

# 2017 RELAZIONE ANNUALE IRES



L'**IRES PIEMONTE** è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

### **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

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

### **COLLEGIO DEI REVISORI**

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

### **COMITATO SCIENTIFICO**

Nerina Dirindin, Presidente  
Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo, Luigi Bobbio, Sergio Conti, Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte, Membri

### **DIRETTORE**

Marco Sisti

### **STAFF**

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Marco Cartocci, Renato Cogno, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Anna Gallice, Filomena Gallo, Simone Landini, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Ocelli, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)  
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

**LA RELAZIONE ANNUALE** è frutto del lavoro interdisciplinare dell'intero Istituto.

### **COMITATO DI REDAZIONE**

Luciano Abburrà, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Alberto Crescimanno, Vittorio Ferrero, Maurizio Maggi, Francesca Rota, Bibiana Scelfo

### **ELABORAZIONE DEI CONTRIBUTI**

Introduzione: Marco Sisti. Capitolo 1: Marco Adamo, Stefano Aimone, Stefano Cavaletto, Carlo Alberto Dondona, Vittorio Ferrero, Simone Landini, Francesca Rota, Lucrezia Scalzotto. Capitolo 2: Luciano Abburrà, Luisa Donato, Mauro Durando, Maria Cristina Migliore, Carla Nanni. Capitolo 3: Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Lorenzo Giordano, Simona Iaropoli, Carla Jachino, Sara Macagno, Sylvie Occei, Giovanna Perino, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Guido Tresalli, Gabriella Viberti. Capitolo 4: Claudio Bedin, Renato Cugno, Santino Piazza. Capitolo 5: Davide Barella, Vittorio Ferrero. Clima di opinione: Alberto Crescimanno, Maurizio Maggi.

### **RINGRAZIAMENTI**

Valerio Fabio Alberti (*Asl TO1*)

Vilma Ariano, Vittorio Demicheli, Laura Di Domenico, Ezio Elia, Erminia Falcitelli, Renato Ferrero, Francesco Fiore, Maria Gambino, Carlo Giacometto, Loredano Giorni, Antonino Ruggeri, Livio Tesio (*Regione Piemonte*)

Sergio Bernabè (*Casa della Salute di Pianezza*)

Federico Boario (*esperto di settore*)

Roberto Capobianco (*Provincia di Biella*)

Giovanna Goffredo (*Provincia di Novara*)

Giuseppe Costa, Sabrina Grigolo, Michele Presutti (*ASL TO3*)

Gianni Moggi (*Provincia di Alessandria*)

Marco Orlando (*Città Metropolitana*)



## INDICE

<b>Guardare oltre il presente</b> . . . . .	<b>1</b>
<b>Capitolo 1</b>	
<b>IL QUADRO ECONOMICO.</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>Capitolo 2</b>	
<b>LAVORO E SOCIETÀ</b> . . . . .	<b>23</b>
<b>Capitolo 3</b>	
<b>IL SISTEMA SALUTE</b> . . . . .	<b>49</b>
<b>Capitolo 4</b>	
<b>IL GOVERNO LOCALE</b> . . . . .	<b>75</b>
<b>Capitolo 5</b>	
<b>IL PIEMONTE IN DETTAGLIO</b> . . . . .	<b>101</b>
<b>Clima di opinione 2017</b> . . . . .	<b>115</b>



# GUARDARE OLTRE IL PRESENTE





## **GUARDARE OLTRE IL PRESENTE**

Qual è lo stato di salute dell'economia piemontese?

I dati contenuti nella Relazione dell'IRES Piemonte confermano i segnali della timida ripresa già registrata nel 2015. Sebbene la produzione dell'industria regionale si sia complessivamente rafforzata (+2,2%), la crescita appare ancora lenta e incerta. Nel 2016 il PIL regionale è aumentato dello 0,8%, più o meno lo stesso valore registrato nel 2015. Sulla base delle previsioni, il 2017 non dovrebbe discostarsi molto dall'andamento registrato nell'ultimo biennio.

Se lo scorso anno leggere il segno più dinanzi ai principali indicatori economici faceva tirare un respiro di sollievo – dopo tre anni di decrescita infelice, si era quasi persa la speranza di una ripartenza – gli stessi valori, letti nel giugno del 2017, destano un senso di inappagamento o, addirittura, di preoccupazione. Principalmente per due motivi.

### **Cresciamo meno degli altri**

Il primo motivo discende dal confronto della nostra performance con quella dei nostri vicini. Laddove le principali regioni del Nord Italia crescono a un ritmo superiore alla media nazionale, il Piemonte rimane su alcuni importanti indicatori, come appunto il PIL, sotto media. Cresciamo dunque, ma meno degli altri. Lo provano le analisi condotte sul mercato del lavoro.

Nella nostra regione continuano a crescere gli occupati (+12.000 unità) e a diminuire i disoccupati (-18.000). Nel primo caso la crescita è stata molto meno consistente di quella registrata nel 2015, addirittura meno della metà; nel secondo caso la diminuzione dei disoccupati si è mantenuta pressoché costante. Si tratta di valori che dipingono naturalmente un quadro positivo, se non fosse che i nostri benchmark naturali mostrano performance assai migliori.

L'aumento del tasso di occupazione in Piemonte si ferma a +0,7%, contro l'1,4% registrato nel resto del Settentrione, dove Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna raggiungono in media il 2%. A prima vista va un po' meglio quando si analizza il tasso di disoccupazione complessiva che in Piemonte scende di quasi un punto percentuale (dal 10,2% al 9,3%), mentre il resto del Nord diminuisce solo di mezzo punto. Ma anche questo dato non può essere fonte di grande soddisfazione. Oltre al fatto che i livelli della disoccupazione piemontese restano comunque più elevati rispetto al resto del Nord, che si attesta intorno al 7,6%, il più alto calo della disoccupazione nella nostra regione è in parte spiegato dall'aumento degli inattivi, nella componente di coloro che, pur dichiarandosi alla ricerca di un lavoro, non hanno svolto azioni concrete per trovarlo.

Si dilata inoltre il divario nel tasso di disoccupazione giovanile tra il Piemonte e il resto del Nord. Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, tutte quante sotto il 30%, presentano una diminuzione che va da un minimo di 2,4 ad un massimo di 7 punti percentuali. Il Piemonte, con un valore pari al 36%, registra rispetto allo scorso anno una diminuzione di 2 punti.

### **Siamo ancora lontani dai livelli precedenti alla crisi**

Il secondo motivo di preoccupazione dipende dal fatto che non riusciamo a recuperare i livelli di PIL e occupazione precedenti la crisi e a questi ritmi può sorgere il dubbio che mai ci riusciremo. Nel biennio 2006/2007 il PIL pro capite del Piemonte, oltre a essere in crescita, superava in media i 31.000 euro. Oggi torniamo finalmente a registrare un trend positivo che dura da due anni consecutivi, ma siamo ancora sotto i 28.000 euro.

Considerazioni simili possono essere formulate guardando di nuovo al mercato del lavoro. Nel biennio 2006/2007 il tasso di disoccupazione complessiva si aggirava intorno al 4,2%. Si trattava perlopiù di disoccupazione frizionale; era disoccupato chi stava cambiando lavoro o chi per problemi personali, di salute o altro, non riusciva a trovare un'adeguata collocazione. Oggi, come abbiamo già osservato, il tasso di disoccupazione è più del doppio (9,3%). Analoga situazione per la disoccupazione giovanile,

che nel periodo precedente alla crisi si aggirava intorno al 15%. Un valore che nel 2017 sembra irraggiungibile anche nel medio periodo.

La doppia constatazione che stiamo un po' peggio dei nostri vicini e che siamo ancora molto lontani da "come eravamo" non dovrebbe però alimentare visioni rassegnate o troppo negative sul nostro futuro. Dovrebbe indurre piuttosto a riflessioni meditate sui cambiamenti profondi che stanno caratterizzando la società piemontese e sulle politiche da adottare per cambiare rotta. Riflessioni che non si possono basare soltanto su analisi di carattere congiunturale. Anzi, la grande attenzione ai dati congiunturali rischia di farci perdere una visione d'insieme. Per riprendere il titolo della Relazione di quest'anno, occorre essere capaci di guardare oltre il presente, ampliando la visuale d'osservazione. Solo così possiamo capire le dinamiche che hanno guidato il nostro recente passato e progettare in modo diverso il futuro.

### **Indietro non si torna**

Una consapevolezza dalla quale partire è che non torneremo quelli di prima. Molte cose sono cambiate rispetto a dieci anni fa. Cose che stavano già cambiando da tempo quando la crisi è iniziata. Le conseguenze di tali cambiamenti sono state nascoste dalla lunga fase di recessione, che offriva una spiegazione facile a ogni problema di crescita economica e di scarsa produttività. La crisi era la causa di tutto; quando fosse passata, le cose sarebbero tornate quelle di un tempo.

Ma indietro non si torna. Se anche PIL e occupazione potranno recuperare i livelli del passato, le trasformazioni strutturali intervenute nel sistema sociale e in quello produttivo hanno cambiato in modo decisivo lo scenario nel quale ci muoviamo.

Uno dei mutamenti più evidenti – per molti aspetti irreversibile - riguarda la popolazione. La nostra società sta diventando sempre più matura. È un fenomeno noto da tempo e che riguarda tutta l'Europa, ma interessa la nostra regione in modo particolare. In Piemonte l'indice di vecchiaia, ovvero il rapporto percentuale tra gli over 64 e gli under 15, ha abbondantemente superato quota 190 e negli ultimi 6/7 anni il trend di crescita di questo indice è aumentato in modo rilevante, guadagnando in media più di 2 punti all'anno.

Ma non è accaduto solo questo. La nostra popolazione è tornata a diminuire. Per il terzo anno consecutivo registriamo una riduzione nel numero dei residenti. Il calo piemontese è più intenso rispetto a quello delle altre regioni del Centro-Nord. Sono diminuiti i flussi di immigrati rispetto a pochi anni fa, sono aumentati gli espatri di nostri cittadini verso altri Paesi e soprattutto si è registrato un forte calo nelle nascite, sia nella popolazione italiana sia in quella straniera.

Riassumendo, siamo sempre di meno e abbiamo un'età più avanzata. Una società con questa struttura demografica può tornare a crescere e a svilupparsi? A quali condizioni?

### **Governare la transizione**

La nostra regione è in trasformazione ormai da diversi anni. Sta diventando qualcosa di molto diverso rispetto a quella del recente passato. Ciò non significa necessariamente che diventerà una società più povera, incapace di progredire e di rigenerarsi. Tutt'altro. Dobbiamo però governare questa transizione, non ricorrendo a schemi interpretativi della realtà ormai superati e, soprattutto, non prendendo come esclusivi punti di riferimento modelli di produzione e di consumo non più sostenibili.

Come si governa la transizione verso una società più matura? Due sono gli elementi che possono aiutare: l'innovazione tecnologica e la qualificazione delle competenze.

Quando parliamo di innovazione tecnologica, non alludiamo solo all'uso di apparecchiature informatiche, alle connessioni su banda ultra larga o all'impiego dei più moderni strumenti digitali. Naturalmente la disponibilità di queste risorse rende possibili soluzioni in precedenza impensabili, ma l'innovazione di cui parliamo non si limita a questo e certamente non si misura in kilobyte o sotto forma di

impulsi elettrici. Essa riguarda direttamente tutte le infrastrutture materiali e immateriali nelle quali viviamo, lavoriamo, studiamo, ci informiamo, ci spostiamo, ci prendiamo cura di noi stessi. Riguarda il funzionamento delle istituzioni pubbliche, l'organizzazione della nostra vita domestica e di quella lavorativa, il modo in cui ci alimentiamo, comunichiamo e socializziamo, le nostre scelte di consumo e di fruizione dei servizi. La prima condizione per gestire una società più matura è dunque investire in modo deciso nei processi di trasformazione tecnologica.

D'altra parte la tecnologia ci sta aiutando già molto, come mostra la tabella riportata al fondo di questa introduzione. Il miglioramento netto registrato su alcuni indicatori, come il tasso di mortalità infantile, la speranza di vita, gli incidenti sulle strade e persino nel numero degli omicidi, è in buona parte imputabile ai progressi tecnologici compiuti nell'arco di questi ultimi pochi anni.

Da questa considerazione discende anche la seconda leva sulla quale occorre agire per governare il cambiamento: la qualificazione del sistema di competenze in possesso delle persone. Di tutte le persone e non solo dei lavoratori e delle lavoratrici. Detto in altri termini, non è un problema limitato all'ambito ristretto della "formazione professionale". All'obiettivo, sempre presente, di poter disporre di una forza lavoro più istruita e con maggiori abilità, si aggiunge quello di avere manager, imprenditori, studenti, professionisti e persino pensionati con capacità, culture, sensibilità e idee nuove. Persone in grado di sfruttare appieno ciò che la tecnologia offre per migliorare la propria vita e, di conseguenza, quella del prossimo.

## **CINQUE DOMANDE CUI RISPONDERE (SE VOGLIAMO TORNARE A CRESCERE)**

La Relazione di quest'anno affronta sotto diverse prospettive il tema dell'investimento in innovazione tecnologica e in nuove competenze. Di seguito riportiamo cinque punti di particolare rilievo, che riguardano il mondo del lavoro e l'ambito della salute. Due settori, non a caso, direttamente interessati dalle dinamiche di invecchiamento della popolazione. Ogni punto si conclude con alcune domande che saranno in parte riprese all'interno dei vari capitoli e che, a nostro avviso, dovrebbero essere affrontate con più vigore in seno al dibattito pubblico.

### **1. Un esercito di veterani al lavoro...**

Tutte le società stanno diventando più mature. A Torino e in Piemonte questa tendenza si è presentata in anticipo e con maggiore intensità rispetto ad altre aree d'Italia e d'Europa. Ciò si accompagna a forti cambiamenti anche nella struttura della popolazione lavorativa; non solo il tasso d'occupazione della fascia d'età tra i 55 e i 59enni ha superato quello dei 25-34enni, ma lo stesso tasso relativo ai 60-64enni ha eguagliato quello dei 20-24enni. Naturalmente non era così dieci anni fa. Come si sottolinea nel capitolo della nostra Relazione dedicato al lavoro, ci troviamo ad affrontare la quarta rivoluzione industriale con un esercito di veterani. Come fare in modo che questo esercito abbia tutti gli strumenti per sostenere la rivoluzione che ci attende? Quali innovazioni si devono promuovere, affinché la maggiore età della forza lavoro non rappresenti un freno alla crescita, ma un'opportunità da cogliere?

### **2. ...e di giovani reclute a casa**

Allo stesso tempo persiste - a dire il vero un po' paradossalmente, considerata la struttura demografica attuale - il problema dell'occupazione giovanile. In Piemonte i Neet, ovvero le persone tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non lavorano, sono anch'essi un discreto esercito: 118.000 unità, più o meno lo stesso numero registrato lo scorso anno. E in ogni caso, anche i pochi che trovano lavoro sono impiegati in mansioni non particolarmente qualificate e spesso al di sotto delle loro reali competenze. Si tratta di un problema legato alla domanda di lavoro? Ovvero le nostre imprese - sia nell'industria sia nei servizi - non riescono ad assorbire la pur minima offerta di lavoro proveniente dalle fasce d'età più basse? Oppure è un problema di competenze disponibili?

### 3. La questione delle competenze

In questi ultimi anni sono stati compiuti molti passi avanti riguardo alla scolarizzazione delle fasce d'età più giovani. In primo luogo, si registra un tasso di dispersione scolastica molto più contenuto rispetto al passato; nel 2016 la percentuale di 18-24enni non più in formazione e con al più la terza media è scesa al 10,2%, un soffio dall'obiettivo europeo del 10% fissato per il 2020. Nel 2004 il tasso di dispersione era del 22%. In secondo luogo, si è fortemente ridotta la quota di quindicenni con livelli insufficienti di competenze nei tre ambiti rilevati dall'indagine OCSE-PISA: matematica, lettura e scienze. Infine, crescono anche coloro che hanno una formazione superiore al diploma: la quota di persone in possesso di un titolo terziario nella fascia d'età 30-34enni è pari al 24,5%. Il dato è tremendamente basso se confrontato alla media europea, ormai vicina al 40%, ma ricordiamo che era fermo al 18% solo 8 anni fa. Si tratta dunque di buoni risultati, sui quali occorre continuare a lavorare. Resta però un tema aperto intorno al quale conviene riflettere: al di là dei titoli di studio, i giovani piemontesi sono davvero in possesso di tutte le competenze utili alle imprese più innovative? Per competenza si intende far riferimento alla capacità degli individui di rispondere a problemi reali e di adottare comportamenti sociali idonei a un'organizzazione lavorativa. O esiste piuttosto un problema legato alla "qualificazione reale" dei giovani, anche a livello di istruzione medio elevata? Da questo punto di vista, le esperienze di "alternanza scuola lavoro" ampiamente realizzate anche nella nostra regione possono fornirci qualche utile elemento di conoscenza?

### 4. La salute dei piemontesi

Una società con un'alta percentuale di persone sopra ai 65 anni vede aumentare inevitabilmente anche la quota di pazienti cronici, bisognosi di assistenza e cure continuative. L'età porta con sé acciacchi, malattie e problemi fisici persistenti. Fortunatamente chi diventerà anziano nei prossimi anni è nato e vissuto in contesti ambientali più salubri rispetto a quelli nei quali hanno vissuto le generazioni precedenti; si tratterà dunque di persone tendenzialmente più in salute rispetto ai loro coetanei di qualche anno fa. Nonostante ciò, è pressoché certo che i costi complessivi dell'assistenza sanitaria nel prossimo futuro cresceranno e, a condizioni date, il rischio che l'attuale sistema diventi finanziariamente insostenibile è elevato. Nel 2017 il Piemonte ha concluso con successo il suo Piano di rientro dal debito sanitario. Grazie ad alcuni interventi di razionalizzazione, il Piemonte è tornato a valori di spesa sanitaria pubblica più bassi rispetto alla media italiana: 1813 euro pro capite contro i 1838 euro registrati a livello nazionale. La domanda da porsi è la seguente: nei prossimi anni il Piemonte riuscirà a contenere la spesa entro limiti accettabili e, nel contempo, ad affrontare in modo efficace la maggiore diffusione di malattie croniche? Come si sta attrezzando per sostenere questa sfida? Un aiuto non potrebbe provenire da un investimento in politiche di prevenzione e di promozione della salute che aiutino un invecchiamento sano e attivo degli individui e abbassino l'incidenza delle cronicità? Non è anche questo un problema di "competenze" da trasferire alla popolazione? E in che modo riorganizzare i servizi rivolti alle persone più anziane, così da offrir loro una risposta adeguata, senza aumentare i costi complessivi? Ad esempio, sistemi di telemedicina, magari accompagnati da interventi capillari di assistenza infermieristica domiciliare, possono essere una soluzione?

### 5. Gli investimenti sul sistema sanitario

L'invecchiamento del Piemonte non riguarda però solo la popolazione. Anche i beni (mobili e immobili) invecchiano e perdono con il tempo di valore e funzionalità. La stessa cosa accade ai modelli organizzativi, se non si aggiornano, essi diventano desueti, superati, molto spesso inefficienti e comunque costosi. Il capitolo dedicato al sistema della salute affronta questo tema con riferimento a tre diversi aspetti: l'edilizia sanitaria (con un approfondimento anche ai consumi energetici), le tecnologie biomediche e la logistica dei beni (in particolare dei farmaci). Dalle analisi condotte emerge la necessità di procedere a cospicui investimenti di adeguamento in tutti i campi: sulle infrastrutture edilizie e sul

parco tecnologico – che presentano notevoli problemi di obsolescenza – così come sui modelli di gestione e movimentazione dei farmaci. Vi è naturalmente la necessità di investire cifre elevate; basti pensare che la stima del fabbisogno per l'adeguamento degli ospedali dal punto di vista edilizio è di 1,5 miliardi di euro ed è rimasto invariato nell'ultimo decennio. Si tratta però di investimenti che, oltre a rendere i servizi di cura più efficaci e tempestivi, permettono di operare importanti risparmi da reinvestire in seguito nel sistema. Il problema da affrontare è dunque il reperimento dei capitali necessari a realizzare gli investimenti iniziali e introdurre le prime innovazioni. Quali strategie di finanziamento adottare? Fino a che punto l'attivazione di partenariati tra pubblico e privato rappresenta un modo efficace per superare il problema?

Nelle prossime pagine il lettore potrà approfondire il senso di queste domande, scovarne altre e ricercare qualche prima, cauta, risposta.

### Piemonte e Nord Italia prima e dopo la crisi

	PRIMA	DOPO	delta	gap	rank	PRIMA	DOPO
	Piemonte	Piemonte				NORD	NORD
Indice di povertà (famiglie)	6,9%	6,6%	4	15	peggio	4,9%	5,4%
Persone a rischio povertà/escl.soc.	17,5%	18,1%	-4	6	peggio	15,9%	17,4%
Disoccupazione	4,1%	9,3%	-127	-27	peggio	3,8%	7,6%
Tasso attività	67,5%	71,2%	5	2	peggio	68,8%	71,4%
Early school leaving	19,5%	10,2%	35	2	peggio	17,6%	11,7%
Uso internet (ultimi 3 mesi)	32,6%	58,8%	80	10	peggio	36,1%	61,6%
Addetti alla R&S	4,7%	5,7%	21	-14	meglio	3,9%	5,3%
PIL per unità di energia	9,41	8,71	-7	-2	-	9,14	8,62
Consumo idrocarburi	787,3	620,6	21	-3	meglio	921,4	701,9
Energia da fonti rinnovabili	25,3%	35,3%	39	-23	meglio	21,1%	34,3%
Stranieri	5,4%	9,6%	78	12	-	6,4%	10,6%
Crescita popolazione	0,5%	-0,4%	-167	-97	peggio	0,7%	0,2%
Valore aggiunto p.c.	27,850	24,883	-11	-5	peggio	31,099	29,214
Consumi p.c.	22.139	18.700	-16	3	peggio	23.746	19.316
Autovetture immatricolate	205.666	188.078	-9	12	-	1.183.661	937.193
Aspettativa di vita	79,5	81,4	2	0	peggio	79,9	81,91
Mortalità infantile (x 10000 nati vivi)	35,0	23,8	32	17	meglio	29,4	25,0
Soddisfatti trasporto ferroviario	40,0%	49,4%	24	4	peggio	43,7%	52,2%
Morti in incidenti stradali	9,3	6,0	35	-9	peggio	10,2	5,8
Omicidi x 100.000 ab.	0,64	0,54	15	-5	meglio	0,72	0,58
Furti x 100.000 ab.	3104	2789	10	0	meglio	3121	2814
Famiglie a disagio per criminalità	33,1%	36,6%	-11	26	meglio	30,0%	41,0%
Addetti tessile su totale industria	9,2%	7,8%	-15	0	-	12,0%	10,1%
Addetti edilizia su totale addetti	7,0%	6,5%	-7	4	-	7,3%	6,5%
Natalità imprese conoscenza	8,7%	6,5%	-25	-18	peggio	8,6%	7,9%
Disagio abitativo	6,1%	7,5%	-22	10	meglio	6,1%	8,1%
Start up innovative	2,9	8,8	201	-58	peggio	3,3	11,8
NEET	13,3%	20,6%	-55	7	peggio	11,5%	18,6%

Note: Gli anni di riferimento sono quasi sempre 2006 e 2016 e le fonti quasi sempre ISTAT, indicatori per le politiche di sviluppo.

