



ISSN 1591-6057  
Stampa: IGF - Industria Grafica Falciola

ottobre 2010 / anno XXI / n. 1

38

38



**Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte**  
Via Nizza, 18 - 10125 Torino - Tel. 011.666.64.11

# informaires

1958-2008. Cinquant'anni di ricerche IRES  
Piemonte economico sociale 2009



Poste Italiane, spedizione in abbonamento postale — n. 1 / anno XXI

# OTTOBRE 2010 ANNO XXI - N. 1

INFORMAIRES  
Semestrale dell'Istituto di  
Ricerche Economico Sociali  
del Piemonte

n. 38, ottobre 2010

*Direttore responsabile*  
Marcello La Rosa

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

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

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

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

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

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

#### COLLEGIO DEI REVISORI

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

#### COMITATO SCIENTIFICO

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

DIRETTORE: Marcello La Rosa.

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



<i>Ai lettori</i> .....	3
<i>Cinquant'anni di ricerche IRES - Introduzione</i> .....	5
Le trasformazioni del regionalismo .....	7
La ricerca IRES: una sintesi personale .....	18
Studiare il Piemonte quindici anni dopo .....	24
<i>Piemonte economico sociale 2009</i>	
Piemonte economico sociale 2009 .....	29
<i>Ricerche</i>	
Rapporto Istruzione 2009 .....	43
La valutazione ex post del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 ..	48
Osservatorio ICT – Rapporto 2009 .....	53
L'esternalizzazione dei servizi di pulizia nei comuni .....	57
La cooperazione nei comparti della logistica, delle pulizie e del confezionamento .....	60
Le strategie finanziarie dei comuni .....	64
Gli istituti professionali statali .....	67
<i>Note di Ricerca</i>	
L'apprendimento lungo il corso di vita: lavoratori e lavoratrici nei reparti di produzione industriale .....	71
Le fondazioni di comunità nell'ambito del terzo settore .....	75
<i>Convegni, Seminari, Dibattiti</i> .....	79
<i>Pubblicazioni</i> .....	85



Le immagini che illustrano questo numero di "Informaires" sono tratte dalla mostra "Le Macchine della Meraviglia. Lanterne magiche e film dipinto, 400 anni di cinema" (22 luglio-9 gennaio 2011, Reggia di Venaria).

La mostra è una co-produzione della Venaria Reale, Museo Nazionale del Cinema e Cinémathèque française.

A cura di Laurent Mannoni e Donata Pesenti Campagnoni

## AI LETTORI

MARCELLO LA ROSA,  
DIRETTORE IRES  
PIEMONTE

**P**iù che un'occasione di compiacimento, un anniversario deve essere un'opportunità per riflettere sul cammino percorso per derivarne suggerimenti e stimoli atti a migliorare se stessi e il proprio lavoro. Questo è ciò che l'IRES si è proposto realizzando alcune iniziative per marcare il proprio cinquantenario. Come viene raccontato nelle pagine che seguono, si è trattato di un complesso di attività che hanno avuto un duplice obiettivo. Da una parte si è effettuata una rivisitazione critica delle letture dell'evoluzione sociale ed economica del Piemonte che l'Istituto ha prodotto negli anni passati; dall'altra si sono voluti realizzare dei momenti di riflessione collettiva sui metodi attuali delle scienze sociali.

In questo numero di "Informaires" si dà conto in modo necessariamente sintetico del complesso di tali iniziative attraverso alcuni contributi estratti dal volume *1958-2008. Cinquant'anni di ricerche IRES sul Piemonte*, pubblicato nel 2009 a cura di Stefano Piperno e del Presidente dell'IRES Angelo Pichierri. Il contributo di Piperno illustra rapidamente la genesi della pubblicazione, mentre quello di Pichierri ragiona su alcune delle *issues* che l'evoluzione recente del Piemonte pone all'attenzione del ricercatore sociale. Ad essi si accompagna il testo integrale della *lectio magistralis* tenuta dal Prof. Enrico Grosso nell'aula del Consiglio regionale a Torino il 9 maggio 2008 nella quale viene offerta una ricostruzione critica delle trasformazioni del regionalismo italiano attraverso l'evoluzione del pensiero costituzionale italiano.

L'ultimo contributo nella sezione monografica di questo numero della rivista è una sintesi di un quaderno IRES dedicato ai soggetti e ai temi della ricerca socioeconomica in e sul Piemonte degli ultimi quindici anni. Il lavoro, a cura di Silvia Crivello, Luca Davico e Luca Staricco fornisce un catalogo ragionato dei temi al centro dell'attenzione dei ricercatori basandosi sull'analisi accurata e sistematica della letteratura. Oltre a una rassegna delle tematiche, il volume offre un censimento degli enti di ricerca presenti sul territorio regionale e riporta una bibliografia per temi comprendente circa 600 titoli.

Il contributo successivo riporta, come è tradizione, una rapidissima sintesi del *Piemonte economico sociale 2009*: la Relazione annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte a cura del coordinatore del gruppo di lavoro, Maurizio Maggi. Segnaliamo che da quest'anno il rapporto non si limita alla semplice versione cartacea a cui siamo usi, ma si presenta anche sotto forma di sito web interattivo completamente

ridisegnato. È inoltre scaricabile sia dal sito dell'Istituto ([www.regiotrend.piemonte.it](http://www.regiotrend.piemonte.it)) che dalla piattaforma Ilibrary per essere letto in formato e.pub o sul pc o sui nuovi lettori portatili in grado di supportare tale versione.

Conclude infine il fascicolo la tradizionale rassegna delle ultime ricerche pubblicate dall'IRES e il calendario dei principali convegni partecipati dall'IRES negli ultimi mesi.



# CINQUANT'ANNI DI RICERCHE IRES

## Introduzione

STEFANO PIPERNO

**M**ezzo secolo di esistenza per un Istituto di ricerca socioeconomica regionale costituisce un'esperienza unica in Italia, che può essere celebrata in vari modi. L'IRES ha voluto cogliere l'occasione con una serie di iniziative. Ha chiesto al prof. Enrico Grosso e all'on. prof. Franco Bassanini di tenere due *lectio magistralis* sul regionalismo in Italia rispettivamente nel maggio e nel giugno del 2008. Grazie al contributo della Compagnia di San Paolo ha bandito una borsa di studio, intitolata a Bruno Ferrero, già presidente dell'IRES, finalizzata all'approfondimento degli effetti redistributivi del federalismo fiscale da un punto di vista spaziale e interpersonale. Ha poi organizzato, il 12 e 13 febbraio 2009 a Torino, un convegno internazionale dedicato alla rilettura critica dei modelli e dei metodi di analisi delle scienze socioeconomiche territoriali alla luce dell'evoluzione della società piemontese.

Infine ha pubblicato il volume *1958-2008. Cinquant'anni di ricerche IRES sul Piemonte* (che può essere richiesto gratuitamente all'ufficio editoria dell'Istituto o scaricato dal sito) rispondendo a una pluralità di obiettivi. I principali possono essere così elencati:

- ripensare criticamente la capacità analitica dell'Istituto rispetto alle profonde trasformazioni economiche, sociali, territoriali e culturali avvenute nell'ultimo cinquantennio;
- promuovere l'immagine dell'Istituto e fare conoscere la sua attività anche al di fuori del circuito tradizionale dei propri utenti, predisponendo un prodotto utile per la collettività regionale nel suo complesso;
- ricostruire indirettamente e in termini diacronici lo "spazio di mercato" dell'IRES all'interno dell'evoluzione dell'offerta di ricerca complessiva in Piemonte nel tempo.

Il punto di partenza per la progettazione del volume è stata un'iniziativa editoriale del 1988 con la quale era stato celebrato il trentesimo anniversario. Il volume conteneva una introduzione generale curata dal prof. Tenzio Cozzi dell'Università di Torino, che era stato incaricato dall'Istituto di coordinare i lavori per la pubblicazione, e una serie di analisi settoriali predisposte dai ricercatori IRES. Si è pensato di offrire una prima rilettura

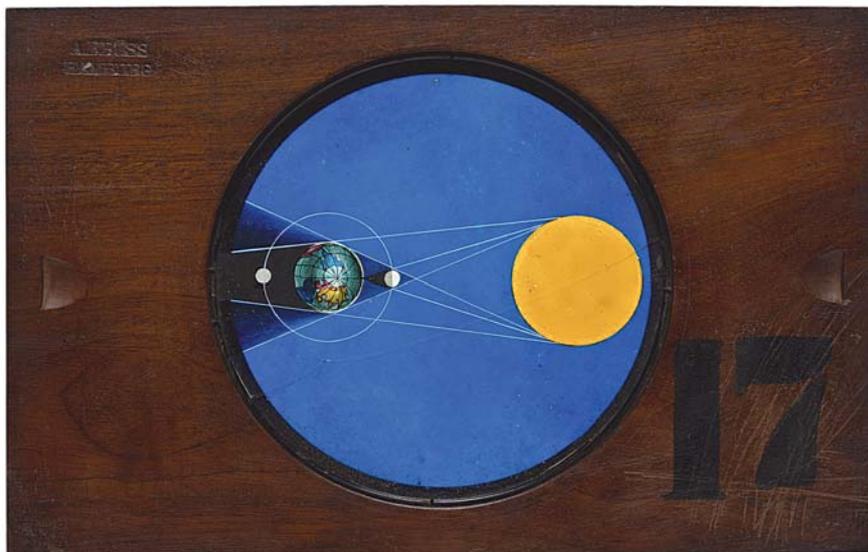
critica delle analisi presentate nel 1988 alla luce delle elaborazioni compiute nei venti anni successivi, con particolare riguardo per quelle connesse alle Relazioni annuali e ai Rapporti di scenario; per dirla in un titolo: “I trent’anni dell’IRES venti anni dopo”.

A tale fine si sono costituiti dei gruppi di lavoro su quattro grandi ambiti tematici – il sistema economico, il sistema sociale, il settore pubblico locale e il sistema territoriale e ambientale – articolati in diversi sotto-ambiti, al fine di predisporre alcune prime relazioni in un seminario interno da organizzare insieme al Comitato scientifico dell’IRES.

Partendo da un sintetico richiamo alle analisi sul trentennio 1958-1988, le relazioni avrebbero dovuto individuare per ogni ambito tematico i principali cambiamenti intervenuti a partire dagli anni ottanta, mettendo in luce i contributi più significativi apportati dalle ricerche dell’IRES in termini sia di individuazione di problemi che di proposte di soluzioni nel contesto delle politiche pubbliche regionali. In più, le suddette relazioni dovevano contenere alcune riflessioni sulle principali metodologie e tecniche di ricerca nei vari campi analizzati e indicare alcune prospettive per le ricerche da intraprendere negli anni successivi. Il seminario si è tenuto il 17 luglio 2008 e le relazioni che sono state presentate e discusse con i membri del Comitato scientifico hanno costituito la base per la ste-

sura definitiva dei contributi contenuti nel volume. Come spesso accade, gli autori hanno interpretato le *guidelines* editoriali soggettivamente e i testi risultano in parte disomogenei per quanto concerne la struttura dei contenuti e il periodo preso in esame. Ciò in parte è risultato inevitabile anche a causa dell’emersione di nuovi filoni di ricerca negli ultimi anni. Il gruppo editoriale che ha curato la pubblicazione ha però preferito conservare la freschezza e l’originalità dei singoli contributi limitando all’indispensabile la revisione dei singoli capitoli. La lettura del volume offre infatti uno spaccato completo della ampia attività dell’IRES nei diversi settori di ricerca e nell’ultimo cinquantennio, le cui caratteristiche e contenuti generali sono sinteticamente condensati nella presentazione e nelle conclusioni.

*Nelle pagine che seguono riportiamo nell’ordine il testo integrale della lectio magistralis tenuta il 9 maggio del 2008 da Enrico Grosso dell’Università di Torino nell’aula del Consiglio regionale sull’evoluzione del regionalismo in Italia, il capitolo finale del volume sul cinquantenario, a cura del presidente dell’IRES Angelo Pichierrì, che traccia una sintesi personale e problematica dei temi trattati dai diversi autori, e una scheda riassuntiva di una survey sulla ricerca socioeconomica sul Piemonte negli ultimi dieci anni.*



# LE TRASFORMAZIONI DEL REGIONALISMO<sup>1</sup>

ENRICO GROSSO

1. Quando mi è stato chiesto di intervenire, in occasione delle celebrazioni per i cinquant'anni dell'IRES, sul tema delle trasformazioni del regionalismo italiano nel corso della storia repubblicana, mi è tornato alla memoria un vecchio volume, pubblicato due decenni or sono in occasione di un'altra celebrazione, quella per i trent'anni dell'Istituto. In quel libro, assai interessante e ricco di dati e considerazioni sullo sviluppo economico e sociale del Piemonte tra gli anni cinquanta e gli anni ottanta, ho ritrovato – proprio nell'intestazione, quasi come una sintesi delle ragioni che portarono alla fondazione dell'Istituto – una frase di Massimo Severo Giannini: “La complessità delle trame degli interessi pubblici collettivi e privati, nelle collettività contemporanee, ha raggiunto un grado così elevato, che l'amministrazione pubblica [...] rischierebbe di trovarsi disarmata se non avesse la possibilità di valutare la sostanza autentica dei problemi e delle proposte che i gruppi di pressione le presentano. L'attività di studio serve quindi non tanto ad adottare decisioni più ponderate, quanto a fornire alle amministrazioni consapevolezza approfondita circa i problemi della vita delle collettività”.

Queste considerazioni di Giannini – almeno a me sembra – non soltanto esprimono il senso profondo dello spirito con il quale nel 1958 alcuni lungimiranti amministratori della Provincia di Torino immaginarono, e subito realizzarono, un istituto come l'IRES, ma soprattutto riassumono con estrema chiarezza l'idea che allora si aveva, e le speranze che allora si nutrivano, rispetto alla necessità di un radicale mutamento di struttura delle istituzioni pubbliche, e dello stesso modo di interpretare l'amministrazione locale, a partire dalla constatazione di un progressivo (e benefico) sviluppo di quella che Giannini definiva “la trama degli interessi pubblici collettivi e privati”, e che oggi, più semplicemente, verrebbe qualificato come il “pluralismo sociale”.

A molti decenni di distanza sembra indispensabile interrogarsi su quanto di quello spirito si sia effettivamente tramutato in motore di trasformazione delle amministrazioni, su quante di quelle promesse siano state mantenute e quante, invece – in tutto o in parte – tradite, insomma sulle ragioni di un percorso di trasformazione del paese che, come vedre-

<sup>1</sup> *Lectio magistralis* tenuta in occasione del cinquantenario dell'IRES Piemonte, Torino, 9 maggio 2008.

mo, si è dimostrato alquanto accidentato e difficoltoso.

2. Dobbiamo partire da lontano. Il processo di regionalizzazione della forma di Stato in Italia si può rappresentare come un lento ma costante processo “centrifugo”. Nato come Stato fortemente unitario e centralizzato, edificato sotto l’influenza della tradizione giuridico-amministrativa francese, oggi l’Italia è annoverata, secondo tutte le classificazioni correnti in diritto comparato, come uno Stato a modello fortemente decentrato, ancorché non federale.

Tale processo di progressiva decentralizzazione non rappresenta certo un modello unico nel panorama istituzionale europeo. Anzi, si può dire in generale che la ricerca di un sempre più accentuato riconoscimento di profili di autonomia istituzionale alle comunità territoriali locali sia una caratteristica comune a quasi tutti gli Stati democratici, sia quelli di più lunga tradizione, sia quelli che più recentemente hanno raggiunto un soddisfacente livello di sviluppo istituzionale. La stessa Francia, che rappresenta tuttora il prototipo dello Stato unitario, sta conoscendo negli ultimi anni profonde trasformazioni (segnate da importanti revisioni costituzionali) nella ripartizione dei poteri tra i diversi livelli di governo.

Si tratta di un’evoluzione del tutto normale e comprensibile, se è vero che – come è stato osservato da tutti i più attenti studiosi del diritto pubblico – vi è un nesso indissolubile tra lo sviluppo delle autonomie e lo stesso principio democratico. Il progresso delle prime appare cioè strumentale alla piena realizzazione del secondo, mentre naturalmente solo la difesa del principio democratico può garantire la sopravvivenza delle autonomie.

Vi è poi un’altra e più stringente ragione, che giustifica questa naturale tendenza, riscontrabile all’analisi comparata, al rafforzamento dei sistemi delle autonomie territoriali, ed è l’impossibilità – oggi più che mai dimostrata dall’esperienza storica – dei sistemi politici rigidamente monistici a garantire efficacemente avanzate forme di pluralismo sociale. È bene sottolineare che la garanzia del pluralismo sociale è uno dei principali, se non il principale strumento (ossia il prerequisito essenziale) per il corretto funzionamento del si-

stema costituzionale. Proprio con il tramonto dell’idea che l’organizzazione istituzionale si potesse esaurire nel monopolio del sistema giuridico pubblico-statale, cioè nel monopolio dello Stato sul diritto, ha cominciato progressivamente a emergere, accanto al sistema statale, una molteplicità di altre istituzioni, rappresentative di realtà plurali sottostanti. Insomma anche il pluralismo istituzionale, cioè la pluralità di istituzioni pubbliche territoriali (e più recentemente anche non territoriali) che concorrono alla definizione dell’indirizzo politico-amministrativo, è una delle forme di manifestazione del pluralismo sociale che caratterizza quei sistemi complessi che sono le poliarchie contemporanee.

Tuttavia, rispetto a questa naturale tendenza, in atto da decenni in tutte le principali democrazie, l’evoluzione del regionalismo italiano ha sempre scontato (e direi sofferto) una particolarità. A fasi di grande sviluppo, sia in ambito teorico-scientifico sia in ambito politico-riformatore, si sono alternate lunghe fasi di riflusso, di controriforma, di resistenza. È come se si osservasse, a tale proposito, un continuo movimento del pendolo, che non ha consentito al nostro regionalismo uno sviluppo piano e razionale.

Come noto, il modello di Stato regionale licenziato dall’Assemblea Costituente fu il risultato di un complesso e delicatissimo compromesso, che da un lato vedeva, all’art. 5, la proclamazione dei principi di autonomia e pluralismo istituzionale, ma dall’altro concepiva l’intero Titolo V della Parte II della Costituzione come uno strumento di garanzia dell’intangibilità dei valori di unità e indivisibilità della Repubblica, che quello stesso art. 5 proclamava.

Il Titolo V, in particolare, offriva un modello quasi inedito nel panorama comparato: istituiva le Regioni come enti dotati di autonomia legislativa, ma contemporaneamente proclamava (e dunque costituzionalizzava) l’autonomia dei Comuni e delle Province. Con la differenza che, mentre il municipalismo affondava le sue radici in una lunga tradizione storica, le Regioni venivano elevate al rango di Enti autonomi per la prima volta. Questa dialettica tra le diverse possibili declinazioni dell’autonomia territoriale si è protratta nel corso di tutta la storia repubblicana, e non cessa ancora

oggi di creare problemi di equilibrio e di reciproco riconoscimento di ruoli.

Da un lato vi erano le Regioni, istituite sulla base dei principi di un regionalismo differenziato (Regioni a statuto speciale e ordinario), obbligatorio (tutte le Regioni erano istituite dalla Costituzione, e senza possibilità di autodeterminazione o di contrattazione dei propri poteri), esteso all'intero territorio nazionale. Dall'altro lato – elemento particolarmente peculiare e significativo – vi erano gli enti locali che, come si è detto, godevano anch'essi di autonomia costituzionalmente garantita e che vedevano disegnati i confini di tale autonomia da principi stabiliti mediante “leggi generali della Repubblica” (art. 128 Cost.). In tal modo veniva a crearsi già in potenza (ossia già prima che il sistema previsto dal Costituente fosse messo in pratica) una separazione tra Regioni e altre autonomie, e quasi un rapporto privilegiato tra queste ultime e lo Stato. Vi è poi da dire che assai limitate erano le forme di raccordo tra gli enti territoriali regionali e lo Stato, e soprattutto le forme di partecipazione delle Regioni alle funzioni statali.

A quest'ultimo proposito occorre sottolineare che la scelta effettuata dall'Assemblea Costituente in favore di un bicameralismo paritario e perfetto finì per eliminare proprio l'ipotesi che avrebbe rafforzato il potere regionale, e cioè quella – largamente sperimentata negli ordinamenti a base federale – di una seconda camera rappresentativa delle Regioni.

Sin dall'inizio, insomma, è rimasto incerto quale fosse il centro gravitazionale del sistema delle autonomie. Le Regioni, create *ex novo* e da subito munite di un (sia pur limitato) potere legislativo sconosciuto agli altri enti territoriali, e di garanzie costituzionali delle proprie attribuzioni, sono state innestate su un sistema secolare di organizzazione del potere pubblico caratterizzato dal rapporto privilegiato tra lo Stato e gli enti locali, senza interruzioni e senza spazi liberi. Un corpo che, dall'inizio, ha rigettato di fatto le Regioni, alle quali peraltro non era riconosciuto uno dei poteri essenziali che sempre sono attribuiti a tali enti in modelli di tipo federale, e cioè il potere di conformare l'amministrazione locale. Quest'ultima è rimasta invece a lungo sostanzialmente legata all'apparato centrale.

Le Regioni, insomma, nacquero deboli. Deboli nei confronti dello Stato e deboli anche nei confronti degli enti locali, che del resto avevano una tradizione storica ben più lunga e radicata. Si trattava di un modello che non solo finiva quasi per rinnegare i principi su cui apparentemente si fondava (ossia l'art. 5), ma che era oggettivamente ambiguo.

Sul modo concreto di essere delle Regioni ha poi pesato prima la lunga pausa che ne ha ritardato la concreta istituzione, e poi la complessa fase dell'attuazione, che ha messo in luce con chiarezza l'evidenziata debolezza del modello istituzionale definito in Costituzione.

L'inattuazione ventennale del sistema regionale è figlia delle vicende interne e internazionali di quegli anni, del clima della guerra fredda, del sospetto con cui per oltre un decennio vengono guardati tutti gli istituti potenzialmente in grado di limitare il potere politico del centro (Corte Costituzionale, referendum, CSM). Per le Regioni ciò era ulteriormente accentuato dalla consapevolezza che in vaste aree del territorio nazionale erano elettoralmente maggioritarie proprio quelle forze politiche che (al centro) si presumevano ostili all'alleanza atlantica e politicamente vicine al blocco sovietico. A ciò si aggiunga che gli stessi enti locali, se si eccettua il principio di elettività degli organi, ripresero a funzionare (e funzionarono fino agli anni novanta) in un quadro normativo quasi immutato rispetto al periodo liberale e fascista.

Le conseguenze di questo stato di cose sono persistenti e di lunga durata. In quegli anni infatti si determinò un radicamento di modelli, sia sotto il profilo istituzionale che sotto quello politico-partitico, di tipo accentrato, molto difficile da smantellare anche quando, mutato il quadro internazionale, l'istituto regionale poté finalmente essere attuato. Quelle difficoltà, in qualche misura, producono i loro effetti ancora oggi.

Tutto ciò naturalmente non significa che già a partire dall'inizio degli anni sessanta (e forse in Piemonte un po' prima – *as usual* – come dimostra proprio la fondazione nel 1958 dell'Istituto che oggi celebriamo) non si aprisse una stagione di grandi speranze verso un radicale rinnovamento istituzionale. Proprio mentre a livello nazionale – in corrispondenza con la svolta politica del centrosinistra – si

aprirebbe la breve ma intensa stagione della programmazione economica e della pianificazione territoriale, rilevanti elaborazioni intellettuali venivano dedicate alle potenzialità del sistema regionale nell'attuazione in concreto di tali strumenti. Anche a tale proposito si può nuovamente richiamare la riflessione di Massimo Severo Giannini, secondo il quale attraverso l'attuazione del sistema regionale, e comunque attraverso il potenziamento e la radicale trasformazione delle autonomie territoriali, si poteva creare la leva per la riforma dello Stato, della sua politica, della sua amministrazione. Lo slogan, in quegli anni, era: "Le Regioni per la riforma dello Stato". Dare attuazione al sistema regionale, trasferire loro e agli enti locali nuove funzioni, veniva considerata dai più la via maestra – in termini di efficienza e modernizzazione – per la trasformazione dell'amministrazione pubblica nel suo complesso. La via maestra, in definitiva, per la modernizzazione dell'Italia.

A questo fattore se ne unì ovviamente un altro, di non minore importanza: quello rappresentato dalla spinta alla partecipazione, risultato delle grandi trasformazioni politico-culturali della fine degli anni sessanta, e della rivendicazione di una nuova stagione di democrazia partecipativa, da giocarsi anche e soprattutto attraverso l'allargamento degli spazi politici, e dunque attraverso il potenziamento delle istituzioni locali esistenti e la realizzazione delle Regioni.

Efficienza e partecipazione: sono i due poli di una spinta rinnovatrice, che torneranno periodicamente, come una sorta di *leit motiv*, nelle tappe successive di questa storia.

**3.** Quando finalmente l'istituto regionale disegnato dal Costituente fu realizzato (con tutti i difetti che sono stati sommariamente rilevati, ma con le potenzialità che se ne intravedevano), immediatamente si innescò una seconda ondata di riflusso, che in pochissimo tempo ridusse e alterò le potenzialità di sviluppo di quel modello.

Sotto l'azione convergente del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, infatti, l'autonomia legislativa delle Regioni, prima ancora che avesse modo di svilupparsi pienamente, fu fortemente contratta. Lo schema immaginato dal Costituente, di una ripar-

tizione delle competenze che attribuiva allo Stato – nelle materie di competenza legislativa regionale – la formulazione di principi comuni, attraverso leggi cornice, e assegnava alle Regioni la possibilità di differenziare i dettagli della legislazione, si dimostrò nei fatti impossibile da realizzare. La debolezza oggettiva delle Regioni, per come erano disegnati i loro poteri, unita all'assenza di compiuti meccanismi di partecipazione delle stesse alla legislazione statale, impedì che nascesse un vero e proprio regionalismo cooperativo. Si sviluppò invece un sistema a netta prevalenza statale.

In primo luogo, la legislazione statale "decostituzionalizzò" di fatto l'elenco delle materie assegnate alla competenza (concorrente) delle Regioni, attraverso il noto meccanismo del "ritaglio" delle funzioni. La definizione delle materie, infatti, fu effettuata a partire dalle funzioni amministrative che venivano nel frattempo trasferite. Ciò determinò quello che è stato chiamato il "parallelismo all'inverso": lo Stato tratteneva a sé alcune funzioni amministrative (che venivano "ritagliate") ritenute di interesse nazionale, e ciò determinava automaticamente una contrazione parallela delle corrispondenti funzioni legislative. Inoltre fu sfruttato, a esclusivo beneficio del mantenimento in capo allo Stato di interi settori normativi, il cosiddetto limite dell'"interesse nazionale". Previsto dalla Costituzione come limite di merito, da far valere caso per caso, all'esercizio delle funzioni legislative regionali (il cui sindacato non a caso sarebbe spettato al Parlamento), l'interesse nazionale fu trasformato dal Governo – con la complicità della giurisprudenza della Corte Costituzionale – in un presupposto di legittimità a priori delle competenze regionali, giustificando quel sistematico "ritaglio" che comportò una sostanziale riscrittura dell'art. 117.

Non andarono meglio le cose per ciò che concerne la finanza regionale, di fatto incentrata quasi esclusivamente su trasferimenti (e dunque su scelte politiche) dello Stato. Il più delle volte, anche in deroga a specifiche disposizioni della legge finanziaria del 1970, furono predisposti fondi speciali e previsioni di entrata con vincolo di destinazione, condizionando così in tutti i settori la politica regionale agli indirizzi dal centro. Quanto di più lon-

tano da un modello di rafforzamento dell'autonomia istituzionale degli enti territoriali.

Infine, il meccanismo che consentiva allo Stato di impugnare "preventivamente" (ossia prima della loro entrata in vigore) le leggi regionali – mentre obbligava al contrario le Regioni a impugnare le leggi statali soltanto se già in vigore – determinò per anni la paralisi delle leggi regionali oggetto di ricorso, e obbligò spesso le Regioni a un'anomala previa "contrattazione" legislativa con il Governo, finalizzata a evitare ricorsi. Si trattava di un vero e proprio atteggiamento ricattatorio, finalizzato a una sorta di "patto leonino": per evitare il congelamento dell'attività legislativa, le Regioni erano costrette a contrattare con il Governo – alle condizioni di quest'ultimo – i contenuti della loro legislazione, se non volevano rischiare di rinviare *sine die*, in attesa della decisione della Corte Costituzionale sull'impugnazione statale, l'entrata in vigore delle loro leggi. Il ricatto era assai efficace, dal momento che, in quegli anni, i tempi di definizione delle questioni di legittimità costituzionale erano letteralmente infiniti (e ciò grazie anche al mostruoso accumulo di ritardo nelle pronunce della Corte, dovuto al lungo periodo di sostanziale inattività "ordinaria" della stessa durante il processo Lockheed).

Dal canto loro, anche le neo-istituite Regioni ordinarie hanno collaborato al fallimento di quel modello. Non avendo a disposizione grandi spazi di legislazione e regolazione, si sono buttate sull'amministrazione, sotto forma di piani, programmi, atti di indirizzo, forme di controllo, nulla osta, istituzione di amministrazioni regionali decentrate (enti regionali, agenzie, aziende). Una sorta di accentramento dell'attività amministrativa, a scapito degli altri enti territoriali, i quali, a loro volta, hanno reagito. Proprio per contrastare questo nuovo "centralismo regionale", si è rafforzato il ruolo delle associazioni nazionali degli enti locali (ANCI, UPI, più avanti UNCEM), che si sono mosse come organizzazioni di interessi di tipo sindacale, con una crescente richiesta di protezione al centro, da parte dello Stato, contro il rafforzamento dell'autonomia regionale.

Il bilancio del "primo" regionalismo italiano, quello che va dall'inizio degli anni settanta ai primi anni novanta, appare dunque delu-

dente, nonostante il forte investimento, soprattutto intellettuale, che nel corso degli anni sessanta era stato fatto sulle Regioni come motore della modernizzazione. Si può dire oggi che, in quel ventennio, le Regioni non riuscirono a (o non furono messe nelle condizioni di) porsi come effettiva leva diretta alla generale trasformazione di una amministrazione statale settorializzata e sclerotizzata, e di una amministrazione locale in parte vecchia (in quanto fondata su una normativa in larga parte pre-repubblicana) e comunque sempre più scoordinata con gli altri livelli amministrativi. Alcuni autori hanno parlato di "regionalismo senza modello", o comunque di "neocentralismo".

In ogni caso finirono per fallire sia il modello di un regionalismo "amministrativo" in nome dell'efficienza (le Regioni non costituiscono la leva per la riforma dello Stato, ma anzi creano un terzo livello di burocrazia, che si sovrappone ai due già esistenti: statale e locale), sia il modello di un regionalismo "politico" in nome della partecipazione (le Regioni non sono di fatto in grado di perseguire politiche proprie, e quindi viene a cadere una delle ragioni forti che giustificano l'autonomia istituzionale: da un lato infatti troppo limitate sono le competenze loro attribuite; dall'altro lato lo Stato si mostra invadente nell'ossessione di intervenire in qualsiasi campo brandendo la bandiera dell'interesse nazionale; infine, le Regioni non vengono adeguatamente difese dalla Corte Costituzionale, che si schiera a priori sul fronte di una lettura "iperstatale" del riparto di competenze).

4. Il periodico movimento del pendolo che caratterizza, come abbiamo detto, l'evoluzione del regionalismo italiano ha un nuovo brusco mutamento di oscillazione intorno all'inizio degli anni novanta. Questa fase ha idealmente inizio con l'approvazione della legge n. 142/1990 sulle autonomie locali e si conclude con la revisione costituzionale del 2001.

Anche in questo caso la spinta è prevalentemente rappresentata dalla molla dell'efficienza e da quella della partecipazione. L'efficienza, in quegli anni, viene declinata sotto una diversa prospettiva rispetto al dibattito intellettuale che aveva caratterizzato il periodo precedente: ora si tende a parlare in termi-

ni di competitività internazionale ed europea. Sono gli anni della drammatica crisi monetaria successiva al default del 1992. Sono gli anni in cui viene approvato il trattato di Maastricht, e con esso il nuovo sistema monetario incentrato sul potere della Banca Centrale Europea, che impone il rispetto di stringenti parametri di convergenza dei conti pubblici, in vista dell'adozione della moneta unica.

