



www.acli.it

PRESIDENZA NAZIONALE

REPORT

I documenti delle Acli

N. 1
APRILE 2017

LE "CINQUE ITALIE"

IL SERVIZIO FISCALE DEL CAF ACLI E LA SPESA PUBBLICA NELL'ITALIA DELLA CRISI

INDICE

INTRODUZIONE	3
PARTE PRIMA	
LEGGERE IL TERRITORIO PER CONTESTUALIZZARE IL SERVIZIO DEL CAF ACLI	5
CAPITOLO 1	
“CINQUE ITALIE”: LE RIPERCUSSIONI DELLA CRISI SUL NOSTRO PAESE	6
CAPITOLO 2	
I NUMERI DEL CAF ACLI: PRODUZIONE, ORGANIZZAZIONE E DIFFUSIONE	43
CAPITOLO 3	
IL SERVIZIO FISCALE DEL CAF ACLI NELLE DIVERSE AREE DEL PAESE	61
PARTE SECONDA	
FOCUS TEMATICO	80
CAPITOLO 4	
SPESA PUBBLICA E LEGGE DI BILANCIO IN ITALIA: UN'INTRODUZIONE	81
CAPITOLO 5	
STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO E RENDIMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELLE RECENTI INNOVAZIONI NORMATIVE ITALIANE	92
NOTA METODOLOGICA	
LE RAGIONI DI UN REPORT	109

Introduzione

Il Report di ricerca dal titolo "Il servizio fiscale del gruppo CAF Acli nelle "Cinque Italie" della crisi" è il primo dei quattro Report di ricerca annuali concordati tra la Presidenza nazionale Acli, i principali servizi di sistema e l'istituto di ricerca IREF. Ogni Report presenta i principali dati di produzione e organizzativi del servizio preso in esame, contestualizzandoli nel territorio (parte prima) ed è corredato di un focus tematico specifico (parte seconda).

Il report 2017 elaborato per il gruppo CAF Acli – Acli service ha una duplice valenza: da un lato offre ai dirigenti e ai quadri una mappa delle trasformazioni economiche e sociali dei territori in cui operano, considerando gli effetti di lungo periodo della fase di depressione vissuta dalla nostra economia; dall'altro fornisce dati di produzione e organizzativi, spunti di analisi e riflessioni riguardanti il servizio che le Acli Service svolgono nel territorio.

Sotto questo profilo, l'utilizzo congiunto degli open data pubblici e delle informazioni in possesso di CAF Acli permette di analizzare le principali dinamiche economiche territoriali così come emergono dalle banche dati ufficiali (MEF, Istat, Inps, ANCI...) e di evidenziare a livello di micro-dati alcune dinamiche di mercato, organizzative e territoriali delle Acli Service, grazie all'utilizzo statistico dei suoi archivi. In tal modo si ha la possibilità di leggere un contesto micro-economico (ad esempio le dinamiche produttive del gruppo) all'interno di un contesto macro-economico, come la ricchezza territoriale fotografata dal sistema pubblico di rilevazione dei dati.

L'obiettivo è insieme quello di favorire una maggiore conoscenza delle caratteristiche che contraddistinguono le comunità all'interno delle quali il gruppo CAF Acli offre il proprio servizio fiscale - per poter operare in modo sempre più contestualizzato, intelligente e socialmente utile - e contemporaneamente quello di meglio comprendere le caratteristiche organizzative, produttive o economiche delle società del gruppo, i loro punti forza e di debolezza in quanto appartenenti ad un certo contesto. Il lavoro è in progress e potrà essere affinato; ogni anno inoltre si potrà decidere di prendere in esame dati diversi, anche longitudinali nel tempo, o di approfondire ulteriori dinamiche socio-economiche territoriali di particolare interesse.

Con il Focus tematico annuale si affronta poi un tema specifico: economico o sociale, oppure ancora relativo all'attività del servizio. Quest'anno si è deciso di offrire un'introduzione alla conoscenza della spesa pubblica in Italia, anche in vista di un Seminario organizzato da Acli e CAF Acli su questo tema.

Un'ultima nota prima di lasciar spazio alla lettura: questo testo è stato pensato e va utilizzato come un testo aperto, dialogico. Ci auguriamo che esso offra elementi di conoscenza nuovi e chiavi di lettura utili ad interpretare meglio il territorio e l'organizzazione; tuttavia sappiamo che i veri conoscitori della realtà sono coloro che la abitano e la vivono. Il testo, per poter essere davvero fecondo, va dunque messo in dialogo con la conoscenza critica dei dirigenti delle Acli e del Gruppo CAF Acli - Acli Service e soprattutto con la loro progettualità sociale e le loro responsabilità gestionali.



PARTE PRIMA

LEGGERE IL TERRITORIO PER CONTESTUALIZZARE IL SERVIZIO DEL CAF ACLI

Capitolo 1

“Cinque Italie”: le ripercussioni della crisi sul nostro paese

L'ONDA LUNGA DELLA GRANDE RECESSIONE GLOBALE

L'Italia non è ancora uscita dal tunnel della depressione economica; in ampi strati della popolazione è diffusa la sensazione di subire un graduale e inesorabile declino sociale. Questo clima pessimistico non è campato in aria; i cittadini hanno di che dolersi per come vanno le cose nel nostro paese, dopo aver vissuto anni particolarmente difficili. In proposito è utile soffermarsi su una ricerca realizzata dal Centro Studi Sintesi e pubblicata agli inizi del 2016 dal Sole 24 Ore¹; l'indagine ha misurato l'entità della ripresa economica in dieci paesi membri dell'Unione Europea (UE), attraverso un indice sintetico che ha tenuto conto di diversi indicatori aggiornati all'anno 2015: crescita del PIL, livello degli investimenti, consumi delle famiglie, produzione industriale, prestiti alle imprese, debito pubblico, povertà ed esclusione sociale, numero di occupati. L'unica nazione con un punteggio positivo è risultata essere la Germania (+3,8), seguita dalla Francia (-0,8); l'asse franco-tedesco continua perciò ad essere il baricentro dell'Eurozona, mostrando tratti più o meno marcati di vitalità economica. L'Olanda (-3,0), il Regno Unito (-4,6) e la Finlandia (-4,8), raccogliendo punteggi negativi piuttosto contenuti, appaiono incamminate verso un recupero progressivo dei loro assetti economici fondamentali. Il nostro paese (-11,6) è piuttosto staccato in questa graduatoria di reattività alla crisi, con risultati simili al Portogallo (-14,7) e all'Inlanda (-16,5). Chiudono la classifica la Spagna (-24,8) e la Grecia (-29,5%) che sembrano versare in una condizione di perdurante stagnazione economica. Non c'è di che rallegrarsi se la nostra nazione guida il gruppo degli eterni inseguitori: i vituperati PIGS (Portogallo, Italia, Grecia, Spagna) dell'Europa mediterranea, che cercano invano di allinearsi al nucleo forte (e virtuoso) della UE. In tal senso può essere utile gettare uno sguardo retrospettivo su quanto è accaduto di recente, in uno dei più turbolenti periodi vissuti dall'Occidente avanzato (e non solo). In effetti la condizione di prolungato stallo in cui versa la nostra nazione dipende in buona misura (anche se non esclusivamente) dal caos che si è creato nell'economia globale.

¹ Si veda l'articolo apparso sul Sole 24 Ore l'11 aprile 2016.

Sono trascorsi ormai dieci anni da quando è scoppiata la bolla speculativa dei mutui *subprime* negli Stati Uniti. Da quella fatidica estate del 2007, una “tempesta perfetta” si è abbattuta sui mercati finanziari, trasformandosi velocemente in una crisi sistemica che ha colpito in profondità le società tardocapitalistiche. Dopo lo shock iniziale verificatosi oltreoceano, ben esemplificato dalla bancarotta di Lehman Brothers e dalle operazioni di salvataggio orchestrate in quei giorni concitati dal Tesoro Americano e dalla Federal Bank, il virus dei titoli tossici² si è insinuato nel tessuto connettivo dell’economia reale, provocando una recessione planetaria dagli effetti devastanti; il 2009 verrà tramandato ai posteri come l’anno in cui si è registrata la peggiore contrazione di ricchezza e di capacità produttiva dopo la Grande Depressione del 1929³.

In seguito la congiuntura internazionale non è migliorata: la parziale ripresa del 2010⁴ è stata troppo breve per recuperare le posizioni perdute prima della recessione, soprattutto in Europa. Già agli inizi del 2011 comincia a montare nella UE (e in altre parti del mondo) l’ansia per il debito dei paesi più esposti dell’Eurozona, ovvero i PIGS. A Bruxelles, Berlino, Parigi e Londra cresce l’allarme per il rischio che qualcuna tra queste nazioni (prima fra tutte la Grecia) possa fare *default*, ossia andare incontro al fallimento tecnico, dichiarando l’insolvenza verso i propri creditori interni ed esteri.

La coda della storia che stiamo raccontando è nota e si dipana attraverso alcune immagini che restano impresse nella memoria: gli schermi dei computer e delle televisioni fissi sul grafico che misura il crescente spread (divario) tra i rendimenti dei *bund* tedeschi e i titoli di Stato emessi dai paesi della cintura mediterranea della UE (tra cui spicca quello italiano che raggiunge livelli apicali sul finire del 2011)⁵; il reiterato declassamento dei paesi PIGS e del loro debito sovrano da parte delle principali

² I cosiddetti Crediti Default Swaps (CDS), ovvero titoli con cui le banche erogatrici dei prestiti si assicuravano presso altri soggetti finanziari dal rischio che i beneficiari del mutuo non ripagassero il proprio debito. Le CDS sono state in seguito inserite in prodotti complessi (i derivati), assieme a centinaia di altri titoli di rischio, e rivendute sui mercati assicurativi. La voragine si è aperta quando i destinatari dei *subprime*, in prevalenza cittadini americani a basso reddito che con tali mutui avevano acquistato la prima casa, non sono stati più in grado di pagare le rate del prestito, a causa dell’aumento improvviso dei tassi d’interesse. Per un’analisi puntuale dei meccanismi che hanno provocato la crisi, in particolare la completa *deregulation* degli scambi finanziari, sorretta e legittimata dalla dottrina neoliberista, si veda P. R. Krugman, *Il ritorno dell’economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, Garzanti, 2009.

³ Con l’unica eccezione dei paesi emergenti (Cina, India e Brasile), il 2009 è stato davvero l’anno in cui la recessione ha raggiunto l’apice. In quel frangente il calo del PIL è stato del -2,8% negli Stati Uniti (dove la tendenza recessiva si era manifestata già nel 2008, invertendosi negli ultimi due trimestri del 2009), del -2,9% in Canada e del -5,4% in Giappone. Anche i paesi della Unione Europea hanno fatto registrare performance assai negative in quell’anno funesto: Irlanda (-4,6%), Regno Unito (-4,3%), Germania (-5,6%), Paesi Bassi (-3,8%) e Spagna (-3,6%), Belgio (-2,3%), Italia (-5,5%), Francia (-2,9%). Fonte: World Bank.

⁴ Nel 2010 il PIL mondiale è cresciuto del 5%, ma la tendenza è stata difforme nelle diverse aree del pianeta: la ricchezza è aumentata in modo sensibile negli Stati Uniti, in Giappone e nei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), mentre la crescita è stata stentata nell’Eurozona, con l’eccezione della Germania.

⁵ Nel novembre 2011 il differenziale tra gli interessi pagati sui *bund* tedeschi e sui titoli di stato italiani tocca la quota esageratamente alta di 574 punti.

agenzie di *rating*; le lacrime del Ministro Fornero mentre annuncia alla stampa una riforma pensionistica draconiana, imposta dai tecnocrati di Bruxelles e varata rapidamente con un decreto d'urgenza; una misura estrema, giustificata dall'esigenza di prevenire la spirale di una possibile bancarotta dello Stato italiano. Atene che diventa il teatro naturale dove va in scena lo scontro tra le politiche di *austerity* imposte dalla Troika europea e le istanze di sovranità e protezione sociale espresse dal partito Syriza, salito al governo del paese con un vasto consenso popolare. L'emergenza umanitaria dei profughi provenienti dalla Siria e dalla Libia, giunti nel Vecchio Continente attraverso le frontiere turche e le coste nostrane; un'emergenza che ha creato nuove frizioni tra i paesi dell'Eurozona, innescando polemiche sul trattato di Schengen e sulla libera circolazione dei cittadini europei, col corollario di nuove rivendicazioni volte ad erigere barriere per respingere i migranti, sospinte da forze neopopuliste in decisa ascesa in Francia, Olanda, Ungheria e Austria. E per finire il voto al referendum del 23 giugno 2016, con cui la maggioranza dei britannici ha deciso di uscire dalla UE, rendendo la prospettiva della Brexit una realtà ormai concreta.

L'edificio europeo rischia di vacillare, essendo scosso nella sua fondamenta da queste divisioni interne. In tempi di penuria e di arretramento sociale è fisiologico che vengano allo scoperto i veti incrociati e gli egoismi nazionali. Sebbene il quadro macroeconomico sia migliorato a partire dal 2015, anche grazie ai ripetuti interventi della BCE che hanno allentato la stretta dei mercati finanziari sui PIGS, non sono stati sciolti i nodi politici che impediscono alla UE di progredire nel suo percorso di rafforzamento politico. Secondo Maurizio Ferrera vi sono allo stato attuale quattro fratture che ostacolano la costruzione europea⁶: la contrapposizione tra le politiche di stabilizzazione economica e le politiche di protezione sociale all'interno del mercato unico; il conflitto tra paesi creditori del nord e paesi debitori del sud; gli interessi divergenti tra la vecchia Europa dei paesi fondatori e la nuova Europa dell'allargamento ad est; infine, la tradizionale disputa tra i fautori dell'integrazione sovranazionale e i difensori della sovranità nazionale. Oggi il sostegno verso lo sviluppo della UE non è più generalizzato come ai tempi dell'introduzione dell'euro: dieci anni di crisi hanno incrinato i rapporti tra le istituzioni di Bruxelles, i paesi membri e le loro opinioni pubbliche.

⁶ Cfr. M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare*, Bari, Laterza, 2016.

Il futuro è incerto e l'Italia non è preparata ad affrontare questo scenario ambiguo e per molti versi minaccioso. Proprio quest'anno si è celebrato l'anniversario dei sessanta anni dai Trattati istitutivi della Comunità europea, sottoscritti a Roma nel 1957. Come fra gli altri auspicano anche le Acli, il Vertice europeo appena concluso nella nostra capitale potrebbe rappresentare un punto di partenza per rilanciare questo esperimento politico straordinario, unico nel suo genere, che ha garantito pace e diritti per sessant'anni. Ma nella malaugurata eventualità di un tramonto del progetto europeista verrebbe a mancare un pilastro fondamentale per la nostra democrazia: quell'orizzonte europeo in cui ci siamo rispecchiati, dal dopoguerra in poi, coltivando la speranza di progredire sul piano economico, sociale e civile. Il sogno dei padri fondatori (Monnet, Schuman, Spinelli e De Gasperi) è stato questo ed ora potrebbe svanire o trasformarsi in una distopia alquanto inquietante. Nel frattempo le ripercussioni di questa stagione travagliata si fanno sentire, in un paese che retrocede da troppo tempo per non avvertire un disincanto diffuso. Una disillusione che affiora a chiare lettere dall'ultimo libro scritto da Luciano Gallino, un vero e proprio testamento intellettuale rivolto alle nuove generazioni⁷. Nel brano che segue lo studioso esamina con rigore le conseguenze della crisi, senza nascondere l'amarezza per l'involutione subita dal nostro paese:

dal 2008 al 2014 il PIL è calato di undici punti - il che vuol dire, all'ingrosso, che ogni anno circa 160 miliardi di euro sono stati sottratti all'economia. L'industria ha perso un quarto della sua capacità produttiva [...] L'indicatore più scandaloso dello stato dell'economia, quello della disoccupazione, cui andrebbe aggiunto quello relativo alla sterminata diffusione del lavoro precario, è arrivato a superare il 13 per cento - un livello mai visto dal dopoguerra [...] Sei milioni di italiani vivono sotto la soglia della povertà assoluta, il che significa che non sono in grado di acquistare nemmeno i beni e i servizi di base per condurre una vita dignitosa. Il debito pubblico-PIL sta viaggiando verso il 133 per cento, visto che il primo maggio 2015 ha superato i 2200 miliardi di euro⁸.

Si tratta di una diagnosi impietosa. L'autore passa in rassegna le ferite che la reces-

⁷ Si veda L. Gallino, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Torino, Einaudi, 2015.

⁸ L. Gallino, *op. cit.*, pp. 131-132.

sione ha lasciato sulla carne viva della nostra società: la perdita di ricchezza misurata dalla variazione del PIL, solo in parte recuperata al termine del 2016 e comunque mai tornata sopra i livelli del 2000⁹; la riduzione del 25% della capacità produttiva nel comparto industriale, una iattura per un paese che ancora oggi si fregia di essere la seconda potenza manifatturiera d'Europa; la disoccupazione che non accenna a scendere almeno sotto il pur alto tasso del 10%, circa sei milioni di poveri che non dispongono dei mezzi per vivere decentemente; il debito sopra i livelli di guardia del 130%, il che ci rende per definizione sorvegliati speciali agli occhi della Commissione Europea, degli investitori istituzionali e delle agenzie di *rating*.

Occorre ancora riflettere su due questioni per completare questo quadro difficile. La prima riguarda la flebile ripresa economica in atto nel nostro paese dagli inizi del 2015: la crescita è talmente stentorea (attorno all'1%) che ci vorranno almeno sette anni per tornare ai livelli pre-crisi. Stando alle stime contenute in un recente studio della CGIA di Mestre, che riprende i dati dell'Istat e di Prometeia, bisognerà aspettare il 2024 per riacquistare il PIL del 2007; ancora più lunga sarà l'attesa (fino al 2032) per vedere il tasso di disoccupazione scendere al livello fisiologico del 2007 (6,2%)¹⁰; ci vorranno sempre quindici anni per poter contare di nuovo su un volume di investimenti nell'economia analogo a quello del periodo precedente alla recessione; quattro anni (2021) saranno invece necessari perché le famiglie tornino a consumare come nel 2007; questa non è una buona notizia per tutti quei settori dell'economia legati all'andamento della domanda interna. Segnali più incoraggianti provengono al contrario dall'export, che ha velocemente riconquistato le sue posizioni nel 2014, raggiungendo il suo massimo storico nel 2016. Da questo punto di vista non è improprio sottolineare che quel poco di ripresa che c'è, è stato trainato dalle esportazioni, grazie a molteplici fattori esterni: svalutazione dell'Euro sul dollaro, forte riduzione del costo del petrolio che ha consentito risparmi consistenti sui consumi energetici, il *quantitative easing* della BCE, una certa indulgenza della Commissione Europea sui nostri conti pubblici, ecc. Si tratta di una situazione favorevole che, a det-

⁹ Dal primo trimestre del 2015 il Pil italiano ha ricominciato gradualmente a crescere, con lievi oscillazioni nella forbice dello zero virgola, per riprendere l'espressione di Gallino. Rispetto ai massimi del 2008 mancano ancora 7,5 punti percentuali. In sostanza rimaniamo ancorati ai livelli di PIL del 2000, con un ritmo di crescita che è salito lentamente verso la soglia dell'1%, ben al di sotto della velocità di crescita dell'Eurozona: +1,8% nel 2016 rispetto al 2015. In proposito si veda F. Daveri, La ripresa si consolida all'1 per cento, nota apparsa su *lavoce.info* il 14 febbraio 2017.

¹⁰ Alla fine del 2016 si contavano circa 2 milioni 950 mila disoccupati, una cifra di poco inferiore al picco del 2013-2014.

ta di molti analisti e commentatori, è destinata presto a terminare¹¹. Una cosa è certa: l'economia interna è ancora ferma, come si evince dalle statistiche più aggiornate sulla produzione industriale, sui consumi e sulla disoccupazione. Il che ci riporta alla seconda questione: il problema dell'Italia è quello di voltare pagina rispetto al recente passato, di invertire il ciclo economico, altrimenti i contraccolpi della Grande Recessione si faranno sentire ancora per molto tempo. Nella consapevolezza del fatto che probabilmente hanno ragione quegli studiosi che dall'inizio della crisi hanno avvertito: non si tornerà alla realtà che conoscevamo prima del 2008, dobbiamo prepararci e trovare nuovi equilibri, perché quelli che stiamo vivendo sono cambiamenti epocali.

Una ricerca che esplora il territorio per capire come è cambiata la nostra società

Qualsiasi ragionamento sul rilancio del sistema-paese non può prescindere dal tema cruciale del mutamento: nei periodi di crisi si attivano forze che trasformano radicalmente gli assetti esistenti della società. A questo genere di *sovversione* dell'ordine costituito delle cose si riferiva Joseph Schumpeter, mentre elaborava la sua *Teoria dello sviluppo economico* (1912): vi sono delle fasi nella storia in cui le innovazioni spezzano gli equilibri consolidati, determinando cicli di espansione o di contrazione nei principali mercati finanziari o produttivi. In questi momenti di forte discontinuità si assiste di solito ad una "distruzione creatrice", ossia ad un drastico processo di selezione attraverso il quale alcuni soggetti economici e sociali si affermano, mentre altri soccombono. Potrà sembrare fuori contesto o anacronistica, ma questa citazione dall'opera del grande economista austriaco può aiutare a porsi nella giusta ottica prima di intraprendere un percorso di analisi su un paese come il nostro, che ha attraversato un decennio tumultuoso, subendo le accelerazioni impresse dalla globalizzazione¹². Fuor di metafora, Schumpeter è quanto mai attuale oggi, laddove propone di esaminare da vicino il vortice del cambiamento nella sfera dell'economia e le conseguenze di tale rivolgimento sulla vita delle persone. Vi è inoltre un altro elemento che rende assai moderno questo autore: il fatto di considerare le recessioni non solo

¹¹ Si veda in proposito G. Balduzzi, *Italia, ecco perché la ripresa non arriverà [e finora ci è andata di lusso]*, articolo apparso il 22 febbraio 2017 su Linkiesta.it.

¹² Sulla globalizzazione, lo scenario economico, sociale e culturale in cui è maturata la Grande Recessione del ventunesimo secolo, esiste una letteratura scientifica sterminata. In questa sede si rimanda a tre libri fondamentali ancora molto attuali sull'argomento: Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1999; M. Castells, *La nascita della società in rete*, Milano, Egea, 2002; U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999.

[o non tanto] come eventi nefasti, ma anche come svolte epocali, in cui si generano opportunità imprevedute, per chi è in grado di coglierle ovviamente (*in primis* gli imprenditori che agiscono come innovatori). Il tempo presente e il futuro prossimo, così come si prospettano in Italia e nel mondo, si caricano di questa ambivalenza.

Si pensi ad una grande novità tecnologica che preme alle porte della nostra quotidianità. Le promesse dell'*industria 4.0* non riescono a fugare il dubbio che questa rivoluzione preannunciata possa tramutarsi in una minaccia sociale¹³: i tecno-entusiasti sono convinti che l'uso estensivo e coordinato dei *big data* in Rete, della meccatronica e della robotica, della "realtà aumentata" da sensori di precisione, delle stampanti 3D e della *cyber security* dia vita ad un inedito paradigma produttivo in grado di migliorare la qualità del lavoro. Nella "fabbrica digitale" gli operai si sbarazzerebbero della tuta blu, indossando il camice bianco. Non sarebbero più costretti a svolgere compiti ripetitivi e faticosi. Grazie ai nuovi strumenti tecnologici gli eredi di Cipputi si troverebbero ad agire come degli ingegneri intenti a controllare il processo di produzione con un tablet fornito dall'azienda, anche da casa. I tecnofobici la vedono in modo completamente diverso: per loro l'*industria 4.0*, lungi dal migliorare le sorti progressive dell'umanità, peggiora le condizioni dei lavoratori; prima di tutto perché l'interazione tra uomini e macchine nelle piattaforme interconnesse può essere alienante quanto le routine del lavoro manuale; inoltre, perché l'automazione spinta della produzione potrebbe eliminare più posti di lavoro di quanti ne creerebbe. La tesi degli scettici è che i computer e i robot diventeranno la leva fondamentale della produttività, sostituendo la massa degli operai odiernamente occupati nell'industria tradizionale, oltre a lasciare a casa moltissimi addetti non qualificati nel settore dei servizi. Difficile dire quale dei due scenari sia più verosimile. Frattanto l'idea di *industria 4.0*, dopo essere stata partorita in Germania, fa proseliti tra gli esperti e i governanti in numerosi paesi, tra cui il nostro¹⁴. In tal ottica, il cambiamento avanza con tutte le incognite del caso. Mario Deaglio è stato piuttosto esplicito sulle metamorfosi in atto nella società globale e sul clima di insicurezza che provocano: «il vento dei mutamenti strutturali soffia con forza dappertutto, sulla politica come sulla tecnologia,

¹³ Per approfondire il tema si veda A. Magone, T. Mazali (a cura di), *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Milano, Guerini e Associati, 2016.

¹⁴ Il governo italiano ha presentato il "Piano Industria 4.0" a Milano, nel mese di settembre 2016. Il Piano destina circa 13 miliardi di euro nel 2017 ad attività di ricerca e sviluppo e di formazione specialistica, attraverso detrazioni e agevolazioni concesse a imprese che investono nello *smart manufacturing*.

sull'economia come sulla società, all'interno dei singoli paesi [...] il 2016 può essere definito come *l'anno del cambiamento incerto*¹⁵.

Non si può che partire da questo dato di fondo sull'incertezza, volendo offrire una diagnosi attendibile sul nostro paese, nella difficile transizione che si è aperta dal 2008. L'Italia è giunta a questo appuntamento con un fardello di contraddizioni derivanti dalla sua modernizzazione incompiuta: il divario tra un Nord agganciato alle aree più dinamiche dell'Europa e un Sud dove storicamente non si riesce a mettere in moto lo sviluppo; l'enorme debito pubblico accumulato dagli anni Settanta del Novecento in poi, la questione della legalità e della corruzione, l'altissima evasione ed elusione fiscale, la debolezza di una classe dirigente incapace di svolgere quel ruolo guida che le competerebbe, l'inefficacia della macchina amministrativa dello Stato. Questi ed altri problemi cronici hanno senza dubbio aggravato la crisi allungandone la coda. Come si è detto una ripresa significativa non si è ancora manifestata all'orizzonte, nonostante la congiuntura internazionale favorevole dello scorso biennio. Le statistiche aggregate sono purtroppo tutte col segno meno e ci stanno relegando nelle retrovie dell'Eurozona.

Ma la nostra è una nazione estremamente diversificata a livello territoriale. Dal Settentrione al Meridione, passando per il Centro, si incontrano metropoli pienamente inserite nei circuiti della globalizzazione, città medie dove la vita scorre via placida, province operose con un solido tessuto di microimprese, incantevoli borghi medioevali dove l'atmosfera è rarefatta, l'hinterland delle nuove aziende agroalimentari e quello della campagna abbandonata, i distretti tradizionali del tessile e quelli dell'hi-tech, le aree costiere col bollino blu pullulanti di turisti, i porti dismessi o degradati. Queste realtà così diverse convivono le une accanto alle altre in un'unica comunità nazionale. Risulta perciò arduo usare il singolare quando si parla del nostro paese. Il plurale è d'obbligo: le sfumature e le differenze contano in un contesto frammentato come quello italiano. A maggior ragione nel mondo contemporaneo dove la competizione non si gioca più soltanto tra nazioni, come sottolinea Enrico Moretti in un avvincente saggio sugli effetti dell'hi-tech sul lavoro:

¹⁵ M. Deaglio, *L'economia globale nel 2016: "distruzione creatrice" o "creazione distruttrice"*, in A. Colombo, P. Magri (a cura di), *L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia*, Rapporto ISPI, Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2017.

l'impatto della globalizzazione, del progresso tecnologico non è uniforme. Per alcune città la globalizzazione e la diffusione di nuove tecnologie produttive vogliono dire aumento nella domanda di lavoro, più produttività, più occupazione e redditi più alti. Per altre città, globalizzazione e nuove tecnologie hanno l'effetto opposto: chiusura di fabbriche, disoccupazione e salari in calo¹⁶.

Il territorio diventa dunque una chiave di volta per saggiare le potenzialità di sviluppo delle comunità locali. C'è bisogno, in altre parole, di delineare una nuova geografia dei mutamenti avvenuti nella nostra società, individuando le aree che si sono riconvertite (ammodernando le proprie infrastrutture) e le zone più fragili, dove questa capacità di adattamento non è emersa. Può sembrare un obiettivo troppo ambizioso per una ricerca come questa, le cui finalità non sono propriamente quelle di un ponderoso studio accademico. Si tratta piuttosto di una iniziativa promossa dal CAF delle ACLI: un'organizzazione che offre servizi di intermediazione fiscale ai cittadini italiani. Questa realtà aziendale è ramificata da Nord a Sud, essendo presente in ogni provincia italiana attraverso le sue società Acli Service (AS), che operano a stretto contatto con i contribuenti. Ma l'esigenza dei dirigenti delle Acli e di CAF Acli è molto significativa: offrire ai dirigenti territoriali e agli operatori dei servizi la possibilità di approfondire la conoscenza del territorio nel quale operano e fornire loro alcune chiavi di lettura che permettano di rendere più efficace e socialmente utile il loro lavoro. A questa esigenza si è cercato di rispondere con la presente ricerca.

L'obiettivo principale dell'indagine è dunque quello di offrire ai dirigenti, ai quadri e agli operatori delle AS una mappa delle trasformazioni sociali dei luoghi in cui operano, considerando gli effetti di lungo periodo della depressione economica vissuta dalla nostra società. A tal fine è stata condotta un'analisi secondaria su circa 150 indicatori che offrono un quadro piuttosto esaustivo sulla situazione delle province italiane: tale livello territoriale rappresenta l'arena naturale nella quale agiscono le AS, misurandosi con le sfide e i fabbisogni locali. I dati grezzi sono stati trattati con le usuali tecniche di normalizzazione statistica e poi sottoposti a procedure di *clustering* (si veda l'appendice metodologica). Accanto a ciò sono state considerate molteplici variabili relative alla struttura interna e ai risultati conseguiti dalle AS: volume e tipologia dei servi-

¹⁶ Cfr. E. Moretti, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2013, p.9.

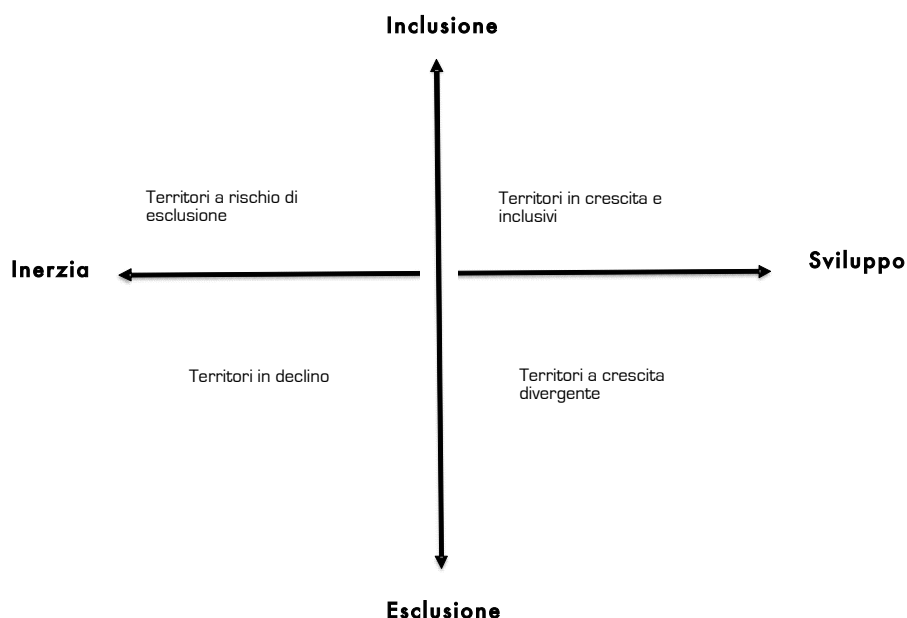
zi erogati ai cittadini (produzione), caratteristiche del personale e della formazione aziendale, logistica e dotazione informatica, assetti finanziari, ecc. Come si avrà modo di vedere nelle prossime pagine (in particolare nella parte finale del capitolo 2) il confronto tra gli scenari emergenti nelle diverse province e ciò che si delinea e nelle organizzazioni esaminate offre un quadro conoscitivo interessante, in grado di supportare le riflessioni delle AS e di favorire processi di cambiamento nei diversi territori.

Prima di illustrare i risultati della ricerca occorre soffermarsi su alcune questioni preliminari. La diffusione di *open data* su base territoriale sta ampliando la capacità di analisi degli enti di ricerca, delle università e delle stesse imprese. Alle tradizionali dinamiche legate al tempo (analisi longitudinali) si è ormai affiancata la capacità di leggere i processi sociali a livello locale, spingendogli analisti ad esaminare le condizioni in cui si manifestano le scelte operative. Ciò presenta indubbi vantaggi, come ad esempio un esame più attento del contesto e una maggiore precisione nelle strategie d'azione. Ma non basta raccogliere i dati e presentarli in forma sintetica per condurre in porto un'indagine che abbia una qualche utilità, sia dal punto di vista teorico che sul versante pratico dell'intervento. In ogni ricerca è innanzi tutto necessario sforzarsi di definire con accuratezza i fenomeni posti sotto osservazione. Senza uno schema concettuale si rischia, in altri termini, di rimanere quasi disorientati di fronte al profluvio di informazioni che circolano in Rete¹⁷: l'eccesso di statistiche può confondere le idee se non si sa bene cosa (e dove) cercare. I fuochi di analisi utilizzati in questa indagine sono illustrati nella figura 1.

In sostanza, prima di lasciarsi trasportare dalla frenesia dei numeri, si è provveduto a ragionare su quali fossero le dimensioni fondamentali per decifrare le peculiarità di un territorio complesso qual è quello italiano.

¹⁷ Sui paradossi legati alla sovrabbondanza di informazioni nel mondo dominato dall'interazione digitale rimane illuminante un saggio scritto qualche anno fa da Giuliano da Empoli, *Overdose. La società dell'informazione eccessiva*, Venezia, Marsilio editore, 2002.

Figura 1
I FUOCHI DI ANALISI DELLA RICERCA



Fonte: elaborazione IREF

Come si vede gli assi portanti della nostra inchiesta fanno riferimento a due nozioni essenziali per le scienze sociali: da una parte il concetto di sviluppo, che si inquadra prevalentemente nella sfera dell'economia; dall'altro quello di inclusione, legato per sua natura all'integrazione sociale dei cittadini nella loro comunità di appartenenza. Non è questa la sede per una trattazione teorica su come tali assi si articolino nel mondo contemporaneo, laddove da decenni ormai affiorano segni evidenti di disgregazione degli Stati nazione a causa del processo di interconnessione planetaria¹⁸. Ai fini del presente lavoro di ricerca è sufficiente aggiungere che il *sociale* e l'*economico* non potevano non essere collegati in un resoconto complessivo sullo stato di salute del nostro paese: le due dimensioni vanno tenute insieme poiché un discorso a senso unico sullo sviluppo avrebbe rischiato di scadere nel riduzionismo economico; allo stesso modo sarebbe stato fuorviante concentrarsi solo su un tema pur importante come l'inclusione sociale: non si possono trascurare gli *animal spirit* dei mercati quando si esaminano i processi che rendono coesa (o disarticolano) la società.

¹⁸Cfr J. Habermas, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1999.