Per dettagli su fonti, anni di riferimento e unità di misura: [vedi tabella XLS completa](#).

Delta: punti percentuali di variazione del singolo indicatore fra anno 1 e anno 2.

Gap: punti percentuali di variazione del Piemonte rispetto al Nord.

Rank: posizione rispetto al Nord all'anno 2.

Il colore verde segnala una miglior performance del Piemonte, quello rosso del Nord. In alcuni casi I (casella bianca) e variazioni sono non significative o non interpretabili.





# 1

## IL QUADRO ECONOMICO



## L'ECONOMIA IN PIEMONTE NEL 2016

Il Piemonte cresce per il secondo anno consecutivo, anche se meno del Nord Italia. Questa dinamica si inserisce in un contesto nazionale agganciato alla ripresa europea ma con valori più bassi mentre la crescita sul piano internazionale prosegue con più continuità sia pure a ritmi modesti e minacciata dall'incertezza politica: trattati commerciali, guerre, instabilità politica interna agli stati. Buone notizie dal fronte del lavoro sebbene meno dell'anno precedente.

**La dinamica generale.** Nel 2016 il PIL del Piemonte è cresciuto dello 0,8%, una dinamica **simile a quella dell'Italia (+1%)**. Al sostegno della crescita ha contribuito, come già nel 2015, la domanda interna per consumi (+1,6%), mentre quella estera ha dato un contributo negativo al PIL: le esportazioni in termini reali hanno subito una contrazione (-2,1%) a seguito del rallentamento di alcuni importanti mercati extraeuropei, mentre le importazioni sono aumentate del 5,4%, trainate dalla ripresa della domanda interna. Quest'ultima ha beneficiato anche della ripresa degli investimenti: ancora modesta, ma più forte dell'anno precedente (+2,8% contro +1,8%). Nel 2016 è proseguita l'evoluzione positiva della produzione manifatturiera; a questa si è associata una ripresa, ancora modesta, del prodotto nell'industria delle costruzioni e nei servizi.

**La dinamica nei settori.** Nel 2016 la dinamica della produzione dell'industria regionale si è rafforzata, superando le incertezze dell'anno precedente: secondo le stime di Unioncamere Piemonte la produzione industriale è cresciuta del 2,2%, in accelerazione rispetto al +0,7% del 2015. Il ritmo si è mantenuto sostenuto lungo tutto l'anno con una percettibile accelerazione nel secondo semestre.

L'accelerazione produttiva nell'anno trascorso è dovuta soprattutto alla rinnovata performance positiva del comparto dei mezzi di trasporto, in crescita dell'11,6% dopo la contrazione produttiva del 2015.

**I settori più espansivi.** I settori *Macchine elettriche ed elettroniche* e *Legno e mobili* hanno fatto rilevare dinamiche positive superiori alla media (oltre il +3%). Nel caso dell'elettronica si tratta della conferma di una ripresa già avvertita nel precedente biennio, mentre per il comparto Legno e mobili, il dato del 2016 sorprende favorevolmente rispetto a una continua perdita di attività produttiva degli anni precedenti.

Due settori di rilievo nel panorama produttivo regionale, l'alimentare e quello dei prodotti in metallo, hanno migliorato la loro dinamica, già buona nel 2015.

**I settori meno espansivi.** Risulta invece poco espansiva la produzione industriale nei settori delle macchine e attrezzature e nel tessile-abbigliamento, dopo un biennio 2014-2015 più espansivo per entrambi i settori; analogamente nella chimica la produzione tende a stabilizzarsi nel 2016, a seguito di una ripresa del settore alquanto sostenuta nel precedente triennio 2013-2015. Si conferma il calo per le altre produzioni manifatturiere, dove ricopre un ruolo rilevante il comparto della gioielleria.

**Il credito.** Secondo le informazioni della Banca d'Italia, il credito bancario alla clientela residente in regione è tornato a crescere nella prima parte del 2016, anche se debolmente, grazie al persistere di condizioni distese sul mercato del credito.

Confermano la tendenza alla ripresa del credito alle imprese anche **le indagini IRES – Comitato Torino Finanza** che nella rilevazione presso gli esperti bancari alla fine del 2016 rilevavano come la domanda di impieghi avesse mantenuto un orientamento espansivo, ma in rallentamento. Veniva confermata la ripresa del credito al settore manifatturiero, mentre permaneva negativa la situazione del comparto delle costruzioni e opere pubbliche, e si consolidava la tendenza espansiva nei confronti dei servizi, che così attestavano una più ampia diffusione della ripresa.

Inoltre emergeva un consolidamento degli investimenti fissi delle piccole e medie imprese, e un più elevato fabbisogno di finanziamento del circolante da parte delle imprese per il miglioramento dell'attività produttiva. Si delineava un rafforzamento della dinamica produttiva, anche se stentava a tradursi in un ulteriore miglioramento della redditività.

La formazione di nuove sofferenze, benché in attenuazione, non pareva essere esaurita, mentre perdurava un quadro di persistente distensione delle condizioni di erogazione del credito.

Per i mesi successivi si prevedeva una conferma della fase di moderata espansione del credito, dell'attività economica e della redditività delle imprese: un miglioramento che non sembrava indicare ancora un salto di intensità nella ripresa in atto. Perdurava, inoltre, la tendenza alla formazione di nuovi crediti in sofferenza.

**Tab. 1 L'economia del Piemonte: tassi di variazione**

	2000-2007	2008-2009	2010-2014	2015	2016	2017	2018-2020
<b>PIL</b>	<b>1,1</b>	<b>-5,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
Consumi famiglie	0,9	-1,8	-0,5	1,6	1,6	0,8	0,8
Investimenti fissi lordi	0,8	-8,6	-1,2	1,8	2,8	2,3	1,6
Esportazioni	1,6	-11,1	5,9	7,5	-2,1	3,2	2,5
Totale unità di lavoro	0,9	-1,4	-0,9	1,4	0,7	0,6	0,4
Tasso di disoccupazione (1)	5,5	5,9	9,2	10,2	9,3	9,5	8,7
Redditi da lavoro dipendente (2)	2,9	-0,3	0,5	2,2	2,5	2,1	2,3
Risultato lordo di gestione (2)	4,2	-0,8	0	0,5	3,6	1,7	2,3
Reddito disponibile (2)	3,4	-2	-0,1	0,8	2,6	2,5	2,6

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Prometeia (previsioni, anni 2016-2019)

(1) media del periodo

(2) calcolato su valori a prezzi correnti per abitante

**Import-export.** Nel 2016 il valore delle esportazioni del Piemonte è diminuito del 3% a fronte di un aumento dell'1,2% a livello nazionale. Un arretramento che interrompe un lungo periodo di crescita: fra il 2000 e il 2006 le esportazioni del Piemonte sono aumentate di circa il 30%; solo la Basilicata e il Lazio hanno fatto riscontrare valori superiori.

- **Automotive.** L'export regionale è molto condizionato dalla presenza delle produzioni di questa filiera: nel 2016 circa l'80% della contrazione in valore delle esportazioni è attribuibile a questo settore, che, peraltro aveva contribuito al 60% dell'aumento dell'export del Piemonte nell'anno precedente. Ma se la riduzione delle esportazioni di autoveicoli ha condizionato l'andamento dell'intero comparto, la situazione ha invece registrato un andamento espansivo per carrozzerie e componentistica, dove tornano a crescere le esportazioni, mentre quelle di autoveicoli sono soggette a più ampie fluttuazioni derivanti dalle specifiche specializzazioni produttive negli stabilimenti piemontesi.
- **Altri comparti dei mezzi di trasporto.** Il valore delle esportazioni nel 2016 ha registrato una flessione: nell'aeronautico del 12%, ma ben più elevata per il materiale ferroviario (un'ulteriore diminuzione di oltre il 50% rispetto al 2015 e per le imbarcazioni di oltre il 25%), in settori caratterizzati da ampie fluttuazioni legate alla produzione su commessa.
- **Altri settori legati all'automotive.** Hanno manifestato performance all'export non favorevoli nel corso del 2016, a causa del rallentamento di alcuni mercati di riferimento, soprattutto nei paesi emergenti. Macchine e attrezzature (-2%), prodotti in metallo (-0,9%), macchine elettriche e prodotti elettronici (-4,4%).
- **Gomma e plastica.** Anch'esso in parte legato all'andamento del settore automotive, riflette un andamento stagnante.

- **Sistemi di produzione e della meccanica.** Si rileva un calo importante nelle macchine per l'agricoltura, già registrato da alcuni anni, e negli apparecchi a uso domestico. Apparecchi per illuminazione e accumulatori sono invece in crescita. Fra le produzioni elettroniche aumentano le esportazioni di apparecchiature elettromedicali e i prodotti dell'elettronica di consumo video e audio. Calano in misura rilevante le apparecchiature per telecomunicazioni.
- **Gioielleria.** La ripresa, protrattasi dalla seconda metà del 2013 fino al 2015, nel 2016 si inceppa, con una contrazione (-8%).
- **Settore cartario.** Dopo un periodo di espansione, mostra ritmi di crescita dell'export più modesti (+0,3%).
- **Chimica e farmaceutica.** Le esportazioni sono aumentate (+7,1%), con forti incrementi sia per i prodotti farmaceutici sia per la cosmetica, confermando una buona capacità competitiva.
- **Alimentare.** Tiene nel complesso le posizioni sui mercati esteri: a una crescita in valore dell'1,4% si accompagna un rilevante aumento delle esportazioni di produzioni agricole (+12,7%). Fra le produzioni del settore alimentare sono in espansione carni, ortaggi e frutta, prodotti da forno e altri alimentari, mentre arretra l'export dei prodotti lattiero-caseari. Per le bevande il 2016 conferma un andamento in leggero recupero rispetto alla contrazione dell'anno precedente (+0,7%).
- **Tessile-abbigliamento.** Le esportazioni, dopo un 2015 in sostenuta ripresa, evidenziano nel 2016 un andamento in contrazione (-2,6%).

A differenza del 2015, la ripresa in Europa e il rallentamento o la recessione di importanti partner commerciali extraeuropei del Piemonte hanno determinato una crescita delle esportazioni nel mercato comunitario (+2,1%) a fronte di una contrazione del 9,1% nei mercati extraeuropei, da attribuire in primo luogo alla sensibile riduzione dell'export verso gli Usa, e, in secondo luogo verso il Brasile. Si sono invece mantenute espansive le esportazioni verso l'area asiatica, in particolare la Cina.

**Il lavoro.** L'andamento del mercato del lavoro nel 2016 conferma l'inversione di tendenza avviatasi nel 2014 con una crescita peraltro contenuta nello 0,7% (pari a 12 mila occupati aggiuntivi), inferiore sia alla media nazionale sia a quella del settentrione. La rilevazione dell'indagine ISTAT sul mercato del lavoro mette in evidenza una dinamica positiva in tutti i trimestri dell'anno.

La dinamica occupazionale nei servizi ha contribuito in modo determinante al risultato complessivo con un aumento del 1,7% (pari a 19 mila occupati aggiuntivi), accentuando la tendenza positiva del 2015: nelle attività commerciali l'evoluzione positiva si rafforza con un **aumento del 3,3%** (11 mila occupati aggiuntivi, tutti nel lavoro dipendente) e anche nelle altre attività dei servizi si registra un aumento (+1%) di circa 8 mila unità quasi totalmente nell'ambito del lavoro autonomo, invertendo la tendenza alla contrazione tipica di questi settori. L'industria in senso stretto ha avuto un aumento dello 0,7%, inferiore al 2015, a causa della contrazione del lavoro autonomo. Rilevante contrazione nel settore delle costruzioni dove, già nel 2015, sembrava essersi esaurita la fase di caduta: la diminuzione degli occupati riguarda soprattutto, ma non solo, il lavoro autonomo.

Nella media del 2016 si riduce ulteriormente il numero delle persone in cerca di occupazione di 18 mila unità: una diminuzione rilevante che fa scendere il tasso di disoccupazione di 1 punto percentuale rispetto al 2015. Con il 9,3% il tasso di disoccupazione piemontese si colloca quasi a metà fra la media delle regioni settentrionali (7,6% nel 2016) e il valore nazionale (11,7%).

### Le prospettive

Le previsioni per il 2017 per l'economia del Piemonte confermano la crescita del 2015 e 2016 senza percettibili accelerazioni: la dinamica regionale tende ad allinearsi a quella nazionale o è di poco superiore.

**Le attese degli operatori.** L'indagine previsionale di marzo 2017 di Confindustria Piemonte presso le imprese associate, manifatturiere e dei servizi, rafforza i segnali positivi che da un anno emergono

dalla rilevazione congiunturale. Le attese, in termini di produzione e di ordini, sono favorevoli tanto nel comparto manifatturiero quanto nei servizi, con una ripresa delle imprese che esportano, dopo una fase di incertezza, mentre si riduce ulteriormente l'intenzione di ricorrere agli ammortizzatori sociali. Ricorso che, anche a seguito delle modifiche normative intervenute, registra un dato paragonabile ai livelli pre-crisi. L'intenzione di investire appare in lieve accelerazione.

**Le differenze nei settori.** A livello settoriale, le indicazioni più favorevoli provengono dalla chimica, dall'alimentare e dalle manifatture varie (gioielleria, giocattoli, ecc.), e le prospettive sono favorevoli per le imprese tessili, della gomma e plastica e della metalmeccanica. Resta, invece, problematica la situazione della filiera edile. Nei servizi il miglioramento è marcato per trasporti, ICT e servizi alle imprese.

Si conferma una differenziazione fra le imprese sulla base della dimensione aziendale. Quelle al di sopra dei 50 addetti manifestano con nettezza un maggior ottimismo.

**La domanda estera.** Prevista in accelerazione rispetto al 2016 grazie al miglioramento delle condizioni nei principali mercati di riferimento, in presenza di un cambio favorevole. Dinamica positiva per i consumi nel 2017, secondo le previsioni, anche se a un ritmo inferiore rispetto al passato biennio (+0,8% contro +1,6% sia nel 2015 che nel 2016), ma comunque allineato a quello del prodotto che consoliderebbe la ripresa della domanda interna. La dinamica dei consumi collettivi resterebbe moderatamente positiva.

**Il reddito delle famiglie.** In termini nominali aumenterebbe del 2,5%, confermando la ripresa avvenuta nel 2015: la risalita dei prezzi (con il deflatore dei consumi previsto a +1,5%) ne conterrebbe l'aumento in termini reali. La dinamica sarebbe sostenuta da un aumento delle prestazioni sociali (particolarmente elevato in Piemonte rispetto al dato nazionale) e dai redditi da lavoro dipendente. Aumenti inferiori sono previsti per i redditi da lavoro autonomo e impresa e, quindi, per i redditi da capitale. Imposte correnti e contributi sociali rallenterebbero la dinamica in coerenza con politiche di contenuta riduzione della pressione fiscale.

**Gli investimenti.** Gli investimenti fissi manterrebbero una dinamica positiva, ancorché moderata, con una ulteriore crescita del 2,3%. Si ipotizza una ripresa anche per gli investimenti nelle costruzioni, sospinti da un mercato immobiliare più dinamico, e per gli investimenti pubblici. Al recupero degli investimenti delle imprese hanno contribuito le misure di incentivazione previste, quali il super ammortamento e i crediti d'imposta per la ricerca e la disponibilità di credito; il quadro di incertezza e i rischi che ne derivano, oltre alla diffusa presenza di imprese con debiti deteriorati, agiranno da freno.

**Il lavoro.** La modesta crescita occupazionale, attorno allo 0,6%, come nell'anno trascorso, non consentirà la riduzione del tasso di disoccupazione, previsto, a causa dell'aumento dell'offerta di lavoro, al 9,5%. Ci si attende una stabilizzazione dei livelli occupazionali nell'industria, una cessazione della perdita di posti di lavoro nell'edilizia e una ripresa più sostenuta nell'ambito dei servizi.

### **Tornare come prima?**

Il diario di bordo segnala che la nave si sta rimettendo in moto. La ripresa è lenta e la domanda ricorrente è quanto ci metteremo a recuperare la rotta abituale e la velocità di prima della crisi.

Molti segnali indicano però che la velocità non è l'unica cosa che conta, nel mondo dopo la tempesta. Una trasformazione è infatti in corso in parti dei mercati. Sistema produttivo e abitudini di consumo incorporano in misura crescente le innovazioni tecnologiche, integrandole e prefigurando uno scenario diverso da quello pre-crisi.

Se Industria 4.0 è il paradigma che meglio simboleggia il cambiamento, anche in altri settori affiorano comportamenti nuovi che denotano una reazione non solo adattiva alla crisi – resistere per tornare il più rapidamente possibile alla situazione precedente lo shock – ma evolutiva: resistere e intanto reinventarsi per essere, dopo, diversi da prima.

Come nel caso di molti fenomeni emergenti, i segnali non sono sempre univoci o di facile lettura, aspetti contraddittori si accompagnano fra loro e le misure quantitative spesso scarseggiano. Oltre al manifatturiero esistono infatti altri comparti nei quali l'integrazione fra aspetti industriali e terziari o il sovrapporsi di nuove opportunità tecnologiche e di comportamento dei consumatori prefigurano campi di indagine aperti: agricoltura, artigianato, commercio possono essere esempi significativi.

### **Dall'agricoltura in difficoltà alla nuova economia della terra**

**Due agricolture.** L'agricoltura sta vivendo trasformazioni importanti, solo in parte documentate dalle statistiche ufficiali. L'agricoltura convenzionale, intensiva e basata su logiche di tipo industriale, mostra chiari segnali di difficoltà. È certamente in grado di produrre grandi quantità di cibo in modo relativamente efficiente ma spesso con impatti ambientali e sociali negativi, assorbendo una grande quantità di supporto pubblico. Le crisi di mercato, sempre più frequenti, mettono in discussione questa impostazione in cui, peraltro, molte produzioni non sarebbero economicamente sostenibili senza l'aiuto della PAC. Questo modello agricolo, che costituisce tuttora la base prevalente della filiera agro-alimentare e si concentra maggiormente nelle aree di pianura, è esposto ai venti della globalizzazione e alla volatilità crescente dei mercati, soffre per la mancanza di un'efficace regolazione dell'offerta e per la crescente debolezza rispetto agli altri attori della filiera. Per garantire la sopravvivenza di queste aziende, che sono di fatto il cuore pulsante della nostra agricoltura, servono oggi strumenti normativi più dinamici, in grado di rispondere rapidamente agli stravolgimenti del mercato (e del clima!) e di sostenere le aziende più competitive.

**Uno scenario in rapida evoluzione.** Si presentano nuove sfide ambientali, dal cambiamento climatico alla necessità di salvaguardare la biodiversità. Irrompono nuovi concetti: la green economy e la circular economy. Nascono nuovi modelli di business. Il mercato cambia e si allarga, esprimendo una crescente domanda di varietà e aprendo spazi per le produzioni di qualità e sostenibili. Nuovi operatori si affacciano al settore e molti tra quelli già presenti introducono azioni di riconversione produttiva. Sta rapidamente prendendo forma una nuova "economia della terra", che parte dall'agricoltura per ramificarsi in altri settori rispondendo ai bisogni complessi di una società in cambiamento e andando oltre l'"economia del gusto".

**L'economia della terra.** Questo modello economico si fonda su un'agricoltura multifunzionale, cioè generatrice di beni pubblici oltre che di derrate, diversificata per rispondere a un mercato molto più segmentato rispetto al passato. Valorizza il radicamento territoriale con l'innovazione. Si proietta verso i mercati esteri, attrae consumatori e visitatori attraverso un rapporto diretto con la clientela. Si compenetra con l'offerta di turismo enogastronomico e talora anche con quella culturale. È un'agricoltura più complessa, fortemente terziarizzata, che richiede competenze e attitudini altrettanto complesse, mettendo in discussione la concezione di "agricoltore" come ha preso forma nel dopoguerra. Le aree collinari, e in parte la montagna, esprimono la maggior parte di queste situazioni. Si potrebbe quasi enunciare una sorta di legge del contrappasso: dopo che l'agricoltura "industriale" di pianura ha imposto per decenni il suo modello, grazie all'enorme vantaggio consentitole dall'evoluzione tecnica, sta emergendo un comparto "agro-terziario" che potrebbe diventare una componente non marginale dell'economia piemontese.

**Le politiche pubbliche.** Questa nuova agricoltura si rapporta diversamente rispetto alle politiche pubbliche. Grazie alla sua capacità di generare e trattenere valore, tende ad affrancarsi dall'aiuto pubblico diretto, che peraltro già in buona parte non percepisce, ma fa emergere la necessità di incentivi e servizi adatti. Vi sono infatti nuovi bisogni che le politiche attuali non soddisfano o colgono solo in parte, per favorire la cooperazione e la formazione di reti, produrre e diffondere l'innovazione e le competenze che le sono necessarie, investire e attrarre i giovani, sviluppare la sostenibilità.

## L'artigianato piemontese tra contrazione e trasformazione<sup>1</sup>

**Crescono gli over-60, gli stranieri e i lavoratori autonomi.** L'artigianato è tra i settori che si presentano all'appuntamento con la ripresa più indeboliti e trasformati. Nonostante conservi un peso rilevante (le imprese attive sono 96.756, il 38% delle imprese regionali), il ridimensionamento è stato consistente: -12.092 unità dal 2008 al 2014, pari a -12,5% (-44,8% tra le sole imprese agricole). Inoltre, si è modificata la figura dell'artigiano, sempre più spesso:

- anziano. Nel 1991 gli artigiani under 25 erano 11.000, gli over 60 erano 7.700; nel 2012 i primi sono 5.000 mentre i secondi sono più di 11.000.
- straniero. Più di 10 artigiani su 100 non hanno cittadinanza italiana e nelle classi giovani (tra i 20 e i 35 anni di età) le percentuali sono doppie.
- lavoratore autonomo. Circa 6 imprese artigiane su 10 (7 nel caso di costruzioni, trasporti e servizi alle imprese) hanno un solo dipendente e 29 occupati ogni 100 sono self-employed.