Da tale congiuntura emerge sempre più chiaramente la necessità di alleggerire lo Stato dal punto di vista finanziario, in modo da contenere il deficit pubblico entro il fatidico 3%. Anche per questa ragione le competenze dello Stato, per decenni gelosamente e strenuamente difese dai governi della Repubblica nei confronti dei legislatori e degli amministratori regionali e locali, cominciano a essere cedute in blocco, per le vie brevi. È questo il significato principale di quello che – forse un po' sbrigativamente, con il senno di poi – qualcuno ha definito “federalismo a Costituzione invariata”, realizzato principalmente attraverso le leggi n. 59/1997 e 127/1997, e i decreti legislativi emanati in attuazione delle deleghe in esse contenute. L'obiettivo principale della nuova disciplina ordinaria è quello di provare a ristrutturare, senza toccare la Costituzione ma comunque sulla base di un disegno organico, l'apparato di Stato, Regioni ed enti locali, sulla base delle parole d'ordine della semplificazione e del decentramento, e assumendo come linee guida per il conferimento ai singoli enti di funzioni e compiti, i principi (che costituiscono una vera e propria *new entry* nell'armamentario concettuale dell'autonomia all'italiana) di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Tali leggi determinano il trasferimento di funzioni amministrative, la riduzione dei controlli sugli atti amministrativi, l'individuazione di un ruolo più preciso e definito delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario, l'eliminazione di tutti i finanziamenti vincolati.

Contemporaneamente, sotto il profilo della partecipazione, viene radicalmente modificata la forma di governo degli enti locali (e più avanti delle stesse Regioni), attraverso la modifica delle leggi elettorali per la formazione dei Consigli e l'introduzione dell'elezione diretta dei vertici degli esecutivi. Anche in questo caso, almeno a me pare, il potenziamento

dell'elemento democratico sembra inteso in maniera totalmente diversa rispetto agli anni settanta: l'attenzione è infatti principalmente rivolta al tema della “responsabilità” degli esecutivi (e dunque, in qualche modo, a qualcosa di funzionale all'efficienza), mentre è posto decisamente in secondo piano ciò che aveva rappresentato invece una bandiera del primo regionalismo, ossia l'aspetto della partecipazione attraverso la rappresentanza politica assembleare (con la conseguente progressiva emarginazione del ruolo delle assemblee regionali e locali, a vantaggio delle giunte e soprattutto dei loro presidenti, legittimati dall'investitura popolare).

Un secondo fattore contribuisce oggettivamente, in questi anni, a una nuova spinta verso una profonda fase di riforma strutturale del regionalismo italiano. Per la prima volta specifiche comunità locali apertamente fanno richiesta di autogoverno, e per la prima volta si assiste al successo elettorale, in certe zone del Nord, di forze politiche che di quelle rivendicazioni fanno la loro bandiera e la loro vera e propria identità. Il successo elettorale della Lega Nord a partire dagli anni novanta rappresenta una misura oggettiva di una nuova “spinta federalistica”, e comunque costringe alla tematizzazione della questione regionale in termini radicalmente nuovi. Quella questione, talvolta riassunta attraverso le parole d'ordine del “federalismo” e della “devoluzione”, talaltra attraverso una vera e propria minaccia di “secessione” del Nord, diventa oggettivamente una “questione nazionale”, oggetto di dibattito pubblico. Essa entra stabilmente a far parte dei programmi politici dei partiti e dei governi.

È certamente (anche) a questa spinta che devono ricondursi alcuni degli aspetti più innovativi della riforma costituzionale del 2001, a cominciare dalla valorizzazione senza precedenti della potestà legislativa regionale.

La riforma si realizza, come tutti sappiamo, tra infinite difficoltà e nel mezzo di uno scontro politico dai toni sempre più aspri. La revisione costituzionale del Titolo V è approvata dalla sola maggioranza di governo, pochi giorni prima della fine della XIII legislatura, e con il voto contrario dell'opposizione di centro-destra, ivi comprese le sue componenti più esplicitamente autonomiste, e ciò avviene

malgrado i contenuti di quella riforma fossero sostanzialmente il prodotto di un accordo politico raggiunto tra le principali forze di entrambi gli schieramenti nel lavoro della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel 1997.

Una prima tappa della riforma è in realtà precedente. Nel 1999, con la modifica dell'art. 123 Cost., viene riconosciuta alle Regioni ordinarie piena autonomia statutaria, anche in materia di forma di governo: l'approvazione degli statuti è sottratta al voto finale del Parlamento e gli statuti stessi possono anche definire, in autonomia, la forma di governo della Regione. L'introduzione della cosiddetta forma di governo presidenziale, con l'elezione diretta del presidente della giunta, costituisce soltanto un'opzione generale, liberamente derogabile da parte dei singoli statuti.

La legge costituzionale n. 3/2001 completa la riforma, riscrivendo tutte le restanti norme del Titolo V.

Essa riconosce pari dignità costituzionale a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, individuati secondo una logica progressiva dal basso verso l'alto. Stabilisce un doppio circuito per la legislazione, prevedendo che la potestà sia statale e regionale, e che entrambe siano parificate rispetto ai medesimi limiti di legittimità (Costituzione, vincoli internazionali e comunitari). L'ordine delle competenze legislative è invertito, con due elenchi enumerati e una clausola residuale a favore delle Regioni. È abbandonato il principio del parallelismo legislazione-regolazione-amministrazione, sia perché la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di competenza esclusiva, sia perché la funzione amministrativa, di regola affidata ai Comuni (considerati l'ente più vicino ai cittadini) è in realtà distribuita tra i diversi livelli di governo sulla base dei principi (non facilmente declinabili in concreto) di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (proprio come già nelle leggi Bassanini sopra ricordate).

A tali novità principali se ne aggiungono altre. Si introduce un primo abbozzo di regionalismo differenziato, con la possibilità per le Regioni ordinarie di chiedere e contrattare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia sulla base di una legge di autonomia negoziata approvata dalle Camere a mag-

gioranza assoluta. Vengono parificati i poteri di Stato e Regione di ricorrere alla Corte Costituzionale. Si eliminano tanto il limite dell'interesse nazionale quanto il sistema dei controlli, mentre d'altro canto – al fine di riequilibrare tale obiettivo scompenso a danno del potere centrale – è costituzionalizzato un penetrante potere sostitutivo del Governo a tutela di valori unitari. Infine si prevedono, almeno in teoria (dipendendo la loro effettiva introduzione dall'approvazione di leggi ordinarie di attuazione), impegnativi principi in materia di cosiddetto “federalismo fiscale”: viene espressamente riconosciuto un potere impositivo sia alle Regioni che agli enti locali, assicurando autonomia finanziaria di entrata e di spesa; si attribuiscono funzioni di coordinamento della finanza pubblica al legislatore statale per ciò che concerne la finanza nazionale, e a quello regionale per ciò che concerne la finanza locale; si ipotizza l'istituzione di un fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché contributi statali speciali di solidarietà per singoli enti e scopi determinati.

Continuano invece a mancare gli strumenti di raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali. Naufraga nei meandri della discussione parlamentare la riforma della seconda Camera, che invece appare tanto più necessaria nell'ottica di un potenziamento degli spazi di intervento regionale e locale, e soprattutto in un contesto in cui si moltiplicano le ipotesi di condivisione di interessi. Né, peraltro, viene costituzionalizzata la Conferenza Stato-Regioni, la quale in ogni caso, pur prevista solo a livello legislativo, mostra di giocare un ruolo crescente nel concreto sviluppo del processo di assestamento del regionalismo italiano.

Se si volesse giudicare – solo sulla carta – la riforma, si potrebbe dire che le Regioni sembrano acquisire maggiori competenze (soprattutto legislative) e una forte presenza politico-istituzionale (grazie all'elezione diretta dei presidenti). Ma in ogni caso restano ampiamente presenti alcuni tratti caratteristici del regionalismo italiano tradizionale: in particolare un ruolo costituzionalmente primario degli enti locali, che contribuisce a dare vita non tanto al modello a due livelli caratteristico degli Stati federali, ma piuttosto a una sorta di

modello policentrico (o poliarchico) fondato, quanto alla distribuzione delle funzioni (almeno di quelle amministrative), su un “principio di sussidiarietà” di incerto significato e in ogni caso difficilmente declinabile in concreto.

5. Anche la fase seguita all'entrata in vigore della riforma del 2001 si è caratterizzata per un'onda di riflusso, che a molti osservatori appare assai preoccupante, e che di certo non sembra a tutt'oggi conclusa. A sette anni, ormai, dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, si può dire che la maggior parte degli aspetti più innovativi della riforma giace inattuata o è stata soggetta a radicali torsioni sotto il profilo della “Costituzione materiale”. Proviamo a riassumere:

- 1) la potestà legislativa oggi palesemente non è ripartita sulla base degli elenchi dell'art. 117;
- 2) le funzioni amministrative palesemente non sono state conferite secondo i principi declinati all'art. 118;
- 3) le risorse finanziarie palesemente non sono ancora distribuite ai sensi dell'art. 119;
- 4) lo statuto regionale, a differenza di quanto proclamato dall'art. 123, di fatto non può liberamente scegliere la forma di governo (qui per effetto della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 2/2004 sul cosiddetto “caso Calabria”).

Più in generale, come è stato efficacemente osservato, sembra essersi riaffermata una sostanziale continuità con l'assetto del regionalismo precedente la riforma. E in tal modo ha finito per prevalere una concezione molto tradizionale del principio unitario, simile a quella accreditatasi nella fase di riflusso successiva alla prima ondata regionalistica, ossia incentrata sul ruolo di garanzia dello Stato, al quale si ritiene sia di fatto consentito di intervenire in ogni materia, indipendentemente dagli elenchi, in nome di autoqualificate esigenze unitarie.

La spiegazione di tale innaturale evoluzione può in parte rintracciarsi nelle contingenti vicende politiche degli ultimi anni. La concreta attuazione della riforma del 2001 – approvata come si diceva in modo affrettato e rocambolesco alla fine della legislatura, e brandita come un'arma (invero alquanto spuntata,

come si è dimostrato) dal centrosinistra nella campagna elettorale del 2001, tanto da essere sottoposta a referendum per espressa richiesta di quella stessa maggioranza che l'aveva approvata – è stata gestita nel corso della legislatura successiva da una diversa maggioranza, la quale era portatrice di un progetto politico alternativo e addirittura di un diverso modello di riforma, noto con il nome di “devolution” (parola di sicura presa mediatica ancorché del tutto priva di qualsiasi collegamento con il contenuto tecnico del modello di organizzazione istituzionale cui quel termine inglese allude).

Ma questa spiegazione non copre che una parte della verità. Infatti, se analizziamo con attenzione i singoli meccanismi di neutralizzazione della riforma, ci accorgeremo che essa è avvenuta con tecniche assai simili a quelle utilizzate nel corso degli anni settanta e ottanta rispetto al modello costituzionale originario, la cui (pur modesta) portata autonomistica era stata notevolmente ridotta per effetto dei concreti strumenti di attuazione utilizzati. Di nuovo, come allora, i protagonisti della neutralizzazione sono stati il legislatore statale e la Corte Costituzionale.

Il primo non ha smesso di produrre leggi anche nelle materie che – secondo il nuovo riparto – non gli sarebbero più spettate. Si è manifestata, insomma, una esplicita volontà politica, espressa in Parlamento, di continuare a comportarsi come prima, “etsi reformatio non daretur”. Come se ciò non bastasse, la legge statale di attuazione della riforma (nota a tutti come “legge La Loggia”), che molti autori ritengono addirittura di dubbio fondamento costituzionale, ha fornito una lettura fortemente riduttiva della riforma, spostando decisamente verso lo Stato il baricentro della legislazione cosiddetta “concorrente”. Infine, il Parlamento ha – per così dire – “peccato di omissione”, guardandosi bene dall'approvare norme essenziali in tema di autonomia finanziaria e di riordino delle funzioni amministrative, senza le quali la concreta attuazione della riforma appare, più che difficile, impossibile.

La seconda si è trovata, per iniziativa sia dello Stato sia delle Regioni, ad affrontare un numero senza precedenti di questioni di legittimità costituzionale. Chiamata a un'attività di supplenza e di vero e proprio arbitraggio di

una conflittualità improvvisamente riaccesi, ha di nuovo largamente giustificato gli interventi statali diretti a limitare l'espansione dell'autonomia regionale, in nome della tutela del principio unitario. Sarebbe troppo lungo, in questa sede, elencare tutti gli strumenti tecnici con cui tale disegno è stato perseguito. Basti dire che, in ordine alla definizione delle materie, la Corte si è attestata su posizioni particolarmente penalizzanti per l'autonomia regionale (a cominciare dalla dilatazione delle cosiddette "clausole trasversali", che legittimano un intervento della potestà statale anche con norme di dettaglio e con regolamenti del Governo, capace di fatto di intersecare tutte le materie di competenza regionale; per continuare con l'elaborazione della teoria del cosiddetto "nucleo essenziale", secondo cui, qualora vi sia "interferenza" tra materie di competenza statale e di competenza regionale, occorrerebbe fare ricorso – "qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre" – a un non meglio specificato "criterio della prevalenza", che ha di fatto giocato sempre, quando evocato, a favore della competenza statale).

Anche in materia di definizione dei principi fondamentali della legislazione concorrente, sono stati spesso ritenuti legittimi interventi che di fatto esauriscono la disciplina, non lasciando più alla Regione alcun margine di discrezionalità. Questa avocazione di competenza allo Stato, attraverso la qualificazione come principi fondamentali di disposizioni statali che espropriano di fatto la Regione dalla possibilità di elaborare una disciplina autonoma, è stata sovente ricondotta all'esigenza di garantire uguaglianza di diritti su tutto il territorio nazionale.

Il giudizio fornito dal mondo scientifico a questa giurisprudenza è tuttora controverso. Da un lato è stato sottolineato come fosse proprio il modello scaturito dalla riforma del 2001 ad avere difficoltà a stare in piedi. La Corte, quindi, non avrebbe fatto altro che assumersi il gravoso (e ingrato) compito di ricondurre a coerenza un testo che ne era privo. Un testo carente di strumenti unificanti (a partire dall'assenza di ogni riferimento all'interesse nazionale) sarebbe stato rimesso in equilibrio, mentre quel modello di regionali-

simo duale, "separato", un po' ingenuamente disegnato dal legislatore costituzionale, sarebbe stato ricondotto dalla Corte nell'alveo delle esperienze degli Stati regionali (o federali) più evoluti, improntati a un modello più solidamente collaborativo. Dall'altro lato, tuttavia, è anche stata registrata, con preoccupazione, l'anomalia di un organo giurisdizionale che di fatto riscrive la Costituzione, dopo averne giudicato insoddisfacenti talune prescrizioni. Si tratta, del resto, di un atteggiamento non dissimile da quello che già in passato la Corte aveva manifestato con riguardo all'attuazione del sistema delle autonomie.

Un'osservazione, a tale proposito, appare indispensabile. È probabile che la Corte abbia ecceduto nella ricerca di una soluzione ai problemi lasciati aperti dal legislatore costituzionale del 2001. Ma è altrettanto evidente che quei problemi erano giganteschi, e di difficilissima soluzione. Il principale sforzo degli autori della riforma, infatti, sembrerebbe essere stato quello di separare le sfere di competenza dei singoli enti. Ma tale impresa, soprattutto nel contesto della crescente complessità politico-sociale delle poliarchie contemporanee, appare di fatto impossibile, in quanto a ben vedere nessuna "materia" può essere definita con sufficiente nettezza, e subisce continui processi di ridefinizione e adattamento dei confini, a seconda delle esigenze regolative che di volta in volta si manifestano. Il problema del rapporto tra i diversi livelli di governo, insomma, non è quello di separare le competenze, ma al contrario quello di individuare efficienti strumenti di confronto e cooperazione.

In assenza di funzionanti strumenti di tal fatta – ossia di luoghi compiutamente istituzionalizzati di raccordo politico tra Stato e Regioni a livello legislativo – il modello "a separazione di competenze" finisce per risultare inevitabilmente sbilanciato a favore dello Stato. È vero che la Corte invoca, in ogni sua decisione, il principio di "leale collaborazione", ma quelle carenze costituzionali fanno sì che tale collaborazione, in realtà, sia perennemente zoppa. Non essendo infatti prevista (almeno fino a una prossima, auspicabile, revisione costituzionale) alcuna forma di partecipazione regionale al procedimento legislativo statale, non vi è nessuna possibilità di con-

trollo, da parte delle Regioni, sulle leggi statali attributive delle funzioni. Le uniche effettive forme di collaborazione possono intervenire a livello di conferenza Stato-Regioni, ossia a livello di esecutivi, cioè (al di là di ogni considerazione in merito al crescente svilimento del ruolo delle assemblee rappresentative) a livello sub-legislativo. Il Parlamento che approva una legge, la quale individua direttamente un interesse come “unitario” e dunque “statale”, è tuttora sovrano, e contro tale decisione non c'è collaborazione (leale) che tenga. Alla fine, l'unico strumento per garantire che la “collaborazione” si svolga con “lealtà”, è il ricorso alla Corte Costituzionale, ossia, ancora una volta, al contenzioso. Ma il ricorso al contenzioso è la patologia, non la fisiologia, di un sistema.

6. La pretesa risistemazione dei rapporti Stato-Regione, e dunque l'avvio di una nuova stagione del regionalismo, sembra insomma in grave difficoltà, per effetto di una sorta di inattuazione strisciante, che la Corte Costituzionale non è stata in grado o non ha avuto la volontà di impedire. Tale inattuazione è riscontrabile a tutti i livelli di governo. Ancora una volta, le speranze di chi ritiene che le ragioni dello sviluppo e della modernizzazione dei nostri territori non possano prescindere dal potenziamento delle strutture istituzionali delle autonomie territoriali potrebbero andare deluse.

Quali conclusioni è possibile trarre dal quadro sommariamente descritto? Che futuro attende il nostro sistema delle autonomie? Personalmente, non auspico un'ennesima stagione di grandi riforme. Tutt'al più qualche aggiustamento del testo del 2001, con l'inevitabile completamento della riforma della seconda Camera. Ciò da cui invece non si può assolutamente prescindere è una trasformazione delle stesse basi culturali del regionalismo italiano, che porti a un nuovo atteggiamento nei confronti del concetto stesso di differenziazione territoriale.

Credo insomma che ci si debba serenamente interrogare sulle ragioni che giustificano l'attribuzione di autonome scelte politiche di rango legislativo ad assemblee rappresentative di collettività territoriali infrastatali. Mi pare di poter affermare che in Italia, al di là di

alcune accentuazioni dettate da esigenze di visibilità politica, tale giustificazione non possa essere rintracciata in motivi di tipo “nazionale”, “storico” o peggio ancora “etnico”. Non sono mai esistite, nel nostro paese, se non appunto in taluni abbastanza recenti e grottescamente artificiali episodi di rango poco più che folkloristico, reali ed effettive pulsioni regionali a sfondo nazionalistico (se escludiamo le remote vicende di taluni territori appartenenti a Regioni a statuto speciale). Anzi, mi sembra di poter constatare che, nonostante tutto, nella società italiana vi sia un profondo senso di uguaglianza e di comune cittadinanza. Ciò è immediatamente percepibile, se solo si pensa che il tasso di differenziazione tollerato dalla società appare nei fatti assolutamente minimo, specie quando vengono in discussione le scelte politiche di fondo, ad esempio quelle che attengono al godimento dei diritti. Da un'indagine del 2005 risulta, ad esempio, la sostanziale omogeneità di tutte le legislazioni regionali nella maggior parte dei settori, a testimonianza del carattere – nel fondo – fortemente unitario dell'ordinamento italiano, che risponderebbe a elementi profondi del modo di essere della società civile e perfino della psicologia delle singole persone.

Le giustificazioni della differenziazione vanno pertanto ricercate altrove. Credo che la richiesta di potenziare l'autonomia politica e legislativa delle Regioni non risponda affatto alla volontà delle comunità regionali di compiere scelte politiche fortemente divergenti, ma che allo stesso tempo non si possa più prescindere, in un momento in cui la complessità delle relazioni, interne ed esterne allo Stato, si moltiplica, da una scelta in favore del decentramento (regionale e locale) a scopo di efficienza, intesa come adeguatezza. Ciò significa che, pur all'interno di un quadro comune di scelte politiche nazionali, le autonomie territoriali devono essere messe nelle condizioni di gestire alcune funzioni in modo più adeguato alle loro specifiche caratteristiche, rispetto a quanto potrebbe fare lo Stato centrale con una politica uniforme. Ciò, tra l'altro, consentirebbe anche di recuperare, in una fase di oggettiva crisi sociale del sistema politico nazionale, l'elemento della partecipazione.

Ecco, se le ragioni di fondo che giustificano il nostro peculiare regionalismo sono anco-

ra, oggi come un tempo, efficienza e partecipazione, forse si spiega il sostanziale fallimento, almeno fino ad oggi, del modello delineato nel 2001. Quella soluzione non è risultata consona alle esigenze reali della società italiana. Il senso di quella riforma, infatti, era di circoscrivere l'intervento dello Stato a materie elencate (esclusive o concorrenti), lasciando alle Regioni le scelte politiche primarie in tutte le altre materie, dalle quali lo Stato avrebbe dovuto essere escluso: una scelta che poteva apparire idonea allo scopo solo se l'esigenza da soddisfare fosse stata (ma come si è visto non è) proprio l'espressione di volontà politiche fortemente differenziate da parte dei diversi territori, quale risposta a forti identità regionali storicamente radicate.

In assenza di tali condizioni (che come detto non esistono se non a livello del tutto sovrastrutturale), la via più convincente sembra quella di abbandonare qualsiasi rigida compartimentazione in materie reciprocamente "esclusive", e lasciare spazio invece al principio della "concorrenza" tra Stato e Regioni su ogni materia, potenziando parallelamente i necessari istituti di raccordo, cooperazione e collaborazione (a partire dall'istituzione della Camera delle Regioni).

Ovviamente tutto ciò non è facile a realizzarsi, soprattutto nel contesto di un clima politico in cui la questione regionale è sempre

stata brandita, almeno negli ultimi anni, come una sorta di arma contundente contro l'avversario politico di turno.

Il mio naturale pessimismo antropologico mi porta a prevedere che, nei prossimi anni, l'evoluzione prosegua come nell'ultimo periodo, nonostante i recenti proclami a proposito di legislature costituenti e collaborazioni istituzionali tra schieramenti: ossia in un opaco intreccio di negoziato politico e di interventi normativi settoriali e novellistici, e con qualche eccentrica intromissione giurisprudenziale, senza un qualsiasi progetto organico. Tutto ciò avrebbe, ovviamente, conseguenze fortemente negative sia sulla certezza del diritto, sia sulle stesse ragioni dell'efficienza, che sono appunto le ragioni che giustificano la costruzione di uno Stato regionale. E soprattutto, ciò che è più grave, avrebbe conseguenze fortemente negative sul significato del principio di rigidità della Costituzione e sulla fiducia collettiva nella Costituzione come strumento normativo, capace di definire con chiarezza la forma dello Stato e di governare il pluralismo sociale. In altre parole, avrebbe effetti mortali sulla capacità della Costituzione di continuare a svolgere quella funzione unificante di una collettività nazionale che rappresenta la sua principale ragion d'essere e, contemporaneamente, il suo compito più gravoso.

## LA RICERCA IRES: UNA SINTESI PERSONALE

ANGELO PICHIERRI

*Nelle pagine che seguono si riportano le osservazioni conclusive del Presidente Angelo Pichierri tratte dal volume 1958-2008. Cinquant'anni di ricerche IRES in Piemonte. Il libro può essere richiesto all'ufficio editoria dell'Istituto o scaricato dal sito web in formato pdf*

Alla fine degli anni ottanta la connotazione industriale del Piemonte era ancora fortissima, e il sistema industriale usciva da un decennio di faticoso aggiustamento post-fordista, nel corso del quale si erano scoperte le virtù della “specializzazione flessibile” e della “produzione differenziata di qualità”; la grande impresa stava per adottare la “produzione snella”, che si sarebbe accompagnata a un allargamento dell’outsourcing e della reticolarizzazione.

Le grandi migrazioni interne erano da un pezzo alle spalle, le grandi migrazioni extra-comunitarie ancora lontane: gli stranieri erano già numerosi, ma non avevano ancora cambiato in maniera significativa la struttura della popolazione, e di segmenti importanti del mercato del lavoro.

Il lavoro modale, in senso culturale prima che statistico, era quello con contratto a tempo indeterminato. Le norme che cominciarono a sbloccare il mercato del lavoro, a partire dal “pacchetto Treu”, ebbero un impatto particolare in una regione ancora fortemente segnata dall’occupazione nella grande impresa.

Le regioni avevano alla fine degli anni ottanta risorse e competenze che appaiono modeste rispetto a quelle odierne. L’elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di regione ha rappresentato certamente uno dei turning points da ricordare. Quelle che oggi sono sulla scena torinese e piemontese le principali “autonomie funzionali” non erano autonome per niente, come le università, o addirittura non esistevano, come le fondazioni di origine bancaria.

Il Piemonte si considerava da un pezzo “regione europea”, ma l’influenza delle istituzioni europee sulla società e sul sistema politico-ammini-

strativo è enormemente cresciuta negli anni novanta, indirizzando la governance locale in senso concertativo e istituzionalizzando il riferimento valoriale al modello europeo, attraverso una sapiente combinazione di “discorso” e di incentivi materiali come i fondi strutturali: l’inserimento di parti importanti del Piemonte nelle aree “obiettivo 2” è stato un altro dei turning points che hanno segnato il ventennio.

Da questa elencazione un po’ confusa si potrebbe inferire che la regione è completamente cambiata. In un certo senso è vero. Ma i fatti e le interpretazioni presentati in questo volume mostrano anche che il peso del passato, la path dependency, sono assai forti; e che cambiamenti parziali anche radicali non si compongono (ancora?) in un quadro coerente e coerentemente governato.

### Economia

Per quanto riguarda l’economia, la sfida più importante di fronte agli attori della governance locale alla fine del periodo considerato è costituita dal declino (relativo e non assoluto) che caratterizza il Piemonte da qualche decennio. Gli indicatori di questo declino si riscontrano innanzi tutto tra le grandezze macroeconomiche. Il differenziale positivo del Pil rispetto alla media nazionale si riduce notevolmente, a differenza che nel resto del nord. La crescita della produttività rallenta prima e poi addirittura si ferma: si tratta di un problema nazionale, in Piemonte però particolarmente accentuato. Su terreni sui quali la performance piemontese sembra ancora buona – è il caso degli investimenti in ricerca e sviluppo – l’ottimismo si riduce parecchio se anziché confrontarla con quella delle regioni avanzate italiane la si confronta con quella delle regioni avanzate europee: a partire da Baden-Württemberg e Rodano-Alpi, nostri ricorrenti termini di confronto regionali e urbani.

Le vicende dell’economia regionale sono ovviamente segnate in maniera decisiva da quelle del comparto industriale, e della sua maggiore impresa. La maggior parte del periodo considerato vede il continuato declino

della Fiat, solo recentemente interrotto dal noto straordinario turnaround, che ha messo l’impresa in condizione di esercitare un inaspettato protagonismo internazionale durante la crisi in corso. L’automotive piemontese ha mostrato durante il declino della Fiat sorprendenti capacità di adattamento e di risposta; ed è qui che è precocemente comparso il tipo di media impresa considerato oggi il fenomeno più innovativo dell’industria italiana. Ma a correggere ancora una volta l’ottimismo sta la constatazione che le medie imprese sono meno presenti in Piemonte di quanto lo siano in Lombardia e in Veneto; e che già prima della crisi registravano grosse difficoltà distretti industriali che pure nel corso del ventennio avevano mostrato eccezionali capacità di trasformazione.

L’andamento del comparto industriale si inserisce in un lungo processo di deindustrializzazione, i cui aspetti fisiologici, o addirittura positivi, non sono sempre facilmente scorparabili da quelli negativi. Il passaggio a un’economia in cui i servizi forniscono la parte maggiore del valore aggiunto risale in Piemonte almeno agli anni settanta: in tempi più recenti il trend è diventato progressivamente più visibile dal punto di vista occupazionale. La path dependency si manifesta in questo caso attraverso la posizione centrale che occupano i servizi alle imprese; ma bisogna esser molto cauti quando si parla di passaggio all’economia “dei servizi e della conoscenza”, perché buona parte dei servizi presentano nella regione caratteristiche del tutto tradizionali. Una lettura positiva di questi processi è comunque possibile, specialmente se si pensa alla differenziazione dell’economia regionale, in cui, ad esempio, crescono i flussi turistici, e l’agricoltura, sempre meno significativa dal punto di vista occupazionale, manifesta però importanti novità qualitative.

Un discorso a sé meriterebbe l’evoluzione del sistema finanziario, che ha registrato negli ultimi vent’anni una crescita senza precedenti, un’integrazione crescente nel sistema bancario del Nord Italia, trasformazioni della governance segnate da un cruciale turning point negli anni novanta, con la “privatizzazione” e la nascita delle fondazioni bancarie. Con risultati per il Piemonte contraddittori.

Le grandi fusioni hanno prodotto certamente uno spostamento del baricentro fuori di Torino e della regione; ma si tratta di un processo non lineare, in cui non può essere trascurata la presenza locale delle fondazioni di origine bancaria.

La crisi in corso sta mettendo in luce – se ce ne fosse bisogno – l'inestricabile connessione tra finanza e industria, e quindi mettendo in discussione la curiosa nozione di "economia reale". A proposito della quale – nella sua accezione industriale – c'è comunque un punto chiave da sottolineare. Le crisi d'impresa e di settore in corso, e le ristrutturazioni che ne conseguono, presentano una differenza fondamentale rispetto a quelle che abbiamo sperimentato fino agli anni ottanta: la risposta non può più essere pensata in termini di "reindustrializzazione", ma se mai di un mix variabile di manifattura di qualità, conoscenza, servizi.

### Società

È soprattutto nelle trasformazioni in corso della società piemontese che si coglie la curiosa combinazione di permanenza e di cambiamento, di path dependency e di novità, cui abbiamo accennato all'inizio. Anche in campi in cui le novità sembrano forti, come il mercato del lavoro, esse sembrano a volte colate nel vecchio stampo fordista.

Una delle chiavi di lettura utilizzate in questo libro si può riassumere nella formula "molti cambiamenti, poca innovazione". La formula trasmette l'idea fondamentale che il sistema politico-amministrativo, "le istituzioni", non sono state in grado di gestire in maniera adeguata il cambiamento. In qualche caso individui e famiglie si sono "arrangiati" in maniera creativa: è il caso del mix famiglia-mercato con cui sono stati affrontati problemi legati all'invecchiamento della popolazione. In altri casi il rapporto tra domanda proveniente dalla società e risposta delle istituzioni è ambiguo: le prestazioni del sistema educativo non sono brillantissime se ragioniamo in termini di transizione all'economia della conoscenza, ma in genere non è in termini di economia della conoscenza che si possono

leggere le competenze richieste dal mercato del lavoro. In altri ancora (marginalità, nuove povertà, accoglienza) la risposta proviene da una combinazione di nuovo e di tradizionale: il Piemonte della cooperazione sociale e del "terzo settore", il Piemonte (la Torino) della Chiesa e dei "santi sociali".

Per ragionare sull'innovazione, o sull'innovazione mancata, si può forse riprendere una metafora di North: le istituzioni sono le regole del gioco, le organizzazioni sono i giocatori. Le istituzioni intese come regole del gioco hanno carattere normativo ma anche cognitivo, ci dicono cosa dobbiamo fare in certe situazioni, ma anche come dobbiamo "vedere" queste situazioni; e le organizzazioni sono (possono essere) un potente fattore di cambiamento istituzionale. Ora, le organizzazioni della governance locale sono cambiate in misura considerevole: ma quanto questo cambiamento "organizzativo" ha interagito in maniera efficace con il contesto istituzionale da cui dipende lo sviluppo, economico e sociale? Per rispondere a domande di questo genere ci vorrebbe molta ricerca, e probabilmente (come nel caso di North) una genialità da premio Nobel. Anche perché ci si sposta necessariamente sul difficile terreno dell'analisi controfattuale: come sarebbero evoluti i rapporti tra regioni senza l'aumento di competenze delle regioni? Come sarebbero evoluti i rapporti tra ricerca e imprese senza le agenzie di trasferimento tecnologico nate nell'ultimo ventennio?

