.S. economy, which has been gathering steam since the second quarter of 2014, will undoubtedly benefit cities fiscally. In an annual survey of the fiscal conditions of cities, Pagano and McFarland (2013) report that in most big cities revenues had at least stabilized by 2013, and fund balances were being restored. However, despite recent improvements in the housing market, real property tax revenues have continued to decline. Many cities have been addressing fiscal pressure by cutting pension and health benefits for public employees.

In the near term, prospects for increases in state aid are not very good. The latest data on aid to schools indicate that in at least 30 states, state government

support for education in the 2014-15 school year is lower in real per student terms than it was in 2007-2008. In 2014 the recovery in state revenues continues to be weak and uneven. (Rockefeller Center for the Study of States, 2014). Moreover, general sales tax revenues of states are under long-term pressure from the rapid increase in internet sales, which are very lightly taxed. Increased federal aid to states and local schools under the Economic Stimulus act of 2009 helped cities to offset the fiscal stress from the recession. However, the stimulus program ended in 2011, and it seems likely that federal aid to cities has declined in subsequent years. The current fiscal stance of the national government and congressional politics suggest that the prospects for increased federal aid in the near future are very dim.

A balancing of these various factors suggests overall that most large cities U.S. cities are facing an extended period of fiscal stress and fiscal retrenchment. We hope we are wrong!

References

- Bradbury, Katharine L. 1982. "Fiscal Distress in Large U.S. Cities," *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, (January/February): 33-44.
- Bradbury, Katharine L. 1983. "Structural Fiscal Distress in Large U.S. Cities—Causes and Consequences," *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, (January/February): 32-43.
- Bureau of Labor Statistics, 2014. "Economic News Release". Table B-1. Employees on nonfarm payrolls by industry sector and selected industry detail. Available at www.bls.gov/news.release/empsit.t17.htm
- Chernick, Howard, Adam Langley, and Andrew Reschovsky, 2011. "The Impact of the Great Recession and the Housing Crisis on the Financing of America's Largest Cities," *Regional Science and Urban Economics* 41, Issue 4, (July): 372-381.
- Chernick, Howard and Cordelia Reimers, 2014. "Consumption Taxes, Income Taxes, and Revenue Stability: States and the Great Recession." Mimeo, Hunter College.
- Dye, Richard F. and Andrew Reschovsky. 2008. "Property Tax Responses to State Aid Cuts in the Recent Fiscal Crisis," *Public Budgeting & Finance* 28, Number 2, (Summer): 87-111.
- Langley, Adam H. 2013. "Methodology Used to Create Fiscally Standardized Cities Database," Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, Number WP13AL1
- Ladd, Helen F. and John Yinger. 1989. *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Leachman, Michael and Chris Mai. 2014. "Most States Still Funding School Less Than Before Recession," Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, October 16.
- Nelson Rockefeller Institute of Government, 2014. "Data Alert.", September 17. Available at www.rockinst.org/pdf/government_finance/state_revenue_report/2014-09-17_Data_Alert.pdf
- Pagano, Michael and Christina McFarland, 2013. "City Fiscal Conditions in 2013." *National League of Cities Research Brief on America's Cities*, October. Available at www.nlc.org/Documents/Find%20City%20Solutions/Research%20Innovation/Finance/Final_CFC2013.pdf
- Scorsone, Eric and Mark Skidmore, 2011. "Causes and Consequences of Fiscal Stress in Michigan Cities." *Regional Science and Urban Economics* 41, Issue 4, (July):
- U.S. Bureau of the Census. 2006. *Government Finance and Employment Classification Manual*. Available at www2.census.gov/govs/pubs/classification/2006_classification_manual.pdf.



Felice Casorati, *Madre o Maternità*, 1923-1924, Staatliche Museen zu Berlin, Nationalgalerie.

Photo © Jörg P. Jorg. © Felice Casorati, by SIAE 2014.

La finanza locale negli anni della crisi

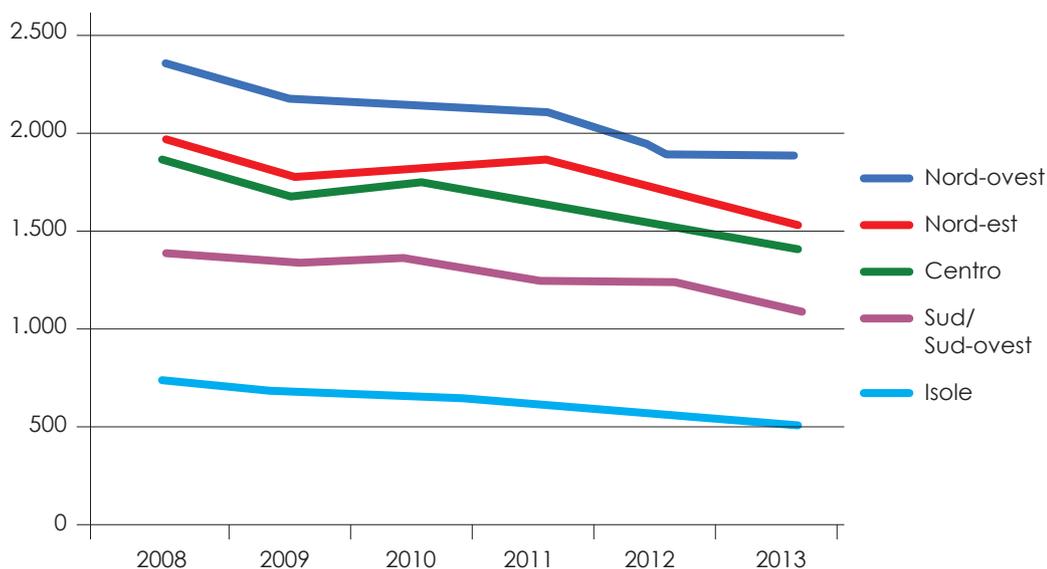
Renato Cugno – IRES Piemonte

La finanza degli enti locali e la più generale normativa che li riguarda, sono diventate un cantiere permanente. Ne dà testimonianza l'ultimo rapporto "La finanza territoriale in Italia – 2014"¹, d'ora in poi RFT, redatto dall'IRES congiuntamente con altri istituti di ricerca italiani

Rispetto alle entrate il RFT 2014 verifica l'impatto della nuova **riforma del finanziamento** comunale, con il passaggio dall'IMU alla TASI, e delle altre manovre. L'impatto è valutato in termini di comportamenti fiscali degli enti, cioè di modifiche nelle entrate e/o nelle spese. Il RFT evidenzia una differenza tra aree territoriali, e in estrema sintesi:

- al nord aumento dell'addizionale all'Irpef e lieve crescita delle spese correnti, riduzione degli investimenti;
- al centro comportamento simile, ma una maggior crescita delle spese correnti;
- al sud variazioni positive per le tre categorie.

Fig. 1 Province: dinamica reale spesa corrente (milioni)



Fonte: elaborazioni IRES su dati SIOPE (Ministero Economia e Finanze)

¹ Il rapporto monitora l'evoluzione delle entrate e delle spese degli enti territoriali italiani. Inoltre fornisce ogni anno contributi e analisi su specifiche tematiche che caratterizzano la vita – e il ricco dibattito – relativo al governo locale italiano, con alcuni approfondimenti relativi all'esperienza di altri paesi. Per la congiuntura della finanza locale si prendono in considerazione tutte le amministrazioni locali (Regioni, Comuni e Province) e si utilizzano diverse fonti informative. L'analisi viene svolta e articolata per territori.

Walter Santagata

Economia, cultura, società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

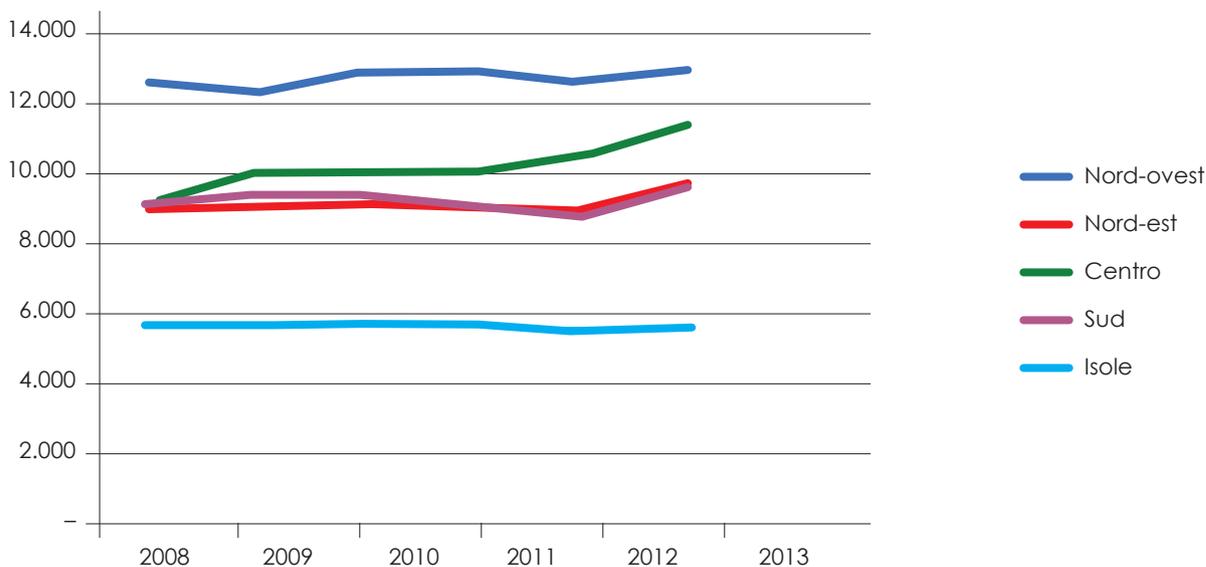
La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

Fig. 2 Comuni: dinamica reale spesa corrente (milioni)



Fonte: elaborazioni IRES su dati SIOPE (Ministero Economia e Finanze)

Il RFT 2014 esamina anche gli strumenti e le scelte per finanziare gli investimenti locali, che da tempo sono in forte flessione.

Un cambiamento più profondo è forse la **contrazione della spesa locale**. L'evoluzione decennale (da quando iniziò la pubblicazione del rapporto annuale) mette in evidenza il cambiamento intervenuto dal 2008 per tutti gli enti territoriali, Comuni, Province e Regioni.

La dinamica reale, cioè calcolata in prezzi costanti, se per l'insieme degli enti è stata positiva fino al 2008 (+6% le entrate e +5% le uscite correnti nel periodo 2000-2008), successivamente diventa negativa (-2% e -1% rispettivamente dal 2009 al 2013); in euro correnti, dal 2009 al 2013 le entrate correnti si sono ridotte del 6%, le spese del 2%. La contrazione è stata forte per la spesa regionale non sanitaria, più limitata per la componente sanitaria (-0,3%); per le Province la spesa si è ridotta del 6% sia nel 2012 che nel 2013;

la spesa comunale risulta invece stazionaria in valori correnti mentre nel 2013 ha visto un aumento connesso alle misure sblocca-pagamenti con anticipo di liquidità.

Il caso delle Province

Per quanto riguarda le Province, prima di arrivare al riassetto istituzionale in corso, esse sono state interessate da diverse manovre molto restrittive: ad esempio da tagli cospicui nelle risorse di origine statale: -300 milioni del 2011, -1,1 miliardi nel 2012 fino agli oltre 2 miliardi sia nel 2013 che nel 2014. L'ultimo taglio, incide per quasi la metà delle spese non rigide – quelle per personale e interessi – che ammontano a circa 5 miliardi. Ai tagli vanno aggiunti gli obiettivi annuali di miglioramento del saldo per il Patto di stabilità, pari a 1,3 miliardi sia nel 2013 che

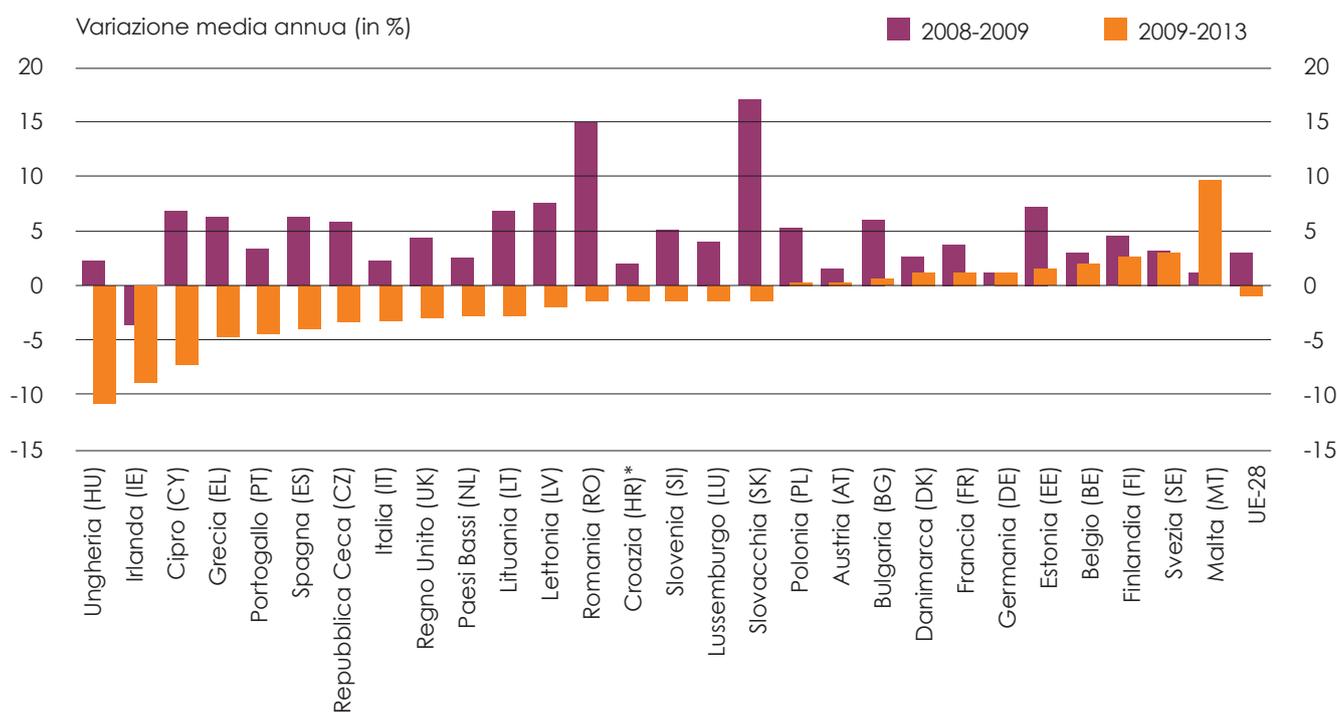
nel 2014². Per le Province si riducono anche i trasferimenti dalle Regioni, contrazione che si manifesta in buona parte di territori. Per le Province una conseguente riduzione della spesa corrente è quindi presente da tempo.

La contrazione della finanza locale è un fenomeno che riguarda anche i governi sub centrali degli altri paesi UE: la variazione media annua della spesa pubblica subnazionale dei 28 paesi membri è stata positiva fino al 2009, negativa successivamente. Tut-

tavia per gli enti italiani la contrazione nella spesa per gli investimenti inizia dal 2005, ossia precedentemente alla crisi e dura quindi da maggior tempo rispetto agli altri paesi UE. Una situazione simile si è verificata in Germania, ma non in Spagna, Francia, Regno Unito, nei paesi baltici.

Per il governo locale del nostro Paese la **questione investimenti** assume quindi una gravità particolare, considerate anche le criticità di tipo geomorfologico di buona parte del territorio. Il rapporto dedica

Fig. 3 Enti territoriali in Europa: variazione media annua di periodo (2000-2009 e 2009-2013) della spesa (val. %)

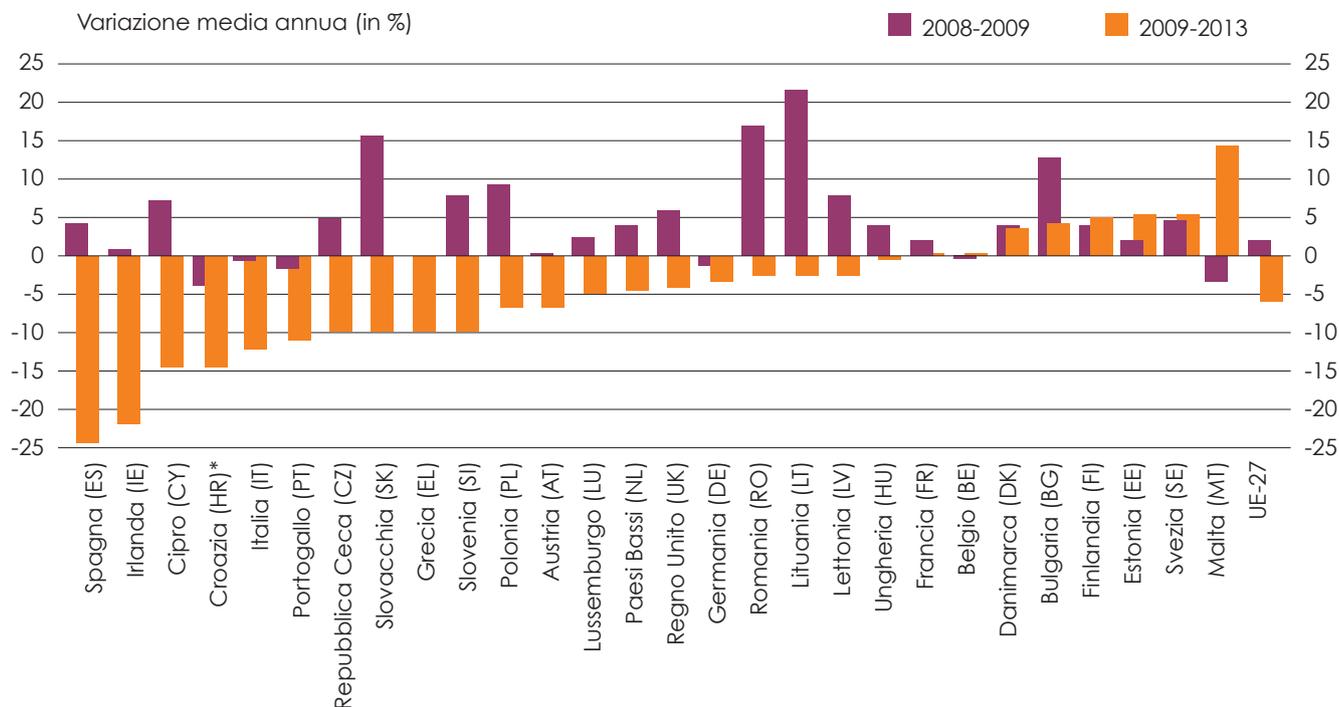


*2002-2009

Fonte: Commissione Europea, 6° rapporto sulla coesione sociale, 2014

²All'anno 2014, il concorso stimato degli enti locali alle manovre di finanza pubblica per soddisfare gli equilibri finanziari del Patto di stabilità interno ammonta per i Comuni a 11.760 milioni di euro (che diverranno 12.710 nel 2015 e 12.985 per gli anni 2016 e 2017), mentre per le Province a 3.745 milioni (che dovrebbero diventare 3.945 nel 2015, per poi aumentare ulteriormente a 4.014 milioni per il biennio 2016 e 2017). Per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, il totale delle manovre ammonta nel 2014 a 10.240 milioni (11.531 per i tre anni successivi).

Fig. 4 Enti territoriali in Europa: variazione media annua di periodo (2000-2009 e 2009-2013) degli investimenti



*2002-2009

Fonte: Commissione Europea, 6° rapporto sulla coesione sociale, 2014

una attenzione particolare agli investimenti degli enti locali, che sono la gran parte degli investimenti pubblici complessivi. In particolare esamina l'andamento anche delle modalità alternative di finanziamento di quel tipo di spesa. Tra esse vi è la cosiddetta finanza a progetto che implica accordi di partenariato pubblico-privato su specifici progetti di interesse pubblico da cui i privati possano trarre dei profitti. Ad esempio i project bond sono obbligazioni emesse per finanziare (o rifinanziare) uno specifico progetto infrastrutturale che prevede il rimborso del capitale investito attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dell'opera stessa. Si stima che, a livello europeo, il mercato dei project bond possa arrivare a 29-39 miliardi di euro entro il 2020. Questo tipo di soluzione è praticato però solo in alcuni set-

tori, come quello delle attrezzature sportive, e risulta minoritario negli altri e nella concessione di servizi. Questi strumenti finanziari alternativi sono molto utilizzati tra gli enti locali del Nord Italia e praticamente inesistenti al Sud.

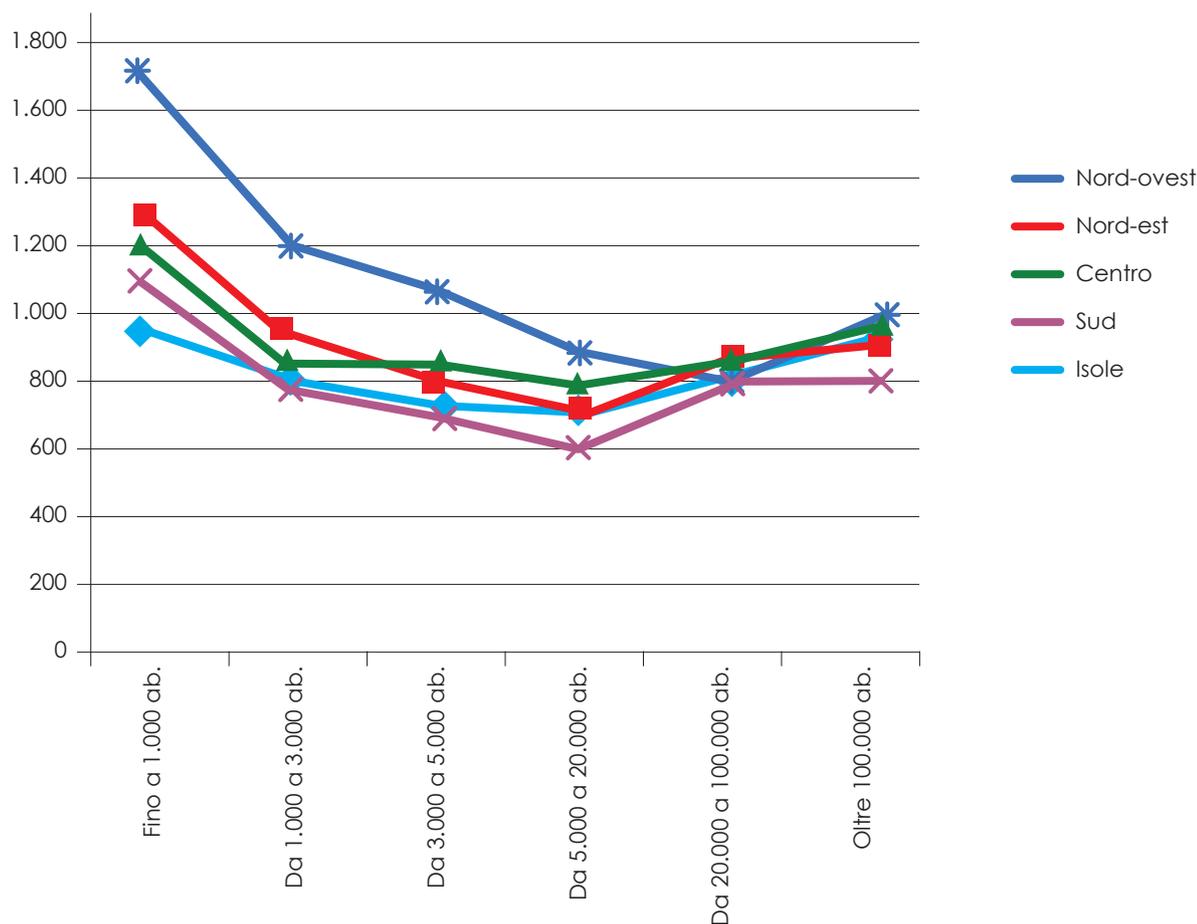
L'altro finanziamento degli enti locali è quello che proviene dai **Fondi strutturali Europei**: nel periodo 2014-2020 l'Italia gestirà oltre 55 miliardi di euro nel quadro della politica di coesione dell'UE. Di rilievo il programma operativo multiregionale (PON) indirizzato alle Città Metropolitane (434,8 milioni) che ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati. In questo rapporto, così come nel sesto rapporto sulla coesione sociale (Commissione Europea, 2014), si denuncia l'insoddisfacente ca-

pacità di assorbimento dei fondi 2007-2013 (60%). Il report della Commissione stima anche, per i diversi paesi, se la crisi ha avuto un impatto sul cofinanziamento statale e locale richiesto per questo tipo di investimenti: nel caso italiano si è verificato un taglio di oltre il 30% delle risorse concordate.