Il grafico suggerisce che dall'incrocio fra gli assi inerzia/ sviluppo e inclusione/ esclusione si configurano quattro possibili scenari negli ambiti provinciali: territori in declino, dove esclusione e assenza di sviluppo determinano condizioni di subalternità sociale ed economica; territori a rischio di esclusione, ovvero comunità abbastanza coese sul piano sociale ma che soffrono per un'inerzia in campo economico (e perciò rischiano nel medio-lungo periodo di subire uno sfilacciamento del proprio tessuto sociale); territori in crescita ed inclusivi, dove lo sviluppo genera un benessere diffuso; e, infine, territori in crescita divergente, ovvero dove l'economia è propulsiva ma lascia dietro di sé una scia di diseguaglianza sociale. È perfino scontato aggiungere che si tratta soltanto di quattro ipotesi di lavoro; non si può pretendere di esaurire la fenomenologia territoriale di una grande nazione come l'Italia attraverso una semplice rappresentazione cartesiana. Viaggiando da Nord a Sud del paese si osserva una geografia socio-economica alquanto multiforme, bisogna arricchire di molto il quadro delle analisi per coglierne il profilo.

Resta un ultimo elemento da considerare prima di illustrare i risultati della ricerca: il tema spinoso dell'aumento delle diseguaglianze nel decennio della crisi¹⁹. Tale questione è dirimente: non si può immaginare un futuro diverso da quello che si intravede oggi se non si affronta di petto il nodo critico del divario apertosi tra ricchi e poveri all'indomani dello shock incorso sui mercati finanziari globalizzati. È pur vero che in molti paesi industrializzati le distanze tra l'élite globale e i ceti medi/ popolari si sono ampliate ben prima della Grande Recessione Globale. Quest'ultima tuttavia ha amplificato tali differenze rendendole socialmente insostenibili; al di là del risentimento per le fortune accumulate dalla sparuta minoranza di multimiliardari presenti nel mondo²⁰, ciò che allarma è la polarizzazione della struttura sociale nelle cosiddette società avanzate: pochissimi maggiorenti (il decile più ricco della popolazione) rimangono saldamente al vertice, mentre scivolano in basso la maggioranza delle persone. La deprivazione sociale ha colpito le classi medie, facendole ripiegare verso condizioni mutevoli di impoverimento. E questo non è un problema che può essere affrontato soltanto con le politiche socio-assistenziali; è la tenuta complessiva del sistema ad

¹⁹ Tre libri sono davvero letture imprescindibili per approfondire il problema delle crescenti iniquità che si registrano su scala globale e sulle vie per ridurle: T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014; A. B. Atkinson, *Diseguaglianza*, Milano, Edizioni Cortina, 2015; J. E. Stiglitz, *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Torino, Einaudi, 2016.

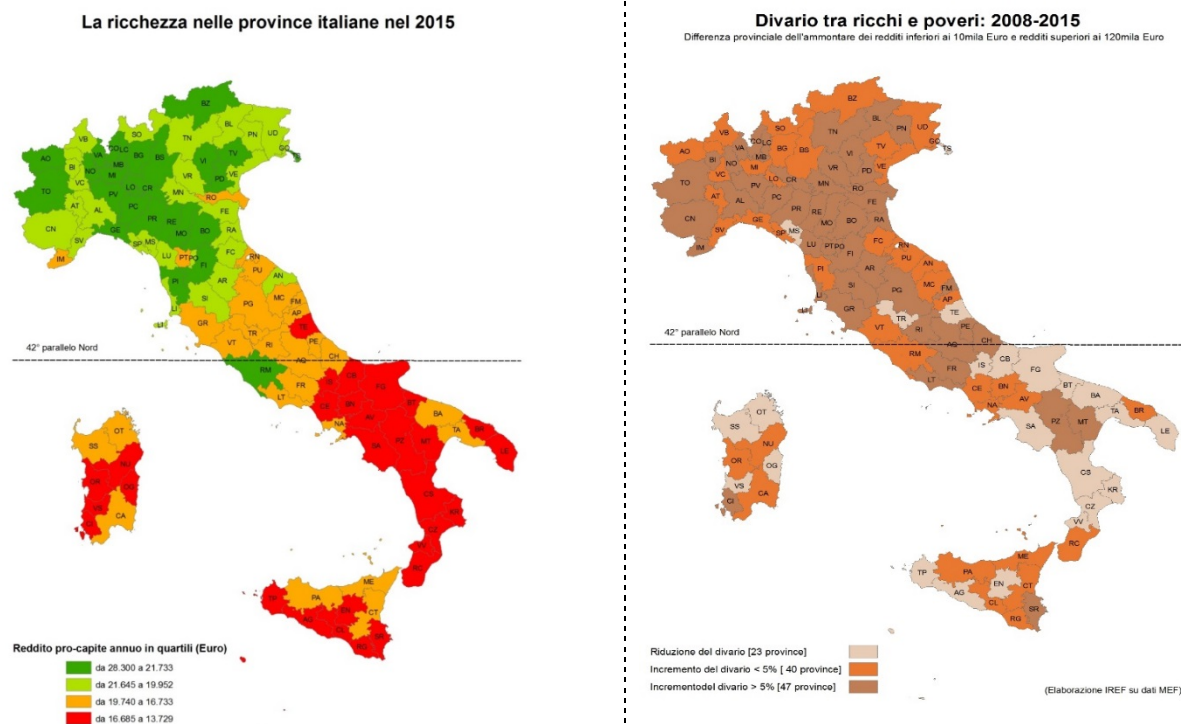
²⁰ Il famoso 1% della popolazione contro cui si è battuto il movimento di contestazione *OccupyWallStreet*, nato sul finire del 2011 per denunciare gli abusi del capitalismo finanziario, attraverso una serie di dimostrazioni nella città di New York, presso lo Zuccotti Park.

essere messa seriamente a repentaglio, sia nei paesi emergenti che in quelli sviluppati. Oltre una certa soglia l'iniquità diventa inaccettabile e mina alle basi il "contratto sociale" su cui si erige la democrazia.

Nel nostro paese il tema filtra episodicamente nel dibattito pubblico, venendo spesso strumentalizzato per accreditare posizioni politiche contrapposte. Solo di rado capita di imbattersi in valutazioni più meditate sull'argomento, avvalorate da riscontri empirici probanti²¹. Si avverte, in particolare, l'esigenza di capire se si è realmente modificata la distribuzione sociale e territoriale della ricchezza in Italia. La figura 2 offre alcuni spunti iniziali per comprendere, in prima battuta, cosa è accaduto tra il 2008 e il 2015. Nella cartina di sinistra viene preso in considerazione il reddito pro-capite nell'ultimo anno di riferimento, attingendo alla banca dati del MEF che tiene conto dei dichiarativi fiscali dei contribuenti. La tradizionale disparità tra Nord e Sud trova una sua conferma nella distribuzione di questo indicatore a livello provinciale: il colore verde, pur con due gradazioni diverse, si concentra invariabilmente da Siena in su, con l'unica eccezione di Roma che, in quanto capitale, è un caso a sé stante.

²¹Un'eccezione è rappresentata dagli studi che la Banca d'Italia dedica a questo tema. Cfr. P. Acciari e S. Mocetti, *Una mappa della disuguaglianza del reddito in Italia*, Occasional Paper, serie Questioni di economia e finanza, numero 208, ottobre 2013

Figura 2
LA DISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA IN ITALIA NEGLI ANNI DELLA CRISI



Ciò vuol dire che i cittadini, in queste province, possono contare in media su un reddito annuo superiore o uguale a poco meno di ventimila euro (19.952 per la precisione). Sotto la capitale le entrate degli italiani calano drasticamente. I colori dominanti sono l'arancio (reddito compreso tra 19.740 e 16.733 euro) e il rosso (tra 16.685 e 13.729 euro). Nell'ultimo quartile reddituale, il più basso, ricade tutta la Calabria e gran parte delle province campane e pugliesi. In Sicilia e in Sardegna la situazione non è migliore, anche se un numero maggiore di province si colloca nel penultimo quartile di reddito. Fin qui nulla di inaspettato, si ripropone quel dualismo territoriale tra Settentrione e Meridione, che ha accompagnato la storia della nostra nazione, dall'Unità in poi. Ma è necessario soffermarsi anche sulla cartina a destra, dove viene rappresentata la variazione del divario tra le persone più benestanti (reddito superiore o uguale a 120mila euro) e i meno abbienti (reddito inferiore o uguale a 10.000 euro) sempre nel periodo 2008-2015. Il dato che salta agli occhi è in questo caso quello delle province (47)²² dove tale scarto si è incrementato più del 5%, contrasse-

²² Il numero complessivo delle province è pari a 110, poiché gran parte dei dati utilizzati in questo report di ricerca sono aggiornati al 2015. Dal 2017 le province sono tornate ad essere 106: con la legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016, la Sardegna è di fatti pas-

gnate con il marrone, situate in larga parte al Nord, al quale si affianca comunque il color ocra, sintomatico di un allargamento della forbice tra ricchi e poveri, sebbene più contenuto (minore del 5%). Nel Sud (e in qualche provincia del centro, come Termini, Teramo, Isernia e Campobasso) è più frequente imbattersi nel color rosa, il che segnala una diminuzione della distanza tra cittadini facoltosi e coloro che versano in condizioni di ristrettezza economica. Dai dati appena commentati si evince che le disuguaglianze tendono ad aumentare nelle aree più agiate e sviluppate del paese. Questa evidenza sconfessa, almeno in parte, la convinzione espressa a più riprese dai profeti del neoliberalismo, che continuano a decantare le virtù dell'apertura mondiale dei mercati, sostenendo che la progressiva integrazione economica fra nazioni alimenta il cosiddetto effetto *trickle down*: gocciolamento verso il basso della ricchezza dal vertice della società agli strati sociali collocati al centro e in basso. Nell'economia globale non sembrano determinarsi le condizioni affinché il PIL venga redistribuito in modo equo (o equilibrato). Sulle classi medie e popolari, troppo spesso, si sono scaricati i costi alquanto onerosi della globalizzazione, tra cui la perdita del posto di lavoro e un'inadeguata retribuzione (mentre i compensi dei manager e degli azionisti si sono ingrossati a dismisura). In tal modo le asimmetrie sociali sono cresciute, soprattutto dove si è generata maggiore ricchezza. Del resto l'Italia non è un paese nel quale la mobilità sociale è fluida e la catena di distribuzione del valore dinamica, anzi.

Ad ogni modo una visione incentrata solo sulla dimensione reddituale appare limitativa. Per cogliere le trasformazioni in atto nelle province nostrane occorre arricchire di molto il quadro dell'analisi. È quanto si farà nelle prossime pagine commentando i risultati di una *cluster analysis* su un'ampia base di indicatori e indici elaborati in questa ricerca²³.

sata da otto a quattro province: Olbia Tempio è stata assorbita nella provincia di Sassari; Ogliastra è stata accorpata nella provincia di Nuoro; Carbonia-Iglesias e Medio Campidano sono state fuse in una nuova ripartizione denominata "Provincia Sud Sardegna"; provincia di Cagliari è stata trasformata in Città Metropolitana.

²³ Complessivamente sono stati raccolti e trattati 148 indicatori attingendo dagli open data di diversi enti e istituzioni, fra tutti l'Istat, il MEF e l'Istituto di ricerca Tagliacarne. In seguito le informazioni grezze sono state controllate e normalizzate prima di essere sottoposte a diverse routine di elaborazione statistica, in particolare l'analisi in componenti principali per la costruzione degli indici sintetici e la *cluster analysis* per raggruppare le province; per ulteriori dettagli sull'analisi dei dati si rimanda all'appendice metodologica.

Cinque Italie: la geografia di una modernizzazione incompiuta

Sul finire degli anni Settanta Arnaldo Bagnasco da alle stampe un'importante ricerca sullo sviluppo territoriale nel nostro paese²⁴. Si tratta di un'opera tutt'ora fondamentale per chi si occupa di economia locale. La sua rilevanza è legata alla scoperta di una *Terza Italia*, situata nelle regioni centrali e nord-orientali del paese, caratterizzata da un'industrializzazione diffusa, essendo trainata da piccole e medie imprese. Una dorsale produttiva che non si lasciava ricondurre al modello dicotomico di crescita in voga in quegli anni tra gli analisti e gli studiosi: da una parte l'Italia nord-occidentale a forte propulsione produttiva, il cui epicentro era collocato nel triangolo industriale formato da Torino, Milano e Genova, dove si concentravano le grandi fabbriche; dall'altra il Mezzogiorno, nel quale si ravvisava una debolezza costitutiva nel tessuto dell'economia manifatturiera.

L'Italia di oggi è cambiata radicalmente rispetto ad allora, ma l'approccio di ricerca proposto dal sociologo ligure resta assolutamente valido. Certo, il dualismo tra il Centro-Nord e il Sud rimane un tratto indelebile nel nostro scacchiere nazionale; per molti versi la linea di demarcazione tra le due aree del paese si è approfondita nel decennio della crisi²⁵. Nondimeno è altrettanto evidente che il nostro territorio è talmente eterogeneo da rendere disagevole qualsiasi forma di ricomposizione sintetica. L'aggregazione di singole province in gruppi o macro-aree non è mai un'operazione priva di conseguenze: si corre sempre il rischio di semplificare o di attenuare troppo le differenze tra una realtà locale e l'altra. L'unica via percorribile per evitare di uniformare questa geografia composita in rappresentazioni rigide e schematiche è quello di considerare il maggior numero possibile di informazioni sull'ambito locale. La figura 3 propone una suddivisione del nostro paese in cinque gruppi di province: ciascuno di questi *cluster* è abbastanza omogeneo al proprio interno, presentando tratti comuni rispetto ad un'ampia gamma di fattori economici e sociali.

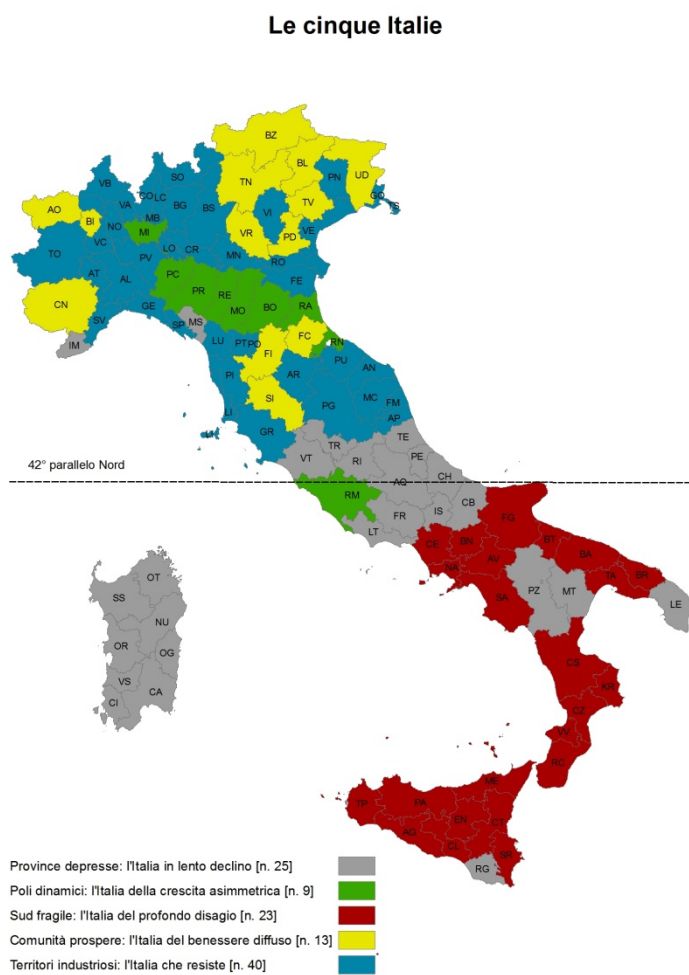
Nel Settentrione emergono tre aree con un profilo ben delineato: i poli dinamici (in

²⁴ Cfr. A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico*, Bologna, Il Mulino, 1977.

²⁵ In un contributo recente sulla povertà in Italia, il ricercatore Danilo Catania ha utilizzato una suggestiva metafora geografica per dar conto del divario che a tutt'oggi separa il Meridione dalla restante parte del paese: «Questa linea immaginaria si trova qualche chilometro al disotto di Roma e attraversa tre regioni: Lazio, Abruzzo e Molise. Ma non è solo una coordinata geografica, il 42° parallelo è un altro modo, un sinonimo, per descrivere la condizione atavica di arretratezza e di svantaggio in cui versa un pezzo importante del paese: il Sud». Cfr. D. Catania, *La povertà in Italia. Morfologia, geografia e strumenti di contrasto*, Dossier ACLI, n. 4, Marzo 2017.

verde nella cartina), ossia 9 province caratterizzate da una crescita asimmetrica; le comunità prospere (13, in giallo), nelle quali si riscontra un migliore equilibrio sociale e, perciò, un benessere diffuso; i territori industriali, un nutrito gruppo di province (40, in blu), disseminato a macchia di leopardo nelle regioni del Nord dove, tra luci ed ombre, si oppone una strenua resistenza al progressivo declassamento del paese.

Figura 3
LA GEOGRAFIA SOCIO-ECONOMICA DEL PAESE



Scendendo verso Sud il panorama muta decisamente: fatto salvo il caso estremo di Roma (allineata per molti aspetti ai poli dinamici) vi è una fascia di province centrali che, insieme alla Sardegna e ad alcune province meridionali, ricadono nel gruppo dei territori depressi (25 unità, in grigio): è l'Italia che subisce un lento declino sociale; infine il gruppo che si tinge di rosso è quello del Sud fragile: 23 province meridionali

che, complice la recessione, versano in una condizione di profondo disagio. I cinque raggruppamenti provinciali richiedono una descrizione più accurata di questa esposizione sommaria. Qui di seguito si entra nel vivo dell'analisi.

I poli dinamici: l'Italia della crescita asimmetrica

In alcune aree del paese il problema della ripresa economica sembra quasi non sussistere. Basta dare uno sguardo preliminare ad alcuni indicatori: nel gruppo di province denominate Poli dinamici (Milano, Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ravenna, Rimini e Roma) si registra in media un PIL procapite annuo di 31.536 euro, a fronte di 22.282 euro a livello nazionale. In tali ambiti territoriali i cittadini possono dunque contare su circa 9.250 euro in più rispetto ai connazionali che vivono nel resto del paese. È un dato aggregato, che non tiene conto della stratificazione della ricchezza nelle rispettive popolazioni. Su questo aspetto si avrà comunque modo di tornare più avanti. Quel che preme rilevare sin da ora è come il tessuto dell'economia sia in questo cluster particolarmente solido ed in continua espansione. Lo si vede dai dati sul valore aggiunto per settore di attività; da questi si evince che il terziario tradizionale (turismo, trasporti, ristorazione, ecc.) ha totalizzato un valore di circa 35 miliardi nel 2013 (3,5 volte in più rispetto alla media italiana); non da meno appare la performance del terziario avanzato (settore finanziario, assicurativo e immobiliare): circa 13 miliardi e settecento milioni di euro (3,8 volte più della media nazionale); al terzo posto viene l'industria, che ha fatto rilevare una cifra di 8 miliardi seicento milioni di euro (2,7 volte in più del dato complessivo italiano). L'economia locale è perciò assai vivace, dal momento che ottiene risultati brillanti in termini di valorizzazione della produzione. Nei poli dinamici i servizi (non di rado avanzati) sono diventati il baricentro della struttura produttiva. La terziarizzazione delle attività economiche si accompagna peraltro alla possibilità di fare affidamento su due leve da più parti ritenute strategiche nella competizione globale: il capitale umano e la capacità di inventare nuovi prodotti da immettere sui mercati. L'indice di dotazione scolastica e professionale raggiunge il punteggio apicale di 0,62, rispetto allo 0,38 nel totale delle province²⁶; allo stesso tempo, il numero di brevetti per milione di abi-

²⁶ L'indice misura il livello di competenze di cui dispone la popolazione in una data provincia; esso varia dal valore minimo di 0 al massimo di 1. L'indicatore di sintesi combina tre variabili: il numero di laureati ogni mille giovani tra i 25 e i 30 anni; il numero medio di

tanti è risultato essere 8,4 nel 2011, quasi quattro volte superiore rispetto al dato nazionale (2,2). Le competenze e l'innovazione sono risorse essenziali per stare al passo con mercati sempre più volatili e permeabili dall'estero.

Tabella 1
 IL PROFILO DEI POLI DINAMICI

	Valori nel gruppo	Valori in Italia
Indice di sviluppo economico	558	393
PIL procapite, annuo, in euro, 2015	31.536	22.282
Brevetti x milione di abitanti, 2011	8,4	2,2
Valore aggiunto Industria, milioni di euro, 2013	8.607	3.074
Valore aggiunto Servizi, milioni di euro, 2013	35.095	9.850
Valore aggiunto Settore finanziario e immobiliare, milioni di euro, 2013	13.757	3.577
Indice di dotazione scolastica e professionale, 2014	0,62	0,38
Demografia		
Saldo Migratorio interno x 1.000 abitanti, 2014	1,9	-0,4
Saldo Migratorio con l'estero x 1.000 abitanti, 2014	1,6	-0,2
Incidenza stranieri, % popolazione, 2015	12,7	7,6
Indice socio-sanitario	340,3	246,4
Utenti servizi infanzia, % su pop. 0-3 anni, 2015	24,3	12,4
Spese sociali dei Comuni per minori/anziani/poveri, euro pro-capite, 2015	64,1	41,2
Apparecchiature biomedicali x 10.000 abitanti (angiografie, mammografie, ecc.), 2013	27,6	25,4
Emigrazione ospedaliera, % ricovero fuori residenza, 2015	6,2	9,7
Indice di disagio sociale	161,6	181,6
Importo medio pro-capite protesti, in euro, 2013	2.605	2.177
Disuguaglianza tra redditi alti e bassi, 2008-2015, variazione %	7,6	4,3
Furti x 10.000 abitanti, 2013	16	12,6

Fonte: elaborazione Iref su dati Istat, Mef e Istituto Tagliacarne

Non sorprende quindi che in questo raggruppamento l'indice complessivo di sviluppo sia molto più alto rispetto a quello nazionale (558 a fronte di 393)²⁷. È perfino scontato aggiungere che le ragioni di tale vitalità economica variano da una provincia all'altra. L'area metropolitana di Milano è il principale centro propulsivo del sistema-Italia; in essa si concentra Piazza Affari e l'*establishment* finanziario, l'alta moda e l'editoria di successo, l'industria dell'*entertainment*, senza contare la rilevanza di una vetrina come Expo 2015, che da evento fieristico globale si è prontamente trasformato in un centro permanente per la ricerca e lo sviluppo nel comparto dell'hi-tech. Spostandosi in Emilia Romagna, Piacenza è un nodo centrale per la logistica, essen-

anni di studio dei residenti nella provincia; e la percentuale di adulti e anziani che hanno conseguito almeno il diploma medio inferiore. Tali dati sono aggiornati al 2015.

²⁷ L'indice di sviluppo economico sintetizza sei indicatori: PIL pro-capite (2015), saldo migratorio interno per mille abitanti (2015); un indice di innovazione che incorpora, a sua volta, il numero di brevetti per mille abitanti e il già menzionato indice di dotazione scolastica e professionale (2013-2016); il patrimonio immobiliare residenziale pro-capite in euro (2015); la spesa per beni durevoli delle famiglie (2015); il numero di sportelli bancari per mille abitanti (2014). I valori di ciascuna di queste variabili sono stati normalizzati, da un minimo di 1 ad un massimo di 100 pesati e successivamente sommati. Il punteggio finale dell'indice varia da un minimo di 150 ad un massimo di 685.

do vicina a molte aree industrializzate della pianura padana: a sud del capoluogo di provincia si sono insediati gruppi del calibro di Ikea, UniEuro e Italiareddo; quest'area si candida inoltre ad essere la piattaforma di smistamento delle merci provenienti dal porto di La Spezia; a Castel San Giovanni, più a ridosso con Milano, hanno aperto i loro stabilimenti la Conad, Bosch, LG Elettronics ed Amazon; a Monticelli d'Ongina si sono invece acquistate Whirpol ed Enel. Il territorio piacentino sta così diventando uno degli *hub* più importanti del Settentrione, oltre ad ospitare un buon numero di piccole e medie imprese autoctone nel ramo manifatturiero, con punte di eccellenza nella robotica e nell'automazione. Parma ha dato i natali a due colossi del settore agroalimentare, Parmalat e Barilla, famose in tutto il mondo, la cui ricaduta in termini di indotto locale è tuttora considerevole. Reggio Emilia ha fatto della diversificazione produttiva uno dei suoi maggiori vantaggi competitivi: una provincia con poco più di 530 mila abitanti riesce a convogliare al proprio interno l'agricoltura intensiva e gli allevamenti, l'agroalimentare, il tessile, la meccanica, gli elettrodomestici, la ceramica, tant'è che rappresenta uno dei territori più floridi di tutta l'Emilia Romagna. Modena, accanto ad un settore alimentare di tutto rispetto, è la culla dell'automobilismo sportivo, con la Ferrari e la Maserati, ed ha visto sorgere numerosi distretti: biomedicale a Mirandola, tessile a Carpi e ceramiche a Scandiano. Bologna (e il suo hinterland) ha una duplice anima: quella imprenditoriale, incarnata da una fitta rete di industrie meccaniche, elettroniche ed agroalimentari e quella legata alla sua identità culturale per il fatto di essere sede della più antica università del mondo occidentale, meta di un gran numero di studenti stranieri grazie al progetto Erasmus e crocevia di quel distretto del divertimento che si irradia per tutta l'Emilia. Nel versante della riviera romagnola si incontrano le province di Ravenna e Rimini: la prima coniuga il turismo balneare e d'arte con alcune realtà industriali consolidate nella chimica, nella metalmeccanica, nell'estrazione del metano e del gas e nella cantieristica navale; la seconda continua a calamitare giovani visitatori nelle sue coste e nei suoi locali dove pressoché ogni notte va in scena la *movida*. Roma è quasi un *outsider* in questo gruppo di territori laboriosi, non avendo una vera e propria vocazione industriale. La capitale è piuttosto lo snodo nevralgico della politica nazionale, con un indotto impressionante di attività derivanti dalla presenza delle principali istituzioni politiche e di governo del paese, delle ambasciate e di molteplici organismi internazionali, senza dimenticare gli uffici degli organismi rappresentativi della società civile. A ciò si af-

fianca il fascino esercitato dalla metropoli d'arte con la maggiore concentrazione di monumenti al mondo, sede del Vaticano e quindi terminale di flussi turistici talmente imponenti da assicurare un introito ragguardevole per l'*Urbe* stessa e per non pochi comuni dell'area metropolitana.

Questi territori non sono dinamici solo dal punto di vista economico. Anche la loro demografia è tutt'altro che statica: le province di questo gruppo registrano un valore particolarmente alto e positivo nel saldo migratorio ogni mille abitanti, sia con le altre regioni d'Italia (1,9 contro -0,4 nel totale delle province), sia con l'estero (1,6 contro -0,2); ciò vuol dire che tali aree richiamano più persone provenienti da altre regioni/nazioni di quanto non ne lascino uscire dai propri confini amministrativi. In altre parole esse rappresentano delle mete di destinazione (non dei luoghi di invio) dei flussi migratori. Questa forza attrattiva emerge con chiarezza anche dal dato sull'incidenza percentuale degli stranieri sul totale della popolazione, quasi il doppio di quella che si rileva nella totalità della nostra Penisola (il 12,7% a fronte del 7,6%). Si tratta di un fattore di progresso per le comunità territoriali indagate, al contrario di quanto sostengono coloro che non si stancano di soffiare sul fuoco dell'allarmismo, prefigurando una lotta tra poveri, tra gli italiani in difficoltà e gli stranieri che arrivano sui barconi provenienti dalle sponde meridionali del Mediterraneo, sottraendo ai primi posti di lavoro. In realtà i migranti (i profughi come coloro che espatriano in cerca di fortuna) non entrano quasi mai in concorrenza con i nativi; si fermano dove trovano delle opportunità per migliorare le proprie condizioni di vita. I poli dinamici sono una buona alternativa ai paesi dell'Europa del nord: nell'industria come nel terziario non avanzato (edilizia, ristorazione, settore alberghiero) vi è evidentemente una domanda di manodopera non qualificata che viene colmata da quei lavoratori che vengono da lontano. In questi luoghi non si scatena pertanto una lotta intestina per un bene scarso come l'occupazione: vi è spazio per i nostri concittadini come per gli stranieri, per un motivo intuibile. La base produttiva è in aumento costante e si creano nuove occasioni sul mercato del lavoro, tanto per i profili alti, quanto per quelli bassi. Su questo fronte non vi è differenza tra le zone industrializzate del milanese o emiliane e analoghi contesti tedeschi, olandesi o francesi. In genere dove l'economia funziona non si innescano conflitti sociali e anche la convivenza diventa più agevole. Il problema della clandestinità, ad esempio, non si pone più di tanto: per ottenere la residenza è ne-

cessario un contratto di lavoro. A Piacenza, Parma, piuttosto che a Rimini i migranti trovano con più facilità un datore di lavoro disposto a metterli in regola, dando loro la possibilità di entrare in un circuito di legalità.

Ciò non esclude che in queste province si possano diffondere sentimenti di ostracismo nei confronti degli immigrati, in parte perché la diffidenza verso questi ultimi prescinde dal fatto di sentirsi minacciati per il proprio status sociale ed economico; in parte perché il modello di sviluppo non è del tutto equilibrato. Vi sono italiani che non beneficiano della ricchezza prodotta a livello locale; è proprio in questi strati sociali in difficoltà che può fare presa la xenofobia²⁸. Non è difatti semplice vivere ai margini di territori sviluppati, in quartieri popolari o periferici, dove la precarietà dei vissuti si associa a condizioni di degrado. Il risentimento può montare quando si allargano le distanze con chi sta meglio, soprattutto in zone dove l'economia è un fattore trainante. Sotto questo profilo, è indicativo che proprio nei poli dinamici sia aumentata di più la disuguaglianza tra cittadini ricchi e poveri negli anni della crisi (2008-2015): 7,6% a fronte del 4,3% nella totalità delle province. Non è dunque infondato parlare di crescita asimmetrica con riferimento a questo cluster: la disparità sociale si manifesta in quelle aree del paese in cui è più vigorosa la spinta propulsiva dei mercati. Non va inoltre sottovalutato il dato sugli elevati importi dei protesti bancari (in media 2.605 euro nel 2013), una spia della sofferenza economica che colpisce non poche persone in tali territori. E poi anche l'angoscia per la sicurezza non è del tutto immotivata: i furti ammontano a 16 ogni diecimila abitanti, 3,4 in più rispetto alla media nazionale. Sono diversi perciò i sintomi del malessere strisciante che affiorano dal corpo sociale delle province più dinamiche d'Italia: il fatto che la ricchezza finisca in poche mani (non le proprie); l'incertezza economica che può subentrare all'improvviso, magari perché si è fatto un passo più lungo della gamba, diventando insolventi nei confronti di una banca; la criminalità comune che rende insicure le strade del quartiere in cui si vive. L'indice di disagio sociale²⁹ è più basso della media nazionale (161,6 a fronte di 181,6), ma con un punteggio comunque più alto delle altre aree del nord (si veda

²⁸ In questi anni sono a più riprese esplose proteste dei residenti contro gli immigrati nelle periferie di Milano, Roma e Bologna, sobillate da forze politiche neopopoliste (fra tutte Forza Nuova). Le rivendicazioni sono diverse: prima di tutto il tema spinoso delle sicurezza e della criminalità comune, ma anche il rifiuto di accogliere i profughi e la rabbia per la concessione delle case popolari alle famiglie dei migranti, espressa da cittadini italiani che versano in condizioni di difficoltà economica.

²⁹ Come quello di sviluppo, l'indice di disagio è stato elaborato normalizzando i valori da 1 a 100 di alcune indicatori: oltre ai già visti protesti bancari in euro e numeri di furti per diecimila abitanti, tale misura ha tenuto conto del tasso di disoccupazione nella fascia di età 15-24 anni (2014), del numero di interruzioni delle linee elettriche (2013) e della percentuale di spesa per gioco alle slot machine sul PIL procapite (2011). I punteggi delle singole variabili sono stati addizionati nell'indice sintetico.

più avanti). Si deve inoltre riflettere sul fatto che la sofferenza sociale non è trascurabile in queste aree provinciali, pur in presenza di un solido welfare locale: la spesa sociale dei comuni per minori, anziani e poveri è stata di 64,1 euro nel 2015, con quasi ventitré euro di surplus rispetto al resto del paese; la copertura dei servizi per l'infanzia è quasi doppia in rapporto a quella della media nazionale (rispettivamente 24,3% e 12,4%); le apparecchiature biomedicali per diecimila abitanti sono piuttosto diffuse (27,6 contro 25,4). Una rete di assistenza socio-sanitaria così fitta non sembra però riuscire a tamponare gli effetti indesiderati di una crescita disarmonica.

Le comunità prospere: l'Italia del benessere diffuso

Il secondo gruppo è formato da 13 province centro-settentrionali (Valle d'Aosta, Belluno, Biella, Bolzano, Cuneo, Firenze, Forlì-Cesena, Padova, Siena, Trento, Treviso, Udine, Verona) il cui profilo complessivo è riconducibile a quello delle Comunità prospere. Questi territori sono certamente floridi per chi vi risiede: il PIL procapite si attesta sul valore notevole di 28.686 euro annui, più contenuto rispetto al livello di ricchezza prodotta nei Poli dinamici, ma comunque ben al di sopra della media nazionale (22.282 euro); il numero di sportelli bancari per diecimila abitanti è pari a 7,6, il più alto in Italia, il che sta ad indicare che il sistema creditizio ha raggiunto un adeguato grado di capillarità in rapporto alla popolazione. La spesa per beni durevoli sostenute dalle famiglie nel 2015 è stata pari a 2.579 euro, significativamente più alta di quella che si è registrata nello stesso periodo nel totale delle province italiane (2.066); nel 2014 il tasso di occupazione (66%) è risultato essere circa due punti percentuali al di sopra di quello riscontrato nell'Eurozona (63,9%, fonte: Eurostat).

Gli indicatori sul valore aggiunto per comparto (dati fuori tabella, 2013) danno l'idea di un'economia locale quanto mai produttiva, sebbene sia lontana dagli aggregati raggiunti nei Poli dinamici: circa 4miliardi di euro nel settore industriale, circa 11 miliardi di euro nel ramo del terziario tradizionale e poco più di 4 miliardi di euro nel terziario avanzato. Come si vede la produzione di beni e servizi tocca quote importanti anche in queste aree, con un significativo sovrappiù rispetto ai dati medi nazionali. Ad ogni buon conto, la specificità dell'economia di tali province non va ricercata in queste cifre. È piuttosto opportuno indugiare per un momento sul dato relativo

all'incidenza delle esportazioni sul PIL (2015): nelle comunità prospere si arriva al 35%, quasi nove punti percentuali in più rispetto alla media nazionale. L'export è pertanto il fulcro, il motore dello sviluppo territoriale. Ciò non desta meraviglia; in questo raggruppamento ci sono diverse aree transfrontaliere che, per collocazione geografica, sono quasi naturalmente protese verso Europa del Nord e dell'Est: la Valle d'Aosta, Bolzano, Trento, Belluno, Udine. Ma anche altre province più interne, come Verona, Siena e Firenze hanno trovato sbocchi verso i mercati esteri, ospitando aziende, distretti e multinazionali che da tempo si sono internazionalizzati.