Ci sono terreni esemplari su cui esaminare questa possibile contraddizione. Nel libro si fa notare che fino agli anni ottanta le letture dell'IRES riflettevano una convinzione diffusa secondo cui la coesione sociale rappresenta una variabile dipendente, un costo dello sviluppo, mentre a partire dagli anni novanta si afferma il discorso europeo secondo cui sviluppo e coesione sociale devono non solo coesistere ma rafforzarsi reciprocamente. Questo sul piano dei valori dichiarati e almeno in parte, per dirla ancora con North, sul piano dei vincoli formali all'azione. Ma cosa succede veramente nelle mappe cognitive e nei comportamenti delle persone? Anche su questo ci sono terreni di osservazione privilegiati. I fenomeni migratori, con i problemi di accoglienza e di

integrazione che comportano, sono certamente uno di questi: non a caso l'IRES cerca di seguirli con attività non solo di ricerca ma di "osservatorio". Immigrati come risorsa economica, come pericolo per la sicurezza, come minaccia per l'identità: in che misura le organizzazioni che se ne occupano (governi locali, forze dell'ordine, associazioni del terzo settore) hanno modificato il contesto istituzionale, normativo e cognitivo, da cui dipende il comportamento di chi con i fenomeni migratori interagisce?

### Governance e politiche pubbliche

Il governo locale ha avuto nel periodo considerato trasformazioni profonde che abbiamo già ricordato. Ma almeno altrettanto importante è stato il passaggio da government a governance, a una situazione in cui le decisioni che investono il sistema locale (le "politiche pubbliche") sono il risultato dell'interazione tra attori di diversa natura: pubblici, privati, associativi. Il punto di partenza, che distingue il Piemonte (e la sua capitale) dalle altre regioni italiane, è un modello di regolazione del sistema locale caratterizzato dal predominio di pochissimi attori collettivi, da quella che Galino ha chiamato "ipertrofia del sistema economico", dal conflitto (industriale) come strategia preferita di interazione. Il punto di arrivo – apparentemente assestato alla fine del secolo ma oggi già in crisi profonda – è il modello definibile come governance pluralistica e cooperativa, o "concertazione locale", ed è certo il risultato di molti fattori. Alcuni di essi sono riconducibili al processo di deindustrializzazione/terziarizzazione, accompagnato in Piemonte dalla crisi della grande impresa, che ha diversificato la struttura economica e quindi gli interessi e la loro rappresentanza. Ma l'effetto di questi fattori è stato esaltato dall'azione delle istituzioni europee. In pochi campi più che in questo si può parlare di "europeizzazione": almeno a partire dall'inclusione di Torino (e di altre parti del Piemonte) nell'obiettivo 2, il modello di regolazione locale è un modello europeo. L'europeizzazione ha contribuito a cambiare radicalmente il modo di concepire le politiche pubbliche, intese co-

me azioni concatenate volte alla produzione di beni pubblici: la formulazione delle politiche può (deve) coinvolgere più attori collettivi, non soltanto pubblici, e la loro attuazione coinvolge (dovrebbe coinvolgere) i loro destinatari. Le esperienze di programmazione negoziata, e in particolare i patti territoriali, sono stati l'espressione formalizzata di questo nuovo modo di produrre beni pubblici; queste stesse esperienze sono state importanti per la promozione della "cooperazione interistituzionale", particolarmente necessaria in Piemonte a livello comunale.

L'attenzione per l'implementazione delle politiche, e non solo per la loro formulazione, è una novità relativamente recente; ancor più recente, ma in via di rapido sviluppo, è l'attenzione per la valutazione dei risultati. Il rischio – su cui hanno attirato l'attenzione in Piemonte gli esperti dell'IRES e dell'ASVAPP – è che si tratti di una nuova ortodossia: ma l'interesse dichiarato per il risultato piuttosto che per la procedura costituisce comunque una rottura con il nostro passato burocratico-for-dista.

Il modello di governance regionale e urbana che si viene configurando a partire dagli anni novanta non comporta tanto una novità degli attori (pochissimi sono i casi di attori "nuovi" o di attori che escono di scena) quanto una novità del loro modo di interazione e del loro peso rispettivo. Il sindacato non ha più riacquisito il potere di cui disponeva prima del riaggiustamento industriale degli anni ottanta; ma tutte le associazioni di rappresentanza degli interessi hanno oggi seri problemi di rappresentatività. La regione diventa probabilmente l'attore più importante: parliamo del "governo" regionale in senso stretto, vista la progressiva erosione del potere e del prestigio del consiglio. Nel settore pubblico le aziende di servizi, e in particolare le grandi public utilities, accrescono il loro peso e cambiano in una certa misura le loro logiche d'azione, diventando spesso di fatto attori più che esecutori delle politiche pubbliche, anche perché diventano tendenzialmente detentori di quello che Cohen e Bauer definirono anni fa "monopole de l'expertise légitime".

Cresce di molto il potere delle autonomie funzionali. Quello delle autonomie funzionali

è il campo in cui si registrano le vere new entries: enti che non erano “vere” autonomie funzionali e che lo diventano (le università) ed enti che rappresentano una novità assoluta, come le fondazioni di origine bancaria. Le loro modalità di interazione sono tendenzialmente cooperative, e la cooperazione avviene attraverso una complessa strumentazione di sedi (“tavoli”) in cui le politiche vengono almeno teoricamente formulate, e di agenzie che sono spesso contemporaneamente luogo d’incontro degli attori delle politiche e strumento per la loro implementazione.

Questo modello di governance, che ha avuto diffusione e successo nel corso degli anni novanta, diventa oggetto all’inizio del secolo XXI di critiche sempre più dure. Una critica ricorrente riguarda la sua mancanza di trasparenza, il suo trasformarsi in quello che i tedeschi indicano con la metafora del Filz (feltro), un insieme compattato e ormai inestricabile di fibre di diversa natura; ma anche quando questo aspetto non si manifesta in maniera grave, e i comportamenti collusivi sono ridotti al minimo, il sistema viene considerato scarsamente efficace ed efficiente per la farraginosità dei meccanismi di costruzione del consenso che lo caratterizzano.

Questa seconda caratteristica rischia di risultare esiziale in un periodo di crisi economica come quello in corso mentre scriviamo, in cui la necessità di tempi di reazione rapidi si combina con la diminuzione delle risorse disponibili. Ne sta già risultando una vasta revisione delle caratteristiche e del funzionamento di molte agenzie che producono local collective competition goods (in particolare trasferimento tecnologico e internazionalizzazione).

### Territorio

La vicenda dell’IRES, ma in particolare il suo rapporto costitutivo con la programmazione regionale, riflette (lo mostrano diversi contributi del libro, anche non strettamente “territoriali”) il modo in cui il tema è stato recepito dalle politiche regionali, con un’oscillazione tra territorio come denominatore comune e territorio come politica specializzata, tra riferimento al territorio come ele-

mento integratore dell’azione di governo e territorio come competenza di assessorato: due impostazioni a volte compresenti, a volte alternative, in una tensione non risolta e forse non risolvibile. Lo mostrano in particolare le politiche industriali, che in qualche segmento del percorso che abbiamo preso in considerazione risultano fortemente influenzate dal paradigma dello sviluppo locale nella sua versione distrettuale, mentre in altri momenti (ri)diventano tranquillamente politiche di settore.

Di nuovo, alle trasformazioni avvenute (rescaling, rifunzionalizzazione) non corrisponde un adeguamento istituzionale. Su questo terreno il cambiamento mancato riguarda sia le “istituzioni” sia le “organizzazioni”: lo mostra in particolare la clamorosa obsolescenza delle partizioni amministrative. La mancata o parziale soluzione di problemi molto piemontesi, come la polverizzazione dei comuni o il governo dell’area metropolitana, danneggia certo la performance della pubblica amministrazione, la sua capacità di fornire servizi e beni pubblici. Ma ha anche, specialmente se si tien conto dei suoi risvolti in materia di finanza locale, una ormai provata relazione col tema della sostenibilità dello sviluppo: si pensi in particolare al consumo di suolo, cresciuto dissennatamente nel periodo considerato, e allo sprawl urbano di cui solo recentemente alcune ricerche dell’IRES mostrano un rallentamento.

C’è un altro tema sul quale l’adeguamento istituzionale e amministrativo è fortemente carente: il carattere inter- e trans-regionale di molti dei problemi oggetto di politica regionale, la cui scala pertinente non è regionale, senza per questo essere nazionale. L’IRES ha lavorato a più riprese su scenari che richiederebbero al Piemonte qualche tipo di cooperazione interregionale rafforzata: la macro-regione alpina, il nord-ovest, il nord. Ma non si sfugge all’impressione che, nonostante prese di posizione politiche a volte coraggiose e lungimiranti ma prevalentemente simboliche, ci sia uno scollamento per certi aspetti crescente tra processi di relativa omogenizzazione in corso (in particolare quelli che configurano una city-region padana in cui nord-ovest e nord-est sono meno dissimili che in passato) e mo-

delli di governance regionale che, nonostante le potenti spinte all'isomorfismo che provengono dal governo e dalle burocrazie centrali, dalla commissione e dalle burocrazie europee, restano pervicacemente particolaristici.

### Osservazioni conclusive

Dati i limiti di spazio concessi a questa nota, molte delle affermazioni precedenti sembreranno al lettore apodittiche; mentre altre lo sembreranno meno a chi avrà la pazienza di leggere tutto il volume, e magari di seguire qualcuno dei rimandi all'attività dell'IRES negli ultimi due decenni. In conclusione, la mia personale lettura arriva a tre possibili chiavi interpretative, configurabili come alternative immanenti allo sviluppo in atto.

La prima è quella tra innovazione e path dependency. Il legame col passato non va letto necessariamente in termini negativi, specialmente quando comporta il mantenimento di aspetti distintivi dell'identità regionale, e di capabilities che costituiscono tutt'ora un vantaggio competitivo. Ma il mantenimento di istituzioni e strutture obsolete e disfunzionali sembra costituire oggi un handicap potente.

La seconda alternativa è quella tra declino passivamente subito e capacità di risposta. Si tratta di un'alternativa che non riguarda solo l'economia regionale, anche se in questa è par-

ticolarmente visibile, perché in qualche modo misurabile. Nonostante la "scomparsa dell'Italia industriale" (ancora Gallino) la grande impresa è lungi dall'essere scomparsa dal panorama piemontese; e il fatto che anche in Piemonte alla crisi della grande impresa e alla crisi del distretto industriale si siano accompagnate novità come quella dell'emergere di un nuovo tipo di media impresa indurrebbe a ragionare piuttosto, con Berta, in termini di "metamorfosi". Il fatto che per molti aspetti il declino (ripetiamo, relativo) continui farebbe pensare alla possibilità che le reazioni di singole componenti non si connettano (ancora?) in un quadro sistemico.

C'è infine la contraddizione che forse più chiaramente emerge dalle pagine precedenti, quella che in altri tempi avremmo letto come incongruenza tra "struttura" e "sovrastuttura": l'insufficiente capacità della politica di accompagnare e indirizzare i processi strutturali in corso. La crescente delegittimazione e la crescente impotenza del sistema politico italiano aggravano una difficoltà di portata più generale: la logica dell'economia è oggi mobile, mentre quella della politica resta radicata (Conti). Qualche tipo di connessione tra le due logiche diventa cruciale, dato che, come sta mostrando la crisi in corso, difficilmente possiamo aspettarci dal (solo) mercato un'evoluzione soddisfacente dell'economia e della società piemontese.

## STUDIARE IL PIEMONTE QUINDICI ANNI DOPO

SILVIA CRIVELLO,  
LUCA DAVICO,  
LUCA STARICCO

*Com'è cambiato il quadro della ricerca socioeconomica sul Piemonte in questo quindicennio? In una fase di evidente transizione socioeconomica, si sono modificati i contenuti delle ricerche, gli interessi della comunità scientifica, gli approcci metodologici? Prova a rispondere a queste domande un recente volume dell'IRES (Studiare il Piemonte, quindici anni dopo: 1995-2008, a cura di Silvia Crivello, Luca Davico e Luca Staricco) che aggiorna una precedente indagine della metà degli anni novanta (Studiare il Piemonte. Dieci anni di ricerche su una società in transizione 1985-1995 a cura di Luca Davico)*

**D**al confronto con la prima rilevazione si può evincere come in Piemonte vi sia stato un consistente sviluppo quantitativo della ricerca socioeconomica, non ascrivibile unicamente all'ampiezza leggermente superiore dell'arco temporale oggi considerato (1995-2008) rispetto a quello precedente (1985-1995).

La crescita della ricerca in Piemonte risulta particolarmente accentuata proprio sulle aree tematiche più tipicamente sociologiche, quelle legate ad esempio alle tendenze demografiche, alla cultura, alla qualità della vita, ecc. Uno dei temi emergenti e in assoluto più studiati dell'ultimo quindicennio riguarda i nuovi flussi migratori e il progressivo avvento di una società multiculturale. I primi studi su questi temi si erano prodotti attorno ai primi anni novanta e hanno quindi conosciuto un notevole sviluppo, quantitativo e qualitativo, nel successivo quindicennio.

Un altro tema cospicuamente indagato dalla ricerca sociale in Piemonte è quello degli effetti della transizione economica, ovvero del superamento dei precedenti modelli organizzativi e produttivi. Da un lato, una notevole attenzione è stata dedicata allo studio degli effetti sociali delle trasformazioni, ma anche delle pesanti eredità del passato, del disagio, della marginalità sociale ed economica, delle categorie e dei gruppi deboli e svantag-

giati. Dall'altro lato, l'attenzione dei ricercatori si è concentrata sulla dimensione dello sviluppo locale, in particolare sui segnali di novità che possono porre le basi di un nuovo modello per il Piemonte, dopo un paio di decenni in cui i concetti interpretativi prevalenti erano stati piuttosto quelli della "crisi" e della "transizione".

Nella ricognizione sono state censite numerose ricerche che provano a interrogarsi sui possibili effetti sociali delle nuove vocazioni produttive, sui segnali di una nuova economia basata su conoscenza e innovazione, sui comparti produttivi emergenti, con una rinnovata attenzione analitica per i complessivi scenari evolutivi regionali e provinciali. I temi di tipo ambientale e territoriale sono gli unici che non registrano un aumento di ricerche realizzate nel periodo più recente; ciò dipende anche dal fatto che esistono indubbiamente – come accennato – numerosi studi, monitoraggi, osservatori e banche dati su aspetti ambientali, che il più delle volte rimangono però confinati negli ambiti disciplinari tipici delle scienze naturali, più raramente indagando i reciproci rapporti di causa effetto tra società locali ed ecosistemi.

La grande crescita quantitativa che complessivamente ha conosciuto l'attività di ricerca socioeconomica in e sul Piemonte pare riconducibile in buona parte alla progressiva affermazione di una "cultura del monitoraggio", ancora relativamente scarsa alla metà degli anni novanta. Non a caso, nella sezione del rapporto che comprende le schede sulle attività dei diversi enti e istituti di ricerca è stata introdotta (rispetto alla precedente ricognizione di metà anni novanta) un'ampia sezione dedicata agli osservatori.

La presenza di un consistente settore di studi "istituzionali" di livello regionale è uno dei motivi principali che spiega perché il Piemonte in quanto tale sia di gran lunga l'oggetto di studio oggi prevalente: la maggioranza delle indagini, infatti, vengono condotte sull'intero territorio regionale, pur poi scendendo spesso a successivi livelli di dettaglio analitico, ad esempio disaggregando le analisi, i dati e le informazioni relative al livello delle diverse aree del territorio regionale (in genere le otto province). Tra le province, quella torinese mantiene un ruolo assolutamente preponderante; se per molti versi ciò può risultare ovvio, sarebbe comunque lecito

Fig. 1 Gli oggetti della ricerca socioeconomica sul Piemonte: macrosettori tematici (per numero di ricerche censite)

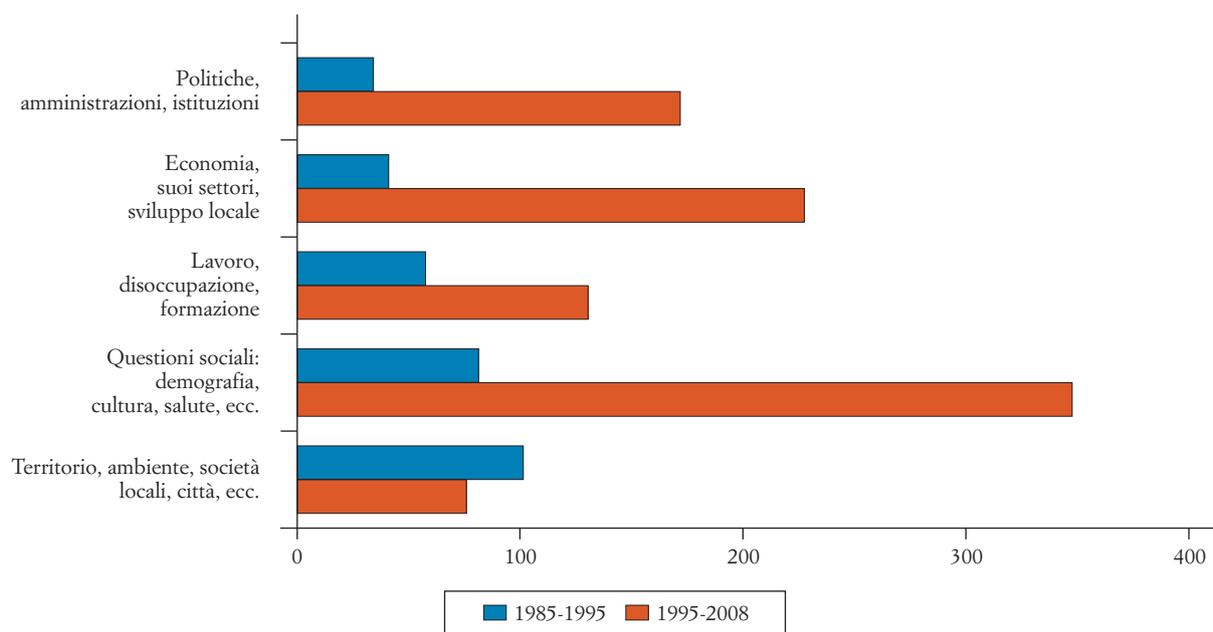
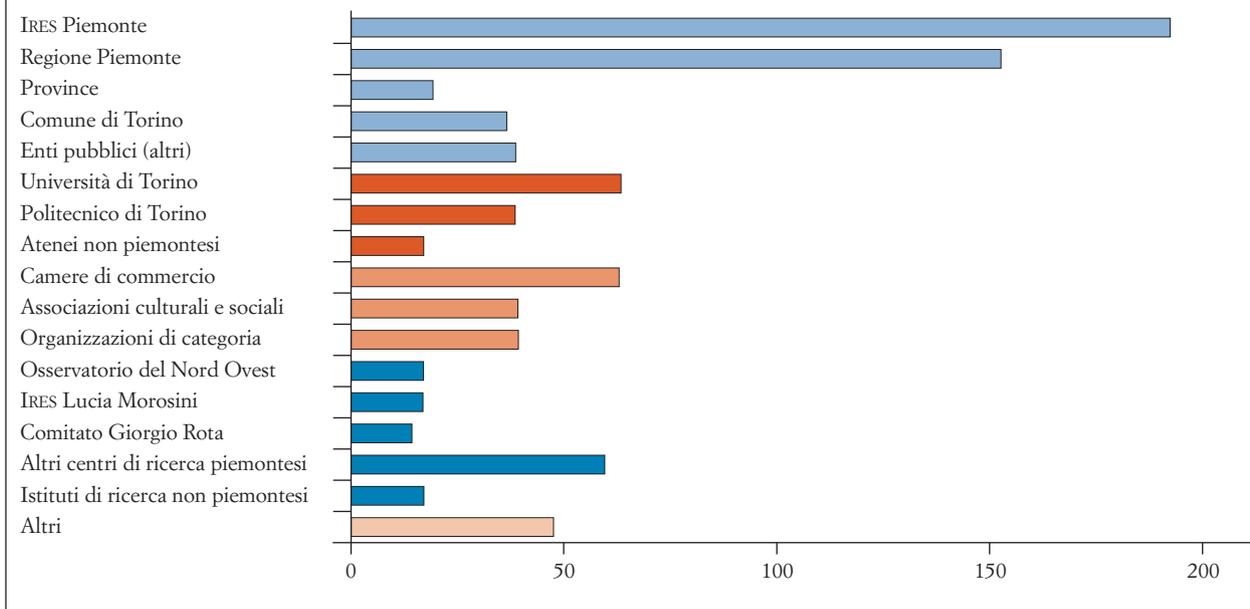


Fig. 2 I soggetti della ricerca socioeconomica sul Piemonte (per numero di ricerche censite del periodo 1995-2008)



attendersi una maggiore attenzione per le altre province: solo Biella (con il 2,3% delle ricerche) rivela una minima consistenza tra le altre province.

I diversi osservatori che oggi popolano il panorama della ricerca in Piemonte spesso conducono monitoraggi e ricerche in proprio, altrettanto spesso collaborano – ad esempio in rapporti di committenza – con altri soggetti, enti e strutture appartenenti sovente ad ambiti accademici. Un elemento di interesse è che, come detto, i monitoraggi molto spesso si istituzionalizzano, diventando permanenti (in genere con una frequenza di aggiornamento annuale). Ciò permette quindi di disporre di serie storiche sempre più consolidate e affidabili, di dati confrontabili sui quali condurre analisi di trend.

Da questo punto di vista, la situazione piemontese pare coerente con le tendenze nazionali. È stato rilevato come proprio dalla fine degli anni novanta, ad esempio, l'ISTAT abbia innovato le sue strategie, trasformandosi da un semplice istituto di statistica in un vero ente di ricerca, cominciando a produrre in diversi campi tematici indagini di approfondimento (ad esempio le “multiscopo”), fornendo a diverse istituzioni nazionali (a partire dai ministeri) un servizio di costante monitorag-

gio di diversi fenomeni sociali, anche qui attraverso la costruzione e la sedimentazione di banche dati di trend e la produzione di ricerche mirate di approfondimento.

Non va poi trascurato il fatto che lo sviluppo delle tecnologie informatiche ha progressivamente favorito le diverse fasi del processo di ricerca, rendendole spesso più agevoli, accessibili, rapide e, quindi, meno costose: dalla fase di reperimento e consultazione della bibliografia specializzata (sia teorica sia empirica) alla costruzione dei dati di ricerca, alla loro elaborazione (con analisi anche sofisticate), divulgazione e consultabilità. Soprattutto, la dotazione tecnologica straordinariamente più potente che in passato di molti istituti di ricerca ha permesso una progressiva autonomizzazione dai centri (come l'ISTAT, il CSI, ecc.) specializzati nella raccolta, sistematizzazione ed elaborazione dei dati, favorendo così percorsi di ricerca maggiormente autonomi e/o indirizzati all'approfondimento di particolari tematiche.

È interessante ancora rimarcare anche le implicazioni politiche legate alla progressiva diffusione di una cultura del monitoraggio, ancorché questa non sia ancora certamente così pervasiva e universalmente condivisa. In ogni caso, è certo che oggi – più che in passato – ta-

le orientamento culturale si associa alle politiche pubbliche: gli osservatori e parecchi studi monografici sono appositamente finalizzati a chiarificare il quadro di riferimento su specifici ambiti socioeconomici, proprio allo scopo di meglio orientare le politiche pubbliche.

La stessa attività dell'IRES – in precedenza tendente spesso a una dimensione di ricerca “pura” – si è andata nell'ultimo decennio sempre più frequentemente intrecciando con la dimensione progettuale, in una crescente interazione con diversi settori dell'amministrazione regionale, interagendo non solo nelle fasi di indagine, ma talvolta anche in quelle di ideazione, valutazione e implementazione delle politiche.

Monitoraggi permanenti, sia di tipo strettamente statistico sia ad esempio sull'avanzamento di progetti o settori strategici, vengono realizzati anche da soggetti indipendenti o comunque slegati dagli enti locali di governo; nel caso del Piemonte si possono citare, ad esempio, i casi dei monitoraggi statistici ad ampio spettro del Settore Studi della Camera di Commercio (come *Piemonte in cifre*) o del Rapporto annuale su Torino realizzato dal Comitato Giorgio Rota con il circolo L'Eau Vive.

La crescita della cultura del monitoraggio sta progressivamente rendendo più marginali che in passato prese di posizione e interpretazioni “impressionistiche” della realtà socio-economica locale; interpretazioni che, ancora in occasione della precedente ricognizione condotta a metà anni novanta, risultavano invece piuttosto diffuse nel dibattito pubblico, specie mediatico e politico. L'abbondanza di monitoraggi e banche dati permette, ad esempio, di collocare il caso piemontese (e i suoi

diversi territori) in un orizzonte e in contesti più ampi – spesso nazionali, talvolta europei – evitando così di condurre analisi autoreferenziali. Al tempo stesso occorre sottolineare come la diffusione delle attività di monitoraggio, così come di Internet, abbiano enormemente amplificato la circolazione di una grande quantità di dati e informazioni di ricerca. Se questo indubbiamente è un enorme vantaggio – sia per rendere più agevole e proficuo il lavoro dei ricercatori sia per favorire confronti e scambi – non va trascurato il fatto che la gran quantità di informazioni circolanti, specie su alcune aree tematiche, spesso rischia di generare contraddizioni e distorsioni, soprattutto quando vengano diffuse informazioni e dati privi (in parte o del tutto) del filtro interpretativo dei ricercatori che hanno raccolto e prodotto quei dati, con effetti perversi sul dibattito pubblico, sui mass media, all'interno della classe dirigente locale, tra i decisori politici.

Ciò, evidentemente, accresce le responsabilità deontologiche per chi svolge un lavoro di ricerca, soprattutto nei termini di una maggiore attenzione e cura nelle modalità comunicative dei risultati delle proprie attività.

Un'altra potenziale criticità deontologica deriva dal fatto che una dimensione pubblica e un processo politico maggiormente influenzati (almeno in teoria) dalle risultanze dei processi di ricerca generano non solo sulle spalle dei ricercatori un maggior carico di responsabilità, ma spesso consistenti “pressioni” di soggetti di varia natura, portatori di interessi di parte, che possono evidentemente interferire con la correttezza professionale, la competenza scientifica, l'indipendenza e l'autonomia di chi fa ricerca.



# PIEMONTE ECONOMICO SOCIALE 2009

MAURIZIO MAGGI

*Come ogni anno Piemonte economico sociale, la consueta relazione annuale dell'IRES, passa in rassegna e valuta criticamente i dati più aggiornati sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte.*

*Il rapporto di quest'anno è di particolare interesse perché valuta globalmente e in profondità le reali dinamiche attivate nel territorio regionale in un anno di crisi finanziaria e produttiva*

**I**l 2009 è stato un anno di forte recessione, anche se i risultati sono stati meno negativi rispetto alle previsioni (Pil mondiale diminuito dello 0,6% contro una previsione al ribasso dell'1,3% secondo le stime FMI di aprile 2009). Il dato attuale è segnato da una ripresa molto lenta ed eterogenea dal punto di vista territoriale. Sostenuta principalmente dagli stimoli dei governi, si sta manifestando, infatti, soprattutto nell'area asiatica e in alcuni paesi emergenti.

Per il 2010 ci si attende una ripresa del Pil mondiale del 4,5%. In Europa la dinamica (+0,7% nel 2010 a fronte del -4% nel 2009) è assai più lenta che negli Stati Uniti (sopra il 2% nel 2010 a fronte del -2,4% nel 2009). Il commercio mondiale, crollato nella media annua del 12,5% rispetto al 2008, ha tuttavia ripreso a crescere a tassi sostenuti nel terzo trimestre (10%), soprattutto grazie alla domanda nell'area asiatica. In Europa, la Commissione Europea prevede una crescita sotto all'1% nel 2010, per ora legata soprattutto a fattori temporanei, come il ciclo delle scorte o le misure di sostegno al settore auto, anche se si avverte una certa ripresa della pensione a spendere da parte delle famiglie.

Rilevanti rischi derivano da problemi di sostenibilità finanziaria di alcuni paesi, in particolare l'insolvenza della Grecia, il cui costo potrebbe avere ricadute indirette negative su imprese e famiglie. Nel 2009 i deficit pubblici sia nell'Unione Europea sia nell'area euro sono cresciuti sensibilmente,

**Tab. 1 Indicatori economico-finanziari del gruppo Fiat (valori in milioni di euro)**

	1990*	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fatturato	57.209	58.006	55.649	47.271	45.637	46.544	51.832	58.529	59.380	50.102
Risultato operativo	2.136	318	-762	-510	-585	2.215	2.061	3.152	2.972	359
Utile netto	n.d.	-791	-4.263	-1.948	-1.579	1.420	1.151	2.054	1.721	-848
Autofinanziamento	5.081	2.089	-1.649	421	620	3.555	3.136	3.878	3.604	1.937
Investimenti	4.210	3.438	2.771	2.011	2.112	2.636	4.312	3.985	4.979	3.386
Ricerca e sviluppo	2.250	1.817	1.748	1.747	1.791	1.558	1.598	1.741	1.986	1.692
Posizione finanziaria netta	570	-6.035	-3.780	-3.028	-4.961	-2.868	-231	1.764	-4.821	-3.217
Dipendenti (unità)	303.238	198.764	186.492	162.237	161.066	173.695	173.726	185.227	198.348	190.014
<i>% su fatturato</i>										
Risultato operativo	3,7	0,5	-1,4	-1,1	-1,3	4,8	4,0	5,4	5,0	0,7
Autofinanziamento	8,9	3,6	-3,0	0,9	1,4	7,6	6,1	6,6	6,1	3,9
Ricerca e sviluppo	3,9	3,1	3,1	3,7	3,9	3,3	3,1	3,0	3,3	3,4
Investimenti	7,4	5,9	5,0	4,3	4,6	5,7	8,3	6,8	8,4	6,8

\* Valori in miliardi di lire.

**Tab. 2 Bilancio annuale dei settori Fiat (valori in milioni di euro e variazioni %)**

	RICAVI NETTI				VARIAZIONI %			
	2006	2007	2008	2009	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Automobili (Fiat Auto)	23.702	26.812	26.937	26.293	-1,6	13,1	0,5	-2,4
Veicoli industriali (Iveco)	9.136	11.196	10.894	7.183	7,2	22,5	-2,7	-34,1
Macchine per agricoltura e costruzioni (CNH)	10.527	11.843	12.781	10.107	6,0	12,5	7,9	-20,9
Fiat Powertrain Technologies	6.145	7.075	7.000	4.952			-1,1	-29,3
Ferrari-Maserati	1.966	2.362	2.746	2.226	25,6	20,1	16,3	-18,9
Prodotti metallurgici (Teksid)	979	783	837	578	7,8	-20,0	6,9	-30,9
Componenti (Magnet Marelli)	4.455	5.000	5.447	4.528	18,4	12,2	8,9	-16,9
Mezzi e sistemi di produzione (Comau/Pico)	1.280	1.089	1.123	728	-25,4	-14,9	3,1	-35,2
Holdings, diverse ed elisioni*	-6.358	-7.631	-8.201	-6.493	104,5	20,0	7,5	-20,8
Totale di gruppo	51.832	58.529	59.564	50.102	-4,0	12,9	1,8	-15,9
	RISULTATO GESTIONE ORDINARIA				ROS**%			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Automobili (Fiat Auto)	291	803	691	470	3,1	2,4	1,7	0,8
Veicoli industriali (Iveco)	546	813	838	105	6,2	7,2	7,2	-1,3
Macchine per agricoltura e costruzioni (CNH)	737	990	1.122	337	5,6	8,0	9,0	2,5
Fiat Powertrain Technologies	168	271	166	-25	1,7	3,6	2,3	-2,3
Ferrari-Maserati	150	290	411	249	7,6	12,2	15,0	11,5
Prodotti metallurgici (Teksid)	56	47	41	-12	2,7	6,0	5,9	-2,4
Componenti (Magnet Marelli)	190	214	174	25	3,9	4,2	1,7	-0,9
Mezzi e sistemi di produzione (Comau/Pico)	-66	-23	21	-28	-21,3	-3,0	-	-4,4
Holdings, diverse ed elisioni*	-121	-172	-102	-63	-	0,2	1,6	1,2
Totale di gruppo	1.951	3.233	3.362	1.058	4,0	5,4	5,0	0,7

\* Le attività del settore editoria e comunicazione sono confluite nel raggruppamento altre attività.