**Un ruolo ridimensionato nell'economia regionale.** Da leva di affermazione economica e accumulazione a strumento di stabilizzazione socio-occupazionale: tra 2008 e 2012, la contrazione media dei redditi da lavoro autonomo in manifattura costruzioni e riparazioni in Piemonte è stata del -20%. In edilizia, per esempio, numerosi stranieri hanno utilizzato l'imprenditoria artigiana come mezzo per conseguire un regolare permesso di soggiorno. Ma sono anche molti gli artigiani che tengono in vita attività improduttive per il solo fatto di non avere alternative: "Chiudere per fare cosa?". Dal 2007 al 2012 le aziende in stato "vegetativo" sono passate da 18.400 a 23.000.

**Verso una imprenditorialità neo-artigianale e sartoriale.** Nell'artigianato piemontese non vi sono comunque solo ombre. Al pari di altri settori, anche qui si colgono i primi segnali, deboli e dispersi, di una nuova imprenditorialità:

- più orientata al contenuto immateriale dei manufatti realizzati e a ibridare manualità e sapere applicato.
- bisognosa, per avere successo, di un ventaglio ampio di competenze: dal management alla comunicazione, dalla logistica al e-commerce, dalla ricerca all'innovazione.
- più attenta alle esigenze del consumatore, alla sostenibilità e eticità dei processi, al recupero innovativo di saperi tradizionali e culture locali.
- portatrice di una nuova "craftsmanship", ossia di una visione dell'artigianalità come momento educativo e formativo, che si forgia nel fare.

**Un settore da tener d'occhio.** Le dinamiche in atto nel comparto dell'artigianato accendono alcuni campanelli d'allarme. Da un lato infatti i nuovi modelli imprenditoriali emergenti lasciano intravedere importanti occasioni di rilancio e "ri-significazione" del made in Italy regionale. Dall'altro lato, le ricadute dell'evoluzione della struttura demografica portano a dire che, se non cambierà qualcosa nella popolazione o nella predisposizione a lavorare come artigiano, è molto ragionevole pensare che si assisterà a un inesorabile calo del numero totale di lavoratori e a una maggiore conflittualità interna (anziani vs giovani, stranieri vs italiani).

## Il Commercio

**La crisi spinge a superare gli schemi classici.** Nella Grande Distribuzione Organizzata un esempio di nuovo modello è quello di un ipermercato piemontese, primo caso in Europa, che ha sostituito i circuiti tradizionali con un sistema a isole. Anche la rinuncia alla pubblicità tradizionale per l'inaugurazione – e questo al fine di evitare congestione nell'affluenza del pubblico – denota un'attenzione al risultato

<sup>1</sup> Per approfondire: Politiche Piemonte n 34 "Artigianato, artigianalità e neo-artigiani" a cura di Emiliana Armano e Salvatore Cominu e "Mutamenti della composizione dell'artigianato. Forme, processi sociali e rappresentazioni", volume collettaneo promosso dalla Regione Piemonte – Sistema Informativo Attività Produttive e dall'IRES Piemonte.

concreto dell'attività e non solo ai parametri classici, come prezzo o qualità della merce: inutile promettere un'esperienza di consumo attraente se poi il cliente deve attendere ore in coda.

**Il piccolo dettaglio a un bivio.** Nel piccolo dettaglio continua una situazione di sofferenza, all'interno della sempre più spiccata diversificazione di consumi e offerta. Le chiusure rischiano di compromettere la vivibilità di determinate zone tanto in città (desertificazione dei piani terra) quanto nelle aree rurali. La crisi investe ormai anche le aree mercatali, dove problemi di successione nella gestione dei banchi e basso margine operativo hanno ridotto l'attrattiva, determinando diminuzioni del valore di un posto base dell'ordine del 50% (da 80-10.000 euro a 40.000 circa).

Tuttavia la situazione non è irreversibile: nel quartiere torinese di San Salvario, emblematico delle tensioni e dei cambiamenti demografici del nuovo secolo, la desertificazione incombente di quindici anni fa è almeno in parte superata, con un pullulare di pubblici esercizi, e spesso con un turnover elevato e situazioni di congestione, in buona parte dell'area.

**Cosa insegnano le esperienze recenti.** Le esperienze di successo offrono suggerimenti su come aiutare la tenuta e anche la ripresa del commercio al dettaglio.

- Fare più filtro all'ingresso. Parte delle chiusure sono infatti da considerare fisiologiche e conseguenza di aperture non adeguatamente supportate da competenza e conoscenza del mercato.
- Qualificare i commercianti: nel mercato di oggi bisogna studiare ed essere preparati anche per gestire un piccolo negozio.
- La specializzazione è premiante, per qualsiasi merce.
- La qualità è premiante ed è l'unica cosa che permette prezzi remunerativi di fronte alla concorrenza della GDO.
- L'integrazione con altri servizi è una strada promettente, come nell'industria. Esempio: cartolerie che diventano piccoli centri di servizio (convenzioni con grandi corrieri, con gli stampatori, ...).

In sintesi vanno peggio le aree cittadine a minor reddito (periferie/barriere) e i negozi di impostazione tradizionale e non specializzati. Uno specchio di come si è segmentata e polarizzata la società dallo scoppio della crisi.

## IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Due eventi simbolo hanno segnato il 2016, riassumibili nelle parole Brexit e Trump.

Esito di processi di trasformazione complessi – economici, politici, demografici – l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea e l'elezione di un presidente americano che non considera più l'Europa un partner privilegiato promettevano, o minacciavano secondo i punti di vista, di modificare nel profondo le relazioni internazionali sul piano del commercio, dei movimenti di persone, forse persino delle alleanze militari. Come tutti i fenomeni di lunga durata, avranno bisogno di tempo per manifestare i propri effetti sull'economia. Per ora, il rischio che nel breve periodo potessero far esplodere l'incertezza in un contesto già segnato dall'instabilità non si è concretizzato.

**Economie avanzate.** I più recenti indicatori segnalano un graduale consolidarsi delle aspettative di ripresa. Nel 2016 la dinamica del commercio internazionale ha accelerato, grazie anche alla ripresa degli investimenti in numerose economie. La crescita del PIL mondiale rallenta (3,1% contro 3,4% nel 2015) soprattutto nelle economie avanzate (+1,7% rispetto a +2,1% del 2015). Crescita meno vivace negli Stati Uniti (+1,6%, un punto in meno rispetto al 2015). Nell'ultima parte del 2016 la domanda interna si è però rafforzata (consumi stabili e investimenti in aumento) e **nei primi mesi del 2017** la prospettive migliorano per occupazione, clima di fiducia delle famiglie e indice degli acquisti.

**Economie emergenti.** La crescita rimane stabile in Cina anche se il livello di indebitamento delle imprese pubbliche e dei governi locali continueranno a costituire fattori di rischio. Una situazione non dissimile per India e Russia, ormai, uscita dalla recessione.

**America latina.** L'area latino americana, continua a presentare punti di sofferenza in particolare in Brasile, in recessione nel 2016 per il secondo anno, e con limitate prospettive di crescita nel 2017.

**Europa.** Il PIL nell'Unione Europea è aumentato nel 2016 dell'1,7% (+2% nel 2015), sostenuto dalla domanda interna per consumi e investimenti. Migliorato mercato del lavoro, con quasi un punto in meno nel tasso di disoccupazione (dall'11 al 10% circa).

Inflazione pressoché nulla nel 2016 e in lieve crescita a **inizio 2017**. La Banca centrale europea mantiene la politica di espansione monetaria. In generale, la stabilità dei prezzi petroliferi e delle materie prime non energetiche ha contribuito a determinare nei paesi avanzati una bassa inflazione. L'euro nel 2016 si è deprezzato nei confronti del dollaro. Da inizio anno, le fluttuazioni delle principali valute sono state modeste.

Nel 2016 il commercio internazionale ha rallentato, anche se si ritiene che nel 2017 torni a espandersi in misura simile alla produzione.

**I punti critici.** Molti aspetti di incertezza pesano sulle prospettive dell'economia mondiale, con rischi al ribasso rispetto agli scenari più favorevoli:

- la normalizzazione della politica monetaria USA, con verosimile rialzo dei tassi di interesse
- le previste misure di espansione fiscale dell'amministrazione Trump
- le possibili politiche di protezionismo commerciale, con il rischio di ricadute negative sugli scambi e sull'attività economica globale
- l'incertezza (in Europa) connessa con la Brexit
- eventuali rialzi improvvisi dei tassi di interesse esteri e di nuovi deprezzamenti delle loro valute rispetto al dollaro con possibili ricadute sulle economie emergenti più vulnerabili sul piano finanziario.

## L'ECONOMIA ITALIANA

Moderata ripresa nel 2016, con una crescita del PIL dell'1%. Si è confermata la spinta della domanda interna.

**I consumi.** I consumi delle famiglie, accelerando una dinamica iniziata nel 2014, hanno continuato a espandersi (+1,4%), sostenuti dalle migliori condizioni del mercato del lavoro, dal sensibile recupero del reddito disponibile reale (1,6% rispetto allo 0,8 del 2015) e dal miglioramento delle condizioni di accesso al credito per le famiglie. Effetto trainante dei consumi di beni durevoli, in particolare di autovetture, come nell'anno precedente. Sensibile aumento dei consumi di servizi, ormai oltre i livelli pre-crisi. Dopo otto anni, la spesa delle amministrazioni pubbliche ha arrestato il trend discendente, con un aumento dello 0,7%.

**Gli investimenti.** Inaspettato rialzo della spesa per investimenti privati, sempre guidata dalla componente dei mezzi di trasporto (+27,3%): anche gli investimenti in impianti e macchinari tornano a crescere, sostenuti dagli incentivi sull'iper-ammortamento. Nel corso dell'anno è continuata anche la ripresa nelle costruzioni (iniziata nel 2015) con un aumento (+1,1%) per la prima volta dopo il 2007, dinamica dovuta agli investimenti per abitazioni mentre quelli di natura infrastrutturale non sono ancora ripartiti.

**Import-export.** In un contesto di rallentamento del commercio mondiale, la quota di mercato dell'Italia rimane invariata con le esportazioni sostenute dall'accelerazione di fine 2016 e dal deprezzamento dell'euro. Dinamica delle importazioni più intensa, a seguito del recupero della domanda interna (sia per consumi privati sia per investimenti) e della produzione industriale. Il saldo commerciale è migliorato in misura rilevante.

L'offerta. Dal lato dell'offerta, si contrae il valore aggiunto del settore agricolo (-0,7%) così come si conferma la ripresa dell'industria in senso stretto (1,3%); il settore delle costruzioni, ha continuato il miglioramento iniziato a fine 2015, arrestando la tendenza recessiva degli ultimi anni. Il settore dei servizi, cruciale per il peso all'interno dell'economia, accelera la crescita (+0,7%) soprattutto nelle attività commerciali.

**Il lavoro.** Miglioramenti anche nel 2016, con una crescita sia degli occupati sia delle forze di lavoro dell'1,3%, a cui avrebbero contribuito le recenti politiche introdotte attraverso il Jobs Act e le misure di decontribuzione.

Occupati in aumento grazie ai lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato, mentre gli indipendenti diminuiscono. Aumenta anche la partecipazione al mercato del lavoro, il che riduce il tasso di disoccupazione (11,7%).

**Il credito.** Andamento positivo nel 2016 per i prestiti alle società non finanziarie e alle famiglie, dopo quattro anni di contrazione. I tassi praticati alla clientela sono in continua discesa, vicini ormai a quelli praticati dai paesi europei non coinvolti dalla crisi finanziaria del 2011.

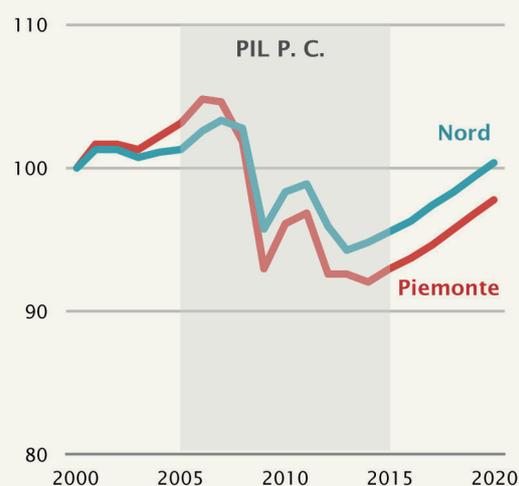
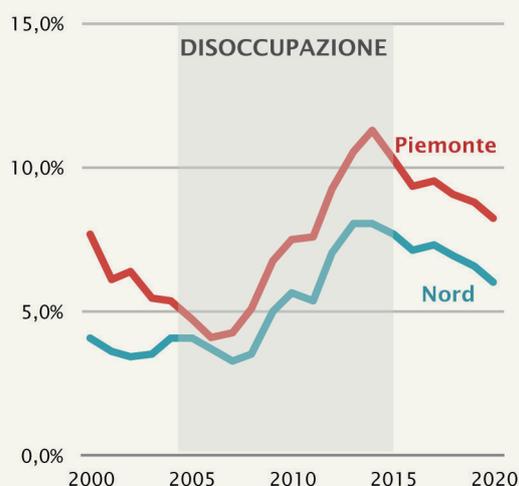
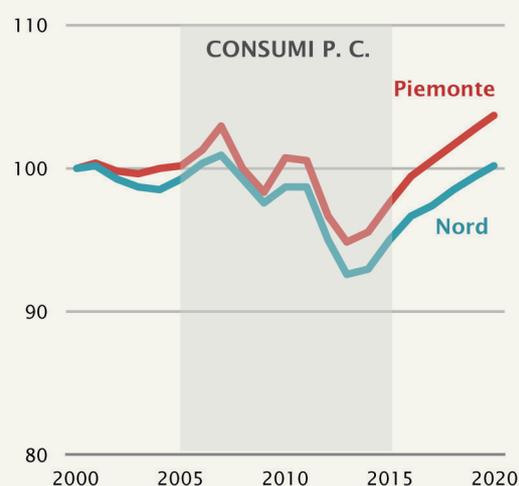
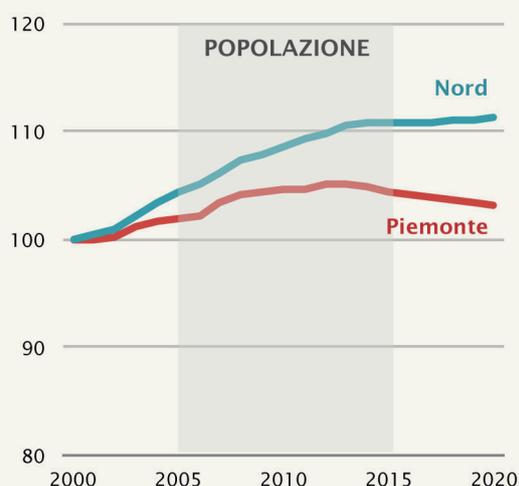
Prestiti alle famiglie in crescita soprattutto per l'acquisto di abitazioni, mentre è più lenta la ripresa del credito al consumo. Anche in questo caso i tassi d'interesse sono in diminuzione.

Stabili i prestiti alle imprese, con una diminuzione dei tassi di interesse: 1,5% circa per i nuovi prestiti. Il miglioramento, molto differenziato per classe dimensionale d'impresa e per settore, riguarda solo le imprese prive di crediti deteriorati.

## EFFETTO PIEMONTE: 20 ANNI A CAVALLO DELLA CRISI

Il confronto fra Piemonte e Nord Italia in un arco ventennale mette in mostra alcune specificità regionali. Sono quattro gli indicatori considerati. Il PIL è l'indicatore chiave della capacità produttiva di una comunità, mentre consumi e tasso di disoccupazione sono importanti per definirne il benessere materiale effettivo. La disoccupazione è inoltre rilevante per la coesione sociale. La popolazione infine, oltre a essere un fattore di spinta economica, contribuisce a spiegare (tramite i valori pro capite) l'andamento di alcuni indicatori economici, come per esempio i consumi.

La dinamica demografica piemontese è più debole di quella del Nord da decenni, ma la crisi accentua la tendenza. Il PIL, in aumento più del Nord a inizio secolo, cala di più negli anni di crisi e si riprende in ritardo. Analogo andamento della disoccupazione: in via di allineamento con il Nord nel primo decennio, cresce di più negli anni della crisi e si stabilizza un paio di punti sopra la media. Crescono invece più della media i consumi procapite, anche per effetto della minore crescita demografica.



**PER APPROFONDIRE**

- *Agricoltura e sviluppo rurale: indicazioni di policy*, Stefano Aimone, Stefano Cavaletto.
- *Agricoltura: un'infografica*, Stefano Aimone, Stefano Cavaletto.
- *Industria 4.0*, Vittorio Ferrero, Maurizio Maggi.
- *Il turismo nel 2016*, Carlo Alberto Dondona.
- *L'economia reale in Piemonte*, Vittorio Ferrero, Simone Landini, Lucrezia Scalzotto.





# 2

## LAVORO E SOCIETÀ



## TRA CONGIUNTURA OCCUPAZIONALE E TENDENZE STRUTTURALI: COME VA IL LAVORO E DOVE?

### Occupati e disoccupati: il miglioramento prosegue, ma meno delle regioni vicine, con i maschi in particolare difficoltà

Nel 2016 prosegue in Piemonte il trend di miglioramento del mercato del lavoro avviato nella seconda metà del 2014, ma con un rallentamento rispetto alla performance del 2015 e un dinamismo inferiore a quello rilevabile nelle principali regioni del Nord Italia, soprattutto sul versante dell'occupazione.

I dati dell'indagine ISTAT sulle Forze di Lavoro mostrano per la nostra regione un incremento di 12.000 occupati, più che dimezzato rispetto all'anno precedente (+26.000). Resta invece consistente la flessione della disoccupazione (-18.000 unità), solo di poco inferiore a quella registrata nel 2015. La interpretazione del dato non è però del tutto ovvia. L'ISTAT, nel comunicato di commento ai dati italiani, tende a dare molta enfasi alle dinamiche dei livelli di partecipazione al lavoro: aumenta il tasso di attività per l'emergere di numerose persone prima inattive, attratte da un mercato del lavoro percepito come più promettente. Questo afflusso viene in parte assorbito dall'incremento dell'occupazione, ma si riversa in parte nella disoccupazione, perché non tutti i soggetti che si (ri)presentano sul mercato riescono a collocarsi. Questa lettura appare inadeguata per il Piemonte, almeno per la componente maschile. Il quadro delineato dall'ISTAT (meno inattivi, più occupati e solo un po' meno disoccupati) può valere per le donne, mentre gli uomini si muovono in controtendenza: meno disoccupati (-14.000) ma più inattivi (+9.000) e un po' meno occupati (-4.000). La riduzione della disoccupazione particolarmente intensa in Piemonte si riversa dunque in parte significativa, non in un aumento di occupati, ma in una crescita degli inattivi di sesso maschile.

Le differenze di genere sono rilevanti anche nella dinamica dell'occupazione: l'incremento complessivo si deve integralmente alla componente femminile, che aumenta di 15.000 unità, a fronte di una pur lieve diminuzione dei maschi. Inoltre, a differenza dell'anno precedente, quando un forte contributo alla crescita piemontese era venuto dal lavoro autonomo (in calo nelle altre regioni), nel 2016 gli indipendenti diminuiscono di 9.000 unità (come in Lombardia e in Veneto), a fronte di una crescita di 21.000 dipendenti.

In termini relativi, l'aumento dell'occupazione piemontese è la metà di quello rilevato nel Settentrione (+0,7%, contro +1,4%), dove Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna segnano un tasso di crescita prossimo al 2%, in media. Inoltre, in Piemonte la crescita degli occupati è concentrata soprattutto tra gli ultracinquantenni, oltre che fra le donne, mentre nelle altre regioni si distribuisce in misura più equilibrata fra le due componenti di genere e interessa in modo apprezzabile anche i giovani, che da noi mostrano, invece, un lieve regresso. D'altro canto va rilevato che dell'intero aumento di occupazione rilevato in Piemonte nel 2016, ben un terzo (4.000 su 12.000) sia dovuto a soggetti d'età superiore ai 64 anni, usualmente considerati già fuori dall'età lavorativa.

Da tutto ciò consegue che il Piemonte sia l'unica regione del Nord, con la Valle d'Aosta, a registrare ancora una diminuzione del tasso di occupazione<sup>1</sup> giovanile: 6 decimi di punto in meno nella fascia 15-29 anni (da 34,8 a 34,2%), contro un rialzo di quasi 2 punti in Lombardia e intorno ai 3 punti in Veneto ed Emilia-Romagna.

La disoccupazione complessiva, invece, sembra muoversi in modo opposto: la diminuzione delle persone in cerca di lavoro nella nostra regione procede a un ritmo più intenso che altrove: -8,8%, contro -5,3% nel Nord Italia e -0,7% a livello nazionale. Sul dato nazionale pesa l'incremento registrato nel Mezzogiorno, dovuto essenzialmente alla crescita in Campania e Sicilia. Il tasso di disoccupazione piemontese scende di quasi un punto percentuale (dal 10,2% al 9,3%), contro una caduta di 5 decimi di

<sup>1</sup> Occupati in percentuale sulla popolazione della stessa classe d'età.

punto al Nord (dall'8,1% al 7,6%) e di soli 2 decimi in Italia. Guardando alle diverse fasce d'età, tuttavia, si nota che da noi diminuisce molto di più la disoccupazione adulta, mentre risulta minore la flessione del tasso di disoccupazione giovanile (-1,6 punti nella fascia 15-29 anni, contro una contrazione di oltre 2 punti in Lombardia e Veneto e di 4,6 punti in Emilia-Romagna). A sottolineare il problema vale anche l'andamento dei cosiddetti NEET, cioè dei soggetti 15-29 anni fuori sia dall'occupazione sia dal sistema dell'istruzione e della formazione: nel 2016 il loro numero resta sostanzialmente invariato in Piemonte (da 119.000 a 118.000 unità, -0,2%), mentre nel Nord Italia si registra una flessione di 60.000 unità (-8,4%), con una punta di -17% in Emilia-Romagna.