Un altro aspetto monitorato da tempo da questo e altri rapporti (SVIMEZ, DPS/MEF, ISTAT) riguarda i **differenziali territoriali** nelle entrate, di origine propria oppure trasferita, e nelle spese, misurati in termini procapite, nelle diverse partizioni territoriali, e nelle diverse specificità istituzionali. Vi sono differenze nei

livelli di spesa corrente e negli investimenti degli enti nel centro-nord rispetto a quelli del mezzogiorno. Sono poi state evidenziate anche le maggiori risorse di cui dispongono i territori con autonomia speciale del nord. Si tratta di peculiarità regionali persistenti, che sussistono anche tra i comuni di diversa dimensione, e che nel decennio non hanno subito modificazioni di rilievo. Ad esempio gli enti piemontesi mantengono valori di spesa inferiori rispetto agli enti del centro-nord, nelle diverse classi demografiche, ad eccezione del capoluogo, che invece ha una spesa procapite superiore a quella delle altre grandi città.

Fig. 5 Comuni. Spesa procapite corrente 2013 per dimensione e territorio



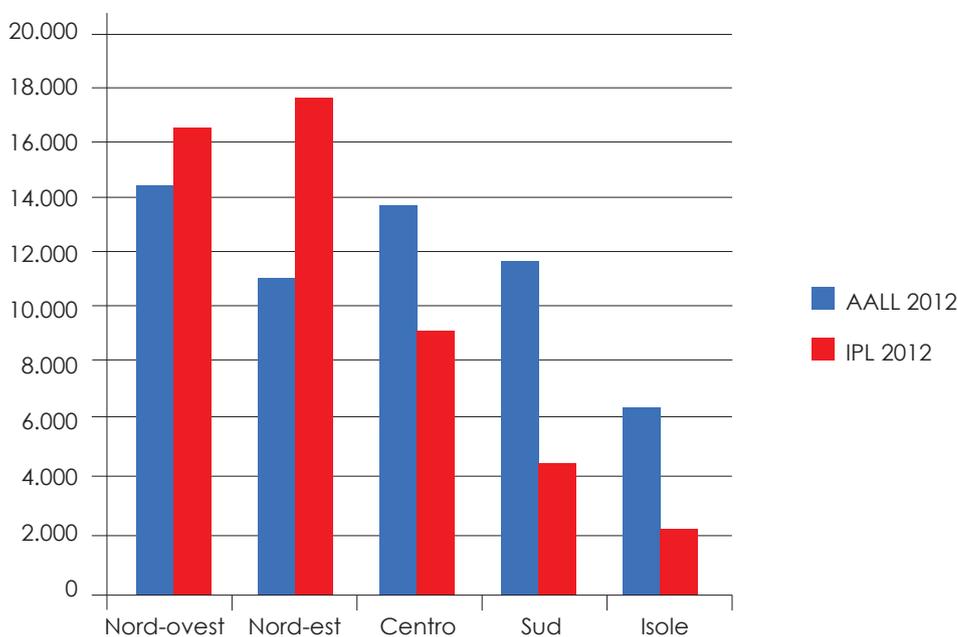
Fonte: elaborazioni IRES su dati SIOPE (Ministero Economia e Finanze)

Alcune differenze territoriali si accentuano se si considera l'attività degli **altri soggetti del governo locale**. Ad esempio il ricorso alle aziende partecipate dagli enti locali, descritto nella figura 6, è superiore nel nord, in particolare nel nord-est, rispetto al mezzogiorno: qui nei nove anni dal 2004 al 2012 gli enti locali hanno erogato solo il 25% della spesa complessiva per investimenti del Paese, e le loro aziende il 17%, a fronte di una incidenza della popolazione

del 34%. Diverso è anche il ricorso alle forme associative: accentuato al centro-nord, limitato al sud.

Il recente rapporto sulla Finanza Locale della Cassa depositi e prestiti ha costruito alcuni **indicatori economico-finanziari** ritenuti predittivi di uno stato di eventuale dissesto e/o squilibrio finanziario degli enti. Ad esempio, la capacità di un ente di riscuotere le entrate sul proprio territorio, la capacità di far fronte ai pagamenti o la capacità di generare un avanzo

Fig. 6 AL e IPL: la spesa corrente 2012 (milioni)



Fonte: elaborazioni IRES su dati CPT (Ministero Economia e Finanze)

Tab. 1 Piccoli comuni e forme associative: distribuzione della spesa corrente 2013 (milioni)

	comuni	<5000 unioni	comunità montane
nord ovest	2.655	137	191
nord est	1.543	299	382
centro	997	144	49
sud	1.542	41	71
isole	1.044	56	7

Fonte: Elaborazioni IRES su dati SIOPE (Ministero Economia e Finanze)

economico utilizzabile a copertura delle spese di investimento, sono indici di "virtuosità"; altri indicatori sono invece negativi, come il ricorso all'anticipazione di cassa – che segnala una situazione di difficoltà gestionale oppure il livello di indebitamento, il volume dei residui attivi. Negli ultimi anni i Comuni italiani sono diventati mediamente più virtuosi. Tuttavia, continuano a persistere delle forti eterogeneità nei livelli di virtuosità, soprattutto a livello territoriale: i Comuni di piccole e medie dimensioni, situati nelle aree centro-settentrionali, sono mediamente più virtuosi dei Comuni del Sud e delle Isole, in termini di riscossione delle tasse, di velocità di pagamento e di livello di indebitamento.

Finora i differenziali sono stati misurati perlopiù confrontando i valori correnti di entrata e di spesa, senza riferimenti a indicatori di potenziale fiscale oppure di output degli enti. Oppure ricorrendo a indicatori compositi di scelte gestionali e fiscali. Recentemente è però disponibile un metodo più corretto, nato proprio con finalità perequative e incentivanti. I nuovi **fabbisogni standard** elaborati da SOSE (cfr. www.opencivitas.it) confermano che la spesa effettiva dei Comuni piemontesi è inferiore del 7,5% rispetto ai fabbisogni standard, e quindi dovrebbero costituire un potenziale vantaggio di questa regione in caso di redistribuzione o perequazione di risorse. Contrario il caso delle Province piemontesi, che rivelano una spesa superiore del 12,2% rispetto agli standard elaborati.

Manovre recenti e risposte degli enti

L'emanazione di misure restrittive per la finanza locale data ormai da tempo. Ma negli ultimi due anni la persistenza della crisi economica ha portato un **susseguirsi di manovre**: per ridurre l'indebitamento,

per ridurre e razionalizzare la spesa, per stimolare la crescita. Non mancano le **incongruenze** tra le manovre, con ripensamenti nelle scelte normative. Il 2013 ha visto un dibattito confuso sulla sospensione dell'IMU sulla prima casa, che ha impedito fino a dicembre la chiusura dei bilanci, ed è risultato poco chiaro ai contribuenti negli esiti finali: nel rapporto si verifica l'impatto della TASI e la pressione fiscale potenziale non si discosta molto da quella dell'IMU. E a fronte dell'incertezza sulle risorse, molte amministrazioni hanno deciso l'aumento dell'addizionale sull'Irpef.

La spending review avviata nel 2011 ha prodotto più una riduzione secca che una razionalizzazione della spesa. Le misure per sbocciare i crediti delle imprese verso le PPAA hanno inciso solo sulle spese correnti, mentre gli investimenti non hanno registrato alcuna inversione di tendenza.

Il volume illustra poi le misure di controllo dell'indebitamento in alcuni Paesi europei. La disciplina fiscale europea è ormai diventata legge costituzionale con differenti modalità tecniche nei vari Paesi. Se sta producendo conseguenze positive dal lato degli equilibri di bilancio, ha avuto finora un impatto negativo sugli investimenti (v. sopra); l'altra conseguenza non positiva consiste in quella ri-centralizzazione dei poteri e delle competenze di spesa lamentata da esperti e politici di molti dei Paesi coinvolti, incluse le "federali" Germania e Austria.

A fronte della diffusione del fenomeno del dissesto finanziario, il rapporto contiene una rassegna sulle **misure** adottate dal governo **per facilitare il riequilibrio** delle singole situazioni. I debiti fuori bilancio sono una pratica diffusa, più frequente tra gli enti locali del Mezzogiorno. Sono debiti di difficile quantificazione nel loro ammontare aggregato e quindi possono rappresentare una vera e propria incognita

finanziaria. Il rapporto mostra come i piani di riequilibrio possono rappresentare un percorso virtuoso da parte degli enti Locali, ma occorre predisporre alcuni correttivi procedurali e normativi e razionalizzare il TUEL nei relativi riferimenti.

Il Rapporto si chiude con un'altra riforma avviata da gennaio, dopo un triennio di sperimentazione: l'**armonizzazione dei sistemi contabili** per tutti gli enti territoriali. Nel Rapporto viene esposta l'attuazione data da due Regioni (Liguria e Lombardia): dall'adozione del Piano regionale di sviluppo articolato per missioni e programmi all'impiego del Piano finanziario, con valenza autorizzatoria per i responsabili di spesa.

Per quanto riguarda l'approfondimento tematico che il RFT fornisce ogni anno, quest'anno riguarda le Città Metropolitane (nel rapporto 2013 si passa-

rono in rassegna le pratiche di programmazione delle Regioni e la gestione delle risorse comunitarie e nel 2012 la riorganizzazione del governo locale in alcune regioni). L'avvio delle Città Metropolitane – considerato in altri contributi di questa rivista – è la grande sfida che toccherà il governo locale italiano, a partire dalla, auspicabile, ricerca di accordi cooperativi tra i comuni di ogni area metropolitana (in particolare si esamina la situazione torinese). Una sfida che riguarda anche l'impostazione di progettualità infrastrutturale ed economica di area vasta, e che nel RFT viene esaminata con riferimento al caso di Napoli e di Firenze. Quindi si esaminano le problematiche dell'integrazione dei servizi, con riferimento al caso di Bari; altri due contributi toccano l'impostazione normativa data dalla legge Delrio e il rapporto con le Regioni.

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Renato Cogno

In questi tempi di bilanci pubblici sotto pressione, il tema dell'innovazione viene evocato frequentemente. Tra le proposte c'è quella di aumentare la partecipazione dei cittadini al finanziamento dei servizi, oltre che alla loro gestione e progettazione. Nel caso dei servizi sociali attivare la partecipazione dei cittadini al loro finanziamento si ripercuote sugli altri aspetti della politica dei servizi: quali servizi fornire, come finanziarli, a chi e come distribuirli.

Forme innovative di finanziamento da parte dei cittadini riguardano non solo il disegno della tariffa e dei possibili criteri di compartecipazione al costo da parte degli utenti, ma anche altri aspetti: le scelte sul servizio da fornire, o di cui promuovere il consumo, il finanziamento complessivo, le modalità di riscossione delle tariffe, il monitoraggio sui servizi e il controllo a fronte delle possibili frodi, la trasparenza dei processi decisionali inerenti le tariffe e l'impatto redistributivo del servizio sulla collettività. Ancora il tipo di coinvolgimento dei cittadini e degli utenti in tutte queste scelte. È l'oggetto della ricerca "Innovazione nella partecipazione dei cittadini al finanziamento dei servizi sociali" (Collana Contributi IRES) di cui presentiamo la sintesi in questo articolo.

Partecipazione dei cittadini al finanziamento dei servizi

Coinvolgere gli utenti nel finanziamento dei servizi pubblici può avvenire in varie forme. Contributi possono essere richiesti in denaro oppure in lavoro o in natura; possono essere forniti dai singoli individui oppure essere posti a carico della comunità di appartenenza. Con le tariffe è possibile ridurre la distanza tra chi prende le decisioni di finanziamento del servizio, il centro di produzione e i consumatori. Ciò implica maggior aderenza dell'offerta alla domanda e consente una maggior efficienza ed efficacia, rispetto al ricorso alle altre modalità di finanziamento dei servizi pubblici, cioè l'imposizione generale, le imposte specifiche (tasse), i trasferimenti dallo Stato o dalla Regione.

La pratica corrente presenta un'ampia variabilità di situazioni, che fanno riferimento a varie motivazioni, convenienze e tradizioni amministrative locali, specifiche opportunità. Esistono poi diversi modi per determinare l'ammontare del contributo o tariffa. La copertura dei costi può essere molto variabile: nei servizi di trasporto pubblico in genere non supera il 30% o il 40% dei costi di esercizio; nel caso dei servizi idrici si arriva all'80% o al 100% dei costi totali; le tariffe di ingresso alle piscine comunali piemonte-

Walter Santagata

Economia, cultura, società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

si coprono nel complesso il 14% dei costi finanziari, mentre per i teatri comunali si scende al 5%; per i servizi di mensa e trasporto scolastico la copertura sale al 48%, mentre con le rette degli asili nido il livello di copertura è il 15%. Infine le rette versate dagli utenti alle strutture residenziali per anziani coprono il 51% dei costi, secondo la contabilità economica delle strutture. E i criteri di compartecipazione al costo da parte degli utenti possono cambiare secondo il tipo di utenza. I servizi possono avere varie modalità di accesso: per le cure ospedaliere è universale e gratuito, mentre per l'assistenza a lungo termine per anziani non autosufficienti è soggetta alla prova dei mezzi e onerosa – per i costi alberghieri e non sanitari; l'istruzione dell'obbligo è gratuita, per quella prescolastica si pagano i soli servizi di mensa, mentre per i servizi all'infanzia le tariffe mirano a coprire parte dei costi complessivi; si paga per usufruire di una piscina ma generalmente non per entrare in un parco pubblico.

La diversità di queste scelte tariffarie non può venire spiegata da una logica unica; ma piuttosto vanno considerate diverse questioni inerenti il concetto di servizio pubblico, di funzioni e impatti delle diverse modalità di finanziamento. Ognuna di queste scelte ha una ricaduta sulle altre. Individuare forme innovative di tariffe nei servizi sociali richiede quindi di affrontare queste connessioni.

Diverse modalità di finanziamento attraverso la fiscalità generale

I servizi e le prestazioni sociali usano quindi tutte le modalità di accesso e ricorrono ai vari canali di finanziamento, compresa la fiscalità generale. La diversità delle pratiche di accesso e delle politiche

tariffarie nei servizi sociali trova giustificazione sia in diverse considerazioni (illustrate nel Contributo) che nelle prassi amministrative locali. In genere si tratta di prestazioni per le quali la fornitura pubblica copre solo una parte della potenziale domanda, che trova soddisfazioni anche attraverso altre modalità: operatori del mercato privato, offerta informale, autoproduzione delle prestazioni di cura da parte delle stesse famiglie. Individuare un'innovazione in questo vasto campo – la partecipazione dei cittadini al finanziamento – richiede dei criteri per evidenziare quando una pratica risulta innovativa (perché? rispetto a cosa?). Nel contributo si esaminano due gruppi di innovazioni.

Il primo comprende casi in cui l'aspetto di novità riguarda le funzioni rivestite dal sistema tariffario (se regolare la domanda, oppure accrescere l'efficienza produttiva e la qualità dei servizi, o ancora rimodularle per ridurre l'impatto sulle famiglie povere). A fronte della riduzione in corso delle risorse pubbliche destinate ai diversi servizi, da tempo tutti gli enti locali sperimentano modalità per ridurre il costo complessivo, senza ridurre l'offerta, oppure per aumentare l'offerta a parità di spesa. L'esito può sfociare in un aumento dell'utenza e/o delle prestazioni rese e quindi delle risorse complessivamente riscosse dagli utenti. Ad esempio nel caso degli asili nido, si è diffusa sul territorio l'offerta di prestazioni parallele al servizio pubblico, ma di solito con minor costo di produzione (baby parking e altri servizi di custodia): tali prestazioni hanno tariffe inferiori e riescono a soddisfare quote aggiuntive di domanda, e quindi sostituire – seppur con caratteristiche di servizio diverse – parte della domanda. In diversi casi dopo un periodo di sperimentazione, l'integrazione tra servizi pubblici e attività del terzo settore si è consolidata e strutturata. Alcuni enti locali hanno attivato servi-

zi leggeri di sostegno agli anziani soli, che vengono forniti a domanda individuale e a pagamento: tele-soccorso, trasporto sociale, servizi di assistenza domiciliare temporanea alla persona. Nel caso delle prestazioni residenziali si è diffuso l'uso di minialloggi – in locazione – con alcune facilitazioni per anziani autosufficienti. Spesso tali aggiunte di prestazioni vengono prodotte da soggetti del terzo settore (co-operative oppure organismi di volontariato). Una linea di intervento affine è rappresentata dalle iniziative volte a far emergere il lavoro di cura sommerso. Ancora obiettivi di efficienza ed efficacia si hanno con le iniziative per inserire i cittadini nei processi decisionali e gestionali: la coproduzione dei servizi pubblici è un tema studiato e promosso in varie sedi europee. Altre iniziative puntano ad aumentare la consapevolezza sui costi. Vi è poi da considerare la rilevanza crescente delle *forme organizzate a totale finanziamento privato*. In questa sede ci si limita a citare le principali modalità in cui si manifestano:

- le iniziative di welfare aziendale;
- le mutue territoriali e Fondazioni comunitarie;
- le tutele assicurative private (fondi integrativi); ancora l'offerta privata di servizi di welfare "low cost".

Il secondo gruppo di innovazioni riguarda invece gli *aspetti tecnici e gestionali* delle compartecipazioni e tariffe, quali: meccanismi di partecipazione al finanziamento; costi di riferimento su cui parametrare le compartecipazioni; criteri di calcolo della tariffa (ad esempio in somma fissa, commisurata al consumo, commisurata al reddito); modalità di accertamento del reddito; esenzioni e agevolazioni; strumenti attuativi e amministrativi (ad esempio accertamento dei dati, riscossione dei proventi, controllo). In proposito nel 1998 sono stati definiti dei criteri unificati di valutazione della situazione economica di chi ri-

chiede prestazioni sociali agevolate (d.lgs 109, che introduce i cd ISE e ISSE) e per valutare le situazioni di nuclei familiari diversi. Nel dicembre 2013 è stato varato il nuovo regolamento dell'ISEE che mira a correggere le criticità emerse in questi anni e a introdurre un più efficace sistema di controllo delle dichiarazioni. Dovrebbe essere l'unico sistema di valutazione della SE, ma di fatto vi sono delle prestazioni sociali agevolate che ne impiegano tuttora degli altri. Inoltre gli enti locali mantengono le loro prerogative e "possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari", tenuto conto delle normative regionali in materia.

Alcune valutazioni emerse

Nel caso dei servizi sociali un aspetto dirimente è quello dell'obiettivo che viene assegnato alla compartecipazione ai costi di utenti e cittadini. Spesso le tariffe mirano ad altro, oltre alla semplice copertura dei costi, e in genere questa è comunque parziale. In genere si ricorre a tariffe per conseguire una maggior efficienza nella produzione – o fornitura – di un servizio; tuttavia, nei servizi sociali lo strumento tariffario ha dei limiti, richiede specifiche condizioni e non sempre risulta lo strumento più adatto. La richiesta di un corrispettivo agli utenti talvolta mira a una maggior **responsabilizzazione del soggetto che produce/fornisce il servizio**. Questo esito richiede però la presenza di alcune condizioni. La prima è che il produttore si relazioni effettivamente con il cittadino/utente che paga la tariffa; la seconda è che le decisioni inerenti almeno l'impiego del gettito tariffario siano collegate a quelle gestionali del servizio. Spesso però la catena di responsabilità tra

produttore e cittadini/utenti è molto indiretta o interrotta; oppure l'ufficio che eroga il servizio non ha alcun vantaggio dalla gestione dei proventi tariffari. Pertanto in questi casi la funzione di responsabilizzazione del produttore risulta debole.

Ancora una funzione di efficienza assegnata all'uso di tariffe riguarda l'utente: il cofinanziamento può **limitare il consumo inappropriato** che può verificarsi se un servizio viene fornito gratuitamente o sottocosto. Anche in questo caso occorrono delle condizioni perché si abbiano i benefici. Nel caso dei ticket sanitari (farmaceutica e diagnostica) c'è già un meccanismo a garanzia della appropriatezza, che è la prescrizione da parte del medico curante. Affiancare a questo la tariffa viene considerato un mero mezzo di razionamento di un'offerta scarsa, cioè inferiore alla domanda, il cui impatto può avere aspetti indesiderati, come scoraggiare la domanda da parte di soggetti a cui il servizio era espressamente destinato; in questo caso la scelta tariffaria va quindi affiancata da altre scelte inerenti l'accesso al servizio.

La funzione di responsabilizzazione dell'utente si riduce anche quando la tariffa è particolarmente bassa, oppure quando i meccanismi di esenzione determinano una platea di esenti molto ampia. La pratica mostra l'uso di altri strumenti di responsabilizzazione, magari affiancati a quello tariffario: come il coinvolgimento nella progettazione del servizio, nelle scelte

produttive, nella sua gestione, nella valutazione ed eventuale modifica degli assetti.

Le tariffe possono venir impiegate con **obiettivi e modalità di tipo equitativo**. Infatti la tariffa definita in somma fissa può avere un impatto regressivo sui cittadini: incide maggiormente sui redditi più bassi. Pertanto le tariffe sui servizi sociali spesso sono commisurate alla situazione economica del richiedente, oppure congeinate con meccanismi di agevolazione ed esenzione per i redditi più bassi. Tali meccanismi hanno un costo amministrativo che talvolta è molto elevato. Richiedono in genere trasparenza dei processi decisionali inerenti le tariffe. Soprattutto richiedono che il sistema di accertamento di redditi e situazione economica sia efficiente, così come i meccanismi di controllo a fronte delle possibili frodi. La alternativa tra accesso universale oppure selettivo (ad esempio condizionato alla prova dei mezzi) mette in luce ulteriori rischi degli approcci selettivi, quali la segmentazione dell'utenza per categorie. Condizioni e rischi che non negano l'utilità del cofinanziamento, ma semmai richiedono di valutare attentamente tutti i possibili costi e i benefici attesi. In conseguenza di questi problemi l'uso delle tariffe per finalità di efficienza, nel caso di servizi sociali di base viene consigliato dopo aver impiegato altri strumenti per ridurre sprechi e aumentare l'efficienza. E le innovazioni in genere mirano proprio a migliorare alcune delle criticità esaminate.