\*\* Ros: utili/fatturato.

Fonte: www.fiatgroup.com

attestandosi sopra il 6% in rapporto al Pil (2% circa nel 2008), a causa della contrazione di quest'ultimo, mentre il debito pubblico ha raggiunto la cifra record del 78,7% in rapporto al Pil, quasi dieci punti percentuali sopra il valore del 2008.

### Il quadro generale

In Piemonte il prodotto lordo è diminuito nel 2009 del 5,1%, un andamento recessivo sostanzialmente allineato alla media nazionale. È stata rilevante la caduta della domanda interna (-1,4% i consumi finali interni), come risultato della contrazione dei consumi delle famiglie del 2,1% e dell'andamento espansivo dei consumi pubblici, cresciuti nella media annua dell'1%. Gli investimenti hanno invece subito una riduzione rilevante attorno al 13%. La domanda estera ha avuto un ruolo determinante: le esportazioni (verso l'estero) sono diminuite di oltre il 22% in quantità. Nel 2010 si prevede una modesta crescita del Pil (+0,8%). Ciò si tradurrebbe in una ripresa del prodotto dell'industria (+1,2%) e dei servizi (+0,8%), mentre nel settore delle costruzioni continuerebbe la

tendenza recessiva, anche se meno intensa rispetto al 2009.

A fronte di questa situazione straordinaria sul piano della tenuta economica del sistema, è importante monitorare anche aspetti che riguardano la coesione sociale, come la possibile crescita dei divari di reddito e di consumo e la capacità di governare fenomeni, critici in epoca di globalizzazione, come quelli migratori. La crisi economica ha avuto un riflesso sulla dinamica e sulla composizione dell'aggregato del reddito disponibile ancora difficile da quantificare nei suoi effetti distributivi.

Osservando il benessere delle famiglie negli anni recenti, il caso piemontese appare coerente con la tendenza in atto nella prima parte del decennio a livello nazionale, caratterizzato da una dinamica stagnante dei redditi. La quota di famiglie povere è sotto la media nazionale ma superiore a quella del Nord-ovest, anche se la disparità nella distribuzione dei redditi sembra mantenersi costante. Al rallentamento della dinamica del reddito medio disponibile, in coincidenza con una dinamica pressoché nulla del prodotto reale e, cosa ancor più rilevante, della produttività in regione, si affianca una tendenza che farebbe pensare

**Tab. 3 Imprese del comparto "attività immobiliari, noleggio, informatica e ricerca", per forma giuridica**

	2009		VAR. % 2008-2009				
	VAL. ASS.	% SU TOTALE IMPRESE	TOTALE	SOCIETÀ DI CAPITALI	SOCIETÀ DI PERSONE	DITTE INDIVIDUALI	ALTRE FORME
<i>Italia</i>							
Attività immobiliari	260.127	42,2	1,1	1,4	1,1	0,6	-1,2
Noleggio macchine	20.523	3,3	-2,3	2,7	-2,6	-5,5	3,9
Informatica	85.418	13,8	1,4	2,6	-1,9	2,4	4,0
Ricerca e sviluppo	3.476	0,6	5,0	7,2	-5,0	-1,3	6,4
Altre attività professionali	247.340	40,1	2,4	4,5	-1,3	2,0	4,4
Totale	616.884	100,0	1,6	2,6	-0,1	1,4	3,3
<i>Piemonte</i>							
Attività immobiliari	31.276	50,2	0,1	1,7	-0,3	-0,8	-4,4
Noleggio macchine	1.262	2,0	-4,9	2,0	-7,4	-7,1	-17,6
Informatica	6.681	10,7	1,5	1,0	-2,4	4,7	3,5
Ricerca e sviluppo	248	0,4	9,3	12,2	2,7	-5,9	12,0
Altre attività professionali	22.848	36,7	1,4	1,8	-2,4	3,0	3,7
Totale	62.315	100,0	0,6	1,7	-0,9	2,3	2,5

Fonte: elaborazione IRES su dati Infocamere

alla presenza di dinamiche *pro-poor* nel periodo 2003-2006.

Un'azione bancaria innovativa verso la clientela non italiana appare sempre più strettamente connessa con una prospettiva di apertura internazionale delle relazioni interbancarie. È anche un aiuto concreto all'integrazione economica degli immigrati regolari, una quota di popolazione che rappresenta per le banche un mercato con potenzialità di crescita importanti: a livello nazionale, il tasso medio di aumento degli stranieri residenti stimato per il 2009-2012 è del 17%, quello dei ricavi generati del 24% e quello degli impieghi bancari del 26%. Nelle dinamiche economiche prodotte in Italia dall'immigrazione il ruolo delle banche appare ancora fondamentalmente inespresso, anche se il processo di avvicinamento tra banche e comunità non italiane sta avanzando velocemente. Permangono tuttavia difficoltà d'interazione, soprattutto sul versante propriamente relazionale e fiduciario e su quello delle barriere burocratiche e formali per l'accesso dei servizi.

### I settori produttivi

Nel 2009 gli effetti della crisi economica si sono riversati duramente sul settore agricolo, anche se con un parziale ritardo rispetto agli altri settori produttivi. A livello europeo il valore della produzione agricola scende del

10,9%. A livello nazionale il valore aggiunto dell'agricoltura è sceso dell'11,5% a prezzi correnti. Particolarmente critica la situazione del settore cerealicolo, che ha fatto registrare le produzioni e i prezzi più bassi dell'ultimo decennio. Il comparto frutticolo, pur penalizzato da quotazioni in forte riduzione, ha mantenuto un livello produttivo e qualitativo soddisfacente. Una vendemmia di qualità elevata non ha migliorato la stagnazione del mercato del vino. Tiene la razza bovina Piemontese, collocata nella fascia alta di un mercato sempre più segmentato, mentre il settore lattiero-caseario sta attraversando un momento cruciale in vista dell'abolizione delle quote produttive, prevista per il 2015. Gli scambi nella bilancia agroalimentare registrano una riduzione, effetto locale della generale flessione dei mercati globali.

La crisi, infine, sta accentuando nella filiera agroalimentare il processo di "drenaggio" del valore aggiunto da parte della distribuzione, a svantaggio della componente industriale e, soprattutto, di quella agricola.

Le indicazioni per il futuro dell'artigianato sono incerte, dopo i risultati molto negativi del primo semestre 2009 (come una parziale ripresa degli investimenti per un limitato numero d'impres).

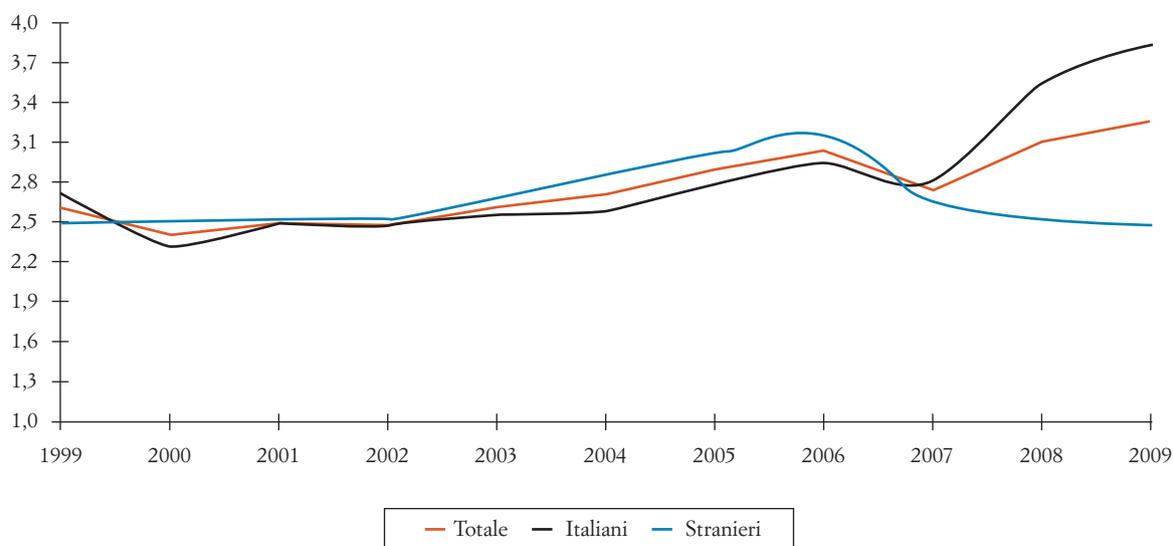
La situazione generale permane difficile: il clima di fiducia mostra, per il primo semestre del 2010, segnali negativi rispetto a sei mesi prima, con il saldo tra previsioni di crescita e diminuzione che passa da -12,5 a -20,7. Fra i

**Tab. 4 Arrivi e presenze, per ATL (variazioni % 2008-2009)**

	ARRIVI	PRESENZE
ATL Torino e Provincia	29,01	4,50
ATL Biella	-0,31	-0,74
ATL Valsesia e Vercelli	3,58	2,22
ATL Distretto Turistico dei Laghi	-6,40	-6,96
ATL Novara	-2,68	-11,66
ATL Langhe e Roero	3,99	4,83
ATL Cuneo	9,58	6,35
ATL Alessandria	-6,95	-4,91
ATL Asti	1,92	1,14
Regione	11,24	0,28

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato Turismo, Osservatorio Turismo Piemonte

Fig. 1 Peso del Piemonte sul totale nazionale delle presenze turistiche (valori %)



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT e Osservatorio Turismo Piemonte

possibili effetti della crisi, se durerà ancora a lungo, più che il rischio di cessazione vi sono il restringimento della base produttiva, la riduzione degli occupati alle dipendenze e una significativa compressione degli utili. Se questo è lo scenario, non già la moria delle imprese ma la svalutazione delle loro produzioni rischia di diventare norma nella piccola impresa e nel lavoro artigiano.

Per quanto riguarda il settore automobilistico, grazie agli incentivi alla rottamazione, il 2009 è risultato un anno di sostanziale tenuta sia della produzione, sia delle vendite: la produzione è scesa del 9% circa in Europa, ma è sostanzialmente stabile per l'Italia, dopo la caduta del 27% nel 2008 per il nostro paese. Le immatricolazioni sono aumentate in Europa del 5,7%, soprattutto grazie alla Germania e alla Francia, mentre le vendite in Italia hanno mantenuto il livello dell'anno precedente. Grazie alla domanda, spostatasi verso le vetture più piccole, la quota di Fiat in Europa è aumentata fino a quasi il 9%.

La frenata sul mercato immobiliare, segnalata dalle statistiche sul credito, si è accompagnata a una contrazione delle erogazioni di mutui alle famiglie per l'acquisto di abitazioni. In Italia il settore delle costruzioni, pur bene-

ficiando di un generale ciclo espansivo da molti anni, è cresciuto meno intensamente. Nel 2008 le dinamiche del settore indicano un quadro di progressivo deterioramento, accentuando il rallentamento dell'attività che si era palesato già dal 2006 (un effetto in parte atteso, alla luce della fine del ciclo di rinnovo urbano di Torino) che si affianca all'affievolimento del mercato immobiliare collegato anche al manifestarsi della crisi economica e del peggioramento delle prospettive delle famiglie. Nel corso del 2009 gli indicatori attestano una situazione di ulteriore ripiegamento dell'attività nel settore.

Le aziende attive nell'insieme delle "attività immobiliari, noleggio macchine, informatica, ricerca e sviluppo e altre attività professionali" crescono (+1,4%), anche se meno dell'anno precedente (+3,1%), ma con dinamica sostanzialmente parallela a quella nazionale (+1,6%). Nonostante l'intensità della crisi, e ad eccezione del noleggio di macchine e attrezzature, tutti i comparti hanno manifestato segni positivi di crescita. Dal punto di vista dei consumi, la crisi iniziata nel secondo semestre 2008 costituisce a tutt'oggi la peggiore degli ultimi cinquant'anni. Le previsioni degli uffici studi delle principali catene distributive

non ipotizzano un'inversione di tendenza prima della fine del 2012.

La discesa del Pil (-5% in Italia nel 2009, oltre la media di Francia, Germania e Regno Unito, -4,7%), l'aumento del tasso di disoccupazione e l'ampio ricorso alla cassa integrazione hanno determinato una diminuzione del reddito e della ricchezza delle famiglie spingendo verso il basso la propensione all'acquisto dei consumatori. Gli incentivi per l'acquisto di autovetture e l'introduzione su larga scala del digitale terrestre (con le conseguenti spese per nuovi apparecchi) hanno dirottato consistenti importi verso specifici settori di mercato, sottraendoli a quelli "di prima necessità": per la prima volta è sceso l'acquisto di alimentari.

Anche in Italia emergono nuove categorie di consumatori, trasversali fra le classi di spesa, i "frugalisti". A crisi terminata, l'atteggiamento degli italiani verso i consumi sarà verosimilmente cambiato, sarà probabilmente più "europeo" e dovremo rivedere il modo di pensarli. La distribuzione sarà profondamente influenzata dal cambiamento nei consumi e strutture distributive e assortimenti dovranno

adeguarsi ai "nuovi" consumatori. Il 2009 è stato un anno negativo per il turismo ma non in Piemonte. La diminuzione degli arrivi sul mercato internazionale (-4,3%), dopo molti anni di crescita sostenuta, ha colpito soprattutto America settentrionale ed Europa. In Italia si assiste a una diminuzione del 4,1% delle presenze complessive. Il Piemonte registra invece un lieve aumento delle presenze (+0,3%) e un forte incremento degli arrivi, quindi un'ulteriore diminuzione della permanenza media. Il peso percentuale del turismo piemontese sul totale nazionale cresce in misura rilevante per il secondo anno consecutivo: era il 2,7% del mercato italiano nel 2007 e rappresentava a fine 2009 il 3,2%.

### Le infrastrutture

L'Osservatorio sulle ICT conferma la crescita della diffusione della banda larga e dell'uso della rete Internet in Piemonte. L'impatto della crisi sembra incidere negativamente su vendite e acquisti on-line, in misura minore sui processi di appropriazione delle ICT da parte

Tab. 5 Alcuni indicatori della società dell'informazione in Piemonte, in Italia e in Europa (2008-2009 valori %)

	2008				2009			
	UE 25 <sup>a</sup>	UE 15 <sup>a</sup>	ITALIA <sup>a</sup>	PIEMONTE <sup>b</sup>	UE 25 <sup>a</sup>	UE 15 <sup>a</sup>	ITALIA <sup>a</sup>	PIEMONTE <sup>b</sup>
Diffusione di Internet								
presso le famiglie	62	64	47	59	67	68	53	63
Famiglie con banda larga	50	52	31	45	58	59	39	58
Cittadini che hanno utilizzato								
Internet per comprare beni e servizi on-line <sup>c</sup>	26	29	7	21 <sup>f</sup>	30	33	8	12
Cittadini che hanno utilizzato								
l'e-government <sup>d</sup>	27	29	14	37 <sup>f</sup>	29	31	15	18
E-health	29	30	16	23	34	36	21	30
Imprese con banda larga	83	86	81	90	85	88	84	85
Imprese con sito web	n.d.	n.d.	n.d.	88	n.d.	n.d.	n.d.	86
Imprese che hanno utilizzato								
l'e-government <sup>c</sup>	70	70	82	56	73	74	83	64
Vendite on-line	17	18	3	9	13	13	4	8
Acquisti on-line	30	32	10	52	25	27	14	48

<sup>a</sup> Fonte: Eurostat

<sup>b</sup> Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte

<sup>c</sup> Persone che hanno acquistato beni e servizi su Internet, negli ultimi tre mesi.

<sup>d</sup> Persone che hanno usato Internet, negli ultimi tre mesi, per ottenere informazioni dai siti della pubblica amministrazione.

<sup>e</sup> Imprese che usano Internet per interagire con la pubblica amministrazione.

<sup>f</sup> Il dato per il Piemonte si riferisce agli ultimi tre anni.

dei cittadini. Al 2009 il gap della regione nei confronti dell'Europa nell'adozione della banda larga si è colmato: la percentuale in Piemonte raggiunge il 58%. Migliora anche la dotazione di Internet presso le famiglie (con livelli di soddisfazione territorialmente molto eterogenei), ma rimane invariata la distanza relativa con la media europea.

Si nota un miglioramento generale nell'erogazione dei servizi on line della Pa, favorita (per i piccoli comuni) dalla gestione associata dei servizi e degli stessi siti Internet, intesi come veri e propri biglietti da visita dei territori. La diffusione delle ICT, una cartina di tornasole cruciale per valutare il potenziale innovativo di un sistema economico e sociale, rimane condizionata, in tutta Italia e in Piemonte, nei domini produttivi pubblico e privato, dalla struttura dimensionale delle imprese e dalla frammentazione istituzionale.

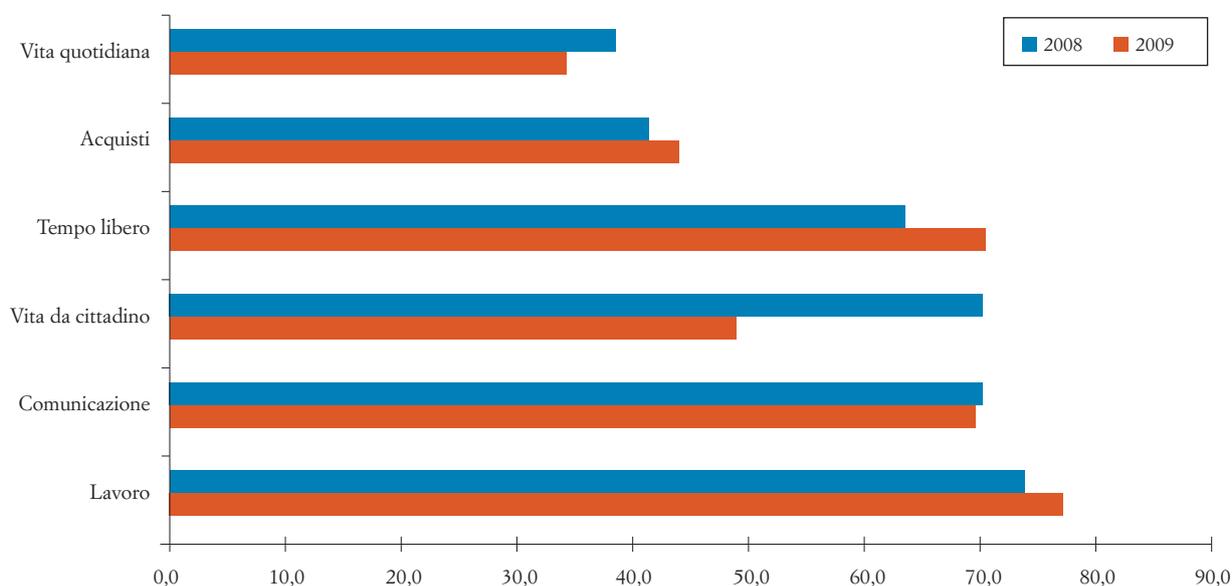
Sul versante delle reti energetiche, il Piemonte è un'importante via di transito di fonti dirette ad altre regioni. La regione manifesta una marcata dipendenza dall'esterno dovuta all'importazione sia di fonti primarie sia di elettricità a supporto di livelli di consumo più

elevati della media. Dal punto di vista delle relazioni energia-ambiente, il Piemonte è responsabile di una quota importante di emissioni clima-alteranti, con un significativo incremento tra il 1990 e il 2005. Infine, è una delle regioni che producono più energia da fonte rinnovabile, prevalentemente da idroelettrico.

Le questioni energetiche travalicano tuttavia i confini amministrativi: in alcuni casi (come per le fonti rinnovabili) vanno valutati gli impatti positivi e negativi dell'impiego di determinate risorse sul territorio; in altri casi (ad esempio la filiera nucleare), le regioni devono considerare le proprie scelte in un più ampio quadro nazionale e globale. La conoscenza adeguata delle caratteristiche locali, anche sotto il profilo della produzione e del consumo di energia, si conferma un aspetto cruciale affinché, in prospettiva futura, si possano sviluppare piani coerenti con le esigenze e le potenzialità dei diversi territori.

L'osservazione dell'uso delle reti di trasporto offre una prospettiva su un aspetto chiave dello sviluppo sostenibile: lo sganciamento fra crescita economia e mobilità. Il fe-

Fig. 2 Cittadini che dichiarano che internet ha un impatto positivo su alcuni aspetti della propria vita (2008-2009\*, valori %)



\* Base: utilizzatori di Internet.

Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte

nomeno sembrerebbe in atto, nei paesi europei, dal 2004. Da quell'anno, l'indice Eurostat dei passeggeri trasportati in rapporto al Pil è in costante diminuzione. Stabile invece la dinamica delle merci. In Italia globalmente gli spostamenti sono aumentati, ma la crisi ha contribuito a una modifica nel mix dei mezzi di trasporto utilizzato: si riduce lievemente la quota di utilizzo dell'auto, cresce per contro l'uso del mezzo collettivo e della bicicletta.

In un quadro generale che vede una diminuzione sia dell'incidentalità sia della mortalità, in Italia e in Europa, il Piemonte è fra le regioni che hanno registrato la diminuzione di decessi per numero di veicoli circolanti più consistente, e si situa fra le aree a rischio medio-basso.

### Governo e governance locale

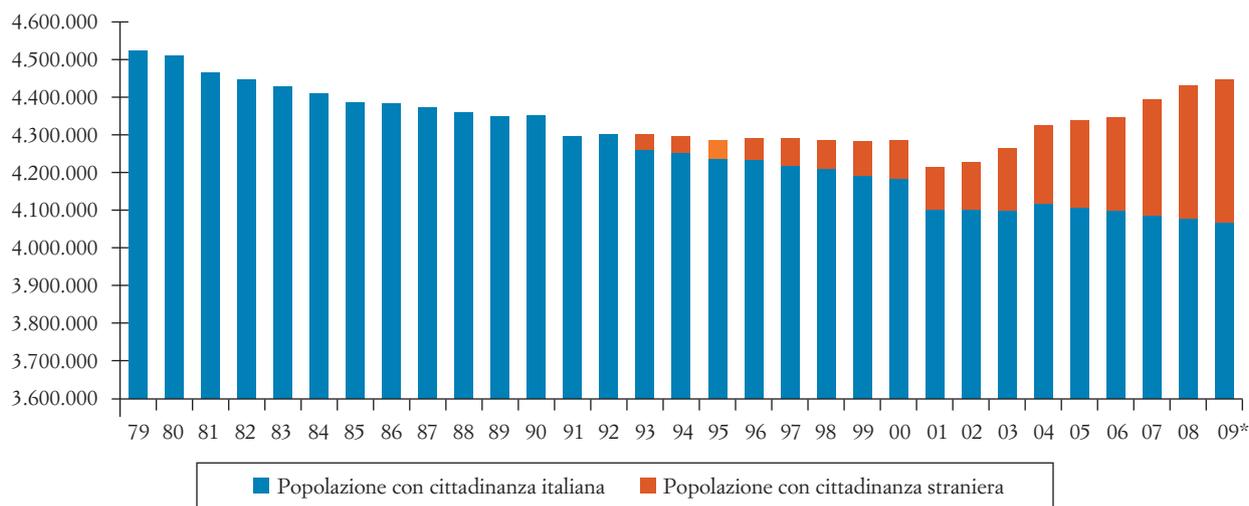
Sul versante delle entrate proprie correnti degli enti locali, permane il blocco delle aliquote; le entrate proprie delle province, connesse alle immatricolazioni di automobili, risentono già nel 2009 dell'effetto crisi. Più dinamiche – fino al 2008 – le riscossioni in conto capitale,

che risentono dell'effetto inerziale degli anni precedenti: i mutui riscossi, quindi i contributi per le concessioni edilizie, le alienazioni. I trasferimenti statali non hanno ancora compensato il mancato incasso dall'abolizione dell'imposizione sulla prima casa. Per quanto concerne la spesa, il 2009 registra una contrazione, accentuata soprattutto nella componente di investimento. Si è attuato talvolta un posticipo di pagamenti, con l'accumulo di residui passivi. I provvedimenti annuali di controllo della finanza pubblica condizionano sempre di più la spesa locale.

### La qualità sociale

Le tendenze negative registrate nella seconda metà del 2008 nel mercato del lavoro si accentuano nel 2009: flessione dell'occupazione complessiva, rilevante nel settore industriale, e aumento sensibile della disoccupazione, anche se meno che nel resto d'Europa. La situazione piemontese appare sostanzialmente in linea con quella delle altre regioni comparabili del Nord, con qualche accentuazione meno negativa (ad esempio la riduzione degli occu-

Fig. 3 Popolazione piemontese negli ultimi trent'anni, italiani e stranieri



\* Per il 2009 stima IRES su dati ISTAT mensili, gennaio-ottobre 2009.

Fonte: ISTAT

pati inferiore a Veneto e Friuli-Venezia Giulia; crescita dei disoccupati inferiore a Emilia-Romagna e Lombardia), e qualche tratto più preoccupante (ad esempio il livello del tasso di disoccupazione, in particolare giovanile, e dinamiche specifiche dell'occupazione e disoccupazione femminili peggiori di quelle di Lombardia ed Emilia-Romagna). Parallelamente, nella crisi cresce la dimensione frammentata del lavoro. A inizio 2010 si intravedono alcuni segnali positivi, ma il mercato del lavoro resta sotto forte pressione: tutti gli analisti ritengono che anche in caso di ripresa parziale della produzione gli indicatori continueranno a peggiorare almeno fino alla seconda metà del 2010.

La popolazione piemontese aumenta nel 2009: 4.451.098 abitanti al 31 dicembre, circa 18.500 residenti in più rispetto all'anno precedente, con un incremento pari al 4,2%. La dinamica demografica regionale nel 2009 conferma la tendenza che caratterizza i movimenti anagrafici dell'ultimo decennio: l'incremento di popolazione è il risultato del saldo migratorio con l'estero, che si conferma positivo anche per quest'anno. Infatti, il saldo naturale assume valori negativi, nel senso che i decessi

superano le nascite di circa 10.300 unità; al contrario il saldo migratorio si presenta positivo, quasi 29.000 residenti in più.

L'incremento migratorio è il risultato principalmente dei flussi migratori con l'estero (+31.700). Tuttavia, anche gli spostamenti all'interno delle regioni italiane, dalla seconda metà degli anni novanta, hanno assunto una dimensione rilevante. Il Piemonte è una regione con saldo positivo nei confronti dell'Italia (4.579 nuove iscrizioni nette provenienti dalle altre regioni).

Il sistema scolastico rispecchia queste dinamiche: gli iscritti aumentano per effetto degli stranieri. Il fenomeno si osserva anche a livello nazionale, in tutti i segmenti scolastici, ma la crescita è in rallentamento. Gli stranieri (14-18 anni) scelgono in misura maggiore i percorsi professionalizzanti, sono in percentuale più presenti nella formazione professionale e nel mondo del lavoro. Cresce il peso delle seconde generazioni e si osserva un lieve peggioramento di tutti gli indicatori di successo scolastico. In lieve arretramento anche la scolarizzazione ai livelli post-obbligo. All'università crescono invece il tasso di passaggio dalla scuola superiore (dei piemontesi) e anche il numero d'im-

**Tab. 6 Occupati in Piemonte, per settore e tipo di occupazione (valori in migliaia)**

SETTORE	MEDIA 2008			MEDIA 2009			VARIAZIONE INTERANNUALE					
	DIP.	AUT.	TOT.	DIP.	AUT.	TOT.	DIPENDENTI		AUTONOMI		TOTALE	
							VAR. ASS.	VAL. %	VAR. ASS.	VAL. %	VAR. ASS.	VAL. %
Agricoltura	17	51	68	15	57	72	-2	-9,1	5	10,7	4	5,8
Industria	513	120	633	486	123	609	-27	-5,2	3	2,4	-24	-3,8
di cui:												
in senso stretto	433	58	491	406	58	464	-27	-6,2	0		-27	-5,5
costruzioni	80	62	142	80	66	146	0		3	5,0	3	2,3
Servizi	873	310	1.184	878	301	1.179	4	0,5	-9	-2,9	-5	-0,4
di cui:												
commercio	161	111	272	169	109	278	9	5,3	-2	-2,0	6	2,3
altri servizi	712	199	912	708	193	901	-4	-0,6	-7	-3,5	-11	-1,2
Totale	1.403	482	1.885	1.379	481	1.860	-24	-1,7	-1		-25	-1,3
di cui:												
uomini	737	335	1.072	726	334	1.061	-11	-1,5	-1		-11	-1,1
donne	666	147	813	653	147	800	-13	-2,0	0		-13	-1,6

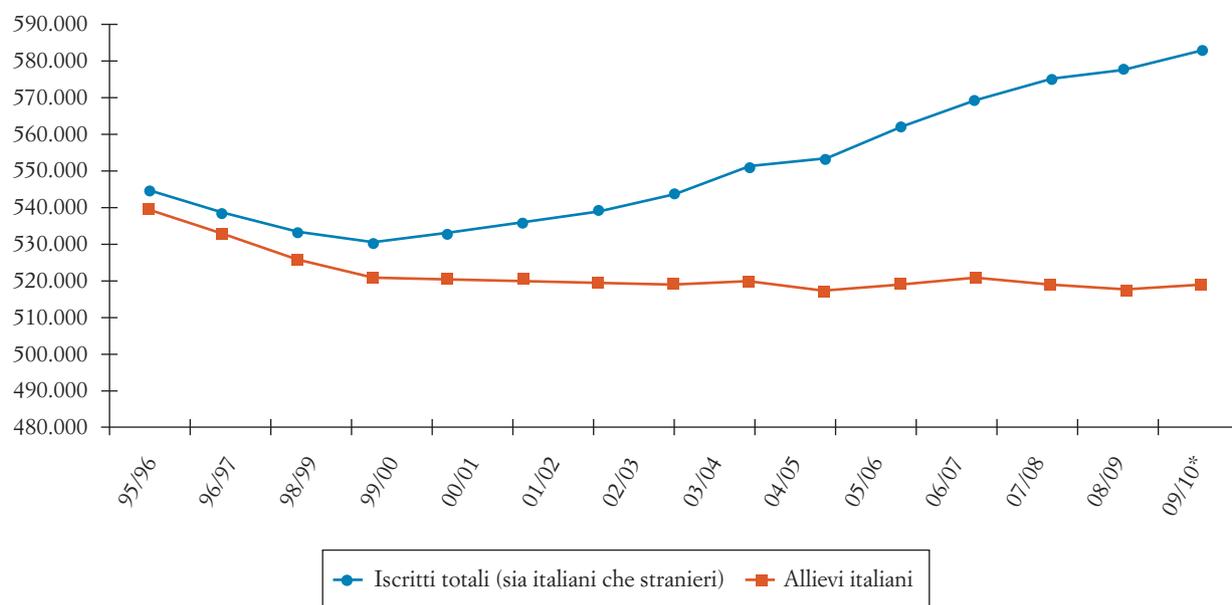
Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

**Tab. 7 Il sistema scolastico in Piemonte (a.s 2008/2009)**

SCUOLA	INFANZIA	PRIMARIA	SEC. DI I GRADO	SEC. DI II GRADO	TOTALE
Sedi	1.673	1.438	630	650	4.391
Classi/sezioni	4.649	10.120	5.387	7.995	28.151
Alunni	111.758	187.828	115.345	163.092	578.023
Di cui stranieri	12.720	22.518	13.503	11.980	60.721
Di cui non statali	42.428	11113	6853	8130	68.542
Ripetenti	-	700	5.149	11.860	17.709
% stranieri	11,4	12	11,7	7,3	10,5
% non statali	38,0	5,9	5,9	5,0	11,9
% ripetenti	-	0,4	4,5	7,3	3,1
Alunni per classe	24	18,6	21,4	20,4	20,5

Fonte: elaborazioni IRES su dati Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

**Fig. 4 Contributo degli studenti stranieri all'andamento degli iscritti nelle scuole piemontesi (valori assoluti, dal 1995/1996)**



\* Dati provvisori rilevati a dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni IRES su dati Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

matricolati (tutti). Aumenta lievemente la capacità attrattiva degli atenei verso chi arriva da altre regioni. Diminuiscono il numero dei laureati e il tasso di laurea, dopo il boom dei seguito all'introduzione dei percorsi brevi. L'offerta di adeguate opportunità scolastiche ai cittadini stranieri appare come un elemento critico per il raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona (un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza).