Tabella 2
IL PROFILO DELLE COMUNITÀ PROSPERE

	Valori nel gruppo	Valori in Italia
Indice di sviluppo economico	545	393
PIL procapite, annuo, in euro, 2015	28.686	22.282
Occupazione totale, %, 2014	66,0	56,5
Export sul PIL, %, 2015	35,2	26,3
Sportelli bancari per 10.000 abitanti, 2014	7,6	5,3
Spesa delle famiglie per beni durevoli, media in euro, 2015	2.579	2.066
Indice di civismo	327,3	225,1
Organizzazioni non profit per 10.000 abitanti, 2011	7,8	5,7
Volontari per 1000 abitanti	144	88
Indicatori sanità	340,3	246,4
Apparecchiature biomedicali per 10.000 abitanti (angiografie, mammografie, ecc.), 2013	31,5	25,4
Prestazioni di alta assistenza sanitaria per 10.000 abitanti, 2013	3,0	2,4
Prestazioni mediche di base x10.000 ab. (medici di base, pediatri, guardie m., ecc.) 2013	21,5	19,4
Indice di disagio sociale	94,7	181,6
Disuguaglianza tra redditi alti e bassi, 2008-2015, variazione %	5,4	4,3
Indice dello stato di salute dell'ecosistema urbano	58,6	51,6

Fonte: elaborazione Iref su dati Istat, Mef e Istituto Tagliacarne

A differenza di quanto accade nei Poli dinamici, nelle Comunità prospere la ricchezza (su livelli comparabili rispetto agli standard del primo cluster) appare maggiormente redistribuita sul territorio e tra gli strati sociali. Prova ne è che le distanze tra i cittadini meno abbienti e i più benestanti sono cresciute (ma non troppo) nel periodo della crisi (5,4%, tra il 2008 e il 2015), di sicuro in modo meno marcato rispetto al precedente gruppo (7,6%). Il benessere è perciò più diffuso, vuoi per i dati economici sinora analizzati, vuoi per il malessere sociale che in queste comunità locali rimane entro limiti fisiologici. Il valore dell'indice di disagio sociale è difatti il più basso delle province italiane

[94,7 a fronte di 181,6 del dato medio]. L'insicurezza economica e l'incertezza sociale non sono di certo un elemento distintivo di questa parte d'Italia. Al contrario, quel che emerge è un modello di sviluppo più equilibrato. Pur con tutte le cautele del caso, non è improprio considerare tali province come delle comunità affluenti, nel senso che tendono a far circolare con maggiore fluidità i beni e la ricchezza al proprio interno. Il concetto di affluenza è stato associato alle degenerazioni del consumismo: Marcuse e altri studiosi della scuola di Francoforte ritenevano che questa disponibilità di risorse conducesse verso l'omologazione dei comportamenti e lo "sciupio vistoso"³⁰. L'ostentazione dei cosiddetti beni posizionali può verificarsi anche oggi, diventando lo stile di vita prediletto da non poche persone che abitano in questi territori. Ma non sempre è così, specie quando prevalgono altre priorità rispetto allo shopping compulsivo. Non è del tutto irrilevante che in tali contesti provinciali si registri il più alto punteggio relativo all'indice di civismo 327,3, contro 246 nella media nazionale³¹. In particolare, nelle comunità prospere è più frequente che i cittadini si impegnino in attività di volontariato nelle organizzazioni del terzo settore (144 volontari ogni mille abitanti, a fronte di 88 in tutta l'Italia), anche perché queste ultime sono più numerose sul territorio (7,8 ogni mille abitanti rispetto a 5,7 nel totale). Accanto a ciò vi è un'altra dimensione rilevante da tener presente: in questo secondo raggruppamento di province si rileva il più elevato punteggio dell'indice che misura lo stato di salute dell'ecosistema urbano (58,6). L'indicatore, elaborato da Legambiente e riferito alla fine del 2015, valuta diversi aspetti: la qualità dell'aria e dell'acqua, la gestione dei rifiuti, tra cui la raccolta differenziata; la mobilità e le energie rinnovabili, vagliando ad esempio la potenza degli impianti fotovoltaici. Quindi in queste aree non prospera solo la ricchezza ma anche l'ambiente. In tal senso i cittadini sembrano sensibili ai temi dell'ecologismo. Vi è infine un ultimo dettaglio che completa il quadro sin qui delineato: l'assistenza sanitaria è di buon livello in queste aree del paese, come si evince dal dato sulle apparecchiature biomedicali per diecimila abitanti (31,5 nel gruppo a fronte di 25,4 nel totale delle province) e sui medici di base, pediatri e guardie mediche ogni diecimila abitanti (21,5 rispetto a 19,4 nella media nazionale).

³⁰ Cfr. H. Marcuse, *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi, 1967

³¹ L'indice di civismo è stato calcolato a partire da tre indicatori: organizzazioni non profit ogni mille abitanti (2011); volontari per mille abitanti (2011); percentuale di votanti alle elezioni politiche del 2013. La distribuzione dei valori di queste variabili è stata normalizzata con punteggi da 1 a 100 e ponderata. Tali valori sono stati successivamente addizionati nell'indice sintetico.

Mettendo insieme i tasselli del mosaico conoscitivo finora ricostruito si può dire qualcosa in più sulle Comunità prospere: un'economia locale che crea ricchezza senza confinarla (più di troppo) nelle mani di pochi; l'apertura verso i mercati esteri; un disagio sociale accettabile; un civismo abbastanza diffuso e una propensione per la difesa dell'ambiente, oltre alla cura della salute. Queste istanze che provengono dalle province del secondo raggruppamento fanno pensare più alla coesione sociale che alla brama acquisitiva di un capitalismo senza freni inibitori. Per questo si è scomodato il termine comunità. Grazie ai legami comunitari si creano le precondizioni per lo sviluppo economico e non viceversa. La comunità, soprattutto se non si chiude a riccio, è una risorsa quando le nubi si addensano sui mercati. Se quest'Italia ha passato indenne il travaglio della crisi è anche per la sua abbondante riserva di capitale sociale.

I territori industriosi: l'Italia che resiste

Il terzo gruppo è il più numeroso essendo composto da 40 province, ubicate in prevalenza nelle regioni Settentrionali (28) e in misura minore nelle regioni del Centro (12). Una parte consistente di queste realtà territoriali sono disposte lungo quell'asse pedemontano che congiunge idealmente Piemonte, Lombardia e Veneto: fatta eccezione per Verbania e Sondrio che si trovano più a Nord, lungo questo corridoio geografico si incontrano Torino, Asti, Alessandria, Vercelli, Novara, Varese, Como, Pavia, Lodi, Cremona, Monza e Brianza, Bergamo, Brescia, Lecco, Lodi, Mantova, Vicenza, Rovigo e Venezia. Nel raggruppamento ricadono inoltre gran parte delle province liguri (l'area metropolitana di Genova, Savona e la Spezia) e di quelle del Friuli-Venezia Giulia (Pordenone, Gorizia e Trieste), oltre a Ferrara. Nell'Italia centrale, invece, vi figura un'ampia porzione del territorio regionale toscano (Lucca, Pistoia, Prato, Pisa, Livorno, Grosseto, Arezzo), la provincia di Perugia e tutte le Marche (Pesaro e Urbino, Ancona, Macerata, Fermo e Ascoli Piceno). È lecito chiedersi quali siano i tratti comuni in un cluster così esteso e diversificato. Volendo avanzare una prima risposta, del tutto provvisoria, si può dire che questa è la parte del paese che resiste alla crisi, grazie ad una rete polivalente di realtà aziendali disseminate sul territorio.

Tabella 3

IL PROFILO DEI TERRITORI INDUSTRIOSI

	Valori nel gruppo	Valori in Italia
Indice di sviluppo economico	463	393
PILprocapite, annuo, in euro, 2015	24.538	22.282
Occupazione totale, %, 2014	63,7	56,5
Export sul PIL, %, 2015	30,3	26,3
Aziende industriali in senso stretto x 10.000 abitanti, 2011	10,5	9,0
% addetti industria manifatturiera sul totale addetti, 2011	30,4	23,7
Numero di distretti industriali, 2011	67	141
Valore aggiunto Industria, milioni di euro, 2013	3.543	3.074
Valore aggiunto Servizi, milioni di euro, 2013	8.501	9.850
Valore aggiunto Settore finanziario e immobiliare, milioni di euro, 2013	3.098	3.571
Indice socio-sanitario	267,3	246,4
Indice di disagio sociale	135,6	181,6
Disuguaglianza tra redditi alti e bassi, 2008-2015, variazione %	6,3	4,3

Fonte: elaborazione Iref su dati Istat, Mef e Istituto Tagliacarne

In tali province l'industria recita ancora un ruolo di rilievo nell'economia locale: le aziende di questo comparto ammontano a 10,5 ogni diecimila abitanti, a fronte di 9 nella media nazionale. Queste realtà produttive danno inoltre lavoro a poco meno di un terzo degli occupati (30,4%), quasi sette punti percentuali in più rispetto al dato nazionale (23,7%). Diversamente da altre zone del paese, il settore industriale tende ad essere strategico in questi luoghi, sebbene non sia più preminente nella struttura produttiva. Anche i Territori industriali (questa è l'espressione utilizzata per designare il terzo cluster) sono da tempo entrati in un ciclo di sviluppo tipicamente post-industriale, una fase nella quale gli occupati nei servizi superano di gran lunga gli addetti nell'industria. Nonostante ciò in queste aree del paese le attività manifatturiere fanno parte del Dna del territorio; in tali contesti è forte la vocazione imprenditoriale collegata alle attività tradizionali del *made in Italy*: il settore del mobile e dell'arredamento per la casa; la gioielleria, l'oreficeria e gli strumenti musicali; l'industria chimica, petrolchimica, dei prodotti in gomma e delle materie plastiche; la meccanica e la metallurgia; l'agroalimentare; le industrie cartotecniche e poligrafiche; il settore delle pelli, del cuoio e delle calzature; il tessile e abbigliamento. Non è per un caso fortuito che i Territori industriali annoverino al proprio interno 67 dei 141 distretti industriali censiti dall'Istat nel 2011. Alcune province come Brescia, Pavia e Vicenza contano 5 realtà distrettuali all'interno dei propri confini amministrativi. La loro identità (come quella di altre province nel gruppo) è permeata da questo

modello di organizzazione aziendale fondato sull'alta concentrazione di piccole e medie imprese ad elevata specializzazione, che cooperano e sono collegate in un'unica filiera di produzione, con un forte radicamento sociale nelle comunità locali. In effetti, il valore aggiunto nel ramo industriale, registrato in questo gruppo nel 2013 (3,5 miliardi di Euro, con uno scarto positivo di quasi cinquecento milioni di euro rispetto alla media nazionale), conferma questa configurazione dell'economia, incentrata su una rete collaborativa fra microimprese, attive nella lavorazioni tradizionali del settore manifatturiero. Il fatto che questo indicatore sia notevolmente più basso di quello rilevato nei Poli dinamici (8,6 miliardi di euro) è indicativo del carattere pulviscolare di tale struttura produttiva: una densità maggiore di microimprese crea economie di scala tendenzialmente meno ampie. Ciò non esclude ovviamente che anche in questi territori siano presenti gruppi industriali di grandi dimensioni. Per non parlare del terziario che, pur con valori più bassi se confrontati con la media nazionale, ha raggiunto cifre ben più alte nei servizi di "prima generazione": 8,5 miliardi di euro considerando la ristorazione, il settore alberghiero e i trasporti; senza dimenticare il valore aggregato delle attività finanziarie, assicurative e immobiliari (circa 3 miliardi di euro).

Questo modello di economia molecolare è stato posto sotto pressione dalla competizione globale, con largo anticipo rispetto agli eventi del 2008. La concorrenza delle economie emergenti (fra tutti Cina e India) in ambiti tradizionali quali il tessile, l'arredo, la metallurgia, l'abbigliamento e le calzature ha reso impervio il cammino per un buon numero di sistemi locali del lavoro. Studi recenti hanno in realtà mostrato che, pur avendo risentito dell'impatto della crisi, i distretti industriali abbiano reagito in modo tutto sommato positivo ai mutati scenari globali, facendo leva sui propri vantaggi competitivi³². A giudicare dai dati raccolti nella ricerca – che è bene rammentarlo riguardano l'insieme della province e non solo le aree distrettuali in esse presenti - questo fitto tessuto di imprese manifesta una buona capacità di penetrazione sui mercati esteri: nei Territori industriali le esportazioni incidono per il 30,3% sul PIL, +4% rispetto alla media nazionale. Inoltre, anche il tasso di occupazione sfiora una soglia piuttosto rassicurante, essendo allineato a quello dell'Eurozona (63,7% nel cluster, 63,9% nell'Europa a 19 Paesi, 2014). Il reddito procapite

³² Per affrontare le turbolenze dei mercati globali i distretti sembrano aver puntato sul rafforzamento delle reti di subfornitura, sul miglioramento della rete di distribuzione commerciale, sull'export (privilegiando in particolare gli scambi con i paesi della UE) e, per finire, sulla responsabilità d'impresa oltreché sulle produzioni ecosostenibili. Cfr. A. Ricciardi, *I distretti industriali italiani: recenti tendenze evolutive*, in "Sinergie. Rivista di studi e ricerche", n. 91, Maggio-Agosto 2013, p. 21-58.

te annuo resta più alto della media nazionale (24.538 euro, +2.256 euro di scarto). L'indice di disagio sociale non tocca livelli di guardia, anzi si situa al di sotto di quello riscontrato nelle restanti zone del paese (135,6 contro 181,6). Accanto a ciò, occorre tenere presente che la coesione di questi territori viene in buona misura garantita da un sistema di welfare con standard più elevati rispetto alla media nazionale, seppur al di sotto dei Poli Dinamici e delle Comunità Prosperere: l'indice socio-sanitario raggiunge in questo raggruppamento il punteggio di 267,3, venti punti in più rispetto alla media nazionale (246,4).

Il bilancio è quindi per molti versi positivo: questi Territori sembrano aver resistito all'ondata d'urto della grande crisi globale. Tuttavia non vanno minimizzati due segnali in controtendenza. Il primo riguarda l'incremento delle diseguaglianze tra ricchi e poveri: anche se in modo più limitato rispetto ai Poli dinamici, la forbice è aumentata del 6,3%, +2% sul dato nazionale. Il secondo concerne le crisi aziendali che, almeno in parte, possono compromettere la tenuta di questa Italia industriale. Al riguardo sono significativi i dati raccolti dall'Istituto Tagliacarne sulle ore di cassa integrazione per occupato nel ramo dell'industria. L'indicatore è aggiornato al 2014, un anno particolarmente tormentato per il nostro paese: se a livello nazionale si sono registrate 173 ore di cassa integrazione per addetto, ad Ancona si è arrivati a 250 ore, a Gorizia a 325 ore, a Livorno a 318, a Torino a 302, a Varese a 253, a Vercelli a 252. In talune realtà provinciali il ricorso alla cassa integrazione è una spia di più ampi processi di riconversione industriale; in altre invece segnala il depauperamento del sistema produttivo locale. In proposito risultano emblematici le situazioni di Livorno e Gorizia. Nella provincia livornese la recessione ha messo in ginocchio il bacino della cantieristica navale e la logistica portuale, portando ad un vero e proprio collasso dell'economia locale, con circa dodicimila disoccupati nel 2015, una cifra da record per una città di medie dimensioni (centosessantamila abitanti); di recente (20 ottobre 2016), Il Ministero dello sviluppo economico ha dichiarato la zona costiera livornese area di crisi industriale complessa, sottoscrivendo un accordo di programma con la Regione, i comuni interessati e le parti sociali. Gorizia ha subito in questi anni un processo graduale di deindustrializzazione, che ha colpito in particolare il settore dolciario, il tessile e l'industria metalmeccanica³³. I problemi di questa provincia si sono acuiti con l'ingresso della Slovenia nella Ue, che ha invertito i flussi

³³ Risulta eloquente al riguardo un articolo apparso sull'edizione di Udine del quotidiano il "Messaggero Veneto" dal titolo *L'industria a Gorizia, fine di un'epoca* (C. Seu, 15 maggio 2015).

commerciali transfrontalieri e favorito numerose delocalizzazioni produttive in una nazione dove il costo del lavoro è sensibilmente più basso rispetto all'Italia³⁴. Diversa è la situazione di Varese, come quella di Brescia, Bergamo e Monza Brianza, dove soprattutto nel 2014, centinaia di imprese nel comparto metalmeccanico hanno fatto ricorso agli ammortizzatori sociali, coinvolgendo circa 3.500 lavoratori³⁵. In queste realtà la ripresa si è comunque fatta sentire a partire dai primi mesi del 2015, ma tali crisi aziendali hanno provocato allarme in contesti particolarmente dinamici dal punto di vista economico. La contrazione dell'industria metalmeccanica non si è comunque avvertita soltanto nelle laboriose comunità dell'asse pedemontano. A Torino la perdita di questo importante settore industriale è stata assai rilevante: in quattro anni (2008-2012) un'azienda su tre ha chiuso i battenti, mandando a casa quattordicimila lavoratori³⁶. Questa emorragia non è stata soltanto la conseguenza del progressivo disimpegno della FIAT dal capoluogo piemontese; altre sanguinose ristrutturazioni hanno pesato non poco, tra cui quelle nelle lavorazioni dell'acciaio e la prematura riduzione di un ambito innovativo come l'*automotive* (progettazione di veicoli e dei sistemi di mobilità urbana). La riconversione dell'area metropolitana torinese procede a rilento: la trasformazione in un grande polo di attrazione mondiale per l'innovazione tecnologica e l'economia della conoscenza è ancora lungi dal compiersi. E questo spinge verso un'ultima notazione critica. È indicativo che Torino si ritrovi in questo cluster, alle prese con il nodo spinoso di rinnovare la propria identità economica. Il lettore perspicace avrà già notato che tra i Territori industriosi figura anche Genova, anch'essa di fronte alla non facile sfida di svecchiare la propria tradizione produttiva. Perciò due dei tre lati del Triangolo industriale post-bellico sono stati risucchiati in questa parte del paese, in un'area che assomiglia non poco alla Terza Italia di Bagnasco. È questo un segno dei tempi: l'eclissi della grande industria italiana, sia per i contraccolpi della recente recessione planetaria, sia per l'incapacità di affrontare i cambiamenti in atto da decenni nei mercati globali³⁷. C'è da chiedersi se la nostra nazione potrà superare l'onda lunga della crisi con il traino quasi esclusivo dell'economia molecolare e dei distretti industriali, oltretutto con i nuovi alfieri dell'hi-tech. Si può immaginare un *made in Italy* guidato in prevalenza da *multinazionali tascabili* e dalla finanza creativa?

³⁴ In Italia il costo del lavoro incide per il 28% sull'unità oraria di produzione, in Slovenia per il 18%. Dati Eurostat, 2015.

³⁵ Cfr. il resoconto di M. Fontana, *La crisi travolge 3.500 lavoratori. Per il metalmeccanico più buio che luce*, articolo apparso il 5 febbraio 2015 su "La Provincia di Varese".

³⁶ Cfr. F. Greco, *A Torino un'azienda meccanica su tre ha chiuso nei quattro anni di crisi*, *Il Sole 24 Ore*, 5 aprile 2013.

³⁷ Gallino ha denunciato il problema della scomparsa della grande industria in Italia in un originale saggio pubblicato alcuni anni orsono; cfr. L. Gallino, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi, 2003.

Molto dipenderà dalla perseveranza che saprà mettere in campo l'*Italia di mezzo* delineata in queste pagine.

Non uno ma due Meridioni (e un po' di Centro): il Sud fragile e le Province depresse

Quando si osserva la Penisola da Roma in giù risulta arduo resistere alla tentazione di attingere dal vasto repertorio di cliché negativi sulla questione meridionale. Lo stesso Svimez, nell'ultimo Rapporto sul Mezzogiorno³⁸, dopo aver colto i pur incoraggianti segnali di una lenta ripresa, torna a segnalare i soliti dilemmi che impediscono al Sud di emanciparsi da un'innegabile condizione di subalternità sociale: la debolezza strutturale del tessuto imprenditoriale, che solo di rado riesce a inserirsi nelle catene globali di produzione del valore; la scarsa qualità dei servizi resi dalla pubblica amministrazione; il radicamento della criminalità organizzata, nonostante i risultati conseguiti a partire dagli anni Novanta nell'azione di contrasto ai fenomeni mafiosi; l'aumento dei cittadini a rischio di povertà, quasi il triplo rispetto alle altre ripartizioni geografiche del paese; le scarse opportunità offerte dal mercato del lavoro locale, soprattutto ai giovani, con conseguente ripresa dell'emigrazione di questi ultimi all'estero o verso le regioni del Nord Italia. Difficile pensare ad una riduzione del divario col resto del paese fintanto che non si assisterà ad un rovesciamento (o ad una sostanziale attenuazione) di queste tendenze di lungo periodo. Il punto, però, è un altro. L'insistenza sul dualismo territoriale non aiuta a cogliere le peculiarità delle diverse aree meridionali. In tale ottica è forse più proficuo istituire dei confronti tra le province del Mezzogiorno, piuttosto che continuare a focalizzare l'attenzione sul gap che le separa dalle regioni centrali e da quelle settentrionali. È quanto si farà in questa sede commentando i dati relativi agli ultimi due cluster emersi dalla ricerca.

Nel quarto gruppo, le Province depresse, convergono tutti i territori provinciali sardi e lucani, Lecce nella regione Puglia e Ragusa in Sicilia. A queste realtà meridionali si affiancano nel Centro la totalità delle province molisane e abruzzesi, un nutrito numero di province laziali (Latina, Rieti, Viterbo e Frosinone), oltre a due realtà isolate che si affacciano sull'alto Tirreno (Imperia e Massa Carrara) e a Terni in Umbria. Il filo rosso che unisce questi luoghi

³⁸ Svimez, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2016*, Bologna, Il Mulino, 2016.

è quello di essere investiti da un lento declino o da una stasi nei principali parametri economici e sociali. Pur essendo immersi in una condizione problematica, tali territori non sono troppo lontani dagli standard di vita esistenti in Italia. Più ampia è invece la differenza che divide il quinto gruppo dalle altre aree del paese. Il Sud fragile identifica quella parte del mezzogiorno che versa in una situazione di disagio profondo: ossia tutte le province calabresi e campane, e la stragrande maggioranza di quelle siciliane e pugliesi.

Tabella 4
I PROFILI DEL SUD FRAGILE E DELLE PROVINCE DEPRESSE

	Sud fragile	Province depresse	Valori in Italia
Indice di sviluppo economico	215	307	393
PILprocapite, annuo, in euro, 2015	15.160	18.562	22.282
Occupazione totale, %, 2014	40,0	51,5	56,5
Export sul PIL, %, 2015	17,5	23,4	26,3
Aziende industriali in senso stretto x 10000 abitanti	6,5	8,0	9,0
Saldo migratorio interno x 10.000 abitanti, 2014	-3,0	-1,1	-0,4
Saldo migratorio con l'estero x 10.000 abitanti, 2014	-2,4	-0,9	-0,2
Indice di dotazione scolastica e professionale, 2014	0,24	0,31	0,38
Sportelli bancari x 10000 abitanti, 2014	2,9	4,3	5,3
Indice di disagio sociale	285,7	211,9	181,6
Tasso di disoccupazione 15-24anni,%, 2015	55,8	49,0	40,1
Furti per 10.000 abitanti, 2013	27	9	12
Slot Machine in % sul PIL procapite, 2014	4,5	4,8	4,0
Numero interruzioni rete elettrica (media per utente), 2015	4,5	2,8	2,5
Tasso di decadimento prestiti, % sofferenze su impieghi bancari,2013	5,5	5,2	4,8
Spesa delle famiglie per beni durevoli, media in euro, 2015	1.424	1.732	2.066
Indice socio-sanitario	160,6	221,9	246,4
Utenti servizi infanzia, % su pop. 0-3 anni, 2015	3,7	9,0	12,4
Spese sociali dei Comuni per minori/anziani/poveri, euro pro-capite, 2015	21,1	37,3	41,2
Apparecchiature biomedicali x 10.000 abitanti (angiografie, mammografie, ecc), 2013	19,8	24,2	25,4
Emigrazione ospedaliera, % ricovero fuori residenza, 2015	11,0	13,2	9,7
Indice Ecosistema Urbano (Legambiente)	44,4	49,8	51,6

Fonte: elaborazione Iref su dati Istat, Mef e Istituto Tagliacarne

I dati esposti nella tabella offrono una panoramica abbastanza completa sulle differenze esistenti tra queste *due Italie*. Innanzi tutto sul piano economico: il Pil procapite nel Sud fragile è pari a 15.160 euro annui, circa settemila euro in meno rispetto alla media nazionale (22.282 euro); nelle Province depresse tale distanza si assottiglia a meno di quattromila euro (18.562 euro). I tassi di occupazione rivelano un andamen-

to simile, anche se la disparità è ancora più penalizzante per il Sud fragile: 40% di occupati, con 16,5 punti percentuali di scarto negativo sul totale nazionale (56,5%), mentre nelle Province depresse il distacco è di 5 punti (51,5%). Un discorso analogo si può fare per l'export, la densità delle imprese industriali e il sistema creditizio: nel 2015 la percentuale di esportazioni sul PIL nelle Province depresse si è avvicinata di molto al totale nazionale (23,4%, contro 26,3%), al contrario è risultata decisamente inferiore nel Sud fragile (17,5%); inoltre, se nel Sud fragile vi sono 6,5 aziende manifatturiere ogni diecimila abitanti, nelle Province depresse si sale a 8, un valore non molto distante dal 9 della media nazionale; infine, si contano 2,9 sportelli bancari sulla stessa quota di abitanti nel Sud fragile, a fronte di 4,3 nelle Province depresse, con uno scarto negativo di una sola unità rispetto alla totalità del nostro paese (5,3).

Vi è quindi una certa divergenza nei fondamentali dell'economia. Su fattori dirimenti quali la ricchezza prodotta per abitante, i livelli di occupazione, la capillarità delle imprese e della rete bancaria sul territorio, la proiezione verso i mercati esteri, le Province depresse non sono assimilabili al Sud fragile. Piuttosto appaiono più prossime ai valori intermedi raggiunti dalla nostra nazione. Questi territori avrebbero le carte in regola per invertire la china nei diagrammi dello sviluppo. Di sicuro non sarebbe una missione impossibile quella di avvicinarsi ancor più agli standard economici del Nord, sfruttando le risorse e le infrastrutture già presenti in queste aree. In primo luogo, il turismo e le bellezze naturalistiche nelle coste sarde, nel Salento, ad Imperia, nei parchi Abruzzesi, in realtà ricche di storia e arte come le province di Viterbo o Matera. In secondo luogo, l'industria: a Potenza con lo stabilimento della Fiat a Melfi e l'estrazione di petrolio nella Val d'Agri; nelle province di Massa Carrara e Terni, dove rispettivamente le lavorazioni del marmo e dell'acciaio rappresentano ancora un presidio economico significativo, benché si siano ridimensionate non poco nell'ultimo ventennio; Pescara, Teramo e, soprattutto Chieti, le quali ospitano importanti gruppi nel settore tessile, nella grande distribuzione, nell'agroalimentare, nelle attività metalmeccaniche, oltreché nelle manifatture del vetro e della ceramica; più a Sud, percorrendo circa 180 chilometri verso l'interno, l'area industrializzata di Cassino che resta malgrado tutto un nodo strategico per lo sviluppo delle province laziali meridionali; e poi l'agricoltura e l'attività pastorizia, diffuse in molte aree rurali delle province depresse (specie a Ragusa, Isernia e Campobasso), che si sta riconvertendo grazie a giovani imprenditori che tornano

alla campagna, puntando sulla sostenibilità ambientale e le produzioni biologiche³⁹. Sotto questo profilo sono incoraggianti i dati sulla crescita del PIL in Italia nel 2015, all'indomani della recessione: Basilicata (+5,5%), Molise (+2,9%) e Abruzzo (+2,5%) sono le regioni in cui la ripresa è stata più forte, alimentata (a seconda dei contesti) tanto dall'industria che dall'agricoltura⁴⁰. Le Province depresse danno quindi timidi segnali di risveglio, dopo anni di deflazione economica.

Il Sud fragile non ha ancora dato cenni di reazione alla crisi. E, così, il divario territoriale permane, lasciando poco spazio ad una prospettiva di crescita endogena, che sappia valorizzare i talenti e i beni comuni delle persone che vivono in queste province. Vi è un'evidenza empirica che più di altre esprime la debolezza dei territori inseriti in questo cluster: il -3% registrato nel saldo migratorio interno, al quale si associa il -2,4% del saldo migratorio con l'estero. Si tratta di province da cui i cittadini (soprattutto se giovani) emigrano, per cercare una migliore sorte, sia in Italia che in altre nazioni. Negli anni della recessione globale questa fuga di cervelli (e non solo, visto che a partire non sono soltanto i lavoratori con alte qualifiche professionali) è avvenuta al ritmo di circa centomila unità l'anno⁴¹. Si tratta di un depauperamento davvero imponente di capitale umano per queste province, che trae origine da evidenti condizioni di marginalità sociale. Ancora una volta i numeri rischiano di essere realmente implacabili: il tasso di disoccupazione tra i 15-24anni raggiunge il 55,8%, quasi sedici punti percentuali in più rispetto al dato nazionale (40,1%); la spesa delle famiglie per beni durevoli è nettamente al di sotto di quella che si registra normalmente in Italia (1.424 euro annui, a fronte di 2.066 euro); le sofferenze bancarie superano la soglia del 5% (5,5%), a fronte del 4,8% a livello nazionale. Ad ogni modo, i circa sedici milioni di italiani che risiedono nel Sud fragile non sono afflitti solo dall'incertezza economica: in queste aree geografiche i furti ogni 10.000 abitanti sono 27, più del doppio rispetto alla media italiana (12) e anche la quota del PIL procapite destinata al gioco con le Slot machine non è affatto irrilevante (4,5% rispetto al 4,0% in Italia), malgrado i redditi siano tendenzialmente più bassi rispetto al resto del paese; infine, anche

³⁹ Cfr. AA. VV., *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, Roma, Istituto Nazionale di Economia Agricola, 2013.

⁴⁰ Svimez, *Op. cit.*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp.14-15.

⁴¹ Nel 2015 sono espatriati 107.529 italiani, il 69,2% dei quali in Europa (Germania, Regno Unito, Svizzera e Francia sono le principali destinazioni). La coorte anagrafica 18-34anni è quella più rappresentata in questo flusso migratorio verso l'estero: 36,7%. L'anno precedente (2014) si sono invece registrati 72.297 trasferimenti di cittadini dal Mezzogiorno verso le regioni del Nord; è significativo che in più di un terzo dei casi (34,2%) tali migrazioni interne abbiano coinvolto persone con un titolo di studio uguale o inferiore alla licenza media. Cfr. D. Licata (a cura di), *Rapporto Italiani nel Mondo*, sintesi, Roma, Fondazione Migrantes, 2016.

sul fronte dell'ambiente le cose non vanno meglio: in questi territori il punteggio relativo allo stato di salute dell'ecosistema urbano è pari a 44,4, sette punti in meno rispetto al totale nazionale (51,6). La deprivazione economica si somma, quindi, ad una molteplicità di fonti di malessere sociale: la pervasività della criminalità comune nella vita quotidiana, il gioco d'azzardo che non di rado può sconfinare nella ludopatia, l'incuria verso l'ecosistema. Pur non volendo contribuire alla diffusione di spiacevoli stereotipi sul Meridione, non si può non constatare che questi problemi sono la spia del controllo tuttora esercitato dalle organizzazioni mafiose sull'economia locale: i furti, i videopoker, come la gestione delle discariche abusive nella terra dei cinque fuochi tra Napoli e Caserta, sono voci significative nel bilancio occulto di ndrangheta, camorra, cosa nostra e sacra corona unita. Con i proventi di queste attività illegali, insieme al narcotraffico e all'infiltrazione negli appalti pubblici, le organizzazioni mafiose continuano ad alimentare il controllo sul territorio, a dispetto degli straordinari progressi compiuti dalle forze dell'ordine nella repressione di questi illeciti. Non è più l'epoca del "pizzo" e dei "capi bastone"; come hanno dimostrato diverse inchieste giudiziarie, balzate alle cronache in questi anni; sempre più spesso i nuovi affiliati alle mafie si presentano con le sembianze di moderni manager e liberi professionisti, anche nelle regioni del Centro Nord e all'estero, con l'obiettivo di ripulire il "denaro sporco". La "zona grigia" di questo potere criminale continua pertanto a contaminare il tessuto sano dell'economia e della politica. E questo rallenta lo sviluppo in regioni quali la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Puglia. La morsa della malavita opprime la stragrande maggioranza di persone oneste che vivono nel Sud fragile. L'indice sintetico di disagio sociale elaborato in questa ricerca è un termometro che misura in modo piuttosto attendibile questo stato di sofferenza cui sono costretti i cittadini: esso raggiunge un livello di per sé molto elevato nelle province di questo cluster (285,7 - oltre 100 punti in più rispetto alla media nazionale), con picchi esageratamente alti a Caserta (400), Catania (350), Napoli (330), Palermo e Avellino (entrambe attestate sul valore di 324). Sono tutte città popolose (considerando anche le conurbazioni), caratterizzate da una accentuata densità abitativa e da una compagine sociale composita. In questi insediamenti assai ramificati la malavita rinasce costantemente dalle proprie ceneri, perciò vi è una stretta relazione tra il problema della legalità e quello dell'emarginazione sociale. Nelle aree metropolitane del Sud fragile il volto presentabile della criminalità organizzata trova l'ambiente ideale per mimetizzarsi, facendo

nuovi proseliti nella borghesia produttiva, oppure rovinando prematuramente la vita ad adolescenti e giovani. Quelli che restano corrono il pericolo di cadere nella spirale della criminalità, in assenza di alternative; gli altri (la maggioranza) sono come si è detto costretti a fare le valige per cercare fortuna altrove. In tal senso ci vorrebbe uno Stato forte proprio nei contesti più degradati del Sud fragile. La repressione è una condizione necessaria ma non sufficiente per migliorare le prospettive di vita in queste zone disagiate. Per vincere la battaglia della legalità ci vogliono buone scuole, una sanità decente, un welfare inclusivo, la cooperazione stretta tra le parti sociali; e, sopra di tutto, un ceto politico coraggioso e lungimirante. Proprio quello che sembra mancare nelle province di questo gruppo, dove tali presidi istituzionali e non sono assolutamente insufficienti per far fronte ad un disagio così marcato: a cominciare dalla copertura degli asili nido (3,7%), quattro volte inferiore alla media nazionale (12,4%), in un paese come il nostro che certo non brilla per le politiche a favore dell'infanzia (si pensi alla Francia o ai paesi scandinavi); inoltre, la spesa sociale pro-capite dei comuni per anziani, minori e poveri è stata nel 2015 pari a 21,1 euro, poco più della metà di quella erogata in Italia (41,2 euro); e, infine, anche macchinari di vitale importanza come le apparecchiature per le mammografie e le angiografie sono al di sotto degli standard nazionali (19,8 ogni diecimila abitanti contro 25,4). Mettendo insieme questi ed altri indicatori si ottiene l'indice di sintesi delle politiche socio-sanitarie: anche qui il punteggio del cluster (160,6) è molto inferiore rispetto al valore nazionale (246,4). In sostanza, lo Stato sembra battere in ritirata laddove si avverte di più l'esigenza di un sistema efficiente di politiche sociali. Ma vi è un ultimo dato che merita di essere approfondito. Quello relativo all'indice di civismo, ai minimi termini nel Sud fragile: 101,1 punti, a fronte di più del doppio in Italia (225,5). Questa misura sintetica tiene conto sia del numero di volontari ogni mille abitanti (2011), che della percentuale di votanti alle ultime elezioni politiche del 2013: i primi sono esattamente la metà di quelli che si riscontrano a livello nazionale (44 a fronte di 88); allo stesso tempo il tasso di partecipazione elettorale è stato nove punti percentuali al di sotto della media nazionale (66% contro 75%). Nel Sud fragile tende quindi a farsi strada un sentimento di disaffezione verso la politica, rappresentato da quel 34% di elettori che non sono andati alle urne. E, poi, si registra anche un minore propensione a lasciarsi coinvolgere nelle reti del volontariato. Non sono buone notizie quelle che affiorano da questi risultati della ricerca.