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

Santino Piazza

Il 7 aprile 2014 è stata approvata la l. n. 56 (legge Delrio) che norma le città metropolitane a quasi 25 anni di distanza dalle indicazioni contenute prima nella legge 142 del 1990 e poi nel T.U. sulle autonomie locali del 2000 (D.Lgs. 267/2000) che erano anche state legittimate dall'art. 114 della Costituzione. Come nella precedente legislazione si istituiscono nove Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli)¹ in sostituzione delle province. La scelta compiuta dal legislatore nel 2014 sul numero e la perimetrazione delle aree riprende, modificandole, le proposte contenute nel Testo Unico, ma modifica soprattutto i criteri per la scelta dei confini metropolitani facendo coincidere quelli delle nuove entità con quelli delle preesistenti province, da eliminarsi contestualmente. Non è stata affrontata nel dettaglio la questione delle risorse, o meglio il dettato legislativo si limita a consolidare i bilanci provinciali nei nuovi enti di secondo livello lasciando aperto il tema del finanziamento delle funzioni specificamente metropolitane e della perequazione infrastrutturale (e infra-areale). L'assetto finanziario, ovvero il nodo del chi fa cosa e le risorse per implementare le funzioni prettamente metropolitane, avrebbe invece fin dall'inizio potuto riflettere la rilevanza delle funzioni svolte dalle conurbazioni dense e caratterizzate da forti interdipendenze fiscali

Un'agenda di lavoro (minima) per la fiscalità metropolitana

Per le città metropolitane, le innovazioni legislative introdotte dalla Delrio impongono una revisione dell'agenda dal punto di vista della finanza locale che fin qui ha impegnato gli attori principali, ovvero i Comuni e i livelli superiori di governo, includendo e finalmente affrontando le principali questioni lasciate aperte dalle previsioni di legge. L'esistenza di interdipendenze fiscali tra componenti di una città metropolitana richiede una lettura integrata dei fenomeni fiscali relativi alle municipalità (singole o associate tra loro, in diverse possibili forme cooperative) coinvolte nei processi di riordino amministrativo.

¹ A queste si possono poi aggiungere le città metropolitane e le aree metropolitane individuate dalle regioni a statuto speciale.

Walter Santagata

Economia, cultura, società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

La letteratura economica ha individuato un insieme di tematiche tipizzanti le istituzioni fiscali metropolitane. Riassumiamo per punti alcuni temi che meglio rappresentano i tasselli di uno specifico "metropolitano" quando si ragiona sul nodo delle risorse e della spesa nel caso italiano. Si tratta di rilevare quali fatti, tra quelli usualmente studiati dalla finanza locale, meritano un'analisi non solo a livello di singola amministrazione, ma inserita nel più ampio contesto delle relazioni metropolitane².

La mobilità urbana in entrata e in uscita dai nuclei delle aree metropolitane (i Comuni capoluogo) per lavoro, turismo e altri motivi, implica il potenziale fallimento del principio di equivalenza fiscale, ovvero il principio secondo cui il costo imposto dalla presenza di popolazioni non residenti ai Comuni centrali dovrebbe essere adeguatamente prezzato, con opportuni meccanismi di compensazione. Fenomeni di esternalità positive (o negative) nella spesa implicano anch'essi il fallimento, potenziale, del principio di equivalenza fiscale. Pensiamo al caso delle spese culturali nel Comune capoluogo che beneficiano popolazioni più ampie di quelle che contribuiscono alla spesa. Anche esternalità nei comportamenti fiscali, come ad esempio nel caso di competizione fiscale tra comuni per attrarre base imponibile, meritano una lettura di area vasta, almeno a livello metropolitano. Nel caso italiano un esempio può essere quello degli insediamenti commerciali/produttivi in terreni di confine tra Comuni, o comunque incentivati con politiche di regolamentazione non coordinate da parte dei singoli Comuni. Inoltre, le spese di

un Comune possono influenzare la spesa di uno o più Comuni confinanti, sia per comportamenti strategici (qualora i servizi in questione siano complementi o sostituti uno dell'altro nei Comuni contermini) che in caso di rilevanti differenze dimensionali³.

Dunque, a livello di sistema metropolitano, appare necessario il riconoscimento di uno specifico percorso per l'individuazione del fabbisogno di spesa, corrente e capitale, del Comune centrale e dei Comuni a questo legati dalle maggiori interdipendenze funzionali.

Il processo di individuazione dei fabbisogni di spesa corrente e capitale, nel caso dei riparti per le procedure di equalizzazione e di quelli per investimenti infrastrutturali, non possono non tenere conto delle specifiche esigenze delle aree funzionali individuate dai confini metropolitani. Inoltre, il processo di ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali deve tenere conto dei più ampi processi di competizione a livello globale che le grandi aree urbane "giocano" per posizionarsi al meglio nel ranking internazionale del benessere e della ricchezza. I meccanismi di riparto devono essere costruiti sulla base di procedure trasparenti e informati ai casi di maggior successo a livello internazionale⁴.

Le aree metropolitane sono sottoposte incessantemente a processi di evoluzione e declino derivanti dall'assetto produttivo e sociale che ne caratterizza storicamente la struttura economica e spaziale. L'esistenza di legami di interdipendenza tra componenti di un'area metropolitana, ovvero di esternalità (positive e/o negative) tra sentieri di crescita e/o declino dei poli urbani maggiori e conurbazioni ad essi

² Per una rassegna completa si rinvia a *Local Public Finance: Issues for Metropolitan Regions*, Chernick e Reshovsky in *Competitive Cities in the global economy*, AA.VV., OECD 2006. Non tratteremo in questa sede del tema dell'ottima assegnazione di fonti di entrata e di funzioni di spesa a livello metropolitano, così come del nodo della governance di sistema e delle relazioni fiscali verticali.

³ ("Local Infrastructures and Externalities: Does the Size Matter?", di M. Ferraresi, U. Galmarini e L. Rizzo, WP SIEP 2014).

⁴ (*Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices*, Shah, World Bank 2013).

strettamente legati, motiva un approccio integrato alle istituzioni fiscali dell'area metropolitana.

Un rilievo particolare deve essere attribuito all'analisi della "salute fiscale" delle aree metropolitane, ovvero a una misura quantitativa di eventuali disparità fiscali spazialmente concentrate, ovvero che riflettono fattori di declino e/o di successo differenziale tra aree della città metropolitana. L'esistenza di ampie disparità fiscali potrebbe avere effetti inattesi sul complessivo livello di crescita economica metropolitano e, qualora vi sia complementarità tra Comune capoluogo e cinture metropolitane, esacerbare il processo di stress fiscale e declino socioeconomico dell'intera area. Questo aspetto viene approfondito nel paragrafo successivo, focalizzato sul caso dell'area torinese.

La "salute fiscale" della città metropolitana torinese: un inquadramento

Si è costruito, in attesa di poter disporre di un aggiornamento dei confini funzionali della città metropolitana torinese sulla base dei flussi di mobilità comunale nell'area al censimento 2011, una partizione minima basata sul Comune centrale, la prima cintura (23 comuni contermini), costituita da tutti gli enti che hanno almeno un confine comune con il capoluogo e infine una categoria residuale, ovvero

tutti i Comuni del resto della provincia. Dal punto di vista statistico, la consistenza, in termini di numerosità dei Comuni all'interno delle due cinture, la dimensione e le scelte fiscali (ovvero l'attivazione o non attivazione di specifiche funzioni di spesa) potrebbero costituire una potenziale fonte di distorsione delle comparazioni. La scelta è caduta su un confronto preliminare basato sulla normalizzazione effettuata sulla popolazione totale, in attesa di partizioni funzionali più adeguate, attraverso le quali tenere conto in maniera più dettagliata dell'eterogeneità interna alla provincia di Torino. La disponibilità dei dati all'ultimo censimento (2011) permetterà di tenere conto delle interdipendenze funzionali tra aree al fine di rielaborare o riconfermare le partizioni di cintura utilizzate nelle proposte legislative regionali nei primi anni novanta. In ogni caso la scelta dei Comuni di cintura è coerente con i confini individuati dai flussi in uscita e in entrata verso il Comune di Torino all'interno del censimento della popolazione 2001. A questo proposito, i Comuni di prima cintura scelti sono quelli che maggiormente alimentano/subiscono gli effetti della mobilità in entrata e uscita dal comune centrale.

Attraverso i certificati dei conti consuntivi comunali, abbiamo ricostruito la spesa corrente (totale e per funzioni) e capitale (al 2012) e la consistenza del debito nel Comune centrale e nelle cinture (2007 e 2012). La tabella 1 mostra le rilevanti differenze tra

Tab. 1 Spesa corrente e capitale procapite nelle partizioni della città metropolitana torinese 2012 (valori correnti)

Valori procapite	Spese correnti (totale titolo I)	Spese in c/ capitale (totale titolo II)	Totale generale delle spese	2011 prezzi concatenati 2005	2012 prezzi concatenati 2005	Var. %
Capoluogo	1.338	141	1.809	3.108.489	3.151.953	1,4
Prima cintura	711	139	971	1.488.090	1.479.595	-0,6
Resto provincia	683	176	1.009	1.625.484	1.684.788	3,6

Fonte: elaborazione su Certificati Consuntivi Comunali

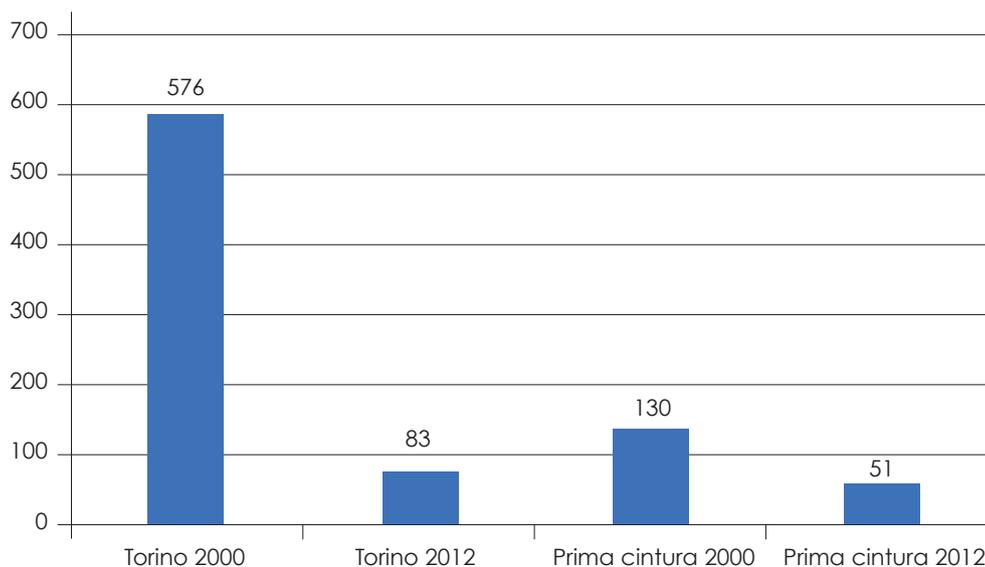
centro e cinture. Il confronto tra aree indica come nel Comune capoluogo la spesa corrente procapite sia pari a circa due volte la spesa corrente della prima cintura. La fotografia al 2012 indica una spesa in conto capitale pressoché uguale nel Comune centrale e nelle cinture, ma la situazione all'ultimo anno disponibile distorce la visione complessiva dello sforzo in termini di investimenti effettuato dai Comuni nelle diverse partizioni nel corso del tempo.

Dal 2000 al 2012 la spesa annua per investimenti del Comune di Torino è calata di circa l'85% in termini reali, mentre nella prima cintura di circa il 60%. Nel 2000 la spesa del Comune centrale era pari a circa sette volte quella dei Comuni contermini (circa 660 euro pro capite in termini costanti contro poco meno di 100 euro). L'onere in termini di spesa cor-

rente pro capite nel Comune centrale è più alto nei servizi a rete e di polizia, nel sociale e nelle funzioni prettamente metropolitane, ovvero sviluppo economico e produttivo e servizi per la cultura e lo sport. Il differenziale si riduce per le funzioni di amministrazione e controllo rispetto alle cinture (Tabella 2). Fattori di scala, carico sociodemografico, congestione e possibili inefficienze sono alcune delle determinanti che spiegano i differenziali tra aree, ovvero Comune centrale e cinture e tra prima cintura e resto della provincia⁵.

La complessità dei fattori di carico e il considerevole sforzo che il Comune centrale ha espresso negli anni per infrastrutturare il territorio urbano e per implementare le politiche di rilancio economico si possono desumere dal differenziale in termini di debito

Fig. 1 Spesa in conto capitale di Torino e della prima cintura, confronto 2000-2012 (in mln euro, valori costanti)



Fonte: elaborazione su Certificati Consuntivi Comunali

⁵ I Comuni della prima cintura hanno una dimensione media di 24.000 abitanti, dimensione che li fa rientrare, in aggregato, nella classe demografica che esprime la spesa pro capite più bassa (rispetto ai Comuni sopra i 500.000 abitanti e quelli sotto i 10.000), mentre i fattori di scala penalizzano la classe residuale, ovvero l'insieme dei Comuni del resto della provincia, che comprende una molteplicità di piccoli Comuni, ed esigenze del tutto eterogenee rispetto ai comuni di cintura.

Tab. 2 Spesa corrente per funzioni 2012 (valori procapite a prezzi correnti)

	Polizia locale, viabilità e trasporti, giustizia, territorio e ambiente	Settore sociale e istruzione pubblica	Sviluppo economico, turismo, sport e cultura, servizi produttivi	Amministrazione e controllo
Capoluogo	479	478	94	288
Prima cintura	248	220	44	200
Resto provincia	234	165	42	242

Fonte: elaborazione su Certificati Consuntivi Comunali

Tab. 3 Consistenza debito 2007 e 2012 (valori procapite a prezzi correnti)

	Consistenza debito	
	2007	2012
Capoluogo	3.580.3	3.817.7
Prima cintura	663.4	582.7
Resto provincia	507.6	548.9

Fonte: Elaborazione su Certificati Consuntivi Comunali

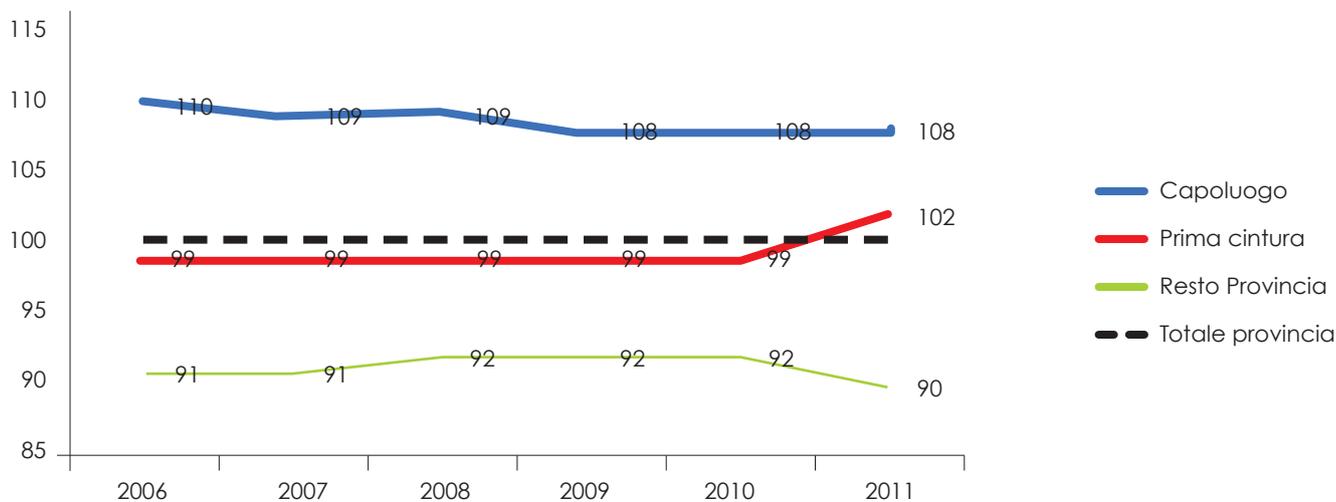
procapite (Tabella 3). A Torino il valore pro capite tra il 2007 e il 2012 è lievemente aumentato, rimanendo superiore di circa 7 volte rispetto alle cinture, mentre nei Comuni della prima cintura si è ridotto.

Il diverso onere in termini di spesa corrente e capitale si trasforma, tenuto conto della differente capacità fiscale (e della capacità di esportare le imposte) tra Comune centrale e cinture, nelle scelte fiscali eterogenee indicate nelle figure 2 e 3. La crisi che negli ultimi anni ha colpito i Comuni, con la compressione dei trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni e l'erosione della base imponibile, ha vincolato i Comuni a scelte fiscali restrittive. Nelle figure 2 e 3 si può facilmente verificare come dal 2007 al 2012, comparando i livelli delle aliquote ICI e IMU

(sulla prima casa e sugli altri immobili) applicate dal centro e dalle cinture, il livello di inasprimento fiscale del capoluogo rispetto alle cinture abbia raggiunto livelli rilevanti. Ancorché i differenziali in termini di capacità fiscale a favore del centro della città metropolitana rispetto ai Comuni contermini trovano conferma nei differenziali di imponibile Irpef pro capite (Rapporto Finanza Territoriale 2014) e nella capacità fiscale standard sull'IMU (che ha sostituito l'ICI)⁶, vi sono segnali di erosione della dotazione relativa in termini di imponibile Irpef (una proxy accettabile della ricchezza potenziale di una città), che non possono non preoccupare. Un indicatore che, anche nel confronto con le cinture, mostra un andamento in flessione dal 2006 (Figura 2).

⁶ Per un quadro completo: <http://finanzaterritoriale.irespiemonte.it/citt-metropolitane-e-fiscaliit-locale.p333>

Fig. 2 Irpef procapite area torinese 2006-2011 (numeri indice, provincia=100)



Fonte: elaborazione su dati MEF

Appare necessario garantire la capacità del Comune capoluogo di erogare servizi, in termini qualitativi e quantitativi, a livelli competitivi mantenendo una pressione fiscale accettabile sui residenti e sui fattori produttivi che operano entro i confini comunali. I sintomi di stress finanziario potrebbero riverberarsi al resto dell'area, e, in particolare attraverso i meccanismi che legano la competitività del Comune centrale all'intera area metropolitana, condurre a esiti non ottimali in termini di benessere aggregato.

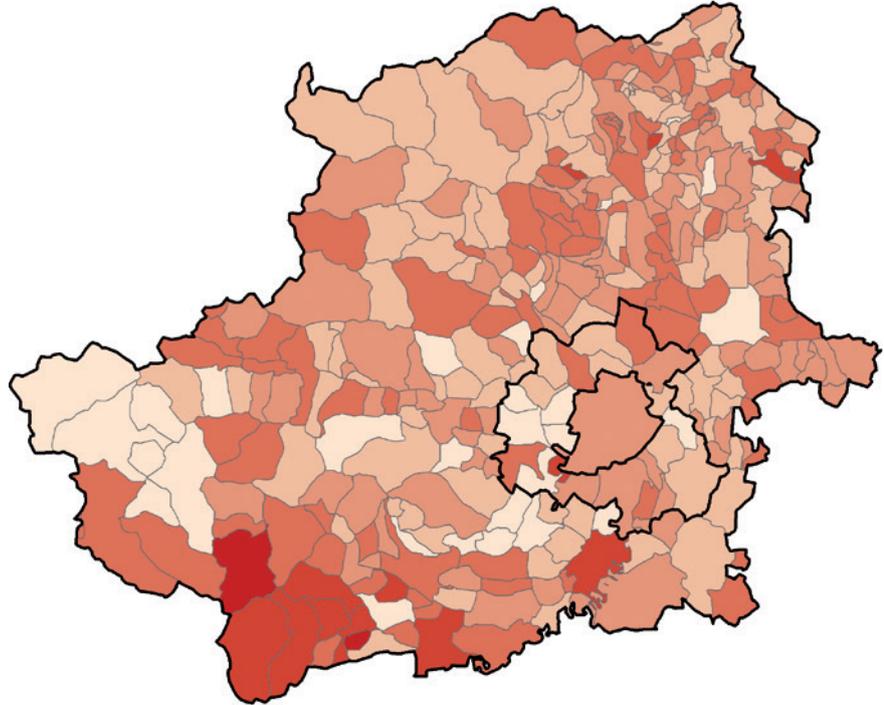
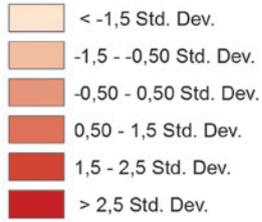
I processi di suburbanizzazione che hanno interessato l'area metropolitana torinese, così come il declino economico e demografico complessivo del Comune centrale, non pongono immediate preoccupazioni sull'esistenza di un fenomeno di deflusso di base imponibile a favore delle cinture o del resto della provincia, o al di fuori di questa (anche se nel medio-lungo periodo non si può escludere un fenomeno di questo tipo, specie nei confronti di altre aree regionali), ma possono, nelle more del complesso percorso di ricollocazione produttiva che sta

attraversando l'area torinese, condurre a un inasprimento delle difficoltà fiscali che il Comune capoluogo sta attraversando. Fattori dunque esogeni, il ciclo economico negativo che interessa il core metropolitano, e comportamenti fiscali ispirati a rilevanti vincoli di consolidamento potrebbero cumularsi con i fenomeni di lungo periodo che impattano sulla vitalità dell'area, esacerbandone gli effetti.

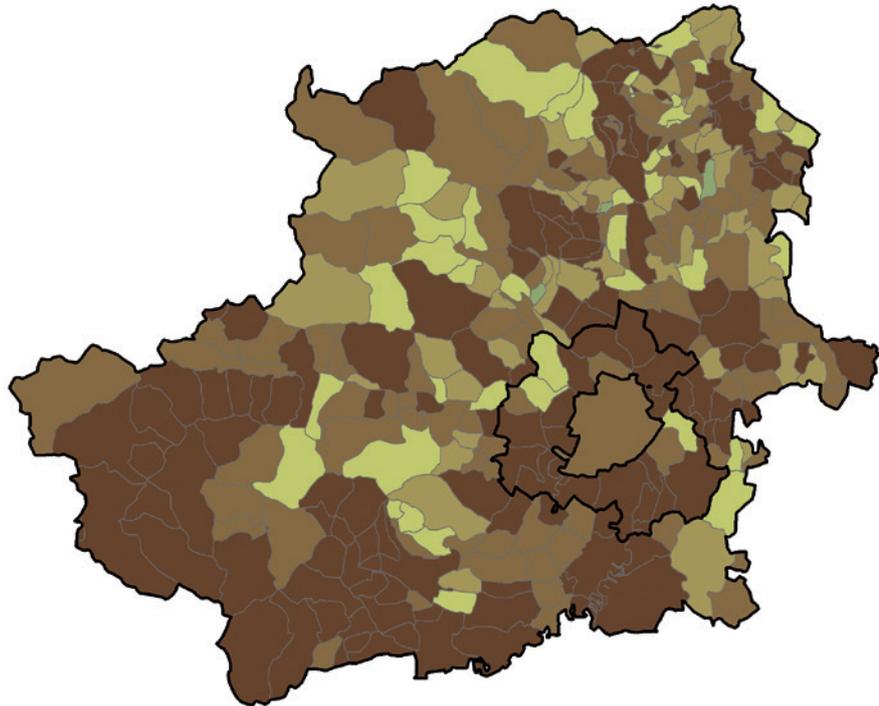
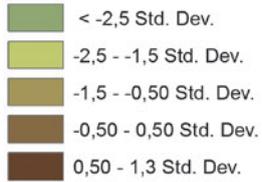
È ormai evidente che lo sviluppo e la prosperità di un'area funzionalmente integrata con il capoluogo (ma anche con il resto della regione) presenta evidenti aspetti di complementarità. Ciò comporta la necessità di politiche fiscali di area vasta, gestite dalla Città metropolitana, attraverso forme di cooperazione fiscale rafforzata (compartecipazione a basi imponibili, coordinamento aliquote ecc.), almeno su tutte quelle politiche che esprimono benefici positivi su tutta l'area, o che permettono, basandosi su forme di condivisione delle scelte fiscali, ricadute, in termini di spesa corrente e/o investimenti, sul Comune centrale e tutti i Comuni ad esso legati.