A livello regionale il settore sanitario ha visto, nel 2009, il compimento del ciclo di programmazione innescato con il Piano Socio-Sanitario Regionale 2007-2010: sul versante delle cure primarie si è completato il percorso di cura degli anziani non autosufficienti, con l'introduzione dei contributi economici a sostegno dell'assistenza domiciliare e l'avvio degli sportelli unici integrati sociosanitari, e si è avviata la riorganizzazione dei servizi territo-

riali attraverso forme di integrazione dei medici di famiglia con le altre professionalità dei distretti; nell'ambito dell'assistenza ospedaliera sono stati emanati provvedimenti di riordino e manutenzione della rete; nell'ambito della prevenzione, la Regione Piemonte si è dotata nel 2009 del suo primo Piano Regionale per la Prevenzione.

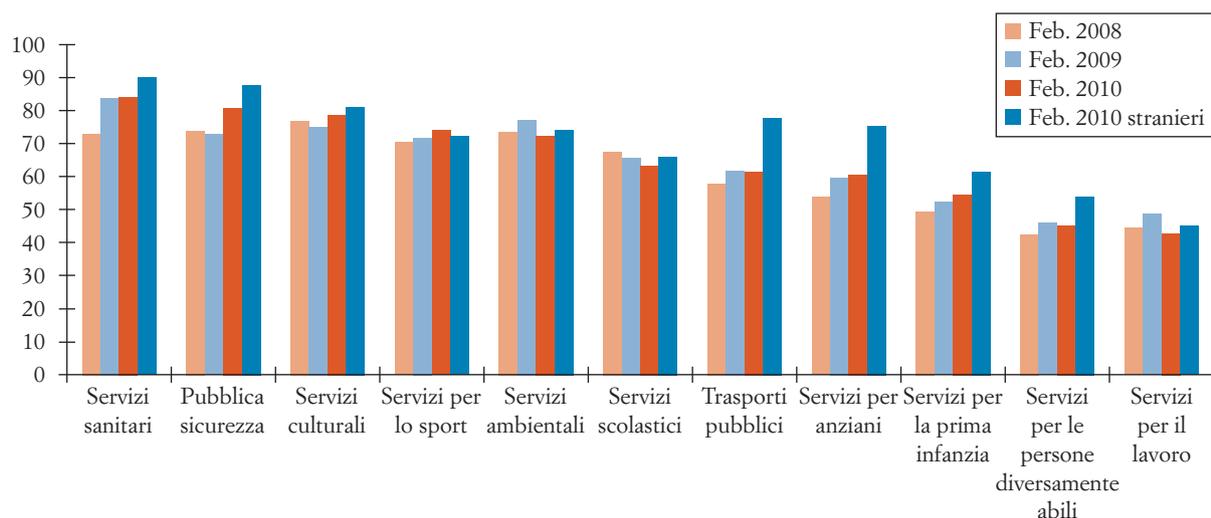
Considerando una serie di 23 indicatori di performance, il Piemonte si colloca all'interno del gruppo di regioni virtuose con riferimento ai settori assistenza ospedaliera e assistenza distrettuale; più ampi divari da colmare riguardano invece l'assistenza farmaceutica e l'attività di prevenzione. Le donne piemontesi sono scarsamente presenti nelle posizioni decisionali e di rappresentanza e prevalentemente in formule contrattuali di tipo dipendente e nel settore dei servizi, con buone performance solo nel settore pubblico. Anche l'analisi del rapporto con la politica fa emergere aspetti critici: i recenti rinnovi amministrativi in Piemonte confermano una forte sotto-rappresentazione istituzionale femminile. Il confronto tra il 2009 e il 1999 mostra comunque un miglioramento del rapporto delle persone con la politica che le donne esprimono, per esempio raddoppiando la percentuale di chi parla di politica ogni giorno (dal 3,8% al 7,9%) e au-

mentando di oltre sette punti percentuali l'informazione quotidiana (dal 28% al 35,4%) e la partecipazione a cortei (da 2,7% a 5,2%) o l'ascolto di un dibattito (da 13,3% a 19,9%). Il quadro complessivo, dunque, permane portatore di evidenti criticità, anche se uno sguardo ampio e temporalmente dilatato lascia spazio per valutazioni positive.

Il Piemonte, nel complesso, è una regione relativamente agiata e anziana: il Pil pro capite è simile a quello di molte regioni europee di confronto, ma inferiore a quello di tutte le regioni dell'Italia settentrionale tranne la Liguria, ed è una delle più vecchie del Nord.

I valori d'inclusione sono solo in parte positivi: la popolazione attiva è in crescita, l'accoglienza per le comunità straniere è nella media, la partecipazione delle donne alla politica modesta, soprattutto in confronto alle regioni europee. La percentuale di adulti che non proseguono gli studi oltre l'obbligo è in diminuzione ma si situa oltre la media del Nord. Il tasso di disoccupazione è più elevato di quello delle altre regioni settentrionali ma inferiore a quello delle regioni francesi, spagnole e britanniche di confronto. Sul fronte salute il sistema sanitario piemontese si colloca vicino alla media delle regioni italiane di confronto, gli stili di vita sono lievemente più salutari del-

Fig. 5 Giudizio positivo (soddisfatto o buono) sul funzionamento di alcuni servizi pubblici (valori %)



Fonte: SWG/IRES

la media e gli indicatori di salute buoni ma lievemente sotto media. La raccolta differenziata dei rifiuti è su percentuali elevate e in crescita. In termini di *empowerment*, si segnalano buone opportunità di studio per i giovani ma difficoltà nel trovare un lavoro stabile, il che condiziona negativamente (per la precarietà e le basse remunerazioni) la formazione di nuclei familiari.

L'inizio del 2010 mostra un moderato miglioramento del clima di fiducia in Piemonte, per lo meno rispetto ai risultati molto negativi dell'anno precedente. Migliorano, analogamente a quanto è avvenuto a livello nazionale, sia le previsioni sui dodici mesi successivi relative alla situazione economica dell'I-

talia sia il giudizio sulla situazione della propria famiglia. Migliora il trend sulla percezione della situazione finanziaria familiare relativamente alla possibilità di risparmiare in futuro. Questi giudizi si devono però interpretare alla luce di un trend passato molto negativo: stazionario, in quest'ambito, significa permanenza di condizioni difficili. Migliora il livello di fiducia in alcune istituzioni pubbliche cruciali (forze dell'ordine e magistratura) e rimane buona la soddisfazione per i principali servizi pubblici (in particolare per la sanità). I primi riscontri riferiti ai cittadini non italiani evidenziano un buon livello di fiducia nelle istituzioni e di gradimento dei servizi.







# RAPPORTO ISTRUZIONE 2009

LUCIANO ABBURRÀ  
CARLA NANNI

*Nelle passate edizioni l'Osservatorio ha documentato con continuità che fino alle soglie del 2000 la popolazione scolastica e universitaria faceva registrare una sistematica tendenza alla contrazione, a cui faceva riscontro una diminuzione delle sedi scolastiche, per soppressione o accorpamento di quelle preesistenti. Tra il 2000 e il 2001 si sono registrati diversi segnali, che gli anni successivi hanno confermato e rafforzato, di esaurimento della tendenza al restringimento, e di avvio di un'apprezzabile inversione. Il 2004 e il 2005 hanno consolidato questa tendenza alla ripresa e ne hanno confermato l'estensione anche ai livelli medio-superiori, in forza del ruolo prevalente assunto dall'aumento degli studenti stranieri. Nel 2008, come già nel 2007, tanto ai livelli di base dell'istruzione quanto nella scuola secondaria superiore, gli allievi del sistema d'istruzione piemontese confermano di essere in ulteriore e apprezzabile crescita, nonostante una stazionarietà della popolazione giovanile autoctona. Ciò è dovuto soprattutto al numero sempre crescente di allievi stranieri, in rapida espansione dai livelli iniziali a quelli intermedi del sistema scolastico, ma anche a un incremento della scolarizzazione degli autoctoni, soprattutto ai due estremi della scuola dell'infanzia, da un lato, e degli studi superiori dall'altro*

**N**el 2009 sembrano manifestarsi significative discontinuità: in primo luogo un rallentamento della tendenza alla crescita degli allievi, con il saldo positivo degli stranieri che fa sempre più fatica a compensare quello negativo degli autoctoni. Soprattutto nel funzionamento o fluidità dei percorsi di studio si registra una tendenza al peggioramento degli indicatori di successo/insuccesso, indipendente-

mente dalla cittadinanza e dal genere degli allievi (anche se gli stranieri confermano in media di incontrare difficoltà relativamente maggiori). D'altronde, per la prima volta dopo molti anni, si registra un calo del tasso di scolarizzazione superiore (iscritti alla secondaria di secondo grado/popolazione in età corrispondente), che si associa a un aumento della quota di giovani d'età compresa fra 18 e 24 anni che risultano in possesso del solo titolo dell'obbligo e non sono più coinvolti da alcun processo di istruzione-qualificazione. Ciò potrebbe essere un'altra conseguenza della crescita della presenza relativa di stranieri fra gli adolescenti, meno propensi a frequentare fino al termine gli studi superiori e più interessati a cercare occupazione subito dopo l'obbligo.

Ma le discontinuità non sono solo negative: da anni si sottolineava con preoccupazione una tendenza a favorire i licei a discapito degli indirizzi tecnici (non dei professionali), per i quali si sostiene esserci in Piemonte una domanda di lavoro superiore all'offerta disponibile. Nel corso del 2009 invece si registra un deciso recupero della domanda di istruzione tecnica, a fronte di una certa flessione di quella rivolta ai licei. Questa inversione di tendenza, se fosse confermata, testimonierebbe una sensibilità degli orientamenti degli individui/famiglie rispetto ai segnali che manda loro il contesto istituzionale (dove a una fase di notevole incertezza è seguita una scelta più chiara in favore delle specificità delle filiere tecniche), oltre che il contesto economico-occupazionale.

**Nel corso del 2009 si registra un deciso recupero della domanda di istruzione tecnica, a fronte di una certa flessione di quella rivolta ai licei**

Mentre prosegue lo scivolamento dell'onda bassa della demografia giovanile dei piemontesi sulle età superiori a quelle di pertinenza del sistema scolastico strettamen-

te inteso, gli iscritti all'università in Piemonte mantengono un profilo di crescita tendenziale su valori complessivi che superano per la prima volta le 100.000 unità. Tale valore, rapportato al numero dei piemontesi d'età compresa fra 19 e 25 anni, resta uno dei meno elevati d'Italia (con quelli lombardo e veneto), anche se nell'anno 2008/2009 il tasso di crescita degli iscritti all'università in Piemonte è diventato più alto di quello medio nazionale. Data la contemporanea crescita migratoria della popolazione i margini teorici d'incremento restano dunque consistenti, anche in rapporto ai contingenti delle età più convenzionali. Va però considerato che una tendenza sempre più percepibile fa ritenere che nella definizione della domanda complessiva d'istruzione e formazione superiore sarà sempre più rilevante il contributo delle classi d'età adulte, in un quadro che assegna alle molte forme di *lifelong learning* un peso crescente rispetto all'educazione iniziale. È forse proprio da questo lato che sono da attendersi le più rilevanti tensioni e domande di cambiamento negli assetti dell'offerta formativa complessiva. Ma è anche di qui che possono realisticamente essere prodotte quelle modificazioni nelle qualificazioni medie della popolazione piemontese che molti auspicano e tanti ritengono indispensabili a una effettiva ridefinizione su basi più solide degli assetti economici e sociali della regione.

Sul piano della configurazione strutturale dei servizi, così come nella loro distribuzione territoriale, già negli anni novanta avevano preso avvio importanti cambiamenti qualitativi. Più recentemente i mutamenti istituzionali hanno preso una consistenza maggiore. Per i prossimi anni si profila un quadro ancora in crescita delle dimensioni del sistema e della sua diversità interna, mentre l'impegno dei responsabili dovrà concentrarsi sull'implementazione di rilevanti innovazioni istituzionali e organizzative sia nell'offerta di servizi formativi sia nella valutazione dei loro rendimenti in termini di apprendimento. Salvo possibili rallentamenti, sembrano ormai imminenti passi avanti significativi nella decentralizzazione dei sistemi dell'istruzione a scala regionale e

locale; un processo sanzionato sul piano costituzionale dalle modifiche apportate alla carta fondamentale nel 2001. Maggior decentralizzazione e maggiore autonomia dovranno avere come necessario complemento un aumento e una qualificazione delle attività di valutazione esterna sugli apprendimenti, con riferimento sia all'operare delle scuole sia alle politiche pubbliche a scala regionale e locale. Nuove dinamiche e maggiori interazioni fra i diversi soggetti istituzionali caratterizzeranno sempre più lo sfondo delle decisioni e dei comportamenti dei soggetti scolastici singoli e organizzati.

**Una tendenza sempre più percepibile fa ritenere che nella definizione della domanda complessiva d'istruzione e formazione superiore sarà sempre più rilevante il contributo delle classi d'età adulte**

Resta altamente auspicabile che gli sforzi e le realizzazioni non restino tutti concentrati sull'offerta di formazione iniziale per i giovani, ma sappiano arricchire le opportunità di formazione in alternanza per gli stessi giovani (dei quali un'ampia quota non riesce a fruire con successo dei benefici dell'attuale offerta scolastica) e accrescere le possibilità di educazione-istruzione-formazione per persone di tutte le età, abbandonando le rigidità del tradizionale modello sequenziale.

Già negli anni scorsi si è ricordato che in tempi e in contesti di mutamento uno dei rischi è la perdita dell'orientamento. Un contributo in questo senso può venire anche dalla disponibilità di periodiche ricognizioni delle informazioni statistiche sulle diverse componenti del sistema educativo, condotte con un orientamento che privilegi la documentazione-descrizione alla discussione-valutazione, e la globalità dell'orizzonte rispetto all'approfondimento con cui ogni sua parte potrebbe essere trattata in monografie dedicate.

Il Rapporto 2009, in continuità con il passato, dedica un'attenzione comparabile sia al sistema scolastico sia al sistema universitario. Del primo si occupa con molto dettaglio e puntualità una rilevazione ormai trentennale della Regione Piemonte, i cui risultati originali trovano elementi di confronto e integrazione anche in altre fonti d'origine ministeriale o ISTAT. Un'attenzione verso l'università e i suoi mutamenti si giustifica anche per la continua e considerevole crescita delle persone coinvolte da tale livello d'istruzione, cui accede la maggior parte di coloro che escono dal sistema scolastico superiore e che ha visto il numero dei laureati diventare tre volte più consistente nel giro di una decina d'anni. Grazie alla collaborazione dell'Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio Universitario, si è potuto quest'anno inserire uno specifico capitolo di approfondimento su caratteristiche, composizione e percorsi prima e dopo la laurea di questi laureati, attingendo alla banca dati dell'Associazione AlmaLaurea, con risultati che evidenziano realtà tanto interessanti quanto problematiche, anche perché non sempre coincidenti con le previsioni istituzionali e con le convinzioni di senso comune.

All'altro estremo della distribuzione per età dei fruitori di servizi di natura educativa – e sempre sul versante dell'integrazione-innovazione dei contenuti – va particolarmente segnalata quest'anno una monografia originale sui servizi educativi offerti ai bambini d'età inferiore a quella scolare. Mentre a livello internazionale sono sempre più numerosi gli studi e i programmi d'intervento che enfatizzano l'importanza decisiva che le esperienze e pratiche educative negli anni della prima infanzia hanno nei confronti dei percorsi scolastici successivi, è parso opportuno realizzare un primo passo anche solo descrittivo-quantitativo verso una miglior conoscenza di offerta e domanda di servizi educativi in età prescolare nella nostra regione, nelle sue diverse aree provinciali, a confronto con altri territori del nostro paese.

Va infine richiamato lo specifico approfondimento dedicato all'analisi dei risultati regionali dell'indagine OCSE PISA sui li-

velli di apprendimento dei quindicenni in alcune fondamentali aree di competenza: la lettura, la matematica e le scienze, con la collaborazione di Regione Piemonte e della direzione regionale del Ministero dell'Istruzione. La scelta di collocare anche all'interno del Rapporto annuale sul sistema dell'istruzione una presentazione sintetica dei risultati di tali studi indica la valutazione condivisa da Regione e IRES dell'opportunità di affiancare e di proporre alla considerazione dei lettori sia dati sulle quantità dei servizi educativi e dei loro beneficiari sia dati in certo modo qualitativi sui livelli e sulla distribuzione degli apprendimenti che attraverso quei servizi – anche se non in via esclusiva – vengono effettivamente prodotti e acquisiti. Ciò può essere visto anche come una forma indiretta di valutazione sul rendimento dei servizi. Ma forse è ancor più importante che venga considerato come un elemento ulteriore di conoscenza dei livelli reali di qualificazione e delle loro disparità per indirizzo e area geografica con i quali l'intero sistema formativo deve fare i conti. Quelle rilevate e misurate da PISA non sono competenze specialistiche disciplinari, né abilità necessarie solo a coloro che perseguono obiettivi di qualificazione di livello superiore. Sono competenze generali e fondamentali che dovrebbero possedere tutti i cittadini per poter studiare, lavorare, partecipare alla vita civile in modo “normale”, oggi e nella loro futura vita lavorativa.

**Il Rapporto 2009 dedica un'attenzione particolare al sistema universitario per la continua e considerevole crescita delle persone coinvolte da tale livello d'istruzione**

Con queste, oltre che coi dati formali di una sempre crescente partecipazione numerica ai processi di istruzione-formazione e di conseguimento di titoli di studio, dovrebbe sistematicamente confrontarsi il giudizio su quanto e come proceda per davvero l'auspi-

cata maggior qualificazione della popolazione piemontese. Dopo il contributo sui risultati di PISA 2006 proposto nell'edizione dell'anno scorso, il contributo monografico di quest'anno riferisce dei risultati di uno studio dell'IRES sulle possibili relazioni fra fattori del contesto socioeconomico e culturale entro cui le scuole operano e i risultati conseguiti dagli studenti alle prove PISA. Si è sottoposta alla prova dell'analisi statistica l'ipotesi che tale relazione possa essere mediata e dunque influenzata dalla maggiore o minore valorizzazione che proprio il contesto riconosce agli apprendimenti scolastici e dunque all'impegno speso per conseguirli e migliorarli.

**Lo specifico approfondimento dedicato a PISA rileva competenze generali e fondamentali che dovrebbero possedere tutti i cittadini per poter studiare, lavorare, partecipare alla vita civile in modo “normale”, oggi e nella loro futura vita lavorativa**

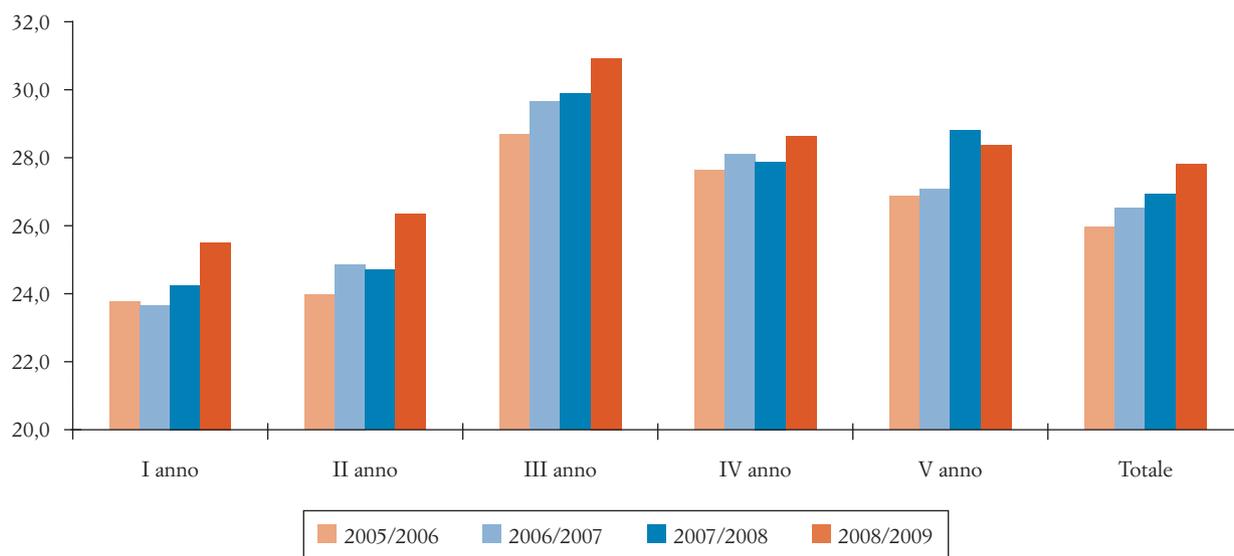
Nel complesso, tanto nelle scelte di continuità quanto in quelle di innovazione, l'intento perseguito da coloro che hanno lavorato alla produzione del volume del Rapporto sull'istruzione è quello di renderne più utile e più agevole la fruizione da parte dei suoi utilizzatori prioritari: in primo luogo le scuole e le istituzioni educative piemontesi che concorrono generosamente a fornire le informazioni di base necessarie alla sua predisposizione. Senza la loro disponibilità nessun osservatorio sarebbe possibile, per cui il primo obiettivo del Rapporto resta quello di “ripagare” in qualche modo questo impegno, fornendo una visione d'insieme delle tendenze in atto che a ciascuno dei singoli operatori potrebbe essere preclusa.

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

i tempi di pubblicazione in misura rilevante, la versione “elettronica” consultabile in Internet. Fin dal 2000 è attivo il sito web [www.sisform.piemonte.it](http://www.sisform.piemonte.it), di cui l'Osservatorio istruzione è stato il primo componente strutturato. Dal 2003, inoltre, il sito ospita anche uno spazio dedicato alla rilevazione PISA-OCSE sui

livelli d'apprendimento dei ragazzi e ragazze quindicenni di circa 40 paesi del mondo. I contributi più recenti riguardano i risultati della rilevazione PISA del 2006, centrata sulle competenze scientifiche, mentre a fine 2010 l'Osservatorio darà conto dei test PISA sulle capacità di lettura.

**Fig. 1 Scuola secondaria di II grado: incidenza percentuale degli alunni in ritardo rispetto all'età regolare, per anno di corso (confronto AA.SS. 2005/2006, 2006/2007, 2007/2008 e 2008/2009)**



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica Regione Piemonte

# LA VALUTAZIONE *EX POST* DEL PIANO DI SVILUPPO RURALE 2000-2006:

## UN COMPLESSO PERCORSO PER COMPRENDERNE GLI EFFETTI E MIGLIORARE LE POLITICHE RURALI FUTURE

STEFANO AIMONE

*Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2000-2006 è “figlio” di Agenda 2000, la svolta strategica con cui l’Unione Europea, alla fine degli anni novanta, ha avviato un’importante riforma dei fondi strutturali. Il Piano, nel suo periodo di azione, ha rappresentato l’intervento più significativo a favore dell’agricoltura e dello sviluppo rurale gestito dalla Regione Piemonte e dagli enti delegati. Contestualmente alla riforma, l’Unione Europea ha dato un forte impulso alle attività di valutazione delle politiche, rendendole obbligatorie per tutte le forme d’intervento cofinanziate a livello comunitario. L’UE ha quindi demandato alle autorità responsabili della gestione dei PSR il compito di istituire una procedura di valutazione dell’impiego delle risorse e degli effetti ottenuti rispetto ai beneficiari, al settore e al territorio.*

*La valutazione ex-post del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte è stata affidata all’IRES Piemonte, con il supporto dell’IPLA spa per quanto riguarda i temi dell’ambiente e delle foreste, in ragione delle rispettive specificità e competenze. I due soggetti hanno costituito un unico gruppo di lavoro, coordinato dall’IRES e affiancato anche dal supporto informatico del CSI Piemonte.*

*Quella del PSR 2000-2006 è la prima valutazione di tale portata e complessità, realizzata in Piemonte, per quanto concerne lo sviluppo rurale. La sua esecuzione ha messo in evidenza problemi e limiti di natura metodologica e organizzativa, in parte causati da una non ottimale disponibilità di informazioni.*

*Essa rappresenta, tuttavia, un prezioso contributo per la futura programmazione e per sviluppare la cultura e la prassi della valutazione nell’ambito della Regione, degli enti locali del Piemonte e dei portatori di interesse coinvolti dal Piano*

## Un Piano nel segno della continuità ma complesso da attuare e valutare

La valutazione ha confermato la correttezza del bilanciamento delle risorse del Piano ma ha anche evidenziato, attraverso le difficoltà attuative riscontrate per alcune misure minori, come l'intenzione di affrontare uno spettro di temi assai ampio – ma con risorse contenute per alcuni di essi – fosse per alcuni aspetti velletario, tenuto conto della rilevanza dei problemi e del loro radicamento nel tempo. Inoltre, tale impostazione ha accresciuto notevolmente le difficoltà di valutazione del Piano.

La maggior parte delle misure previste dal PSR 2000-2006 deriva da linee di intervento già presenti da decenni (ad esempio gli interventi strutturali nelle aziende agricole e nell'agroindustria, la formazione) oppure introdotte in tempi più recenti ma già consolidate (misure agroambientali, ricambio generazionale). Il PSR della Regione Piemonte, quindi, è stato impostato con un approccio basato sulla continuità rispetto al passato. Tale carattere presenta indubbi pregi, come quello di contare su meccanismi attuativi già in parte collaudati; d'altra parte non è libero da difetti, in primo luogo quello di rafforzare nei portatori di interesse posizioni orientate al mantenimento dello *status quo*, limitando la portata innovativa del Piano.

A livello di spesa effettivamente sostenuta, l'attuazione del PSR ha mostrato una performance crescente, in linea con gli obiettivi programmati (il cosiddetto Profilo di Berlino). Solo nel 2005 il risultato è stato inferiore a quanto previsto. A tutto il 2006, il PSR ha impiegato 380 miliardi di euro di quota FEOGA, con una soddisfacente percentuale di realizzazione pari al 104,7%. Relativamente alla spesa pubblica totale, il grado di utilizzo per il PSR nel suo insieme è pari al 94% dell'assegnato, ma con una significativa variabilità tra assi e misure.

### Effetti rilevanti soprattutto in termini di sostenibilità

Per quanto riguarda gli effetti del Piano, in estrema sintesi, dalla valutazione emerge che

il PSR 2000-2006 della Regione Piemonte ha ottenuto effetti modesti in termini di miglioramento della competitività settoriale, per lo meno sotto il profilo degli indicatori di performance economica delle aziende agricole. Questo si spiega con il fatto che le imprese beneficiarie si sono soprattutto orientate verso un'ottimizzazione dei fattori produttivi e l'adeguamento alle normative, migliorando il proprio livello di sostenibilità. Una congiuntura sfavorevole dei mercati agricoli, oltretutto, non ha facilitato un rapido ammortamento degli investimenti, appesantendo il bilancio delle imprese beneficiarie. Il PSR ha mostrato effetti più evidenti in termini di innovazione e qualificazione dei prodotti da parte delle imprese agroindustriali finanziate, con positivi riflessi su sicurezza alimentare, condizioni di lavoro e incremento del valore aggiunto.

È stato piuttosto rilevante l'effetto delle misure rivolte all'innalzamento della sostenibilità dei processi agricoli e forestali, grazie in primo luogo alle misure agroambientali, soprattutto in termini di estensione territoriale e in ragione della rilevanza delle risorse complessivamente assegnate, permettendo in tal modo di ottenere ricadute ambientali apprezzabili e diffuse sul territorio.

### Il PSR ha mostrato effetti più evidenti in termini di innovazione e qualificazione dei prodotti da parte delle imprese agroindustriali finanziate, con positivi riflessi su sicurezza alimentare, condizioni di lavoro e incremento del valore aggiunto

Il Piano, infine, ha ottenuto interessanti effetti di contributo alla rivitalizzazione delle aree rurali marginali della regione, per quanto non in modo diffuso, attraverso la convergenza territoriale di interventi strutturali, ambientali e di miglioramento della qualità della vita che, nel complesso, hanno creato opportunità di reddito e occupazione in aree tendenzialmente depresse.

### Poca integrazione ma interessanti sinergie

Il PSR ha tendenzialmente operato attraverso un'impostazione poco integrata, sia al suo interno, sia rispetto ad altre politiche rilevanti per il territorio rurale. Un altro elemento di criticità generale riguarda la scarsa selettività e finalizzazione con cui sono state attuate alcune misure, in particolare quella dedicata agli investimenti nelle aziende agricole, fattore che può concorrere a spiegarne gli effetti limitati sul bilancio delle imprese.

Tuttavia, si sono verificate interessanti sinergie, come ad esempio quella tra la misura degli investimenti aziendali rispetto a quelle destinate al ricambio generazionale e all'agriturismo, anche grazie ai meccanismi di priorità previsti. Altre misure, inoltre, come ad esempio quelle riferite all'art. 33 del Regolamento (CE) n. 1257/1999, hanno mostrato una ricaduta territoriale congiunta, producendo una sorta di "integrazione di fatto", grazie anche alle modalità attuative basate sulla regia regionale affiancata dalla capacità progettuale e realizzativa locale.

Questa impostazione del Piano, quindi, ha permesso di ottenere una relativa concentrazione delle risorse verso particolari categorie di beneficiari, come i giovani, o particolari territori, come le aree montane.

Sono anche emersi pregi e difetti di un'applicazione basata sui principi del decentramento amministrativo e della sussidiarietà, che hanno avvicinato il Piano alle diverse realtà territoriali, ma hanno anche comportato difficoltà gestionali e una certa dispersività strategica.

### Un Piano effettivamente "rurale"

Nel complesso, il PSR 2000-2006 della Regione Piemonte ha promosso un modello di sviluppo agricolo e rurale che si potrebbe definire di "competitività sostenibile", in linea con l'obiettivo globale del Piano e incentrato sull'attenuazione degli effetti negativi delle attività agricole sull'ambiente e la salute di operatori e cittadini e sullo stimolo a incrementare le ricadute positive. Anche attraverso le misure dell'art. 33, si è ottenuto nel complesso un

aumento della multifunzionalità agricola e forestale e il miglioramento delle condizioni di vita, per quanto in modo puntuale, nelle aree rurali.

Il PSR, in diverse situazioni, ha contribuito a innescare un circuito di sviluppo rurale complessivo, stimolando la creazione di una sorta di rete tra gli elementi attrattivi del territorio incentivati dal Piano (come gli agriturismi o i punti di vendita diretta) che hanno richiamato maggiore interesse sulle peculiarità locali, spesso valorizzate con fiere, feste, servizi didattici, ecc., attivando anche una domanda turistica e culturale. Un altro esempio, può essere quello dell'effetto attivato dall'introduzione delle tecniche a ridotto impatto ambientale, incentivata dal PSR con le misure dell'Asse III, nei confronti dell'industria dei fattori produttivi e del settore dei servizi di consulenza.

**Il PSR ha innescato uno sviluppo rurale complessivo, stimolando la creazione di una rete tra gli elementi attrattivi del territorio (agriturismi o punti di vendita diretta) che hanno richiamato maggiore interesse e una domanda turistica e culturale verso fiere, feste, servizi didattici, ecc.**

In quest'ottica, per quanto nato con un'impostazione settoriale, ereditata dalle linee di intervento preesistenti, si può affermare che il PSR della Regione Piemonte sia stato effettivamente un Piano "rurale", ovvero in grado di conciliare il sostegno settoriale con le ricadute ambientali e socioeconomiche generali.

### Qualche raccomandazione

In termini di raccomandazioni generali, la valutazione suggerisce per le future politiche rurali della Regione Piemonte, di introdurre un

maggior livello di integrazione interna e verso le altre politiche rivolte all'agricoltura e al territorio montano. Un approccio integrato dovrebbe evitare, tra l'altro, l'effetto disincentivante e di limitazione delle sinergie, connesso a una tempistica dei bandi non coordinata. Inoltre, si propone una maggiore selettività degli interventi rivolti alle imprese, soprattutto

per mirare a effetti superiori in termini economici e d'innovazione per le aziende agricole. Dalla valutazione è emersa, infine, la necessità di porre attenzione alle "nuove sfide" derivanti dall'*Health Check* della PAC, in relazione alla loro rilevanza generale, ma nel frattempo la Regione ha già provveduto ad adeguare il nuovo PSR.