Negli anni Novanta il movimento antimafia ha potuto contare su uno zoccolo duro di attivisti: magistrati, poliziotti, insegnanti, sindacalisti, donne e uomini di Chiesa, giornalisti, leader di associazioni di volontariato⁴². Questa avanguardia della società civile ha contribuito a condurre una lotta senza quartiere contro le mafie, dando più vigore alle stesse inchieste giudiziarie: gli incontri con gli studenti per persuaderli a stare dalla parte della legge; l'associazionismo antiracket, per stare al fianco di quei commercianti e imprenditori che uscivano allo scoperto denunciando i propri estortori; il commercio "pizzo free"; le manifestazioni e i dibattiti per affermare la presenza dell'antimafia nei quartieri dove i capi clan assoldavano la manovalanza; l'impegno di preti e vescovi nelle diocesi di frontiera. Queste ed altre iniziative hanno concorso a fare terra bruciata attorno ai capi della cupola di cosa nostra, ai casalesi, scalfendo perfino il muro di segretezza eretto dai convitati di pietra delle ndrine calabresi. Gli arresti eccellenti non sarebbero avvenuti senza questa paziente azione di resistenza civica, praticata da molti cittadini. Oggi questa spinta sembra essersi affievolita o quantomeno non si è tramutata in un movimento più ampio nell'opinione pubblica. Se a ciò si aggiunge la debolezza delle risposte fornite del welfare locale si ricava uno scenario di progressivo disimpegno delle Istituzioni e della società civile. La solidarietà e il civismo non sembrano più una priorità, di fronte agli effetti dirimpenti che la crisi ha avuto in aree storicamente svantaggiate dal punto di vista economico e sociale. Non se ne sente parlare molto in un frangente dominato dall'antipolitica e dal risentimento sociale. Sarebbe tuttavia un errore madornale non occuparsi di tali questioni; perché senza coesione sociale non si verranno mai a creare le condizioni per sconfiggere l'illegalità e far decollare lo sviluppo in questa Italia quanto mai fragile.

⁴² Sul movimento antimafia si veda la ricca ricostruzione storica di U. Santino, *Storia del Movimento Antimafia Dalla lotta di classe all'impegno civile*, Roma, Editori Riuniti, 2009 (edizione aggiornata).

Capitolo 2

I numeri del Caf Acli: produzione, organizzazione e diffusione

IL GRUPPO CAF ACLI – ACLI SERVICE

Controllato al 100% dalle Acli, il Caf Acli nasce come società a responsabilità limitata nel 1993. Svolge il ruolo di assistenza fiscale ai contribuenti coniugando visione cristiana della persona e professionalità nel servizio. Tre sono i fattori su cui poggia l'attività del gruppo Caf Acli – Acli Service: un servizio attento e accessibile; una informazione corretta e completa a favore dei suoi clienti; il consolidamento del suo sviluppo come gruppo, sviluppo necessario a fronteggiare i continui cambiamenti a cui è sottoposto negli ultimi anni il mercato di riferimento. Quasi due milioni di clienti si sono rivolti al gruppo per usufruire dei servizi fiscali che offrono, dalla dichiarazione dei redditi alla dichiarazione sostitutiva unica per il calcolo dell'ISEE, dai RED ai servizi per le locazioni e le successioni, dalle pratiche per invalidità civile per arrivare alla gestione della contabilità nei diversi regimi fiscali. In sintesi, sono state effettuate lo scorso anno oltre 2,5 milioni di prestazioni per soddisfare le necessità fiscali e contabili dei contribuenti che si sono loro rivolti.

Altro fattore importante che contraddistingue l'impegno del gruppo è la crescita di cittadini attivi e consapevoli. Il diritto-dovere di pagare le tasse, come strumento di solidarietà sociale, viene affiancato dall'impegno per trasformare i contribuenti da fruitori passivi dei servizi a cittadini attivi e coscienti sul tema della fiscalità. Per tale ragione i clienti vengono seguiti mediante avvisi a scadenza, i loro documenti fiscali vengono digitalizzati e archiviati in un'area riservata accessibile via Internet per la consultazione, gli operatori fiscali sviluppano un rapporto con i clienti sempre più di natura consulenziale. Negli anni è cresciuta la cultura fiscale dei contribuenti e il Caf Acli segue tale processo impegnandosi a fornire un servizio fiscale sempre più consapevole. Sul fronte interno, le scelte quotidiane del Caf Acli riguardano il consolidamento e lo sviluppo del gruppo. Quasi cento sedi provinciali denominate Acli Service (AS) hanno raccolto la sfida di alzare ogni anno l'asticella dei traguardi da raggiungere; traguardi sostenuti da costanti investimenti in strutture dinamiche, personale qualificato e radicamento sul territorio. Gli investimenti in strutture hanno portato ad un rapido ammodernamento dei processi interni, soprattutto tecnologici, e già da alcuni anni sono stati centralizzati

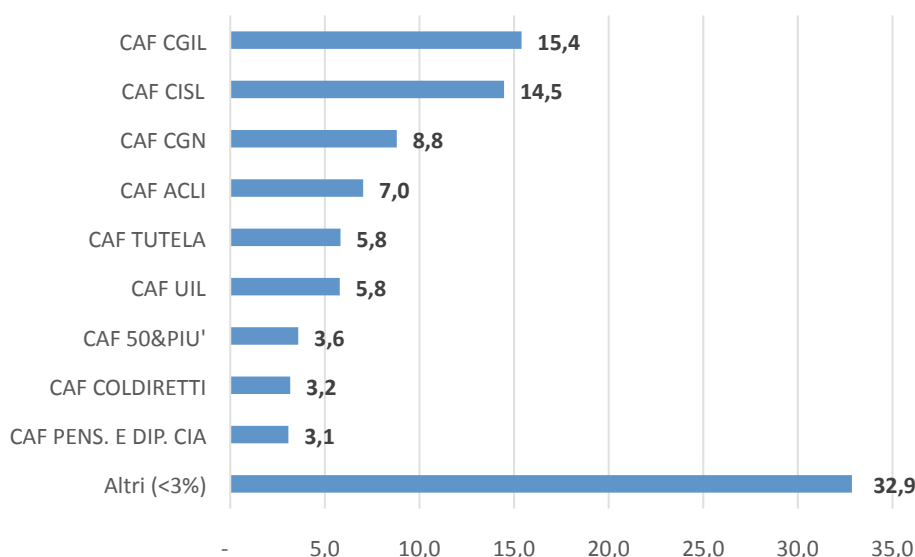
i processi strategici di lavoro, a vantaggio della qualità del servizio e della gestione. La costante crescita della qualità del servizio e della produttività ha portato ad una crescita del numero di clienti di oltre il 50% in meno di dieci anni, portando in tal modo la quota di mercato stabilmente oltre il 7%. Conseguentemente, il numero di operatori occupati con contratto di assunzione è salito dai 250 di metà dello scorso decennio agli oltre 900 degli ultimi anni. Nelle prossime pagine verranno approfondite alcune di queste dinamiche: dapprima verranno commentati alcuni dati di produzione del gruppo sui principali prodotti, come la dichiarazione dei redditi mod.730 e l'ISEE; successivamente verranno esaminati alcuni dati organizzativi relativi al personale del gruppo, con particolare riferimento alle Acli Service; infine, ulteriori considerazioni riguarderanno la diffusione delle sedi del gruppo sul territorio italiano.

Le dichiarazioni dei redditi mod.730. Produzione e quote di mercato

Nel 2016 il gruppo Caf Acli – Acli Service ha prodotto complessivamente 1.230.615 mod.730. In termini di quota di mercato è il quarto Caf italiano (figura 4).

Figura 4

QUOTA DI MERCATO 2016 DEI CENTRI DI ASSISTENZA FISCALE, VALORE %



Fonte: Agenzia delle Entrate, 2016

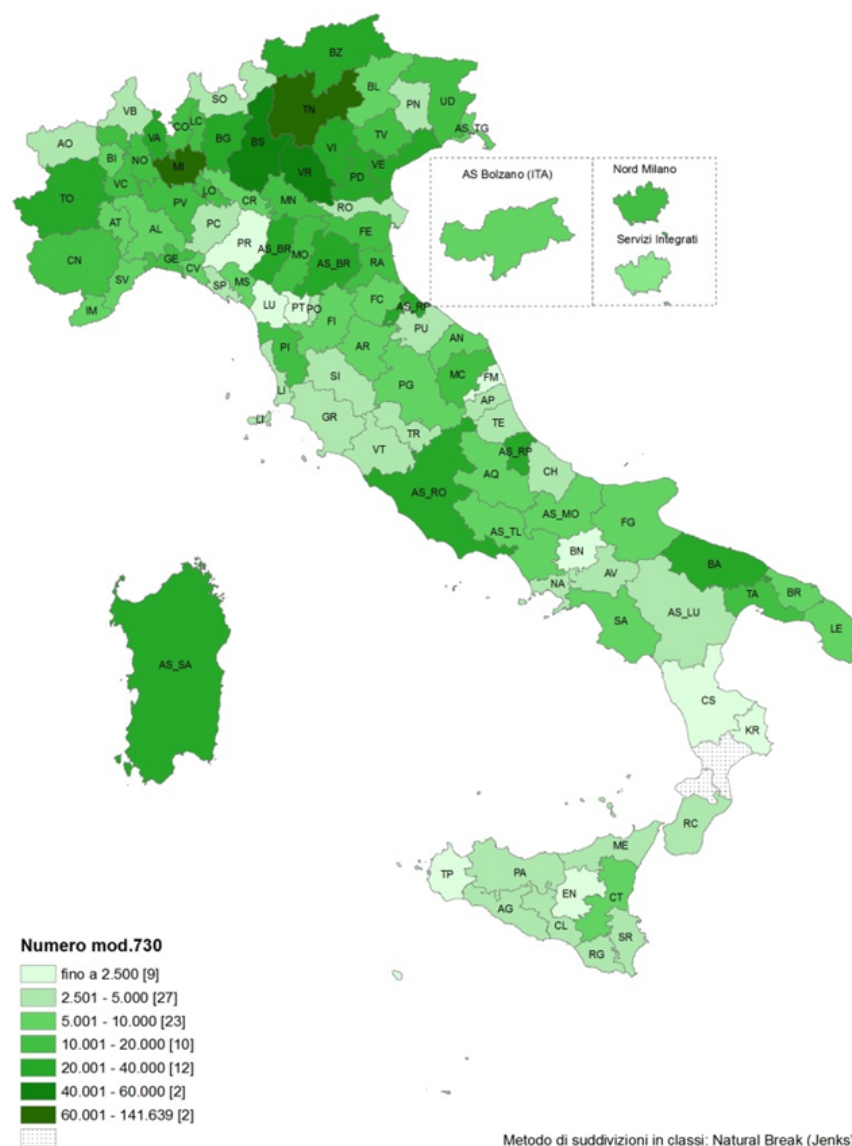
Ad un primo sguardo della figura, il mercato dei Caf appare abbastanza concentrato: i primi quattro Caf forniscono complessivamente assistenza fiscale al 46% dei con-

tribuenti che si rivolgono ad essi; se ai primi quattro aggiungiamo anche il terzo Caf sindacale, della UIL, unitamente a Caf Tutela, si giunge a coprire quasi il 60% del mercato. Nella parte bassa della distribuzione, per contro, vi sono ben 47 Caf con basse o bassissime quote di mercato (anche dello 0,1%), che sommate non arrivano al 33%. I Caf sindacali, in particolare CGIL e CISL, confermano la loro leadership storica, nonostante un calo generale dell'assistenza fiscale a seguito della riforma Renzi sui dichiarativi fiscali pre-compilati, che ha portato 1,2 milioni di contribuenti ad adempiere alla dichiarazione senza più l'ausilio dei Caf. CGIL e CISL mantengono rispettivamente la leadership con il 15,4% e il 14,5% dei contribuenti, seguite dal primo Caf non sindacale, CGN, che si attesta all'8,8 della quota di mercato, e dal Caf Acli, che si attesta al 7%, un valore inferiore di un punto percentuale rispetto alla quota di mercato anteriore alla riforma Renzi. In effetti, sebbene con quest'ultima riforma vi sia stato in termini assoluti un calo di oltre 250mila pratiche mod.730 nel gruppo Caf Acli - Acli Service negli ultimi due anni, la contrazione generale del mercato ha attenuato il calo della quota di mercato del gruppo, scendendo per l'appunto dall'8,1% al 7% attuale. La riforma Renzi, peraltro, sta modificando la platea dei contribuenti che si rivolgono ai Caf, perché in pratica tende ad annullare la quota dei mod.730 cosiddetti pre-compilati da trasmettere alla Agenzia delle Entrate per il tramite dei centri di assistenza fiscale. Di fatto, nei prossimi anni saranno clienti dei Caf solamente coloro che vi si rivolgono per ricevere assistenza fiscale e servizi fiscali in genere; e non più per consegnare dichiarazioni dei redditi pre-compilate da trasmettere all'Agenzia. Se da un lato il lavoro di assistenza sembra ridursi in termini assoluti, tuttavia la "densità" dell'assistenza va aumentando con la riforma, giacché rimarranno clienti dei Caf solo coloro che necessitano di una piena assistenza nella compilazione della dichiarazione dei redditi e nelle scelte fiscali da compiere. Per tale ragione, la quota del 7% del Caf Acli va considerata oramai come una quota di clienti dal profilo più impegnativo, che richiede operatori con un profilo sempre meno da addetti al *data-entry* e sempre più da consulenti fiscali.

Se nel confronto con il mercato dei Caf, le Acli si collocano al quarto posto come servizio di assistenza fiscale, è interessante approfondire come tale servizio venga erogato all'interno del gruppo Caf Acli - Acli Service (figura 5).

La produzione degli oltre 1,23 milioni di mod.730 non è omogenea lungo la rete delle AS territoriali: accanto ad AS che assistono oltre 100mila contribuenti italiani, ve ne sono alcune che arrivano ad assistere al più 2.500 contribuenti⁴³.

Figura 5
NUMERO DI MOD.730 PER ACLI SERVICE, 2016



Fonte: Archivio Caf Acli, 2016

⁴³ La figura 5 mostra la geografia della rete Acli Service, che non coincide esattamente con la geografia delle province italiane: Basilicata, Molise e Sardegna hanno una Acli Service di livello regionale; Rimini e Pescara costituiscono una unica realtà giuridica, così come Trieste e Gorizia; poi, unite, Roma, Latina e Viterbo; vi sono inoltre Frosinone e Caserta, con la denominazione "Acli Service Terra di lavoro"; Bologna, Imola e Reggio Emilia costituiscono la "Acli Service della Via Emilia"; infine Chiavari e Crema, pur essendo Comuni, costituiscono Acli Service a sé stanti. Laddove non vi è etichetta o valore in figura, il dato non è disponibile.

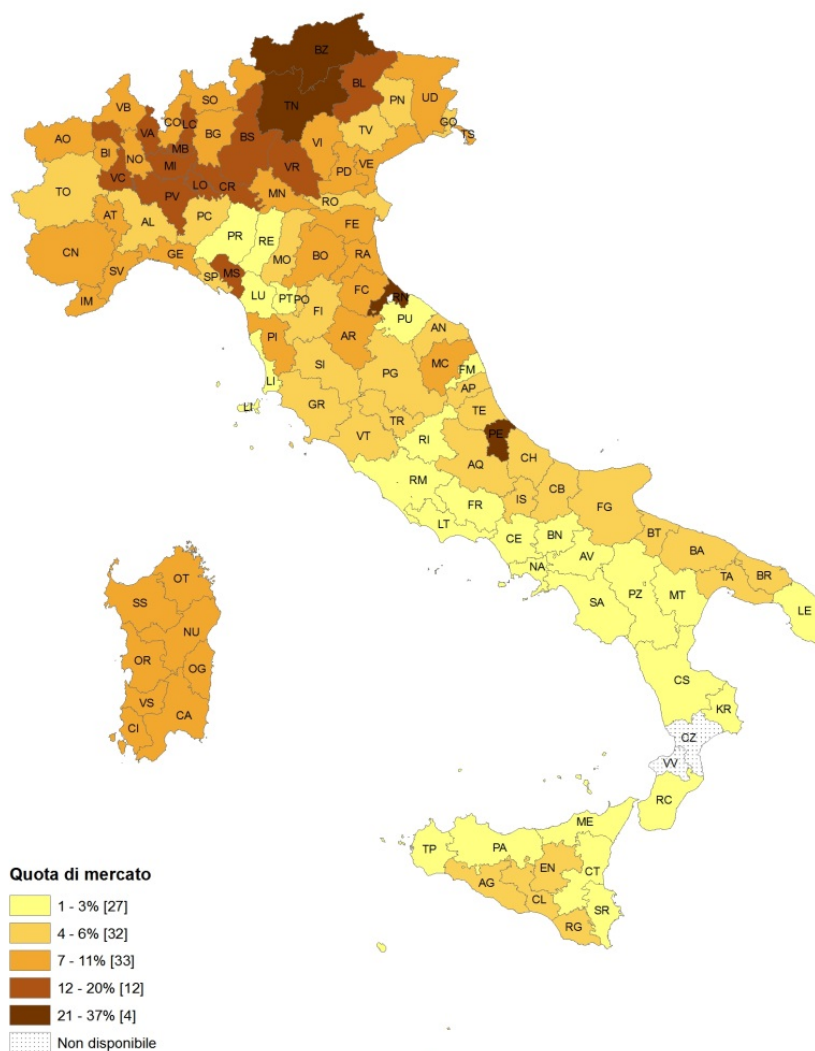
Nello specifico, due Acli Service superano i 60mila mod.730 assistiti, e sono Trento (oltre 77mila dichiarativi) e Milano (oltre 141mila dichiarativi)⁴⁴. A seguire, altre due Service si collocano nella fascia tra i 40mila e i 60mila dichiarativi, Brescia (con quasi 50 mila dichiarativi) e Verona (quasi 42.000). Dopo queste Acli Service, si trovano poco più di dieci società che producono tra i 20mila e i 40mila dichiarativi fiscali, tra le quali troviamo Bergamo, Torino, Via Emilia e Rimini, per citarne alcune (in figura, con il colore verde medio). Nel Centro e nel Meridione, dello stesso ordine di grandezza troviamo Roma, Sardegna e Bari. A scendere, si noterà subito in legenda come la maggioranza delle Acli Service produce al più 10mila pratiche mod.730 (sommando le tre classi di grandezza minori fanno 59 Acli Service, 9+27+23) quasi tutte nel Centro-Sud o in province di montagna scarsamente accessibili o scarsamente popolate.

Ad uno sguardo d'insieme della figura 5, se consideriamo la produzione di mod.730 in termini assoluti, non sfugge come il centro di gravità del servizio sia il Nord Italia, salvo rare eccezioni, e come nel Sud vi sia la maggiore diffusione di Acli Service con produzioni limitate.

Tuttavia, la produzione in termini assoluti risente ovviamente della grandezza dei centri abitativi nelle diverse province. Per tale ragione un indicatore pertinente per misurare la reale incidenza delle Acli Service nelle province è la quota di mercato, che annulla la grandezza di scala dovuta alla presenza dei grandi centri metropolitani (figura 6).

⁴⁴ Sempre in ambito geografico, occorre tenere presente che nella provincia di Milano vi sono tre Acli Service: NordMilano, Acli Milano Servizi Fiscali e Acli Servizi Integrati; e che Bolzano presenta due Acli Service, Acli Service Bolzano e KVV srl, di lingua tedesca. Per completezza d'informazione, nelle figure che riguarderanno le Acli Service sono stati inclusi degli inserti che mostrano i valori di Acli Service Bolzano ("italiana"), Acli Service NordMilano e Acli Servizi Integrati.

Figura 6
QUOTA DI MERCATO PER PROVINCIA, 2016



Fonte: Agenzia delle Entrate, 2016

In figura è possibile confrontare la quota di mercato del gruppo Caf Acli – Acli Service provincia per provincia⁴⁵. Lo sguardo d’insieme della cartina rileva immediatamente la differenza tra le province del Nord e quelle del Centro-Sud, soprattutto quelle tirreniche. Per quanto la quota nazionale del gruppo si attesti al 7%, essa risulta es-

⁴⁵ Diversamente dalla cartina precedente, la geografia di questa figura è quella che tutti noi conosciamo, ovvero l'Italia delle province. Ciò è dovuto al fatto che i dati rappresentati non sono interni al gruppo Caf Acli – Acli Service ma sono forniti direttamente dall'Agenzia delle Entrate, che non tiene conto della organizzazione territoriale dei Caf italiani ma unicamente dei contribuenti italiani che si sono rivolti ai Caf per effettuare la dichiarazione dei redditi. In parole povere, per la determinazione della quota di mercato delle Acli Service, fa fede la residenza fiscale dei contribuenti assistiti. Perciò, non è da escludere che vi siano contribuenti che hanno la residenza fiscale in una provincia e che tuttavia si sono rivolti alla Service di un'altra provincia per l'assistenza fiscale, ipotesi marginale ma pur sempre da non escludere.

sere la media tra Acli Service che oscillano tra il 20% e il 40% di quota di mercato provinciale (tre Acli Service, Trento, Bolzano tedesco, e Rimini-Pescara) e l'1%-3% di 27 Acli Service (dato in legenda). Lombardia e Veneto presentano Acli Service con quote di mercato comprese tra il 10% e il 20% e in generale il Nord e la Sardegna non scendono sotto la media nazionale. Viceversa, il Centro e il Sud tirrenico presentano quote di mercato molto basse, come detto tra l'1% e il 3%. In proposito occorre considerare che il Caf Acli, costituito nel 1993, si è sviluppato soprattutto nelle province dove le Acli come Associazioni di promozione sociale sono più forti, ovvero nel Nord Italia, sebbene evidenze come la Sardegna e talune province del Sud lanciano segnali di sviluppo, seppure timidi.

Sotto questo profilo, un dato pertinente per misurare la crescita delle quote di mercato è l'andamento provinciale delle quote di mercato mod.730 di Caf Acli - Acli Service dal 2014 al 2016 (figura 7).

Figura 7

ANDAMENTO DELLA QUOTA DI MERCATO DEL MOD.730 DEL GRUPPO CAF ACLI - ACLI SERVICE RISPETTO AL MERCATO DEI CAF, PER PROVINCIA, ANNI 2014- 2016



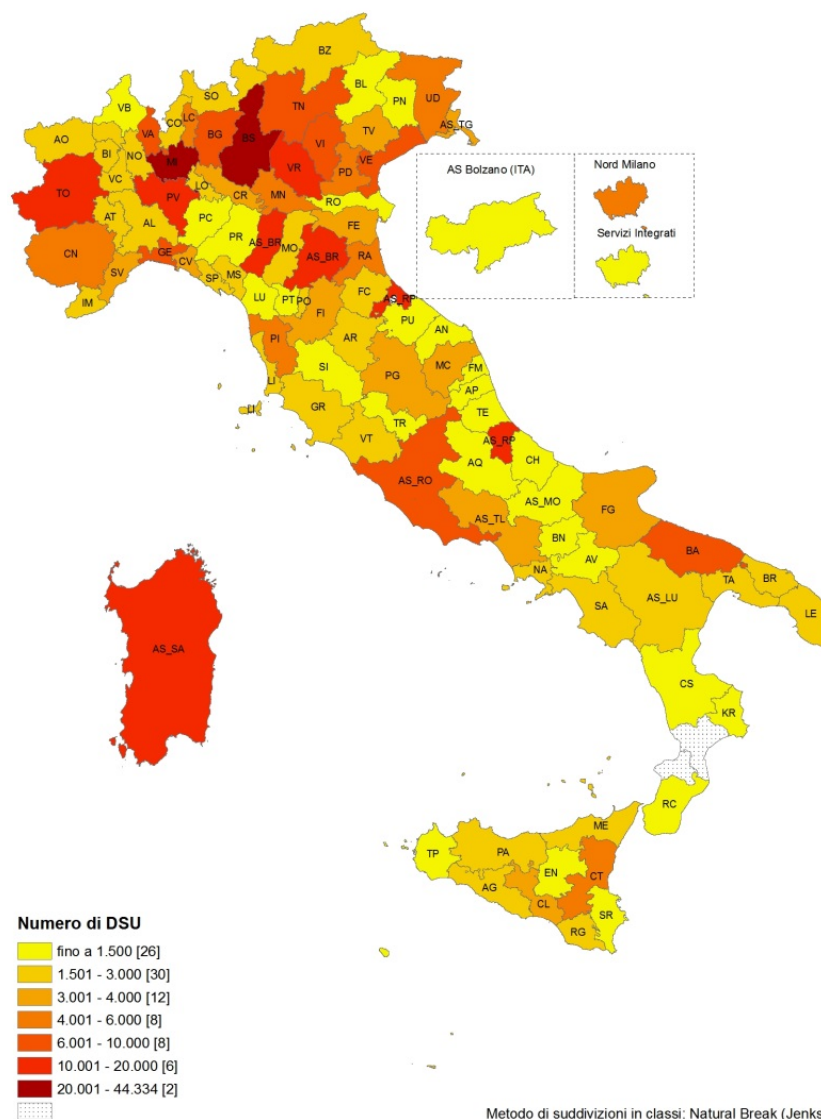
Negli ultimi due anni la riforma Renzi ha sottratto ai Caf circa 1,2 milioni di contribuenti, come visto in precedenza. Ciò si è tradotto in una perdita generalizzata di quote di mercato per tutti gli operatori del settore nella quasi totalità delle province. Per tale ragione, in termini di analisi non è particolarmente significativo analizzare la perdita di quota di mercato delle Acli Service nelle province, che è generalizzata, quanto analizzare se l'andamento (positivo) o il calo (negativo) sia stato superiore o inferiore al mercato provinciale di riferimento dei Caf. Ben 77 Acli Service hanno tenuto in termini di quota di mercato (in verde, nella figura), registrando una sostanziale stabilità della quota rispetto

al mercato provinciale, punto di partenza per assorbire il colpo e rilanciare l'attività di assistenza diretta nella compilazione del mod.730 per la totalità degli attuali contribuenti. Nelle dieci province dove il mercato è cresciuto, 5 Acli Service hanno avuto un andamento superiore o in linea con il mercato (tra le quali, Brescia, Lecco, Piacenza, Pisa), mentre le restanti 5 sono cresciute ma con un andamento inferiore (Arezzo, Chieti, Lucania, Crotone). Infine, nelle restanti venti province, ben 19 su 20 hanno registrato un calo inferiore al calo del mercato, e quindi una sostanziale contrazione dell'emorragia, mentre solamente una Acli Service ha registrato un calo lievemente superiore al suo mercato di riferimento, Bolzano tedesca.

L'ISEE

Un altro servizio rilevante per il Caf Acli è il calcolo dell'ISEE. È uno strumento particolarmente importante per la filosofia che ispira il gruppo, di vicinanza alle fasce deboli della popolazione e al ceto medio, perché tale indicatore permette di accedere ad alcuni servizi di welfare – come la mensa scolastica e i libri scolastici, alcuni servizi quali l'elettricità, il gas, ecc. - a condizioni meno gravose per quella parte di popolazione che versa in difficoltà economiche o sociali. Per tale ragione il gruppo Caf Acli-AS promuove in maniera attiva l'assistenza per il calcolo dell'ISEE, sollecitando quei clienti che ne avessero diritto a richiederlo, anche qualora non fossero consapevoli di poterlo esigere. Tale scelta ha premiato negli anni passati il gruppo, che è arrivato a erogare fino a oltre 420mila dichiarazioni sostitutive per gli aventi diritto. Attualmente, il numero di ISEE erogati si colloca poco sotto tale soglia, 395.228 indicatori calcolati. Sotto il profilo territoriale, la quota di ISEE effettuata varia da Acli Service ad Acli Service, come si può notare in figura 8.

Figura 8
NUMERO DI ISEE EFFETTUATI, PER ACLI SERVICE, 2016



Analizzando il carto-gramma, la prima considerazione riguarda le aree scure. La maggior parte degli ISEE è stato elaborato per clienti che vivono nei centri metropolitani, come Milano, Torino, Brescia, Bologna, Verona, la Sardegna (che presenta sedi solo nei capoluoghi di provincia): il range di produzione va da 10mila pratiche (Rimini) a 44.334 pratiche (Milano). Essendo un servizio di natura assistenziale, intercetta fasce di popolazione più a rischio di marginalità, fasce più facilmente rintracciabili nei grandi centri urbani e nei capoluoghi. Come illustrato nel capitolo precedente, relativo alla situazione dell'Italia, vi sono sacche di povertà non solo nel Meridione ma an-

che nel Nord urbanizzato (in particolare nei Poli dinamici e nei Territori Industriosi). Non a caso nella fascia tra le 6mila e le 10mila pratiche troviamo centri cittadini settentrionali come Varese, Trento, Bergamo, Venezia, Genova e Vicenza, città di porto o cittadine dell'entroterra che iniziano anch'esse a risentire della crisi sistemica di fine decennio scorso. Nel Centro-Sud, come in alcune Acli Service del Nord, troviamo un basso numero di pratiche ISEE effettuate, non perché non ci sia un bacino di potenziali utenti (ben evidenziato nella prima parte del report), ma perché spesso l'ISEE è un servizio trainato dal mod.730: laddove quest'ultimo presenta bassi numeri, tende a presentare bassi numeri anche l'ISEE. Sotto questo profilo, sarebbe interessante maturare una riflessione sui margini di sviluppo del prodotto dove maggiore è il fabbisogno sociale di perequazione fiscale.

Le risorse umane

Elemento centrale di sviluppo dell'assistenza fiscale è il personale. Senza operatori fiscali attenti e qualificati dal punto di vista professionale, non si può pensare di fare una buona dichiarazione dei redditi, né di erogare servizi come l'assistenza sulle locazioni, le successioni, la gestione della contabilità. Non è un caso dunque che la leva strategica più importante sia la formazione permanente, degli operatori fiscali come dei dirigenti. Quest'anno sono state erogate a livello nazionale 14.553 ore globali di formazione, in 28 sessioni formative che hanno visto la partecipazione di 1.054 partecipanti, tra operatori, Responsabili di assistenza fiscale e Presidenti di Acli Service (tabella 6).

Tabella 6

FORMAZIONE NAZIONALE DEL GRUPPO CAF ACLI - ACLI SERVICE, 2015-2016

Percorso formativo	Periodo	Ore	Partecip.	M	F	Totale	AS
Formazione Presidenti	Ott2015-Apr2016	51	206	195	11	1455	202
Formazione RAS	Ott2015-Feb2016	188	539	253	286	8780	621
Formazione formatori	Feb2016	16	13	3	10	208	2
Aggiornamento operatori fiscali, le successioni	Gen2016-Feb2016	48	154	38	116	2552	80
Aggiornamento operatori fiscali, le locazioni	Feb2016	24	105	29	76	1296	56
Aggiornamento operatori fiscali, 2Pay	Nov2015-Dic2015	14	37	19	18	262	30
Totale		341	1.054	537	517	14.553	

Fonte: Caf Acli

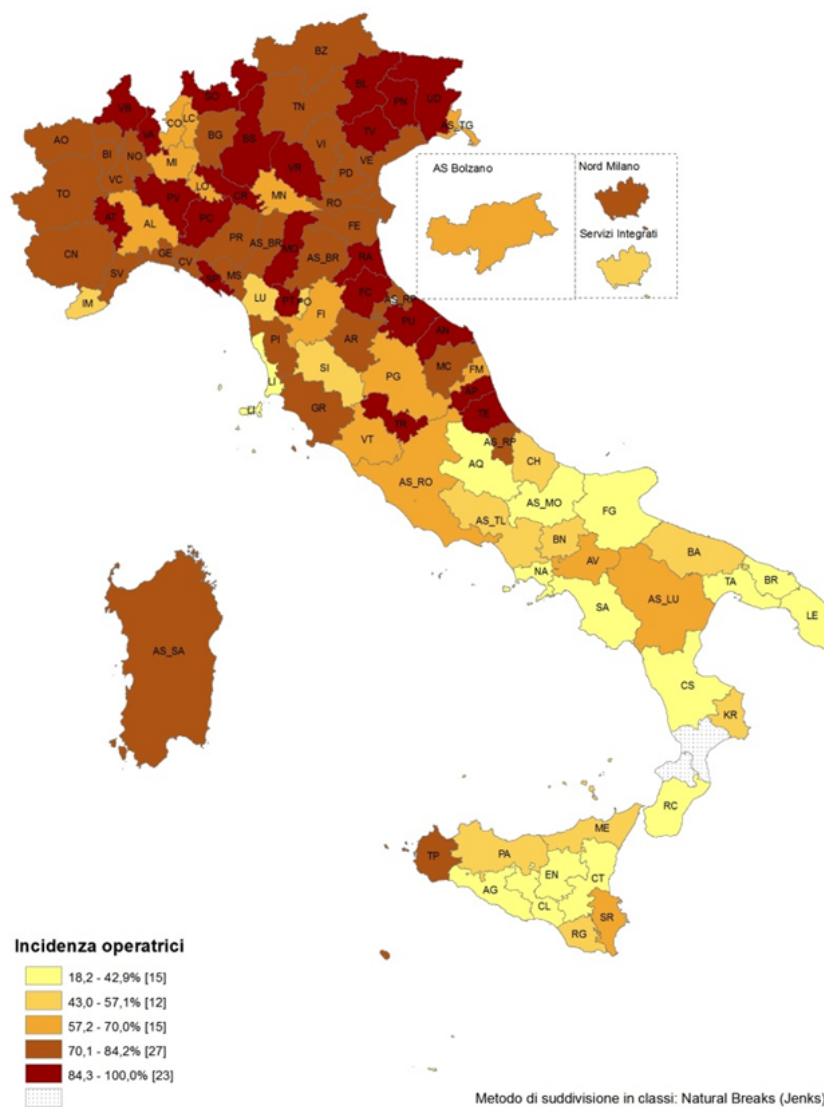
I numeri di questa tabella mostrano con chiarezza l'entità dell'investimento effettuato dal gruppo per potenziare le competenze degli operatori, dei RAS e dei Presidenti delle Service. Peraltro, questi numeri non tengono conto della formazione effettuata a livello locale, autonomamente, dalle singole Acli Service, alla luce della quale si comprende anche il modulo specifico di formazione formatori, in tabella, necessario per ampliare le capacità didattiche dei formatori a livello territoriale.

Gli operatori in formazione rappresentano una parte del totale del gruppo, giacché nella fase più intensa della campagna fiscale sono stati autorizzati ad accedere al server di assistenza fiscale per conto del Caf Acli ben 2.645 operatori, di cui oltre 1.450 con esperienza pluriennale nelle Acli Service (dati fuori tabella). In un contesto di crisi come quello italiano, con il tasso di disoccupazione giovanile che ha spesso superato il 40%, dare lavoro ad oltre 2.600 lavoratori, spesso con famiglia, rappresenta certamente un dato in controtendenza di enorme valore simbolico, in termini di rilancio del Paese e di riscatto dei giovani. A rafforzare questo dato basti pensare come a metà dello scorso decennio gli operatori assunti a tempo indeterminato nel gruppo fossero 250, mentre attualmente il Caf Acli si sta avvicinando al tetto delle 1.000 assunzioni, numero anch'esso dalla forte valenza simbolica, una progressione di oltre il 350% in poco più di dieci anni.