Fig. 3 Aliquote IMU 2012 (comune capoluogo, prima cintura e resto provincia)

Aliquota prima casa 2006



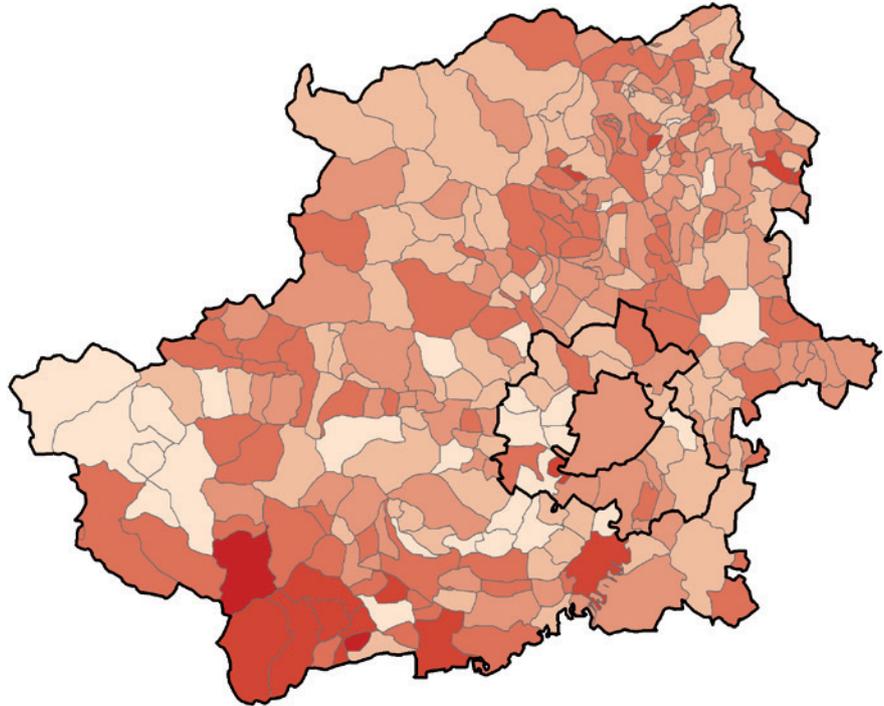
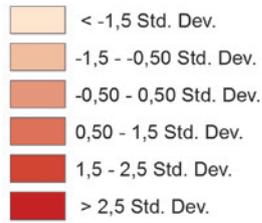
Aliquota altri immobili 2006



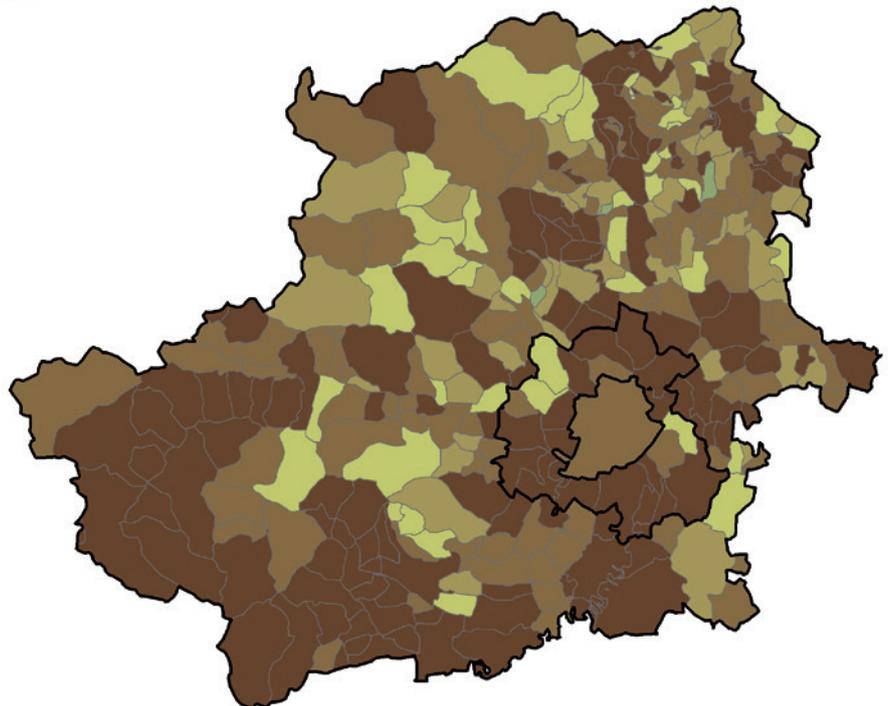
Fonte: elaborazioni cartografiche IRES Piemonte su dati 2012 e 2006

Fig. 4 Aliquote ICI 2006 (comune capoluogo, prima cintura e resto provincia)

Aliquota prima casa 2006



Aliquota altri immobili 2006



Fonte: elaborazioni cartografiche IRES Piemonte su dati 2012 e 2006

Dal punto di vista dei rapporti con lo Stato, per la città metropolitana di Torino (come per le altre) appare centrale il nodo delle politiche di equalizzazione e di compensazione del fabbisogno infrastrutturale. La rilevante esposizione debitoria del Comune capoluogo, ancorché la sostenibilità intertemporale possa considerarsi in qualche modo garantita, implica un irrigidimento eccessivo del bilancio comunale, a sfavore del potenziale di recupero in competitività da attribuirsi a spese per il rilancio socioeconomico e

il miglioramento dello standard qualitativo dei servizi, tale almeno da porre l'area torinese al centro della competizione europea tra aree urbane e supportarne lo status di capitale europea.

In conclusione, la questione fiscale dovrebbe essere adeguatamente affrontata all'interno dei futuri orientamenti del terzo Piano strategico di Torino e dell'area metropolitana che dovrebbe essere definito nel corso del 2015.



Felice Casorati,
*Ritratto di Hena
Rigotti*, 1924 ca, Torino,
GAM-Galleria Civica
d'Arte Moderna e
Contemporanea.
© Felice Casorati,
by SIAE 2014.

Walter Santagata

Economia, cultura,
società:

Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della
crisi sulla finanza
decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal
Condition
of U.S. Cities

La finanza locale
negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe
dei servizi sociali

Area metropolitana
torinese: l'esigenza
di una politica fiscale
sovracomunale?

La spesa sanitaria
è sotto controllo: ma
le differenze tra le ASL
richiedono attenzione

I piemontesi sono
di nuovo ottimisti?

La mappatura
delle Organizzazioni
Non Profit in Piemonte

www.
PolitichePiemonte.it

Mediato3 –
Aggiornamenti
professionali in materia
di immigrazione

La salute del sistema
manifatturiero
regionale attraverso
i bilanci delle società
di capitale

Comunicare la ricerca
ai decisori: una
questione da ridefinire

Convegni, seminari,
incontri

Pubblicazioni

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

Gabriella Viberti

La governance sperimentata in materia sanitaria – Patto per la Salute nei rapporti tra il livello centrale e quello regionale, Programmi Operativi al Piano di Rientro finalizzati al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario – ha consentito di conseguire in anni recenti un significativo rallentamento nella dinamica della spesa sanitaria in Piemonte. I dati diffusi dalla Corte dei Conti nel 2014 evidenziano tale tendenza

Rallenta la crescita della spesa sanitaria complessiva in Piemonte e nelle altre regioni

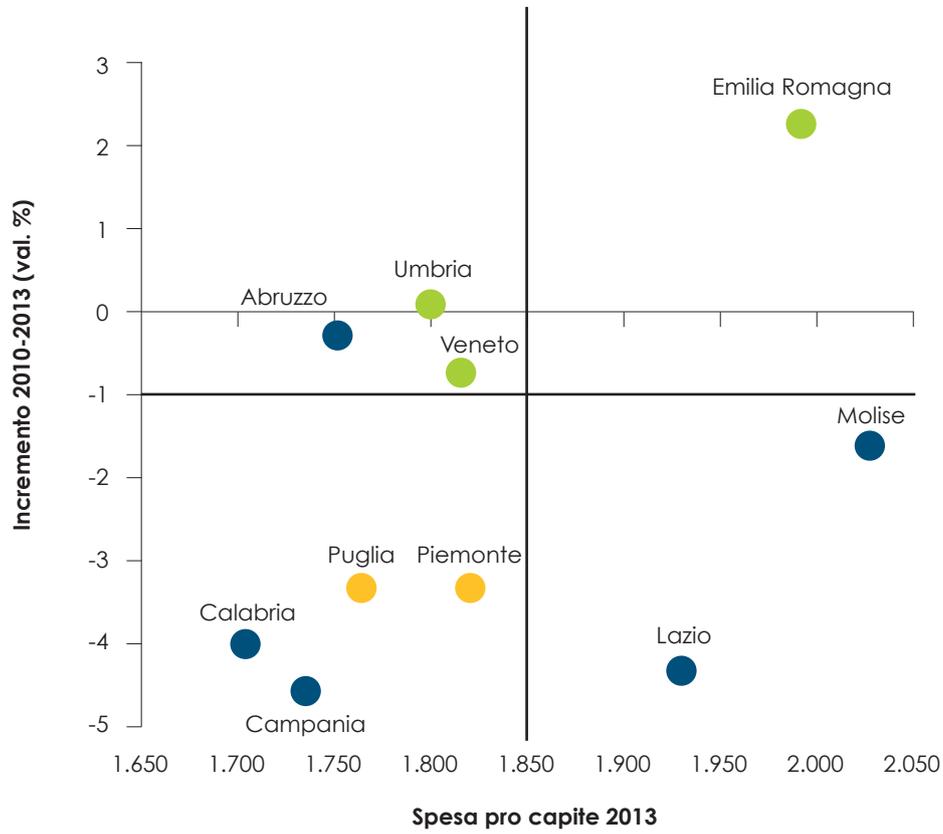
A fronte di una variazione della spesa pro capite nel Servizio sanitario regionale piemontese, nel periodo 2002-2005, del 22,9%, nell'ultimo quadriennio, 2010-2013, la variazione della spesa è risultata addirittura negativa (-3,6%): si conferma quindi il trend di rallentamento della spesa sanitaria, legato anche al rallentamento della crescita macroeconomica e effetto di alcune delle misure previste dalla "spending review" (Rapporto Oasi 2014).

La spesa sanitaria sostenuta nel 2013 in Piemonte per l'erogazione dei servizi sanitari, al netto della mobilità (calcolato utilizzando i dati contenuti nella Relazione Generale della Situazione Economica del Paese) ammonta, secondo i dati diffusi dal Rapporto della Corte dei Conti, a 8 miliardi, 165 milioni e 647 mila euro, per un valore di 1.829 euro pro capite (la popolazione è ponderata secondo i criteri utilizzati dal Ministero della Salute ai fini del riparto 2013), un valore in linea con la spesa pro capite delle regioni con cui il Piemonte è stato messo a confronto nel presente articolo:

- le tre Regioni benchmark per l'applicazione dei costi standard: Veneto, Emilia-Romagna e Umbria, che fanno rilevare un valore medio di spesa pro capite netta di 1.866 euro;
- la media delle due Regioni in Piano di Rientro "leggero" (Piemonte e Puglia), di 1.795 euro;
- le altre Regioni in Piano di Rientro: Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Calabria, caratterizzate da valori medi di spesa pro capite netti di 1.804 euro.

Nel passaggio dal 2010 al 2013 le regioni in Piano di Rientro, maggiormente interessate a misure di contenimento della spesa, hanno fatto registrare i decrementi più

Fig. 1 Spesa procapite e incremento della spesa 2010-2013



Fonte: elaborazione IRES su dati diffusi dalla Corte dei Conti

cospicui di spesa. Per via dei bassi valori di spesa pro capite e dei bassi incrementi il Piemonte si colloca nel quadrante in basso a sinistra della figura, caratterizzato da spesa e incrementi "morigerati".

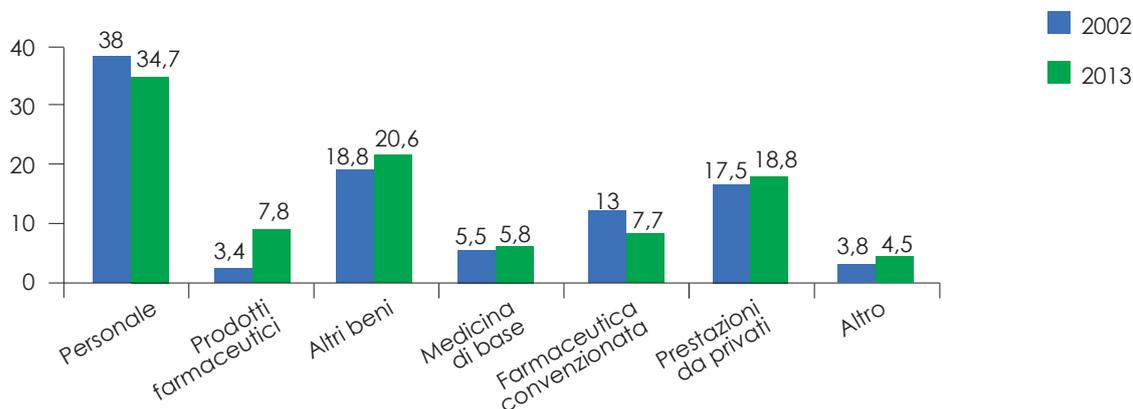
L'andamento delle diverse voci di spesa

I dati del Conto Economico consentono di leggere la spesa del servizio sanitario con riferimento alla tipologia di fattori produttivi utilizzati nella produzione di beni e servizi sanitari, anche questi analizzati nel recente Rapporto della Corte dei Conti.

Nell'ultimo decennio è leggermente diminuita nella nostra regione l'incidenza della spesa per il personale, da 38% a 35% sul totale della spesa

È diminuita in misura consistente, in particolare nell'ultimo triennio, la spesa sostenuta per l'assistenza farmaceutica convenzionata, da 13 a 7,7%, del totale della spesa. Con riferimento al valore di spesa pro capite, tale voce di spesa si mantiene comunque nel range medio-alto se confrontata con i valori pro capite delle Regioni benchmark. A tale diminuzione fa da contraltare l'aumento della spesa per beni e servizi farmaceutici (farmaci consumati in degenza ospedaliera o in distribuzione diretta) passata, nel periodo 2002-2013, dal 3,4% a 7,8% del totale.

Fig. 2 L'incidenza della spesa per i diversi fattori produttivi in Piemonte (valori %)



Fonte: elaborazione IRES su dati diffusi dalla Corte dei Conti

Cresce anche la spesa per altri beni (da 18,4% a 20,6%), e per l'acquisto di prestazioni da privato (da 17,5% a 18,8%).

Si è infine mantenuta pressoché invariata la spesa sostenuta per medicina di base (da 5,5% a 5,8% del totale della spesa).

Accanto al trend di lungo periodo, è interessante rilevare la dinamica delle diverse voci di spesa nell'ultimo quadriennio, 2010-2013, al fine di verificare l'efficacia delle politiche di contenimento della spesa adottate negli ultimi anni:

- la diminuzione della spesa per assistenza farmaceutica convenzionata è frutto dell'istituzione dei

tetti di spesa per la farmaceutica, ma anche della tendenza a ridurre la spesa per fattori esterni incrementando le modalità di distribuzione diretta e per conto;

- nell'ultimo quadriennio si inverte il trend di crescita della spesa per beni e servizi: alcune disposizioni che hanno influito su tale diminuzione riguardano la riduzione del 10% dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi e dei corrispondenti volumi d'acquisto per la durata residua dei contratti, e la determinazione del tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici;
- all'interno della spesa per beni e servizi un discor-

Tab. 1 Valore procapite e incremento/decremento percentuale della spesa per fattori produttivi in Piemonte

	Procapite 2013	2005/2002	2009/2006	2013/2010
Piemonte				
Personale	635	15,3	8,1	-4,7
Prodotti farmaceutici	143	66,2	45,8	4,2
Altri beni	377	34,7	8,8	-0,3
Medicina di base	106	27,7	8,8	-0,4
Farmaceutica convenzionata	140	-0,6	1	-19,1
Prestazioni da privati	344	13,2	27,7	-6

Fonte: elaborazione IRES su dati diffusi dalla Corte dei Conti

so a parte va fatto per la componente dei prodotti farmaceutici ospedalieri, qui analizzata separatamente, trainata verso l'alto dalla continua introduzione di farmaci innovativi.

L'elevata variabilità della spesa sanitaria tra le ASL piemontesi e i possibili margini di efficienza e di appropriatezza recuperabili

I Livelli di Assistenza erogati dal Servizio sanitario regionale piemontese sono articolati per "linee di attività", i Macrolivelli individuati dalla normativa, il dl.gs n. 68 del 6 maggio 2011 che definisce il peso sul totale della spesa sanitaria per ciascun Macrolivello.

Il Piemonte si evidenzia ottemperante alle indicazioni normative che richiedono una razionalizzazione della spesa sostenuta per le prestazioni ospedaliere privilegiando le spese per le attività sanitarie territoriali, come evidenzia la tabella 2, anche se l'incremento della spesa per assistenza distrettuale territoriale, nell'ultimo decennio, è dovuto soprattutto all'aumento della spesa per assistenza specialistica ambulatoriale.

Verso la spesa per assistenza ambulatoriale si sono spostati episodi di cura precedentemente configura-

ti come attività di ricovero, ad esempio molti piccoli interventi chirurgici che in passato richiedevano un ricovero, oggi si effettuano in attività ambulatoriale.

Quel che è possibile osservare nell'analisi della spesa per la funzione di Assistenza Specialistica è una forte variabilità nei valori di spesa pro capite (popolazione ponderata con i pesi indicati nel riparto del Fondo Sanitario Nazionale 2014) tra le 13 ASL piemontesi: a fronte di una spesa media regionale di 293 euro, il range varia dai 219 euro consumati per prestazioni specialistiche dai residenti nell'Asl di Asti ai 423 euro consumati dai residenti nell'Asl TO2, quasi il doppio. La figura 4 permette di ricostruire la cifra recuperabile se i valori di spesa delle ASL al di sopra della media si allineassero ai valori medi regionali: nel complesso 105 milioni di euro.

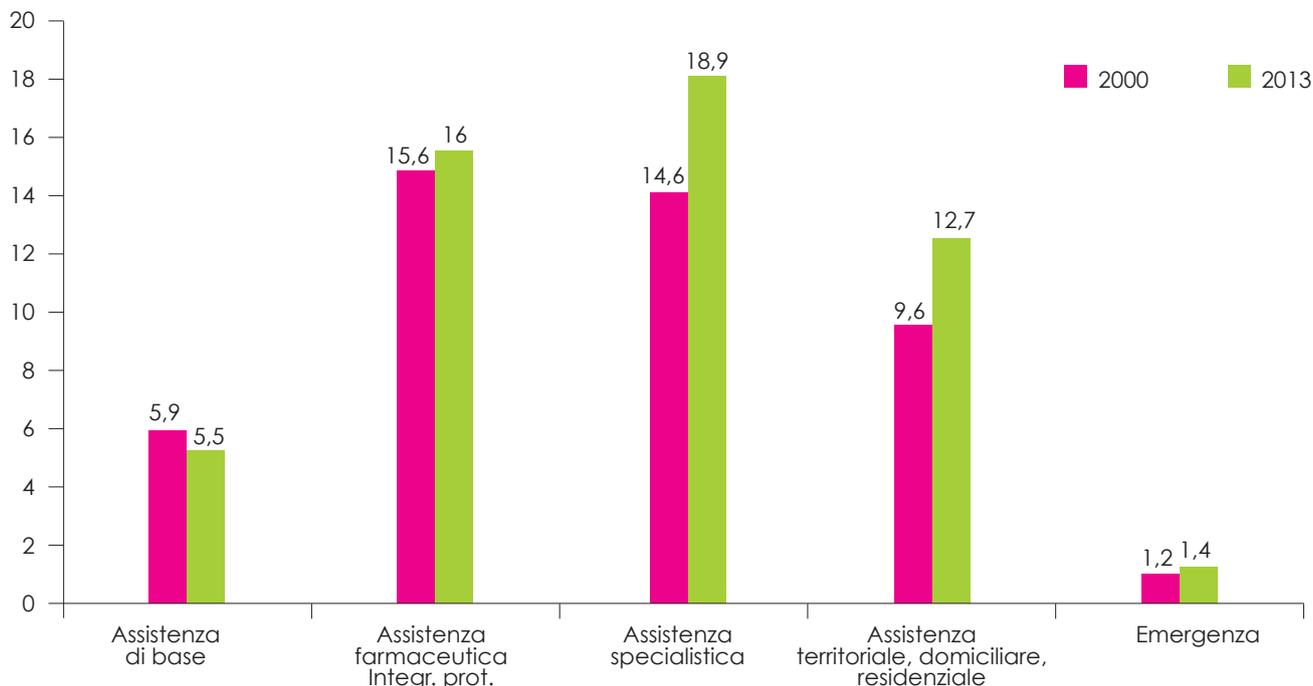
La riduzione della variabilità consentirebbe di realizzare, oltre a un risparmio finanziario, anche un aumento dell'appropriatezza e dell'equità complessiva del sistema: sicuramente è possibile intervenire sull'entità di tali consumi attraverso un'analisi più dettagliata delle differenti tipologie di prestazioni e responsabilizzando i prescrittori di spesa, medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, con la regia dei Distretti.