### Il PSR 2000-2006 della Regione Piemonte in sintesi

Il PSR 2000-2006 della Regione Piemonte era incentrato su un obiettivo globale, che consisteva nella "promozione di uno sviluppo (ambientalmente e socialmente) sostenibile in tutte le aree rurali della Regione, mediante il consolidamento della multifunzionalità e pluriattività dell'agricoltura nel contesto economico, sociale e territoriale della Regione, con la creazione per gli agricoltori e per le loro famiglie anche di fonti di reddito e di occupazione complementari, specie nelle aree in declino rurale, e nell'ambito delle pari opportunità tra uomini e donne".

Il Piano si articolava in tre assi, indirizzati verso tre capisaldi strategici distinti: lo sviluppo della competitività settoriale, basata sull'ammodernamento del sistema agricolo e agroindustriale (asse I); la necessità di intervenire con un'ampia dotazione di strumenti in sostegno dello sviluppo dei territori rurali e forestali (asse II); il perseguimento di un maggior livello di sostenibilità del settore agricolo e delle attività rurali in genere (asse III).

Per cogliere le implicazioni derivanti dall'ampiezza dei propri obiettivi, il PSR 2000-2006 della Regione Piemonte era necessariamente strutturato come un Piano assai complesso, probabilmente il più articolato a livello nazionale. Le misure individuate erano in totale 20 (escludendo la misura Y, inserita al termine della programmazione) e sei di queste si articolavano in 24 azioni, configurando nel complesso ben 38 filoni di intervento.

Il PSR 2000-2006 prevedeva, nella sua programmazione finanziaria definitiva (2003), una spesa pubblica totale di circa un miliardo di euro, compresi 135 milioni di euro dei cosiddetti aiuti di stato aggiuntivi. L'asse I e l'asse III hanno assorbito entrambi circa il 41% delle risorse, mentre all'asse II è stato destinato il 12%. La parte restante è stata utilizzata principalmente per sostenere gli impegni acquisiti da alcune misure in corso della precedente programmazione.

La rilevanza delle diverse misure si può dedurre dalla rispettiva incidenza sul totale della spesa pubblica prevista. In tal senso spiccavano la misura A-Investimenti nelle aziende agricole (17% dei pagamenti effettuati) e la F-Misure agroambientali (35,4% dei pagamenti), che figuravano come cardini strategici del Piano. La misura F, in particolare, era articolata in numerose azioni e costituiva il gruppo di interventi non solo più significativo dal punto di vista economico ma anche quello più complesso dal punto di vista tecnico e attuativo. Anche le misure di cui all'articolo 33 del Regolamento (CE) 1257/1999 (J, K, P, U, L, M, Q, S, N, R, T) di carattere prevalentemente territoriale, costituivano un insieme particolarmente complesso e articolato; a esse afferisce il 14,5% dei pagamenti effettuati.

Tutte le misure del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte erano applicabili sull'intero territorio regionale, salvo l'azione specifica per le zone svantaggiate (E1) e alcune misure dell'articolo 33. Nel complesso, attraverso la territorializzazione, il PSR puntava a una relativa concentrazione dell'aiuto nelle aree con maggior svantaggio socioeconomico e ambientale, che in Piemonte sono distribuite in parte nell'area collinare e praticamente in tutta la fascia montana della regione. A tale scopo, la maggior parte delle misure prevedeva una priorità per le aree montane.

## Articolazione in assi, sottoassi e misure del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte

Asse	Sottoasse	Misura	Articolo/i Reg. 1257/99	Titolo della misura
<b>I Ammodernamento del sistema agricolo e agroindustriale</b>	1.1 Aziende agricole	A	da 4 a 7	Investimenti nelle aziende agricole
		B	8	Insedimento dei giovani agricoltori
		C	da 10 a 12	Prepensionamento
		J	33 (t. 1)	Miglioramento fondiario
		K	33 (t. 2)	Ricomposizione fondiaria
		P	33 (t. 7)	Diversificazione delle attività
	1.2 Trasformazione agroindustriale	U	33 (t. 12)	Ricostituzione del potenziale agricolo
		G	da 25 a 28	Miglioramento delle condizioni di trasformazione
	1.3 Servizi e strutture per le aziende	C	9	Formazione
		L	33 (t. 3)	Avviamento di servizi di assistenza alla gestione
		M	33 (t. 4)	Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità
		Q	33 (t. 8)	Gestione delle risorse idriche in agricoltura
<b>II Sostegno al miglioramento dell'ambiente rurale</b>	2.1 Gestione forestale sostenibile	I	30 e 32	Altre misure forestali
		H	31	Imboschimento delle superfici agricole
	2.2 Pluriattività rurali	S	33 (t. 10)	Incentivazione di attività turistiche e artigianali
	2.3 Servizi e strutture per l'economia rurale	N	33 (t. 5)	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
		R	33 (t. 9)	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali
<b>III Ambiente</b>	3.1 Zone svantaggiate	E	da 13 a 21	Zone svantaggiate
	3.2 Sistemi produttivi, spazio naturale e biodiversità	F	da 22 a 24	Misure agroambientali
	3.3 Uso risorse agroforestali	T	33 (t. 11)	Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, ecc.

# OSSERVATORIO ICT RAPPORTO 2009

SYLVIE OCCELLI

*L'Osservatorio ICT del Piemonte è stato costituito alla fine del 2004. Affidato all'IRES Piemonte, vede la partecipazione di Regione Piemonte, CSI-Piemonte, CSP, Istituto Superiore Mario Boella e Politecnico di Torino. Viene utilizzato con profitto dal programma WI-PIE (già Rugar2), che ha recentemente completato la realizzazione di un'infrastruttura a banda larga su tutto il territorio piemontese*

L'Osservatorio è finalizzato a:

- documentare il processo di penetrazione delle ICT nel sistema socioeconomico piemontese, permettendone una valutazione efficace grazie alla periodicità e alla continuità dell'attività di monitoraggio;
- mettere a disposizione della collettività regionale, degli operatori economici e della pubblica amministrazione riflessioni sui temi oggetto di studio;
- contribuire alla creazione di condizioni per valutare criticamente le iniziative ICT realizzate o in progetto;
- favorire la formazione di un "sentire comune" che faciliti la realizzazione di azioni e di iniziative sinergiche nell'uso delle ICT;
- promuovere occasioni di dibattito e di confronto delle esperienze realizzate, in ambito regionale e internazionale.

Questo rapporto raccoglie i principali risultati emersi dalle attività di ricerca dell'Osservatorio ICT del Piemonte condotte nel 2008. Analogamente a quello dello scorso anno, il rapporto fornisce un quadro dei contributi che le ICT possono dare alla costruzione della Società dell'Informazione in Piemonte.

Dopo aver illustrato un profilo sintetico della situazione della Società dell'Informazione piemontese (capitolo 1), il rapporto richiama le caratteristiche delle imprese ICT piemontesi e ne evidenzia i trend di sviluppo più

recenti dal punto di vista economico (capitolo 2). L'attenzione poi si rivolge ai livelli di dotazione delle infrastrutture a banda larga, mettendone in luce le dinamiche di crescita e i fabbisogni nelle diverse aree sub-regionali (capitolo 3). La parte centrale del documento (capitolo 4) analizza i processi di diffusione (adozione e utilizzo) delle ICT presso i principali attori della Società dell'Informazione (le imprese, i cittadini e la PA). Il rapporto si conclude con una rassegna delle recenti iniziative regionali in materia di Società dell'Informazione (capitolo 5).

### Le imprese ICT

Sono analizzati i trend economico-finanziari delle circa 1.500 aziende ICT più grandi a livello regionale, contenute nel database AIDA. Le analisi riportate evidenziano un miglioramento di produttività e di redditività per tre dei quattro comparti industriali ICT, oltre a confermare alcune delle debolezze strutturali che lo caratterizzano a livello regionale.

### Nell'ultimo anno si è assistito a un aumento considerevole di comuni che possono accedere (anche o solamente) a una connessione wireless (oltre 300 comuni)

Emergono infatti dall'analisi la limitata natura capital intensive del settore e la fortissima prevalenza di piccole aziende, con conseguenti implicazioni negative sulla capacità del settore di produrre innovazioni in grado di migliorarne la competitività.

### La diffusione della banda larga

A settembre 2009 la copertura del territorio piemontese tramite banda larga di tipo *wired* o *wireless* è pressoché totale (solo 40 comuni ne sono ancora privi). L'85% dei comuni ha

accesso a connessioni XDSL. Nell'ultimo anno si è assistito a un aumento considerevole di comuni che possono accedere (anche o solamente) a una connessione wireless (oltre 300 comuni). Anche la varietà dei mix di offerta (costituiti da una qualche combinazione di XDSL, Wi-Fi, UMTS e fibra ottica) si sta ampliando.

### Le imprese che acquistano on line sono passate dal 40% nel 2007 al 52% nel 2008. Coloro che vendono on line, invece, costituiscono un'aliquota inferiore al 10%

Miglioramenti della copertura territoriale e della varietà dei mix di offerta sono fattori decisivi nel favorire l'adozione di banda larga presso famiglie e imprese. Nel 2008, quasi tutte le imprese (91%) possiedono connessioni a banda larga (XDSL o superiore), anche se l'aliquota di coloro che dispongono di connessioni con velocità superiore ai 20 MBPS è ancora modesta (7%). Per le famiglie, la percentuale di adozione nel 2008 raggiunge il 45%, nel 2007 era del 37%.

### La diffusione delle tecnologie e dei servizi ICT

#### Imprese

Nel 2008, l'utilizzo delle ICT da parte delle imprese piemontesi si rafforza, anche se alcune caratteristiche dell'impresa (in particolare l'appartenenza al settore manifatturiero e la dimensione piccola) incidono negativamente sulla propensione all'utilizzo delle tecnologie. Le imprese che acquistano on line sono passate dal 40% nel 2007 al 52% nel 2008. Coloro che vendono on line, invece, costituiscono un'aliquota ancora modesta (inferiore al 10%). Anche l'utilizzo di strumenti di comunicazione on line sta crescendo (+17,4% per conferenze telefoniche, +9,4% per video conferenze e +9,2% per forum/chat). Da segnalare un incremento apprezzabile dell'uso di

Internet come strumento per comunicare con fornitori/partner (nell'ultimo anno si è raggiunta la quota del 28%, mentre in passato non si superava la soglia del 10%).

Infine, va sottolineato che le imprese più attive sotto il profilo dell'utilizzo delle ICT sembrano essere state quelle che hanno risentito in misura minore della crisi dell'ultimo anno: queste infatti hanno dichiarato un fatturato per addetto superiore di 1,3 volte rispetto alla media piemontese.

### Cittadini

La fase di stallo nell'utilizzo di PC e di Internet degli anni scorsi sembra superata. Coloro che utilizzano il PC sono passati dal 53% nel 2007 al 58% nel 2008, e gli utenti di Internet sono cresciuti dal 47% al 54%. La disponibilità di connessioni veloci può aver agevolato tale crescita.

Tutti i tipi di utilizzo di Internet sono in aumento, seppur in misura più o meno significativa. In particolare, tra il 2007 e il 2008, un incremento considerevole (circa 10 punti percentuali) si è verificato per coloro che acquistano on line (da 31% nel 2007 a 41% nel 2008) e per coloro che hanno visitato il sito del proprio comune (da 53% nel 2007 a 68% nel 2008).

Differenze apprezzabili emergono fra gli utenti di Internet, soprattutto in relazione all'età. Come ci si può attendere, infatti, gli utenti adulti privilegiano un uso della rete per scopi "pratici", mentre i più giovani prediligono gli aspetti "comunicativi".

**Gli utenti adulti privilegiano un uso della rete per scopi "pratici", mentre i più giovani prediligono gli aspetti "comunicativi"**

Al consolidamento dell'uso di Internet (si riducono infatti i non utenti e gli utenti sporadici) si accompagna un miglioramento nelle modalità di accesso: nel 2007 coloro che facevano un utilizzo "avanzato" del web erano il 32%, nel 2008 la percentuale è salita al 40%.

### Le PA locali

Anche per le PA locali si riscontrano segni tangibili di miglioramento, sia nell'adozione delle ICT, sia nell'offerta di servizi on line, stimolati soprattutto dall'applicazione del Codice della PA digitale del 2005.

Dal lato back-office, molti comuni mostrano un interesse crescente alla gestione del processo di informatizzazione. Cresce infatti la percentuale di comuni con responsabile informatico o ufficio informatico (si è passati dal 25% del 2007 al 40% del 2009), e quella dei comuni che scelgono di affidare a soggetti esterni (privati o pubblici) una delle diverse attività legate alle ICT.

Dal lato del front-office, la quota dei comuni con sito web ufficiale è salita dal 72% al 77%. Anche il livello dei servizi offerti on line sta migliorando: i comuni che offrono almeno un servizio on line sono passati dal 55% nel 2008 al 62% nel 2009.

**Dal lato del front-office, la quota dei comuni con sito web ufficiale è salita dal 72% al 77%**

Gli spazi di miglioramento sono però ampissimi. Solo il 17,6% dei comuni offre almeno un servizio con un livello di interazione superiore al download di moduli. Relativamente a tale attore la principale problematica che però continua a persistere è legata alla ridottissima dimensione di molti comuni nei quali attuare un piano di e-government ad hoc risulta impensabile. La collaborazione con soggetti esterni, quali ad esempio le forme associative di appartenenza o le ALI (alleanze locali per l'innovazione) è una soluzione che molti comuni piccoli stanno iniziando a prendere in considerazione.

### Good practices e iniziative pubbliche della Società dell'Informazione in Piemonte

Alle porte del 2010, le policy piemontesi che a vario titolo e in modo trasversale promuovono le ICT (documenti programmatici, leggi regio-

nali, programmi pluriennali) individuano come linee strategiche prioritarie la riconversione produttiva e la riqualificazione territoriale, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale e alla valorizzazione delle risorse umane, riconoscendo inoltre l'importanza del ruolo propulsivo di una rinnovata capability di azione della PA.

La strategia regionale si concretizza in variegate iniziative internazionali e locali, che sono oggi ricondotte a un quadro strategico unitario tramite il Piano di Sviluppo Triennale per l'eGovernment e la Società dell'Informazione e si appoggiano sulle infrastrutture materiali e immateriali create dal programma WI-PIE. Tra le priorità della programmazione regionale, i progetti piemontesi del 2009 si focalizzano in particolare su sanità/assistenza, trasferimento tecnologico e riuso delle solu-

zioni esistenti da parte delle realtà minori. Il contesto europeo orienta la strategia ICT piemontese, in particolare attraverso l'interscambio di esperienze permesso dalla partecipazione a reti internazionali, che ha stimolato una sempre maggiore attenzione del Piemonte al trasferimento dei risultati della ricerca sul territorio attraverso l'approccio dei laboratori viventi.

Da iniziative europee, policy e progetti locali emerge come elemento chiave il tema della creatività, settore in rapida crescita che vede nelle ICT uno strumento cruciale di sviluppo: nell'Anno Europeo della Creatività e dell'Innovazione il Piemonte mette in campo le proprie eccellenze in campo di ICT applicate all'industria creativa, binomio chiave per lo sviluppo economico e la coesione sociale.



# L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI PULIZIA NEI COMUNI

CRISTINA BARGERÒ

*Il fenomeno delle esternalizzazioni di attività da parte della PA si colloca in un contesto di riforma del settore pubblico comune ad altri paesi europei a partire degli anni settanta, nella ricerca di maggiori efficienza e flessibilità e di minori costi, introducendo produzioni che adottano modelli gestionali di stampo privatistico. L'esternalizzazione o outsourcing di attività e servizi nasce nell'ambito dell'impresa privata nel mondo anglosassone e solo successivamente è stato mutuato anche nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Le politiche di esternalizzazione hanno investito i processi di produzione e distribuzione di beni e servizi alle persone, ma anche la gestione dei servizi di supporto interno: manutenzione delle infrastrutture immobiliari e tecnologiche, amministrazione, finanza, servizi di pulizia interni, ecc.*

**I**n tale ambito pare interessante analizzare i rapporti economici esistenti tra gli enti pubblici e la cooperazione sociale, con riferimento ai servizi di pulizia: la scelta del settore deriva dalla sua rilevanza per le cooperative, in quanto risulta l'attività più diffusa tra le cooperative sociali di tipo B, essendo presente nel 49% delle imprese. Si sono analizzati i processi di esternalizzazione di tali servizi da parte dei comuni piemontesi con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, focalizzandosi sulla gestione del servizio e sul ruolo che occupano le cooperative sociali. Nelle modalità con le quali si è dato luogo all'esternalizzazione, la situazione è molto variegata. Ciascun comune ha intrapreso scelte diverse, da un lato connesse alle dimensioni degli uffici e degli edifici comunali da pulire, ma soprattutto rispetto al sostegno della cooperazione. Taluni enti si mostrano particolarmente attenti all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e alla realtà delle cooperative

sociali di tipo B, ossia quelle cooperative caratterizzate da due aspetti: l'assenza di scopo di lucro e le finalità statutarie (art. 1, legge 381/91) volte all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (la percentuale di lavoratori/soci svantaggiati deve essere almeno del 30%).

**Taluni enti si mostrano particolarmente attenti all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e alla realtà delle cooperative sociali caratterizzate dall'assenza di scopo di lucro**

Molti Comuni hanno suddiviso gli affidamenti dei servizi in svariati lotti, anziché in un blocco unico. Ai fini di una maggior completezza va considerata anche la dimensione dei singoli servizi affidati, in considerazione del fatto che molti Comuni suddividono gli affidamenti dei servizi in svariati lotti, anziché in un blocco unico. L'analisi

degli affidamenti per lotti evidenzia meglio le relazioni tra esternalizzazioni e cooperazione.

La maggior parte dei lotti è stata affidata mediante procedura negoziata perlopiù senza previa pubblicazione di bando di gara, a seguire le convenzioni ex art. 5 l.381/91 e gli appalti riservati, mentre meno diffuso pare il ricorso a forme quali la procedura aperta e la convenzione CONSIP (Fig. 1).

Inoltre, in base ai dati degli affidamenti disponibili, risulta che circa l'80% dei lotti di servizi di pulizia è stato affidato a Cooperative, in particolare a Cooperative sociali di tipo B.

La durata media degli affidamenti è molto variabile e strettamente connessa al tipo di procedura intrapresa dall'ente: cinque anni in media delle Procedure CONSIP, quattro anni per le procedure aperte, 26 mesi per le procedure negoziate, un anno per la convenzione ex art. 5, da cui discende che gli affidamenti di maggiore ammontare siano aggiudicati attraverso procedure aperte (Fig. 2).

Una stima grezza della quota di mercato delle cooperative può dedursi dagli affidamenti, in termini di corrispettivi, affidati ad esse: risulta pari al 35% (essenzialmente cooperative

**Fig. 1 Distribuzione dei lotti dei servizi di pulizia per modalità di affidamento**

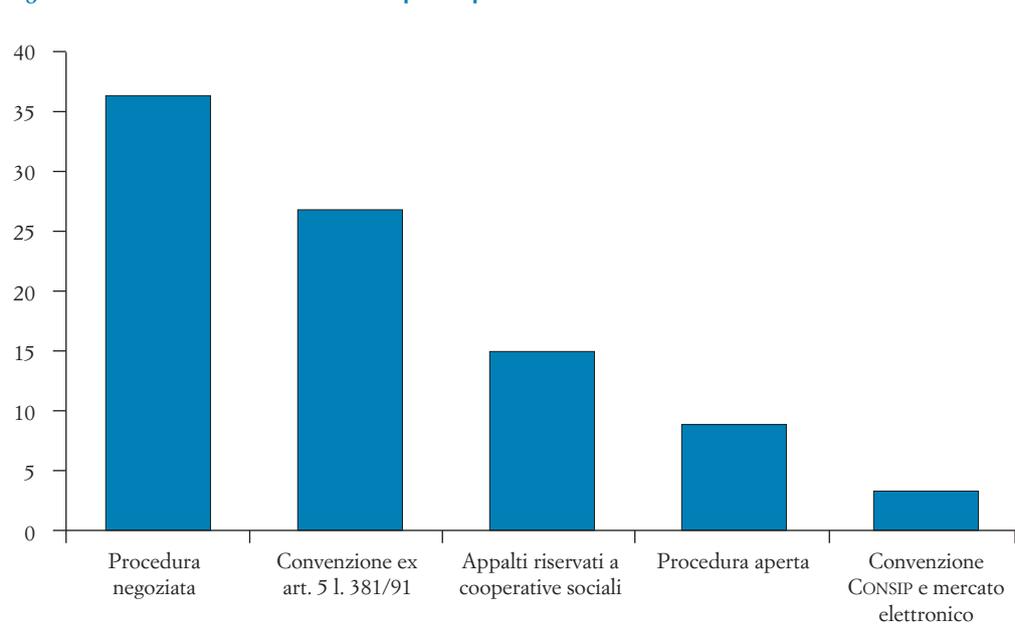
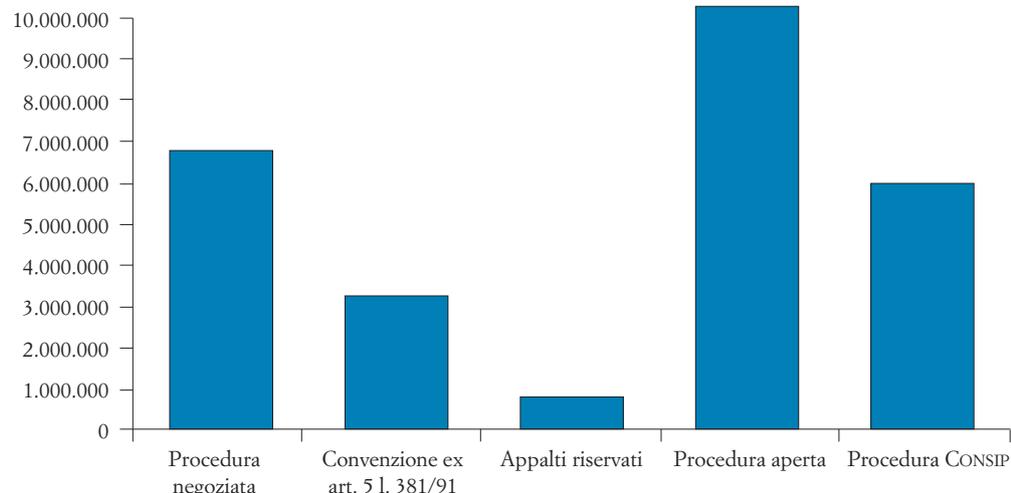


Fig. 2 Distribuzione dei corrispettivi totali per procedura (euro)



sociali), mentre il resto viene affidato a società e ditte di altro tipo.

**Una stima grezza della quota di mercato delle cooperative (essenzialmente sociali) può dedursi dagli affidamenti, in termini di corrispettivi, affidati ad esse: 35%**

La divaricazione rispetto alla percentuale di corrispettivi si spiega col fatto che le cooperative sociali si sono aggiudicate appalti ad esse riservati, procedure negoziate o hanno

stipulato convenzioni ex legge regionale, che necessariamente devono essere sotto soglia.

Il quadro che emerge è quello di una realtà piemontese a macchia di leopardo, in cui non tutte le amministrazioni mostrano una uguale attenzione nei confronti della cooperazione sociale di tipo B. Laddove vi sono stati atti formali nei confronti dell'inserimento lavorativo di fasce più svantaggiate, si fa ricorso a procedure, quali la convenzione ex art. 5 o gli appalti riservati, pare anche esservi discreta soddisfazione degli affidamenti e degli inserimenti lavorativi. La cooperativa sociale è considerata in questo senso la risposta permanente alle necessità lavorative di queste persone, un approccio considerato insostituibile per alcune forme di svantaggio.

# LA COOPERAZIONE NEI COMPARTI DELLA LOGISTICA, DELLE PULIZIE E DEL CONFEZIONAMENTO

ALESSANDRA  
COLOMBELLI,  
VITTORIO FERRERO

*A partire dall'anno 2002 è stata avviata la riforma della disciplina prevista dal d.p.r n. 602/70, conclusasi nel 2007 con la completa equiparazione della contribuzione previdenziale e assistenziale dei soci lavoratori delle cooperative in una serie piuttosto eterogenea di attività afferenti le pulizie, il facchinaggio, il trasporto e la logistica. Si tratta di attività che hanno avuto una crescente espansione anche a seguito dei processi di outsourcing tanto nel settore pubblico che, più in generale, nel sistema produttivo. L'indagine, promossa dall'Osservatorio Regionale della Cooperazione della Regione Piemonte, ha l'obiettivo di verificare quali siano state effettivamente le conseguenze dell'evoluzione normativa che ha aumentato le tutele dei soci lavoratori, ma che nel contempo ha comportato un significativo aumento del costo del lavoro per le aziende, in un quadro di crescente competizione all'interno del sistema produttivo piemontese*

## Il numero delle imprese

In Piemonte si può stimare che operino in questi settori fra le 600 e le 700 cooperative: poco meno di 200 imprese nell'ambito dei trasporti e poco meno di 300 nell'ambito di ciascuno dei due settori della logistica e dei servizi di pulizia. Si è ritenuto di particolare rilevanza indagare le prospettive delle cooperative dei settori indicati che, a fronte di un significativo aumento del costo del lavoro, possono avere incontrato difficoltà nel contesto concorrenziale del mercato.

Attraverso la ricostruzione degli archivi sulle imprese attive dell'ISTAT si è potuto ottenere un quadro quantitativo riferito agli anni 1996-2005 sia per le cooperative che per le imprese non cooperative. Il periodo riflette

sostanzialmente due situazioni: quella normata dal d.p.r. 602/70 e quella successiva al 2001 quando entra in vigore il decreto 423/01.

**In Piemonte si può stimare che operino poco meno di 200 imprese cooperative nell'ambito dei trasporti e poco meno di 300 nell'ambito di ciascuno dei due settori, rispettivamente, della logistica e dei servizi di pulizia**

Dall'osservazione degli andamenti descritti appare non semplice assegnare uno specifico ed esclusivo effetto (negativo) sul successo della formula cooperativa nei settori individuati (in termini di imprese e di consistenza occupazionale) al venir meno delle agevolazioni previste dal d.p.r. 602/70. Sembrerebbe che fattori strutturali (prima) e congiunturali (dopo) possano aver inciso in misura non irrilevante nello spiegare gli andamenti descritti per il settore in questione, di iniziale espansione seguita a una certa stagnazione, più di quanto non sia stato l'effetto delle minor competitività di costo che la riforma ha determinato. Neppure sembrerebbe di poter attribuire con chiara evidenza all'innovazione normativa introdotta la maggiore ed elevata mortalità delle imprese negli anni più recenti del periodo considerato.

### **I bilanci**

L'analisi prende in esame un campione di imprese, cooperative e lucrative, estratto dal database AIDA delle società italiane di capitale e attivo nel periodo 2003-2007 per verificarne le performance nel periodo interessato dal cambiamento normativo. Il campione così selezionato è costituito da 100 società cooperative e da 333 imprese non cooperative.

L'analisi consente di osservare differenze strutturali fra le cooperative operanti nei settori di interesse e le società non cooperative. Inoltre consente di verificare le trasformazioni

avvenute nel periodo in esame, caratterizzato dalla progressiva eliminazione dei benefici previsti dal d.p.r. 602/70.

Utilizzando il metodo del bilancio somma, cioè aggregando le singole voci per tutte le cooperative del campione come se si trattasse di una sola impresa, dall'osservazione dello stato patrimoniale si può osservare la sottocapitalizzazione nelle cooperative rispetto alle altre società: nelle cooperative il patrimonio netto rappresenta il 12-13% del totale attivo nel periodo considerato, contro valori circa doppi per le altre società. Nell'ultimo anno considerato l'elevato ammontare di perdite di esercizio produce una caduta significativa di questo valore (che scende al 6% del totale dell'attivo). Ove si tenga conto del prestito da soci (che rappresenta una quota di circa il 2% dell'attivo) la situazione non muta sostanzialmente (così pure tenendo conto delle risorse accantonate per il trattamento di fine rapporto).

**Dallo stato patrimoniale si può osservare la sottocapitalizzazione nelle cooperative rispetto alle altre società: nelle prime il patrimonio netto rappresenta il 12-13% del totale attivo, contro valori circa doppi per le seconde**

La quota dell'attivo costituita da immobilizzazioni è decisamente più bassa nel caso delle cooperative. In queste ultime tende ad essere di poco più elevata la quota rappresentata dalle immobilizzazioni immateriali, che raggiunge circa il 4% dell'attivo. Invece le immobilizzazioni materiali tendono ad essere molto inferiori nel caso delle cooperative, dove si riscontrano valori attorno al 10% contro valori che si collocano al 30% circa per le altre società.

Situazione che caratterizza anche le immobilizzazioni finanziarie che nelle cooperative raggiungono una quota pari a circa la metà di quella relativa alle altre società. L'attivo circo-

lante quindi assume una rilevanza considerevole per le cooperative (totalizzando quasi l'80% dell'attivo, contro meno del 60% per le altre società).

Uno sguardo al conto economico conferma come nelle cooperative il lavoro sia la voce di costo preminente: il costo del personale rappresenta un valore compreso fra il 52% e il 58% del valore della produzione (contro soltanto il 19-22% per le altre società). L'incidenza dei costi per servizi, materie prime e di consumo è significativamente inferiore per le cooperative rispetto al gruppo di confronto e il valore aggiunto assorbe il 60% del fatturato (e soltanto il 30% nell'insieme delle altre società).

### I risultati del questionario telefonico

Per verificare quale sia stato l'impatto della trasformazione operata dal superamento del d.p.r. 602/70 sull'operatività delle cooperative è stato sottoposto un questionario a un campione di cooperative mediante intervista telefonica. La popolazione di riferimento dell'indagine è costituita da 836 cooperative operanti nei settori di interesse incluse nella base di dati ASIA dell'ISTAT (2005) aggiornata per le imprese costituite in data successiva sulla base degli elenchi presso le Camere di Commercio.

### L'opinione sull'effetto del d.lgs. 423/01 sulle cooperative è negativa per quanto riguarda l'aumento dei costi del personale, tuttavia un effetto collaterale è stato di offrire maggiori tutele e garanzie ai soci lavoratori

Le risposte consentono di evidenziare innanzitutto un'opinione negativa dell'effetto del d.lgs. 423/01 sull'aumento dei costi del personale, tuttavia un effetto collaterale è stato di offrire maggiori tutele e garanzie ai soci

lavoratori di cooperative senza sostanzialmente alterare il rapporto fra soci e cooperativa in termini di partecipazione all'attività gestionale e ai processi decisionali.

Le risposte strategiche ai cambiamenti normativi messe in atto in questi settori dalle cooperative sono rivolte a un aumento della qualità e della varietà dei servizi offerti favorendo il "multiservizio". Questo ha significato per molte cooperative, soprattutto per quelle operanti nei settori del trasporto e logistica, un incremento positivo dell'attività innovativa e degli investimenti. Invece, è emersa la diffidenza verso forme di collaborazione attraverso la costituzione di consorzi.

### Quali indicazione per le politiche regionali?

Innanzitutto e sostanzialmente emerge una forte domanda verso l'attivazione di misure che possano aiutare un più ordinato ed efficiente funzionamento del mercato attraverso l'applicazione delle regole.