In rapporto al genere, infine, mentre la dinamica femminile si presenta come sostanzialmente allineata a quella del Nord, la riduzione più intensa della disoccupazione piemontese dipende dal tasso maschile, che in Piemonte si riduce a un ritmo doppio rispetto al Settentrione (-1,2 e -0,6 punti, rispettivamente). Si è visto però in precedenza che ciò non smentisce la debolezza degli uomini sul mercato del lavoro piemontese, perché per loro non si registrano progressi occupazionali e la caduta della disoccupazione è, almeno in parte, effetto di un riflusso nella componente più inattiva della popolazione in età lavorativa: il Piemonte è l'unica regione del Nord in cui nel 2016 si riscontra un aumento delle persone che si dichiarano in cerca di lavoro ma non riferiscono azioni di ricerca recenti e disponibilità immediata a lavorare. Tali "forze di lavoro potenziali" diminuiscono nel Nord Italia di 60.000 unità circa (-7%), mentre in Piemonte si rileva un aumento degli uomini in tale condizione: da 49.000 a 55.000 unità (+12%), restando invariato il numero delle donne (75.000).

In Piemonte, quindi, mentre l'occupazione cresce poco, la disoccupazione cambia forma più che sostanza, con una situazione più problematica per la componente maschile e, in particolare, per i giovani di entrambi i generi.

### **Industria e servizi: ripresa moderata, ma le disparità fra regioni non si attenuano**

La disamina degli andamenti occupazionali per settore di attività conferma, anche nel 2016, le peculiari caratteristiche che la lenta ripresa dopo la crisi ha assunto in Piemonte.

In particolare:

- l'occupazione nell'industria manifatturiera registra una miglior tenuta, se non una lieve crescita anche nel 2016, mentre continua a diminuire sia in Veneto sia in Emilia-Romagna, pur tornando a crescere anche in Lombardia;
- nel terziario, in un quadro nel complesso meno dinamico delle altre regioni, in Piemonte le attività del commercio, alberghi e pubblici esercizi continuano a svolgere un ruolo prevalente rispetto agli altri servizi alle persone e alle imprese: questi ultimi manifestano dinamiche crescenti assai più sostenute nelle altre regioni del Nord; nel Veneto e in Emilia-Romagna con intensità relative di 5-6 volte superiori a quelle piemontesi.

La Lombardia, nel 2016, si differenzia da tutti perché vede crescere in misura identica i due grandi settori dei servizi, a partire da dotazioni già superiori in entrambi. E vi aggiunge anche una dinamica positiva dell'occupazione manifatturiera d'intensità doppia rispetto al Piemonte. Le uniche perdite le registra nel settore agricolo, in controtendenza rispetto alle altre regioni del Nord, in cui gli occupati crescono ancor più che in Piemonte.

Le costruzioni continuano a perdere vistosamente terreno sia in Piemonte sia nelle altre regioni di confronto, con la sola eccezione della Lombardia, che tiene le posizioni dello scorso anno.

**Tab. 1 Occupazione per settori e regioni fra 2015 e 2016 (Variazioni assolute in migliaia e %)**

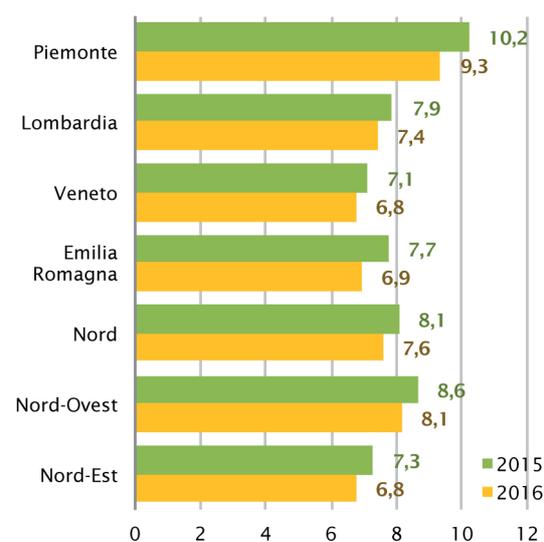
Regioni	Agricoltura		Industria manifatturiera		Costruzioni		Commercio alberghi e pubblici esercizi		Altri servizi		Totale	
	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %
Piemonte	3	5,4	3	0,7	-14	-11,9	11	3,3	8	1,0	12	0,7
Lombardia	-16	-19,6	17	1,6	-1	0,0	36	4,8	35	1,7	72	1,7
Veneto	10	16,1	-2	-0,3	-15	-10,4	-14	-3,4	50	5,9	30	1,4
Emilia-Romagna	10	15,6	-4	-0,7	-7	-6,2	8	2,1	41	4,8	49	2,5
Nord-Ovest	-14	-9,2	20	1,2	-13	-3,0	54	4,3	35	1,1	81	1,2
Nord-Est	22	13,2	-4	-0,3	-25	-7,8	2	0,2	91	4,1	86	1,7
Nord	8	2,5	15	0,5	-38	-5,0	56	2,5	126	2,3	167	1,4

Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

### C'è un rapporto fra differenti dinamiche settoriali e consistenza della disoccupazione?

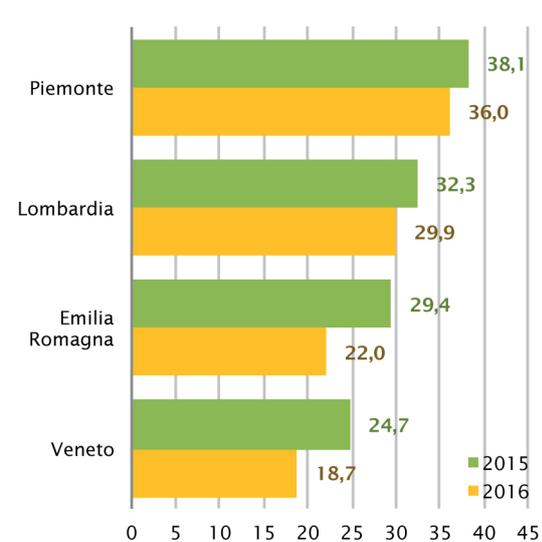
Una domanda dell'anno scorso torna a riproporsi come attuale: vi è una relazione fra struttura e dinamica settoriale della ripresa economica piemontese e peculiarità problematiche della situazione occupazionale regionale? Si parla in primo luogo della disoccupazione complessiva: più alta (soprattutto a Torino), con difficoltà di recupero delle perdite occupazionali registrate negli anni più duri della crisi soprattutto nelle qualifiche basse (in particolare, proprio a Torino), come ci hanno mostrato le analisi per profilo professionale delle assunzioni fra 2008 e 2015 (cfr. Relazione IRES 2015). Una peculiare criticità che trova ulteriore conferma nel perdurante divario negativo nei tassi della disoccupazione giovanile (nella provincia di Torino, ma non soltanto), con la conferma di una difficoltà maggiore del nostro territorio a valorizzazione ampie quote di giovani scolarizzati, come si vedrà.

**Fig. 1 Tassi di disoccupazione (15-64 anni) delle regioni del Nord Italia fra 2015 e 2016**



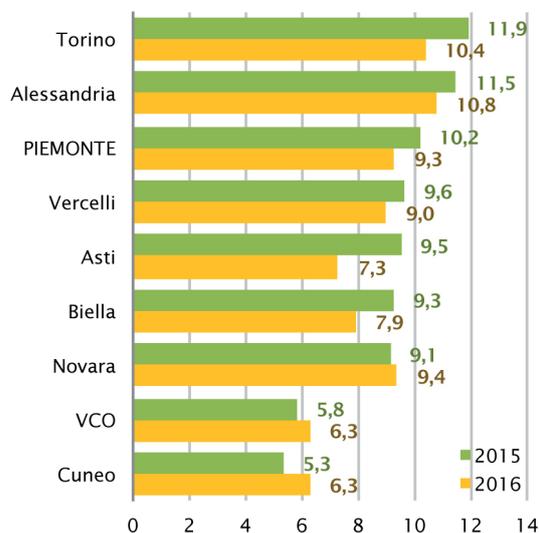
Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

**Fig. 2 Tassi di disoccupazione giovanile (15-24 anni) fra 2015 e 2016**



Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

**Fig. 3 Piemonte. Tassi di disoccupazione per area provinciale 2015 e 2016**



Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

L'ipotesi che si era proposta era che, sì, vi potesse esserci un nesso problematico, da riconoscere e da sottoporre all'attenzione delle politiche e delle strategie di programmazione a sostegno dello sviluppo piemontese: le tendenze in atto che caratterizzano la ripresa economica piemontese (al di là della sua debolezza quantitativa) seguono percorsi settoriali e professionali che non sembrano in grado di intercettare molta parte delle esigenze di occupazione e delle disponibilità all'impiego che la popolazione piemontese esprime, nelle sue componenti più caratterizzanti lungo le dimensioni del genere, dell'età, della scolarità. Si può ritenere che **azioni e incentivi per un deliberato ri-orientamento settoriale e professionale delle dinamiche del nostro sistema economico**, in direzioni più convergenti con quelle in atto nelle altre regioni

comparabili del Nord Italia, **potrebbe essere considerato un obiettivo rilevante per le politiche e le strategie di sviluppo.**

### UN CONFRONTO FRA ITALIA E GERMANIA IN TEMA DI OCCUPAZIONE GIOVANILE: SUGGERIMENTI PER IL PIEMONTE?

Un'esemplificazione di quel che si intende dire e dei risultati che si potrebbero perseguire può essere offerto da un esercizio di simulazione che confronta Italia e Germania nell'entità e composizione della occupazione giovanile.

Se l'Italia avesse gli stessi tassi d'occupazione dei giovani che ha la Germania avremmo 530.000 giovani occupati in più: guarda caso, lo stesso ordine di grandezza dei nostri giovani disoccupati fra 15 e 24 anni.

Ma se dovessimo avere anche la stessa distribuzione settoriale che l'occupazione giovanile ha in Germania, quali sarebbero i settori in cui quei posti di lavoro aggiuntivi dovrebbero essere creati?

In quali settori si creerebbero più posti di lavoro per i giovani, se in Italia avessimo la stessa composizione occupazionale della Germania?

**Tab. 2 Popolazione fra 18 e 24 anni: distribuzione per attività in Germania e in Italia**

	Germania	Italia	Δ %	Δ n
Attivi	56,3	30,1	-26,2	-1.423
Occupati	51,9	18,1	-33,8	-530
Disoccupati	4,4	12	-7,6	+416
Inattivi	43,7	69,9	+26,2	+1.434
Neet	6,3	22,2	+15,9	+864
Totale	100	100		

**Tab. 3 Divari fra Italia e Germania per settore in % e in valori assoluti**

	%	n.	
Industria	-9,5	-155.600	
Servizi professionali e commercio	-10,7	-175.280	
Pubblica amministrazione	-3,8	-62.480	
Istruzione	-4	-65.500	-282.810
Sanità e servizi sociali	-9,4	-154.830	
		-613.690	
Agricoltura	+1		
Turismo	+3,3	+83.690	
Servizi domestici	+1,3		
		530.000	

Le due tabelle di confronto Italia-Germania sono state presentate dal prof. Maurizio Ferrera del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche Università degli Studi di Milano a una TAVOLA ROTONDA su "I Giovani, le politiche per il lavoro e il futuro dei servizi per l'impiego in Italia. Riflessioni a un anno dall'avvio della Youth Guarantee", svolto il 7 maggio 2015 a Milano.

I risultati di un tale esercizio dicono che la crescita di 530.000 unità dell'occupazione giovanile italiana sarebbe alimentata da circa 150.000 posti in più nell'industria e altri circa 175.000 nei servizi professionali e commerciali. Ma ben 283.000 posti aggiuntivi dovrebbero essere forniti dai settori della pubblica amministrazione, dall'istruzione, dalla sanità e dai servizi sociali. Questi ultimi due, da soli, dovrebbero dare un contributo pari a quello dell'intera industria. Nell'agricoltura, nel turismo e nei servizi domestici, invece, i nostri giovani risultano attualmente sovra rappresentati, rispetto ai coetanei tedeschi. Se ci omologassimo a loro, dovremmo avere circa 83.000 occupati in meno.

Domanda: se i servizi non commerciali hanno un ruolo così determinante nello spiegare i divari d'occupazione giovanile persino fra i due paesi più manifatturieri d'Europa, non potrebbero averne altrettanto nel dare conto dei sistematici differenziali fra una regione a persistente specializzazione industriale come il Piemonte e altre regioni del Nord, molto più terziarizzate?

## LA PARTECIPAZIONE AL LAVORO DELLA POPOLAZIONE: I CAMBIAMENTI STRUTTURALI PROCEDONO

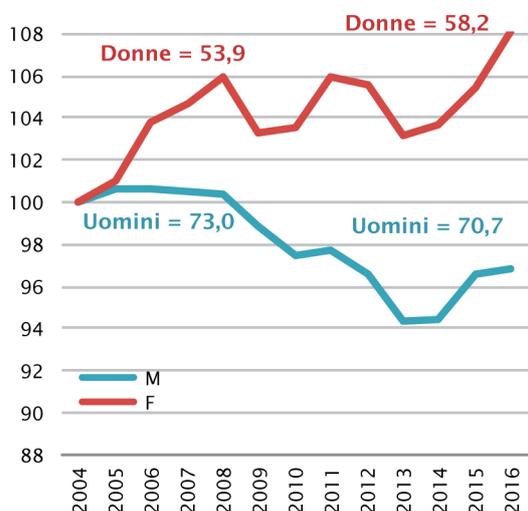
Il quadro complessivo della partecipazione all'occupazione da parte della popolazione piemontese va evolvendo da tempo verso due direzioni sempre più caratterizzanti:

- Crescita assoluta e relativa della partecipazione **femminile all'occupazione** (processo accentuato nella lunga crisi);
- Crescita assoluta e relativa della quota della **popolazione adulta d'età matura** nelle forze di lavoro e nell'occupazione.

### Donne sempre più occupate, occupazione sempre più femminile

Sulla prima tendenza, in aggiunta a quanto già emerso nell'analisi congiunturale delle dinamiche più recenti, ci limitiamo a presentare due grafici: uno che traccia l'evoluzione dei tassi d'occupazione specifici per maschi e femmine piemontesi nel periodo compreso fra 2004 e 2016 e un altro che presenta l'evoluzione della quota femminile sull'occupazione piemontese complessiva nello stesso periodo. Fra anni di crescita, di caduta e poi di ripresa, pare evidente che il tragitto dei due generi abbia assunto un andamento divaricato, con le donne che hanno visto aumentare la propria partecipazione al lavoro e gli uomini che l'hanno invece diminuita.

**Fig. 4 Tassi d'occupazione per uomini e donne dal 2004 al 2016: numeri indice 2004=100**



Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

**Fig. 5 Quota % donne su occupazione complessiva in Piemonte: 2004-2015**

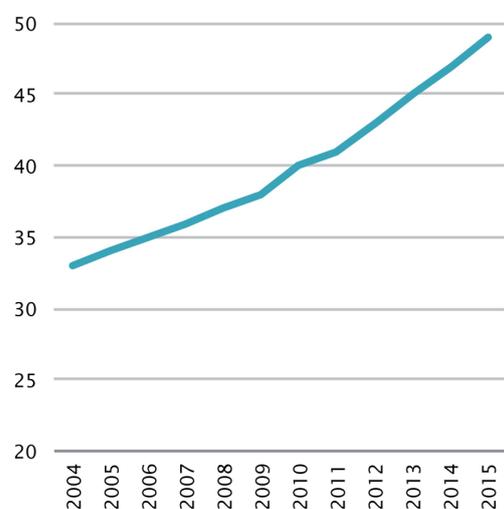


Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

### Occupazione sempre più matura, con flessioni della partecipazione in età impreviste

Il crescente peso delle età avanzate nell'occupazione si deve a un insieme di cause, che agiscono congiuntamente e cumulativamente. Da una parte si ha l'afflusso di classi demografiche più numerose nelle età mature (i baby boomers degli anni '60), potenziato dagli effetti di una riforma pensionistica che ha imposto una netta frenata nei flussi di uscita. Ma ai processi d'origine demografica e normativa si sovrappongono anche specifiche dinamiche divergenti nella propensione alla partecipazione al lavoro dei diversi gruppi di popolazione: il tasso di occupazione si accresce sempre più nelle fasce d'età più mature a fronte di una netta riduzione nelle fasce giovanili.

**Fig. 6 Quota % occupati over 45 anni sul totale, maschi e femmine, 2004-2015**



Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

A ciò si aggiunge un'emergente tendenza alla riduzione della partecipazione al lavoro di quote crescenti di maschi adulti d'età intermedia, che rappresenta una novità carica di interrogativi inquietanti, come si vedrà.

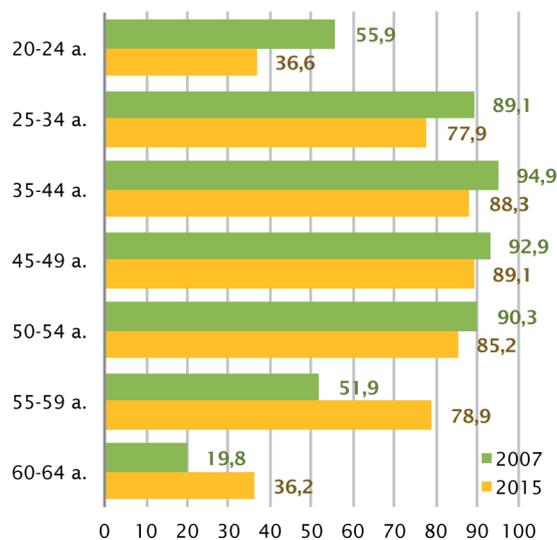
Per intanto, si constata che **alla "quarta rivoluzione industriale"** e a tutte le straordinarie innovazioni a essa correlate **stiamo facendo fronte con un esercito del lavoro composto per la metà da veterani.**

In cifre: i tassi d'occupazione dei maschi fra 35 e 44 anni sono passati da 95% nel 2007 a 88% nel 2015. Fra i giovani adulti da 25 a 34 anni addirittura dall'89% al 78%: dunque, nell'età in cui si entra nel pieno della condizione adulta, quasi 1 uomo su 4 non lavora. Nello stesso periodo, i maschi oc-

cupati fra i 55 e i 59 anni sono passati dal 52% al 79% del totale, mentre le loro coetanee sono salite dal 35% al 61%.

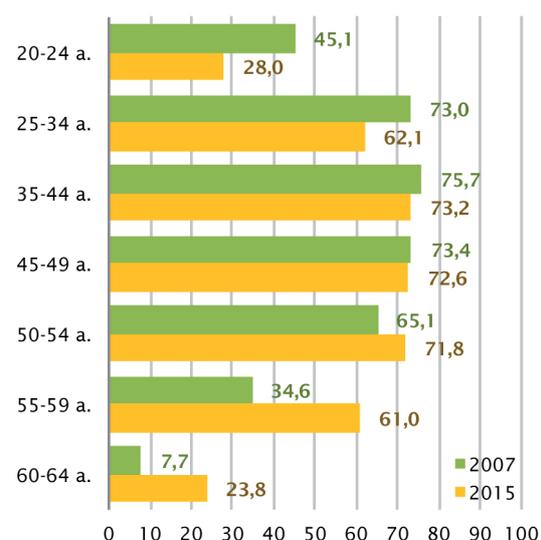
Alcuni confronti diretti fra singole classi d'età sono ancora più impressionanti: il tasso d'occupazione dei 55-59enni ha raggiunto e superato quello dei 25-34enni. Addirittura, il tasso dei 60-64enni ha eguagliato quello dei 20-24enni. E tali dinamiche risultano sempre più accentuate nei maschi che nel totale.

**Fig. 7 Tassi di occupazione dei maschi per classe d'età, confronto 2007-2015**



Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

**Fig. 8 Tassi di occupazione delle femmine per classe d'età, confronto 2007-2015**



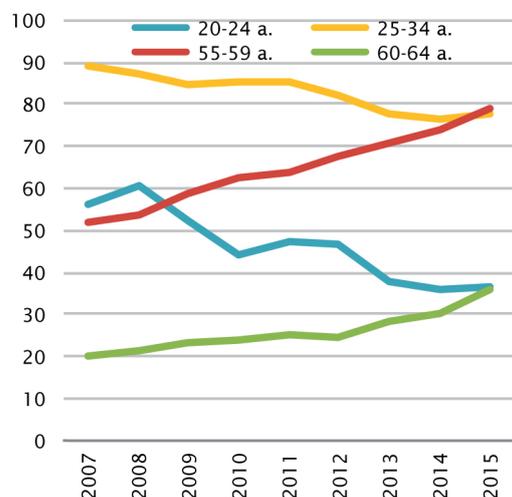
Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

Due indicazioni per le politiche sembrano emergere da questi dati:

- I veterani devono essere trattati con rispetto, perché sono quelli che hanno già fatto la terza rivoluzione industriale. Ma anche con la massima cura, sia per la loro forma fisica sia per il loro aggiornamento tecnico-professionale, perché sono indispensabili in questi anni e non potranno essere sostituiti da coorti altrettanto numerose nel prossimo futuro;
- I giovani e i giovani adulti non possono essere lasciati a casa in così grande e crescente proporzione: è uno spreco ingiustificabile di risorse e un fattore di dis-integrazione sociale dalle potenzialità preoccupanti.

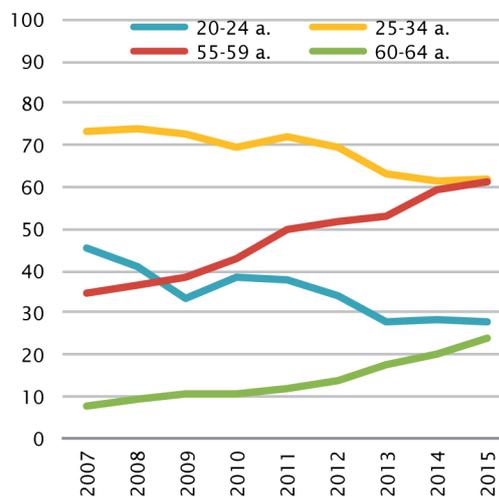
La sfida è proprio quella di saper uscire da una contrapposizione supposta conflittuale tra persone giovani e mature per accaparrarsi i pochi posti di lavoro disponibili, cercando invece di espandere l'area delle occupazioni possibili agli ambiti settoriali e ai livelli d'impiego della popolazione delle varie età registrati in diversi paesi e regioni europee, nei quali i tassi d'occupazione di giovani e maturi sono entrambi più alti dei nostri e non legati da una relazione inversa nei loro andamenti.