Tab. 2 Indicazioni del dl.gs n. 68/2011, confrontate con i valori percentuali di spesa osservati in Piemonte nel 2013

Macrolivello di Assistenza	Percentuale/totale spesa sanitaria definita dal d.lgs 68/11	Percentuale/totale spesa sanitaria osservata in Piemonte nel 2013	2009/2006	2013/2010
Assistenza collettiva di vita e di lavoro	5	4,2	8,1	-4,7
Assistenza distrettuale	51	54,8	45,8	4,2
Assistenza ospedaliera	44	41,2	8,8	-0,3
Medicina di base	106	27,7	8,8	-0,4
Farmaceutica convenzionata	140	-0,6	1	-19,1
Prestazioni da privati	344	13,2	27,7	-6

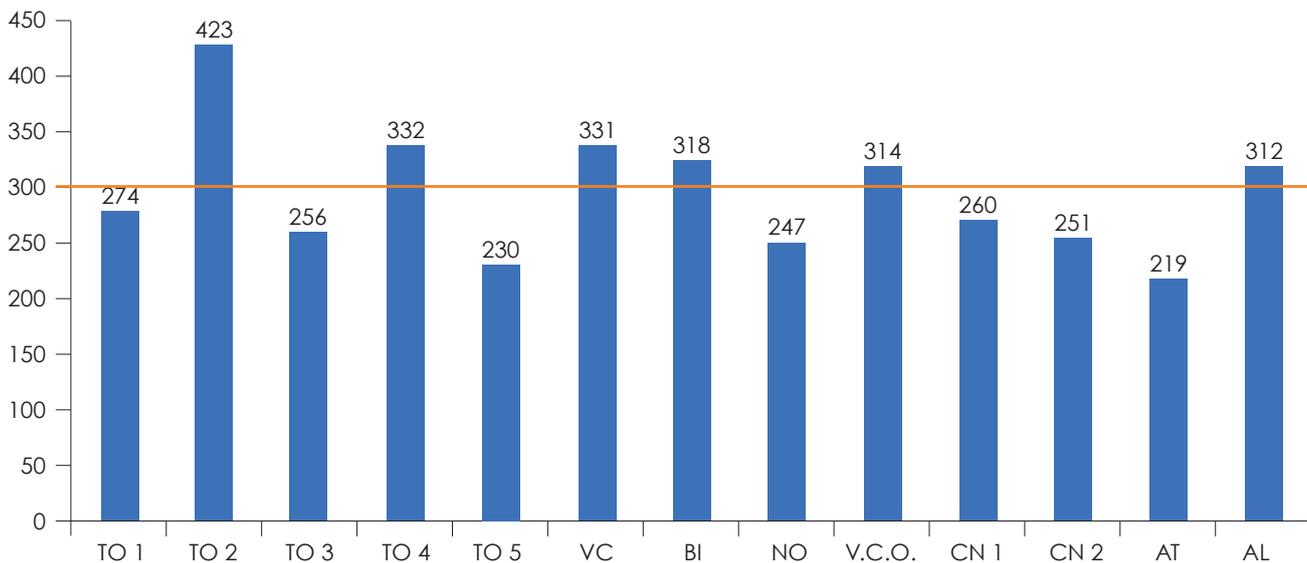
Fonte: elaborazione IRES su dati diffusi dalla Corte dei Conti

Fig. 3 La spesa per Livelli di Assistenza all'interno dell'Assistenza Distrettuale



Fonte: elaborazione IRES su dati diffusi dalla Corte dei Conti

Fig. 4 Spesa procapite per Assistenza Specialistica



Fonte: elaborazione IRES su dati diffusi dalla Corte dei Conti

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

Maurizio Maggi

I piemontesi sembrano tornati all'ottimismo come all'inizio del 2011, durante la cosiddetta "ripresina", l'unico periodo con dati positivi nella lunga crisi europea iniziata nel 2007.

A febbraio 2015, il 70% vede rosa nel futuro dell'Italia, contro un 30% di pessimisti. La percentuale di ottimisti sale al 78% se si parla del futuro della propria famiglia (e i pessimisti scendono qui al 22%). I dati sostanzialmente stabili rispetto al febbraio 2014 confermano un passaggio dal pessimismo all'ottimismo, forse più lento di quanto non autorizzassero a sperare i dati dell'anno precedente, un periodo in cui l'ottimismo sembrava predominare. Avanti piano, quindi, ma con direzione più certa e passo lento ma più sicuro.

Tab. L'ottimismo dei piemontesi*

ITALIA	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ottimisti	69%	70%	64%	56%	77%	70%
pessimisti	31%	30%	36%	44%	18%	30%
saldo Italia	37%	40%	28%	12%	60%	40%
FAMIGLIA	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ottimisti	74%	84%	71%	72%	81%	78%
pessimisti	26%	16%	29%	28%	19%	22%
saldo famiglia	48%	68%	42%	45%	63%	57%

* In verde gli anni di crescita, in rosso di declino, in giallo quelli eterogenei.

Fonte: elaborazioni IRES

Anche la soddisfazione per il proprio reddito sembra confermare il dato positivo, con una lieve preponderanza degli insoddisfatti, comunque il valore migliore degli ultimi sei anni.

Ma il dato forse più significativo è legato alla capacità di risparmio delle famiglie. Da tempo in declino, aveva segnato il valore minimo nel 2013, con il sorpasso del numero di coloro che si devono indebitare rispetto a quelli che riescono a risparmiare. Il 2014 aveva segnato una debolissima ripresa e il 2015 la conferma: il 30% risparmia, il 22% si indebita. È il migliore risultato degli ultimi quattro anni ed è in crescita.

Walter Santagata

Economia, cultura, società:

Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata: un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

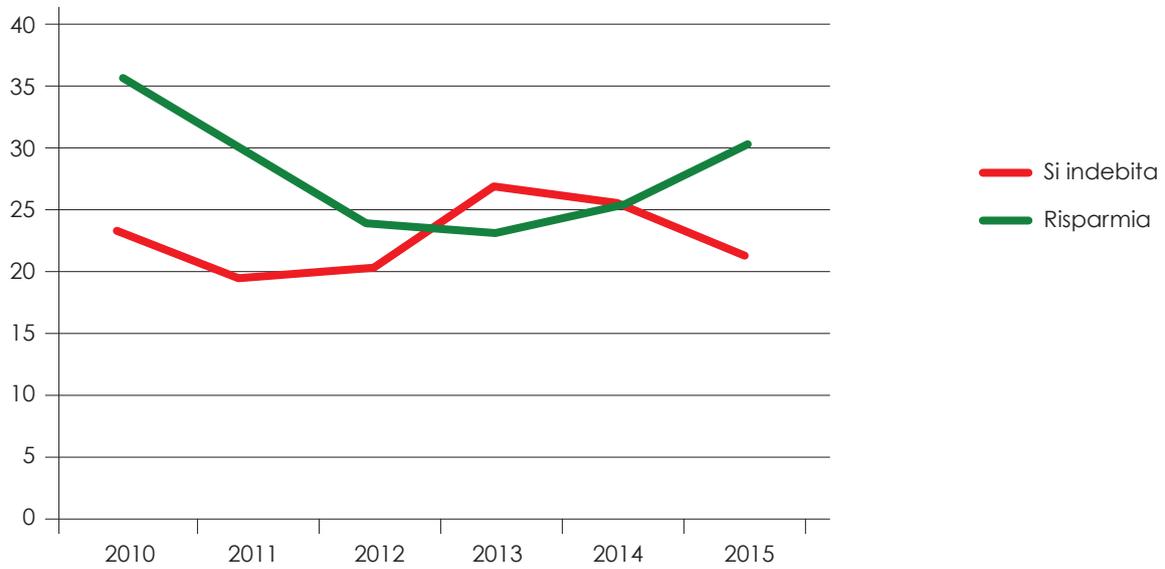
La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

Fig. 1 Capacità di risparmio delle famiglie (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni IRES

Un segnale d'allarme invece arriva dalle famiglie in difficoltà per arrivare alla fine del mese: sono in media il 22%, ma su specifiche voci del bilancio familiare, come il pagamento delle bollette si arriva al 28,6%. Per l'affitto addirittura al 32,8%. Segno che nella debole ripresa in corso, le disparità potrebbero essere aumentate.

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

Alberto Crescimanno, Martino Grande, Lucrezia Scalzotto e Paolo Simonetta – IRES Piemonte

Anna Elisa Carbone, Michele Cuppone, Enrico Spataro – ISFOL

Silvana Bono, Gabriella Galleani, Mauro Pennazio – Regione Piemonte

Introduzione

Partendo dalla ormai diffusa consapevolezza che il sistema italiano di welfare necessita di una importante riconfigurazione, la sfida che il nostro paese sta cercando di cogliere è abbandonare il paradigma assistenzialistico (erogatore di risorse) e puntare su un welfare inclusivo per coinvolgere i cittadini e renderli corresponsabili dei processi. Uno dei processi preliminari per intraprendere questa strada è il lavoro di individuazione, sistematizzazione e valorizzazione di tutte le risorse attive presenti sul territorio.

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte è un progetto di ricerca sperimentale che si inserisce in un contesto socioeconomico nel quale il Terzo Settore tende ad assumere un ruolo di maggior rilievo, come si desume anche dall'analisi degli orientamenti comunitari in materia di coesione sociale. Basti pensare all'obiettivo prioritario della "crescita inclusiva" indicato dalla strategia Europa 2020, il cui perseguimento, tutt'altro che scontato, potrà difficilmente fare a meno del contributo del Terzo Settore, soggetto inclusivo per vocazione naturale.

Le organizzazioni del Terzo Settore svolgono attività orientate all'interesse sociale, di fatto concorrono in maniera significativa alla produzione di "beni e servizi" e partecipano all'attuazione del principio di sussidiarietà.

Comprendere meglio come il Terzo Settore incide sul mercato del lavoro, sia per il numero di operatori che per le iniziative in sostegno alle politiche attive; come il Terzo Settore ha acquisito nel corso di quest'ultimo decennio un ruolo rilevante rispetto ai nuovi fenomeni di esclusione sociale e di contenimento della spesa pubblica destinata alla realizzazione del welfare; come il Terzo Settore si posiziona nei vari ambiti di attività dalla cultura allo sport, dall'istruzione alla ricerca scientifica, dall'assistenza sociale alla sanità, dalla protezione civile alla cooperazione internazionale; potrebbe dare una dimensione più concreta al dibattito aperto da tempo sul "capitale sociale" del nostro Paese. Quanto mai utile anche per i policy maker in un momento di crisi globale come quello che stiamo vivendo.

La Regione Piemonte ha ravvisato la necessità di conoscere l'eterogeneità del mondo del Non Profit e la conseguente esigenza di avere una serie di informazioni di tipo strutturale che possano costituire il punto di partenza per approfondire il contesto,

Walter Santagata

Economia, cultura, società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

affrontare meglio la programmazione delle politiche ad esso rivolte ed attivare future azioni di valutazione dei servizi offerti.

Il progetto si sviluppa nel quadro di un **Protocollo di collaborazione interistituzionale sulle indagini riguardanti l'economia sociale e il terzo Settore** sottoscritto nel settembre 2013 da Regione Piemonte, ISFOL e IRES Piemonte, che hanno avviato un rapporto di reciproca cooperazione secondo le rispettive competenze tecniche e istituzionali.

L'ISFOL aveva già delineato la struttura, il sistema concettuale, la progettazione e la realizzazione del SIONP, un sistema informativo statisticamente rilevante di rappresentazione dell'universo delle organizzazioni non profit nel nostro Paese. Il SIONP è un immenso archivio di dati alimentato da registri, elenchi e albi, molti nazionali, altri regionali e provinciali, a cui le ONP possono iscriversi per ottenere riconoscimento giuridico, benefici fiscali, possibilità di lavoro dalla P.A. o altro). Questi registri sono tenuti da Ministeri, Agenzia delle Entrate, Enti nazionali, Regioni, Province, Prefetture e Camere di Commercio. La Regione Piemonte ha messo a disposizione i registri e gli albi delle organizzazioni non profit di sua competenza (registro delle persone giuridiche, regi-

stro delle organizzazioni di volontariato, registro delle associazioni di promozione sociale, albo delle cooperative sociali).

L'IRES Piemonte ha costruito un database originale dove sono confluite le informazioni tratte dalle fonti disponibili relative alle organizzazioni non profit piemontesi.

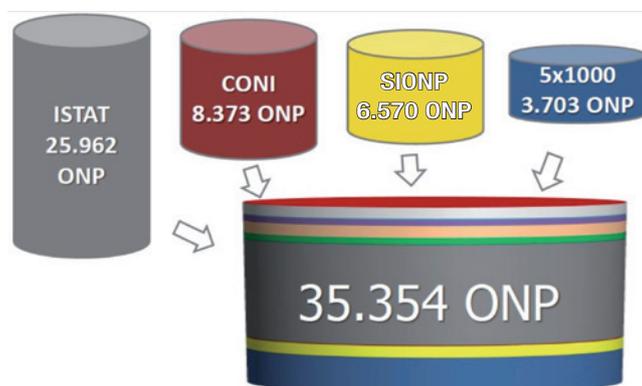
I dati della mappatura delle ONP in Piemonte

La prima fase di lavoro si è concretizzata nella identificazione e selezione delle molteplici fonti che disponevano di informazioni e dati relativi alle organizzazioni del Terzo Settore attingendo a un ricco potenziale insieme di database all'interno del quale sono stati selezionati quattro principali archivi.

Dopo un lungo lavoro di verifica e controllo incrociato si è ottenuto un database complessivo Mappatura ONP Piemonte con le seguenti informazioni:

- Anagrafica (denominazione, codice fiscale e indirizzo).
- Tipologia organizzazione.
- Attività prevalente.
- Fonte di provenienza.

Fig. 1 Le ONP in Piemonte (valori assoluti)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati ISTAT, CONI, SIONP e 5x1000

I dati delle 4 fonti disponibili alimentano il database della mappatura delle ONP in Piemonte. Le organizzazioni non profit presenti in Piemonte risultano essere 35.354.

L'attività del gruppo di lavoro relativa alla pulitura del dato ha permesso di affinare l'indagine approfondendo la composizione dell'archivio e di vedere quali ONP sono presenti in una singola fonte e quali sono presenti in diverse fonti.

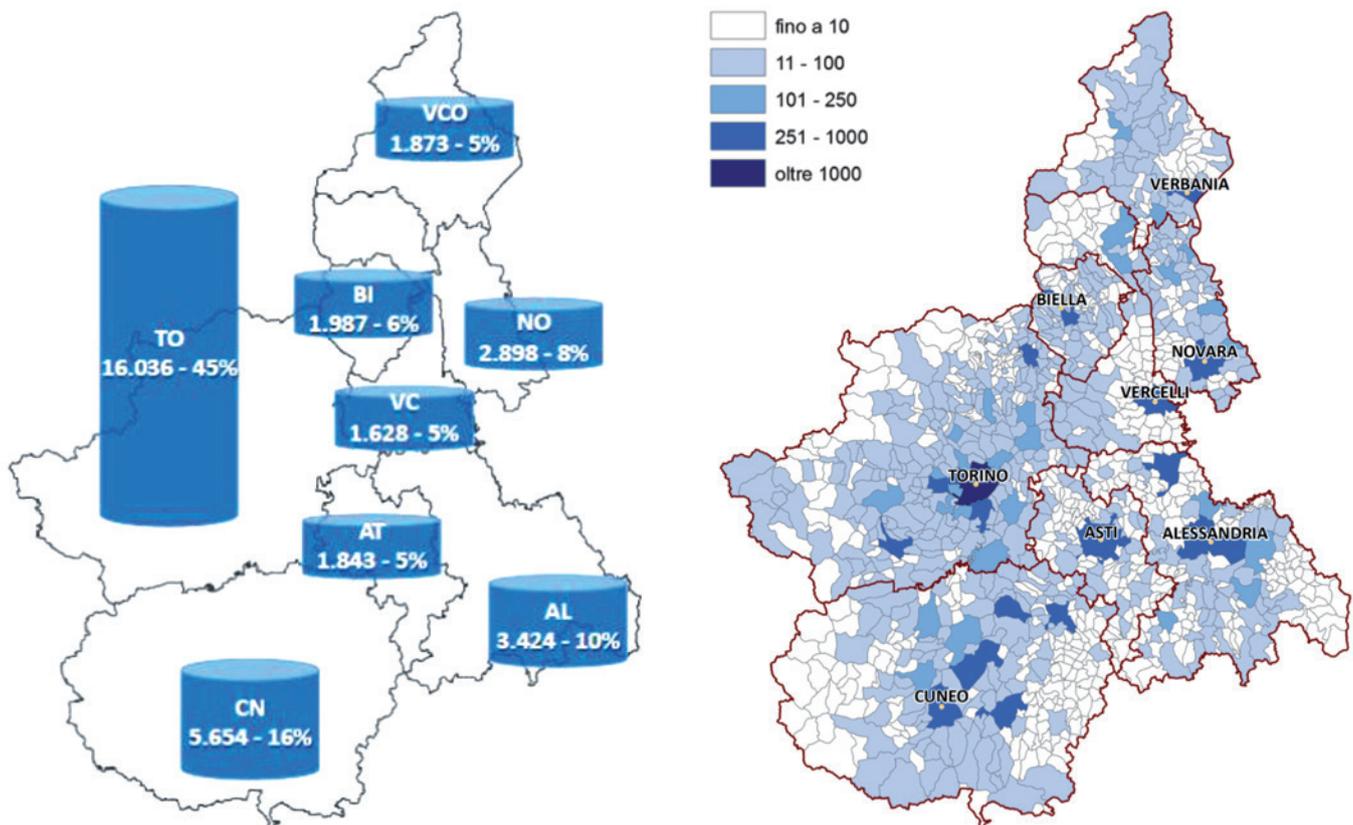
Si rileva che il 54% delle ONP è presente nella sola fonte relativa al 9° Censimento non profit ISTAT, il 20% è presente esclusivamente nel Registro Nazionale CONI delle Associazioni Sportive Dilettantistiche, il 6% è presente solo nei registri amministrativi territoriali del Piemonte confluiti nel SIONP e il restante 0,6%

delle ONP è presente solo negli elenchi dei beneficiari del 5 per mille.

Si evince quindi che solo il 20% delle ONP piemontesi è presente in più fonti e che l'80% delle ONP piemontesi è rilevata da una sola delle 4 fonti.

La **diffusione territoriale** vede la concentrazione di quasi la metà delle organizzazioni nella provincia di Torino (16.036 - 45%), minore la distribuzione nelle altre province: Cuneo (5.654 - 16%), Alessandria (3.424 - 10%), Novara (2.898 - 8%) e Biella (1.987 - 6%), Verbania (1.873 - 5%), Asti (1.843 - 5%) e Vercelli (1.628 - 5%) (sono esclusi i dati delle prefetture di Novara, Vercelli, Asti e Alessandria e parzialmente anche quelli della prefettura di Cuneo).

Fig. 2 La distribuzione geografica delle ONP in Piemonte (valori assoluti)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati ISTAT, CONI, SIONP e 5x1000

Interessante **la diffusione per comune** delle ONP che vede 836 comuni (70%) con una concentrazione di non profit fino a 10 unità, 323 Comuni con una presenza di ONP fino a 100 unità e si tratta dei Comuni più piccoli sotto i 20.000 abitanti; 29 Comuni hanno una presenza tra le 100 e le 250 ONP e sono i Comuni più grandi fino a 25.000 abitanti; 17 Comuni tra le 250 e le 1000 ONP e sono i capoluoghi di provincia; e altre 10 città fino a 100.000 abitanti e Torino che spicca con la presenza di circa 6.000 organizzazioni.

La forma giuridica che predomina tra le organizzazioni non profit in Piemonte è l'associazione non riconosciuta (23.325 unità, 66%). L'associazione riconosciuta si attesta al 21% (7.347 unità), gli enti di culto rappresentano il 3% (1.118 unità), le fondazioni il 2% (738 unità), come la cooperativa sociale (685 unità). Le ONP con altra forma sono 2.141 (6%) e sono sostanzialmente comitati, società di mutuo soccorso e istituzioni educative dell'infanzia (asili e scuole materne). Il dato significativo è rappresentato dalla forma giuridica dell'associazione non riconosciuta, tipologia prevista dal Codice Civile che può operare al pari delle associazioni riconosciute ma a differenza di queste non ha un'autonomia patrimoniale perfetta, con la conseguenza che delle obbligazioni assunte in nome e per conto dell'Associazione rispondono anche le persone che le hanno contratte, personalmente e solidalmente.

Con il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato l'organizzazione ottiene le seguenti prerogative:

- autonomia patrimoniale perfetta (il patrimonio dell'ente è autonomo e distinto da quello degli associati/fondatori e amministratori);
- limitazione di responsabilità degli amministratori per le obbligazioni assunte per conto dell'ente.

Le associazioni iscritte ai registri APS, OdV, Anagrafe Onlus, ASD possono operare con o senza personalità giuridica.

Per avere personalità giuridica l'organizzazione deve iscriversi al registro regionale delle personalità giuridiche di diritto privato, se dispone di un patrimonio adeguato, non ha scopo di lucro, e intende operare nel territorio regionale e nelle materie di competenza regionale (art. 117 della Costituzione); se invece dispone di un patrimonio adeguato, non ha scopo di lucro e intende operare in ambito ultra regionale oppure nelle materie di competenza statale (art. 117 della Costituzione), deve presentare apposita istanza alla Prefettura competente per territorio.

Si evidenzia un dato interessante relativo alle forme giuridiche della fondazione e della cooperativa sociale che si trovano prevalentemente (oltre il 75%) nei registri amministrativi territoriali che alimentano il SIONP e di contro la bassissima presenza (7%) negli stessi registri delle associazioni non riconosciute. La presenza delle associazioni riconosciute si attesta al 30%.

I registri amministrativi territoriali che alimentano il SIONP, in particolare gli albi delle cooperative sociali, i registri ODV e APS, meno i registri delle persone giuridiche, sono l'unica fonte dati disponibile, aggiornata annualmente, che contiene una serie di dati completi sull'attività e le dotazioni dell'ONP oltre a disporre anche il controllo sulle informazioni che le ONP forniscono e a verificarne lo stato di attività o cessazione.

Per quanto riguarda gli **ambiti di attività**, il cosiddetto mercato dell'economia sociale, si rileva che oltre 24mila ONP (quasi il 70%) sono attive nel settore della cultura (13,2%), dello sport (41%) e ricreazione (14,6%); 2.270 ONP (il 6,4%) operano nell'assistenza

sociale (5%) e protezione civile (1,2%); 1.607 ONP (4,5%) operano nel settore religioso; 1.234 ONP (il 3,5%) nell'istruzione (primaria e secondaria sono circa il 2%, formazione professionale lo 0,8%) e ricerca (0,8%); 1.110 ONP operano nel settore relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (3,1%) e quasi mille ONP (il 2,8%) operano nella sanità.

Le altre ONP (circa il 10%) operano in modo diffuso nei restanti settori di attività, ambiente (1,8%), sviluppo economico e coesione sociale (1,6%), tutela dei diritti e attività politica (1,4%), filantropia e promozione volontariato (1,2%), cooperazione e solidarietà internazionale (1%), altre attività (1,2%), oltre ad un 2,6% di cui non è disponibile l'informazione.

Si stima che circa un terzo delle 35.354 ONP mappate possano essere considerate organizzazioni *market oriented*, ovvero che operano prevalentemente sul mercato e siano orientate alla produzione di beni e servizi vendibili, il restante 70% è da considerarsi *non market oriented*.

Azzardando un parallelo provocatorio (Proposta del segretario di IRIS Network, l'istituto che si occupa di Impresa sociale, all'ultimo Workshop sull'Impresa sociale), nello stesso ambito di mercato, andiamo a intercettare anche **quasi 4.000 organizzazioni che pur essendo for profit svolgono attività in settori a valore aggiunto sociale** come quello della sanità, dell'assistenza, della cultura, dell'ambiente, dello sport ecc. Questi settori sono stati individuati a partire dagli ambiti di attività previsti dalla legge italiana sull'Impresa sociale. Rileviamo che ci sono 1.812 imprese (il 46%) che operano nel settore cultura, sport e ricreazione, circa mille (il 27%) nel settore sanità, 703 (il 18%) nel settore istruzione e ricerca, 337 (il 9%) nell'assistenza sociale.