### Per contrastare la selezione "avversa" favorita dalla crisi che avvantaggia le imprese meno qualificate sotto il profilo organizzativo, qualitativo e delle tutele, acquisiscono un ruolo importante le politiche del credito e un uso opportuno degli ammortizzatori sociali

Il processo di revisione normativa, per tutelare i soci lavoratori rispetto alle condizioni contrattuali degli altri lavoratori, ha favorito una maggior equiparazione sul mercato del lavoro e, pur avendo determinato un aumento dei costi di fornitura dei servizi, non sembra aver causato in modo specifico una crisi nel settore. Piuttosto si è prodotta una progressiva competizione all'interno dell'offerta che mette sotto pressione il rispetto delle tutele contrattuali e genera comportamenti opportu-

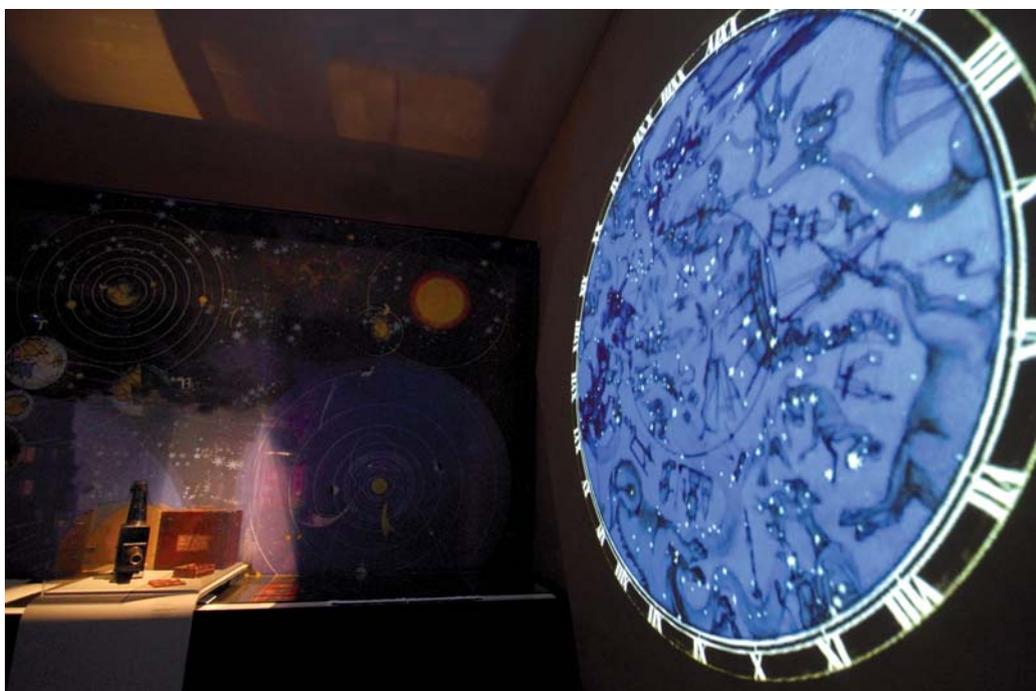
nistici e di accentuata instabilità imprenditoriale, soprattutto nell'ambito dei servizi erogati nei confronti del settore privato. Perciò una prioritaria attenzione delle politiche riguarda le misure atte all'applicazione delle normative, a un maggior rispetto delle tutele contrattuali, a un rafforzamento della posizione del socio nell'impresa, facendo emergere le opportunità di sopravvivenza e crescita delle imprese che più si stanno orientando verso una qualificazione dei servizi.

Inoltre per contrastare la selezione "avversa" favorita dalla crisi che avvantaggia le imprese meno qualificate sotto il profilo organizzativo, qualitativo e delle tutele, acquisiscono un ruolo importante le politiche del

credito e un uso opportuno degli ammortizzatori sociali.

Infine si sottolinea come la sostenibilità economica delle imprese mutualistiche in questi settori non potrà che basarsi su processi di razionalizzazione dei costi indiretti, aumento nella qualificazione e diversificazione dei servizi.

Le difficoltà manifestate dalle imprese intervistate a questo proposito, che sfociano nel ritenere impraticabile e forse nemmeno utile il conseguimento di maggiori dimensioni operative, non vanno assunte come un'indicazione di scarsa rilevanza delle politiche di incentivazione all'aggregazione, semmai inducono a modularle con maggior incisività.



## LE STRATEGIE FINANZIARIE DEI COMUNI

CRISTINA BARGERÒ

*In un contesto particolarmente difficile per la finanza locale i comuni piemontesi hanno dovuto modificare e adattare le proprie strategie finanziarie, condizionate sempre più da una molteplicità di fattori, quali in primis il rispetto del saldo programmatico del Patto di Stabilità per effetto di una manovra-obiettivo crescente e di basi di calcolo "casuali" e costantemente modificate, e quindi, i vincoli sugli equilibri finanziari di bilancio, in particolare di parte corrente e sulla spesa di personale in termine di limiti all'espansione e di contenimento del turnover, ecc.*

*L'impatto dell'instabilità del quadro istituzionale sulle politiche di bilancio non è, tuttavia, facilmente identificabile solo attraverso l'analisi dei dati finanziari di entrata e di spesa dei comuni, quanto, invece, attraverso una specificazione delle varie modalità di gestione finanziaria che gli enti possono seguire in risposta ai diversi condizionamenti esterni*

**U**n'indagine sulle strategie finanziarie di un campione di 36 comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti (60 possibili manovre di incremento delle entrate, 43 possibili manovre di riduzione delle spese e 13 possibili manovre da effettuare per il 2009), mostra una certa eterogeneità di comportamenti, a seconda delle dimensioni dei comuni e della loro situazione finanziaria. Si possono tuttavia individuare alcune strategie prevalenti.

Dal punto di vista delle entrate, le manovre tributarie degli enti si sono concentrate, non tanto sull'aumento delle aliquote dei tributi locali, quanto piuttosto sul recupero dell'evasione tributaria, a eccezione di un massiccio e prevedibile ricorso all'addizionale IRPEF, utilizzata in modo consistente dal 78% dei comuni sia nel 2007 sia nel 2008, per cui la pressione tributaria si è mantenuta sostanzialmente stabile.

Per quel che riguarda le entrate extratributarie, si è evidenziato il costante adeguamento del livello tariffario sui servizi a domanda individuale, a dimostrazione dell'evidente necessità di un adattamento dei proventi in base all'evoluzione della domanda, in particolare per i servizi a minore valenza sociale. In concomitanza con la crisi economica, ampio ricorso è stato fatto all'applicazione del calcolo dell'ISEE per concedere agevolazioni, riduzioni o esenzioni su base reddituale, specialmente per i servizi ai minori e per il servizio di mensa scolastica.

**Tra le entrate extratributarie, da segnalare le sponsorizzazioni di eventi sportivi, culturali, turistici e la consistente crescita delle entrate da violazione codice della strada**

Tra le altre entrate extratributarie, sono sempre utilizzate le sponsorizzazioni di eventi sportivi, culturali, turistici (come pure le inserzioni di spazi). Un altro dato da sottolineare è la consistente crescita delle entrate da violazione codice della strada (quasi il 50% degli enti ha avuto un aumento di entrate derivanti dall'attività della Polizia Municipale soprattutto nel 2007). Tra le manovre di bilancio, si evidenzia un utilizzo ricorrente agli oneri di urbanizzazione (in via di riduzione dal 2007 al 2008) e alle opere a scomuto (specie nei comuni oltre 15mila abitanti e capoluoghi).

Sul fronte spesa si sono tagliate prevalentemente le voci personale e acquisti e si è

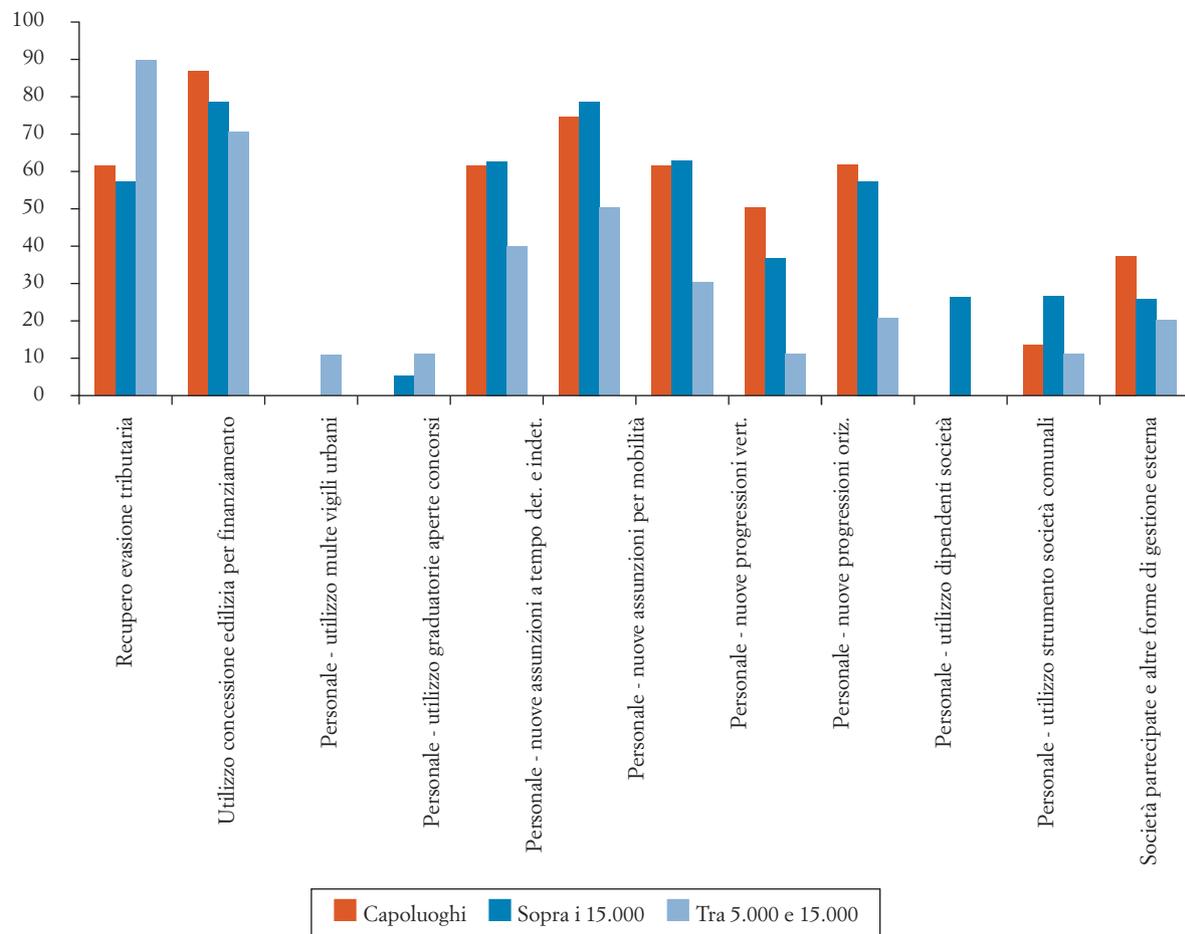
cercato di razionalizzare le modalità con cui si è proceduto ai tagli. Una percentuale consistente dei comuni ha ridotto la spesa di personale con alcune peculiarità: la riduzione di nuove assunzioni su turn-over ha riguardato soprattutto i comuni capoluogo e quelli con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, mentre il taglio del lavoro straordinario tutti i comuni.

Riguardo alla spesa per prestazioni di servizi, sempre maggiore è il ricorso all'ISEE per razionalizzare la spesa. Incisiva, poi, si è dimostrata la riduzione delle spese per collaborazioni coordinate e continuative e per consulenze professionali, anche come conseguenza del nuovo assetto normativo in materia di affidamento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione, che ha reso più stringenti i presupposti giuridici legittimanti il ricorso a professionalità esterne.

Per ridurre la spesa per interessi passivi, il 16% dei comuni ha stipulato ricorso a contratti di swap (strumento finanziario derivato) su mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti o con altri istituti finanziatori.

Infine, anche per l'esercizio 2009, la manovra di bilancio dei comuni ha dovuto tenere conto di molteplici vincoli. L'impostazione del bilancio di previsione 2009 degli enti evidenzia come tale attività costituisce anche un'opportunità per attuare una politica più equa per recuperare risorse da destinare ai propri obiettivi istituzionali. Infatti, circa il 90% dei comuni con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti ha dichiarato di attuare politiche di recupero evasione, mentre percentuali più basse si riscontrano nei comuni sopra i 15.000 abitanti e nei comuni capoluogo. La ricerca dell'equilibrio di bilancio di parte corrente mediante utilizzo di risorse derivante da permessi di costruire (ex concessioni edilizie) interessa circa l'80% del campione.

Fig. 1 Uno sguardo alle strategie finanziarie 2009 (valori %)



## GLI ISTITUTI PROFESSIONALI STATALI

LUCIANO ABBURRÀ

*Indipendentemente dalle dinamiche di natura politico-istituzionale che ne riguardano la definizione e la collocazione funzionale nel sistema dell'istruzione, gli istituti professionali si impongono all'attenzione degli osservatori e dei responsabili delle politiche pubbliche dell'istruzione in almeno tre occasioni di discussione*

**L**a prima è quando si parla di “dispersione scolastica”. Il preoccupante fenomeno che porta una parte dei soggetti che intraprendono un corso di studi a interromperlo prima del termine vede sistematicamente gli istituti professionali come l’indirizzo di studio in cui il processo di abbandono presenta un’incidenza nettamente superiore alla media e tale si conserva negli anni e nei decenni a dispetto di tutte le volontà di porvi un argine. Secondo uno studio recente di “Tuttoscuola”, in Italia la riduzione del numero degli iscritti al quinto anno di corso rispetto a quello degli iscritti al primo anno di cinque anni prima è per i professionali pari al 45,6%, rispetto al 30% medio di tutti gli istituti secondari di secondo grado.

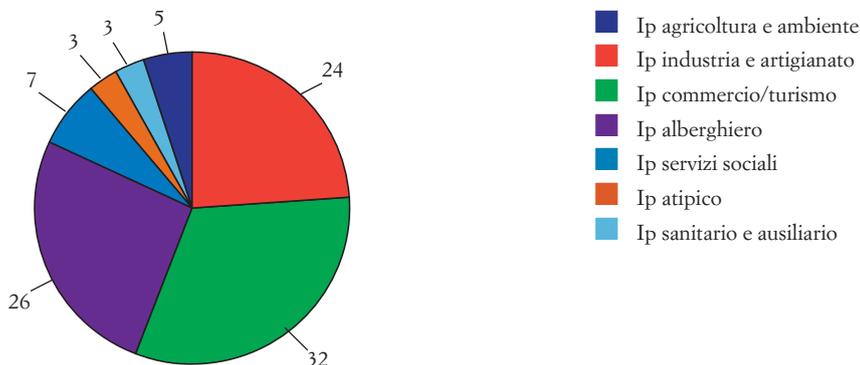
La seconda occasione in cui gli istituti professionali emergono all’attenzione è quando si considerano i livelli di preparazione o di competenze degli allievi dei corsi di istruzione superiore, sia nei termini più formali dei giudizi conseguiti alla fine del grado scolastico precedente sia quando si considerano le capacità d’uso delle conoscenze in alcuni ambiti fondamentali, come avviene nel caso delle indagini PISA, svolte dall’OCSE a cadenza triennale. Qui si evidenzia come i punteggi medi degli allievi degli istituti professionali siano nettamente più bassi degli altri: a livello italiano, nel 2006, il punteggio medio degli allievi degli istituti professionali era pari a 414, rispetto a 475 della media di tutti gli studenti e a 518 dei licei. Non solo, ma in aree importanti dell’Italia, come in Piemonte, è emerso che gli allievi degli istituti professionali sono sostanzialmente i so-

li verso cui si può legittimamente esprimere un giudizio molto preoccupato in rapporto ai risultati medi dei loro coetanei in altre regioni d'Europa e del mondo, mentre le competenze degli allievi di istituti tecnici e licei risultano in linea, se non superiori, agli standard internazionali (*PISA 2006: le competenze dei quindicenni in Piemonte a confronto con le regioni italiane ed europee*, a cura di L. Abburrà e S. Mosca, "Quaderni di ricerca" n. 116, IRES, 2008).

Vi è però anche una terza occasione in cui gli istituti professionali emergono con evi-

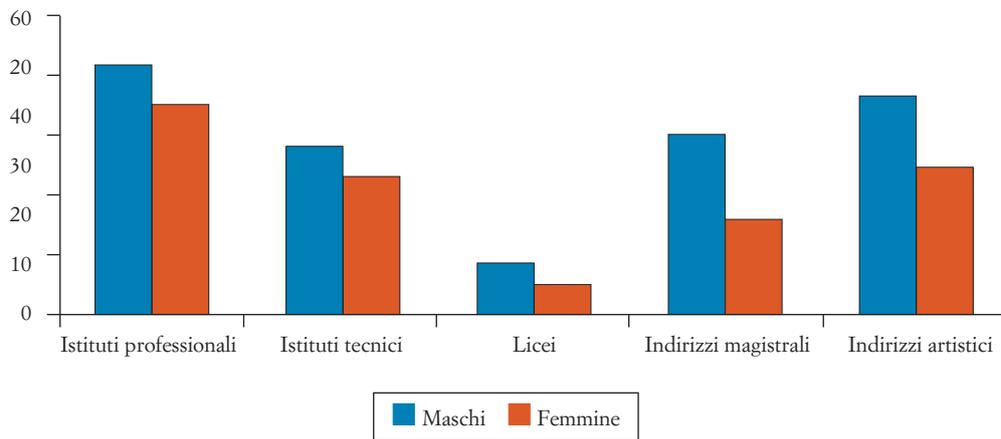
denza: è quando si guarda alle scelte d'indirizzo dei ragazzi e delle ragazze che giungono ogni anno al termine degli studi unitari e decidono dove proseguire la loro formazione. Nonostante tutto ciò che segnalano e significano i dati richiamati nei due punti precedenti, la quota di coloro che si iscrivono a un istituto professionale non diminuisce mai: essi rappresentano stabilmente fra un quinto e un quarto di tutti coloro che proseguono dopo la scuola secondaria di primo grado. Anzi, sia quando l'età dell'obbligo è stata elevata oltre i 14 anni, sia quando gli istituti tec-

**Fig. 1** Iscritti negli istituti professionali piemontesi per indirizzo di scuola (A.S. 2007/2008 valori %)



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

**Fig. 2** Incidenza percentuale degli alunni in ritardo rispetto all'età regolare di frequenza per tipo di scuola secondaria di secondo grado e sesso (A.S. 2007/2008, valori %)



Fonte: elaborazioni IRES su dati della Rilevazione Scolastica Regione Piemonte (i dati comprendono anche le scuole non statali)

nici hanno cominciato a subire la concorrenza dei licei, sia anche nelle preiscrizioni all'anno scolastico 2009-10 diffuse recentemente dal MIUR, gli iscritti agli istituti professionali hanno registrato un incremento sia in quantità sia in proporzione. In particolare, le più recenti iscrizioni agli istituti professionali crescono soprattutto nelle regioni del nord (+2,3%, rispetto allo 0,8% del centro e al -0,5% del sud).

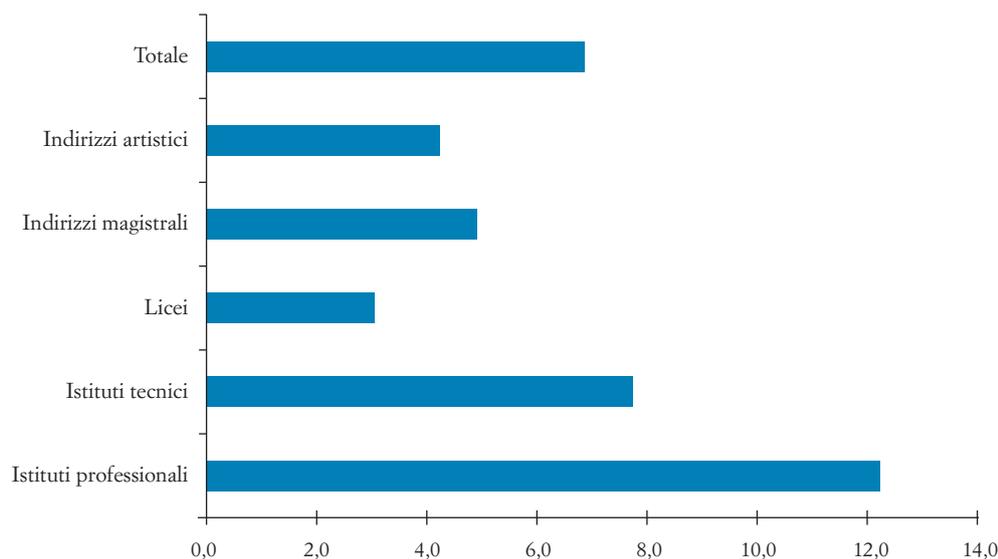
**Dalle indagini PISA, svolte dall'OCSE a cadenza triennale, emerge come i punteggi medi degli allievi degli istituti professionali siano nettamente più bassi di quelli degli altri indirizzi scolastici**

Nonostante in passato non siano mancati coloro che ne immaginavano una estinzione, e seppure non manchino ora coloro che ne perseguono una sostanziale omologazione,

fino all'assorbimento, nel filone degli istituti tecnici, le tre evidenze richiamate sopra sembrano imporre la necessità di tornare a considerare con specifica attenzione gli istituti professionali anche in riferimento al loro futuro. La dinamica delle iscrizioni mostra infatti come persista, si riproduca e magari si ridefinisca in termini nuovi una specifica domanda di istruzione/qualificazione che non si rivolge né ai licei né agli istituti tecnici, comunque ridefiniti. Tale domanda, però, sembra incontrare particolari ostacoli ad essere soddisfatta, nelle sue motivazioni sostanziali e nei suoi obiettivi specifici. Ne sono prove sia l'alto tasso di abbandoni precoci, sia la scarsa capacità di modificare le deboli condizioni di entrata degli studenti: uno stallo testimoniato dal confronto fra una fortissima presenza di bassi giudizi conseguiti alla fine delle medie con una estesa frequenza di risultati negativi alle prove dell'indagine PISA registrati un paio di anni dopo.

Pur senza prendere qui in considerazione le ulteriori problematiche che potrebbero derivare dalla relazione fra le qualifiche professionali rilasciate dagli istituti professionali e il mercato del lavoro, ci pare ci possano già es-

**Fig. 3 Scuola secondaria di II grado statale: incidenza % degli studenti stranieri per tipo di scuola (A.S. 2007/2008)**



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

sere ragioni sufficienti per dire che la realtà dei fatti propone insieme una persistente vitalità del sistema degli istituti professionali e una ineludibile necessità di indagarne più a fondo modi di essere e funzionamento, per comprendere come e perché essi facciano fatica a valorizzare la domanda di qualificazione e il capitale di fiducia che quote rilevanti di popolazione continuano a rivolgere loro.

**Alla diversificazione dei bisogni e delle aspettative rivolte agli istituti professionali concorre un'elevata presenza di allievi con disabilità: il 5% del totale, cinque volte più che negli istituti tecnici**

Anche tenendo conto che in questa domanda presenta un peso elevato e crescente la parte più dinamica e diversificata della popolazione: quella rappresentata dagli immigrati stranieri e dai loro figli (12% rispetto all'8% degli istituti tecnici). A questi si affiancano molti soggetti che perseguono un tentativo di qualificazione superiore per la prima volta nella storia della loro famiglia, spesso immigrata da altre regioni una generazione

prima. Senza dimenticare che alla diversificazione dei bisogni e delle aspettative rivolte agli istituti professionali concorre un'elevata presenza di allievi con disabilità: il 5% del totale, cinque volte più che negli istituti tecnici.

Anche da quest'insieme di considerazioni ha preso le mosse lo studio dell'IRES. Oltre che dall'esigenza, se si vuole più contingente, di fornire all'amministrazione regionale una rappresentazione aggiornata e articolata della presenza, composizione e diffusione di un'importante branca del sistema dell'istruzione. Una branca che – secondo le previsioni alimentate dalla riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata nel 2001 e ora in via di attuazione, lenta ma difficilmente reversibile – dovrebbe diventare di competenza esclusiva delle Regioni, entro rapporti ancora da qualificare con il resto del sistema scolastico, da un lato, e con la attuale Formazione professionale regionale dall'altro.

Il rapporto, integralmente scaricabile dal sito dell'IRES, si compone di due parti differenti: a) un'approfondita disamina dei dati statistici disponibili su entità, composizione, distribuzione spaziale e dinamica temporale degli istituti professionali piemontesi e dei loro allievi; b) un sintetico resoconto di un'indagine qualitativa rapida svolta con colloqui diretti con una varia rappresentanza di dirigenti scolastici degli istituti professionali piemontesi.



# L'APPRENDIMENTO LUNGO IL CORSO DI VITA: LAVORATORI E LAVORATRICI NEI REPARTI DI PRODUZIONE INDUSTRIALE

MARIA CRISTINA  
MIGLIORE

*L'Unione Europea richiama i paesi membri a un costante sforzo per mantenere la partecipazione al mercato del lavoro anche in età più matura. L'apprendimento lungo il corso di vita aumenta le opportunità di conservare il posto di lavoro.*

*In Piemonte una parte importante della forza lavoro è impegnata nel settore industriale e ha livelli di scolarizzazione bassi. Per continuare ad apprendere occorre essere motivati e sentirne il bisogno. Che tipo di apprendimento in età matura possiamo immaginare? Come rimangono coinvolti nell'apprendimento lungo il corso di vita le lavoratrici e i lavoratori più maturi dell'industria?*

**P**er iniziare a dare una risposta a questi interrogativi occorre prima di tutto avere un'idea di cosa sia l'apprendimento e come nasca. Può essere utile fare riferimento alla ripartizione in due grandi famiglie di narrazioni teoriche proposta da Anna Sfard per cui le concettualizzazioni dell'apprendimento si distinguono in base all'enfasi sull'acquisizione di informazioni e conoscenze oppure sull'apprendimento come partecipazione a pratiche. Nello studio presentato brevemente in questo articolo si utilizza quest'ultimo paradigma in cui l'apprendimento è concettualizzato come un aspetto di ogni pratica di lavoro: è quel processo che permette, grazie alle conoscenze sviluppate nel partecipare alle attività di una comunità di pratica di entrare a farvi parte a pieno titolo. Altri studi sottolineano come nei luoghi di lavoro le relazioni siano costantemente mediate da strumenti e simboli di natura culturale e storica. Lo sviluppo delle funzioni cognitive avviene nei rapporti interpersonali mediati da artefatti.

La mediazione degli artefatti nelle azioni e interrelazioni umane fornisce una dimensione culturale e storica alle stesse. Ma anche la soggettività, l'oggetto delle attività, le relazioni collettive hanno una dimensione storica, ancora più accentuata quando l'analisi verte su persone più mature che hanno

alle spalle la partecipazione in diverse attività (lavorative, di cura, di loisir, ecc.). I significati sviluppati nell'interpretazione di un oggetto di attività, nella conduzione delle pratiche lavorative, nelle relazioni con i colleghi risentono delle storie di vita e delle interpretazioni soggettive delle proprie esperienze.

**I significati sviluppati nell'interpretazione di un oggetto di attività, nella conduzione delle pratiche lavorative, nelle relazioni con i colleghi risentono delle storie di vita e delle interpretazioni soggettive delle proprie esperienze**

Per la sua enfasi sull'attività come unità di analisi e sulla mediazione degli artefatti culturali e la dimensione storica, questa prospettiva è denominata Teoria dell'attività culturale storica o Teoria culturale storica dell'attività (in sigla CHAT, Cultural Historical Activity Theory). In CHAT l'oggetto dell'attività è un aspetto centrale per comprendere l'impegno soggettivo nello svolgimento del lavoro, impegno necessario sia per percepire i bisogni di apprendimento sia per motivare all'apprendimento.

Dato che la ricerca intendeva focalizzarsi sul settore industriale, si è resa necessaria la ricostruzione delle strategie produttive idealtipiche riscontrabili in letteratura per avere uno schema interpretativo della varietà di modi di organizzare la produzione industriale. Si è considerato per oggetto di un'attività industriale non solo il tipo di produzione, ma anche *come* si produce. È infatti in questo ultimo aspetto che si crea l'autonomia di chi lavora, spazio fondamentale in cui le persone possono cogliere ed elaborare l'immagine soggettiva dell'oggetto dell'attività in cui operano.

Si è scelto come casi di studio due imprese industriali nel torinese, E1 e E2, che si avvicinano rispettivamente al modello della produ-

zione di massa e a quello della specializzazione flessibile, opposti per quanto riguarda l'autonomia concessa a chi lavora nei reparti di produzione. Si è intervistato un campione di lavoratori e lavoratrici di 45 anni e oltre e alcuni dirigenti. Lo scopo di queste interviste è stato quello di esaminare la relazione soggettiva di lavoratori e lavoratrici con il tipo di lavoro svolto e i processi di apprendimento professionale.

**Si è scelto come casi di studio due imprese industriali nel torinese, E1 e E2, che si avvicinano rispettivamente al modello della produzione di massa e a quello della specializzazione flessibile, opposti per quanto riguarda l'autonomia concessa a chi lavora nei reparti di produzione**

Nell'impresa E1 le lavoratrici sono impegnate su linee di montaggio, nell'impresa E2 i lavoratori sono impegnati con frese, torni, ecc. Di seguito si riportano sinteticamente i principali risultati.

La ricerca mostra che gli intervistati sono differenziati nel rapporto che hanno con l'oggetto delle attività produttive in cui sono coinvolti, mentre la condizione di essere in età matura non emerge come dimensione significativa. Nell'impresa che approssima il modello della produzione di massa le lavoratrici intervistate hanno un rapporto di tensione con un oggetto immaginato in modo innovativo rispetto a come esso si manifesta nell'organizzazione del lavoro e del processo di lavoro. Il loro impegno è evidente, ma si caratterizza in modo negativo. Nell'impresa vicina al tipo ideale della specializzazione flessibile i lavoratori aderiscono all'oggetto dell'attività con interesse e a volte passione e affetto e il loro impegno è di tipo positivo.

Le operaie impegnate su linee di montaggio nell'azienda E1 (modello produzione di

massa) appaiono soggettivamente molto coinvolte. Ciò emerge come connesso ad esperienze lavorative – e non lavorative – passate che hanno fornito loro un personale convincimento su come quel lavoro di produzione sulle linee andrebbe gestito ed organizzato. Con la terminologia di CHAT, possiamo dire che quei convincimenti rappresentano l'immagine dell'oggetto. È un impegno che si può definire "frustrato" (o negativo) in quanto queste operaie vorrebbero lavorare per ottenere migliori risultati – in particolare rispetto alla qualità dei componenti – ma i loro desideri appaiono frustrati. Di diverso parere il responsabile del personale che sostiene che la produzione di E1 ha bassissimi livelli di scarti. Con riguardo alla questione dell'apprendimento, queste operaie hanno appreso lungo il corso della loro vita professionale quanto il tema della qualità sia importante e ora chiedono di poter implementare delle pratiche lavorative che soddisfino tali requisiti. L'impresa ha investito molto organizzando un corso per tutto il personale sul tema della qualità, ma nei reparti le pratiche di lavoro non sono cambiate. Rispetto ad anni fa le risorse a disposizione per creare la qualità nei reparti paiono diminuite. Queste operaie lamentano di essere considerate delle "manine" e di non conoscere a sufficienza a cosa servono i componenti che assemblano. Alcune vorrebbero conoscere la terminologia corretta per le parti che montano, e avere un linguaggio condiviso con il dipartimento della qualità. Altre si sono organizzate per acquisire delle competenze informatiche usando il proprio network personale di conoscenze. È interessante notare che le lavoratrici sono in grado di sviluppare un senso personale del proprio lavoro e una propria opinione circa le pratiche di lavoro disegnate dai manager. Questo mostra che sentirsi motivati non dipende dalle condizioni di lavoro e anche un compito ripetitivo come quello alle linee di montaggio può trovare un senso. Le persone sono motivate nonostante le condizioni di lavoro insoddisfacenti. Le operaie intervistate dell'azienda E1 sono insoddisfatte per come il lavoro è organizzato, tuttavia riconoscono l'utilità del loro lavoro e ritengono che si possano trascorrere piacevoli ore di lavoro con le colleghe. È il desiderio di miglio-

ramento che motiva a impegnarsi nel lavoro e a desiderare maggiori informazioni (apprendimento).

Nell'azienda E2 gli operai lavorano in centri di lavoro attrezzati di torni, frese, ecc. Il loro lavoro ha richiesto un lungo apprendimento, per certi compiti pare che neppure un'esperienza di 15 anni metta al riparo da rischi di sbagliare. Oggi gli operai con 45 anni e più intervistati non hanno tanto la preoccupazione di apprendere, quanto quella di trasmettere il bagaglio di conoscenze pratiche e teoriche ai più giovani, per dare senso all'impegno e alla passione profusi nel proprio lavoro.

**Le operaie impegnate su linee di montaggio nell'azienda E1 (modello produzione di massa) appaiono soggettivamente molto coinvolte. Gli operai delle aziende E2 con 45 anni e più non hanno tanto la preoccupazione di apprendere, quanto quella di trasmettere il bagaglio di conoscenze pratiche e teoriche ai più giovani, per dare senso all'impegno e alla passione profusi nel proprio lavoro**

Nell'azienda E2 il livello di autonomia e discrezione è più elevato e lo sviluppo di professionalità e conoscenze è più evidente. Il senso soggettivo di essere impegnati deriva dall'interesse per la meccanica e le sfide quotidiane che i compiti da svolgere contengono. In questo tipo di attività l'apprendimento è connaturato con il tipo di lavoro da svolgere più che nel caso dell'azienda E1 e gli operai intervistati mostrano un atteggiamento positivo rispetto a nuovi compiti o tecnologie.