Accanto alle dimensioni del fenomeno, vi sono altri due aspetti da rilevare: la composizione interna delle risorse umane, sia in termini di genere che di titolo di studio. Per quanto riguarda il genere, il 70% degli operatori sono donne e in figura 9 è possibile prendere visione della suddivisione per genere nelle Acli Service.

Dando uno sguardo alla legenda del cartogramma, si nota come la percentuale di donne che lavorano nelle Acli Service varia da un minimo del 18% ad un massimo del 100%. In quest'ultimo caso, tuttavia, occorre tenere presente come vi siano Acli Service con un numero di operatori estremamente ridotto (2-3 operatori), per cui è facile che essi siano rappresentati totalmente da donne.

Figura 9
PERCENTUALE DI OPERATRICI FISCALI DELLE ACLI SERVICE SUL TOTALE DEGLI OPERATORI, 2016



Fonte: Archivio Caf Acli, 2016

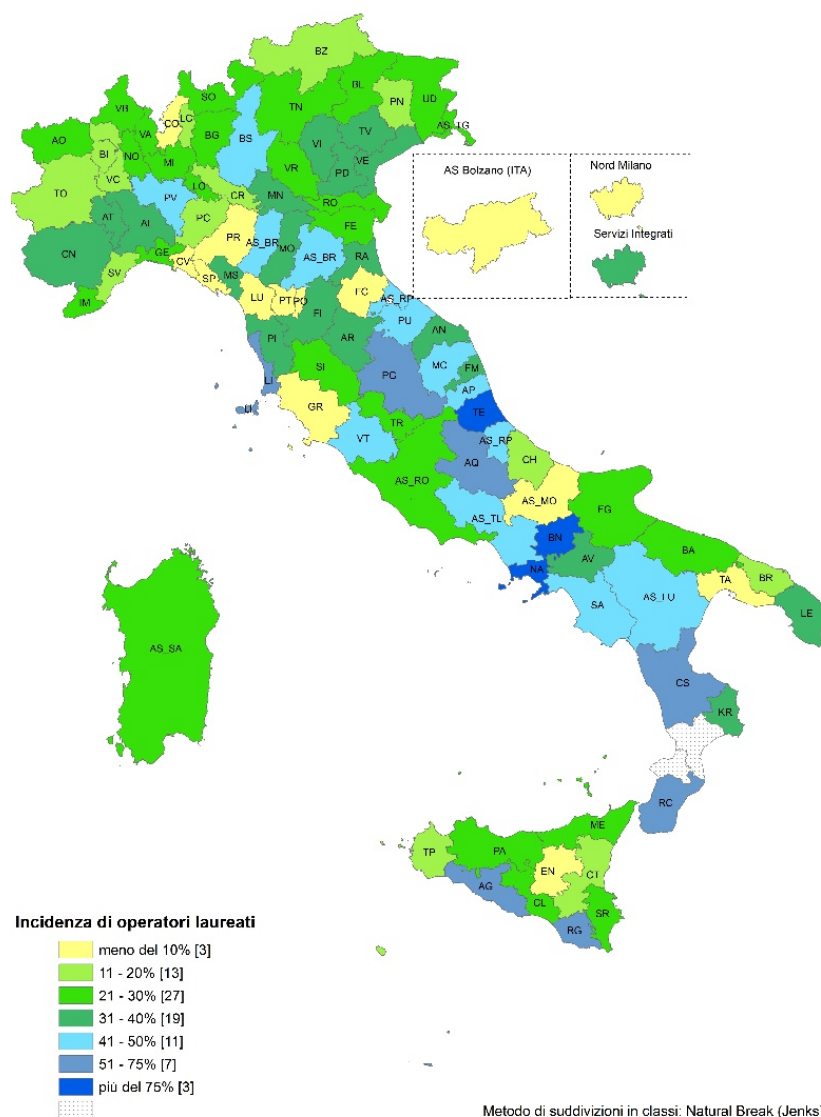
Guardando invece il cartogramma, si noterà immediatamente la differenza di percentuale tra il Nord e il Sud. Tranne rare eccezioni, la componente femminile è maggioritaria soprattutto al Nord, mentre la componente maschile è maggioritaria soprattutto al Sud. Senza scomodare fattori culturali, questa distribuzione asimmetrica testimonia le diverse dinamiche che caratterizzano il mercato del lavoro settentrionale da quello meridionale: fluido e tendenzialmente aperto il primo; fortemente vi-

scoso, e problematico il secondo. Nel Meridione, trovare un lavoro con contratto di assunzione è più difficile che al Nord, stanti le differenze che sono state ben esplorate nel primo capitolo del report: le differenze economiche, finanziarie e sociali che separano ancora il Sud Fragile (e in certa misura le Province Depresse) dal resto del paese. Bassi tassi di occupazione generale nel Meridione testimoniano di una struttura economica e produttiva deficitaria, incapace di assorbire la forza lavoro potenziale che nasce dalla società, e ciò rende la competizione per le risorse (lavoro compreso) assai agguerrita. In un contesto economico del genere, di per sé penalizzante, risulta purtroppo evidente come le donne siano penalizzate nell'accedere al mercato del lavoro, con le felici eccezioni della Sardegna e di Trapani. Laddove invece le condizioni di sviluppo sono favorevoli, come al Nord, l'accesso al mercato del lavoro è fluido, al punto tale che le donne arrivano a rappresentare anche il 70-80% degli operatori delle Acli Service.

La seconda caratteristica da evidenziare è l'incidenza dei laureati sul totale degli operatori (figura 10).

L'inserimento del titolo di studio rende l'analisi delle risorse umane più articolata. Già ad un primo sguardo della cartina si nota come la presenza di aree ad alta incidenza di laureati (di colore blu), siano maggiori al Sud che al Nord, o quantomeno siano meno polarizzate rispetto al cartogramma precedente: come si riscontra un'alta incidenza di laureati nelle AS di Brescia, di Pavia e della Via Emilia, così è facile riscontrare un'alta incidenza di laureati in AS del Centro Italia, come Pesaro e Urbino, Macerata e Teramo, e in AS del Sud, come Benevento, Napoli, Salerno, Agrigento, Ragusa, ecc. Certamente, la bassa presenza di operatori in molte Service può sbilanciare il dato (in molti casi si è di fronte ad AS con 5-10 addetti); tuttavia la scelta di assunzione degli operatori in queste piccole AS è comunque ricaduta su profili dalle potenzialità elevate.

Figura 10
INCIDENZA DEGLI OPERATORI LAUREATI SUL TOTALE DEGLI OPERATORI, 2016



Fonte: Archivio Caf Acli, 2016

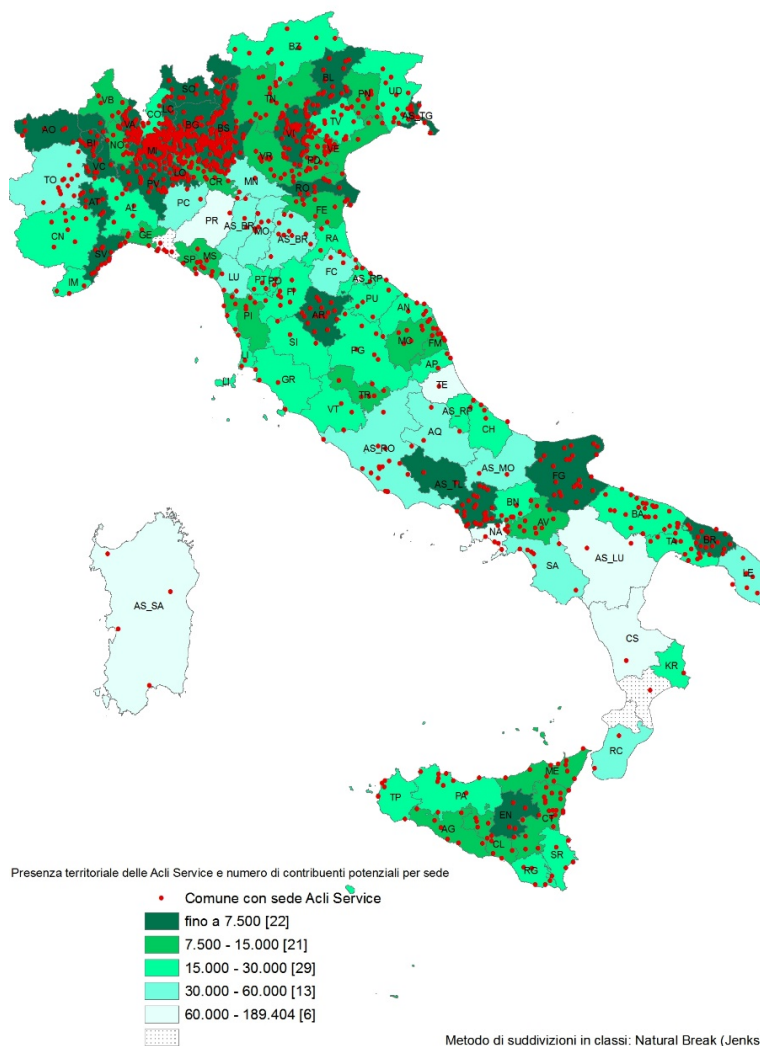
Peraltro, non stupisce neanche questo fenomeno, come il precedente relativo al genere, giacché la viscosità del mercato del lavoro nel Meridione alimenta la convinzione che un titolo di studio più elevato possa creare maggiori chance di occupazione nella competizione per l'acquisizione di un posto di lavoro; convinzione purtroppo non sempre realistica, come mostrano gli alti tassi di disoccupazione giovanile, ma che spiega in parte la presenza al Nord di diplomati tendenzialmente occupati e la compresenza al Sud di laureati tendenzialmente disoccupati. La maggiore offerta di lavoro laureato al Sud ne favorisce la scelta di assunzione (a costi sostenibili), nella difficile situazione

ambientale delle AS meridionali. Se la vera sfida nel Meridione è evitare la diaspora delle migliori risorse in altri contesti, allora certamente il gruppo Caf Acli – AS sta dando il suo contributo in termini di occupazione qualificata.

La presenza del gruppo Caf Acli – Acli Service in Italia

Il gruppo Caf Acli – AS è presente nel 2016 in 98 province italiane. La copertura delle Acli sul servizio fiscale comprende la quasi totalità delle province. All'interno delle province vi sono 1.449 sedi, tra sede sociale, sedi secondarie e indirizzi in cui è possibile ricevere il servizio di assistenza fiscale del gruppo (fig. 11).

Figura 11
GRADO DI COPERTURA TERRITORIALE DELLE ACLI SERVICE, 2016



Fonte: Archivio Caf Acli e Agenzia delle Entrate, 2016

La figura mostra contemporaneamente due caratteristiche: i punti rossi evidenziano i comuni in cui è presente almeno un indirizzo del gruppo: in totale sono oltre 1.100 i comuni interessati⁴⁶; le aree in scala di densità colorata mostrano la geografia delle Acli Service in termini di copertura rispetto al numero di contribuenti presenti sul territorio: in altre parole, minore è il numero di potenziali contribuenti intercettabile da una singola sede, maggiore è la copertura territoriale del gruppo a livello provinciale. Nello specifico, le aree scure mostrano una buona copertura territoriale, perché presentano molte sedi territoriali a disposizione dei contribuenti domiciliati nella provincia; le aree chiare mostrano viceversa una minore copertura territoriale, con poche sedi presenti e molti potenziali contribuenti da intercettare; a titolo di esempio, la Acli Service Lucana e quella sarda presentano rispettivamente due e quattro Comuni in cui sono presenti indirizzi Caf Acli (con un indirizzo per Comune), e ciò significa che “coprono” una popolazione teorica di 99mila e 96mila potenziali contribuenti, secondo i dati dell’Agenzia delle Entrate: viene da sé quanto ciò sia difficile in termini organizzativi e di mercato. Sebbene la tendenza attuale dell’economia è spostare i servizi su Internet e quindi de-contestualizzarli, per una buona fascia della popolazione è ancora importante avere recapiti vicino casa in cui incontrare operatori per l’assistenza fiscale, specialmente quando il prodotto da offrire è indifferenziato per tutti i concorrenti, come la dichiarazione dei redditi.

Non è quindi casuale come vi sia una relazione tra la densità di punti nella mappa e il colore delle province: laddove vi sono più recapiti, più scura è l’area provinciale di riferimento, e maggiore è il grado di copertura della popolazione fiscale da servire.

Analizzando la mappa e la legenda in basso, sono 22 le Acli Service che presentano una buona copertura territoriale in termine di potenziali clienti (in scuro sulla mappa): esse si concentrano in particolare in Lombardia; in alcune province del Veneto, come Belluno, Vicenza e Rovigo; in Val d’Aosta, in alcune province piemontesi e liguri; mentre nel Centro-Sud troviamo buone coperture ad Arezzo, Acli Service Caserta-Frosinone, Foggia e Brindisi (una sede ogni 5-6.000 residenti fiscali); a seguire, 21

⁴⁶ I 1.449 indirizzi del gruppo Caf Acli – Acli Service sono stati inseriti nell’analisi cartografica riprendendo i codici comune di Istat anteriori al 2016, con la numerazione non riformata; pertanto, nell’analisi cartografica, 49 indirizzi non sono stati presi in considerazione perché presentano codici comune anteriori all’attuale fase di riagggregazione comunale. Inoltre, i comuni interessati in figura sono poco più di 1.100 e non 1.449 perché vi sono casi di più sedi del gruppo presenti all’interno dello stesso comune – come ad esempio il comune di Milano, con 130 indirizzi.

Acli Service presentano un bacino d'utenza potenziale di 7.500-15.000 residenti fiscali, specialmente in Veneto e in Sicilia; 29 Acli Service tra i 15mila e i 30mila potenziali utenti, e le restanti 19 Acli Service (13+6) a "coprire" un territorio di almeno 30mila potenziali utenti – fino a Parma e Cosenza, rispettivamente con 149mila e 189mila residenti fiscali come bacino d'utenza fiscale.

Sebbene storicamente il Caf Acli affondi le proprie radici nel Nord Italia, tuttavia l'analisi della mappa suggerisce due riflessioni: la prima riguarda le aree chiare del Nord, la seconda le aree scure del Sud: nel primo caso, come ad esempio Parma, sembrano esserci condizioni territoriali e ambientali favorevoli per lo sviluppo dell'assistenza fiscale, condizioni non assecondate da una scarsa presenza sul territorio; nel secondo caso, la buona copertura del gruppo in alcune province del Sud suggerisce la possibilità di sfruttare questo punto di forza per rafforzare la quota di mercato, in un contesto, come quello meridionale, non facile per lo sviluppo dei servizi fiscali.

Capitolo 3

Il servizio fiscale del Caf Acli nelle diverse aree del Paese

INTRODUZIONE

Nella prima parte del report sono state analizzate cinque Italie (vedi capitolo 1, pp.22-47), diverse tra loro per sviluppo economico, partecipazione civica e inclusione sociale, per disagio e per sistema di welfare socio-assistenziale; ne è venuta fuori un'Italia dalle molte forme e contraddizioni, dove ad una ricchezza diffusa (poli dinamici), si accompagna un divario sempre maggiore tra ricchi e poveri; e dove nel Sud fragile e depresso, ai ben noti fenomeni di marginalità sociale e sotto-sviluppo si accompagna un sistema di welfare tutto fuorché inclusivo.

Nel precedente capitolo sono poi state descritte le principali caratteristiche del gruppo Caf Acli-AS, in termini di produzione, di organizzazione e di diffusione nei territori. Anche la rete delle AS presenta una varietà per molti tratti simile a quella dei contesti territoriali: AS grandi, ben organizzate, redditive al Nord (con le dovute eccezioni); AS piccole, a bassa quota di mercato, ben qualificate nel Sud (anche qui con tutti i distinguo del caso).

Ora resta una questione di fondo da esaminare: che cosa vuol dire essere una AS nel contesto delle "Italie" descritte in precedenza? Che cosa succede se le caratteristiche delle *Service* in termini di produzione, di diffusione, di risorse umane vengono contestualizzate nelle "Italie" dei Poli dinamici, delle Comunità prospere o delle Province depresse? Nella tabella seguente sono stati incrociati i dati provinciali delle AS con le caratteristiche delle Italie illustrate nella primo capitolo del report ed ecco una breve sintesi dei risultati. Il commento dei dati sarà l'oggetto di questo capitolo.

Tabella 7
ALCUNE CARATTERISTICHE DELLE ACLI SERVICE NELLE CINQUE ITALIE, VALORI MEDI E % MEDIE, 2016

Le 5 Italie (valori medi nel gruppo)	Poli dinamici (7-10 AS)	Comunità prosperie (14-15 AS)	Territori industriosi (38-40 AS)	Province deprese (12-14 AS)	Sud fragile (20 AS)	Gruppo Caf Acli - AS (91-97 AS)
Mod 730 assistiti	29.753	18.468	11.571	7.189	5.481	12.558
Quota di mercato (Agenzia Entrate)	9,4	13,0	7,9	5,8	3,1	7,1
Andamento superiore al mercato,% Service	70,0	80,0	95,0	64,3	90,0	83,5
Numero di mod.730 per operatore	542	530	529	520	282	477
Contribuenti mod.730, media del mercato	865.746	379.726	340.090	195.020	392.992	365.624
ISEE	9.684	3.825	3.995	2.746	2.359	4.033
Incidenza contr<10.000 euro sul totale	27,0	31,5	30,3	44,4	48,4	34,4
ISEE fatti per 1.000 dichiaranti<10.000 euro	52	38	39	20	15	32
RED	3.610	2.925	2.283	1.054	935	2.052
Invalità civile, domande	4.707	1.723	2.198	1.904	1.463	2.182
Operatori, numero medio	63	34	21	14	22	26
Laureati, percentuale (N=1833)	27,1	22,2	25,8	32,8	37,9	27,9
Test valutazione professionale, 50/50	42,4	40,2	40,9	35,9	39,3	39,2
Sedi e recapiti, numero medio	21	12	19	4	13	15
Potenziali contribuenti per sede AS	44.372	16.702	13.167	43.610	26.078	22.963

La tabella presenta non più i dati per provincia, come nei cartogrammi del capitolo precedente, ma una sintesi per gruppi dei dati di produzione e di diffusione all'interno delle "cinque Italie". Per comodità, si riporta la tabella con l'elenco delle AS presenti nei gruppi delle diverse Italie.

Tabella 8
ACLI SERVICE PRESENTI NELLE CINQUE ITALIE

Le cinque Italie	Acli Service nel territorio
Poli dinamici L'Italia della crescita asimmetrica <i>Media abitanti=1.248.823</i>	Milano, Servizi Integrati, NordMilano, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Ravenna, Rimini - Pescara, Roma, Via Emilia
Comunità prospere L'Italia del benessere diffuso <i>Media abitanti=548.390</i>	Aosta, Belluno, Biella, Bolzano (Bozen), Cuneo, Firenze, Forlì-Cesena, Padova, Siena, Trento, Treviso, Udine, Verona
Territori industriosi L'Italia che resiste <i>Media abitanti=483.118</i>	Alessandria Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti, Bergamo, Brescia, Como, Cremona (Crema), Fermo, Ferrara, Genova (Chiavari), Gorizia - Trieste, Grosseto, La Spezia, Lecco, Livorno, Lodi, Lucca, Macerata, Mantova, Novara, Pavia, Perugia, Pesaro e Urbino, Pisa, Pistoia, Pordenone, Prato, Rovigo, Savona, Sondrio, Torino, Trieste, Varese, Venezia, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Vicenza
Province depresse L'Italia del lento declino <i>Media abitanti=288.297</i>	Sardegna, Molise, Chieti, Imperia, L'Aquila, Lecce, Massa-Carrara, Lucana, Ragusa, Teramo, Terni, Viterbo
Sud Fragile L'Italia del disagio sociale <i>Media abitanti=691.084</i>	Agrigento, Avellino, Bari, Benevento, Brindisi, Caltanissetta, Caserta, Catania, Cosenza, Crotone, Enna, Foggia, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Salerno, Siracusa, Taranto, Trapani

Il primo gruppo, relativo ai Poli dinamici, comprende 10 Acli Service, tra cui le tre Service della provincia di Milano, la Acli Service della Via Emilia e quella di Rimini, oltre

che di Roma e di altre province del Nord. Il secondo gruppo, chiamato delle Comunità prospere, annovera quindici province e comprende tra le altre le Service di Trento, le due di Bolzano, Verona ed altre province, sempre del Nord Italia; il terzo gruppo, dei Territori industriosi, è il più numeroso e assomma quaranta province, di medie dimensioni, del Centro e del Nord, assieme alle città metropolitane di Genova, Torino e Venezia. Nelle Province depresse, quattordici, le cui caratteristiche economiche e sociali sono state ampiamente esaminate nel primo capitolo del report, operano le Acli Service della Sardegna, del Molise e della Basilicata, le Service abruzzesi e in parte umbre, e alcune società meridionali, con la sola eccezione di Imperia per il Nord; infine nell'ultimo gruppo, del Sud fragile, operano venti Acli Service meridionali, nelle città metropolitane di Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Palermo e Catania, e nelle province più piccole della Puglia, della Calabria e della Sicilia.

Riprendendo la domanda precedente, che cosa vuol dire essere una Acli Service nel contesto territoriale descritto nel capitolo 1? Di seguito, si esprimono alcune considerazioni sul rapporto tra territorio e Acli Service alla luce dei dati analizzati.

Le Acli Service nei Poli dinamici

Il primo gruppo di AS opera nei Poli dinamici. Dal punto di vista economico, il territorio è caratterizzato da un contesto industriale di primo piano (fortemente innovativo), un terziario con oltre 35 miliardi di euro di valore aggiunto, e un settore finanziario pienamente maturo (13 miliardi), dati ben superiori alla media italiana (tabella 9)⁴⁷.

Non sorprende dunque come il tasso di occupazione generale si attesti al 65%, quasi dieci punti in più rispetto al dato nazionale. Tradotto in termini fiscali, questo gruppo dispone di un bacino di oltre 865mila contribuenti di media per provincia, mezzo milione in più rispetto al dato medio nazionale. Si tratta di un bacino potenziale enor-

⁴⁷ La tabella 9 e le successive sono composte da due sezioni: quella in alto presenta una sintesi dei dati territoriali più importanti del gruppo analizzato, negli aspetti economici, demografici e dei servizi di welfare di interesse per l'assistenza fiscale; la parte in basso espone i dati delle Acli Service in termini di produzione, organizzazione e copertura territoriale del gruppo. Il commento che segue analizza il lavoro delle Acli Service alla luce delle sfide e delle opportunità offerte dal territorio di riferimento. Per farsi un'idea sui dati territoriali basterà guardare la parte alta della tabella, per i commenti dei dati della Acli Service basterà guardare la parte bassa della tabella. Si tenga presente, tuttavia, che le medie dei dati nei gruppi di Acli Service sono indicative, in quanto i gruppi risentono di una robusta variabilità interna; ciò è dovuto al fatto che non sono costituiti da raggruppamenti "naturali", omogenei al proprio interno per produzione e organizzazione, ma sono costituiti inserendo i dati delle Acli Service nelle "cinque Italie". Si privilegia l'omogeneità territoriale piuttosto che societaria per fornire una cornice di significato al lavoro delle Service. Pertanto, nei medesimi gruppi di Service è possibile trovare società con forti produzioni e strutturazioni, accanto a società con medio-piccole produzioni e strutturazioni.

me rispetto agli altri gruppi che, come si vedrà, vantano medie decisamente più basse in termini di potenziale. Tale opportunità peraltro è stata colta dalle *Service* del territorio (parte bassa della tabella), giacché raggiungono il 9,4% medio di quota di mercato, oltre due punti in più rispetto alla media del gruppo Caf Acli del 7,1%, portando in assistenza una media di circa 29mila mod.730 in campagna fiscale. In questo gruppo sono presenti Acli Service con quote di mercato provinciali superiori al 30% e numero di mod.730 compilati superiori ai 100.000. Nondimeno, se si guarda all'andamento della quota di mercato delle *Service* negli ultimi 3 anni, "solamente" il 70% di esse ha superato la quota di crescita del mercato provinciale; in termini assoluti è un buon risultato, giacché negli ultimi tre anni la riforma Renzi dell'assistenza fiscale ha portato via circa 1,2 milioni di contribuenti ai Caf; in termini relativi, se si guarda la media nazionale delle Acli Service, il 70% del gruppo è un valore più basso dell'83% del dato Caf Acli nazionale. Vi è da dire che le *Service* di questo gruppo hanno comunque quote di mercato e produzioni elevate, per cui i margini di crescita appaiono ristretti; tuttavia, la buona produttività degli operatori (542 mod.730 per operatore, contro i 477 della media nazionale), nonché le forti dinamiche di crescita di questi territori sembrano offrire opportunità di incremento della produzione, di pari passo con l'incremento dei dati occupazionali.

Tabella 9
LE ACLI SERVICE DEI POLI DINAMICI

Caratteristiche economiche del territorio	Poli dinamici	Italia
PIL pro-capite, annuo, in euro, 2015	31.536	22.282
Occupazione totale, %, 2014	65,6	56,5
Valore aggiunto Industria, milioni di euro, 2013	8.607	3.074
Valore aggiunto Servizi, milioni di euro, 2013	35.095	9.850
Valore aggiunto Settore finanziario e immobiliare, milioni di euro, 2013	13.757	3.577
Fiscalità		
Contribuenti mod.730, media del mercato provinciale	865.746	365.624
Incidenza % contribuenti <10.000 euro sul totale contribuenti	27,0	34,4
Demografia		
Natalità x 1.000 abitanti, 2015	8,1	7,6
Indice di dotazione scolastica e professionale (0=min, 1=MAX), 2014	0,6	0,4
Separazioni x 10.000 coniugati, 2015	33,8	30,8
Decessi x 10.000 abitanti, variazione 2004-2014	-1	5
Incidenza stranieri, % popolazione, 2015	12,7	7,6
Famiglia e consumi		
Variazione del reddito disponibile reale dal 2008 al 2015 (100=invariato dal 2008)	99,8	99,6
Spesa beni durevoli per famiglia, media in euro, 2015	2.436	2.066
Disuguaglianza tra redditi alti e bassi, 2008-2015, variazione %	7,6	4,3
Servizi e fabbisogni		
Utenti servizi infanzia, % su pop. 0-3 anni, 2015	24,3	12,4
Spese sociali dei Comuni per minori/anziani/poveri, euro pro-capite, 2015	64,1	41,2
Importo medio pro-capite protesti, in euro, 2013	2.605	2.177
Acli Service (2016)		
Mod 730 compilati	29.753	12.558
Quota di mercato provinciale (su dati Agenzia Entrate)	9,4	7,1
Andamento superiore al mercato provinciale (% Acli Service del gruppo)	70,0	83,5
Numero di mod.730 per operatore	542	477
ISEE effettuati	9.684	4.033
ISEE fatti per 1.000 dichiaranti <10.000 euro	52	32
RED	3.610	2.052
Invalità civile, domande	4.707	2.182
Operatori per Acli Service, numero medio	63	26
Esito test di valutazione professionale, 50/50	42,4	39,2
Laureati, % (N=1833)	27,1	27,9
Sedi e recapiti, numero medio per Acli Service	21	15
Potenziali contribuenti mod.730 per singola sede o recapito	44.372	22.963

Fonte: rielaborazione su dati Istat, Mef, Inps, Anci, Istituto Tagliacarne e Archivio Caf Acli, 2013-2016

Tra l'altro, la forte industrializzazione e terziarizzazione in questo gruppo di province fa sì che la densità industriale sia particolarmente elevata (quasi 10 aziende industriali ogni 10.000 abitanti, dato fuori tabella). L'Italia dei Poli dinamici è un'Italia con oltre 10.100 aziende industriali e quasi 3.000 aziende finanziarie, assicurative e immobiliari, l'ossatura economica del territorio, e ciò comporta lo sviluppo di servizi per l'industria tra i quali troviamo anche quelli fiscali e di tenuta della contabilità. Il gran numero di adempimenti contabili e fiscali a cui sono sottoposte le aziende rende necessario avere un ufficio interno di amministrazione, ma talvolta il servizio viene e-

sternalizzato e occorrono società che ne curino la tenuta. Ebbene, i Caf sono enti autorizzati alla gestione contabile sia delle imprese (soprattutto quelle piccole) che dei lavoratori autonomi con partita IVA. Pur non essendo un prodotto centrale per il gruppo Caf Acli, vi è da dire che l'Italia dei Poli dinamici per sua conformazione appare come il bacino potenziale più favorevole per lo sviluppo di questa linea di servizi, linea ad alto valore aggiunto per i margini di redditività che essa può garantire. Certamente, questo tipo di servizi trasformano il rapporto con il cliente, verso forme di assistenza di natura sempre più consulenziale e gestionale. Ciò è reso possibile sia dalla crescita di una clientela sempre più esigente (l'indice di dotazione scolastica e professionale di questo territorio è pari a 0,6 mentre la media nazionale è 0,4, si veda la tabella), sia dalla crescita professionale degli operatori fiscali chiamati a sviluppare questo genere di servizi. Sotto questo profilo, gli operatori fiscali che lavorano in questi territori sembrano avere le capacità professionali idonee a fronteggiare la sfida: il 27% di essi è laureato (si veda la tabella), dato in media con il resto del gruppo Caf Acli; la media dei test di valutazione professionale a cui sono sottoposti internamente è di 42/50, contro il 39 del dato medio del gruppo; infine, ogni AS nel 2016 ha messo alle proprie dipendenze in media 63 operatori, caratterizzandosi come Service strutturate e in grado di differenziare la produzione dal punto di vista delle risorse umane. In breve, il contesto territoriale dei Poli dinamici sembra offrire buone opportunità per lo sviluppo dei servizi fiscali e contabili, e quindi di una differenziazione dell'offerta che certamente minimizzerebbe il rischio imprenditoriale legato all'attività di assistenza fiscale.

Il contesto territoriale rivela alcune caratteristiche peculiari di natura demografica e sociale utili a inquadrare anche i servizi fiscali di natura "sociale" del Caf Acli, come l'ISEE. Il tasso di natalità è di 8,1 bambini per 1.000 abitanti, contro il 7,6 della media nazionale, un dato che rimanda inevitabilmente ai servizi per l'infanzia. Sotto questo profilo, i Poli dinamici garantiscono una buona copertura di asili nido, con il 24% di bambini in età che frequentano i nidi, contro il 12% della media nazionale. Del resto, per entrare nei nidi in convenzione pubblica la chiave d'accesso è rappresentata dall'ISEE, il cui peso nello stilare le graduatorie è rilevante. Sebbene il potenziale bacino di fruizione di un ISEE basso sia minore che in altri gruppi – giacché il numero di contribuenti con meno di 10.000 euro l'anno in dichiarazione siano il 27% contro il

34% del Paese – tuttavia vi sono fattori economici e demografici che disegnano un possibile futuro di fabbisogni di inclusione: sul fronte economico, la distanza tra ricchi e poveri in questo territorio è aumentata (7,6%, contro il 4,3% del dato nazionale), così come è aumentato il numero di separazioni (33 per mille), causa spesso di un impoverimento delle parti; l'incidenza degli stranieri è arrivata al 12,7% (Italia = 7,6%), portando con loro un carico di speranze ma anche di fabbisogni primari; la popolazione sta invecchiando, grazie anche ad un numero di decessi pressoché costante negli ultimi dieci anni (contro l'aumento di 5 decessi per 10.000 abitanti nel resto d'Italia); infine, l'importo medio dei protesti pro-capite si attesta a circa 2.600 euro, contro i 2.100 del Paese. In sintesi, è un'Italia a ricchezza asimmetrica quella che si incontra, in cui la ricchezza prodotta dallo sviluppo economico deve raccogliere il guanto di sfida di un'inclusione sociale le cui basi vanno profondamente ripensate.

Le Acli service dei Poli dinamici fanno la loro parte nel sostenere una fase del processo: oltre 9.600 ISEE di media elaborati per Service, contro i 4mila della media del gruppo Caf Acli-AS, media corroborata dall'incidenza degli ISEE sulla popolazione potenziale dei dichiaranti sotto i 10.000 euro annui: le Service del gruppo elaborano 52 ISEE ogni 1.000 potenziali dichiaranti contro i 32 del dato nazionale Acli⁴⁸. Sempre sul fronte delle prestazioni sociali, il gruppo dei Poli dinamici effettua prestazioni superiori alla media nazionale del Caf Acli anche per quanto riguarda la domanda RED (3.600 circa contro poco più di 2.000) e la domanda per il riconoscimento della invalidità civile (4.700 circa contro le quasi 2.200).

In definitiva, le Acli Service dei Poli dinamici operano in un territorio favorevole al loro sviluppo. La crescita economica traina l'occupazione e la nascita di nuove imprese, sebbene la ricchezza prodotta (31.000 euro circa di reddito pro-capite, il più alto in Italia) non faccia necessariamente rima con inclusione. Per questo il consolidamento realizzabile del prodotto principale, il mod.730, può essere pensato anche all'interno di una logica di differenziazione della produzione in direzione dei prodotti a maggiore

⁴⁸ In realtà, l'ISEE è un indicatore di situazione economica equivalente che può essere effettuato da qualsiasi contribuente, ricco o povero che sia, con figli o senza. Tuttavia, di norma i parametri di accesso ai servizi pubblici privilegiano possessori di ISEE basso rispetto a quelli con ISEE alto e per questo si è deciso di normalizzare il dato degli ISEE delle Service con un indicatore territoriale intuitivo anche se non esaustivo, il reddito da lavoro inferiore ai 10.000 euro. Esso costituisce solamente una base su cui parametrare a livello territoriale la produzione di un servizio, e non vuole essere un indicatore di normalizzazione completo, stante la natura multidimensionale dell'ISEE, costituito da indicatori di reddito, patrimoniali e socio-demografici.

contenuto gestionale, come la tenuta della contabilità, e di prodotti a maggior contenuto sociale, come l'ISEE, il RED o la domanda di invalidità civile. Sotto questo profilo, la copertura territoriale delle Acli Service del gruppo non manca, con i suoi 21 indirizzi per Acli Service contro i 15 della media nazionale.

Le Acli Service nelle Comunità prospere

Il secondo gruppo è costituito da 13 province, simili al gruppo precedente, sebbene con un'economia a minore valore aggiunto e un disagio sociale inferiore. Sono realtà con un numero minore di abitanti, non risentono del degrado tipico dei contesti metropolitani e, allo stesso tempo, concorrono a trainare lo sviluppo economico del Nord e di alcune province benestanti del Centro, come Firenze e Siena. La forza di queste province risalta anche nel senso civico e di cittadinanza che le contraddistingue, con un alto numero di organizzazioni non-profit per 1.000 abitanti (7,6 contro 5,7 del dato nazionale), 144 volontari ogni 1.000 abitanti (88 a livello nazionale) e un tasso di partecipazione elettorale del 79% (contro il 75% del Paese, tabella 10).