Il Disegno di Legge di riforma del Terzo Settore (n. 2617) e in particolare l'articolo 4 che riguarda l'impre-

sa sociale aiuterebbe a fare maggiore chiarezza. Nel testo l'impresa sociale viene definita come "impresa privata a finalità di interesse generale avente come proprio obiettivo primario il raggiungimento di impatti sociali positivi e misurabili". Questa definizione è in linea con la definizione di impresa sociale contenuta nel Regolamento del programma EaSI (Regolamento UE n. 1296/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale) che considera "impresa sociale" un'impresa, qualunque sia la sua forma giuridica, che ha come obiettivo primario la realizzazione di un impatto sociale positivo e misurabile e non finalità lucrative per i proprietari, soci e azionisti.

A questo punto il discrimine per individuare l'impresa sociale diventa il limite alla distribuzione degli utili, ovvero il mantenimento della non finalità lucrativa dell'organizzazione, con un conseguente aumento del potenziale bacino di imprese sociali e dei soggetti nel mercato dell'economia sociale.

Riflessioni e futuro prossimo

Ad oggi esistono 19 registri, elenchi e albi molti nazionali, altri regionali e provinciali a cui le ONP del Piemonte possono iscriversi per ottenere riconoscimento giuridico, benefici fiscali, possibilità di lavoro dalla P.A., o altro). Questi registri sono tenuti da Ministeri, Agenzia delle Entrate, Enti nazionali, Regioni, Province, Prefetture e Camere di Commercio.

Emerge un quadro di criticità diffusa nel complesso sistema dei registri, che potrà essere superato dal percorso intrapreso dal governo con la creazione di un registro unico del Terzo Settore prevista dal Disegno di legge delega sulla riforma del Terzo Settore.

Dalla sintesi dei contributi della consultazione indetta dal Governo la creazione di un registro unico per il Terzo Settore è tra i punti che presentano un maggior grado di condivisione insieme al servizio civile universale, la stabilizzazione del 5 per mille e il miglioramento della legge sull'impresa sociale con l'ampliamento dei settori di attività. Tuttavia la gestione stessa dei registri (ad esempio la duplicazione tra nazionali o regionali) è uno dei punti più controversi. In particolare il tema del registro unico emerge nel dibattito sull'aggiornamento della legge 266/91 sul volontariato e sulla revisione della legge 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale evidenziando la necessità della creazione di un registro unico e nazionale delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e di tutto il Terzo Settore, con funzioni costitutiva e informativa, come quello per le imprese sociali.

Così come nel dibattito sull'istituzione di un'authority del Terzo Settore molti contributi legano compiti specifici oggi in capo all'Amministrazione Pubblica centrale, regionale e/o locale, quali la gestione dei Registri nazionali unificati.

Il progetto di ricerca ha evidenziato come la **collaborazione interistituzionale** tra la Regione Piemonte, l'IRES e l'ISFOL sia stata fruttuosa e abbia portato:

- alla sperimentazione sul campo del SIONP e all'evidenziazione delle potenzialità dello strumento (l'utilità del sistema di caricamento dati on line);
- un contributo alla realizzazione della Riforma del Terzo Settore nel corso di un'audizione al MLPS relativa alla creazione del registro unico del non profit attraverso l'illustrazione dei risultati di questo lavoro e alla proposta di creare un gruppo di lavoro sul registro unico;

- la proposta della Regione Piemonte al Governo di coinvolgere le istituzioni nel percorso della Riforma, soprattutto quelle che saranno chiamate ad essere gli snodi di attuazione della stessa (ex: uffici su cui ricade l'attuazione del registro unico);
- la candidatura della Regione Piemonte ad essere il laboratorio per una sperimentazione del registro unico del Terzo Settore.

Nel prossimo futuro l'IRES Piemonte si impegna a proseguire nel lavoro di ricerca intrapreso e nel coinvolgimento di tutte le istituzioni interessate per offrire un quadro sempre più esaustivo del Terzo Settore.

Operativamente l'IRES intende proporre:

- il rinnovo del protocollo di collaborazione interistituzionale con Regione Piemonte e ISFOL, all'interno del quale continuare a ideare progetti di ricerca sull'Economia Civile e sul Terzo Settore;
- allargare il protocollo e la collaborazione agli altri attori Istituzionali interessati alla tematica.

In particolare i prossimi lavori riguarderanno:

- Aggiornamento della mappatura delle ONP in Piemonte attraverso la raccolta dati dalle fonti identificate e non ancora rese disponibili.
- Approfondimenti sul tema della Responsabilità sociale e della rendicontazione sociale nelle ONP.
- Approfondimenti sulla partecipazione a progetti europei e sull'uso dei finanziamenti comunitari da parte delle ONP.

Il report di ricerca e i materiali del convegno del 21 novembre 2014 "Le opportunità per il Terzo Settore in Piemonte" sono disponibili all'indirizzo <http://ires.piemonte.it/ricerca/cultura-conoscenza-creativita/economia-e-responsabilita-sociale/economia-sociale>.

WWW.PolitichePiemonte.it

Fiorenzo Ferlaino

“Politiche Piemonte” ha compiuto tre anni. È una rivista on-line, promossa dall’IRES, che vuole diffondere i risultati delle ricerche economiche e sociali che trattano del Piemonte e contribuire a costruire un linguaggio politico comune fondato sulla scienza e la conoscenza. Uno strumento che vuole costruire sintesi per mantenere la complessità sociale e dispiegare la partecipazione democratica, dato che alla necessaria semplificazione del linguaggio occorre accompagnare un maggiore utilizzo di strumenti e metodi conoscitivi razionali e scientifici. Attraverso “Politiche Piemonte” si intende contribuire alle “politiche per il Piemonte” cogliendo la parte propositiva delle analisi e delle ricerche.

Fig. 1 Periodo: gennaio 2014 – dicembre 2014



Politiche Piemonte vuole essere lo strumento connettivo di una **rete** di soggetti che costituisce un patrimonio di risorse culturali importante e uno spazio aperto di riflessione da valorizzare e rafforzare: cioè essere un mezzo per disseminare i risultati delle ricerche socioeconomiche, incrementare la visione unitaria dei processi, contribuire alle decisioni per lo sviluppo del Piemonte.

Per l’IRES, che si impegna a promuovere la rivista, le ragioni alla base dell’iniziativa sono:

- Occorre prendere atto che le analisi socioeconomiche e territoriali rivolte alle politiche, dopo oltre cinquant’anni dalla nascita dell’IRES, non sono più patrimonio esclusivo dell’ente. Una delle *mission* originarie dell’ente – diffondere metodologie e conoscenze scientifiche relative ai fenomeni economici, sociali, territoriali – può dirsi conclusa e oggi, insieme all’IRES, altri istituti, fondazioni, associazioni svolgono questo ruolo e partecipano all’analisi della realtà socioeconomica della nostra regione.

Walter Santagata

Economia, cultura, società:

Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l’esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

Fig. 2 I numeri di "Politiche Piemonte"



- Dopo cinquant'anni, questo processo positivo di crescita delle analisi socioeconomiche e territoriali necessita delle competenze che via via si sono radicate nel mondo accademico, negli istituti, nelle fondazioni e nei centri di ricerca che agiscono sul territorio regionale.
- Inoltre, sono cambiati gli interlocutori stessi delle analisi e degli studi della ricerca sociale, economica, territoriale. Non basta rivolgersi a mirati e stretti stakeholders, a leader e dirigenti politici e istituzionali ma occorre raggiungere sfere più ampie: poiché più ampia e articolata è la comunità politico-istituzionale e più estesi sono i processi e i meccanismi decisionali.

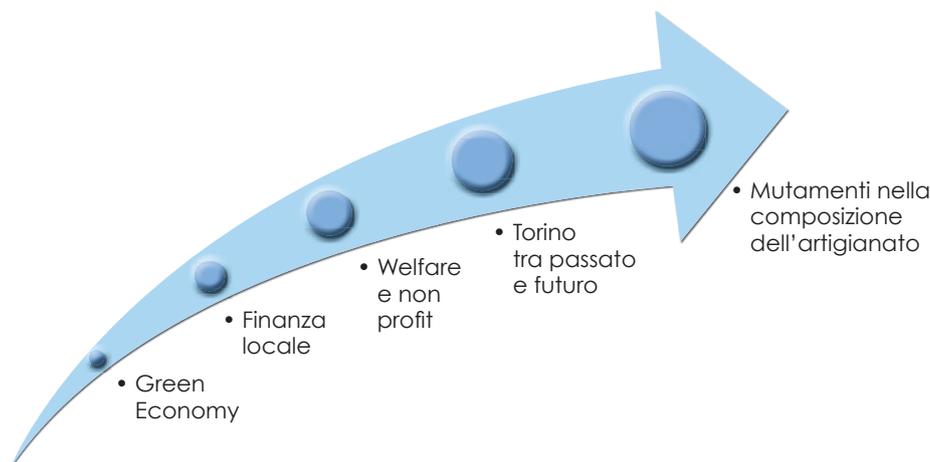
L'occasione per far decollare la rivista è stata data da due diverse sollecitazioni. La prima è stata l'organizzazione dell'ultima conferenza nazionale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) tenutasi a Torino a settembre 2011. L'IRES insieme alle strutture dirigenziali dell'AISRe ne ha promosso l'iniziativa e organizzato l'evento, anche per mezzo del Comitato Promotore Locale costituito dai soggetti attivi che in Piemonte sono produttori di conoscen-

za territoriale e regionale. Dopo la conferenza, che ha visto dibattere oltre 350 studiosi provenienti da tutta Italia, l'IRES si è sentito chiamato a capitalizzare e mettere in rete questo patrimonio attraverso la costituzione di una *community* scientifica che continuasse in modo permanente a riflettere sulle politiche territoriali del Piemonte.

L'altra sollecitazione è giunta dalla domanda crescente della sfera politica (in particolare dalle domande di alcuni consiglieri regionali) di conoscenza sintetica e specifica delle analisi e delle ricerche socio-economiche inerenti il Piemonte. Ad alcune di queste domande si è stati in grado di rispondere, ad altre no: la ricerca ha i suoi tempi e rispondere a domande specifiche può richiedere analisi complesse e costose. Si è voluto proporre qualche cosa di nuovo: raccogliere quanto già esiste, ciò che viene prodotto dalla normale attività della comunità scientifica regionale, sintetizzare queste analisi ed evidenziarne i risultati per dare una mano concreta ai decisori politici.

"Politiche Piemonte" è stata questa risposta. In particolare la sua organizzazione in numeri monografici

Fig. 3 “Politiche Piemonte”: i prossimi numeri



in grado di informare in modo sintetico ma con una sicura corroborazione scientifica, informa la comunità regionale e politica delle riflessioni che si producono in Piemonte, in ambito socioeconomico e territoriale.

“Politiche Piemonte” è nata quindi su una RETE aperta, di istituti, fondazioni, enti di ricerca, che si spera possa ancora crescere e che intende essere l'ossatura di una community attiva: per scrivere gli articoli, per fornire consigli e supporto alle “Politiche per il Piemonte”; una rivista che non ha bisogno di referee perché chi vi scrive è espressione di un'eccellenza nell'analisi trattata; una rivista on-line che raggiunge, con i suoi circa 3.000 iscritti, ogni livello di scala territoriale regionale, ogni decisore politico, dal Presidente della Regione Piemonte al Sindaco del più piccolo Comune, a tutti coloro che vogliono riceverla.

Insieme ad altri osservatori, dopo tre anni, anche “Politiche Piemonte” registra che oggi siamo sempre in mezzo al guado, o meglio si riparte dalla crisi che non accenna a cessare. Certo, l'intensità recessiva si va progressivamente attenuando, ma il quadro

complessivo regionale non appare per niente roseo. La situazione del Piemonte, piuttosto grave, è uno specchio (addirittura “positivo”) della situazione più generale dell'Italia.

In questa situazione il “colpo di reni” innovativo e creativo appare estremamente difficile in una società demograficamente “matura” e soggetta ad una forte *path-dependance* che impedisce quel processo di distruzione creativa necessario al take-off di un nuovo ciclo. Bisogna crearne le condizioni. Le proposte non mancano: rinnovare la classe dirigente e porre fine alla corruzione, sostenere l'economia di comunità (*social innovation, civic empowerment, crowdfunding, social housing, ecc.*), sostenere chi vuole fare impresa innovativa e/o on-line, rinnovare i rapporti formativi e di lavoro sviluppando tecniche di empowerment del capitale umano, proporre le eccellenze regionali e nazionali (il cibo, il made in Italy, il paesaggio, l'arte, la cultura, la tecnologia, ecc.) come motori di crescita. Su tutto ciò è impegnata “Politiche Piemonte”.

www.politichepiemonte.it. Per riceverla basta inviare una mail a info@politichepiemonte.it.



Felice Casorati, *La Signora Elisabeth Albrecht*, 1925 ca., Bayerische Staatsgemäldesammlungen München Pinakothek der Moderne. Photo © Scala, Firenze/BPK, Bildagentur fuer Kunst, Kultur und Geschichte Berlin. © Felice Casorati, by SIAE 2014.

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

Enrico Allasino

L'iniziativa Mediato – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione è stata realizzata dall'IRES Piemonte (Istituto di ricerche economiche e sociali), dall'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), dall'Ammi (Associazione Multietnica Mediatori Interculturali) e dal CCM (Comitato di collaborazione medica) con il sostegno della Compagnia di San Paolo. È diretta a offrire una migliore qualità e accessibilità delle informazioni rivolte in generale ai cittadini stranieri e agli operatori che si relazionano con utenza straniera, e in particolare ad accrescere la formazione tecnico giuridica e l'aggiornamento dei mediatori culturali attivi in Provincia di Torino, nonché a promuovere l'utilizzo delle nuove tecnologie e di prassi innovative di scambio di informazioni. L'iniziativa prosegue le attività condotte a partire dal 2002 dall'IRES Piemonte e dall'ASGI, attraverso l'attività dell'Osservatorio sull'Immigrazione in Piemonte

L'attività si è basata anzitutto sull'utilizzo del portale www.piemonteimmigrazione.it/mediato/ composto da una parte pubblica, che raccoglie notizie e informazioni giuridico-amministrative e i materiali prodotti durante il percorso di aggiornamento (comprese le lezioni videoregistrate disponibili su un canale Youtube appositamente creato), e una parte riservata ai soli partecipanti al progetto ("Forum"), all'interno della quale è possibile formulare quesiti e approfondire argomenti specifici. Ogni quesito proposto viene vagliato da un moderatore esperto per arrivare in tempi brevi (generalmente 48 ore) a una risposta condivisa dalla comunità di pratiche che tenga conto sia delle norme che delle prassi applicative sperimentate sul territorio provinciale. Tale modalità di consulenza on-line consente ai partecipanti di scambiare esperienze e soluzioni adottate nel lavoro quotidiano all'interno dei servizi; di porre domande agli altri mediatori e operatori, di formulare quesiti di carattere giuridico agli avvocati dell'ASGI e ai moderatori dei vari argomenti. Le questioni affrontate emergono dalla necessità e dalla diretta esperienza dei mediatori e operatori e trovano all'interno del forum risposte giuridicamente corrette e concretamente praticabili grazie a un'attività di supervisione da parte di un gruppo di lavoro costituito dall'equipe del progetto e da referenti istituzionali degli enti e delle amministrazioni pubbliche che hanno aderito al forum.

Walter Santagata

Economia, cultura, società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

Attività realizzate dal progetto Mediato3 nel 2014

1. Aggiornamento e implementazione del portale www.piemonteimmigrazione.it/mediato nella parte pubblica (che comprende FAQ, segnalazioni di novità legislative, materiali degli incontri di aggiornamento, lezioni video filmate). In particolare è stato realizzato il nuovo servizio di aggiornamento legislativo con la realizzazione di 5 video-filmati di 15 minuti ciascuno "Pillole", in cui esperti giuridici dell'ASGI intervengono su temi specifici di particolare attualità (*Accoglienza dei rifugiati ed esame delle domande di protezione internazionale, L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, L'iscrizione anagrafica del cittadino straniero, La tutela delle vittime di sfruttamento e di violenza, Legami familiari e rinnovo del permesso di soggiorno*). Aggiornamento del portale nella parte riservata ai beneficiari del progetto (consulenza on-line, supporto all'attività di mediazione, scambio di buone prassi).
2. Mantenimento e rafforzamento della rete territoriale con le istituzioni (Questura, Prefettura, Anagrafe, Centri per l'Impiego ecc.) e il Terzo Settore. In particolare è stata avviata la collaborazione della Direzione regionale del Piemonte dell'INPS al progetto e la collaborazione con la Città di Torino – Area servizi civici per quanto riguarda i servizi demografici in qualità di moderatori del forum.
3. Coordinamento con altri progetti collegati attivi sul territorio. In particolare:
 - progetto FEI "[Prov@work](#)" della Provincia di Torino.
 - Progetto FEI "Lo stato per i nuovi cittadini2" della Prefettura di Torino, in cui la piattaforma **Mediato** è strumento istituzionale per diffondere l'informazione in materia di immigrazione. Pertanto i ma-

teriali informativi prodotti dal progetto **Mediato3** confluiscono anche nel sito <http://www.nuovicittadini-prefetto.it/> della prefettura come contributo all'informazione giuridica per cittadini non italiani e operatori dei servizi. La collaborazione con la Prefettura prosegue nell'ambito del progetto "Lo stato per i nuovi cittadini3" per l'anno 2015.

- Progetto FEI "Da straniero a cittadino" della Prefettura di Alessandria, che a sua volta utilizza materiale prodotto dal progetto **Mediato3** e che alimentano il sito realizzato per la Prefettura da IRES www.dastranieroacittadino-prefal.it.
- Progetto "In.Media.Res - Integrazione Mediazione Responsabilità" realizzato nel 2013-2014 da IRES, AMMI, ASAI, ASGI, CCM, Città di Torino, Cooperativa Terremondo, cofinanziato dall'Unione Europea e del Ministero dell'Interno (fondi FEI 2012 - Azione 5), che ha utilizzato parimenti la piattaforma **Mediato** ampliandola agli insegnanti e operatori della scuola.
- Progetto FEI "Lo sapevi che? Azioni di informazione, comunicazione e sensibilizzazione nell'ambito del Lavoro", che nasce con l'intento di fornire, rispetto allo specifico ambito del lavoro, una risposta concreta al bisogno di informazione su diritti/doveri, vincoli e opportunità diffuso tra i cittadini stranieri presenti sul territorio, siano essi lavoratori dipendenti o imprenditori in proprio. Il progetto è in corso di realizzazione da parte di Casa di Carità Arti e Mestieri (capofila), En.A.I.P. Piemonte, Provincia di Torino, IRES Piemonte, Centro Estero per l'Internazionalizzazione, S&T, Terremondo e Abacashi e utilizza la piattaforma **Mediato** sia per diffondere informazioni, sia per garantire la continuità e la sostenibilità futura del progetto.
- Progetto dell'AMMI "Rete Rete mediazione interculturale in Piemonte" sostenuto dalla Compa-

gnia di San Paolo, che si propone di formalizzare, strutturare e rafforzare la rete dei soggetti che operano nell'ambito della mediazione culturale in Piemonte. Esso prevede la creazione di un database contenente un elenco dei soggetti che a vario titolo impiegano e collaborano con i mediatori culturali nelle province coinvolte e di un database, a iscrizione volontaria, dei mediatori culturali. Entrambe le basi dati saranno consultabili attraverso il sito **Mediato**.

- Progetto "Il Mondo in una stanza" di CCM, sostenuto dalla Fondazione CRT, che si rivolge ai medici di medicina generale e alla popolazione migrante e vuole rafforzare le competenze interculturali dei medici e offrire uno spazio di informazione e consulenza sul diritto alla salute della popolazione migrante, ha consentito di avere una sezione del Forum di **Mediato** dedicata ai medici di medicina generale.
- 4. Aggiornamento su questioni previdenziali a cura dell'INPS attraverso 3 incontri di informazione e aggiornamento.
- 5. Corso di formazione "La Mediazione Interculturale – un percorso di supervisione e riflessione" rivolto ai mediatori culturali e operatori del Terzo Settore sulla condivisione di buone prassi e di esperienze professionali in ambito socio-sanitario, a cura di CCM. Il corso ha offerto ai mediatori culturali uno spazio dedicato alla supervisione dei casi seguiti sui luoghi di lavoro, che talvolta possono causare difficoltà e sovraccarichi di cui sembra necessario occuparsi per ripristinare le risorse di sostegno, per ridurre lo stress e per prevenire il *burn-out* degli operatori.
- 6. Ampliamento della comunità virtuale e formazione all'utilizzo del forum di un maggior numero di soggetti.

In.Media.Res - Integrazione Mediazione Responsabilità

Il progetto, finanziato dal Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi e di cui IRES è stato capofila con la Città di Torino, ASGI, ASAI, CCM, S&T, Terremondo, ha attivato un sistema di accoglienza e accompagnamento per facilitare l'integrazione nei percorsi scolastici/professionali dei minori migranti di recente ingresso e di quelli con maggiori difficoltà di inserimento, per sperimentare l'efficacia della creazione di una comunità di pratiche in sinergia con gli operatori della rete. Parallelamente si è lavorato per migliorare la capacità di insegnanti, formatori e sistema degli attori territoriali pubblici e privati, di attivare processi virtuosi di integrazione dei minori migranti nei percorsi scolastici e di formazione professionale, sperimentando un modello che ha integrato mediazione interculturale, etnopsicologia, antropologia culturale ed esperienza degli educatori, e che ha coinvolto inoltre famiglie e comunità di stranieri.

Le attività sono state articolate in 3 macroazioni:

- Sperimentazione di un sistema di mediazione territoriale integrato virtuale (utilizzando piattaforma on-line Mediato) e reale (coinvolgimento di scuole, enti di formazione, servizi socioassistenziali, rete dei mediatori, enti locali, privato sociale, rete di orientamento e CPI) per favorire lo scambio su orientamento, inserimento e inclusione scolastica/professionale.
- Percorsi di approfondimento per insegnanti e operatori e sperimentazione di percorsi i cui risultati sono stati messi a disposizione di tutta la comunità. In particolare si segnala il coinvolgimento dei dirigenti scolastici e del personale di segreteria, che ha un ruolo chiave nell'inserimento dei minori stranieri nel sistema scolastico.

- Accoglienza attraverso l'offerta di uno spazio educativo-aggregativo e accompagnamento all'inserimento e all'inclusione in percorsi scolastici/professionali.

Il 21 maggio 2014 si è svolto l'evento conclusivo di presentazione dei risultati e delle buone pratiche sperimentate, che sono stati anche pubblicati negli opuscoli *Dalla mediazione all'inclusione. Esperienze pilota a Torino e Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale*.

Le modalità di collaborazione sviluppate tra i partner hanno permesso di sperimentare nuove strategie di intervento e di costruire azioni innovative che rappresentano buone prassi da valorizzare. In generale, si evidenzia la capacità del progetto di porre le basi per superare la concezione che la mediazione interculturale sia una prestazione, linguistica e/o culturale, anziché un processo per ampliare le capacità di inclusione nella comunità di accoglienza. In particolare, il percorso di formazione sulla didattica interculturale, realizzato da CCM e AMMI, ha rappresentato una sede interessante di sperimentazione, in cui ci si è rivolti agli insegnanti incrociando sguardi e competenze diverse. Nell'ambito del corso – che ha affrontato i temi dell'accoglienza dei bambini e delle famiglie straniere nel contesto dell'istituzione

scolastica e che ha avviato una riflessione su casi studio di sistemi scolastici dei paesi di provenienza dei ragazzi (Cina ed Egitto) – psicologi, antropologi, mediatori culturali ed educatori hanno dato il loro contributo e riportato la loro esperienza mettendola al servizio del gruppo di insegnanti.