**Fig. 9 Tassi di occupazione dei maschi per alcune classi d'età dal 2007 al 2015**



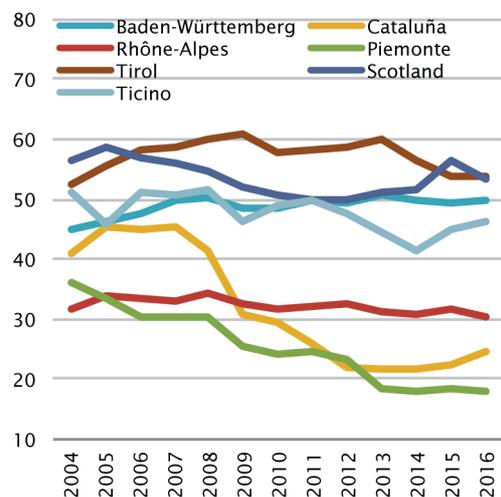
Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

**Fig. 10 Tassi di occupazione delle femmine per alcune classi d'età dal 2007 al 2015**



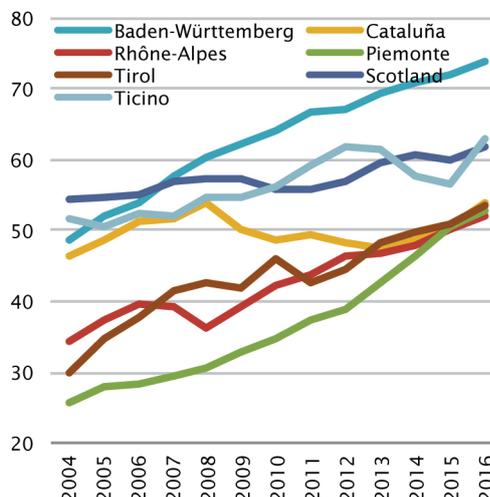
Fonte: Eurostat

**Fig. 11 Tassi d'occupazione 15-24 anni in alcune regioni europee: livelli e dinamiche 2004-16**



Fonte: Eurostat

**Fig. 12 Tassi d'occupazione 55-64 anni in alcune regioni europee: livelli e dinamiche 2004-16**



Fonte: Eurostat

Vi è però anche un terzo elemento dell'analisi precedente di cui vanno sottolineate la rilevanza e le implicazioni, per la società e per le politiche: si tratta della tendenza che pare ormai strutturale alla riduzione del tasso di partecipazione al lavoro dei maschi di età adulta, fra i 30 e i 50 anni.

**“Maschi occupati nel fiore degli anni”: un pilastro sociale che vacilla?**

È un processo che dura da anni, ha un andamento graduale ma progressivo e ha ormai raggiunto un'entità consistente. Non può più essere ignorato. Anche perché per i maschi tra i 30 e 50 anni la

piena occupazione è stata per un lungo periodo storico la norma sociale. Erano previste deroghe solo occasionali e temporanee per disoccupazione, o limitatissime esclusioni per ragioni extraeconomiche (salute, in primis). I maschi adulti “nel fiore degli anni” erano considerati la sezione più stabile e forte di un mercato del lavoro interpretato in chiave duale: erano la componente “centrale” rispetto a tutte le altre quote di popolazione lavorativa (giovani, donne, anziani), definite “periferiche” da un autore come Marcello De Cecco, il cui modello interpretativo degli anni '70 è rimasto a lungo un riferimento imprescindibile sul mercato del lavoro in Italia.

D'altra parte, sulla piena occupazione degli uomini adulti si sono implicitamente basate, fin dal periodo compreso fra le due guerre, sia le politiche economiche sia le forme dell'organizzazione sociale, dalle strutture familiari ai sistemi di welfare. In generale, l'approdo a una situazione di piena occupazione e continuativo inserimento al lavoro è stato il punto di passaggio, mobile nel tempo ma mai offuscato nei fatti, fra una condizione giovanile connotata da un grado ancora limitato di integrazione sociale e una condizione adulta con piena responsabilità in tutte le sfere della vita sociale. Ora, constatare che l'area di corrispondenza fra la condizione di occupato e i confini della popolazione adulta di sesso maschile si va continuamente e ormai sensibilmente riducendo non può non porre interrogativi sul carattere sempre più selettivo che lo sviluppo economico in atto va assumendo nei confronti di quote sempre meno marginali di cittadini. Ciò solleva domande sulle caratteristiche di contenuto e di organizzazione delle attività lavorative che vanno connotando sempre più i tempi che viviamo, su quali ambiti occupazionali possano essere venuti meno nel frattempo, e su come quote importanti di popolazione rischino di rimanere stabilmente escluse, se non ricevono forme di sostegno particolarmente intense. Qui si può pensare a servizi focalizzati che curino in modo personalizzato la ricollocazione lavorativa degli adulti in difficoltà. Ma anche a forme di incentivo altrettanto potenti che stimolino i diretti interessati alla massima attivazione e disponibilità, in un mercato del lavoro che spesso offre opportunità di impiego poco remunerative. Ad esempio, forme di tassazione negativa dei redditi guadagnati (tax credit) potrebbero incentivare l'assunzione di responsabilità verso se stessi e premiare la disponibilità rispetto alla riluttanza, almeno per una parte dei soggetti in questione. Ma forse ci si deve interrogare anche su quali altri canali di integrazione sociale potrebbero affiancarsi alla partecipazione all'occupazione retribuita nel mercato del lavoro, se i requisiti per quest'ultima si facessero sempre più selettivi. Forme d'impiego temporaneo non solo assistenziale ma di vera utilità sociale potrebbero riacquistare rilievo, magari potenziando ed estendendo strumenti che abbiamo già a disposizione, come il servizio civile. Ma ci si può anche chiedere se i soggetti ai quali spetta l'onere della ricerca di soluzioni innovative siano solo quelli pubblici o del privato sociale, o se non possano essere coinvolte anche imprese for profit, per le quali una concezione della responsabilità sociale che non si esaurisca nella sfera del marketing potrebbe anche includere azioni deliberate di sostegno al recupero di occupabilità da parte di soggetti che siano finiti ai margini dei circuiti dell'inclusione; come contributo all'integrazione sociale dei territori di insediamento, oltre che alla valorizzazione di risorse umane potenzialmente utili per se stesse.

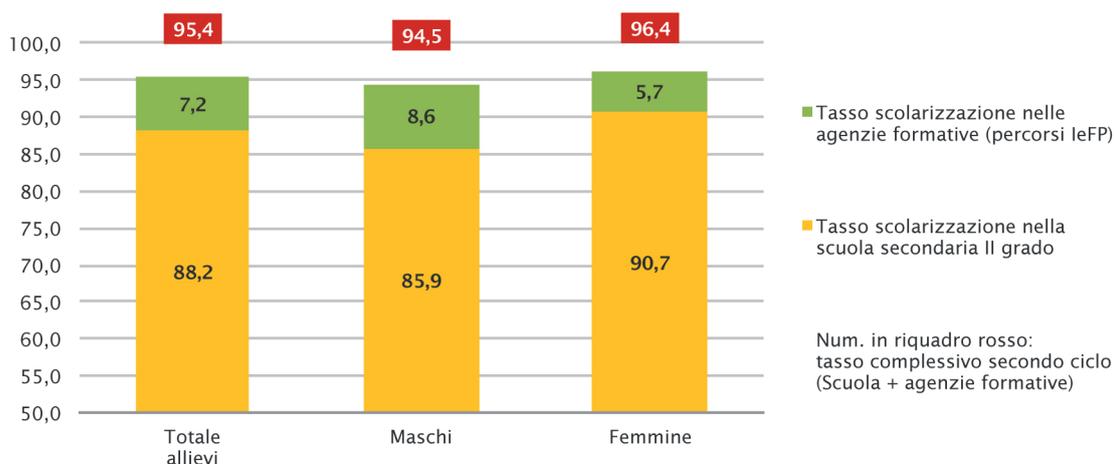
### **GIOVANI: PIÙ SCOLARIZZATI MA MENO OCCUPATI**

Sulla quantità e qualità delle risorse disponibili ad alimentare uno sviluppo innovativo della regione e, allo stesso tempo, sulle potenzialità reali per la popolazione di partecipare attivamente a un tale sviluppo come protagonista e come beneficiaria, hanno un'influenza rilevante i risultati raggiunti dal processo di straordinaria crescita dell'investimento dei piemontesi in istruzione e qualificazione in atto da tempo: un processo di cui i tassi di scolarizzazione e quelli di scolarità medio-superiore sempre più elevati sono due indicatori eloquenti.

### La scolarizzazione dei giovani: molti passi avanti

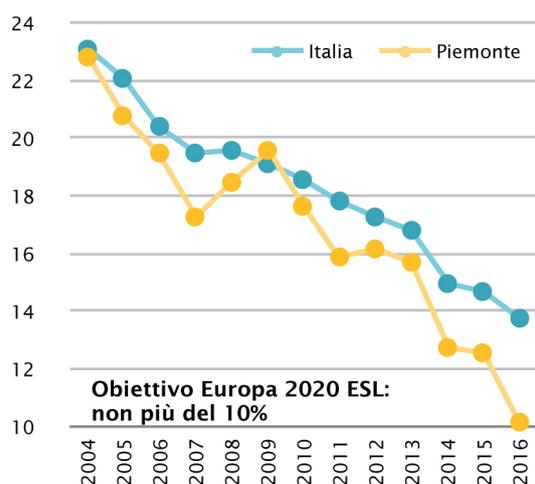
I livelli di scolarizzazione degli adolescenti 14-18enni sono ulteriormente cresciuti negli ultimi anni, raggiungendo stabilmente il 95%; per raggiungere questo risultato è stato importante il contributo dei percorsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP, 7,4% della scolarizzazione complessiva), che sostengono la partecipazione di fasce di giovani a rischio di dispersione, in particolare maschi e stranieri.

**Fig. 13 Tasso di scolarizzazione nel secondo ciclo (iscritti ai percorsi diurni della scuola secondaria II grado e percorsi IeFP in agenzie formative ogni 100 residenti 14-18enni), 2015/16**



Fonte: Rilevazione Scolastica e database Monviso della Regione Piemonte, Istat, elaborazioni IRES

**Fig. 14 La dispersione scolastica misurata con l'indicatore Early school leavers: 18-24enni con al più la terza media e non più in formazione**



Fonte: Eurostat, elaborazioni IRES

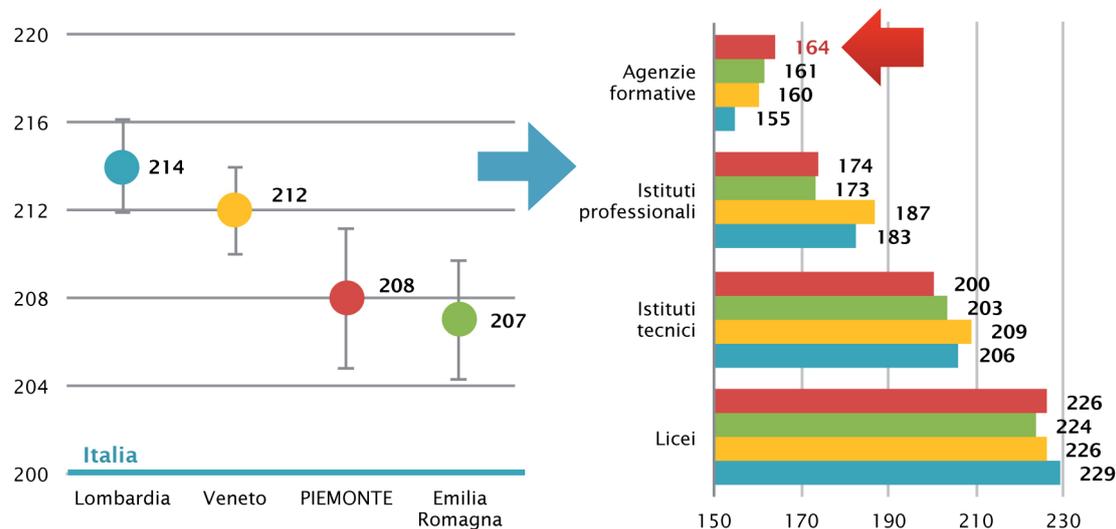
Un contributo alla maggior scolarizzazione lo ha dato anche la riduzione della quota di abbandoni (dispersione scolastica), che in Piemonte è in progressiva diminuzione e si attesta, nel 2016, al 10,2%: un valore ormai corrispondente all'obiettivo europeo del 10% per il 2020. Si ricordi che ancora nel 2004 in Piemonte la dispersione era al 22,4%. In tale contesto si rendono ancor più evidenti le differenze di genere: mentre le ragazze piemontesi hanno già oltrepassato l'obiettivo europeo, con un tasso di abbandono del 6,4%, i maschi loro coetanei registrano un valore più che doppio (13,7%). Anche la dispersione scolastica è dunque ormai un problema principalmente maschile.

Ma quelli che riguardano la scolarizzazione dei giovani non sono solo miglioramenti quantitativi.

Si è ridotta negli anni recenti anche la quota dei quindicenni piemontesi con livelli insufficienti di competenze in tutti e tre gli ambiti rilevati dall'indagine OCSE-PISA: matematica, lettura e scienze. In

particolare, in lettura e scienze i quindicenni piemontesi hanno già raggiunto l'obiettivo europeo al 2020 che prevede una quota di studenti con livelli insufficienti al di sotto del 15%. Importante, la riduzione complessiva della quota di studenti con competenze insufficienti si deve a un miglioramento dei risultati degli studenti in istituti professionali e in agenzie formative: quelli che partono da posizioni di maggiore difficoltà. In termini comparativi, gli allievi delle agenzie formative regionali piemontesi hanno ottenuto punteggi migliori dei loro omologhi delle altre grandi regioni del Nord. A conferma dei risultati dell'indagine internazionale OCSE-PISA anche i più recenti risultati della rilevazione nazionale INVALSI-SNV mostrano come in Piemonte gli studenti delle agenzie formative raggiungano, sia in italiano che in matematica, punteggi più elevati rispetto quelli delle regioni messe a confronto. Un risultato enfatizzato anche dal fatto che nel complesso della scuola secondaria superiore i livelli di competenza degli studenti piemontesi restano inferiori a quelli di Lombardia e Veneto, e analoghi a quelli dell'Emilia-Romagna.

**Fig. 15 INVALSI 2016: media punteggi in italiano nella seconda superiore**



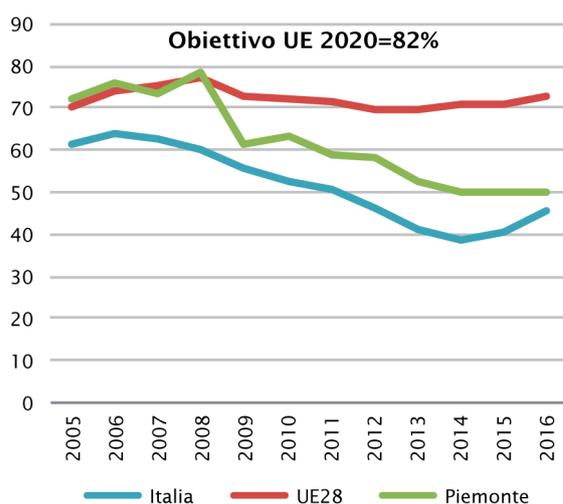
Fonte: Invalsi 2016 elaborazioni Ires Piemonte

Anche in tema di istruzione terziaria si segnalano progressi significativi, anche se restano ampi margini di miglioramento. Il benchmark Europa 2020 sul tasso di popolazione 30-34 anni con titolo terziario prevede che almeno il 40% dei giovani ottenga un titolo che va dai corsi post-diploma alla laurea di primo e secondo livello, al master e dottorato. L'Italia, che partiva da molto più in basso, ha stabilito uno specifico obiettivo di riferimento al 2020 (26%), che è stato raggiunto nel 2016. In Piemonte, tra il 2008 e il 2016, la quota di popolazione con un titolo terziario nella fascia d'età 30-34 anni è passata dal 18,0% al 24,5%. In base alla tendenza di crescita si può prevedere un raggiungimento del criterio fissato per l'Italia al 2020. Tuttavia, rispetto l'obiettivo stabilito dal Consiglio Europeo al 2020, il tasso piemontese resta ancora distante. Ma resta ugualmente distante la struttura dell'offerta formativa a livello terziario: ancora molto più concentrata nella filiera accademica, rispetto agli altri paesi europei. Ciò giustifica e sostiene gli investimenti della Regione a favore dell'irrobustimento della formazione tecnica superiore, e invita tutti gli altri soggetti istituzionali e sociali a collaborare al successo di una strategia di diversificazione dell'offerta formativa anche al livello terziario.

### L'impervio passaggio dalla scuola al lavoro: pochi posti, più concorrenza fra i giovani

Purtroppo, a fronte della loro maggiore scolarizzazione e di una crescente qualità degli apprendimenti, i giovani piemontesi trovano **difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro**. Anche il confronto con la media europea è in questo caso deludente, soprattutto per i livelli intermedi di istruzione. Benché la quota di ventenni che raggiungono un titolo di studio di scuola superiore rimanga ancora al di sotto del corrispondente valore europeo, il tasso di occupazione dei giovani diplomati resta più basso ed è diminuito nella crisi ben più di quello dei loro coetanei dei principali paesi europei. In Piemonte la situazione resta migliore della media italiana, ma si va deteriorando; e diventa evidente come la domanda di lavoro non riesca a valorizzare i progressi compiuti nella qualificazione dell'offerta giovanile con un andamento corrispondente delle opportunità di lavoro. Così, se prima della crisi i tassi d'occupazione dei giovani a scolarità medio superiore in Piemonte erano allineati a quelli medi dell'Unione Europea, durante gli ultimi anni se ne sono distaccati in misura crescente, finendo per convergere verso quelli della media italiana.

**Fig. 16 Tassi di occupazione 20-34enni diplomati e qualificati in Piemonte, Italia e Unione Europea fra 2005 e 2016<sup>2</sup>**



Fonte: Eurostat

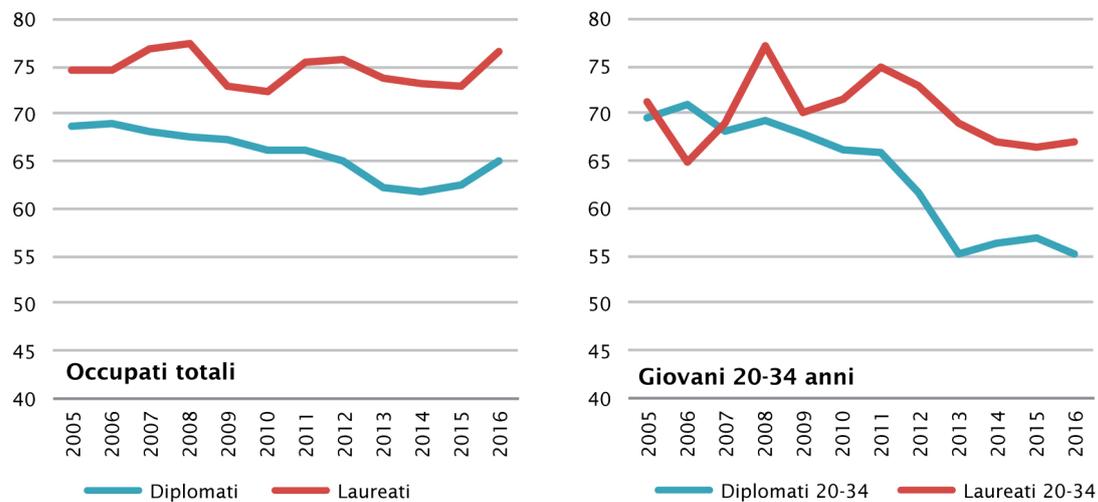
Guardando alle dinamiche comparate per età e per livelli d'istruzione, si evidenzia ulteriormente la specifica difficoltà dei giovani diplomati, che rappresentano la maggior parte dei giovani piemontesi, anche rispetto ai laureati. Ed è una difficoltà relativa che emerge anch'essa come specifico portato degli anni della crisi. È solo in questi ultimi anni, infatti, che l'andamento dei tassi di occupazione dei giovani diplomati si allontana in negativo da quello dei laureati, e questa differenziazione cresce più nelle classi giovanili che nella popolazione nel suo complesso.

Ma un'analoga difficoltà relativa, emergente solo negli ultimi anni, riguarda i laureati

rispetto ai diplomati: mentre fra gli adulti i tassi d'occupazione seguono un andamento abbastanza simile, fra i giovani i qualificati perdono vistosamente posizioni nel corso degli ultimi anni. L'ipotesi che anche all'interno del mondo giovanile si siano determinate dinamiche competitive al ribasso per l'acquisizione delle scarse opportunità di lavoro rese disponibili negli ultimi anni trova nei dati più di un elemento di sostegno.

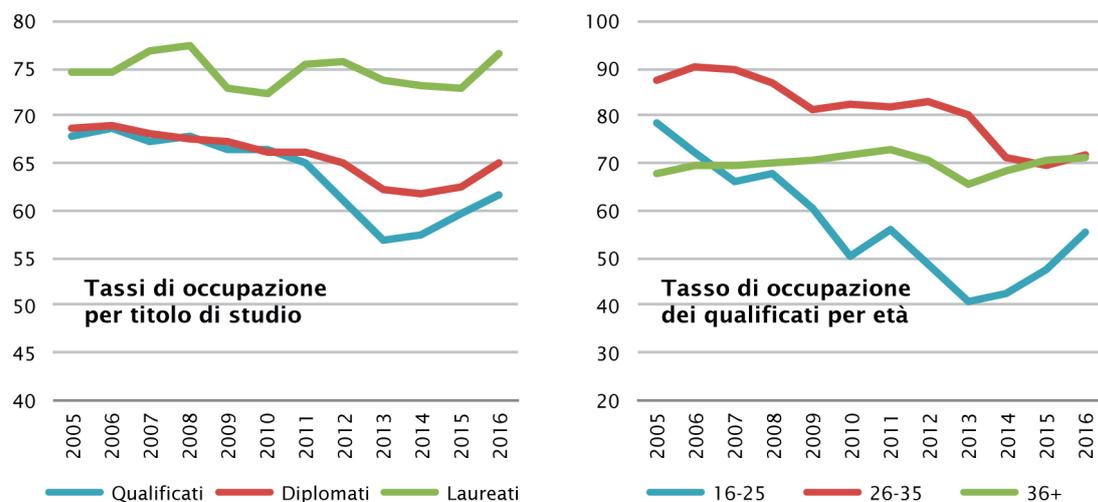
<sup>2</sup> Tasso di occupazione 20-34enni con titolo ISCED 3-4 (Qualificati, diplomati e post diploma) non più in istruzione/formazione con titolo di studio conseguito da più di 3 anni in Piemonte, Italia e nell'Unione Europea (UE28). ANNI 2005-2015 (Valori percentuali).