Tabella 10
LE ACLI SERVICE NELLE COMUNITÀ PROSPERE

Caratteristiche economiche del territorio	Comunità prospere	Italia
PIL pro-capite, annuo, in euro, 2015	28.686	22.282
Export su PIL, %, 2015	35,2	26,3
Occupazione totale, %, 2014	66,0	56,5
Aziende industriali in senso stretto x 10.000 abitanti	9,9	9,0
Valore aggiunto AgriSilvicoltura e pesca, milioni di euro, 2013	452	306
Valore aggiunto Industria, milioni di euro, 2013	4.176	3.074
Valore aggiunto Servizi, milioni di euro, 2013	11.040	9.850
Valore aggiunto Settore finanziario e immobiliare, milioni di euro, 2013	4.084	3.577
Fiscalità		
Contribuenti mod.730, media del mercato provinciale	379.726	365.625
Incidenza % contribuenti <10.000 euro sul totale contribuenti	31,5	34,4
Demografia, famiglia e consumi		
Natalità x 1.000 abitanti, 2015	7,9	7,6
Decessi x 10.000 abitanti, variazione 2004-2014	1	5
Indice di dotazione scolastica e professionale, 2014	0,5	0,0
Variazione del reddito disponibile reale dal 2008 al 2015 (100=invariato)	100,8	99,6
Spesa beni durevoli per famiglia, media in euro, 2015	2.579	2.066
Disuguaglianza tra redditi alti e bassi, 2008-2015, variazione %	5,4	4,3
Incidenza stranieri, % popolazione, 2015	9,5	7,6
Servizi e fabbisogni		
Utenti servizi infanzia, % su pop. 0-3 anni, 2015	16,4	12,4
Spese sociali dei Comuni per minori/anziani/poveri, euro pro-capite, 2015	49,2	41,2
Apparecchiature biomedicali x 10mila abitanti (angiogr., mammogr.,ecc ecccecc.),	31,5	25,4
Prestazioni di alta assistenza sanitaria x 10.000 abitanti, 2013	3,0	2,4
Cittadinanza e volontariato		
Org.ni nonprofit x 1000 abitanti, 2011	7,8	5,7
Volontari x 1000 abitanti, 2011	144	88
Elezioni politiche 2013, % votanti	79	75
Acli Service (2016)		
Mod 730 compilati	18.468	12.558
Quota di mercato provinciale (su dati Agenzia Entrate)	13,0	7,1
Andamento superiore al mercato provinciale (% Acli Service del gruppo)	80,0	83,5
Numero di 730 per operatore	530	477
ISEE effettuati	3.825	4.033
ISEE fatti per 1.000 dichiaranti<10.000 euro	38	32
RED	2.925	2.052
Invalità civile, domande	1.723	2.182
Operatori per Acli Service, numero medio	34	26
Esito test di valutazione professionale, 50/50	40,2	39,2
Laureati, % (N=1833)	22,2	27,9
Sedi e recapiti, numero medio	12	15
Indice di Copertura territoriale	16.702	22.963

Fonte: rielaborazione su dati Istat, Mef, Inps, Anci, Istituto Tagliacarne e Archivio Caf Acli, 2013-2016

Inoltre, ricercano senso comunitario non trascurando l'attività economica imprenditoriale in tutti i settori, dall'agricoltura, all'industria, ai servizi, come evidenziato dal valore aggiunto in milioni di euro enumerato in tabella: in ogni settore, la ricchezza prodotta è superiore al valore nazionale. Non sorprende dunque come il tasso di occupazione sia del

66%, il dato più alto in Italia, superiore di 10 punti rispetto al Paese, e come il PIL pro-capite sia di poco superiore ai 28mila euro, contro i quasi 23mila dell'Italia. Le comunità prospere non producono la ricchezza del primo gruppo, sono meno innovative dal punto di vista della ricerca e sviluppo (vantano meno brevetti rispetto ai Poli dinamici, dato fuori tabella), nondimeno primeggiano nell'export, con il 35% del PIL proveniente dalle esportazioni, primi in Italia; si tratta di realtà aperte verso l'esterno, e in grado allo stesso tempo di attrarre risorse umane dall'estero, con il 9,5% della popolazione di origine straniera. Un contesto medio, non grande, ma prospero e aperto allo stesso tempo.

Con queste premesse, anche le Acli Service di questo gruppo operano in un contesto certamente favorevole al loro sviluppo. Il bacino potenziale dei contribuenti mod.730 è di circa 379mila dichiaranti per provincia, un numero decisamente inferiore al primo gruppo, costituito da centri metropolitani, ma leggermente superiore alla media nazionale di 365mila contribuenti. Le potenzialità per fare bene ci sono, ed in effetti la quota di mercato delle Acli Service del gruppo è del 13% sui mod.730, quasi doppia rispetto al 7,1% del gruppo Caf Acli - AS. Tradotto in valori assoluti, ciò significa oltre 18mila mod.730 assistiti per Acli Service contro i 12mila della media del gruppo. A questo contribuisce anche la produttività nel lavoro degli operatori fiscali, con 530 mod.730 compilati in media per campagna, a fronte di una media del gruppo di circa 480 mod.730 lavorati. Dati interessanti ai fini fiscali riguardano le spese mediche, sia per l'assistenza con apparecchiature biomedicali sia per prestazioni di alta assistenza sanitaria, con fruizioni superiori anche del 6% rispetto alla media nazionale; è superfluo ricordare che le spese per visite mediche anche specialistiche e di alta assistenza sono detraibili dalla dichiarazione dei redditi, e un memorandum delle spese scaricabili è sempre un piccolo gesto di cortesia nei confronti dei contribuenti, oltre che remunerativo.

Per quel che riguarda i prodotti fiscali con una valenza sociale, occorre considerare che il bacino potenziale è sostanzialmente nella media nazionale, con dati sul disagio sociale persino inferiore al resto del Paese - come illustrato nella prima parte del report. Bassa criminalità, basso gioco d'azzardo, buon senso di coesione e di civismo, uniti a sviluppo economico comportano un numero leggermente inferiore di dichiaranti con redditi minori di 10.000 euro (31,5 contro 34,4), ma allo stesso tempo le Acli Service hanno effettuato 38 ISEE per 1.000 dichiaranti potenziali a basso reddi-

to contro i 32 della media nazionale; in valore assoluto, si parla di 3.800 ISEE circa contro i 4.000 a livello nazionale, inferiore in valore assoluto, ma superiore quando il dato viene normalizzato nel contesto territoriale. Per quanto riguarda gli altri prodotti, lo sviluppo è ondulatorio: sopra la media per quanto riguarda i RED (2.900 contro i 2.000 a livello nazionale); sotto la media in relazione alle domande per l'invalidità civile (1.700 circa contro le 2.100 del dato nazionale).

In sintesi, le Acli Service in questo gruppo di province sono di medie dimensioni - 34 operatori in media, contro i 26 della media nazionale e contro i 63 del gruppo precedente; nondimeno, la copertura territoriale per i potenziali contribuenti è quanto mai elevata, con 16mila contribuenti per singola sede, un ottimo dato se confrontato con i quasi 23mila del dato nazionale: in altre parole, i 12 indirizzi di media del gruppo riescono a raggiungere abbastanza bene i contribuenti lì dove vivono, e hanno le caratteristiche organizzative e di risorse umane necessarie per sviluppare appieno il loro potenziale di utenza.

Le Acli Service dei Territori industriali

L'Italia dei Territori industriali presenta la maggior parte degli indicatori in media con il Paese, perché probabilmente rappresenta il Paese. Non quello televisivo, dei grandi centri urbani, dell'economia finanziaria avanzata o del degrado urbano e sociale; è l'Italia delle cittadine di media grandezza (480mila abitanti in media nelle province, 390mila se si escludono i centri urbani come Torino, Genova, Brescia), l'Italia a dimensione più umana e attenta a presidiare il territorio, come dimostrano il capitale sociale sopra la media e il disagio sociale inferiore ad essa: per quanto riguarda le pratiche di civismo e di volontariato (tabella 11), risultano superiori al dato nazionale il numero di organizzazioni non profit ogni 1.000 abitanti (6,2 contro il 5,7 del dato nazionale), il numero di volontari per 1.000 abitanti (10 contro 8,8) e la partecipazione elettorale (78% contro 75%). È una società cosciente del proprio ruolo nel territorio, che sa organizzarsi per creare relazioni reciproche di solidarietà e condivisione, ruolo per certi versi simile all'Italia delle Comunità prospere; e come quest'ultime, con livelli di disagio sociale non particolarmente alti, anch'essi in media con il Paese, e in taluni casi inferiori, come ad esempio nel caso dei furti per 10.000 abitanti, sette contro una media del paese di 12,4, poco più della metà.

Tabella 11
LE ACLI SERVICE NEI TERRITORI INDUSTRIOSI

Caratteristiche economiche del territorio	Territori industriali	Italia
PIL pro-capite, annuo, in euro, 2015	24.538	22.282
Export su PIL, %, 2015	30,3	26,3
Occupazione totale, %, 2014	63,7	56,5
Aziende industriali in senso stretto x 10.000 abitanti	10,5	9,0
Valore aggiunto Industria, milioni di euro, 2013	3.543	3.074
Fiscalità		
Contribuenti mod.730, media del mercato provinciale	340.090	365.625
Incidenza % contribuenti <10.000 euro sul totale contribuenti	30,3	34,4
Demografia, famiglia e consumi		
Abitanti, media provinciale	483.118	552.687
Indice di dotazione scolastica e professionale, 2014	0,43	0,38
Variazione del reddito disponibile reale dal 2008 al 2015 (100=invariato)	100,2	99,6
Spesa beni durevoli per famiglia, media in euro, 2015	2.395	2.066
Disuguaglianza tra redditi alti e bassi, 2008-2015, variazione %	6,3	4,3
Incidenza stranieri, % popolazione, 2015	9,6	7,6
Servizi e fabbisogni		
Utenti servizi infanzia, % su pop. 0-3 anni, 2015	15,7	12,4
Spese sociali dei Comuni per minori/anziani/poveri, euro pro-capite, 2015	47,4	41,2
Cittadinanza e volontariato		
Org.ni nonprofit x 1000 abitanti, 2011	6,2	5,7
Volontari x 1000 abitanti, 2011	100	88
Elezioni politiche 2013, % votanti	78	75
Disagio sociale		
Furti x 10.000 abitanti, 2013	7	12,4
Acli Service (2016)		
Mod 730 compilati	11.571	12.558
Quota di mercato provinciale (su dati Agenzia Entrate)	7,9	7,1
Andamento superiore al mercato provinciale (% Acli Service del gruppo)	95,0	83,5
Numero di 730 per operatore	529	477
ISEE effettuati	3.995	4.033
ISEE fatti per 1.000 dichiaranti<10.000 euro	39	32
RED	2.283	2.052
Invalità civile, domande	2.198	2.182
Operatori per Acli Service, numero medio	21	26
Laureati, % (N=1833)	25,8	27,9
Esito test di valutazione professionale, 50/50	40,9	39,2
Sedi e recapiti, numero medio	19	15
Indice di Copertura territoriale	13.167	22.963

Fonte: rielaborazione su dati Istat, Mef, Inps, Anci, Istituto Tagliacarne e Archivio Caf Acli, 2013-2016

La relativa tranquillità di queste province non deve tuttavia trarre in inganno: pur avendo un reddito pro-capite più basso dei primi gruppi (24mila euro contro i 31mila dei Poli, un dato peraltro quasi in media nazionale) i parametri economici sono tutti elevati e raccontano un'Italia industriale e industriosa. Sono più alti della media la densità industriale

[10,5 aziende ogni 10.000 abitanti contro le 9 dell'Italia], il valore aggiunto del settore industriale (3,5 miliardi di euro contro 3), il tasso di occupazione (63% contro il 56%) e l'export rispetto al PIL (30% circa contro il 26%). Sebbene la forbice tra dichiaranti ricchi e dichiaranti poveri sia superiore alla media nazionale (6,3% contro 4,3% di divario tra le due fasce estreme dei redditi tra il 2012 e 2015), l'incidenza dei contribuenti con un reddito dichiarato inferiore ai 10.000 euro è più basso della media nazionale (30% contro 34%). In sintesi, è un'Italia laboriosa e tranquilla che, al netto di alcuni contesti urbani, ha trovato il suo equilibrio tra istanze della società e necessità economiche.

Sul piano fiscale, sia il territorio che le AS del territorio si allineano ai dati medi nazionali. Il bacino potenziale dei contribuenti da mod.730 è di circa 340.000 dichiaranti (365mila nel dato nazionale); i mod.730 elaborati dalle Service che lavorano in questi territori sono circa 11mila di media (gruppo Caf Acli-AS = 12.500 circa); considerando l'ampiezza demografica dei territori, la quota di mercato del gruppo di Service si attesta al 7,9%, superiore di poco meno di un punto rispetto alla quota nazionale del gruppo. Le Acli Service dei Territori industriosi non hanno risentito della contrazione del mercato dei mod.730 a seguito delle disposizioni del governo Renzi sui pre-compilati, giacché il 95% di esse ha avuto un andamento della quota di mercato superiore all'andamento del mercato provinciale dei mod.730 nel suo complesso (95%, contro 83% del gruppo). Sebbene siano di minori dimensioni rispetto ad altre (21 operatori impiegati, contro 26), la produttività è buona (529 mod.730 per operatore, contro 477), e il capitale umano è perfettamente in linea con il resto del gruppo (quasi 26% di laureati e 40/50 di media al test di valutazione professionale).

Ugualmente sui servizi a finalità sociale queste Service sono allineate alla media nazionale. Gli ISEE effettuati sono quasi 4.000 per Acli Service, e gli ISEE fatti per 1.000 dichiaranti a basso reddito sono 39, contro i 32 del dato nazionale. Poco meno di 2.300 sono i RED effettuati (contro 2050 circa del gruppo) e un numero simile, quasi 2.200 le domande di richiesta della invalidità civile (anch'esse in media).

Infine, per quanto riguarda la copertura territoriale, i 15 indirizzi delle Service riescono a garantire una buona copertura, giacché ogni sede può raggiungere potenzialmente 13.000 contribuenti della provincia, contro i quasi 23mila del dato nazionale.

Le Acli Service delle Province depresse e del Sud Fragile

Il contesto in cui operano le Acli Service delle Province depresse e del Sud fragile è problematico. Per molti versi entrambi i gruppi presentano tendenze comuni, per questo verranno trattati assieme; laddove le caratteristiche si differenziano, verranno poste in evidenza. Qui si parla dell'Italia del Sud con tutte le sue contraddizioni (e di qualche città del Centro e del Nord, come Latina, Frosinone, Imperia, Massa Carrara, Terni). Ciò che accomuna queste province è il basso tasso di occupazione (51% le Province depresse, 40% il Sud Fragile) e soprattutto l'elevato tasso di disoccupazione giovanile: 49% per le Province depresse, quasi il 56% per il Sud Fragile. Non sorprende quindi che sia il saldo migratorio interno (tra Comuni italiani) sia quello estero (tra l'Italia e i paesi esteri) sia negativo per entrambi i gruppi; ciò significa che le persone nate in queste province le stanno abbandonando per cercare migliore sorte altrove, come in parte già sottolineato nel capitolo 1: si calcola che dai primi anni Novanta, tra i 60mila e i 90mila giovani meridionali partano ogni anno dal proprio paese per andare a cercare lavoro dove possono trovarlo. È una emorragia inarrestabile, che si riflette sull'equilibrio demografico del Meridione e nel lungo periodo porta ad una progressiva depressione, economica dapprima e sociale poi.

Tabella 12
LE ACLI SERVICE DELLE PROVINCE DEPRESSE E DEL SUD FRAGILE

Caratteristiche economiche del territorio	Province depresse	Sud Fragile	Italia
PIL pro-capite, annuo, in euro, 2015	18.562	15.160	22.282
Export su PIL, %, 2015	23,4	17,5	26,3
Occupazione totale, %, 2014	51,5	40,2	56,5
Fiscalità			
Contribuenti mod.730, media del mercato provinciale	195.020	392.992	365.625
Incidenza % contribuenti <10.000 euro sul totale contribuenti	44,4	48,4	34,4
Demografia, famiglia e consumi			
Ampiezza demografica	288.297	691.084	552.687
Indice di dotazione scolastica e professionale, 2014	0,31	0,24	0,38
Spesa beni durevoli per famiglia, media in euro, 2015	1.732	1.424	2.066
Saldo Migratorio interno x 1.000 abitanti, 2014	-1,1	-3,0	-0,4
Saldo Migratorio con l'estero x 1.000 abitanti, 2014	-0,9	-2,4	-0,2
Incidenza stranieri, % popolazione, 2015	5,2	3,5	7,6
Servizi e fabbisogni	221,9	160,6	246,4
Utenti servizi infanzia, % su pop. 0-3 anni, 2015	9,0	3,7	12,4
Spese sociali comuni per minori/anziani/poveri, euro pro-capite	37,3	21,1	41,2
Emigrazione ospedaliera, % ricovero fuori residenza, 2015	13,2	11,0	9,7
Cittadinanza e volontariato	191,8	101,1	225,1
Volontari x 1000 abitanti, 2011	78	44	88
Elezioni politiche 2013, % votanti	72	66	75
Disagio sociale	211,9	285,7	181,6
Furti x 10.000 abitanti, 2013	9	27	12,6
Tasso di disoccupazione 15-24 anni, %, 2015	49,0	55,8	40,1
Variatione tasso di disoccupazione generale dal 2008 al 2015, %	5,6	8,1	5,3
Acli Service (medie, 2016)	Prov depr.	Sud frag.	Media naz.
Mod 730 compilati	7.189	5.481	12.558
Quota di mercato provinciale (su dati Agenzia Entrate)	5,8	3,1	7,1
Andamento superiore al mercato provinciale (% Acli Service del gruppo)	64,3	90,0	83,5
Numero di 730 per operatore	520	282	477
ISEE effettuati	2.746	2.359	4.033
ISEE fatti per 1.000 dichiaranti <10.000 euro	20	15	32
RED	1.054	935	2.052
Invalità civile, domande	1.904	1.463	2.182
Operatori per Acli Service, numero medio	14	22	26
Laureati, % (N=1833)	32,8	37,9	27,9
Esito test di valutazione professionale, 50/50	35,9	39,3	39,2
Sedi e recapiti, numero medio	4	13	15
Indice di Copertura territoriale	43.610	26.078	22.963

Fonte: rielaborazione su dati Istat, Mef, Inps, Anci, Istituto Tagliacarne e Archivio Caf Acli, 2013-2016

Da questo punto di vista i dati economici sono indicativi: il reddito pro-capite è sotto la media nazionale - 18mila per le province depresse, solo 15mila per il Sud fragile; la spesa per beni durevoli per famiglia è inferiore rispettivamente di 300 e di 600 euro al mese rispetto al dato medio nazionale; l'export è buono nel gruppo delle province

deprese (23% circa) ma deficitario nel Sud fragile (17% circa, 9 punti percentuali in meno del dato nazionale); dal lato economico si salva unicamente una parte di Province depresse (si veda il capitolo 1, sulla Basilicata, il Molise e l'Abruzzo) caratterizzate da vocazioni territoriali specifiche, come l'agricoltura per Imperia (olive), Latina, Foggia, Ragusa, Isernia e la media Sardegna; l'industria per Terni, Chieti, Frosinone, Teramo, Potenza; i servizi per i capoluoghi di regione del Centro e del Sud Italia (dati fuori tabella).

Il disagio sociale è evidente non solo nel tasso di disoccupazione elevato ma anche nei fenomeni di micro-criminalità, come il numero di furti per 10.000 abitanti (27 nel Sud fragile, il doppio che nel Paese, 9 nelle Province depresse); e nel basso indice di dotazione scolastica e professionale della popolazione, soprattutto nel Sud fragile⁴⁹. In questo quadro, il sistema di welfare mette in rilievo sue lacune e fabbisogni che emergono dalla popolazione: solamente il 9% dei bambini nelle Province depresse e il 3,7% dei bambini nel Sud fragile usufruiscono dei servizi per l'infanzia; le spese comunali dedicate alle fasce deboli della popolazione ammontano rispettivamente a 37 e a 21 euro pro-capite (poco sotto la media italiana il primo valore, estremamente più basso il secondo); infine, tipico di questi due gruppi è l'emigrazione ospedaliera, superiore rispettivamente di 3,5 punti e di 1,3 punti percentuali nei confronti della media nazionale.

È difficile in un contesto di scarso sviluppo o di lento declino, con un sistema di assistenza socio-sanitario deficitario e un disagio legato non solo alla criminalità organizzata, ma anche alla micro-criminalità, far crescere una cultura della cittadinanza e del volontariato: i volontari per 1.000 abitanti sono inferiori alla media del Paese (78 e 44 rispettivamente per le Province depresse e per il Sud fragile) così come le organizzazioni non profit per mille abitanti (dato fuori tabella). La risposta politica è consequenziale, con una partecipazione elettorale del 72% e del 66%, nel secondo caso inferiore del 9% rispetto al dato nazionale. Probabilmente, la minore ampiezza demografica delle Province depresse (288mila abitanti contro i quasi 700mila del Sud fragile, che comprende le città metropolitane del Sud) favorisce una migliore situa-

⁴⁹ L'alto tasso di laureati tra gli operatori delle Acli Service del Sud, come si vedrà tra poco, non contraddice l'indice di dotazione scolastica, perché quest'ultimo è stato costruito sulle risorse scolastiche e professionali dell'intera popolazione, dai bambini fino agli anziani.

zione economica e un minore disagio sociale; rimane del resto la tendenza di entrambe le "Italie" ad una difficoltà a crescere, ad espandersi e rigenerarsi, per garantire un futuro migliore alle generazioni successive.

Alla luce di quanto evidenziato, le Service delle Province depresse e del Sud fragile sono chiamate ad un lavoro impegnativo. Il contesto territoriale non favorisce il loro sviluppo e cogliere opportunità di crescita in un terreno denso di continue sfide imprenditoriali è assai difficile. Bassi tassi di occupazione significa un minore bacino potenziale di contribuenti a cui offrire i servizi di assistenza fiscale; bassi livelli di imprenditorialità (rispetto al Nord) si traduce in una maggiore difficoltà a proporre servizi di natura contabile e consulenziale; per contro, una ricchezza familiare inferiore alla media nazionale e un fabbisogno più urgente di servizi per la famiglia rimanda direttamente a prodotti fiscali di natura sociale, come appunto l'ISEE.

In relazione al prodotto principale, il mod.730, il bacino potenziale del servizio è rispettivamente di 195mila e di 392mila contribuenti. La differenza tra i due risiede nella diversa ampiezza demografica dei due gruppi: piccole cittadine le prime, grandi centri urbani assieme a piccole cittadine nel secondo caso. Le Service delle Province depresse hanno assistito oltre 7.100 contribuenti nella compilazione del modello, a fronte dei 5.400 del Sud Fragile. In termini comparativi, ciò si traduce in una quota di mercato rispettivamente del 5,8% e del 3,1%, inferiori al gruppo Caf Acli - AS. Se la produttività delle Service delle Province depresse è superiore al dato nazionale (520 mod.730 per operatore, contro 477 del gruppo), le Service del Sud fragile hanno una produttività bassa: 282 mod.730 per operatore; probabilmente, l'alto numero di operatori coinvolti per Service (22, per giunta molti dei quali laureati, 37%) in relazione al basso numero di pratiche da assistere ha determinato questo risultato. Non è temerario leggere in controluce la necessità di una risposta, anche inefficiente, al dramma della disoccupazione giovanile. Bassa quota di mercato, bassa produttività, ma nel 90% dei casi un andamento della quota di mercato superiore a quella del mercato provinciale di riferimento; da questo punto di vista, le Service delle Province depresse hanno avuto un risultato inferiore, giacché solo il 64% ha mantenuto l'andamento del suo mercato di riferimento.

Da un grande bacino potenziale di ISEE, ci si aspetterebbe un lavoro certosino di assistenza. Nondimeno, i dati sull'assistenza al calcolo dell'indicatore sono inferiori al dato del Caf Acli. In valore assoluto, i due gruppi si collocano tra il 30% e il 40% in meno rispetto alla media del gruppo (rispettivamente 2.746 e 2.359 indicatori calcolati), che resi comparabili con il dato territoriale dei contribuenti con meno di 10mila euro dichiarati, porta ad una copertura di 20 e 15 ISEE per 1.000 contribuenti a basso reddito, contro i 32 del gruppo Caf Acli - AS. Il bacino potenziale ISEE nelle province di questi gruppi rappresenta una opportunità di crescita che forse andrebbe valutata, non tanto in termini di fatturato, giacché l'ISEE è un prodotto scarsamente redditivo, quanto in relazione all'acquisizione di una nuova rete di potenziali clienti su altri servizi, e per le implicazioni di carattere sociale che esso comporta, in continuità con la missione associativa da cui le Acli Service traggono origine.

Anche gli altri servizi hanno una numerosità media più bassa rispetto al dato di gruppo, in particolare i RED (1.054 e 935, meno della metà della media Caf Acli - 2.052); mentre le domande per l'invalidità civile sono poco sotto la media nelle Province depresse (1.904 contro 2.182) e del 40% inferiori nel Sud Fragile (1.460 circa contro 2.182).

Il contesto di questi due gruppi è certamente il più problematico per le Acli Service che vi operano. Le sfide ambientali rendono difficile la costruzione di un percorso di sviluppo, anche se in filigrana si nascondono delle opportunità che una impresa sociale come il Caf Acli è chiamata a cogliere. L'assistenza fiscale costituisce solamente una tessera del mosaico, e probabilmente l'emergenza sociale chiama più in causa l'associazione e i suoi circoli che l'erogazione dei servizi; ma ciò non toglie che l'esigibilità dei diritti di cittadinanza passi anche per un servizio fiscale ben fatto e per una cultura fiscale e della solidarietà contributiva di cui c'è un pressante bisogno, sia nell'Italia delle Province depresse che in quella del Sud fragile. Le Service delle Province depresse sono chiamate a organizzarsi in modo più articolato a livello territoriale, giacché il dato sui soli 4 indirizzi per Service per una copertura di 43mila potenziali contribuenti è impraticabile (la media nazionale è di 22mila contribuenti da raggiungere per indirizzo); inoltre, i 14 operatori di media impiegati in campagna fiscale sono chiamati a uno sforzo di miglioramento delle loro capacità professionali, perché

hanno avuto un esito del test di valutazione appena sopra la soglia di ingresso (35,9, a fronte di una soglia di 34/50), la media peggiore dei gruppi. Due quindi, le principali priorità che emergono dall'analisi di questi dati, radicamento territoriale e potenziamento professionale.

Per contro, la buona professionalità del Sud Fragile rappresenta un punto di partenza per una prospettiva di miglioramento: certamente, non incoraggia il dato sulla quota di mercato né quello sulla produttività degli operatori: l'uno e l'altra elementi controllabili dalle Acli Service e su cui si può lavorare con impegno e spirito di sacrificio. Senza dubbio, non facile è il contesto in cui operano queste Acli Service, chiamate come sono a cogliere una sfida che le impegna con il massimo sforzo possibile per raggiungere gli obiettivi e i traguardi che il gruppo Caf Acli-AS si è posto, coltivando l'ambizione di raggiungere l'eccellenza nel servizio fiscale.



PARTE SECONDA

FOCUS TEMATICO

Capitolo 4

Spesa pubblica e legge di bilancio in Italia: un'introduzione

Per introdurre e meglio comprendere l'approfondimento su "Struttura del bilancio dello Stato e rendimento delle politiche pubbliche nelle recenti innovazioni normative italiane", redatto dal professor Antonio La Spina e riportato al capitolo seguente, cuore di questo focus tematico, ci soffermiamo brevemente su alcuni aspetti di questi due complessi ambiti – la spesa pubblica e la legge di bilancio – tratteggiandone appena caratteristiche e traiettorie.

Il percorso di **riforma della legge di bilancio** si è concluso nel nostro Paese solo qualche mese fa. La legge di bilancio per il 2017, nella quale vengono ad essere ricomprese - in un unico provvedimento - entrambe le previgenti leggi di stabilità e di bilancio, è infatti la prima adottata secondo i nuovi dettami e contiene le misure necessarie a conseguire gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati dal Governo nel Documento programmatico di bilancio 2017. Il disegno di legge presentato dal Governo, è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 28 novembre ed è stato poi approvato definitivamente dal Senato il 7 dicembre 2016; la pubblicazione in G.U. è del 21 dicembre 2016 [L. 232/2016].

Con ciò viene dunque a compimento nel nostro Paese, dopo quasi un decennio, la riforma della legge di bilancio, avviata con la riclassificazione del bilancio per programmi di spesa.

Perché una nuova legge

Fiscal compact, patto Euro-plus, Six Pack... Sembra trascorso molto tempo da quando queste espressioni comparivano quotidianamente nei titoli dei giornali e nelle prime notizie dei telegiornali nazionali, insieme a due espressioni questa volta in italiano: patto di stabilità e pareggio di bilancio.

Così come sembra lontana la “stagione del federalismo fiscale”, che nel 2009, con la legge 42, ha tentato di coniugare “il principio di autonomia con quello di unità della finanza pubblica”.

La congiuntura storica straordinaria, quella di una crisi economica epocale (descritta nella parte prima del report), ha in buona misura interrotto il processo di attuazione della riforma del federalismo fiscale, riaccentrando nel livello statale la gestione di risorse e trasferimenti e dando luogo alle rivendicazioni degli enti territoriali, colpiti dalle manovre di finanza pubblica.

D'altra parte, come ha riconosciuto la Corte Costituzionale, il legislatore statale può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» [Sentenza Corte Cost. 169/2007].

È necessario recuperare questa memoria per capire le ragioni che hanno portato a modificare il quadro normativo in materia di economia e finanza nel nostro Paese e ad emanare in proposito una serie di provvedimenti, tra cui anche una legge costituzionale che ha riscritto integralmente l'articolo 81, che ha introdotto in Costituzione il vincolo dell'equilibrio di bilancio.

È anche necessario recuperare la ratio per cui, fino al 2016, esistevano due provvedimenti distinti: uno relativo al bilancio, l'altro agli obiettivi programmatici del Governo. La legge finanziaria, introdotta nel 1978, doveva consentire di modificare le leggi di spesa e di entrata in vigore in quel momento in modo coerente con gli obiettivi programmatici del Governo. I due documenti dovevano cioè camminare di pari passo, adeguando il quadro normativo a quello economico e finanziario per realizzare gli obiettivi descritti nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Il “camminare insieme” dei due provvedimenti è in realtà durato poco e la legge finanziaria era diventata uno strumento per introdurre misure economiche, le più disparate, che realizzavano interessi di parte più che realizzare gli obiettivi di sviluppo

economico, aumentando con ciò il debito pubblico più che contenerlo.

Alcune decisive contingenze, prima fra tutte la maturazione del processo di integrazione europea, hanno costretto a rivedere sostanzialmente questo meccanismo.

Com'è scritto sul sito della Camera *“Nel corso della seconda parte della XVI legislatura, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'Euro, è emersa a livello comunitario l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali ulteriori e più stringenti regole per il consolidamento fiscale e, in particolare, di introdurre, preferibilmente con norme di rango costituzionale, la “regola aurea” del pareggio di bilancio. Con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 è stato pertanto introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il c.d. Fiscal compact, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio...”*.

Andamento della spesa pubblica e bilancio: un po' di storia

Un decisivo passo avanti verso la modernizzazione del sistema di bilancio italiano è stato compiuto con la riforma del sistema di classificazione del bilancio dello Stato, entrato in vigore con la sessione di bilancio per il 2008. Con la nuova classificazione si passa da una struttura basata sulle Amministrazioni (chi gestisce le risorse) ad una che pone al centro le funzioni (cosa viene fatto con le risorse).

Il bilancio dello Stato viene suddiviso in circa 35 missioni (grandi finalità perseguite con la spesa pubblica) che si realizzano concretamente attraverso più programmi di spesa, circa 170 in totale. I programmi, che diventano il nuovo fulcro del sistema di bilancio, rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni Ministero, individuati con riferimento ai risultati da perseguire in termini di impatto dell'azione pubblica nei confronti dei cittadini e del territorio.

Come dichiarato nel “Libro verde sulla spesa pubblica”⁵⁰, che anticipa e descrive la

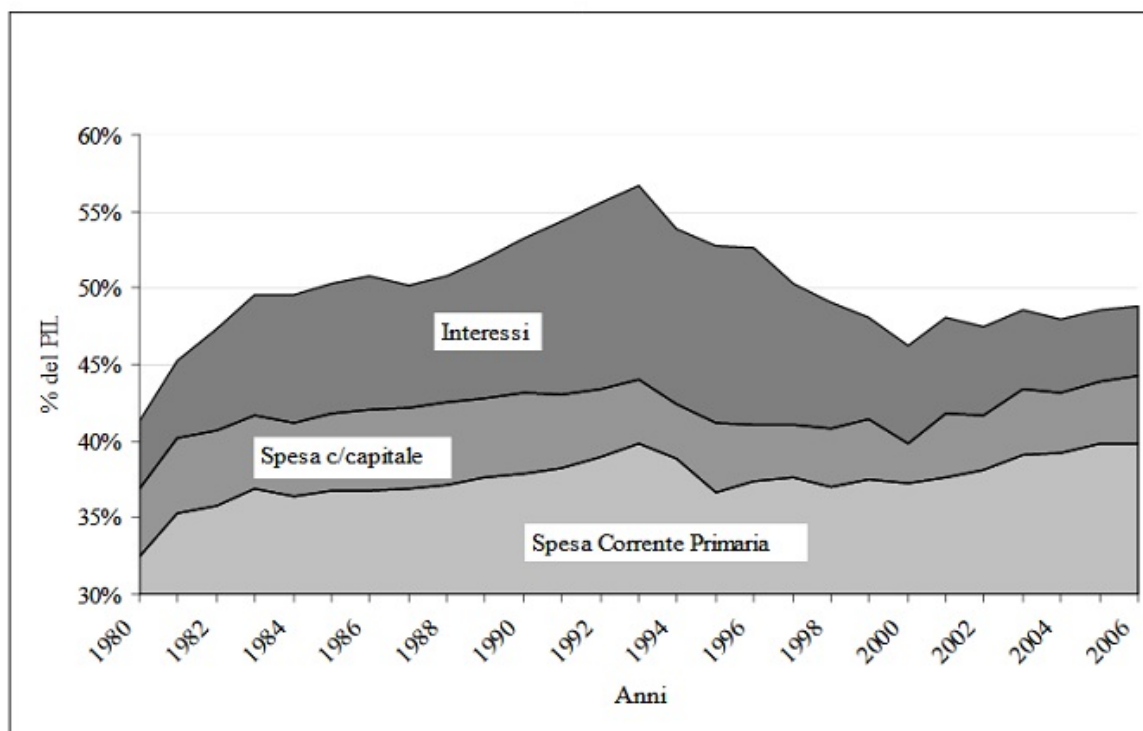
⁵⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Commissione tecnica per la Finanza pubblica, Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni, settembre 2007
http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Lavori-del/Libro-verde.pdf

ratio dei provvedimenti normativi, “La riclassificazione di bilancio tende a favorire una maggiore trasparenza dei conti pubblici e un consapevole dibattito sulle effettive priorità e necessità; permettere una gestione del bilancio pubblico più flessibile ed orientata ai risultati; offrire alle Amministrazioni l’opportunità di ripensare la propria organizzazione, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi. La ristrutturazione della classificazione del bilancio per programmi di spesa offre inoltre una base di partenza essenziale su cui costruire il processo di revisione della spesa o spending review...”.

Nello stesso Libro verde, viene proposta un’analisi tendenziale della spesa pubblica nel nostro Paese. Si tratta di un testo risalente esattamente a dieci anni fa, ma alcuni passaggi sono ancora oggi necessari per capire sia l’andamento della spesa pubblica italiana – anche a confronto con quella degli altri Paesi europei – sia il portato della riforma di bilancio.

“Osservando l’andamento della spesa pubblica italiana durante l’ultimo trentennio, si possono contraddistinguere tre differenti fasi. Una prima fase – dall’inizio degli anni ‘80 ai primi anni ‘90 – è contraddistinta da una forte crescita di tutte le componenti della spesa, con un’accelerazione di quella per interessi alla fine degli anni ‘80 come conseguenza del processo di accumulazione del debito pubblico (esso raddoppia in poco più di un decennio, raggiungendo il 120 per cento del PIL).