La valutazione ha messo in luce che tutti gli obiettivi previsti dal progetto sono stati raggiunti.

- Piattaforma on-line Mediato: sono stati ampiamente superati gli obiettivi prefissati rispetto alla fruizione della piattaforma da parte dell'utenza, sia in termini di numero di accessi al sito www.piemonteimmigrazione.it/mediato (30.958 accessi), sia per quanto riguarda le nuove iscrizioni alla piattaforma (141 iscrizioni), sia, infine, relativamente al numero di visite alla nuova sezione della piattaforma dedicata al progetto (2.208 visite).
- Percorsi di approfondimento per insegnanti e operatori: le persone che hanno partecipato ai corsi sono state complessivamente 156.
- Accompagnamento all'inserimento e all'inclusione nei percorsi scolastici e professionali: hanno beneficiato dei percorsi 310 minori stranieri di paesi terzi (6-18 anni), sia di recente ingresso in Italia che con particolari difficoltà di integrazione nei percorsi scolastici e/o di formazione professionale.

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Vittorio Ferrero e Simone Landini

Il lavoro analizza i bilanci delle società di capitale, che rappresentano una parte importante del sistema manifatturiero.

Sono state selezionate le imprese che compaiono nella banca dati AIDA (Bureau van Dijk) con il proprio bilancio continuativamente nel periodo 2007-2013, in modo da selezionare un arco temporale utile per seguirne l'evoluzione a partire dal nuovo ciclo apertosi all'indomani della crisi finanziaria globale.

Va osservato che il campione, per quanto limitato alle società di capitale, rappresenta la parte più qualificata del sistema manifatturiero che ha forte influenza sul tessuto produttivo complessivo, in termini di tendenze e strategie.

Si tratta di 2.129 imprese piemontesi¹ che coprono il 25% circa delle società di capitale presenti: la rappresentatività del campione parte dall'8% per le microimprese e aumenta al crescere della classe dimensionale fino a superare l'80% per le imprese medio-grandi (le grandi imprese sono state escluse in quanto distorcerebbero i risultati dei bilanci cumulati, oggetto dell'analisi, per la loro relativa elevata dimensione). Oltre ad essere sbilanciato a favore delle imprese di maggiore dimensione, riflettendone in misura più accentuata gli andamenti nel corso del periodo considerato, si tratta di un campione chiuso, che include solo le imprese con un bilancio nella base dati per ciascun anno del periodo considerato e quindi non tiene conto delle imprese che hanno cessato l'attività e di quelle che in esso l'hanno iniziata, come delle trasformazioni societarie derivanti da ristrutturazioni aziendali. Se ha il pregio di fornire una base di confronto temporale solida, tende a riflettere il mondo delle imprese che "ce l'hanno fatta" mentre non tiene conto delle nuove realtà.

Non stupisce quindi che i risultati complessivi del lavoro diano un'immagine più positiva dello stato del nostro sistema produttivo di quanto non possa apparire dall'analisi di altre variabili macro o microeconomiche. Un risultato che emerge è che le imprese sopravvissute fino all'anno terminale del nostro periodo di osservazione si presentano relativamente solide, nonostante l'ulteriore recessione del 2012 e 2013. Ciò non nasconde i costi elevati in termini di livelli produttivi ed occupazionali sostenuti dal sistema produttivo regionale, né i dati presentati possono rendere conto dei profondi cambiamenti avvenuti nel tessuto produttivo e nelle imprese.

¹ Il campione complessivo, che include le imprese di altre regioni con le quali vengono effettuati confronti, ammonta ad oltre 20 mila imprese.

Walter Santagata

Economia, cultura, società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

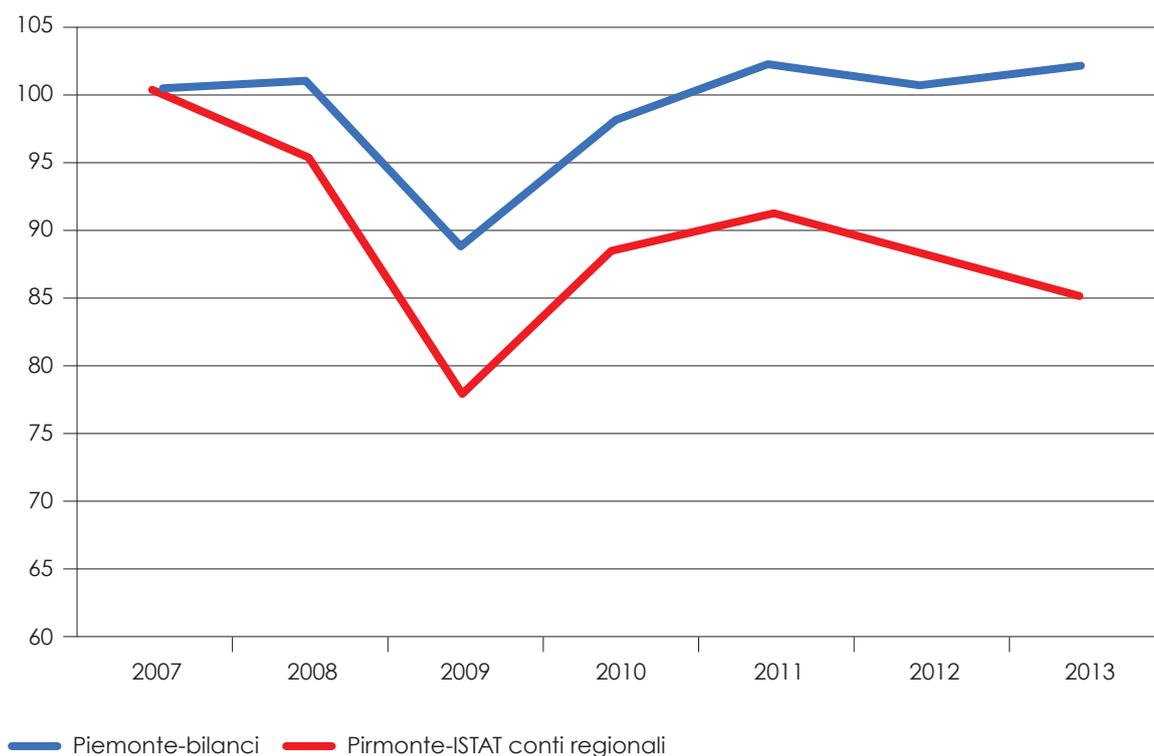
La dinamica dell'attività

Se si confronta l'andamento del valore aggiunto del campione (società di capitale del comparto manifatturiero) che presenta una dinamica simile a quella osservata per il fatturato, con il dato del valore aggiunto del settore manifatturiero stimato dall'ISTAT nei Conti regionali per il complesso dell'economia del Piemonte, si può osservare un considerevole allineamento delle due serie nel corso della crisi e nella prima parte della ripresa fino al 2010, sebbene la contrazione per il nostro campione risulti ben più contenuta. Successivamente, invece, si avverte un rilevante scostamento: nel corso della seconda recessione (2012-2013) la divaricazione fra l'andamento generale del valore aggiunto manifatturiero

in Piemonte, in sensibile contrazione, e quello delle imprese del campione, in crescita, appare evidente. Una divaricazione che si presenta anche per quanto riguarda il resto del Settentrione.

Nel periodo 2007-2013 il fatturato del campione diminuisce in Piemonte del 2,3%, in presenza di un deflatore dei prezzi (del valore aggiunto) stimato dall'ISTAT in crescita del 10%: pertanto nel 2013 il livello di attività si collocava ancora ampiamente al di sotto dei valori precedenti la crisi; da sottolineare che i dati indicherebbero una situazione del Piemonte nel periodo meno favorevole rispetto ai risultati conseguiti dalle imprese delle altre regioni settentrionali, anche se nell'ultimo biennio considerato (la recessione del 2012-2013) la capacità di tenuta del Piemonte sembra migliore.

Fig. 1 Dinamica del valore aggiunto in Piemonte, confronto fra Campione di bilanci e Conti regionali ISTAT



Fonte: elaborazione su bilanci aziendali e ISTAT

La dinamica del costo del personale mette in luce come l'evoluzione occupazionale negativa e l'ampio utilizzo degli ammortizzatori sociali abbiano diminuito fortemente il valore di questa voce nei bilanci aziendali, ma anche come essa sia cresciuta apprezzabilmente nel biennio di ripresa (2010-2011). Essa è tuttavia scesa nuovamente su livelli alquanto preoccupanti nel 2013. Inoltre, la riduzione del volume di lavoro, espressa dalla dinamica di questa voce, vede il Piemonte in una situazione di svantaggio rispetto al Settentrione.

Alla flessione del valore della produzione, in seguito alla repentina caduta della domanda, le imprese hanno risposto con un'altrettanto forte riduzione dei costi: l'adeguamento è stato possibile in misura superiore per quanto riguarda gli acquisti di materie prime e semilavorati e meno per i servizi. Gli oneri per il personale hanno rappresentato la componente più rigida dei costi, nonostante l'ampio utilizzo degli ammortizzatori sociali. Ciò è avvenuto anche in quanto le imprese hanno teso a trattenere la manodopera disponibile ipotizzando una più rapida ripresa.

La produttività del lavoro (rapporto fra il valore aggiunto e il costo del lavoro) che aveva segnato un marcato peggioramento nel corso della recessione 2008-2009, rivela un recupero nei due anni succes-

sivi. Dopo l'interruzione del 2012, nel 2013 recupera nuovamente, ma rimane al di sotto dei valori pre-crisi. Si deve tenere conto che tale indicatore è influenzato dalla tipologia di attività, in particolare con riferimento al diverso utilizzo di lavoro che caratterizza le diverse attività: i confronti territoriali, pertanto, sono alquanto condizionati dalla differente composizione settoriale dei rispettivi sistemi industriali.

Si osserva una dinamica simile, ma ancor più accentuata in negativo, per quanto riguarda la produttività del capitale (calcolata come rapporto fra il fatturato e le immobilizzazioni materiali e immateriali al netto dei rispettivi ammortamenti). Ciò è dovuto alla maggior rigidità che contraddistingue lo stock di capitale immobilizzato, anche se si deve tenere conto che tale indicatore è stato influenzato dai provvedimenti di rivalutazione dell'attivo assunti nel 2008, che hanno aumentato il valore iscritto a bilancio delle immobilizzazioni tecniche, contribuendo a deprimere l'indicatore in questione.

La fase recessiva del 2012-2013 non sembra aver minato l'efficienza delle imprese piemontesi che hanno saputo adeguare i livelli di capitale circolante lordo al diminuito volume di attività, meglio delle imprese del resto del Settentrione.

I tempi di pagamento verso i fornitori, dopo un'iniziale crescita nella fase acuta della crisi, a partire

Tab. 1 Dinamica dei costi per salari e stipendi (indice 2007=100)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Piemonte	100	103,6	80,3	106,3	107,9	107,9	92,7
Resto del Settentrione	100	108,9	94,1	113,2	118,5	119,9	108,9
Centro	100	104,5	65,9	108,9	111,1	110,7	75,3
Meridione e Isole	100	107,8	108,0	117,0	122,7	123,0	119,8

Fonte: elaborazione su bilanci aziendali

dal 2011 sono diminuiti, anche se si rileva un contenuto aumento nel 2013. I dati mostrano con evidenza come nel comparto manifatturiero i tempi di pagamento tendano ad essere più differiti nel caso delle imprese minori; inoltre nel corso degli ultimi anni le imprese maggiori hanno praticato una diminuzione un po' maggiore di quella verificatasi nell'intero campione. I tempi medi restano comunque elevati, per tutte le tipologie di impresa superiori ai tre mesi.

I tempi di pagamento nei confronti dei clienti hanno subito un allungamento simile. Una situazione che vede svantaggiate le imprese minori, con tempi di incasso più lunghi: il differenziale fra le dilazioni che subiscono le microimprese (123 giorni) è superiore di oltre il 40% rispetto a quanto risulta per le imprese medio-grandi (85,5 giorni) e tale divario è aumentato nel corso degli ultimi anni.

Per quanto riguarda la Liquidità (valutata attraverso il *quick ratio*), nel 2013 si avverte un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente: il campione di imprese del Piemonte presenta una situazione migliore rispetto a quella delle altre aree di confronto. È opportuno ricordare come l'analisi dell'indice metta in evidenza un impatto tutto sommato alquanto limitato della crisi sulla liquidità, che in parte contrasta con l'esperienza rilevata dalle imprese di forti tensioni proprio su questo aspetto della gestione aziendale. Per un verso è necessario ricordare che le caratteristiche del campione, costituito da imprese che hanno saputo reggere all'urto della crisi, determinino implicitamente una selezione favorevole: si deve quindi rilevare come queste, in un contesto di riduzione dell'attività, abbiano mantenuto e persino migliorato la loro situazione finanziaria, anche durante la recessione nuovamente manifestatasi nel 2012 e 2013, come viene messo in evidenza anche

dai successivi indicatori esaminati. I dati di bilancio riflettono quindi ex post le strategie di risposta delle imprese alle forti tensioni finanziarie.

La situazione finanziaria

Con lo sguardo alle tensioni finanziarie che hanno caratterizzato l'intero spaccato congiunturale esaminato, si può rilevare come i debiti finanziari siano diminuiti nel 2009 ma abbiano ripreso a crescere in misura consistente negli anni successivi fino al 2012: il 2013 segna una nuova contrazione, in connessione con la debolezza dell'attività di investimento.

Il contenimento dei debiti finanziari può essere anche letto come indice di un maggior rafforzamento della struttura finanziaria dell'impresa.

Più precisamente gli indici utilizzati segnalano come nel corso della crisi le imprese abbiano teso a smaltire gli elevati livelli di indebitamento esterno raggiunti in precedenza. Il 2011 segna una lieve ripresa di questo indicatore a indicare l'esaurimento di tale processo, oltretutto in un momento in cui le condizioni sul mercato del credito si erano, almeno in parte, distese. Il 2012 e il 2013 segnano invece una rinnovata tendenza a ridurre la propria dipendenza finanziaria. Questo fenomeno di ricomposizione del debito (*deleveraging*) è stato più intenso in Piemonte rispetto agli altri contesti territoriali di confronto.

Inoltre va segnalato come in Piemonte il livello di indebitamento si riveli strutturalmente inferiore agli altri contesti di confronto, che può essere interpretato come un segnale di una maggior robustezza finanziaria delle imprese della regione.

Il livello di indebitamento delle imprese italiane, caratterizzate dal rilevante peso dei debiti commerciali, è piuttosto elevato, in ogni caso il valore

medio resta ampiamente al di sotto della soglia di pericolo.

La crisi con tutta evidenza ha comportato per un verso una minor domanda di risorse finanziarie per via della forte caduta del fatturato delle imprese, principalmente, e degli investimenti. Il recupero successivo al 2009 ha determinato solo un incremento limitato degli investimenti, mentre nel biennio 2012-2013 la nuova recessione ha fatto diminuire ulteriormente la propensione delle imprese a ricorrere a finanziamenti esterni. Peraltro l'allungamento dei tempi di pagamento ha comportato una maggior domanda di credito per il finanziamento della gestione corrente, a parità di livello di attività dell'impresa. Vi è incertezza sul ruolo che possono aver avuto i fattori di domanda oppure di offerta nel determinare la diminuzione dei finanziamenti alle imprese nel periodo considerato: ciò che si evidenzia dalla lettura dei bilanci, come risultante di criteri più restrittivi delle banche, da un lato, e di una minor domanda da parte delle imprese dall'altro, è che i debiti verso le banche sono rimasti sostanzialmente stabili come quota sul totale dei debiti collocandosi di poco al di sopra del 30% nel 2013.

Nel periodo si evidenzia una tendenza alla diminuzione della proporzione di finanziamenti bancari a breve rispetto a quelli a lungo termine, a sottolineare processi di ristrutturazione del debito.

Le imprese hanno però fatto fronte alle difficoltà sul mercato del credito accrescendo il capitale proprio, circostanza che rappresenta un riscontro positivo del consolidamento delle imprese del campione in un periodo di crisi. Tale situazione è stata anche sollecitata dalla necessità di adeguarsi ai più stringenti criteri di Basilea. Da osservare che tale tendenza è proseguita anche nella fase di recessione nel biennio 2012-2013.

Il costo del debito è diminuito dopo i massimi raggiunti nella fase acuta della crisi, ma è rimasto elevato nell'ultimo anno considerato, in particolare per il campione delle imprese piemontesi.

La capacità di far fronte con il reddito operativo all'onere del debito, dopo aver subito un deterioramento, nel 2010 migliora, per stabilizzarsi negli anni successivi. Si può osservare un differenziale positivo per le imprese piemontesi (e del Settentrione) rispetto alla media nazionale sotto questo aspetto.

Se le turbolenze della crisi non sembrano aver deteriorato la solidità finanziaria complessiva delle imprese oggetto dell'analisi, una situazione più critica ha invece connotato la loro redditività, che è risultata considerevolmente diminuita rispetto alla fase precedente la crisi.

La redditività

Il ROI (risultato operativo/attivo non finanziario) denota un netto peggioramento rispetto ad inizio periodo: il leggero recupero nel 2011 non trova conferma negli anni successivi. Scomponendo l'indicatore nelle due componenti che lo determinano (il ROS, redditività delle vendite, e il ROT, indice di rotazione del capitale investito) si può osservare come il miglioramento osservato sia da attribuire inizialmente alla redditività delle vendite; dal 2011 invece in Piemonte migliora ulteriormente il tasso di rotazione, ma si comprime la redditività.

Il ROE – che esprime la redditività del capitale proprio, tenuto conto della redditività risultante non solo dalla gestione caratteristica, ma anche da quella straordinaria e finanziaria, e tiene conto dell'imposizione fiscale – denota una forte riduzione rispetto ai livelli del 2007, pur migliorando nel periodo successivo, ma mantenendosi su livelli piuttosto contenuti.

Tab. 2 ROE nelle Circostrizioni (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Piemonte	7,7	4,0	-0,8	2,9	3,1	2,9	3,4
Resto del Settentrione	7,2	3,5	2,5	5,3	5,3	4,3	4,4
Centro	8,3	4,9	3,2	4,6	4,0	2,0	3,1
Meridione e Isole	9,5	4,7	-0,5	1,6	0,8	-0,1	-3,1
ITALIA	7,6	3,8	2,1	4,7	4,6	3,6	3,6

Fonte: elaborazione su bilanci aziendali

Confrontando il ROI con l'andamento del costo del denaro, si osserva come la redditività degli investimenti sia spesso scesa al di sotto di quest'ultimo. Nel corso del periodo considerato in diversi anni il tasso di rendimento sulle attività industriali è quindi risultato al di sotto del costo di reperimento delle risorse impiegate nella gestione operativa: anche nel 2013 il confronto fra le due grandezze mostra un differenziale positivo ma di entità minima, sia in Piemonte che nel resto del Settentrione.

Conclusioni

L'analisi ha messo in evidenza le maggiori difficoltà delle imprese piemontesi nella crisi (2009), che, salvo una ripresa nel biennio successivo, mostrano livelli

di attività finali (2013), dopo la seconda recessione (2012-2013), inferiori al periodo pre-crisi. Peraltro le imprese sopravvissute alla crisi hanno nel complesso rafforzato la loro situazione finanziaria, un possibile effetto positivo della selezione avvenuta negli anni scorsi, che, tuttavia, si deve confrontare con una caduta complessiva dell'attività manifatturiera. Invece la contrazione della redditività sottopone i bilanci a possibili stress soprattutto in una situazione di persistente debolezza dell'attività, quale quella che si è prefigurata nel 2014, che non pare ancora essere superata con nettezza. In Piemonte, in particolare, la crisi sembra aver colpito più duramente le imprese minori oltre alle più grandi (del campione), che costituiscono elementi importanti dell'ossatura industriale della regione e per le sue prospettive di sviluppo.



Felice Casorati, *Beethoven*, 1928, Rovereto, MART, Museo di arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto Photo © MART Archivio Fotografico. © Felice Casorati, by SIAE 2014.

Walter Santagata

Economia, cultura,
società:
Walter Santagata
scienziato sociale

Gli effetti della
crisi sulla finanza
decentrata:
un inquadramento

On the Fiscal
Condition
of U.S. Cities

La finanza locale
negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe
dei servizi sociali

Area metropolitana
torinese: l'esigenza
di una politica fiscale
sovracomunale?

La spesa sanitaria
è sotto controllo: ma
le differenze tra le ASL
richiedono attenzione

I piemontesi sono
di nuovo ottimisti?

La mappatura
delle Organizzazioni
Non Profit in Piemonte

www.
PolitichePiemonte.it

Mediato3 –
Aggiornamenti
professionali in materia
di immigrazione

La salute del sistema
manifatturiero
regionale attraverso
i bilanci delle società
di capitale

Comunicare la ricerca
ai decisori: una
questione da ridefinire

Convegni, seminari,
incontri

Pubblicazioni

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Un progetto di ricerca al servizio dell'innovazione¹

Luciano Abburrà

Nell'ambito di un corso di formazione manageriale iniziato nel 2012 e concluso nel 2014 è stato predisposto un progetto d'innovazione che ha assunto a proprio riferimento il nostro Istituto (IRES Piemonte) e una questione che riguarda tutti coloro che svolgono attività di ricerca finalizzata a supporto dei processi decisionali: come comunicare i risultati della ricerca in modo che possano interagire utilmente con coloro che devono assumere decisioni, in particolare in ambito pubblico.

Mossa da stimoli al miglioramento della comunicazione provenienti dagli organi di gestione e di indirizzo politico dell'Istituto, in realtà l'attività di analisi, riflessione, discussione e proposizione ha dovuto spingersi ben oltre il perimetro della "comunicazione" in senso stretto o tecnico. Per capire, prima ancora che per correggere, i problemi di comunicazione è stato necessario addentrarsi in questioni più ampie e più profonde che riguardano prima di tutto i rapporti reali tra produzione/fruizione di conoscenza e decision making nell'esperienza dei paesi governati da sistemi democratici evoluti. Da una migliore comprensione dei meccanismi reali che presiedono alle relazioni fra mondo della decisione politica e manageriale in ambito pubblico e mondo delle istituzioni finalizzate a produrre conoscenza a supporto dei processi decisionali sono emerse considerazioni che hanno condotto a una profonda ridefinizione dello stesso problema di partenza e a una serie di indicazioni propositive per affrontarlo in modo più adeguato e dunque con migliori probabilità di successo. Sia le considerazioni analitiche sia i loro risvolti propositivi sono stati frutto non solo di un'attività di studio e ricerca individuale, ma anche di un processo di condivisione e di collaborazione che ha coinvolto da un lato alcuni manager delle pubbliche amministrazioni piemontesi, dall'altro un'ampia quota del corpo di ricerca dell'IRES Piemonte (a partire dai dirigenti delle diverse unità organizzative).