**Fig. 17 Tassi d'occupazione dei diplomati e laureati in Piemonte fra 2005 e 2016**



Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

**Fig. 18 Dinamiche occupazione per titolo di studio in Piemonte fra 2005 e 2015**

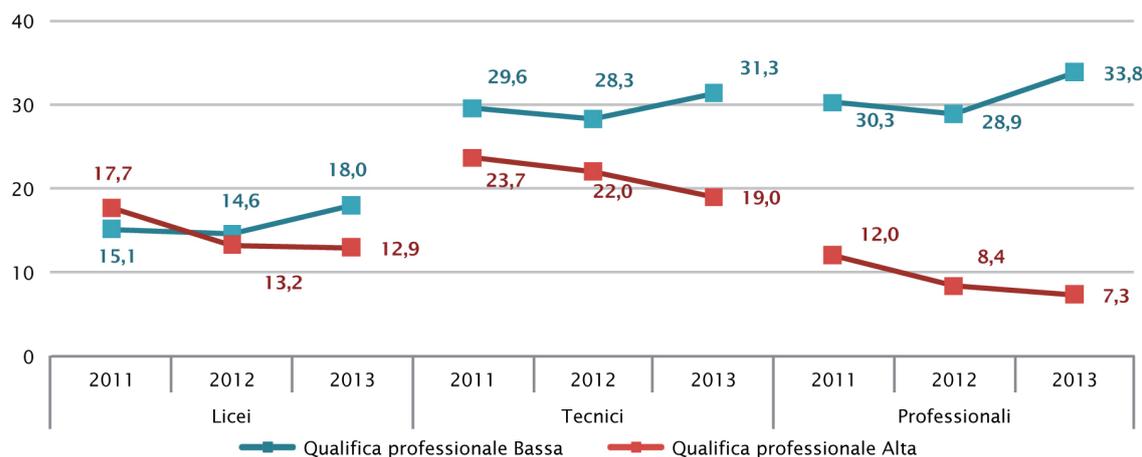


Fonte: Rilevazione Forze Lavoro ISTAT

Insomma, dal quadro delle informazioni pur sinteticamente richiamate si può trarre l'idea che in questi anni si stia vivendo un processo di cambiamento strutturale che pone molta parte della popolazione giovanile in condizioni oggettive e con aspettative soggettive che richiederebbero innovazioni al paradigma delle attività economiche e delle correlate opportunità occupazionali, per favorire la piena valorizzazione e integrazione socio-lavorativa di tutte le componenti della popolazione nelle fasi più cruciali del ciclo di vita. Diversamente, in un contesto di sostanziale continuità del quadro strutturale dominante, con una riduzione delle opportunità complessive d'impiego, nei tassi specifici d'occupazione dei diversi segmenti della popolazione giovanile trova riflesso un processo di competizione che privilegia i titoli di studio più elevati, ma in un quadro di abbassamento dei livelli medi di qualificazione delle posizioni lavorative corrispondenti a ciascun livello di scolarità. La figura seguente illustra bene il processo di downgrading per i diplomati dei diversi indirizzi di studio in un periodo centrale della crisi.

Anche fra coloro che un lavoro lo hanno trovato, è aumentata la quota delle posizioni a bassa qualificazione, mentre si è ridotta quella a qualificazione più elevata. Non sorprende che a un tale “scivolamento” dei diplomati faccia riscontro una crescente difficoltà per molti qualificati a tenere le posizioni precedenti.

**Fig. 19** Giovani diplomati occupati: % di posizioni lavorative a bassa e ad alta qualificazione sul totale



Fonte: elaborazioni Ires Piemonte su dati Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie (SISCO) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

### Il problema aperto della formazione in età adulta

Si evidenziano dunque aree particolarmente problematiche nella composizione dell’offerta di lavoro: certamente in quella giovanile, lungo il versante dei livelli di scolarità medio-bassi, ma anche in quella adulta, e non solo lungo la più tradizionale declinazione della linea del genere (si ricordino le specifiche difficoltà dei maschi). Queste componenti, anche per confronto/competizione con quelle meno penalizzate, diventano ancor più problematiche a fronte di una ancora debole capacità di adattamento dei nostri sistemi di qualificazione, che paiono in difficoltà a riconfigurare la propria offerta proprio in direzione dei bisogni espressi dalle quote di popolazione più in crescita (gli adulti e maturi) e a scolarizzazione medio-alta, che non possono più fronteggiare i necessari cambiamenti distribuiti lungo tutto il corso della loro lunga vita attiva contando soltanto sulla educazione-formazione iniziale ricevuta in età giovanile. E questo è certamente un nodo problematico che si propone con urgenza alle politiche, anche alla luce del dato seguente.

A fronte degli evidenti progressi nella scolarizzazione della popolazione giovanile, un punto dolente è certamente rappresentato dalla **formazione-qualificazione degli adulti**. A confronto con un obiettivo europeo 2020 che prevede il 15% degli adulti impegnati in qualche attività di istruzione-formazione il valore corrispondente per il Piemonte oscilla negli ultimi anni: era cresciuto fino al 7,9% nel 2014, nel 2015 ha fatto un passo indietro al 7,4, seguito da un abbondante recupero nel 2016 che lo fa salire all’8,4%. Apprezzabile, ma ancora la metà del target europeo.

Quanto sia e sarà sempre più rilevante dedicare impegno ad aumentare le opportunità di istruzione e formazione in età adulta e matura dovrebbe apparire evidente anche dai risultati dell’analisi successiva, dedicata alle tendenze demografiche in atto e prevedibili per i prossimi anni.

## IL CONTESTO DEMOGRAFICO DEI CAMBIAMENTI IN ATTO

Allargando lo sguardo, su quale sfondo demografico si definisce questo quadro di tendenze e trasformazioni della partecipazione attiva al mercato del lavoro e ai processi di formazione-qualificazione? Che cosa se ne può derivare in termini di previsioni per gli anni a venire?

### La popolazione piemontese è tornata a diminuire

In estrema sintesi, ciò è dovuto a una serie di concause:

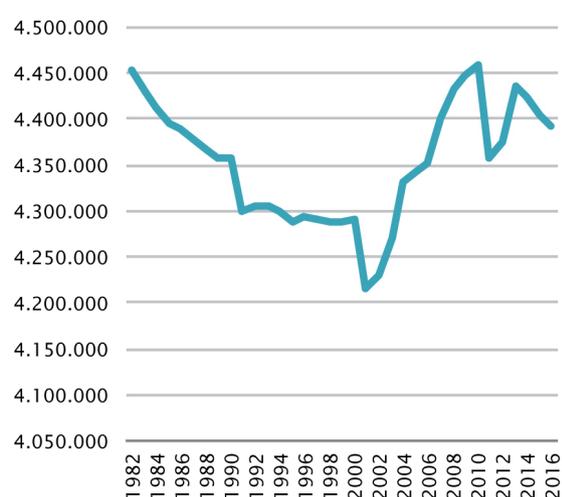
- Riduzione flussi in entrata dall'estero e crescente numero di espatri (nel 60% dei casi italiani che decidono di spostare la propria residenza fuori Italia)
- Calo ininterrotto delle nascite dal 2008 (-19,8%, ma -21,5% i nati italiani e -11,5% i nati stranieri) per:
- Riduzione della popolazione femminile in età feconda
- Riduzione dei tassi di riproduzione anche delle donne immigrate

**Fig. 20** Persone nate in Piemonte fra 2006 e 2016: calo dal 2008



Fonte: Istat

**Fig. 21** Popolazione residente in Piemonte dal 1982 al 2016



Fonte: archivio dati Istat dell'IRES Piemonte.

Vediamo i processi in atto con maggior dettaglio.

Nel 2016, **per il terzo anno consecutivo, la popolazione piemontese è diminuita**, anche se a un ritmo ridotto rispetto all'anno prima. Secondo stime ISTAT, il calo piemontese è più intenso rispetto a quello registrato dalle altre regioni del Centro-Nord. La flessione è dovuta a un saldo naturale negativo, non più compensato dai flussi migratori. Nel 2016 il saldo migratorio ha segnato una crescita di 7.500 persone, grazie agli scambi con l'estero e con l'interno: un dato in aumento rispetto al 2015 e maggiore rispetto a quello delle altre regioni del Nord. Tuttavia è diventato insufficiente a bilanciare il saldo naturale negativo. Un netto cambiamento rispetto al periodo tra il 2002 e il 2008, quando il Piemonte aveva registrato saldi migratori annui medi di circa 42mila persone, largamente sufficienti a compensare il saldo naturale. D'altra parte è molto probabile che il saldo naturale negativo rimanga una caratteristica stabile della situazione piemontese in quanto è un processo collegato non più solo a una bassa propensione a fare figli, che si va estendendo anche alle immigrate, ma anche a una drastica diminuzione della popolazione femminile in età feconda a causa della denatalità del passato.

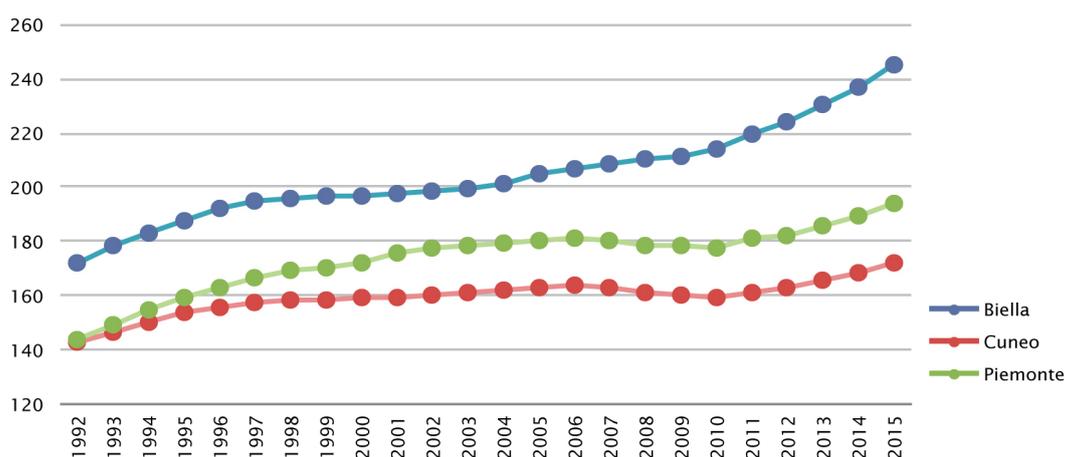
### La composizione per età oggi e domani: confronti interni ed esterni

Negli ultimi decenni le fasi alterne della natalità (baby boom e successiva denatalità), le dinamiche dei flussi migratori e l'aumento delle speranze di vita hanno prodotto variazioni nella struttura per età e sesso della popolazione. Qui si vogliono sottolineare soprattutto i cambiamenti della popolazione in età di lavoro e della popolazione in età d'ingresso al sistema scolastico, per le implicazioni che ne derivano sui temi della partecipazione ai sistemi dell'occupazione e dell'istruzione.

### Il cambiamento delle età parte dal basso: il rapporto tra giovani e anziani

Il mutamento della popolazione non è solo rappresentato dalla crescita della popolazione anziana. Forse ancora più importante è la modifica del rapporto tra popolazione giovane e anziana. In Piemonte la quota di persone anziane sui minori è in crescita da molto tempo. Essa però si è impennata dal 2010 in poi in tutti i territori provinciali, seppure con intensità diverse. Le due province opposte sono Biella e Cuneo. La prima con una crescita del tasso di invecchiamento molto rapido che produce un divario crescente con la media regionale; la seconda anch'essa in crescita, ma con intensità decisamente più contenuta.

**Fig. 22 Biella e Cuneo: due province agli antipodi per livello e ritmo di invecchiamento della popolazione**



Indice di vecchiaia dal 1992 al 2015 (popolazione di oltre 64 anni su popolazione di 0-14 anni per cento)  
Fonte: Osservatorio Demografico Territoriale del Piemonte ([www.demos.piemonte.it](http://www.demos.piemonte.it))

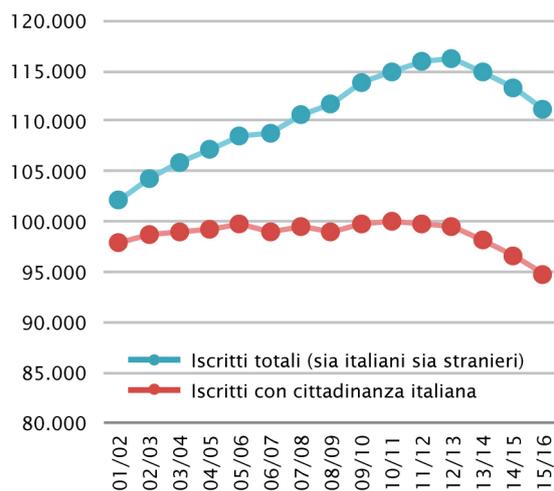
### La scuola registra l'inversione nelle tendenze: calano gli iscritti complessivi, a partire dall'infanzia

Negli ultimi anni, gli effetti dei mutamenti di tendenza in atto sono già evidenti sulle classi d'età infantili, con una riduzione dei flussi d'ingresso nella scuola dell'infanzia, e con una complessiva riduzione della popolazione scolastica, dopo tanti anni di crescita ininterrotta trainata dall'aumento degli studenti d'origine straniera. Negli ultimi anni gli stranieri a scuola hanno cessato di aumentare e il sistema complessivo dell'istruzione ha preso a restringersi dalla sua base: se gli iscritti agli ultimi anni delle superiori sono ancora in aumento, come riflesso degli ingressi accresciuti degli anni passati, gli iscritti alla scuola dell'infanzia sono già in chiara diminuzione, come preludio a un'ondata di riflusso che si ribalterà sui livelli successivi nei prossimi anni.

Nel 2014/15, il sistema scolastico e formativo ha registrato per la prima volta un calo di iscritti, dopo anni di crescita ininterrotta. L'inversione di tendenza si deve a due fattori:

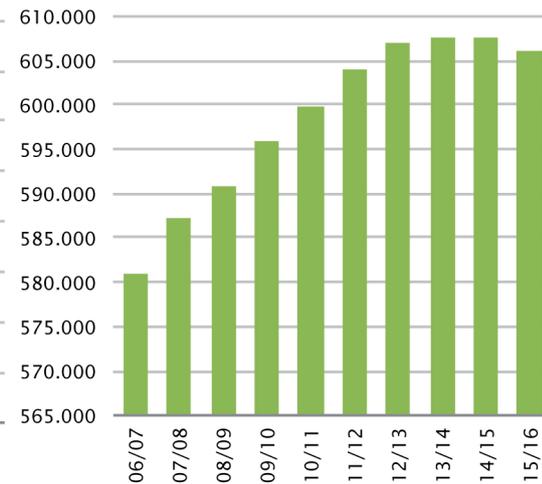
- il numero degli iscritti con cittadinanza straniera ha smesso di crescere, con saldi negativi in alcune aree territoriali e livelli di scuola;
- stanno transitando nella scuola dell'infanzia le coorti meno numerose investite dal calo delle nascite.

**Fig. 23 Iscritti nella scuola dell'infanzia in Piemonte dal 2001 al 2016: in calo dal 2012**



Fonte: Rilevazione Scolastica Regione Piemonte, elaborazioni IRES

**Fig. 24 Iscritti complessivi al sistema scolastico e IEFP piemontese 2006-16: fine della crescita**



Fonte: Rilevazione Scolastica e database Monviso della Regione Piemonte, elaborazioni IRES

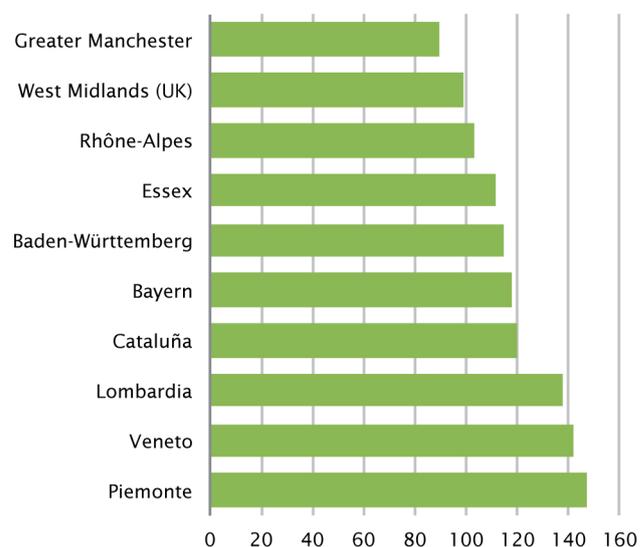
**L'aumento dell'età della popolazione lavorativa.** L'impatto più rilevante dei cambiamenti nelle età della popolazione è tuttavia quello che si sta producendo nei luoghi di lavoro, con la crescita del peso degli occupati maturi, accentuata dallo scarso ricambio generazionale. Da un punto di vista demografico, si osserva il fenomeno considerando il rapporto numerico tra la popolazione più giovane d'età 15-39 anni e quella più matura di 40-64 anni: all'inizio degli anni '90 vi erano più persone giovani che persone mature in quasi tutte le province; dal 2002 tutte le province piemontesi hanno più persone mature che persone giovani in età lavorativa.

Il processo di cambiamento nella composizione della popolazione in età lavorativa è stato particolarmente rapido negli ultimi 10 anni. Nel 2007 in Piemonte vi erano 120 persone più mature ogni 100 persone più giovani. Nel 2015 le persone più mature su 100 giovani sono salite a 147. Le province di Biella e del Verbano Cusio Ossola sono le più mature, con 162 persone over 40 ogni 100 persone più giovani in età lavorativa. La provincia di Cuneo è la meno matura, con 136 su 100, con un buon distacco anche da Novara che si colloca a 144 su 100.

A livello regionale questa proporzione aumenterà ancora nei prossimi anni. Nel 2021 raggiungerà quota 151, per poi ridiscendere a quota 143 nel 2026. Questa riduzione tra il 2021 e il 2026, se le previsioni Istat saranno confermate, verrebbe prodotta da un piccolo aumento di popolazione giovanile (+10mila unità), ma soprattutto da una diminuzione di popolazione matura (-68mila), che transiterà nelle classi d'età oltre i 64 anni, considerate non più lavorative.

## L'aumento d'età della popolazione lavorativa in alcune regioni europee

**Fig. 25 Il Piemonte è la regione con la popolazione lavorativa più matura tra le regioni europee simili**



Indice della struttura della popolazione in età lavorativa in alcune regioni europee a fine 2015 (persone di età 40-64 anni ogni 100 persone di età 15-39 anni)

Fonte: dati Eurostat, elaborazioni IRES Piemonte

A un confronto con alcune regioni europee simili per caratteristiche economiche, il Piemonte risulta la regione con il processo di incremento dell'età della popolazione lavorativa più avanzato. Solo una regione tra quelle considerate ha più popolazione giovanile rispetto a quella più matura: l'area di Manchester. Vi sono due regioni che presentano le due fasce d'età quasi in equilibrio: West Midlands nel Regno Unito e Rhône-Alpes, nella Francia a noi più vicina. Le altre regioni poste a confronto, una inglese, due tedesche e una spagnola, hanno la popolazione più matura che sovranza quella giovane con percentuali dal 12% al 19%. Sono però solo le regioni italiane considerate (quelle del Nord) che mostrano un'entità della popolazione

più matura che supera di oltre il 40% quella giovanile, con in testa il Piemonte (+47%).

Pare evidente che di fronte alla situazione attuale e a quella che si profila per gli anni a venire le problematiche evidenziate dall'analisi degli andamenti della partecipazione ai sistemi del lavoro e della formazione non siano destinate a perdere attualità e coerenza per i responsabili delle politiche pubbliche.

## TRE QUESTIONI APERTE

### Un futuro ancora manifatturiero? Questioni aperte e strategie d'azione per i prossimi anni

Di fronte ad analisi comparative come quelle che abbiamo proposto anche in questo capitolo, si potrebbe desumere un'indicazione a favore di una maggior diversificazione del nostro paradigma economico, puntando a un maggior sviluppo di servizi diversi da quelli commerciali, che possano ospitare una maggior quota di giovani scolarizzati. Ma si potrebbe anche obiettare che la nostra vocazione fondamentale è e resta manifatturiera. Gli sviluppi di una neo manifattura sempre più integrata con qualificati servizi alle imprese e potenziata dalle prospettive aperte dalla cosiddetta rivoluzione tecnologica 4.0 a parere di molti potrebbe restare al centro anche di una nuova stagione di sviluppo per Torino e per il Piemonte. Una forte enfasi sul ruolo centrale che dovrebbe continuare ad avere l'industria, e in particolare lo sviluppo in forme innovative di una nuova manifattura intrecciata sempre più con i servizi in un circuito virtuoso di mutuo rafforzamento qualitativo e competitivo, è ben presente sia nei documenti programmatici della Regione Piemonte sia nei piani d'indirizzo strategico formulati per l'area torinese dalla Città e dalla Città metropolitana. Bene, prendendo sul serio un tale orientamento, un esercizio utile potrebbe essere quello di chiedere a questa prospettiva di confrontarsi con le più rilevanti questioni sociali aperte nella realtà piemontese e torinese e di valutare quanto le strategie proposte possano contribuire a fare di esse delle opportunità di sviluppo, anziché vincoli che ne impediscono o distorcono il pieno dispiegamento.

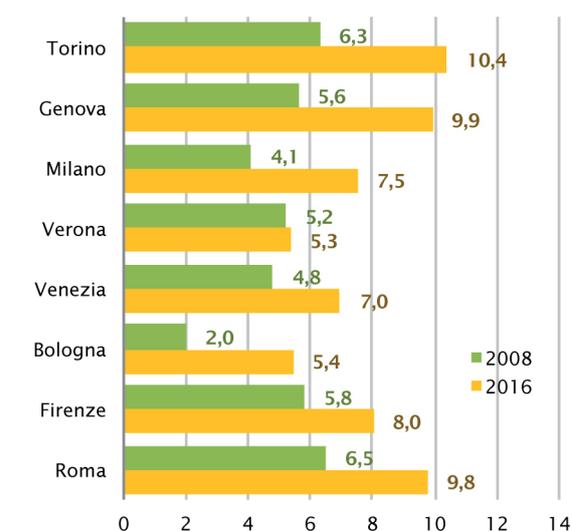
Di seguito argomentiamo su tre punti problematici caratterizzanti la situazione piemontese (benché non certo a essa esclusivi). Essi rappresentano tre aree su cui è richiesta consapevolezza e determinazione innovativa a tutti i decisori pubblici e privati che vogliano conciliare prospettive di ripresa economica e capacità di sviluppo sociale nelle condizioni attuali della nostra regione.