In letteratura è riconosciuto che diversi modi di produrre danno luogo a diversi bisogni di apprendimento. Quello che la letteratura non enfatizza è che anche nel caso di lavo-

razioni come quella nell'azienda E1 le persone apprendono e sviluppano dei convincimenti rispetto all'oggetto dell'attività dell'impresa per cui lavorano. Essi trovano un senso a impegnarsi nella visione di come il lavoro andrebbe svolto idealmente. Il blocco all'espansione delle attività e delle persone proviene dalle dinamiche competitive globalizzate, ma anche dalle impostazioni e visioni che sembrano mediare le relazioni interne ai reparti e con i superiori.

**La ricerca mette in luce che è nell'impegno profuso nel lavoro che vengono percepiti i bisogni di apprendimento e se ne creano i motivi**

Nell'impresa E1 il tentativo di fare formazione in modo tradizionale attraverso corsi impartiti a tutto il personale non sembra aver prodotto i risultati sperati. Forse proprio perché certi cambiamenti di mentalità hanno bisogno di un coinvolgimento di tutto il personale su questioni concrete, in un dialogo che dia spazio alle diverse visioni. Esistono interessanti esempi di cambiamento organizzativo ottenuti con il metodo del Developmental

Work Research, sviluppato da Engeström in campo sanitario. Varrebbe la pena studiare la possibilità di applicare questa metodologia al settore industriale, confrontandola con altri modelli di sviluppo del personale.

La ricerca indica che gli studi sul tema dell'apprendimento lungo il corso di vita dovrebbero includere nell'indagine anche l'oggetto delle attività come immagine di oggetto percepito e desiderato e il senso soggettivo di impegnarsi per agire in conformità con esso. È infatti nell'impegno profuso nel lavoro che vengono percepiti i bisogni di apprendimento e se ne creano i motivi. Il ruolo giocato dall'età appare connesso alle esperienze acquisite e al senso dato a queste esperienze. Nel caso delle operaie della E1, non avere ancora raggiunto una situazione lavorativa soddisfacente gioca nel senso di continuare a impegnarsi per realizzare quelle condizioni a cui si aspira. Nel caso degli operai della E2, il livello di soddisfazione per quanto si è acquisito è elevato e ora la ricerca di senso è volta a capire cosa fare dell'esperienza cumulata, guidati dal desiderio di lasciare i frutti ai colleghi più giovani. Altre indagini condotte con la medesima impostazione teorica e metodologica potrebbero ampliare la gamma dei tipi di impegno possibili nei luoghi di lavoro. Sarebbe però necessaria una maggiore apertura da parte del mondo delle imprese rispetto alle attività di ricerca quali quelle presentate in questo articolo.



# LE FONDAZIONI DI COMUNITÀ NELL'AMBITO DEL TERZO SETTORE

CHIARA PRELE

*Il terzo settore ha registrato in Italia una rilevante crescita negli ultimi decenni. Lo studio analizza il fenomeno sotto il profilo giuridico. Gli enti non profit sono disciplinati dal codice civile, ispirato a principi opposti a quello di sussidiarietà, ora assunto a rango costituzionale. Al codice si affianca una legislazione speciale copiosa.*

*Lo studio è strutturato in due parti. La prima parte fornisce una disamina degli enti del terzo settore e ne indica la disciplina di riferimento; svolge un'analisi critica della congruità della normativa rispetto alle esigenze concrete e attuali. La seconda parte approfondisce le fondazioni di comunità, attualmente in espansione nel nostro Paese, descrivendone le origini e soffermandosi su quelle situate in Piemonte*

**A**nalizzata sotto il profilo normativo, la rilevante crescita del terzo settore negli ultimi decenni in Italia coincide con il favore verso gli enti del settore, risalente all'avvento della Costituzione. Diversamente, il codice civile, emanato nel 1942, è ispirato da approccio ostile verso i corpi intermedi tipico del totalitarismo, che si concreta in un penetrante controllo statale durante tutta la vita di associazioni, fondazioni e comitati, dal riconoscimento all'estinzione, e in una disciplina scarna, riconducibile alla scarsa attenzione verso gli istituti. Modificazioni successive, quale, in particolare, quella relativa al procedimento di riconoscimento (nel 2000), hanno attenuato, ma non eliminato, tale impostazione di sfavore e hanno, peraltro, determinato disorganicità nella disciplina. Invero, proprio le lacune codicistiche hanno consentito agli statuti degli enti di plasmare la disciplina, adattandola alle esigenze di una realtà diversa, nonché legate all'aumentato ricorso ad associazioni e fondazioni. Associazioni e fondazioni svolgono oggi, spesso, attività economiche e la linea di demarcazione tra

questi enti e le società è meno netta rispetto al passato; il legislatore ha introdotto, con la riforma societaria, la possibilità di trasformazione da associazione o fondazione a società e viceversa. L'atteggiamento di favore dello Stato verso il terzo settore ha raggiunto il culmine con l'inserimento nella Costituzione del principio di sussidiarietà, mentre nella legislazione ordinaria sono state introdotte norme, specie di carattere tributario, volte a incentivare il settore.

**Il terzo settore è espressione del principio di sussidiarietà e svolge, in prevalenza, la propria azione in campi tradizionalmente devoluti al welfare state, che attraversa un momento di crisi per scarsità di risorse**

Le norme su associazioni e fondazioni contenute nel codice civile risultano inadeguate rispetto alla evoluzione subita da associazioni e fondazioni nella prassi e nella giurisprudenza, nonché rispetto ai moderni principi già introdotti per le società con la riforma, primo fra tutti la trasparenza. La loro revisione è all'attenzione del parlamento.

A partire all'incirca dalla seconda metà degli anni ottanta è stata emanata una copiosa legislazione speciale avente per oggetto specifiche tipologie di enti *non profit* distinti in relazione al settore di attività. Il legislatore ha attribuito importanza primaria all'attività svolta, non curante del tipo di ente. Pertanto, la stessa attività, quale può persino essere una a carattere imprenditoriale, può essere svolta da associazione, fondazione o finanche da una società.

Posto tale carattere comune, tra gli enti del terzo settore creati e disciplinati da leggi speciali sussistono differenze enormi riconducibili proprio al loro costituire enti di diritto speciale.

Sono enti di diritto speciale, tra gli altri, le Onlus, che rivestono estrema importanza nel-

la prassi ma rappresentano una categoria dal solo punto di vista tributario, determinando, invece, qualche confusione legata alla scelta di creare categorie tributarie prive di riferimenti civilistici. Vi rientrano le fondazioni di origine bancaria, la cui natura di ente *non profit* è stata affermata dalla Corte costituzionale; queste fondazioni, oltre ad avere mutato il panorama del *non profit* per la loro forte patrimonializzazione, rappresentano, dal punto di vista dell'analisi normativa, una interessante applicazione alle fondazioni di principi moderni: trasparenza, responsabilità e disciplina della *governance*.

**Il criterio distintivo degli enti non profit, la loro vera essenza, è costituito dal divieto di distribuzione degli utili, che accomuna tutti gli enti del settore**

Non costituiscono un tipo fondazionale a se stante, bensì si caratterizzano per l'attività svolta, le fondazioni di comunità, alle quali è dedicata la seconda parte dello studio. Sono fondazioni di diritto comune, disciplinate dal codice civile; nella prassi si rinviene spesso la loro natura di fondazioni Onlus.

**Le fondazioni di comunità sono importate dagli Stati Uniti, dove la prima *community foundation*, la Cleveland Foundation, fu costituita nel 1914**

L'idea del fondatore, il banchiere Frederick H. Goff, fu di radunare una serie di lasciti in una sola organizzazione a durata illimitata, amministrata da un collegio formato da cittadini della collettività locale, che individuava i bisogni ed effettuava le relative donazioni alle varie organizzazioni della comunità.

Attualmente, le fondazioni di comunità risultano in espansione in molti paesi del mondo.

In Italia il modello venne introdotto, con gli opportuni adattamenti, nel 1998, a opera della Fondazione Cariplo e da essa progressivamente esteso nell'intera Lombardia e nella parte del Piemonte contigua a tale regione (Novarese e V.C.O.). Parimenti, altre fondazioni di origine bancaria, tra le quali, segnatamente, la Compagnia di San Paolo, hanno costituito fondazioni di comunità.

**Attualmente, le fondazioni di comunità risultano in espansione in molti Paesi del mondo.**

**In Italia il modello venne introdotto, con gli opportuni adattamenti, nel 1998, a opera della Fondazione Cariplo**

Pertanto, le fondazioni di comunità oggi esistenti in Italia, al presente in numero di venticinque, sono sorte, prevalentemente, a iniziativa di una fondazione di origine bancaria. In Piemonte vi sono tre fondazioni di co-

munità: la Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, la Fondazione Comunitaria del Verbano-Cusio-Ossola, la Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus.

Le fondazioni di comunità si caratterizzano, dunque, per il riferimento territoriale. Sull'esempio della *community foundation* americana, il loro scopo è la costituzione di un patrimonio, che incrementa progressivamente il patrimonio iniziale, esistente al momento della costituzione, e di destinarlo ai bisogni della comunità situata su un territorio determinato. I bisogni sono individuati dagli organi della fondazione. La fondazione di comunità incentiva la filantropia, o "cultura del dono", consentendo a chi dona di potere, indipendentemente dall'entità della propria erogazione, contribuire a migliorare la vita della comunità di appartenenza. Infatti, gli atti di liberalità gestiti singolarmente comporterebbero costi elevati, mentre confluendo in una fondazione di comunità ottimizzano il loro risultato di gestione. La fondazione di comunità promuove gli atti di liberalità sia con la diffusione della conoscenza delle loro forme e delle incentivazioni, specie di natura tributaria, ai medesimi, sia assicurando che le liberalità rimangono, anche nel tempo, a beneficio del territorio di riferimento della fondazione, i cui bisogni sono da essa costantemente individuati.



# CONVEGNI, SEMINARI, DIBATTITI

Torino  
1 dicembre  
2009

## LA QUALITÀ, UN CONCETTO MULTIDIMENSIONALE L'INTERPRETAZIONE DELLA QUALITÀ NEI PRODOTTI AGROALIMENTARI TRA ORIGINE, SAPORI E TERRITORIO

*A prima vista, la qualità sembra una parola adatta a ogni contesto e a ogni utilizzo: dai prodotti agroalimentari tradizionali alle denominazioni di origine, dai presidi Slow Food alle caratteristiche tecnologiche delle materie prime, dal biologico al territorio. Un termine che può generare aspettative diverse e quindi, in molti casi, anche confusione.*

*Nel settore dei prodotti agro-alimentari tale ambiguità è particolarmente evidente ed è dovuta alle molteplici caratteristiche dei prodotti stessi: il prodotto agroalimentare deriva da un insieme di fattori sociali, storici, culturali, territoriali unici e difficilmente standardizzabili e allo stesso tempo è il frutto di una lavorazione tecnica e tecnologica che oggi deve essere in qualche modo controllata e certificata. Di quale qualità si parla oggi? Può essere autonoma o deve essere posta in relazione a un territorio? Cosa è la qualità per i diversi attori del settore agroalimentare e rurale? Quale qualità ricerca il consumatore? Qual è il legame tra qualità, tipicità e territorio? Per rispondere a queste domande si è tenuto un convegno presso l'IRES che è stato moderato da Stefano Aimone (ricercatore IRES).*

*Al convegno hanno portato il loro contributo: Emilio Gatto (Ministero delle Politiche agricole ed Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti Agro-Alimentari), Donatella Murtas (Ecomuseo dei Terrazzamenti e della Vite, Cortemilia), Bruno Boveri ed Eric Vassallo (Slowfood Piemonte e Valle d'Aosta – Terra Madre), Angelo Giordano (IMA – Istituto per il Marketing Agroalimentare del Piemonte) e Alessandro Mostaccio (Movimento Consumatori).*

Venaria Reale  
11 dicembre  
2009

## L'ITALIA SECONDO I CONTI PUBBLICI TERRITORIALI: I FLUSSI FINANZIARI PUBBLICI NELLA REGIONE PIEMONTE

*La Banca dati CPT, facente parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), offre un quadro informativo sistematico dei flussi finanziari di entrate e spese del Settore Pubblico Allargato. A partire da questi dati, il Nucleo regionale piemontese ha curato, con le altre*

Torino  
11 dicembre  
2009

TORINO: UNO SGUARDO SULLA CRISI. UNO SCENARIO PER PUBLIC UTILITIES E FONDAZIONI EX BANCARIE

*Il terzo appuntamento per il ciclo organizzato da Torino Internazionale "Società locale e crisi globale. Risorse e progetti per la città" ha messo a confronto studiosi e operatori per approfondire le dinamiche di due soggetti fra i più promettenti dell'economia torinese: le public utilities e le fondazioni ex bancarie. Cristina Bargerò dell'IRES ha presentato una relazione dal titolo "Le public utilities: un nuovo settore di sviluppo per il Piemonte?" in cui ha tracciato un sintetico quadro delle trasformazioni giuridiche ed economiche e delle prospettive di questo importante settore economico e di servizio.*

Torino  
19 dicembre  
2009

2° CONFERENZA REGIONALE SULL'IMMIGRAZIONE DA LAVORATORI A CITTADINI

*Nel corso della conferenza Enrico Allasino (ricercatore IRES) e Adriana Luciano (Università di Torino e Comitato Scientifico IRES) hanno partecipato alla sessione dedicata alle dimensioni del fenomeno immigrazione e alle sue implicazioni sociali.*

Torino  
4 marzo e 10  
giugno 2010

VALORE E POTENZIALITÀ DEL TERRITORIO RISORSE PER QUALE TURISMO? PRESENTAZIONE DELLE RICERCHE IRES SUL TURISMO IL PUNTO DI VISTA DEGLI OPERATORI

*Il Piemonte del turismo sembra aver vinto la sfida lanciata quattro anni fa con le Olimpiadi invernali. Nel corso degli ultimi dieci anni arrivi e presenze turistiche hanno avuto un trend in continuo aumento e nel 2009, un anno decisamente difficile per tutti i settori e in particolare per il turismo, gli arrivi totali sono stati più di 3.867.000, le presenze sono state quasi 11.594.000.*

*Si tratta di cifre significative, ancora di più perché in controtendenza sia rispetto ai dati italiani che a quelli mondiali che hanno visto il settore turistico diminuire mediamente dell'8% a livello mondiale.*

*La consistenza e l'importanza dei beni culturali, degli ambiti naturali, della qualità della vita, del sistema delle infrastrutture e degli altri fattori di attrazione del Piemonte sono adeguati se non superiori a quelli di altre destinazioni turistiche ricche di frequentazioni e da più tempo caratterizzate da una forte economia turistica.*

*Gli eventi che si stanno susseguendo nella nostra regione sono di acclamata qualità e di sicuro richiamo internazionale. Nonostante tutte queste inoppugnabili positività, il Piemonte e il suo capoluogo trovano ancora un riscontro non pienamente soddisfacente nelle classifiche dei vari sistemi valutativi periodicamente pubblicate, così come nelle proposte dei tour-operator.*

*A dispetto dei positivi riscontri in termini di arrivi e presenze turistiche, permane la sensazione che esistano ancora forti margini di miglioramento determinati da una migliore organizzazione delle risorse, in termini sia di prodotto che di coordinamento e cooperazione fra i diversi attori del settore.*

*Nella letteratura recente sullo sviluppo locale, i territori sono sempre più considerati come possibili titolari di capabilities collettive, con vantaggi competitivi derivanti da saperi e saper-fare pregiati perché specifici. In questa prospettiva, la disponibilità di più capabilities rende un territorio meno vulnerabile e dipendente.*

*Un insieme di studi condotti da IRES hanno permesso di delineare, in Piemonte, le più recenti tipologie di flussi turistici extra-regionali e di prossimità, e come questi possano essere potenziati con politiche integrate volte a migliorare l'accessibilità e l'accoglienza dei territori. In una prospettiva di ricerca applicata a supporto delle politiche pubbliche, il ruolo degli attori coinvolti è essenziale, dal punto di vista conoscitivo come dal punto di vista operativo.*

*A partire da queste considerazioni, l'IRES ha avviato a un ciclo di incontri per promuovere il confronto tra gli attori che, a vario titolo, si occupano di turismo nei diversi contesti territoriali regionali.*

*Il primo di questi incontri si è svolto il 4 marzo 2010 e ha visto la presentazione delle ricerche dell'IRES nel campo del turismo integrate dai contributi del prof. Cesare Emanuel e del prof. PierVincenzo Bondonio e da quelli dei rappresentanti della Regione Piemonte e delle province piemontesi.*

*Il secondo appuntamento si è tenuto il 10 giugno 2010 ed era volto a stimolare il dibattito fra decisori pubblici e gli attori privati che si confrontano con la realtà turistica dei nostri territori, anche grazie al contributo di esperienza di realtà organizzative di altre regioni, come l'Associazione Veneziana Albergatori e i Club di Prodotto dell'Emilia-Romagna.*

*Il convegno del 10 giugno è stato il secondo appuntamento del ciclo di incontri sul turismo organizzati dall'IRES, allo scopo di fornire possibili indicazioni di policies per il miglioramento delle performance del settore turistico piemontese. Un terzo appuntamento, previsto per l'autunno, sarà dedicato all'approfondimento dei temi della metodologia della ricerca nel settore turistico.*

Torino  
11 febbraio  
2010

#### WI-PIE 2010: SERVIZI E PROSPETTIVE PER LA BANDA LARGA IN PIEMONTE

*La presentazione del Rapporto, rappresenta un'occasione importante per fare il punto sulle ricadute del programma WI-PIE. A livello istituzionale esso rappresenta un elemento unificante di diverse altre iniziative regionali: la diffusione del "modello piemontese" di sviluppo del territorio, il successo di bandi ICT finanziati con fondi europei POR-FESR 2007-2013, senza dimenticare il progetto europeo "B3 Regions", best practice per la banda larga di cui la Regione Piemonte è capofila. La giornata ha quindi avuto per obiettivo riflettere sulle opportunità che questo cruciale investimento infrastrutturale sta aprendo nel prossimo futuro.*

*Dopo l'introduzione di Andrea Bairati (assessore all'innovazione della Regione Piemonte) e di Angelo Pichierrri (presidente IRES), hanno discusso dei temi in agenda: Roberto Moribondo (dirigente Settore Sistemi Informativi e Tecnologie della Comunicazione, Regione Piemonte), Marco Ciurcina (presidente Associazione per il Software Libero), Paolo Colli Frantone (direttore generale Netics), Ezio Robotti (direttore generale ASL Verbano-Cusio-Ossola), Alexander Antignolo (assessore Innovazione Tecnologica, Pubblica Istruzione e Sicurezza Informatica. Comune di Borgofranco d'Ivrea), Giorgio Rinaldi (direttore responsabile Unione dei Comuni del Fossanese), Claudia Limonato (responsabile operativa CRC Piemonte) ed Eugenio Gambetta (Sindaco Comune di Orbassano).*

Torino  
15 aprile 2010

#### ANTICIPAZIONI SUL CLIMA DI OPINIONE IN PIEMONTE

*È vero che gli immigrati sono più ottimisti sul futuro e meno indebitati dei piemontesi? Il gradimento per i principali servizi pubblici è in crescita o in diminuzione? Quanta fiducia riscuotono le istituzioni dello stato nella nostra regione? E quanto sono soddisfatti i piemontesi della propria vita?*

*Angelo Pichierrri (presidente IRES) ha presentato: "Cinque domande sul Piemonte", i risultati dell'indagine sul clima di opinione in Piemonte. Si tratta di una rilevazione che, nel quadro delle attività della Relazione sulla situazione sociale, economica e territoriale del Piemonte, l'IRES effettua ogni anno. I dati raccolti vengono utilizzati per aggiornare un "cruscotto" di indicatori che può essere consultato on line all'indirizzo [www.regiotrend.piemonte.it/site](http://www.regiotrend.piemonte.it/site) nella sezione approfondimenti. Nel corso della conferenza, sono inoltre stati distribuiti gli stessi dati raccolti anche per le singole province del Piemonte.*

Torino  
6 maggio 2010

#### THE 7th PEARL CONFERENCE PUBLIC ECONOMICS AT THE REGIONAL AND LOCAL LEVEL

*Il Dipartimento POLIS (Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive) dell'Università del Piemonte Orientale di Alessandria e l'IRES hanno organizzato la settima edizione della Conferenza internazionale PEARL sull'economia pubblica a scala regionale e locale.*

*PEARL, è una rete di ricercatori e istituzioni attive nel campo dell'economia pubblica applicata e della finanza pubblica. I papers presentati nel corso della conferenza si concentrano sui livelli regionali e locali di governo e sulle interrelazioni tra questi e tra questi e il governo centrale. Alla conferenza hanno partecipato con dei contributi Giorgio Brosio (Università di Torino e Comitato scientifico IRES) e Stefano Piperno (ricercatore IRES), Renato Cogno (ricercatore IRES), Giovanna Garrone (borsista IRES) e Santino Piazza (ricercatore IRES).*

Torino  
11 maggio 2010

#### PRESENTAZIONE DEL PROGETTO ASSYST (ACTION SUPPORT FOR THE SCIENCE OF COMPLEX SYSTEMS AND SOCIALLY INTELLIGENT ICT), LE SFIDE DELLA COMPLESSITÀ

*Riuscirà la complessità a migliorare molti aspetti della vita di tutti i giorni? Di questo si è discusso all'IRES, nel corso della presentazione del progetto europeo ASSYST (Action Support SYstem for Socially intelligent icT, [www.assystcomplexity.eu](http://www.assystcomplexity.eu)). Finanziato nell'ambito delle attività promosse dal FET (Future and Emergine Technologies), ASSYST è parte del programma "Science of Complex Systems for Socially Intelligent ICT (COSI-ICT)". Il progetto ha lo scopo di diffondere la scienza della complessità in tutti i campi della società, incluse le imprese e la pubblica amministrazione nella sua funzione di formulazione delle politiche pubbliche.*

*Utilizzare l'approccio della complessità per le politiche pubbliche porterà a una migliore efficienza, questo è ciò che ha sostenuto Jeff Johnson della Open University che coordina il progetto europeo. Le politiche pubbliche spesso si sostanziano in interventi dei quali non si conoscono i risultati. Potenziare, attraverso la scienza, la capacità progettuale delle politiche è essenziale per affrontare l'incertezza che ne accompagna la messa in opera. Ciò consente di allineare sempre meglio e di fare co-evolvere il sistema e le soluzioni che vengono proposte. Le soluzioni configurabili, inoltre, passano attraverso l'utilizzazione delle ICT.*

*I vantaggi che la pubblica amministrazione può trarre dalla scienza dei sistemi complessi sono esemplificati dall'intervento di Daniela Paolotti (ISI) con riferimento al controllo della diffusione delle epidemie. L'uso di modelli basati su sistemi complessi (quali i modelli delle reti), infatti, può migliorare l'efficienza nella fornitura dei servizi, facendo risparmiare costi alla società. Gli effetti di una politica pubblica che usa il paradigma della complessità (uso dei social networks come Facebook e Twitter) sono stati evidenziati anche da Guglielmo Gasparini (CSI-Piemonte). I dati e le informazioni possono essere "estratti" dalla società con un processo di auto gestione e partecipazione reso possibile dalle tecnologie del web interattivo. Ciò ha ricadute importanti anche con riferimento alle interazioni tra i sistemi informativi della PA.*

*Nel presentare l'Osservatorio ICT del Piemonte (una rete collaborativa, nelle quale convergono il Politecnico di Torino, CSP; CSI-Piemonte e IRES), Vittorio Vallero (CSI, Regione Piemonte) ha ricordato come da tempo le ICT siano al cuore delle strategie regionali. Monitorarne l'evoluzione ed i processi di penetrazione è pertanto essenziale per mettere a punto programmi e progetti di sviluppo delle ICT adatti alle esigenze dei territori locali. Alle esigenze di monitoraggio si affiancano oggi la necessità di poter anticiparne l'impatto atteso e valutarne ex ante le ricadute.*

*L'intervento di Michela Pollone (CSP innovazione nelle ICT) ha poi illustrato come tra i progetti per il trasferimento dell'innovazione ai territori i "laboratori viventi" siano oggi iniziative molto promettenti per testare le potenzialità delle innovazioni in diversi ambiti delle collettività locali. Enrico Ferro (ISBM) ha sottolineato l'importanza di stimolare i decisori politici nell'uso e nella progettazione all'uso delle ICT per innovare il settore pubblico. Mariella Berra (Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino) ha richiamato l'importanza dell'economia della conoscenza e dei nuovi profili occupazionali e professionali che possano nascere dall'integrazione di reti tecnologiche e di reti di sapere (temi centrali del progetto ERICA) Tali reti possono rappresentare delle opportunità innovative inedite nella regione Piemonte.*

*Guglielmo Girardi (TOP-IX) ha concluso le presentazioni con l'illustrazione dello share-grid, una infrastruttura di rete che connette piccoli laboratori. Essa coniuga due possibilità: quella cosiddetta del "big iron" nella quali si ha una integrazione virtuale e quella del GRID computer che volontariamente si rendono disponibili in una federazione di piccoli laboratori.*

*In conclusione, uno dei messaggi veicolati dal convegno è che l'adozione di un approccio di complessità rappresenta una strategia di azione che "semplifica" la vita del cittadino, mettendolo al centro di processi di innovazione. Riusciremo a raggiungere questo risultato? Certamente la sfida è raccolta dall'IRES (partner del progetto ASSYST) e dalla Regione Piemonte: costruire un sistema socialmente intelligente a partire dalla federazione delle iniziative ICT già oggi avviate nella regione. Questo uno dei futuri possibili e concretamente perseguibili.*

Torino  
14 maggio 2010

#### PRESENTAZIONE DEL VOLUME: "CINQUANT'ANNI ANNI DI RICERCHE IRES SUL PIEMONTE"

*Nella cornice dell'edizione 2010 del Salone Internazionale del Libro di Torino, l'IRES ha presentato il volume che raccoglie i contributi dedicati alle letture di cinquant'anni di evoluzione sociale ed economica del Piemonte. Hanno discusso del tema: Angelo Pichierri (presidente IRES), Marcello la Rosa (direttore IRES), Giorgio Brosio (Comitato scientifico IRES), Enrico Grosso (Università di Torino), Stefano Piperno (ricercatore IRES) e Giuseppe Berta (Università Bocconi).*

Torino  
26 maggio 2010

MODELLI DI SIMULAZIONE AD AGENTI E INIZIATIVE DI SVILUPPO LOCALE

*Pietro Terna (Università di Torino) ha relazionato presso l'IRES su un progetto sviluppato in collaborazione tra Applied Solution Coalition ([www.appliedsolutions2009.com](http://www.appliedsolutions2009.com)) e la divisione di geofisica del Los Alamos National Laboratory (<http://lanl.gov>) con lo scopo di migliorare l'efficienza e la rispondenza dei progetti di ricerca per le comunità locali. Il progetto si basa sull'utilizzo dei modelli di dinamica dei sistemi e in particolare sulla simulazione ad agenti. Tramite questo approccio è possibile ricostruire in modo virtuale le interazioni di attori economici e sociali in un determinato territorio a fronte di iniziative di sviluppo locale. In tal modo è possibile misurarne meglio le ricadute e mettere a punto strumenti previsivi più razionali ed efficaci.*

Torino  
18 giugno 2010

PIEMONTE ECONOMICO SOCIALE – RELAZIONE ANNUALE 2009

*Con la partecipazione Bartolomeo Giachino (sottosegretario al Ministero Infrastrutture e Trasporti) e Giuseppe Dematteis (Politecnico di Torino – Dipartimento Interateneo Territorio) è stata presentata l'edizione 2010 della Relazione socioeconomica e territoriale del Piemonte. I lavori del seminario sono stati introdotti da Marcello La Rosa (direttore IRES) e da una relazione di Angelo Pichierrri (presidente IRES). L'illustrazione dei principali risultati del lavoro è stata svolta da Maurizio Maggi (ricercatore IRES). A conclusione della giornata è intervenuta Stefania Crotta (direttore Ricerca, Innovazione e Competitività. Regione Piemonte) a nome dell'Assessorato allo Sviluppo economico, Ricerca e Innovazione della Regione Piemonte.*

Verbania  
30 giugno 2010

“PIEMONTE ECONOMICO SOCIALE 2009” E “L'ECONOMIA DEL PIEMONTE”

*La Relazione socioeconomica e territoriale del Piemonte dell'IRES è stata presentata insieme al rapporto sull'economia del Piemonte curato dall'Ufficio studi della Banca d'Italia, sede di Torino. La presentazione dei due lavori a Verbania è stata introdotta da Marco Zacchera (sindaco di Verbania) e da Claudio Cottini (assessore Università e Cultura Provincia del Verbano-Cusio-Ossola). Successivamente hanno preso la parola Angelo Pichierrri (presidente IRES) e Maurizio Maggi (coordinatore Relazione annuale), Marcello Callari (direttore della Sede di Torino della Banca d'Italia) e Cristina Fabrizi (Divisione Analisi e ricerca economica territoriale della Sede di Torino della Banca d'Italia). Le conclusioni sono state svolte da Valerio Cattaneo (presidente Consiglio regionale del Piemonte).*

# PUBBLICAZIONI 2009-2010

MAURIZIO MAGGI (A CURA DI)  
**Piemonte Economico Sociale 2009**

LUCIANO ABBURRÀ, CARLA NANNI ET AL.  
**Osservatorio Istruzione Piemonte: rapporto 2009**

IRES, REGIONE PIEMONTE  
**Immigrazione in Piemonte: rapporto 2009**

ISAE, IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, IRER (A CURA DI)  
**La finanza locale in Italia: rapporto 2009**  
Franco Angeli, "Università: economia"

BENEDETTA CIAMPI, FIORENZO FERLAINO, EMANUELA  
GUARINO  
**L'area della cooperazione transfrontaliera Italia-Francia.  
Obiettivo 3, Cooperazione, Programmazione 2007-2013**  
"Quaderni ricerca" n. 121

ALESSANDRA COLOMBELLI, VITTORIO FERRERO  
**Situazione e prospettive della cooperazione nei comparti  
della logistica, delle pulizie e del confezionamento**  
"Quaderni ricerca" n. 122

CRISTINA BARGERÒ  
**L'esternalizzazione dei servizi di pulizia  
nei comuni piemontesi**  
"Quaderni ricerca" n. 123

ALBERTO CRESCIMANNO, FIORENZO FERLAINO,  
FRANCESCA SILVIA ROTA  
**Classificazione della marginalità dei piccoli comuni  
del Piemonte 2009**  
"Contributi di ricerca" n. 235

SIMONE LANDINI  
**Commercio e comuni in Piemonte. La classificazione per  
tipologia di dotazione di strutture commerciali tra il  
2005 e il 2008**  
"Contributi di ricerca" n. 236

ANGELA RUGGLES  
**Stratigraphic Landscapes: Ecomuseums and Archaeology**  
"Contributi di ricerca" n. 239

STEFANO AIMONE  
**L'Agricoltura piemontese nel 2009**  
"Contributi di ricerca" n. 240

SANTINO PIAZZA, STEFANO PIPERNO  
**Urban development and fiscal interdependencies in  
metropolitan areas: a preliminary assessment based on  
evidence from the metropolitan area of Turin**  
"IRES materiali" n. 2

LUCIANO ABBURRA  
**Innovazione sociale e prospettive  
economiche oltre la crisi**  
Fuori collana

VITTORIO FERRERO  
**Le socie e le collaboratrici nelle imprese  
familiari dell'artigianato**  
Fuori collana

SERGIO CONTI (A CURA DI)  
**Carta del territorio. La proposta del Piemonte per un  
nuovo governo del territorio regionale**  
Fuori collana

ALBERTO CRESCIMANNO, SILVIA CRIVELLO,  
FIORENZO FERLAINO  
**Il sistema di Protezione Civile:  
il modello della Regione Piemonte**  
Fuori collana

ALBERTO CRESCIMANNO, FIORENZO FERLAINO,  
FRANCESCA SILVIA ROTA  
**La montagna del Piemonte:  
varietà e tipologie  
dei sistemi locali**  
Fuori collana