Ne è derivato un report che può stimolare un processo di ripensamento di ruolo, funzioni e modalità operative di un istituto di ricerca finalizzata come l'IRES Piemonte: un passaggio ancor più necessario in un momento di diffusa riorganizzazione del-

¹ Sviluppato nel corso dell' Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche, 4ª Edizione 2012-14, promosso da SDA Bocconi School of Management e Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Supervisione del Prof. Giovanni Fosti (SDA Bocconi).

le amministrazioni e degli enti che operano al loro servizio. Allo stesso tempo, gli stimoli proposti possono contribuire a orientare la riflessione/discussione e l'azione di innovazione – sia da parte dei decisori pubblici sia da parte dei ricercatori – in direzioni più convergenti e costruttive, anche perché basate su una migliore comprensione e reciproco rispetto delle logiche funzionali e delle modalità operative di due universi professionali che, a parere di molti, dovrebbero interagire più strettamente di quanto di fatto riescano a fare: a beneficio della qualità delle decisioni e delle azioni delle pubbliche amministrazioni, in primo luogo, e dunque dei risultati che ne derivano per i cittadini e per le organizzazioni economiche sociali. Ma anche a vantaggio della qualità e dell'efficacia del lavoro dei professionisti della ricerca finalizzata policy oriented, per i quali la qualità dell'interazione con i decisori ha lo stesso peso della qualità dei prodotti della ricerca nel definire il grado di successo professionale e di utilità sociale.

È per queste specifiche ragioni di potenziale utilità in un momento di impegnativa transizione per le amministrazioni pubbliche e per i loro enti strumentali, oltre che per il fatto di essere risultato di un'attività di ricerca condivisa e sostenuta dallo stesso Istituto, che si propone a un pubblico più ampio, all'interno di uno strumento di comunicazione dell'IRES Piemonte, il rapporto progettuale presentato al giudizio degli attori istituzionali promotori del percorso formativo svolto negli anni scorsi. Il rapporto è stato pubblicato ed è scaricabile dal sito dell'Istituto. Di seguito riportiamo le principali conclusioni scaturite dalla ricerca.

Sulla base dell'insieme di acquisizioni di natura sia analitica sia propositiva – a cui si è pervenuti dapprima attraverso un lavoro d'analisi focalizzata dei materiali bibliografici e poi attraverso due azioni di

coinvolgimento diretto dei decision maker e dei ricercatori – si è mirato a costruire una visione condivisa della questione “comunicare la ricerca ai decisori”: una visione che sappia corrispondere in primo luogo alle esperienze e alla percezione dei fatti che ciascuno si forma nel proprio operare quotidiano. Ciò è servito a portare alla luce e a dare valenza di questioni generali a quelle che spesso ciascuno tende a considerare propri problemi contingenti o frutto di deformazioni locali della realtà rispetto a “come dovrebbe essere”. Comprendere meglio e rendere cultura condivisa il fatto che determinati meccanismi di funzionamento degli attori del policy making, così come determinate difficoltà di rapporto della ricerca con i processi decisionali, non sono casuali e non sono frutto di particolari “anomalie” del contesto locale, può aiutare i ricercatori a recuperare serenità propositiva, mentre toglie dal tavolo la possibilità di cavarsela semplicemente recriminando contro i tempi (attuali) o i costumi (locali). I problemi che ciascuno di noi ha incontrato e incontra nel proprio lavoro sono condivisi e strutturali, e riguardano tutta la nostra professione nonché il suo rapporto con il complesso processo sociale che sorregge il policy making. Ciò può alleggerire l'animo dall'idea che, se le cose non vanno come si vorrebbe, si tratti di “colpe” individuali, nostre o dei nostri interlocutori. Non può però esimere dalla necessità di un impegno personale di ciascuno perché si introducano innovazioni nei comportamenti e nelle azioni che, risultando più in linea con i risultati delle analisi, possano effettivamente contribuire a trovare soluzioni, sia pure in modo sperimentale e per via incrementale, agli innegabili problemi.

È quanto ci si è ripromessi di fare in chiusura del workshop con i ricercatori, così come alla fine dei colloqui con i decision maker, affidando al lavoro degli

anni prossimi il compito di dare forma ulteriormente operativa ai diversi propositi/proposte di innovazione già richiamati nelle pagine precedenti.

Qui, in forma di prime considerazioni propositive per migliorare effettivamente le probabilità che la ricerca e i suoi risultati siano utilizzati nei processi decisionali, ai vari livelli della scala organizzativa e nei diversi ambiti istituzionali, ci limitiamo a richiamare quanto ricavato dallo studio dei modi effettivi di acquisire conoscenze da parte dei manager-decisor. Ci riferiamo in particolare all'enfasi che quella disamina ha finito per attribuire alla prevalenza dei canali/mezzi di comunicazione orali, praticati attraverso processi di interazione diretti e personali fra ricercatori (o broker della ricerca) e decision maker. Cosa può significare ciò in pratica? Quali implicazioni propositive se ne possono trarre? Diverse. Per esempio, se ne può dedurre che rispetto alla forma classica del "convegno finale" in pompa magna, che porta magari tanta gente in una grande sala ad ascoltare relazioni "conclusive" di lunga durata – e di cui si valuta la ricaduta soprattutto in termini di articoli di stampa il giorno successivo – potrebbe essere preferita, sia in fase intermedia di svolgimento sia alla conclusione dei lavori di ricerca, la formula del seminario o del workshop, probabilmente più ristretto e selettivo nei partecipanti, ma basato più effettivamente su un confronto di merito sui risultati e fra le valutazioni dei diversi protagonisti o stakeholder del campo di policy interessato dallo studio.

Ma ancor più importanti ed efficaci, ancorché probabilmente meno "visibili", potrebbero risultare attività di autentica "disseminazione" basate su incontri di lavoro ristretti presso i committenti (ad es. le direzioni o i settori delle singole amministrazioni), in cui i ricercatori esponano i propri risultati sinteticamente in forma orale, con supporti visivi efficaci, e i destina-

tari interagiscano immediatamente con domande e opinioni personali, per rivolgersi poi tutti insieme a individuare possibili implicazioni operative nei confronti dei programmi di policy in atto o di quelli allo studio. Tali incontri potrebbero ben proporsi anche di sollecitare la curiosità e l'interesse per la lettura di materiali scritti, ma più come conseguenza dell'interazione diretta in forma verbale, anziché come presupposto o requisito per la partecipazione (ciò che ha mostrato spesso di essere irrealistico e frustrante). Nei confronti del processo politico, in particolare, la comunicazione in forma orale e personale dei risultati dei lavori di ricerca potrebbe giovare particolarmente di sedi e di occasioni offerte dalle attività definite di scrutiny: quelle che si svolgono prima delle sedute deliberative, in "commissioni" solitamente a composizione molto pluralistica nelle quali i partecipanti sono, o almeno dovrebbero essere, anche conoscitori se non esperti delle materie di cui si occupano. Anche qui le interazioni fra ricercatori e decisori potrebbero assumere sia la forma orale e diretta, che gli interlocutori prediligono, sia il modello interattivo della discussione e del confronto di conoscenze diverse per fonte e contenuto. Sono due modalità di relazione che sembrano più promettenti di altre affinché anche la conoscenza prodotta dalla ricerca possa entrare con qualche peso nelle dinamiche del policy making: attraverso processi di "traduzione" e "adattamento" (invece che di trasmissione e adozione) che ne consentano l'integrazione con le altre forme e fonti di conoscenza rappresentate; e con capacità di adeguamento ai condizionamenti che ogni contesto organizzativo e culturale diverso richiede perché la "comunicazione" possa avere luogo come processo a due vie, come abbiamo appreso nel corso di questo lavoro.

Ma ugualmente rilevante ci pare la conclusione, cui si è pervenuti sulla base dei pareri concordi dei ricercatori, secondo cui i “decisioni” (o i policy maker) sono una categoria troppo composita e differenziata per essere trattati tutti allo stesso modo.

Con i politici in senso stretto si può interagire prevalentemente per via indiretta, tramite usi sempre più consapevoli e attivi dei media (si ricordi il modello del “focus” giornalistico) e coltivando maggiori interazioni dirette con i gruppi di interesse, cui i politici prestano maggiori e motivate attenzioni. Dagli stessi gruppi di interesse e dalle altre forme organizzate della società civile anche i ricercatori (come già fanno i politici) potrebbero cercare sempre più di trarre elementi di informazione e conoscenza, oltre a fornirne loro di propri.

Con i “dirigenti” delle amministrazioni, ai vari livelli gerarchici e territoriali, i rapporti possono assumere caratteristiche diverse. Con essi si possono sperimentare forme più intense di interazione diretta e personale: sia con riferimento alle varie fasi dei processi di ricerca, sia al di fuori di rapporti diretti di committenza. Si potrebbe in particolare sviluppare una pratica di interazioni comunicative motivate soprattutto dalla volontà di una migliore comprensione reciproca, nelle fasi in cui si formano i bisogni conoscitivi e si attrezzano le risorse professionali che possono essere utili per fronteggiarli.

Anche in questo ambito dal lavoro svolto sono state ricavate proposte precise sul piano pratico: dalla programmazione di sessioni di consultazione e “ascolto” da parte dei ricercatori dei dirigenti delle

principali aree di policy, alla presentazione organizzata agli stessi decisori delle costruende linee di orientamento per la ricerca su scala pluriennale, al momento della formulazione dei programmi d'attività dell'Istituto. Più in generale, si è colto bene il rilievo attribuito dagli studi e dall'esperienza diretta alla comunicazione face-to-face e alla interazione interpersonale che i ricercatori devono coltivare anche con i singoli decision maker. Come è stato sottolineato nel workshop, occorre dedicare tempo per essere “estremamente presenti”, partecipare alle riunioni, prendere la parola anche a rischio di critiche: la credibilità personale, e dunque anche la valutazione di “utilità” del proprio contributo, si conquistano sul campo col lavoro paziente di ogni giorno.

Tutto ciò non toglie valore ad altre forme e mezzi di comunicazione, ma sottolinea che i livelli della comunicazione sono diversi e vanno sviluppati tutti. Quello informale, che non dà magari immediata “visibilità” pubblica, non è meno importante degli altri. Di più, si rende evidente che più dei “mezzi” contano i “processi” di comunicazione, che si compenetrano e confondono con i processi di produzione delle ricerche e con tutte le forme di interazione face-to-face che possono/devono aver luogo prima, durante e dopo lo svolgimento delle specifiche attività. A ben vedere, la “comunicazione” in senso stretto è solo una delle possibili modalità con cui le conoscenze prodotte dai ricercatori possono entrare utilmente nei processi di decisione e di realizzazione delle politiche pubbliche.



Felice Casorati, *Concerto*. © Felice Casorati, by SIAE 2014.

Convegni, seminari, incontri

Torino
9 settembre 2014
 Conferenza

LA BUONA SCUOLA

Luciano Abburà (ricercatore IRES) ha partecipato alla Quinta Conferenza Regionale della Scuola presentando un contributo dal titolo "Giovani e lavoro: i nodi e le scelte".

Torino
27 settembre 2014
 Dibattito

SPECIALE RETECONOMY "LA BUONA SCUOLA"

Luciano Abburà (ricercatore IRES) ha partecipato ad un dibattito televisivo organizzato da Reteconomy sul progetto del ministro Giannini "La Buona Scuola" presentando, tra le altre cose, un quadro aggiornato delle prospettive occupazionali dei giovani post-diploma.

Torino
7 ottobre 2014
 Convegno

COSTRUIRE LA CITTÀ METROPOLITANA: ESPERIENZE INTERNAZIONALI E PROSPETTIVE ITALIANE

Dal 1° gennaio 2015 in Italia le nuove Città metropolitane hanno sostituito le Province esercitandone le funzioni e svolgendone di nuove. Si tratta di nove capoluoghi nelle Regioni a statuto ordinario, tra cui Torino, caratterizzati da una struttura socio-demografica, economica e territoriale molto differenziata. Gli Statuti dei nuovi Enti saranno una tappa cruciale per il sistema di governo metropolitano. Essi dovrebbero garantire un'adeguata differenziazione dei modelli utilizzati tenendo conto delle profonde differenze strutturali nelle nove realtà provinciali.

A scala internazionale i sistemi di governo metropolitano hanno avuto una lunga evoluzione che ha sperimentato successi, insuccessi, trasformazioni successive che possono costituire utili insegnamenti per il nostro Paese.

Per cercare di saldare alcune esperienze internazionali (Canada e Stati Uniti) con le trasformazioni in corso in Italia, in particolare a Milano e Torino, è stato richiesto a due esperti internazionali, François Vaillancourt e Howard

Walter Santagata

Economia, cultura, società:
 Walter Santagata
 scienziato sociale

Gli effetti della crisi sulla finanza decentrata:
 un inquadramento

On the Fiscal Condition of U.S. Cities

La finanza locale negli anni della crisi

Innovazioni nelle tariffe dei servizi sociali

Area metropolitana torinese: l'esigenza di una politica fiscale sovracomunale?

La spesa sanitaria è sotto controllo: ma le differenze tra le ASL richiedono attenzione

I piemontesi sono di nuovo ottimisti?

La mappatura delle Organizzazioni Non Profit in Piemonte

www.PolitichePiemonte.it

Mediato3 – Aggiornamenti professionali in materia di immigrazione

La salute del sistema manifatturiero regionale attraverso i bilanci delle società di capitale

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire

Convegni, seminari, incontri

Pubblicazioni

Chernick, un contributo conoscitivo. Insieme al Centro Studi sul Federalismo è stato quindi organizzato un incontro in cui sono state confrontate le esperienze americane e canadesi con le più recenti evoluzioni nel processo di costruzione della Città metropolitana nel nostro Paese. A tale fine è stato invitato anche Giancarlo Pola, presidente di Eupolis Lombardia, l'Istituto regionale di ricerca della Regione Lombardia per raccogliere alcune riflessioni sull'esperienza milanese. È stata infine presentato un contributo sulla finanza di alcune aree metropolitane italiane, compresa quella di Torino, sulla base di un lavoro in corso all'IRES Piemonte. I lavori si sono svolti in inglese.

Torino

9 ottobre 2014

Seminario

DIALOGHI TRA RICERCATORI, OPERATORI, DECISORI E MEDIA SU MIGRAZIONI E TERRITORI
QUALE FUTURO PER LE SECONDE GENERAZIONI?

Primo incontro del ciclo "Società Migrante".

I giovani di origine straniera crescono. E anche in Italia si inizia ad approfondirne le carriere scolastiche, gli orientamenti del post-diploma, le caratteristiche degli inserimenti lavorativi. Le scelte e gli esiti dei percorsi sono distanti da quelle dei coetanei di origine italiana? Esistono delle differenze per gruppi di appartenenza? E ancora, di fronte alle difficoltà che oggi incontrano i giovani nell'entrare nel mercato del lavoro, quale atteggiamento assumono quelli con una storia di immigrazione alle spalle? Ne hanno discusso in un incontro organizzato congiuntamente da IRES e FIERI, Rosita Fibbi (SFM - Università di Neuchâtel) e Tommaso De Luca (Dirigente Scolastico Istituto Avogadro, Torino).

Torino

15 ottobre 2014

Convegno

IL FONDO SVILUPPO E COESIONE: L'AMBITO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Nel periodo 2007-2013 il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) ha registrato significative riduzione di risorse e continui differimenti nei tempi di decollo delle iniziative che hanno determinato diverse rimodulazioni e integrazioni del suo principale strumento di programmazione: il Programma Attuativo Regionale FSC. Ciononostante alcune progettualità rilevanti (azioni cardine) sono state avviate tra la fine del 2012 e i primi mesi del 2013 e altre ancora sono partite nella seconda metà del 2014, in particolare nel campo delle reti infrastrutturali.

Nel contempo, sta prendendo avvio il percorso che dovrà condurre a programmare le risorse FSC per il prossimo ciclo di programmazione 2014-2020.

Il convegno ha costituito l'occasione per fare il punto della situazione sia sullo stato di attuazione del PAR FSC 2007-2013, sia sul futuro ciclo di programmazione, dedicando particolare attenzione alle misure e ai progetti promossi nel campo delle reti

infrastrutturali e della mobilità che nell'insieme costituiscono una quota rilevante nell'ambito del PAR FSC. All'incontro organizzato congiuntamente dalla Regione Piemonte, Settore Regionale Programmazione Negoziata e dall'IRES, ha partecipato Stefano Piperno (ricercatore IRES) con un contributo dedicato a Strategia e Negoziato Atto II. Le opportunità e i rischi delle politiche "a mezzo di contratti".

Torino

29 ottobre 2014

TESSUTO SOCIALE E VULNERABILITÀ

Sesto Seminario sugli effetti sociali della crisi a Torino e in Piemonte.

L'Osservatorio sugli effetti sociali della crisi, a partire dalla collaborazione fra IRES Piemonte e Centro Einaudi, coinvolge da anni in periodici momenti di confronto operatori ed esperti del settore pubblico e privato, proponendo riflessioni ad ampio spettro sulle dinamiche in atto nel tessuto sociale locale.

La lunga crisi strutturale in atto sta producendo effetti spesso dirompenti rispetto alla tenuta sociale. Stiamo assistendo a una considerevole crescita delle situazioni di vulnerabilità e povertà, così come di messa in discussione di bisogni fondamentali, come quelli relativi al lavoro, alla casa, alla salute.

A partire dai risultati delle ricerche condotte di recente per il Rapporto Giorgio Rota, obiettivo di questo sesto seminario è di dare ampio spazio al confronto, creando un'occasione di scambio di competenze, esperienze e opinioni tra operatori che quotidianamente si trovano a fare i conti con i problemi prodotti dalla crisi; ma anche, spesso, a individuare soluzioni e progetti innovativi per rispondere ai nuovi bisogni sociali.

Il programma del seminario è stato inaugurato dalle presentazioni di Luciano Abburà (ricercatore IRES) e Giuseppe Russo (Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi). Ad esse è seguita la presentazione di una relazione di Cristiana Cabodi e Luca Davico (Rapporto Giorgio Rota) dedicata a "Urgenze sociali e progetti innovativi negli anni della crisi". Ad essa sono seguiti gli interventi dei partecipanti su conoscenze, esperienze e innovazioni nel campo dei servizi di welfare coordinati da Luciano Abburà.

Torino

29 ottobre 2014

Presentazione

DALLE DISCRIMINAZIONI AI DIRITTI

Dossier Statistico Immigrazione 2014.

L'edizione 2014 del dossier curato dall'Unar è stata presentata in Piemonte dalla Regione Piemonte, dal Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio e dalle Province del Piemonte insieme al Centro Studi e Ricerche IDOS e all'IRES. Alla presentazione ha portato un contributo Enrico Allasino (ricercatore IRES).

Torino
13 novembre
2014

Seminario

SOCIAL NETWORK TRA MITO E REALTÀ - VECCHIE E NUOVE PRATICHE TRANSNAZIONALI DELLE SECONDE GENERAZIONI

Secondo Incontro del ciclo "Società Migrante".

L'Italia è un paese d'immigrazione perché sono molti i residenti, perché anche se si rilevano flussi in uscita, quelli in entrata, seppure frenati dalla crisi, non sono certo cessati. L'Italia è cresciuta in termini quantitativi, ma non è un paese adulto: come spesso accade quando si devono affrontare fenomeni importanti e complessi, molti nodi politici e culturali rimangono irrisolti. Il quadro è quello di una società sempre più mobile e plurale che genera sfide nuove. Si tratta di sfide che hanno una natura spesso nazionale o addirittura europea e internazionale, ma che si manifestano e colpiscono innanzitutto a livello locale, coinvolgendo in prima istanza il lavoro degli operatori, istituzionali e non, che operano sul territorio. Non sempre i ricercatori e i decisori sanno cogliere questi segnali, provenienti da un livello locale. D'altra parte, chi opera in prima linea, nei quartieri e nei luoghi dove si affrontano i problemi, non sempre riesce a collocare la propria esperienza quotidiana in un quadro complessivo. Per tentare di ricomporre uno scenario inevitabilmente frammentato e in continuo movimento, FIERI e IRES Piemonte promuovono una serie di dialoghi tra ricercatori e operatori. Il seminario del 13 novembre si è concentrato sul ruolo particolare che i social media giocano nelle comunità arabe. Le relazioni sono state tenute da Donatella Della Ratta (dottoranda presso l'Università di Copenhagen) e Viviana Premazzi (FIERI).

Torino
21 novembre
2014

Convegno

LE OPPORTUNITÀ PER IL TERZO SETTORE IN PIEMONTE

Dopo l'apertura lavori con i saluti di Aldo Reschigna (Vicepresidente e Assessore al Bilancio Regione Piemonte), Luca Angelantoni (Vicepresidente IRES Piemonte) e Enrico Spataro (Coordinatore Gruppo di Ricerca Economia sociale e non profit ISFOL), la giornata di lavoro si è avviata con la presentazione dei risultati del lavoro di ricerca sulla mappatura delle organizzazioni non profit in Piemonte coordinato da Martino Grande dell'IRES e i cui principali risultati sono riassunti in questo numero di "Informales". Alla relazione di Martino Grande sono seguiti il contributo su "Lo stato della Riforma del Terzo Settore" dell'on. Luigi Bobba (Sottosegretario al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) e due tavole rotonde rispettivamente dedicate a: "Verso il registro unico del Terzo Settore: il dialogo fra le istituzioni detentrici dei dati" e "Il ruolo dei fondi strutturali e dei programmi europei per lo sviluppo del non profit".

- Torino
4 dicembre 2014
Seminario
- IL DIABETE IN PIEMONTE
- Barometer Diabetes Forum Piemonte.*
- La giornata di studio dedicata a fare il punto sulla situazione epidemiologica, clinica e sanitaria del diabete in Piemonte è stata co-organizzata dall'IRES. Marcello La Rosa (Direttore IRES) ha aperto i lavori che hanno registrato una folta partecipazione di esperti delle diverse professioni coinvolte.*
- Torino
15 dicembre 2014
Workshop
- PROSPETTIVE DI PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ ESTRATTIVA IN PIEMONTE
- Sono stati presentati i principali risultati del lavoro dell'IRES sulla programmazione dell'attività estrattiva in regione. Vittorio Ferrero (ricercatore IRES) Giampaolo Vitali (Ceris CNR) hanno illustrato l'economia dei settori estrattivi nel contesto regionale, Simone Landini e Lucrezia Scalzotto (IRES) hanno quantificato gli scenari dei fabbisogni futuri e Marco Bagliani, Alberto Crescimanno (IRES), Simone Contu (consulente IRES) hanno presentato i dati di bilancio dei flussi di materia.*
- Torino
19 dicembre 2014
Presentazione
- LA SANITÀ IN PIEMONTE. IMMAGINARE IL FUTURO
- L'IRES, insieme all'Università del Piemonte Orientale, ha organizzato la presentazione del volume. Il libro è frutto di una ricerca svolta dal CEIMS (Centro di eccellenza interdipartimentale per il management sanitario) dell'Università del Piemonte Orientale, finanziata dalla Regione Piemonte. Illustra lo stato dell'arte della sanità piemontese in alcuni settori specifici: la promozione della salute e la prevenzione; le cure primarie; gli ospedali; gli anziani non autosufficienti. Dopo i saluti di Marcello La Rosa (Direttore IRES) e di Giuseppe Clerico (Direttore CORIPE, Università del Piemonte Orientale), nel corso della giornata si sono svolte due tavole rotonde di discussione coordinate da Roberto Zanola (Università del Piemonte Orientale) e da Sara Strippoli (Redazione "La Repubblica").*

47



Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza, 18 - 10125 Torino