ANDAMENTI DELLA SPESA PUBBLICA IN ITALIA (IN % DEL PIL)



Fonte: Commissione Europea, banca dati AMECO (dato 2006 al netto dell'effetto una-tantum della sentenza IVA auto e del debito ISPA)

Tale andamento rimane in parte un fenomeno tutto italiano, sia per il livello di spesa raggiunto (il 56,3 per cento del PIL nel 1993), sia per la sua dinamica: confrontando gli andamenti della spesa nei principali paesi europei, si osserva che l'esplosione della spesa negli anni '80 (circa 10 punti di PIL in 10 anni) non si registra in nessuno dei grandi paesi europei, anzi il livello della spesa pubblica in Germania e Regno Unito viene addirittura ridotto.

Il secondo periodo è caratterizzato dal processo di consolidamento conseguente la firma del Trattato di Maastricht. La creazione del vincolo esterno e la convergenza dei tassi di interesse inducono a perseguire e favorire una riduzione della spesa pubblica in 5 anni (dal 1993 al 1998) di 7,6 punti di PIL. Di questi, poco meno di 5 punti sono dovuti alla riduzione della spesa per interessi ed il resto al contenimento della spesa primaria.

Il terzo (dalla fine degli anni '90 ad oggi) è contraddistinto da una ripresa della cresci-

ta della spesa corrente primaria, che ritorna nel 2005 al livello record del 1993, parzialmente bilanciata dalla continua riduzione della spesa per interessi.

Oggi [dato 2006, ndr] l'Italia si trova con un livello di spesa che non differisce di molto da quello della media degli altri paesi europei. Dal punto di vista della composizione, però, essa presenta alcune evidenti peculiarità: in particolare, spiccano una divergenza nei valori per la spesa per interessi (circa il doppio delle principali economie europee) ed il valore elevato della spesa per pensioni. Più alto della media è anche il valore relativo all'ordine pubblico. Più basso è invece il livello delle altre prestazioni sociali, denotando un evidente sbilanciamento nei confronti della spesa pensionistica...¹⁵¹.

L'andamento della spesa pubblica in Italia e in Europa: i dati del MEF⁵²

Tornando ai giorni nostri e considerando la graduatoria europea secondo l'ordine crescente della **spesa pubblica complessiva in rapporto al PIL** nel 2015, l'Italia con un valore pari al **50,4%** si colloca al ventiduesimo posto della graduatoria, con soli sei Paesi che presentano livelli di spesa più elevata.

Nella totalità dei Paesi esaminati, la **Protezione sociale** costituisce la funzione che, in assoluto, assorbe la parte più rilevante della spesa primaria, con quote che per il 2014 vanno dal 26,5% di Cipro al 50,4% della Slovacchia.

La Germania dedica alla Protezione sociale il 44,2% della propria spesa primaria, pari al 18,8% del PIL; l'Italia dedica alla Protezione sociale, nell'ambito della quale la spesa previdenziale assorbe la maggior parte delle risorse, il 45,9% della propria spesa primaria, pari al 21,4% del PIL.

La seconda Divisione⁵³, in termini di spesa primaria, è rappresentata nella maggior

⁵¹ Ibidem

⁵² Fonte: MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, La spesa pubblica in Europa: anni 2007-2015, gennaio 2017

⁵³ Si fa riferimento qui al sistema internazionale di classificazione della spesa COFOG (acronimo di Classification Of Function Of Government) adottato come standard dal Sec10, il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali. La Cofog articolata in 3 livelli di analisi: il primo livello è costituito da dieci divisioni, ciascuna delle quali è suddivisa in gruppi, a loro volta ripartiti in classi. Le spese per interventi e servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; quelle di tipo individuale vengono incluse nelle rimanenti divisioni.

parte dei Paesi dalla **Sanità**, che per il 2014 va da un minimo del 4,8% della Slovacchia al 22,2% dell'Irlanda; la situazione italiana fa rilevare una spesa per sanità pari al 15,5% dell'intera spesa primaria, con una quota pari al 7,2% del PIL.

L'Istruzione, subito dopo la Protezione sociale e la Sanità, costituisce la spesa più rilevante per la maggior parte dei Paesi con percentuali sul totale che per il 2014 vanno dal massimo del 16,4% della Lettonia all'8,1% della Grecia e all'8,8% dell'Italia⁵⁴, costituendo per quest'ultima il 4,1% del PIL.

Un'altra funzione che assorbe quote importanti di spesa primaria, è rappresentata dagli **Affari economici**⁵⁵, con percentuali sul totale che vanno dal massimo della Grecia, il 26,4% (2013), e della Romania, il 17,8% della spesa (2014), al minimo della Danimarca, il 6,4% (2013), e di Cipro, il 6,1% (2014). All'interno di questa Divisione è possibile osservare numerose tipologie di interventi che riguardano l'organizzazione economica in generale, al cui interno figura il sostegno al sistema bancario, il supporto al sistema produttivo – agricoltura, industria, servizi, al cui interno risultano particolarmente rilevanti quelli relativi ai trasporti, comunicazioni, manifattura e energia – la ricerca e sviluppo per gli affari economici. Per quanto concerne la situazione italiana, si osserva una spesa primaria per gli Affari economici pari al 9,1% (2013) e all'8,8% (2014) del totale, che rappresenta il 4,2% (2013) e il 4,1% (2014) del PIL.

In tutti i Paesi europei, un peso economico rilevante viene assunto dai **Servizi generali**. L'Italia, con il 9,2% nel 2014, si colloca in una situazione simile alla media considerando che tale funzione di spesa assorbe per l'Unione europea a 28 quote intorno 9,2% della spesa primaria complessiva. Va evidenziato che nel caso italiano la funzione relativa ai Servizi generali include anche la spesa per la ricerca di base che è totalmente attribuibile al comparto delle Università, all'interno delle amministrazioni locali.

⁵⁴ Questa rappresentazione della spesa italiana per l'istruzione è influenzata dal fatto che la ricerca di base svolta in ambito universitario è classificata nello specifico gruppo COFOG all'interno dei Servizi generali; pertanto la spesa universitaria risulta per una quota rilevante classificata al di fuori della divisione Istruzione.

⁵⁵ Nel 2010 numerosi Stati hanno attivato interventi a carattere straordinario a salvaguardia del sistema economico e bancario in particolare; tali spese sono classificate negli Affari economici. È interessante osservare come, a causa della particolare situazione economica che ha caratterizzato i Paesi europei a seguito della crisi finanziaria del biennio 2008-2009, il ruolo tradizionalmente assunto dalla Sanità e dall'Istruzione quali funzioni che assorbono la maggiore quota della spesa collocandosi immediatamente dopo la Protezione sociale, è stato modificato, in particolare per gli anni 2009 e 2010, dalla funzione relativa agli Affari economici dove sono classificati la maggior parte degli interventi pubblici a sostegno del sistema economico.

La spesa per la **Difesa e l'Ordine pubblico e sicurezza**, considerate nel loro complesso per l'anno 2014, va da un massimo del 10,4% della Grecia a un minimo del 3,1% del Lussemburgo; l'Italia fa registrare una quota pari al 6,7% circa della spesa primaria complessiva, pari al 3,1% del PIL.

Per quanto riguarda, infine, i **Servizi ricreativi e culturali** si rilevano situazioni abbastanza eterogenee relativamente all'incidenza della spesa primaria dedicata a tale settore che, per il 2014, vanno da un minimo dell'1,3% della Grecia ad un massimo del 5,3% dell'Estonia. L'Italia, con l'1,5% della propria spesa primaria si colloca tra i Paesi che spendono meno in tale settore.

Scegliere...

Se in materia di spesa sociale in Europa si volesse trovare un dato significativo che, contenuto in un mix e correlato all'efficacia complessiva delle misure, indichi un "sistema" di welfare con buone caratteristiche, forse si dovrebbe fare riferimento principalmente alla spesa sociale per le famiglie.

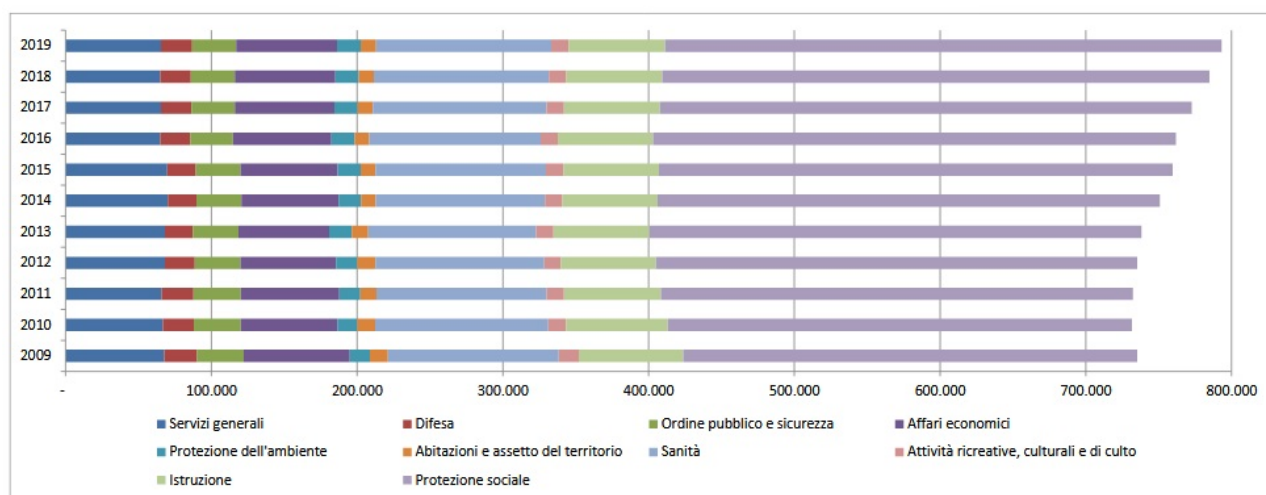
Tutte le nazioni che a questa voce hanno scelto di dedicare percentuali elevate di spesa appaiono infatti in alto negli indicatori della qualità della vita: Germania, Francia e Svezia hanno tutti indici molto elevati di spesa per la famiglia (la Germania più del doppio dell'Italia) e, pur essendo questa spesa sociale "una come le altre", alla fine parrebbe fare la differenza. Al riguardo è bene notare che il "Prosperity index 2014" pone in cima alla classifica la Norvegia; la Svezia al 6° posto; la Germania al 14°; la Francia al 21° mentre l'Italia è al 37° posto, preceduta dal Kuwait e seguita da Israele.

Dalla sommatoria dei dati esposti, si evince dunque che l'Italia ha una spesa sociale squilibrata, molto elevata sulle pensioni, ed a seguire sulla sanità. Queste "scelte" sono gravide di conseguenze, specie tenendo presente la prospettiva: spesa previdenziale e sanitaria sono infatti statisticamente appannaggio della parte più vecchia della popolazione, mentre la spesa per la famiglia della parte più giovane. Essendo l'Italia uno dei paesi con il più alto tasso di invecchiamento, ciò comporta che queste spese cresceranno tantissimo come fabbisogno perché riguardano proprio la popolazione

più anziana, e quindi, in assenza di entrate corrispondenti in aumento, squilibreranno sempre più i nostri conti pubblici oppure, per far sì che le entrate siano proporzionalmente superiori, "squilibreranno" i nostri portafogli perché una fascia sempre più esigua di popolazione dovrà garantire con le sue "tasse" questo trend.

Questa tendenza è confermata dalla stima del MEF sulla ripartizione della spesa primaria per il quadriennio 2016 – 2019, riscontrabile nel grafico che segue⁵⁶.

COMPOSIZIONE DELLA SPESA PRIMARIA PER IL QUADRIENNIO 2016 – 2019



Un altro dato comparativamente interessante di spesa sociale è quello per la disoccupazione e cioè i trasferimenti economici a favore di coloro che hanno perso il lavoro. Innanzitutto è bene ricordare che le indennità di disoccupazione arrivano relativamente tardi nei sistemi di protezione sociale. La Francia e la Norvegia la introducono per prime attorno al 1905, poi arriva la Danimarca e a seguire la Gran Bretagna nel 1911. L'Italia ci arriva solo nel 1919 (tra un po' si festeggeranno i cento anni...), dopo la prima guerra mondiale. Questo per dire che "indennizzare" la perdita del lavoro e la ricerca di nuova occupazione non è mai stata una politica in cui l'Italia ha particolarmente "spiccato". Questa *debolezza* non ha riguardato solo l'aspetto indennitario ma ha anche interessato complessivamente il fenomeno, tant'è vero che l'Italia ha a lungo sprecato risorse sul contrasto della disoccupazione, non finanziando

⁵⁶ MEF 2017, cit.

politiche attive del lavoro e preferendo loro meri trasferimenti monetari, spesso con un meccanismo "collusivo" impresa/lavoratori (basti pensare alla "Cassa Integrazione") e con il beneplacito dello Stato⁵⁷. In effetti è importante questa premessa perché in protezione dalla disoccupazione in Europa (dato 2013) si va da un 2,1 per cento della spesa complessiva in Gran Bretagna, al 4,2 della Svezia, 6,0 della Germania, 6,1 della Francia, al 13,0 della Spagna ed al 14,7, tetto massimo, dell'Irlanda. L'Italia spende il 6,0 per cento.

Ma è bene vedere questi dati comparandoli, per capirli, sul tasso di disoccupazione (per vedere se si spende poco perché non c'è bisogno di spendere): a Febbraio 2017 il tasso di disoccupazione in Italia è pari all'11,5%, mentre in Germania è al 3,9%, in Gran Bretagna al 4,6% (poi si dice che non si comprende perché la nuova migrazione non solo italiana verso questi due paesi...), il 10,0% in Francia, poi si va sino al 18,0% in Spagna. Aggiungiamoci che negli Usa siamo attorno al 4,7% e in Giappone attorno al 3,1%. La media UE comunque è attorno all'8 per cento.

Quindi la Germania, che pure ha una disoccupazione che è pari ad un terzo di quella italiana, spende in protezione del rischio disoccupazione esattamente come l'Italia in rapporto alla propria spesa sociale. Vi è poi da stupirsi dei dati sull'occupazione? La Germania ha un tasso di occupazione (2015) pari al 78 per cento, Gran Bretagna al 76,8, l'Olanda al 76,7, la Francia al 69,5 e l'Italia è invece pari al 60,5 per cento, e ad essa non segue alcun altro grande paese Europeo. La Svizzera, tanto per dire, ha un tasso di occupazione pari all'82,8%. Dunque l'Italia investe poco nel rischio di disoccupazione, molto poco considerando i suoi tassi di occupazione: infatti non solo ha tanti disoccupati, ma ha anche pochi occupati. La sommatoria delle due cose fa comprendere che le politiche di spesa sociale e le politiche di spesa sull'occupazione sono in Italia grandemente deficitarie.

Un esempio eclatante, che si spiega con i dati, è che mentre i paesi europei in passato hanno reagito a momenti di crisi economica investendo su sussidi alla disoccupazione e politiche sull'occupazione, l'Italia invece ha deciso di smaltire questo stock di disoccupazione con politiche previdenziali, concedendo di volta in volta a questi disoc-

⁵⁷ Vedi Michele Tiraboschi, "Le prestazioni di disoccupazione in Europa, spunti di riflessione per il caso italiano"

cupati non risorse e servizi per tornare nel mercato del lavoro, ma "scivoli", prepensionamenti, possibilità di uscirne "anticipatamente". E così, mentre si "sgonfiava" un settore di spesa sociale, se ne gonfiava un altro.

Questo, in massima sintesi, è il quadro di alcuni elementi peculiari, e spesso problematici, della spesa pubblica in Italia. Una spesa che, tutto sommato, pur con alcune caratteristiche sue proprie, restituisce un "modello europeo" di alta spesa sociale, a cui fa da contraltare anche un elevatissimo carico fiscale.

Bisogna forse sottolineare che tutto ciò non ha un rapporto diretto con l'occupazione, o con la ricchezza nazionale, ma sicuramente con il benessere comunitario, vale a dire quello di appartenere ad una comunità in cui, un po' più o un po' meno a seconda delle nazioni, non si viene abbandonati a se stessi nelle sfide della vita, specie se esse dovessero "andare male".

Il problema forse non è solo quello della "ridistribuzione del reddito", che poi è il vero architrave del modello europeo, togliere qualcosa a chi ha di più, del tutto legittimamente e si spera per le proprie capacità, per dare qualcosa a chi ha meno, a volte persino a scapito delle proprie capacità e non solo per motivazioni oggettive.

Questa è l'Europa, ed ogni studio ed analisi per rendere questo "sentimento popolare europeo" più coeso, spendendo meglio le risorse che come cittadini mettiamo a disposizione dello Stato, in modo da irrobustire questo sentire comune, è benemerito.

Per questo motivo avvicinare il cittadino in modo attivo a questa spesa, coinvolgerlo in qualche modo sul come essa va amministrata, distribuita, può essere una efficace politica per cercare di mantenere uniti gli uni agli altri su questo modello che è alla base di un senso di appartenenza individualistico mitigato da un forte senso di condivisione collettiva.

Capitolo 5

Struttura del bilancio dello Stato e rendimento delle politiche pubbliche nelle recenti innovazioni normative italiane

Antonio La Spina*

I PRECEDENTI

Com'è intuitivo, gli aspetti budgetari sono di rilevanza centrale nelle politiche pubbliche. Ciò anzitutto perché in molti casi – sebbene non in tutti – l'incisività di una politica e talora la sua stessa esistenza come intervento “reale” e non “simbolico”, in altre parole il suo non essere una “legge manifesto”, dipendono dalla messa a disposizione di una congrua provvista di risorse finanziarie. Ad esempio, nel campo delle politiche *lato sensu* sociali (previdenza, sanità, assistenza, famiglia, casa, istruzione) l'erogazione di servizi concreti a tutti soggetti di volta in volta bisognosi, e in quanto tali aventi titolo, non è possibile se i capitoli di bilancio relativi non sono riforniti di denaro a sufficienza.

In secondo luogo, se si concepisce il bilancio dello Stato non solo quale sommatoria dei movimenti di entrata e uscita relativi alle varie amministrazioni, bensì, come in effetti è, anche come una posizione strategica di osservazione e di intervento dalla quale si può sia *vedere l'insieme* delle politiche di quello Stato, sia, in certa misura, *governarle*, ecco che il modo in cui questo è strutturato e viene gestito diventa cruciale. Si andrà allora da bilanci soltanto annuali, in cui evidenziare i rapporti tra entrate e spese, a strumenti dotati di un respiro temporale più lungo, così da proiettarsi sulle varie fasi dell'intervento pubblico e dei suoi risultati, i quali ultimi sovente hanno bisogno di ben più di un'annualità per realizzarsi.

Senza voler andare molto indietro nel tempo, si può ricordare che nei primi anni '60 dello scorso secolo veniva introdotto negli Stati Uniti il *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS), che pretendeva appunto di fondare una visione organica, complessiva e pluriennale degli interventi pubblici, degli strumenti previsti, delle risorse allocabili, dei prodotti (*outputs*) e dei risultati attesi (*outcomes*), dei dati e degli indicatori necessari per monitorare l'andamento non solo delle spese ma appunto anche di *outputs* e *outcomes*. In base a tutto ciò sarebbe stato possibile distribuire razionalmente le risorse e al contempo massimizzare l'efficienza e l'efficacia delle politiche.

In quegli anni emergeva anche la *policy analysis*, come scienza empirica volta a descrivere e spiegare il modo in cui nella realtà effettuale si discutono, si creano o talora si affossano, si mettono in opera le politiche pubbliche di carne e sangue, al di là delle teorizzazioni normative e delle idealizzazioni. E proprio il PPBS fu il bersaglio polemico di contributi fondativi della disciplina come quelli di Lindblom sulla natura sostanzialmente incrementale delle decisioni di *policy* in genere e di bilancio in particolare (assieme ai quali va ricordato quello di Wildavsky sulla politica del processo budgetario). Lindblom bollava il PPBS come irrealisticamente *sinottico*, nel senso di fondato su una visione totalizzante e su un'informazione completa e perfetta – non solo su ciò che è già successo e che è, ma anche su ciò che succederà –, che in effetti è impossibile da mettere in pratica, sicché inseguire questo ideale condurrebbe a scelte peggiori. A tale visione sinottica egli contrapponeva appunto quella incrementalista: ciò che di fatto avveniva era, piuttosto, l'ancoraggio alle decisioni precedenti, che fino a prova contraria erano state prese e mantenute per qualche ragione e senza creare problemi devastanti, per “incrementarne” al margine (o, caso mai, limarne) la dotazione finanziaria e le altre componenti. Meglio quindi impraticarsi nell'arte di barcamenarsi, o di arrangiarsi, più che nella pretesa illuministica e pericolosa di conoscere tutto, prevedere tutto, decidere su tutto. Sotto sotto, le prime versioni dell'incrementalismo (che in seguito Lindblom sottopose a revisione) non erano soltanto un'interpretazione di come le cose andavano, ma anche un insieme di suggerimenti su come fosse bene, o meno peggio, farle andare.

Va sottolineato che il periodo in cui si svolse lo scontro tra incrementalisti e sostenitori del PPBS erano appunto gli anni sessanta, vale a dire una fase di straordinaria e continuativa crescita economica, in cui era in effetti plausibile che anno dopo anno sarebbe stato relativamente facile incrementare le spese. Si poteva anche pensare che così facendo si sarebbero generati certamente benefici per qualcuno e fare quindi contenti tutti, in un contesto in cui appariva tollerabile fronteggiare costi crescenti.

Le cose cambiarono nella seconda metà degli anni settanta, dopo lo shock petrolifero e la crisi fiscale dello Stato (O'Connor), che misero fine all'aspettativa di una crescita continuativa e senza un limite definito. Ci si rese conto per un verso del fatto che le domande sociali cui le politiche pubbliche avrebbero dovuto fare fronte erano

aumentate e stavano aumentando a dismisura (tant'è che la cosiddetta commissione trilaterale composta da Crozier, Huntington e Watanuki parlò di una spirale di aspettative crescenti e divergenti), e per altro verso che le risorse disponibili non potevano essere illimitate. Inoltre, la quota della spesa pubblica che risultava eccessiva e mal indirizzata poteva diventare, anziché un benefico stimolo per la domanda aggregata e per la crescita, una zavorra per l'economia.

Negli anni settanta, sempre negli USA, il governo federale cominciò ad utilizzare una certa versione dello *Zero-based Budgeting* (ZBB)⁵⁸, nato nel settore privato e in cui, al di là della denominazione (che farebbe erroneamente pensare ad un azzeramento anno per anno delle dotazioni, e a un loro ripristino solo a condizione che venga dimostrata l'utilità di ogni voce di spesa e la necessità che il programma sia mantenuto in vita, il che sarebbe caso mai definito come *sunset law* e *sunset review*), vi era tuttavia un'enfasi su una revisione delle dotazioni pregresse e sulla ricerca di soluzioni alternative nell'erogazione dei servizi che migliorassero il rapporto tra costi ed efficacia. In questo senso, lo ZBB si può considerare un precursore della stagione del *new public management* (NPM) che inizierà a fine anni ottanta, in cui motivi ricorrenti erano sia la razionalizzazione della spesa, sia la spinta al *doing more with less*, fare di più – e meglio – con meno.

In definitiva, se per un verso la pretesa “sinottica” del PPBS era eccessivamente ambiziosa e concretamente poco praticabile, per altro verso è diventato sempre più evidente che una politica di bilancio autorevole e lungimirante è necessaria per migliorare e talora per consentire il rendimento delle politiche di settore. Per il *welfare*, e non solo, in tutti i paesi si sono resi necessari interventi talora di riduzione, talora di contenimento della crescita, talora di ricalibratura delle spese. Sono state più o meno dappertutto varate riforme incisive, come tali ben distanti dal modello incrementalista, che hanno consentito a certi sistemi di *welfare* di riconvertirsi e superare momenti critici, e a certi paesi di invertire una tendenza al declino (si pensi alla *flexicurity* danese o alle riforme del mercato del lavoro tedesche). Proprio in fasi storiche che richiedono decisioni del genere diventa essenziale sorvegliare per focalizzarle – se

⁵⁸ Sullo ZBB e su una recente ripresa di interesse verso di esso v. S.C. Kavanagh, “Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives”, Government Finance Officers Association, 2011, <http://www.gfoa.org/sites/default/files/GFOAZeroBasedBudgeting.pdf>.

così si vuole e se si è capaci di farlo – sulle necessità delle fasce marginali, che non hanno voce e difettano di capacità lobbistiche. È tramite un governo oculato del processo budgetario che è possibile individuare e salvaguardare le risorse a ciò necessarie. Se ben gestito, esso può diventare un presidio dei diritti di cittadinanza e dei soggetti deboli, anziché il campo in cui fanno scorribanda i poteri forti.

Gli sviluppi più recenti della teoria normativa della politica di bilancio che, come accennavo hanno i loro antecedenti nello ZBB e nel NPM, sono andati nella direzione del *performance-based budgeting* (PBB)⁵⁹. Sia allo scopo di misurare e valutare prodotti e risultati delle politiche, sia, cosa ancora più importante, per indurre i soggetti attuatori a migliorarne l'efficacia, questo porta per un verso a mettere a confronto il rendimento degli interventi, formando classifiche e attribuendo punteggi in base alle risorse spese e ai benefici ottenuti, e per altro verso a risagomare i centri e i flussi di spesa in ragione dei prodotti e dei risultati da ottenere (“missioni”, “programmi”), dando meno importanza alle ripartizioni di tipo amministrativo-formale. Ecco dunque che, se si prende sul serio il PBB, non si lavorerà soltanto su flussi di denaro in entrata e in uscita, bensì anche su indicatori e valori di prodotto e risultato, che sappiano dare conto del grado di successo delle diverse politiche nell'impiego delle risorse su di esse allocate. Il che non significa che in sede di redazione del bilancio e dei documenti collegati si svolgerà una piena e completa valutazione delle politiche, che richiede altri approfondimenti e una visione anzitutto settoriale. Nondimeno, si includono alcune informazioni essenziali e rilevanti, in sintonia con l'esigenza di tale valutazione, le quali già di per sé danno una prima idea delle politiche che stanno funzionando e di quelle che funzionano meno. Ciò è ad esempio quanto si è voluto fare in Francia a partire da una decina di anni addietro con la LOLF (*Loi organique et loi des finances*), in forza della quale sono stati individuati circa 1300 indicatori relativi ai circa 600 obiettivi discendenti dalle missioni e dai programmi del bilancio di quello Stato. Com'è intuibile, occorre poi bilanciare questo sforzo innovativo con i costi organizzativi (tempo, oneri informativi, qualificazione del personale e così via) che esso comporta⁶⁰.

⁵⁹ Paragrafo sul *performance budgeting* curato da E. Espa in La Spina, Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Mulino, 2011, pp. 153 ss.

⁶⁰ *Ibidem.* V. République française, *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques: Missions, programmes, objectifs, indicateurs*, juillet 2016, <http://www.performance-pub->

La situazione italiana e l'evoluzione delle politiche europee in materia di bilanci nazionali

“Una scelta accurata e selettiva degli indicatori da associare ai singoli interventi e *polices* è ... essenziale poiché consente di meglio guidare le priorità di un'attività di valutazione che non può avere la pretesa di occuparsi di qualsiasi intervento pubblico e, al tempo stesso, offre la possibilità al *policy maker* di raffinare la costruzione del proprio bilancio anche sulla base dei riscontri provenienti dalla misurazione di performance rispetto agli obiettivi inizialmente fissati. A differenza di altri paesi (Francia in primo luogo), il *performance-based budgeting* non ha ancora formalmente attecchito nell'esperienza istituzionale italiana. La premessa di un bilancio basato sulla performance, seppure unicamente a livello dello Stato centrale, esiste dal 2007-08 e consiste in una struttura del bilancio per grandi missioni e programmi. Non risulta essere presente al momento – nonostante un ampio lavoro di base svolto dalla Ragioneria generale dello stato – quella serie di indicatori di risultato da associare al bilancio di previsione e alla successiva fase di rendicontazione”⁶¹.

Il passo precedente risale al 2011. Negli anni successivi la situazione, quanto meno al livello delle previsioni normative, è profondamente cambiata. Ma prima di esporre tali innovazioni, fornisco qualche cenno su qualcuno dei passaggi precedenti.

Occorre sempre tenere conto del fatto che il bilancio dello Stato deve passare in Parlamento. A seconda di come esso è strutturato e di ciò che viene presentato per l'approvazione, saranno più o meno favoriti, o viceversa disincentivati, interventi micro-sezionali delle assemblee legislative, delle commissioni, dei singoli parlamentari e dei soggetti che su di essi fanno pressione.

In effetti già la legge 94 del 1997 (modificativa della l. 468/1978) e il d.lgs. 279/1997 avevano introdotto un “Sistema unico di contabilità economica analitica per Centri di costo”, ponendolo “in stretta integrazione sia con il processo di formazione del bilancio di previsione e con le decisioni di finanza pubblica, sia con il sistema

lique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/DOFP/DOFP_2017_Tome_02.pdf#.W00nPoVNEpk

⁶¹ Espa, *op. cit.*, p. 156. Nella redazione delle pagine che seguono si è fatto tra l'altro riferimento ai materiali di E. Espa per i corsi presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

di controllo interno di gestione”, così da permettere, in linea teorica, una costante verifica dell'azione amministrativa e un adeguamento delle risorse dedicate, ove necessario⁶². Ai capitoli di spesa, basati su previsioni normative variegate, e quindi fonte di frammentazione nella composizione del bilancio, avrebbero dovuto essere sovraordinate le Unità Previsionali di Base (UPB), concernenti il budget assegnato ai centri di responsabilità, quindi a singoli dirigenti (coloro che decidono sulle spese), per aree omogenee di attività, tenendo sempre conto delle ripartizioni amministrative. Pertanto, ogni singola UPB avrebbe dovuto essere centro di responsabilità unico di quanto di sua competenza e come tale presentata per l'approvazione al Parlamento⁶³.

Negli anni seguenti si tentò, in una prima fase senza copertura normativa e in via sperimentale, di lavorare su un bilancio di nuova concezione. Fu la legge 196 del 2009 (poi modificata dalla legge 39/2011, e più di recente da provvedimenti adottati nel 2016) che sancì il superamento dell'impostazione del 1997 a favore di uno documento contabile più nettamente fondato sull'utilizzazione finalizzata delle risorse, superando pienamente l'idea che esso dovesse essenzialmente riassumere i flussi finanziari. Piuttosto, il bilancio doveva trasformarsi in strumento di lettura e di indirizzo delle politiche pubbliche e dei loro esiti. Il tutto auspicabilmente in raccordo con gli strumenti di programmazione, valutazione e (soprattutto) miglioramento della *performance* di cui al d.lgs. 150/2009.

Inoltre, la 196/2009 introdusse in via sistematica la *spending review*, che ciascun ministero avrebbe dovuto svolgere insieme ad appositi nuclei del ministero dell'economia, al fine di individuare possibilità di riduzione/riorganizzazione/ridistribuzione delle spese che effettuava.

Al Parlamento si presentavano, adesso, missioni, programmi (più specifici), macro-aggregati (che dettagliano la composizione delle spese in parte corrente, conto capitale etc.), e centri di responsabilità amministrativa (questi a scopo soltanto conoscitivo). Le missioni erano poche, 34 in tutto, ed esprimevano le linee strategiche di medio-lungo periodo. Esse venivano poi articolate appunto in programmi, ciascuno dei

⁶² Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) – Ragioneria generale dello Stato, *Circolare n. 26*, prot. 91702, 16 Luglio 2007.

⁶³ Servizio Studi, Camera dei deputati, *Il processo di riforma del bilancio. La riclassificazione del bilancio dello Stato*, http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap04_sch02.htm.

quali contiene attività omogenee e riferite a obiettivi il cui raggiungimento sia in linea teorica misurabile. Le schede-obiettivo specificano risorse stanziare e indicatori di risultato. Il tutto è ricompreso in “note integrative” al bilancio di previsione, nelle quali dovrebbero essere, sperabilmente, esplicitate le scelte su obiettivi triennali, risorse, prodotti, risultati, relativi indicatori⁶⁴. Alcuni programmi erano perseguiti da più ministeri. Era previsto poi un bilancio gestionale, per capitoli, che accompagnava la legge di bilancio ed è destinato ai centri di responsabilità amministrativa. L'impostazione per “contenitori di spesa” comprensivi, anziché per voci rigide più o meno micro consentiva anche una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse.

Occorre accennare anche alle evoluzioni delle politiche europee, la cui incidenza nella conformazione di quelle nazionali è divenuta sempre più forte⁶⁵. In riferimento al Patto di Stabilità e Crescita nel 2005 il Regolamento (CE) n. 1055, modificando il precedente Regolamento (CE) 1466/1997, parlava di Obiettivi di Medio Termine (OMT) degli Stati membri e di misurazione del loro PIL potenziale, al fine di anticipare l'effettivo gettito e quindi la tenuta dei conti in prospettiva. Un altro Regolamento (CE), il 1056/2005, modificativo del previgente Regolamento (CE) 1467/1997, si riferiva alle raccomandazioni rivolte agli Stati membri volte a realizzare miglioramenti del PIL al di sopra di certe soglie minime, nonché alle correzioni di disavanzi ritenuti eccessivi. Inoltre, occorre tenere in considerazione, nella valutazione della tenuta complessiva di un paese, anche di eventuali riforme strutturali che avessero una ricaduta positiva sul miglioramento dei conti. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE, Lisbona, 2007 con entrata in vigore nel 2009) ha poi sancito le basi di una sorveglianza e di un'assistenza da parte dell'UE in relazione alle politiche fiscali e agli assetti di bilancio degli Stati membri, specie se appartenenti all'Unione Monetaria Europea. Dopo la crisi greca sono stati ritenuti necessari sia una sorveglianza e un coordinamento più incisivi, sia strumenti nuovi volti a far fronte ad emergenze simila-

⁶⁴[http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-
i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note_integrative_al_bilancio_di_previsione_dello_Stato_-
_Aspetti_generali_e_normativi.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-
i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note_integrative_al_bilancio_di_previsione_dello_Stato_-
_Aspetti_generali_e_normativi.pdf).

⁶⁵ A. Delivorias, *European economic governance. State of play and reform proposals*, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571319/EPRS_IDA\(2015\)571319_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571319/EPRS_IDA(2015)571319_EN.pdf), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/timeline-evolution-eu-economic-governance_en; http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.1.4.html; http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.1.html; M. Giordano, “La nuova *governance* fiscale”, Luiss Ceradi e Dip. Di scienze giuridiche, Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, <http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/Fascicolo/Giordano-CERADI.pdf>.

ri. Ciò allo scopo di rilevare segnali di allarme e poter prevenire disavanzi pubblici eccessivi così come squilibri macroeconomici. A fine 2011 sono stati adottati cinque regolamenti e una direttiva al riguardo (c.d. Six-pack). Nel marzo 2012 è stato poi approvato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento, sulla governance nell'Unione economica e monetaria. Nel maggio 2013 si sono avuto altri due regolamenti (*Two-pack*) in tema di monitoraggio dei documenti programmatici relativi ai bilanci degli Stati membri. In base a tali previsioni, gli Stati membri dell'area Euro sono tenuti a presentare annualmente alla Commissione e al Consiglio (i quali possono adottare raccomandazioni, avvertimenti e sanzioni) un programma di stabilità che dia conto anche delle spese delle amministrazioni pubbliche, degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di medio periodo, delle misure previste per mantenersi in linea con essi. Nel complesso, si è avuta, con il consenso degli Stati membri, una sostanziale traslazione verso il livello europeo di quote di sovranità e poteri decisionali rilevanti in materia di formazione del bilancio, con le ricadute che ciò comporta sui vari settori di *policy*.