### 1° Questione aperta: la occupazione/disoccupazione giovanile

Non si può negare che questo sia un "male comune" per molte aree territoriali, che la crisi di questi anni ha straordinariamente accentuato. Ma in Piemonte, e in particolare nei territori torinese e alessandrino, la disoccupazione giovanile era già strutturalmente più alta e l'occupazione dei giovani più bassa che altrove anche negli anni precedenti la crisi. Con la crisi e negli anni più recenti i valori di entrambi gli indicatori sono peggiorati di molto e, per quanto riguarda l'area torinese, le distanze con altre importanti aree metropolitane si sono allargate: alla fine del 2014 il tasso di disoccupazione giovanile torinese è arrivato al 50%, con Milano al 34%.

Con un tasso di occupazione giovanile che a Torino era al 33% nel 2004 ed è sceso al 15%, l'esperienza del lavoro fra i giovani di importanti territori piemontesi è diventata rara, persino più che per gli altri giovani dei grandi agglomerati urbani italiani. Una scolarizzazione che si è largamente diffusa ed estesa, con particolare intensità proprio nelle aree a maggior disoccupazione giovanile, si confronta con una riduzione delle opportunità di lavoro remunerative e formative, capaci di consentire l'avvio di percorsi di crescita professionale e sociale che ricompensino gli investimenti delle famiglie e corrispondano alle aspettative accresciute dei ragazzi e delle ragazze scolarizzate. Senza contare l'ulteriore paradosso che ha portato a una straordinaria "ridondanza" di offerta di lavoro giovanile proprio negli anni in cui la numerosità della popolazione giovane è scesa ai minimi storici, e proprio a Torino e ad Alessandria, dove i giovani rappresentano una quota della popolazione complessiva ancor più bassa che altrove.

**Fig. 26 Grandi Comuni del Centro Nord Confronto tassi di disoccupazione**



Fonte: dati ISTAT, elaborazione ORML Regione Piemonte

Certo, per come sono descritte le connotazioni occupazionali dei processi di sviluppo neo manifatturiero sia in letteratura sia nelle esperienze dirette, sarebbe incongruo attendersi dalle attività industriali un contributo determinante alla soluzione del problema disoccupazione. Con una nuova ondata di automazione digitalizzata, per l'occupazione manifatturiera i rischi di ulteriore riduzione prevalgono sulle possibilità di espansione. Ma sarebbe altrettanto incongruo puntare le strategie di sviluppo su quel settore e poi confidare in toto su altre attività per soddisfare le esigenze occupazionali più acute della popolazione, giovanile e non solo. Intanto, perché gli altri settori (in particolare quelli dei servizi ad alta intensità di lavoro e a qualificazione medio alta) in Piemonte non sono abbastanza sviluppati né risultano particolarmente dinamici.

Ma forse ancor di più perché non sarebbe convincente una prospettiva che assegnasse tutta ad "altri", rispetto ai giovani piemontesi, sia il compito di concorrere alla realizzazione di uno sviluppo industriale innovativo sia l'opportunità di beneficiare dei suoi risultati. Al dubbio che si

possa pensare a qualcosa del genere potrebbero talvolta rimandare i frequenti richiami che nei documenti di programmazione strategica vengono rivolti alla necessità di attirare “talenti” dall'esterno; di per sé, un proposito condivisibile, ma non come alternativa alla valorizzazione piena delle persone presenti. Se così fosse, si accentuerebbe quel dualismo occupazionale e sociale che già si intravede sul mercato del lavoro, dove crescono le opportunità per persone con qualifiche ed esperienze professionali sofisticate, mentre fra i giovani la singola figura professionale più diffusa (e più richiesta) risulta da anni quella del cameriere: in Piemonte, il 20% dei giovani occupati dipendenti già oggi lavora nei settori alberghiero e della ristorazione. Ora, se la nuova industria volesse mantenere un ruolo centrale ma non sapesse coinvolgere nel proprio ambito organizzativo e sociale una rappresentanza significativa dei giovani piemontesi – così come essi sono oggi per scolarità, qualificazione e attitudini – si accentuerebbe una deriva verso la polarizzazione, con una riduzione delle opportunità di integrazione e mobilità sociale che solo una maggiore apertura del mercato del lavoro può consentire.

Dunque, una questione importante su cui interrogarsi dovrebbe essere: come coinvolgere i giovani piemontesi anche nello sviluppo neo manifatturiero, in modo da renderli partecipi della realizzazione delle innovazioni necessarie e beneficiari dei risultati positivi che ci si prospetta di ricavarne in termini di sviluppo e benessere?

Una parte delle risposte alla questione appena enunciata dipende da come sarà concretamente affrontata la seconda questione aperta su cui vogliamo attrarre l'attenzione.

## **2° Questione aperta: la qualificazione dei giovani, ovvero le competenze oltre i titoli di studio**

Se lo sviluppo neo manifatturiero che si intravede e auspica per Torino e il Piemonte generasse una domanda di lavoro rivolta anche ai giovani, ci sarebbero le persone (in termini di “disponibilità” soggettiva, oltre che di quantità) e le competenze (come qualificazioni reali, oltre ai titoli di studio formali) per soddisfare tale domanda? La risposta non può essere tranquillamente affermativa.

La questione della “qualificazione reale” dei giovani anche a livello di istruzione medio elevato è stata portata in evidenza in Italia da diverse indagini comparative svolte a livello internazionale (PISA e PIAAC dell'OCSE, sopra tutte). Da quest'ultima, in particolare, abbiamo appreso che non solo in Italia continuiamo ad avere una quota di giovani ad alta scolarità inferiore a quella degli altri paesi, ma anche che gli stessi laureati giovani risultano perdenti in termini di competenze effettive (intese come capacità d'uso delle conoscenze per risolvere problemi reali), a confronto con i loro coetanei con pari livello d'istruzione. A risultati convergenti conducono anche indagini internazionali centrate su attitudini e comportamenti sociali e organizzativi che oggi sono ritenuti parte integrante della qualificazione al lavoro.

Per quanto riguarda il Piemonte e Torino, dalle stesse indagini dell'OCSE e da quelle sugli apprendimenti svolte annualmente dall'INVALSI (Ministero dell'Istruzione), si è verificato che, se ai livelli iniziali dei percorsi d'istruzione i nostri bambini ottengono risultati persino migliori di quelli dei loro coetanei delle altre regioni del Centro Nord, nei livelli d'istruzione superiori, con particolare riguardo agli indirizzi di studio più orientati all'inserimento nel mercato del lavoro, le competenze rivelano limiti importanti, in parte condivisi e in parte più accentuati rispetto ad altre aree del Nord Italia.

In vari modi e sensi, insomma, sembra che vi sia oggi la necessità di operare attivamente perché si realizzi una “riconciliazione” fra giovani e lavoro (e fra lavoro e giovani), che porti a superare le difficoltà in cui si è andato avviluppando un processo di scolarizzazione che in Italia ha preso più che altrove una strada divergente rispetto alla partecipazione e persino alla familiarità con il lavoro, nelle sue forme organizzate e professionalmente impegnative. Ciò induce a sottolineare la necessità che si ripensi il rapporto fra formazione e lavoro, fin dal momento che precede l'assunzione o la ricerca di ruoli occupazionali. Qui i riferimenti propositivi più rilevanti chiamano in causa le pratiche dell'al-

ternanza scuola-lavoro e istituzioni formative a lungo neglette e oggi solo verbalmente riabilite, come l'apprendistato. Qui si ricordano due circostanze, che da sole bastano ad alimentare preoccupazione e speranza. Da un lato, il fatto che, a dispetto di un favore universale sul piano retorico, tanto le esperienze reali di alternanza scuola lavoro quanto le forme più promettenti di apprendistato per il completamento di corsi di studio medio-superiori facciano ancora fatica a diffondersi nel tessuto reale delle scuole e delle imprese piemontesi. Un recente intervento a incentivo e sostegno di queste esperienze è stato messo a bando dalla Regione Piemonte, d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale del MIUR, e dai suoi esiti potrebbero emergere disponibilità e esperienze interessanti. D'altro canto, va sottolineato il valore di sperimentazione e di esempio che possono avere iniziative innovative già attuate nel territorio piemontese, come ad esempio quelle che hanno visti coinvolti ENEL e l'Istituto Tecnico Avogadro di Torino (apprendistato per il conseguimento del diploma di scuola superiore), oppure la Regione Piemonte e BOSCH, per esperienze di alternanza scuola lavoro sempre nelle scuole medie superiori.

Il ripetuto riferimento agli ordini di istruzione di livello intermedio non è casuale. Con esso – senza disconoscere la rilevanza che viene attribuita nel dibattito pubblico alle istituzioni formative di livello universitario e post lauream – si vuole tuttavia trasmettere l'invito a riequilibrare l'attenzione, anche nei documenti di programmazione, fra "Alte scuole" e scuole "basse", ricordando che i problemi maggiori si pongono al livello delle scuole medie: è qui che si generano quei divari di apprendimento che poi si riflettono negativamente sulla qualificazione delle quote più numerose dei giovani piemontesi. Dei quali, non va dimenticato, anche oggi meno di 1 su 4 arriva a conseguire un titolo di studio universitario.

La seconda questione con cui la programmazione strategica dovrebbe sapersi confrontare, dunque, è: come possono le imprese (innovative), le organizzazioni sindacali (propositive) e le istituzioni locali (attive nella promozione dei fattori abilitanti per lo sviluppo) agire in modo concorde ed efficace per innalzare davvero la qualificazione della quota preponderante della popolazione giovanile piemontese (composta da diplomati e qualificati assai più spesso che da laureati)? E parlando della qualificazione reale ci si riferisce alle competenze con cui i soggetti possono agire sul mercato del lavoro come lavoratori, ma anche nell'economia come "consumatori maturi" e nella società come cittadini consapevoli che possono sostenere una domanda di beni e servizi "avanzati", che a sua volta potrebbe favorire uno spostamento in avanti della frontiera qualitativa dell'offerta corrispondente. Anche così si potrebbe alimentare un meccanismo di sviluppo innovativo, che miri a soddisfare meglio bisogni nuovi ed evoluti della popolazione locale, oltre ad alimentare preziosi flussi di esportazioni di beni manufatti.

### **3° Questione aperta: il cambiamento delle età della popolazione e degli occupati, un processo da gestire in modo innovativo**

La questione del cambiamento della composizione della popolazione per fasce d'età, in direzione di un aumento della consistenza e del peso relativo delle età adulte e mature, è una tendenza "universale". A Torino e in Piemonte si è manifestata con anticipo e maggiore intensità rispetto ad altre aree d'Italia, d'Europa e del mondo. Eppure, paradossalmente, sembra qui meno presente che altrove – in Europa (Germania), in America (Stati Uniti) e in Asia (Giappone) – sia nella definizione degli scenari intorno a cui si costruiscono le strategie, sia nelle concrete linee d'azione che si propongono di influenzare in positivo le tendenze in atto. Dell'ageing nei nostri documenti strategici si parla poco, di solito in premessa o in appendice, per lo più in riferimento preoccupato ai suoi riflessi sui costi del welfare.

La domanda fondamentale è come passare da una considerazione del mutamento delle età come uno sgradevole vincolo da ignorare o da aggirare, a una visione che prenda atto della sua inevitabile rilevanza strategica e si proponga di trasformare in vantaggio (anche competitivo) il fatto di sperimentare prima di altri un cambiamento che riguarda e riguarderà tutti. Le dinamiche demografiche e

occupazionali su cui si è posto l'accento in sezioni precedenti di questo contributo ci dicono inequivocabilmente che già l'attualità, ma ancor più la prospettiva della nostra regione, sarà connotata da una struttura della popolazione in età attiva molto diversa da quella che aveva caratterizzato le precedenti fasi dello sviluppo. Nessuna strategia davvero realistica ed effettivamente capace di prefigurare uno sviluppo solido e inclusivo può prescindere dalla capacità di valorizzare le quote prevalenti di una popolazione lavorativa connotata sempre più, oltre che dalla varietà di origini e culture, anche dal genere femminile, dall'età matura e da livelli d'istruzione medio elevati.

Qualcuno dirà: ma questo è proprio un problema di servizi o dei servizi. L'industria manifatturiera, ancor più se "intelligente" e orientata all'alta gamma/qualità dei prodotti, non può farsene carico. Non sembrano pensarla così in altri paesi e in altre imprese, che non paiono meno intelligenti e di qualità di quelle che vorremmo sviluppare noi, persino nell'ambito più convenzionale dell'automotive: è il caso ad esempio della BMW e della progettazione e realizzazione di nuove fabbriche (a Lipsia come nella Baviera meridionale) concepite per essere in linea con la nuova configurazione per età della popolazione lavorativa. I risultati, esposti e valutati anche sulla Harvard Business Review, hanno portato a detta dell'azienda a un aumento della produttività e a una riduzione tanto dell'assenteismo quanto della difettosità, per lavoratori d'età che fino a poco prima erano considerate di uscita.

Dunque, un'altra questione con cui le strategie per Torino e il Piemonte dovrebbero confrontarsi è: quali innovazioni si devono stimolare nell'organizzazione del lavoro, ma anche nei processi di qualificazione e di gestione dinamica delle risorse umane (fra cui sempre più spazio trova, non a caso, l'age management, accanto a estese strategie di formazione continua), per cogliere le opportunità positive che può offrire una popolazione lavorativa che comprenda al proprio interno persone d'età diverse e lavoratori che devono poter rimanere attivi anche quando sono protagonisti di processi di transizione fra età differenti?

Per una regione e un'area metropolitana che si vogliono dinamiche e internazionali, non potrebbe essere questa una delle frontiere dell'innovazione (economica, organizzativa, sociale) su cui la nuova industria e i servizi correlati potrebbero dare un contributo originale e progressivo all'intero sistema territoriale? Un contributo innovativo come quelli che si ricercano, giustamente, sul versante delle tecnologie e dei metodi di gestione dei processi produttivi.

#### PER APPROFONDIRE

- *L'occupazione matura. Al lavoro dopo i 50 anni nel Piemonte in lenta ripresa*, Luciano Abburrà, Luisa Donato.
- *Osservatorio Istruzione e Formazione professionale Piemonte 2017*, Luciano Abburrà, Luisa Donato, Maria Cristina Migliore, Daniela Musto, Carla Nanni, Alberto Stanchi.
- *Rapporto sulle dinamiche della popolazione piemontese nel 2016*, Maria Cristina Migliore.







# 3

## IL SISTEMA SALUTE



Cosa rende buono un sistema sanitario e come possiamo misurare se sta facendo ciò che ci aspettiamo? Politici e amministratori risponderebbero chiamando in causa i bilanci, citando elementi quali la spesa procapite o i costi per unità di prodotto, e facendo confronti economici con il passato o con altri paesi. Medici e personale sanitario guarderebbero piuttosto a strutture, tecnologie e personale chiedendosi se e come i sistemi di offerta riescano a rispondere alle esigenze di salute contemporanee, così diverse da quelle dell'epoca in cui furono progettati. Oppure misurerebbero i risultati raggiunti nel migliorare il quadro clinico complessivo dei pazienti. I cittadini infine, non potrebbero che rispondere a partire dai propri bisogni e dalle preoccupazioni per la salute personale, non necessariamente coincidenti con quelli derivanti dalle indagini statistiche.

Tutte queste risposte sono rilevanti e un buon sistema di welfare deve affrontare i diversi aspetti nel loro insieme: strutture fisiche di assistenza, personale e tecnologie garantiscono un'offerta adeguata ai bisogni, il quadro clinico ne misura l'efficacia, mentre l'attenzione ai bilanci ne garantisce la sostenibilità finanziaria. Ma se non ci fosse anche attenzione al clima sociale e a come i cittadini percepiscono il sistema in termini di fiducia e di sicurezza per sé e per i propri familiari, il welfare verrebbe meno al suo principale obiettivo, quello cioè di garantire il benessere e la coesione dei membri della comunità. Salute dei cittadini, bilanci, tecnologie, strutture, personale e valori sociali: quanto è adeguato alle sfide il sistema sanitario piemontese sotto questi profili?

## NUOVE DOMANDE, NUOVE RISPOSTE

**I baby boomer, le nuove generazioni multiculturali e i diversi bisogni di salute.** Sofia, nata a Torino nel 2015, ha una speranza di vita di 84,5 anni. Alessandro, suo fratello, nato nel 2014, di 79,9 anni. I loro genitori sono nati nel 1981: allora la speranza di vita era di 77,9 anni per la mamma e 71,9 per il babbo. La famiglia fa parte dei 4.404.246 residenti in Piemonte nel 2015, tra i quali si contano il 24,8 % di anziani con più di 65 anni, una delle percentuali più elevate in Italia. All'inizio degli anni 80 tale percentuale era soltanto del 15,7 %.

In Piemonte, come nelle altre regioni italiane, continua ad aumentare la percentuale di anziani; secondo le previsioni demografiche aumenteranno ancor di più nei prossimi decenni, quando diventeranno anziani i nati dopo la seconda guerra mondiale, anni caratterizzati da elevata natalità. I baby boomer, la generazione più numerosa dei nostri tempi, si avvicinano a quella che una volta si sarebbe definita "età anziana" ma sono ancora in forze e sono attenti alla salute e alla propria forma.

Continua, parallelamente alla crisi economica, la contrazione della natalità che, secondo l'Istat, comincia a colpire anche le nascite da genitori stranieri immigrati i quali sempre più si integrano nella società piemontese adottandone gli stili di vita.

**La salute ai tempi della crisi.** Qual è stato, se c'è stato, l'impatto della crisi sulla salute dei cittadini piemontesi? Nonostante la crisi economica in atto, gli indici di salute sono migliorati: e questo non perché la crisi faccia bene, ma perché la popolazione analizzata appartiene a coorti nate e vissute in contesti ambientali e socio culturali più sani.<sup>1</sup>

In generale la crisi ha un potenziale effetto negativo a causa dell'aumento di disoccupazione e precariato, dei tassi di povertà, dell'impatto di fattori psicosociali da una parte; della riduzione di comportamenti salubri e del ricorso all'assistenza sanitaria (specialistica e farmaceutica) dall'altra.

L'analisi dei dati ISTAT relativi agli anni 2007-2015 aiuta a comprendere meglio l'impatto della crisi sulla salute dei cittadini e quindi offre conoscenze utili ai decisori per trovare risposte adeguate ai bisogni di salute della popolazione.

Ne emergono tre aspetti caratterizzanti:

<sup>1</sup> Da intervista a Giuseppe Costa, docente di Igiene all'Università di Torino e direttore dell'Osservatorio Epidemiologico del Piemonte.

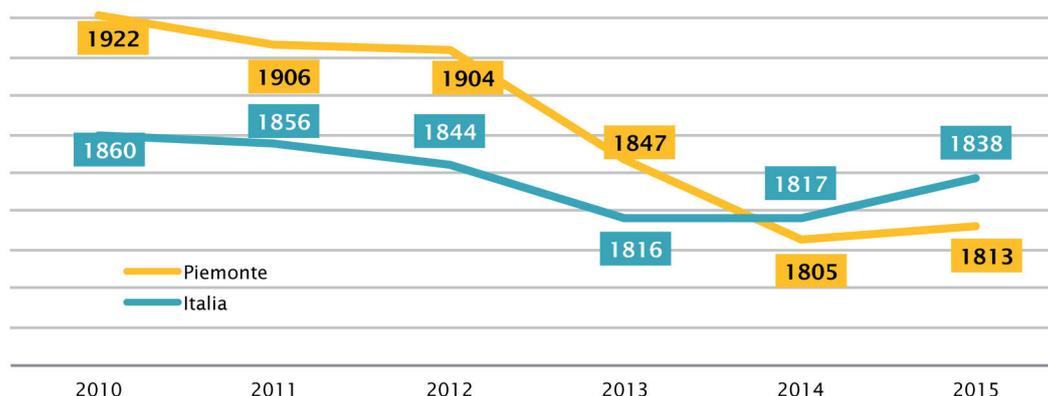
1. **Aumentano le malattie croniche:** da una parte per via dell'invecchiamento progressivo della popolazione e dall'altra grazie all'anticipazione diagnostica: malattie come il diabete e le dislipidemie sono intercettate più precocemente rispetto a un tempo e dunque aumenta il numero di casi diagnosticati. L'anticipazione diagnostica consente la presa in carico di persone con malattie a uno stadio precoce, con possibilità di prevenire molti esiti secondari e sfavorevoli, con un risparmio economico per il servizio sanitario nazionale consistente.
2. **La salute mentale è messa a rischio:** in linea con altri Paesi, aumentano i livelli di ansia e depressione nelle fasce giovani e negli adulti in età lavorativa. Sono le fasce bersaglio della crisi occupazionale e della sostenibilità del reddito. Il riscontro nei flussi informativi piemontesi di una crescita nell'uso degli antidepressivi, dei ricoveri e del tasso di mortalità per tentativi di autolesione e suicidio sono testimonianza del peggioramento della salute mentale anche nella nostra Regione. Gli anziani sembrano risparmiati da questo peggioramento anche grazie agli strumenti di protezione del nostro sistema di welfare.
3. **Gli indici di salute sono stabili:** nonostante quanto appena riportato gli indici di salute obiettiva (tassi di mortalità, morbosità, limitazioni funzionali) sono migliorati e rappresentano un livello di salute buono e duraturo nel tempo.

I dati citati, letti congiuntamente, rappresentano da un lato un successo del sistema sanitario piemontese, ma aprono al contempo nuovi scenari ai quali esso è chiamato a far fronte.

### La fotografia evidenzia la garanzia dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza

Il panorama appena delineato è accompagnato da una diminuzione della spesa sanitaria. Tra il 2010 e il 2015 la spesa sanitaria pubblica pro capite è diminuita dell'1,2 % a livello nazionale e del 5,6 % in Piemonte. La nostra regione, che dal 2010 al 2016 è stata in piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria, ha comunque visto un riequilibrio dei conti. Nel passaggio dal 2010 al 2015 il Piemonte è tornato a valori pro capite di spesa sanitaria inferiori a quelli medi nazionali – 1.813 euro a fronte dei 1.838 media nazionale.

**Fig. 1 2015: il Piemonte torna a valori di spesa sanitaria pubblica più bassi di quelli nazionali**



Fonte: Ministero della Salute, vari anni, elaborazioni riportate in Osservasalute 2016

**I livelli essenziali di assistenza.** Il risanamento dei conti non sembra però aver inciso sulla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA, vedi Box) in Piemonte. Gli indicatori di monitoraggio evidenziano le molteplici dimensioni dei Livelli di Assistenza erogati ai piemontesi allineate alle indicazioni poste dalla programmazione sanitaria: di fatto tutte le attività legate alla domanda territoriale e ospedaliera. Le altre linee di attività sono caratterizzate da scostamenti minimi: alcune attività di prevenzione, al-

cuni aspetti legati all'efficienza ospedaliera e altri legati alla dotazione di risorse per l'erogazione delle attività socio sanitarie.