In Italia, dopo una fase allarmante in cui lo *spread* relativo all'affidabilità dei titoli di Stato peggiorava e venivano evocati rischi di *default*, nel 2012 si è ritenuto di modificare gli articoli 81 e 97 della Costituzione. Le novità allora introdotte sono quelle riportate in corsivo.

Art. 81: Lo Stato assicura l'*equilibrio* tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle *fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli *effetti del ciclo economico* e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di *eventi eccezionali...* *Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.*

Art. 97: *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.*

La legge 243/2012 ha poi dato concreta attuazione ai suddetti principi di equilibrio di bilancio, sostenibilità del debito pubblico, doverosa considerazione dell'andamento più o meno favorevole del ciclo economico, soffermandosi sulle regole in materia di spesa, sulla definizione degli eventi eccezionali che giustificano allentamenti degli obiettivi di contenimento, sul disegno di legge di bilancio.

Il completamento della riforma del bilancio nel 2016

La legge 89/2014 ha delegato il governo ad adottare decreti legislativi sulla struttura del bilancio dello Stato e sul potenziamento della rilevanza del bilancio di cassa. Questi sono stati, rispettivamente, il 90 e il 93, entrambi del 12 maggio del 2016. La legge 4 agosto 2016 n. 163, inoltre, ha modificato e integrato la 196/2009, in sintonia con le nuove versioni degli articoli 81 e 97 della Costituzione⁶⁶.

Il d.lgs. 90/2016 è stato volto a realizzare, tra l'altro, un incremento di trasparenza e leggibilità del documento contabile, anche in vista di una facilitazione della valutazione dei risultati; una riduzione e una semplificazione degli allegati; una definizione di obiettivi triennali per ciascun ministero, concordati con il MEF, in linea con il Documento di Economia e Finanza (DEF), approvati con DPCM previa decisione del Consiglio dei ministri, e poi monitorati dal MEF stesso quanto all'attuazione (il che è stato ottenuto inserendo un art. 22 bis nella legge 196/2009); una sistematica attività di analisi e valutazione della spesa; una flessibilità sulla cassa, gli assestamenti e le previsioni; un miglioramento qualitativo dei dati su entrate e uscite; una stabilizzazione delle entrate previste per legge; un'estensione dell'area di spesa ricompresa nel bilancio statale; l'adozione della contabilità economico-patrimoniale insieme a quella finanziaria; di conseguenza, l'utilizzo di un piano dei conti integrato; un "bilancio di genere". Mantenendo la struttura per missioni e programmi, sono state introdotte (inserendo un nuovo art. 25 bis nella l. 196/2009) le "azioni", quali sottoinsiemi dei programmi, le quali dovrebbero prestarsi meglio a una valutazione in termini di prodotti e risultati: "Le azioni, articolando in maniera più dettagliata le finalità perseguite attraverso i programmi, aiutano a comprendere meglio la destinazione della spesa e quindi a operare scelte più consapevoli

⁶⁶http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/20/1-Nota_tecnica_n._1_bilancio_2017-2019.pdf,
http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/RiformadelBilancioStato/Intervento_Riforma_bilancio.pdf.

nell'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato. In prospettiva, in fase di gestione del bilancio, le azioni, costituendo di fatto unità più aggregate rispetto ai capitoli di spesa, dovrebbero contribuire a semplificare la gestione e a consentire una maggiore flessibilità sull'uso delle risorse in corso d'anno⁶⁷.

Sono stati pure eliminati i programmi condivisi tra più centri di responsabilità amministrativa. Il nuovo art. 22 bis, l. 196/2009 (inserito dall'art. 4 del d.lgs. 90/2016) sembra infine aver fornito i presupposti di uno stringente controllo delle spese dei singoli ministeri da parte del MEF, il che dovrebbe in linea teorica intrecciarsi anche con la valutazione degli esiti delle azioni: "Ciascun Ministro invia entro il 1° marzo al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati ivi previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi" (comma 5 del nuovo art. 22 bis)⁶⁸.

D'altro canto, al fine di massimizzare e velocizzare l'impiego delle somme disponibili e quindi il rendimento delle amministrazioni, è stata consentita una maggiore flessibilità, a partire dal fatto che l'approvazione parlamentare riguarda i programmi di spesa, che per loro natura sono vasti. Entro certi limiti la rimodulazione è quindi consentita all'interno di un programma, con decreto del ministro del ramo, ma anche tra programmi diversi, con decisione del MEF o, in taluni casi, con decreto interdirettoriale, ovvero del ministro competente (art. 33 della legge 196/2009, come modificato dall'art. 5 del d.lgs. 90/2016)⁶⁹.

Il d.lgs. 93/2016, invece, enfatizza la fase di cassa, quindi il momento di effettiva percezione e utilizzabilità delle somme, il che dovrebbe anche consentire una maggiore focalizzazione sul rapporto tra incasso delle risorse e loro impiego in vista dei risultati attesi. Ciò avviene con strumenti quali, tra gli altri, il piano finanziario/cronoprogramma dei pagamenti (nel quale viene distinta "la quota della dotazione di cassa

⁶⁷ Sul punto <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/Le-Azioni-del-bilancio-dello-Stato/>.

⁶⁸ *Relazione al disegno di legge di bilancio integrato*, presentato il 29 ottobre 2016 dal ministro dell'economia e delle finanze Padoan, atti parlamentari, Camera dei deputati, http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0045840.pdf, p. 52.

⁶⁹ Si veda, al riguardo, anche la Circolare della RGS n. 30 del 21/12/2016, "Indicazioni per l'attuazione dei decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 in materia di flessibilità di bilancio dello Stato", http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_21_dicembre_2016_n_30.pdf

destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza”), un accertamento basato sulla riscossione delle somme, impegni effettuati nell'anno in cui le obbligazioni diventano esigibili (anziché in quello in cui vengono assunte), un avvicinamento della fase dell'impegno a quella del pagamento (tramite una sperimentazione che terminerà alla fine del 2017), la revisione sistematica dei residui attivi e passivi, per contenerne la formazione. “Gli effetti di questa riforma dovrebbero portare ad una progressiva riduzione degli stanziamenti in competenza”. Si è anche inteso consentire “una più immediata e concreta comprensione dell'azione pubblica” e “una maggiore responsabilizzazione dei responsabili della spesa”. È stato altresì previsto un “monitoraggio da parte degli uffici di controllo sulla predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti. Inoltre ... l'amministrazione inadempiente non può accedere all'utilizzo dei fondi di riserva”⁷⁰.

La legge 163/2016 ha poi sancito ulteriori innovazioni, anch'essa tramite modifiche e integrazioni della l. 196/2009. Anzitutto è stata abolita la distinzione tra legge di bilancio e legge di stabilità, che invece vanno unificate in un solo provvedimento, la legge di bilancio, articolata in due sezioni e riferita a un arco di tempo triennale. La prima sezione è omologa alla precedente legge di stabilità, la seconda alla precedente legge di bilancio. Ciò “per distinguere le risorse già previste dalla normativa vigente da quelle stanziare o rideterminate con i nuovi interventi”.⁷¹ La versione originaria dell'art. 81 della Costituzione stabiliva che la legge di bilancio non potesse “stabilire nuovi tributi e nuove spese”. Dopo la riforma del 2012 adesso ciò risulta possibile.

Con la 163 si ha così il “passaggio da una concezione formale ad una concezione sostanziale della legge di bilancio” “L'integrazione” con la legge di stabilità “persegue la finalità di incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine ... portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza”⁷². Per un verso, quindi, si evita l'incrementalismo. Per altro verso, si valorizza la decisione parlamentare. “Questa integrazione consente di riportare l'attenzione del Parla-

⁷⁰ *Relazione al ddl di bilancio integrato, cit.*, pp. 46-8.

⁷¹ *Ibidem*, p. 4.

⁷² Camera dei deputati, XVII legislatura, Legge 4 agosto 2016, n. 163, *Schede di lettura*, n. 452/2, 19 settembre 2016, pp. 3-4.

mento e della collettività sulle priorità dell'intervento pubblico, valutando allo stesso momento i programmi di spesa nuovi e quelli già esistenti in un quadro di vincoli, definito dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione⁷³.

Ancora, vengono posti importanti paletti a ciò che si può fare in sede di legge di bilancio, e quest'ultima a propria volta pone paletti all'azione di governo. Modificando l'art. 21 della l. 196/2009, infatti, la l. 163/2016 ha statuito (nuovo comma 1 bis) che "la prima sezione del disegno di legge di bilancio dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. Essa contiene, per ciascun anno del triennio di riferimento, le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici". Limitandone *ex ante* gli ambiti di intervento, si richiede poi che essa contenga "esclusivamente", insieme ad altri punti, la "determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza e di cassa" (nuovo comma 1 ter). Inoltre, "le nuove o maggiori spese disposte dalla prima sezione... non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati... nel DEF, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari" (nuovo comma 1 quater), e la medesima prima sezione "non deve in ogni caso contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del predetto disegno di legge" (nuovo comma 1 quinquies).

Il processo decisionale viene reso più trasparente e tracciabile, evidenziando le reciproche assunzioni di responsabilità tra parlamento e governo, dal momento che "gli effetti finanziari derivanti dalle modifiche apportate da ciascuna Camera alla prima sezione del disegno di legge di bilancio sono incorporati, per ciascuna unità di voto parlamentare, nella seconda sezione, quale risultante dagli emendamenti approvati, attraverso un'apposita nota di variazioni,

⁷³ Relazione al ddl di bilancio integrato, cit., p. 4. V. anche MEF-RGS, *Nuova struttura del bilancio dello Stato per il triennio 2017-2019*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2017/Nuova_struttura_del_bilancio_dello_Stato_per_il_triennio_2017-2019.pdf, MEF - RGS, *Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2017/NotaTecnicoIllustrativaLB/NotaTecnico_Illustrativa_definitiva.pdf.

presentata dal Governo e votata dalla medesima Camera prima della votazione finale. Per ciascuna delle predette unità di voto, la nota evidenzia altresì – distintamente con riferimento sia alle previsioni contenute nella seconda sezione sia agli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni della prima sezione – le variazioni apportate rispetto al testo del disegno di legge presentato dal Governo ovvero rispetto al testo approvato nella precedente lettura parlamentare” (nuovo art. 12). Si richiede (commi 12 bis, ter e quater) anche una relazione tecnica a sostegno del ddl di bilancio, recante “a) la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione normativa introdotta nell’ambito della prima sezione; b) i criteri essenziali utilizzati per la formulazione, sulla base della legislazione vigente, delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella seconda sezione; c) elementi di informazione che diano conto della coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici”, nonché un “prospetto riepilogativo degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione normativa introdotta” e una “nota tecnico-illustrativa con funzione di raccordo, a fini conoscitivi, tra il medesimo disegno di legge di bilanci e il conto economico delle amministrazioni pubbliche”.

Concludo questa sintesi della l. 163, che dovrebbe essere ben più articolata, segnalando un ultimo elemento innovativo. Ancora una volta integrando la l. 196/2009 (con i nuovi commi 10 bis e 10 ter aggiunti all’art. 10) è stato disposto che un “apposito allegato al DEF” vada ad evidenziare “l’andamento, nell’ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l’ISTAT, nonché le previsioni sull’evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica di cui al comma 2, lettera f), e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma”. Il MEF dovrà pure dare conto annualmente, tramite relazione al parlamento, dell’andamento “degli indicatori di benessere equo e sostenibile... sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso”.

La prima legge di bilancio secondo il nuovo corso

La legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”, è la prima adotta-

ta secondo i dettami della l. 163/2016 e dei decreti legislativi 90 e 93 del 2016.

Mi soffermo soltanto su pochi punti. Tale nuova legge di bilancio, come abbiamo visto, è “decisionale”, o “deliberativa”, perché può contenere anche novità normative. Per garantire e rendere leggibile il rispetto dell'equilibrio di bilancio ormai non vi è più la “necessità di predisporre un autonomo prospetto di copertura delle variazioni marginali alla legislazione vigente”, come avveniva con il precedente approccio. “Il reperimento delle risorse per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e per il finanziamento dei nuovi interventi”, pertanto, è oggetto di reperimento e valutazione *uno actu*, “contestualmente anche in termini di impatto sul sistema economico e sui singoli settori di intervento”.

Gli elementi contabili sono, in linea con quanto sopra, riportati in modo da raffigurare anche graficamente ciò che deriva dalla legislazione previgente, dando conto al contempo di eventuali rimodulazioni o rifinanziamenti, definanziamenti, riprogrammazioni. A parte, in altre colonne della stessa tabella, si riportano i movimenti contabili discendenti dalle innovazioni apportate nella sezione I, nonché da quelle contenute nella sezione II. Tutto ciò si riverbera anche sugli allegati tecnici. Si ha anche, per la prima volta, la relazione tecnica al ddl di bilancio, impostata in conformità alla nuova normativa. Inoltre, “un ulteriore nuovo prospetto allegato a ciascuno stato di previsione della spesa riepiloga, in relazione a ciascun Programma, distintamente per titolo di spesa, le spese di oneri inderogabili, fattori legislativi e adeguamento al fabbisogno”. Il fatto che siano state previste le “azioni”, di cui si è detto, ha richiesto una “nuova disaggregazione dell'allegato tecnico per capitoli di spesa”, il quale adesso “è articolato, per ciascun stato di previsione della spesa, in Missione → Programma → Centro di Responsabilità → Azione → Capitolo di spesa... le unità di voto parlamentare [oggi definite dai programmi di spesa] in appositi riepiloghi sono ulteriormente articolate in 'Azioni', rappresentative delle attività svolte, delle politiche e i servizi erogati. L'introduzione delle Azioni, ancorchè in via sperimentale a livello gestionale e conoscitivo a livello parlamentare, ha comportato come conseguenza la ristrutturazione delle Missioni e dei Programmi”⁷⁴.

⁷⁴Si veda la *Relazione al ddl di bilancio integrato, cit.*, pp. 5-6.

Le missioni sono rimaste 34. Sono stati introdotti 17 nuovi programmi (che, come già visto, sono unita di voto parlamentare), sopprimendone al contempo 24 tra quelli preesistenti, sicché il totale è diminuito da 182 a 175. Non vi sono più “programmi condivisi da più centri di responsabilità”⁷⁵. Le “singole unita gestionali del bilancio (i capitoli/piani gestionali) degli esercizi finanziari 2015 e 2016” sono state ricondotte a tale nuova composizione delle missioni e dei programmi.

Limitandoci ad alcune novità riguardanti il lavoro e le politiche sociali, si segnala una riduzione di 4 miliardi di euro per il Programma 26.6 “Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione”, relativa alla riduzione degli stanziamenti per CIG straordinaria e connessi trattamenti di fine rapporto⁷⁶. Vedono un incremento del 22%, invece, la missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, nonché la missione 26 “Politiche per il lavoro”, e più specificamente il programma 26.6 “Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione” (+2,5 miliardi relativi agli ammortizzatori in deroga)⁷⁷.

Una robusta dotazione di risorse in precedenza gestita dal MEF (programma 25.3 “Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali”, missione 25 “Politiche previdenziali”) è stata ricollocata nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁷⁸. Ciò è avvenuto anche per le dotazioni della missione 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia”, e più specificamente del programma 24.2 “Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni”⁷⁹. Altre novità sono connesse alla recente creazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (I.N.L.) e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (A.N.P.A.L.).

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 51-2.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 56.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 57-8.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 95.

⁷⁹ MEF-RGS, *Nuova struttura del bilancio dello Stato ...*, cit., p. 5.

Considerazioni conclusive

Credo si possa affermare che le due leggi e i due decreti legislativi del 2016 abbiano impresso una svolta alla contabilità pubblica, in linea con la riforma costituzionale e con le politiche europee. Su questa base si può sperare, per il futuro, tanto in un governo più oculato e coordinato della spesa (capace tra l'altro di interventi differenziati e chirurgici, anziché soltanto di tagli lineari), quanto in una velocizzazione della stessa.

Quanto alle disposizioni che richiedono alle amministrazioni di concepire le sezioni del bilancio pubblico ad esse affidate (quindi le missioni, i programmi, le azioni, i capitoli), anche e soprattutto come risorse di cui rispondere, in ragione della loro capacità di erogare servizi e ancor più di soddisfare i diritti o bisogni sociali essenziali affidati alla loro cura, è plausibile che un approccio generale più nettamente orientato all'efficienza della spesa possa apportare un qualche giovamento. D'altro canto, nelle interazioni tra le amministrazioni di settore e le articolazioni del MEF è altrettanto plausibile che sarà la parte contabile ad avere un rilievo predominante, sicché quando si verificherà il raggiungimento dei risultati e il rispetto degli accordi si avrà riguardo per lo più alla velocizzazione, alla razionalizzazione, talora alla riduzione della spesa, più che agli indicatori di *output* e di *outcome*.

Del resto, la valutazione e il miglioramento della *performance* delle amministrazioni non è compito prioritario della disciplina di bilancio. Non è dunque dalla riforma del bilancio dello Stato che ci si deve attendere ciò che essa difficilmente può dare. Il che non significa rinunciare a chiederlo agli interlocutori competenti. Detto questo, va guardato con attenzione, nutrendo qualche aspettativa positiva, quanto viene detto – e prescritto – in tema di “note integrative al bilancio”, nelle quali le amministrazioni dovrebbero essere in grado di raccontare i loro obiettivi, risultati attesi e relativi indicatori⁸⁰.

* Professore ordinario di Sociologia, insegna Valutazione delle politiche pubbliche presso l'Università LUISS, dove dirige anche il Master in Management e politiche della amministrazioni pubbliche (Luiss School of Government/Scuola Nazionale dell'Amministrazione). È inoltre Condirettore della Rivista Italiana di Politiche Pubbliche.

⁸⁰ Relazione al ddl di bilancio integrato, cit., pp. 59 ss.



NOTA METODOLOGICA

Le ragioni di un report

Il report nasce come strumento di lavoro per i dirigenti e i manager del gruppo Caf Acli – Acli Service, allo scopo di fornire loro una lettura sistemica delle dinamiche delle Acli Service, all'interno di un contesto territoriale definito. Analizzare le Acli Service dentro il loro territorio è dunque la chiave di lettura del testo (parte prima). Il report è completato poi da un focus tematico, quest'anno dedicato alla spesa pubblica in Italia (parte seconda).

Pertanto la ricerca esposta nella prima parte del report stata suddivisa in due moduli distinti:

Primo modulo (i cui risultati sono esposti nel capitolo 1): è stato innanzi tutto indagato lo scenario socio-economico italiano e locale con dati pubblici. Si è in sostanza condotta un'analisi su dati secondari, attraverso la consultazione dei principali archivi pubblici in materia (MEF, Istat, Inps, ANCI); sono state inoltre costruite alcune dimensioni di lettura fondamentali, utilizzando numerosi indicatori di contesto sulla situazione socio-economica del Paese negli ultimi anni a livello provinciale. Le dimensioni di lettura così emerse sono state calate nella dimensione locale in modo tale da permettere confronti territoriali e valutazioni rispetto al dato nazionale.

Secondo modulo (si veda il capitolo 2 per questa parte dell'analisi): sono state osservate le dinamiche di produzione delle Acli Service nei contesti territoriali. Grazie ai dati dell'archivio del Caf Acli, sono state analizzate le dinamiche produttive, organizzative e territoriali delle Acli Service, cogliendo relazioni e legami con il territorio altrimenti non verificabili con i soli dati dell'Archivio Caf Acli. Tali dinamiche sono state rappresentate sia a livello nazionale che territoriale, al fine di coglierne somiglianze e differenze. A tale scopo, sono stati esaminati circa dieci indicatori assai utili per ricostruire l'operato e le caratteristiche delle Service; il quadro che è emerso dall'indagine offre spunti conoscitivi interessanti per poter supportare le riflessioni delle Acli Service e per favorire processi di cambiamento nei diversi territori provinciali.

Incrociando i risultati delle due analisi precedenti, si è proceduto a ipotizzare un percorso che rivela debolezze e punti di forza delle Acli Service, all'interno di un contesto

che presenta opportunità di sviluppo o viceversa sfide da affrontare (si veda il capitolo 3 per l'illustrazione dei relativi risultati). Utile strumento di analisi, esso è un percorso che può accompagnare le riflessioni dei livelli apicali delle Acli Service, integrandosi con gli strumenti tradizionali di gestione.

Parte prima - L'analisi di sfondo

LE DIMENSIONI DI ANALISI

La prima parte del report analizza le caratteristiche delle province secondo due dimensioni generali. Innanzitutto passa in rassegna i contesti locali tenendo conto del continuum stasi-dinamismo:

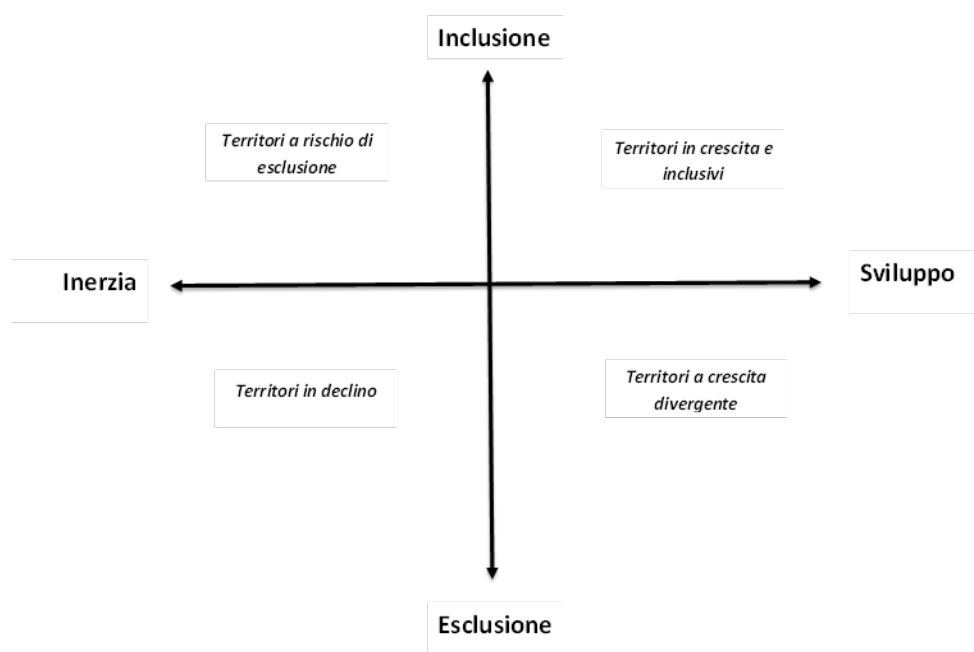


Sono stati posti in evidenza i contesti dove migliori sono le condizioni dello sviluppo e vi è un evidente dinamismo sociale, a fronte di contesti dove è manifesto un rallentamento economico quando non una vera e propria stasi. Allo stesso tempo, sono stati presi in esame i medesimi contesti lungo una direttrice sociale vicina alla sensibilità del mondo aclista, la direttrice dell'inclusione sociale e della esclusione.



Le dimensioni di sviluppo e di inclusione danno luogo a quattro quadranti teorici di interpretazione:⁸¹

⁸¹ Per l'approfondimento del significato dei quadranti, si veda il primo capitolo nella prima parte.



Si è ipotizzato che laddove vi sia sviluppo vi siano anche le condizioni per l'inclusione sociale e, viceversa, dove vi sono condizioni di inerzia economica e di stasi prolungata aumentino fenomeni di esclusione sociale, non estinguibili con le sole politiche di welfare. Sviluppo e inclusione, figli a loro volta di comunità mature, in cui responsabilità e solidarietà sono valori condivisi di civismo e dove la rete sociale delle famiglie e delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato siano particolarmente mature e forniscano le pre-condizioni per lo sviluppo. Nei quadranti teorici sono state collocate le oltre 100 province italiane, e sono emersi cinque ritratti di altrettante Italie che si distinguono per condizione economica, coesione o viceversa disagio sociale, servizi di welfare e mondo civico e del volontariato [capitolo 1].

Gli indicatori

Queste sottodimensioni sono state a loro volta operativizzate con la selezione di poco più di 40 indicatori sociali in un paniere di 148 indicatori inseriti in una matrice dati, estratti dalle principali banche dati di Istat:

- Indicatori per le politiche territoriali di sviluppo;
- Censimento industria e imprese;
- Demos, su dati demografici delle famiglie italiane;

- Open Coesione, sugli indicatori di coesione sociale;
- P.A. Pubblica amministrazione;
- Censimento delle organizzazioni nonprofit.

Oltre che da alcuni dati di:

- Ministero della Economia e delle Finanze, Ministero per lo Sviluppo economico e Agenzia delle Entrate, per i dati sui redditi, sui contribuenti, sulle fasce di reddito e più in generale sui dati di carattere fiscale ed economico;
- Istituto Tagliacarne, sui dati storici delle principali grandezze economiche e sociali;
- Bankitalia, per i dati sulle attività bancarie sui comportamenti bancari dei clienti;
- InfoCamere, per i dati sulla demografia d'impresa;
- Ministero della Salute, per i dati sull'attività medico-sanitaria e ospedaliera;
- MIUR, in relazione alla situazione scolastica e professionale degli italiani;
- Ministero di Grazia e Giustizia, per gli indicatori di criminalità e di disagio sociale;

Gli indicatori sottoposti ad analisi di riduzione delle variabili e a successiva *cluster analysis* sono stati i seguenti:

Sottodimensione	Indicatori	Fonti e materiale	Anno
Imprenditorialità	Nati-mortalità imprese	MovImprese-Infocamere	2016
Sviluppo	Export in % sul PIL	Prometeia	2015
Innovazione e ricerca	N° brevetti 1989-2016	MiSE-Istat	1989-2016
Dinamismo economico	Variazione addetti industria	Istat - Censimento Industria	1971_2011
Occupazione	Tasso di occupazione totale, media	Istat	2015
Disoccupazione giovanile	Tasso 15-24 anni, media	Istat	2015
Famiglia e consumi	Numerosità e composizione	Istat	2015
	Tasso di natalità x 1000 ab.	Istat	2015
	Indice di vecchiaia (over64/0-14) 1971-	Istat	2016
	Matrimoni x 1.000 abitanti	Istat	2016
	Separazioni x 10.000 cgt	Istat	2015
	PIL pro-capite in euro	MEF	2015
	Assegno pensionistico	Inps	2015
	Spese per famiglia beni durevoli in euro	Istat	2015
	Sportelli, Atm e POS x 1000 ab	Abi - Bankitalia - Istat	2015
	Protesti	Infocamere-CdC-Istat	2015/16
	Sportelli bancari	Abi - Bankitalia - Istat	2015
	Decadimento finanziamenti	Abi - Bankitalia - Istat	2015
Cittadinanza attiva	% votanti elezioni politiche	MinInterno	2013
	Organizzazioni di volontariato x 1000 ab.	Istat	2011

	Volontari per 1.000 abitanti	Istat	2011
Immigrazione	Cittadinanza x 100 stranieri	Istat	2015
	Incidenza provinciale stranieri	Istat	2016
Dinamismo sociale	Saldo migratorio interno x 1000 ab.	Istat	2015
	Saldo migratorio estero	Istat	2015
Servizi sociali	Asili nido, indice di presa in carico utenza	Istat	2015
Welfare locale	Spese sociali pro capite dei Comuni, euro proc	Istituto Tagliacarne	2015
	Copertura utenti servizi per l'infanzia	Istat	2015
Ospedali e sanità	Tasso di migrazione ospedaliera	MinSalute-Istat	2015
	Assistenza sanitaria di base, prestazioni	Istat	2015
	Prestazioni apparecchiature elettromedicali	Istat	2015
	Assistenza sanitaria specialistica	Istat	2015
Istruzione	Tasso di abbandono scolastico	Miur, anagrafe scolastica	2015
	Laureati x 1.000 giovani 25/30 anni	Miur-Istat	2015
	Abitanti con istruzione obbligatoria	Istat	2015
Reati penali	Furti x 1000 abitanti	Ministero Giustizia	2015
Gioco d'azzardo	Spesa slot-machine, % su PIL pro-capite	Dogane e Monopoli	2015
Ambiente	Indice Legambiente su ecosistema urbano	Legambiente	2015
	Interruzioni del servizio elettrico	Istat	2015
	% raccolta differenziata	Istat, OpenCoesione	2014

L'elaborazione dei dati e la sintesi finale

Analisi in componenti principali. La scelta dei 40 indicatori è avvenuta con un processo di riduzione delle variabili tramite una analisi in componenti principali a due stadi, tecnica sviluppata nel 1977 dal prof. Marradi⁸². Il primo stadio è servito ad esplorare il paniere dei 148 indicatori allo scopo di rintracciare i grappoli di variabili affini dal punto di vista del significato, mediante analisi della matrice delle correlazioni binarie; l'analisi dei grappoli ha permesso la costruzione di possibili dimensioni da esplorare, compatibili con quelle presentate poco sopra nel testo: sviluppo economico, disagio sociale, solidarietà, welfare locale. Il secondo stadio è servito ad affinare progressivamente le quattro dimensioni, separatamente, inserendo ed eliminando di volta in volta le variabili su una singola componente allo scopo di eleggere quelle migliori dal punto di vista della varianza riprodotta. Una volta determinato il paniere di variabili che meglio riproducevano le quattro dimensioni (venti indicatori circa), si è proceduto a salvarle su supporto informatico, a standardizzare le variabili, e a determinare i coefficienti di ponderazione delle variabili mediante regressione lineare multipla effettuata sulle componenti. Infine, si è proceduto a determinare per ogni dimensione un indice di sintesi, sommando i punti standard di

⁸² Si veda Di Franco G., Marradi A., *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Catania e Roma, Bonanno, 2003; e Di Franco G., *EDS, esplorare, descrivere, sintetizzare i dati*, Milano, Angeli, 2005.

ciascuna provincia su ciascuna variabile, ponderandoli per i coefficienti di regressione e normalizzandoli con formula min-Max moltiplicata per 100. Le graduatorie provinciali emerse sono state riprodotte nei cartogrammi del report e commentati sia nel capitolo 1 sull'Italia che nel capitolo 2 riguardante le Acli Service.

Cluster analysis. Per sintetizzare i dati e determinare lo spaccato delle "Italie", si è proceduto poi ad effettuare una *cluster analysis* utilizzando le due componenti principali emerse dall'analisi precedente, e attraverso un'analisi di tipo non gerarchico si è scelta una soluzione ottimale di cinque gruppi di province, scartando le altre soluzioni. Infine, alle variabili "attive" che hanno costruito i gruppi si sono aggiunte le variabili "illustrative", che erano state precedentemente scartate per completare il quadro della interpretazione. Le "cinque Italie" risultanti sono state commentate nel capitolo 1 e sono state utilizzate come contesto territoriale nella parte del report relativo alle Acli Service nel Paese (capitolo 3).

Parte prima - L'analisi delle Acli Service

Come si è detto, nel capitolo 2 sono stati scelti alcuni dati delle Acli Service che possono servire ad analizzarne il lavoro sul territorio. Il disegno della ricerca sulle Service si basa sulla necessità di un approccio di analisi di tipo sistemico, in cui ogni parte della società è legata all'altra e il risultato finale si raggiunge mediante l'interazione delle parti tra loro. È il cliente che fa il prodotto, ma è l'organizzazione di strumenti, risorse umane, strutture e investimenti che soddisfa il cliente. Per tale ragione, i dati di produzione sono stati affiancati da alcuni dati sulle risorse umane e sulla loro capacità professionale, sulla capacità di fare mercato, sulla copertura territoriale delle sedi e dei recapiti delle Service e infine sulla capacità di differenziare la produzione rispetto al prodotto principale, il mod.730. Gli indicatori scelti per l'analisi delle Service sono stati i seguenti:

Produzione	Mod 730 compilati Quota di mercato provinciale (su dati Agenzia Entrate) Andamento superiore al mercato provinciale (% Acli Service del gruppo) Numero di 730 per operatore
Altri prodotti	ISEE effettuati ISEE fatti per 1.000 dichiaranti < 10.000 euro RED Invalidità civile, domande

Risorse umane	Operatori per Acli Service, numero medio Laureati, % Esito test di valutazione professionale, 50/50
Copertura territoriale	Sedi e recapiti, numero medio Indice di Copertura territoriale

I valori provinciali degli indicatori sono stati inseriti nei gruppi delle “Cinque Italie” e per ognuno di essi è stato determinato il valore medio nel gruppo. In questo modo, si è proceduto a commentare l’andamento di un gruppo di Acli Service, piuttosto che analizzare il dinamismo di ogni singola società.

I dati medi delle Acli Service sono stati ovviamente controllati attraverso misure di variabilità, per determinare l’affidabilità di tali valori. In generale, i dati delle Acli Service nei gruppi delle “Cinque Italie” presentano una certa variabilità interna al gruppo, dovuto al fatto che non si tratta di cluster “naturali”, determinati all’interno delle dinamiche delle Service, ma di dati inseriti all’esterno del contesto delle società, ovvero nei territori provinciali di riferimento precedentemente sottoposti ad analisi statistica. Ciò ha comportato una certa rinuncia all’omogeneità dei dati medi dei gruppi di società, a tutto vantaggio però di una contestualizzazione territoriale della produzione delle Service mai realizzata finora. Il capitolo 3 sulle Acli Service permetterà di apprezzare i benefici derivanti da tale scelta.

Parte seconda - Il focus tematico

La seconda parte del rapporto è dedicato ad un focus tematico sulla struttura del bilancio dello Stato e sul rendimento delle politiche pubbliche nelle recenti normative italiane⁸³.

Dal punto di vista metodologico, tre sono gli approcci utilizzati nella stesura del focus:

- un approccio teoretico, di analisi delle teorie normative del bilancio pubblico, principalmente in alcuni paesi occidentali di forte tradizione sul tema;
- un approccio comparativo, di analisi della legislazione sul bilancio pubblico in altri paesi, con particolare riferimento alle leggi di bilancio di alcuni stati dell’Unione europea;
- un approccio storico-legislativo, in cui si tratta della evoluzione legislativa degli strumenti di bilancio pubblico in Italia.

⁸³ Per il focus tematico, che costituisce la seconda parte del rapporto, si ringrazia il prof. Antonio La Spina, docente di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche della LUISS.

Nota

Il presente Report di ricerca non avrebbe visto la luce senza gli incontri di progettazione condivisi con i dirigenti di CAF Acli e il lavoro di analisi ed elaborazione condotto nelle riunioni di staff dell'IREF e del Dipartimento studi e ricerche. La raccolta, il trattamento e l'elaborazione dei dati commentati nel rapporto si deve ad Alessandro Serini. Danilo Catania, oltre a fornire un supporto utilissimo nell'elaborazione dei dati, ha curato i numerosi cartogrammi inseriti nel testo. Gianfranco Zucca ha letto una versione preliminare del report fornendo validi spunti critici per migliorarlo. Cristiano Caltabiano ha scritto il capitolo 1, Alessandro Serini ha redatto i capitoli 2, 3 e la nota metodologica; Simonetta De Fazi e Fabrizio Benvignati dell'Osservatorio giuridico delle Acli, hanno curato il capitolo 4. Il capitolo 5 è opera del prof. Antonio La Spina, docente di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche dell'Università LUISS di Roma. Di Paola Vacchina, presidente IREF, sono l'introduzione e il coordinamento del lavoro.



www.acli.it

Via G. Marcora 18/20 Roma

Coordinamento editoriale Vincenzo Mulè
Dipartimento Comunicazione - comunicazione@acli.it - 065840473