**Nel 2016 i Livelli di Assistenza sono stati aggiornati.** I Livelli di Assistenza garantiti agli assistiti dal Servizio Sanitario Nazionale sono stati aggiornati nel corso del 2016.

Restano invariate le tre macrolinee di attività: Prevenzione, Assistenza ospedaliera e Assistenza territoriale.

Sull'assistenza ospedaliera la linea conduttrice è quella dell'appropriatezza, prevedendo un ampliamento della tipologia dei ricoveri considerati non appropriati (da 40 circa a 100 circa) e quindi riducendo il numero dei ricoveri stessi. Tra le novità:

1. inserimento di nuove tipologie di attività, quali alcune vaccinazioni, protesi e ortesi su misura;
2. attenzione all'innovazione con l'introduzione di nuovi Nomenclatori per specialistica ambulatoriale e assistenza protesica;
3. maggiore attenzione ai processi delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale, in particolare per assistenza socio sanitaria, prevenzione e promozione della salute, che compare per la prima volta nell'elenco dei LEA.

#### LEA, LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA

Sono le prestazioni e i servizi che il Servizio Sanitario Nazionale deve garantire a tutti i cittadini, con le risorse pubbliche, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket). Per monitorare la loro erogazione, in condizioni di appropriatezza ed efficienza, il Ministero della Salute predispone ogni anno un questionario per la valutazione del raggiungimento degli adempimenti. È la cosiddetta Griglia LEA basata sulla stima di 31 indicatori.

#### Una lettura dinamica: alla ricerca di risposte di sistema al mutare dei bisogni

La performance fotografata, con le sue luci e ombre non basta a dare una risposta soddisfacente. In una dimensione dinamica la transizione dei bisogni verso la cronicità impone di ripensare il mix dei servizi socio sanitari e la loro configurazione.

Abbiamo applicato alla realtà piemontese gli ambiti di innovazione già utilizzati nell'ultimo Rapporto OASI dal Cergas Bocconi:

1. **Innovazione istituzionale: gli accorpamenti territoriali.** Implicano concentrazioni di funzioni tra Asl contigue: in Piemonte la riforma della rete territoriale approvata alla fine del 2015 ha previsto l'accorpamento dei Distretti delle Asl piemontesi, con non meno di 70-80.000 assistibili, in modo da garantire il perfezionamento dei percorsi dei pazienti sul territorio.
2. **Innovazione organizzativa: riduzione delle strutture complesse.** Come richiesto dalla riforma ospedaliera regionale, attuata alla fine del 2015 in applicazione del Regolamento nazionale che ha definito per tutte le regioni gli standard ospedalieri.
3. **Innovazione nella geografia dei servizi: reti per patologia e per funzioni.** A titolo esemplificativo citiamo la rete oncologica e la rete delle Cure primarie.
4. **Innovazione di processi erogativi: sanità (o medicina) di iniziativa.** È sicuramente la più rilevante: riguarda l'introduzione di modalità di cura precoce nei percorsi dei pazienti con patologie croniche.

Consideriamo le ultime due facce dell'innovazione: è nella geografia dei servizi e nello sviluppo dei processi erogativi che si gioca il futuro dei servizi sanitari regionali.

L'erogazione di servizi in grado di prendere in carico i pazienti cronici nel lungo termine, prevenendone e contenendone la disabilità, garantendo la continuità assistenziale e l'integrazione, rappresenta l'innovazione più rilevante. Nel 2016 le attività territoriali delle Asl piemontesi sono state finalmente messe in rete. E al centro della rete territoriale troviamo le Case della Salute.

#### LE CASE DELLA SALUTE

Sono la Sede in cui si sviluppano i percorsi assistenziali dei pazienti cronici. Aperte 12 o 24 ore al giorno, rappresentano il punto di accesso dei cittadini alla rete dei servizi.

Integrano interventi multi professionali, dei medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, figure infermieristiche, specialisti, terapisti, personale amministrativo e servizi dei Distretti della Asl, sanitari e assistenziali.

Possono avere caratteristiche strutturali (tutti i servizi compresi nella stessa sede) o funzionali (collegamento in rete di professionisti e attività) o miste strutturali-funzionali.

**La rete delle Case della Salute: dalle buone pratiche ad azioni di sistema.** La rete delle 66 Case della Salute si "dirama" in tutti i Distretti delle Asl piemontesi, rappresentando un riferimento concreto per la popolazione, riconoscibile e accogliente, che comprende tutti i servizi sanitari e sociali erogabili sul territorio.

Il modello è analogo a quello Hub and Spoke che ha finora caratterizzato l'assistenza ospedaliera. Le strutture a media complessità, che ospitano buona parte dei servizi erogati per perfezionare i percorsi di cura a livello distrettuale, sono collegate funzionalmente con nuclei integrati multi professionali sul territorio.

La capacità di far rete sul territorio piemontese si è sedimentata a partire dall'inizio degli anni 2000, con l'avvio delle prime forme di medicina di gruppo tra i medici di famiglia. Poi nel 2008 sono nati, sotto l'impulso dei medici di medicina generale aggregati in gruppo, una ventina di Gruppi di Cure Primarie, forme organizzative più complesse che mettono insieme i medici di famiglia e le professionalità dei distretti. Nel 2012 sono partiti i Centri di Assistenza Primaria, anche riconvertendo strutture ospedaliere destinate alla chiusura.

Sviluppare la rete delle Case della Salute non sarà semplice. Tra le principali criticità:

- la carenza di Sistemi Informativi integrati che consentano alla rete delle Cure Primarie di interagire e dialogare
- la necessità di un lavoro congiunto delle differenti professionalità presenti nelle Case della Salute, provenienti da ambiti e con regole di ingaggio differenti

Per contro, un'opportunità è rappresentata dall'introduzione nel team multiprofessionale di figure che prendono in carico in modo continuativo i pazienti cronici, quali gli Infermieri di Famiglia e di Comunità, formati in Piemonte ormai dal 2005 e riconosciuti dal 2013 quale realtà di eccellenza nel contesto della programmazione di politiche sanitarie a livello europeo. La Commissione Europea ha valutato l'esperienza come innovativa, sostenibile ed esportabile in altri contesti, ed ha quindi supportato un confronto tra regioni di altri paesi, finanziando il progetto internazionale CONSENSO che ha consentito di sperimentare il ruolo dell'Infermiere di Famiglia nei contesti geograficamente più disagiati: le aree rurali e montane di alcune regioni di Italia (Piemonte e Liguria), Francia, Slovenia, Austria.

### **Distinguere la Novità dall'innovazione: la sfida dell'epatite C**

Secondo l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS)<sup>2</sup>, circa 71 milioni di persone nel mondo sono affette da infezione cronica da virus dell'epatite C (HCV): una parte di queste è destinata a sviluppare malattie epatiche croniche come cirrosi o cancro.

Circa il 70% delle persone infette non sa di esserlo principalmente perché in un'elevata percentuale di casi la malattia è asintomatica fino alle fasi più avanzate. Si stima che i pazienti portatori cronici dell'HCV, nel nostro Paese, siano oltre un milione, di cui 330 mila con cirrosi. Si stima inoltre che la percentuale di soggetti infettati dall'HCV sia circa il 2% della popolazione generale, con un gradiente che aumenta dal Nord verso il Sud e le isole, e con l'età (il 60% dei pazienti con epatite C verosimilmente è ultrasessantacinquenne). In Piemonte vi sarebbero tra le 88.000 e le 134.000 persone affette da HCV e di queste solo 26.400-39.600 sanno di esserlo.

**Le cure ci sono, la sfida è garantirne l'accesso e la sostenibilità.** In Italia, nel 2014, è stato commercializzato il primo di una nuova classe di farmaci antivirali chiamati DAA (Direct acting-antiviral) molto efficaci perché agiscono direttamente contro il virus, con una percentuale di guarigione vicina al 100% e con effetti collaterali lievi o trascurabili. Questo consentirebbe di ridurre drasticamente il ricorso ai trapianti di fegato. Oggi circa il 40-50% del totale dei pazienti in lista di attesa per trapianto è costituito da persone HCV positive.<sup>3</sup>

Curare tutti o solo i malati più gravi? La risposta sarebbe scontata se non vi fosse un evidente e complesso problema economico da affrontare. Questo perché i nuovi farmaci costano cari e per darli a tutti servono più risorse di quelle stanziare con il fondo straordinario della legge di stabilità. In Italia attualmente il costo di un ciclo di trattamento è di circa 14.000 euro. Questo mette a rischio l'equità di accesso alle cure per molti pazienti<sup>4</sup>.

**Piano di eradicazione dell'infezione da HCV.** Nel marzo 2017 nell'ambito del l'AIFA ha aggiornato i criteri di accesso alle terapie con i farmaci antivirali di ultima generazione contro l'epatite C, ampliando il bacino di popolazione con accesso gratuito. L'obiettivo è favorire l'accesso alle nuove terapie per tutti i pazienti e garantire la sostenibilità del SSN. La gestione della terapia dei singoli pazienti avviene nei Centri Prescrittori individuati dalle Regioni.

La Regione sta affrontando la presa in carico delle circa 30 mila persone affette da Epatite C con i nuovi farmaci costosi. Dopo avere offerto il trattamento ai pazienti più gravi, la Regione cercherà possibili risparmi economici, in modo da poter liberare risorse per consentire l'accesso a cure realmente innovative come quelle per l'eradicazione dell'HCV. Sono circa 20 mila i pazienti che potrebbero rientrare nei nuovi criteri AIFA. Attualmente tale trattamento è stato offerto a più di 4000 persone selezionate presso gli attuali 15 Centri prescrittori.

**Obiettivo: curare gradualmente tutti i malati di epatite C.** Nel febbraio 2017 si è svolto un incontro tra i tecnici dell'Assessorato regionale alla Sanità, i responsabili dei centri regionali autorizzati al trattamento e l'associazione dei malati. L'incontro ha chiarito l'obiettivo della sanità piemontese: riuscire a curare gradualmente tutti i malati di Epatite C, a condizione che il prezzo dei farmaci diminuisca.

**Novità o innovazione?** Ai fini della tutela della salute pubblica e dell'ottimizzazione delle risorse è doveroso fare un distinguo tra "novità" e "innovazione". Non tutti i nuovi farmaci sono anche innovativi, ovvero con un chiaro valore terapeutico aggiunto rispetto alle alternative già disponibili. Il servizio sanitario riconosce a un farmaco innovativo un prezzo che in qualche modo remunera tale innovatività,

2 WHO. Hepatitis C. Fact sheet, Updated April 2017. Ultimo accesso al sito in data 10/05/2017: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/global-hepatitis>.

3 Traversa G. L'arrivo dei nuovi farmaci anti-Hcv: gestire un problema complesso. Disponibile al sito: <http://www.epicentro.iss.it/problemi/epatite/farmaciAntiHcv.asp>.

4 Saluteinternazionale.info, Epatite C. Il diritto alla cura. 20 luglio 2016.

principalmente attraverso la copertura brevettuale<sup>5</sup>. Allo scadere di tale brevetto, la produzione dei relativi farmaci denominati "generici" consente notevoli risparmi per il sistema sanitario, come recentemente accaduto anche nella nostra Regione.

## I LUOGHI DELLA SALUTE

Invecchiamento della popolazione e nuovi bisogni di salute richiedono risposte adeguate, non solo in termini di percorsi e di cure, ma anche di appropriatezza dei luoghi in cui queste vengono erogate.

### Lo scenario attuale

**Il riordino della rete ospedaliera.** Per incontrare i nuovi bisogni di salute e per cogliere le nuove opportunità offerte dal progresso e dall'innovazione in campo medico, la Regione Piemonte sta riordinando le reti ospedaliere e le strutture territoriali a partire dal Piano Socio Sanitario Regionale 2012-2015. La revisione della rete ospedaliera e il nuovo piano dell'assistenza territoriale contribuiranno a rendere concreta l'integrazione tra ospedale e territorio e a garantire la continuità assistenziale in tutte le fasi del percorso di salute.

**L'evoluzione del ruolo dell'ospedale.** Le strategie di riordino della rete sanitaria hanno ridotto il numero di ospedali e posti-letto rafforzando invece i servizi territoriali. Questo ridimensiona anche il ruolo degli ospedali, che da poli statici e omnicomprensivi per la Sanità si evolveranno in strutture complesse e tecnologicamente avanzate per una risposta puntuale, competente e tempestiva nella diagnosi e nella cura degli episodi acuti della malattia.

### Il patrimonio ospedaliero della Regione Piemonte

Le strategie da adottare per il percorso di riforma sopra tratteggiato non possono prescindere dalla conoscenza delle risorse e del patrimonio disponibile alla Sanità.

**Il patrimonio ospedaliero pubblico** della Regione Piemonte è attualmente costituito da 54 strutture<sup>6</sup> aventi una superficie di circa 2.300.000 m<sup>2</sup> e un numero complessivo di posti letto in ricovero ordinario o diurno di circa 12.600 unità<sup>7</sup>.

Fig. 2 Ripartizione dei presidi ospedalieri piemontesi<sup>8</sup>



5 Legge Cee 1768 del 1992.

6 Fonte: Regione Piemonte, ARPE, maggio 2016.

7 Fonti: Regione Piemonte, PADDI, maggio 2016.

8 Dal 1 gennaio 2017 le Aziende Sanitarie sono passate da 19 a 18; poiché le analisi condotte si riferiscono al 2016, i riferimenti successivi saranno a 19 Aziende (13 ASL, 3 AO e 3 AOU).

### **Dismettere, trasformare o adeguare?**

L'evoluzione della Sanità impone una riflessione sul ruolo di ciascun presidio nella rete delle strutture sanitarie, anche in considerazione della sua adeguatezza alle funzioni attuali.

Nel caso di strutture particolarmente obsolete, che non si prestano alla realizzazione degli interventi necessari al loro recupero, la dismissione o la riconversione a usi più compatibili si presenta, infatti, come una strategia che permette di rivolgere gli investimenti alle strutture effettivamente in grado di riceverli, di rafforzare la rete delle strutture territoriali, quando i presidi possono essere recuperati per l'esercizio di tali funzioni, e di incentivare la costituzione di centri di specializzazione nelle strutture per le quali può essere confermata la funzione ospedaliera, favorendo la qualità delle prestazioni sanitarie e dell'incremento della competitività.

**La qualità strutturale e l'obsolescenza degli ospedali.** Il livello di qualità strutturale esprime la misura della corrispondenza fra l'insieme delle prestazioni offerte dai sistemi tecnologici dell'ospedale e quello dei requisiti di riferimento. Il livello di qualità strutturale è compreso fra lo 0% (disgiunzione fra i due insiemi) e il 100% (piena sovrapposizione fra i due insiemi).

Per valutare invece lo stato di obsolescenza delle strutture se ne considera l'età convenzionale, che è una funzione del livello di qualità strutturale e della complessità tecnologica. L'età convenzionale permette di rilevare quale fase della vita utile sia stata raggiunta dall'ospedale, dalla fase di avvio o rodaggio (0%) alla fase di collasso (100%).

**Il livello di qualità strutturale medio nel 2016 è pari al 77,4%.** Il pieno soddisfacimento dei requisiti minimi per l'accreditamento, al quale si fa corrispondere il 100%, rimane pertanto un obiettivo di medio periodo.

**L'età convenzionale media nel 2016 è pari al 67,0%:** ciò indica che il patrimonio edilizio si trova attualmente nella fase centrale della propria vita utile e quindi in una rilevante condizione di obsolescenza. Nell'ultimo triennio i livelli di qualità strutturale e di età convenzionale sono rimasti sostanzialmente invariati. Fra l'anno 2008 e il 2013, invece, si è assistito a un miglioramento per effetto degli interventi realizzati nel contesto dell'Accordo di Programma per gli investimenti in edilizia sanitaria dell'anno 2008.

**Il fabbisogno per l'adeguamento degli ospedali è di 1,5 miliardi di euro** ed è rimasto invariato nell'ultimo decennio. Di questi, 770 milioni di euro sono stati richiesti dalle Aziende Sanitarie per interventi in edilizia e attrezzature sanitarie, di cui, a loro volta, 85 milioni sarebbero necessari per interventi prioritari su strutture ospedaliere idonee all'investimento.

Se la trasformazione di parte del patrimonio ospedaliero esistente e gli investimenti in edilizia sanitaria sostenuti nell'ultimo triennio non hanno comportato significative variazioni del fabbisogno per l'adeguamento degli ospedali e dei livelli medi di qualità strutturale e di età convenzionale, allora è evidente che la ragione di tale sostanziale staticità sia da ricercare nella consistenza degli ospedali esistenti. Le dinamiche evolutive degli ospedali esistenti, infatti, stanno procurando effetti che riducono i benefici apportati dalle politiche e dalle strategie di riordino e di investimento adottate.

La ragione di tale freno alla prospettata evoluzione è da ricercare nel fatto che circa un quarto degli ospedali esistenti, oltre a non essere idoneo, da un punto di vista edilizio, alle attività svolte, non è disponibile all'esecuzione di interventi di adeguamento intensivi e diffusi e quindi non si presenta come pienamente recuperabile rispetto ai requisiti delle funzioni attuali, fatti salvi i benefici derivanti da interventi per il controllo di criticità puntuali. Nelle strutture particolarmente critiche e obsolete, infatti, gli interventi di adeguamento risultano penalizzati dalla parziale indisponibilità delle strutture. Il superamento di tale limite, quindi, può rendere più onerosi gli interventi, fino a non giustificare la loro realizzazione.

**La pertinenza delle strategie di riordino alle criticità ospedaliere.** Considerato che le strategie di riordino e intervento attuate nell'ultimo triennio hanno avuto una valenza sostanzialmente conservativa, è pertinente una riflessione sull'opportunità di investire sull'esistente o di intraprendere dei percorsi per l'innovazione che, oltre ad attuare le politiche sanitarie, permettano il contenimento del fabbisogno e, contestualmente, il miglioramento della qualità strutturale complessiva e la riduzione dell'obsolescenza degli ospedali.

Tale riflessione è stata riscontrata dalla Regione Piemonte nelle progettualità riguardanti la realizzazione di nuovi ospedali contestualmente alla trasformazione di più strutture obsolete. Appartengono, ad esempio, a questo filone di intervento le progettualità riguardanti il Parco della Salute, della Ricerca e dell'Innovazione di Torino e la Città della Salute e della Scienza di Novara.

Le nuove realizzazioni ospedaliere aprono il tema delle risorse e delle competenze necessarie al loro compimento e, ancora a monte, quello del valore che tali interventi possono rappresentare, sia come strutture sanitarie, sia come poli di riferimento per una rete che si estende dalla città al territorio.

### **La programmazione degli investimenti in edilizia sanitaria**

**Identificare le priorità.** Definire gli scenari di programmazione degli investimenti è un processo indispensabile per far fronte in maniera adeguata al fabbisogno per l'adeguamento dei presidi ospedalieri pubblici considerando le sempre più esigue risorse economiche disponibili.

A supporto della programmazione attuata dal Settore regionale competente della Direzione Sanità, il Nucleo di Edilizia Sanitaria di IRES analizza le esigenze di investimento per l'adeguamento normativo, la manutenzione straordinaria o l'innovazione del patrimonio esistente. Gli investimenti vengono classificati sulla base di "lotti" (definiti rispetto agli obiettivi di investimento) e del carattere di priorità, mentre le strutture richiedenti vengono analizzate sulla base delle loro caratteristiche di idoneità agli interventi richiesti<sup>9</sup>.

L'idoneità o la criticità delle strutture ospedaliere all'investimento viene definita in base a:

- previsione di trasformazione secondo il PSSR 2012-2015 (strutture in fase di dismissione e riconversione sono identificate come non idonee);
- previsione di sostituzione (strutture che a breve saranno sostituite da altre in corso di ultimazione non sono considerate idonee);
- ruolo nel contesto della rimodulazione della rete ospedaliera emergenza-urgenza, ai sensi delle DDGRR n. 1-600 del 19/11/2014 e n. 1-924 del 23/01/2015 (strutture non comprese nella rete ospedaliera emergenza-urgenza sono identificate come non idonee);
- classe di adeguatezza e di attitudine all'uso e/o alla trasformazione (strutture appartenenti alla classe A non sono considerate idonee). La classe di adeguatezza e di attitudine all'uso e/o alla trasformazione viene definita per mezzo della qualificazione edilizia e funzionale dei presidi ospedalieri pubblici e tiene conto di una serie di indici e indicatori<sup>10</sup>.

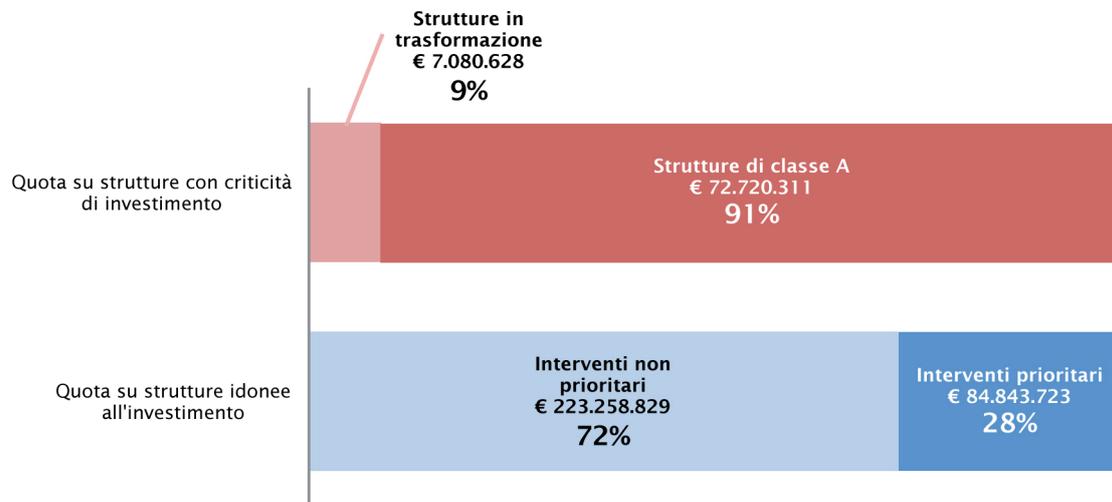
La priorità degli interventi su strutture idonee viene ulteriormente individuata attraverso quanto previsto in tema di appalti pubblici:

- interventi di manutenzione e/o di recupero del patrimonio esistente;
- interventi di completamento dei lavori già iniziati;
- interventi con progetti esecutivi approvati;
- interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

<sup>9</sup> Per approfondimenti: [http://www.ires.piemonte.it/images/Ricerca/Sanita\\_edilizia/2017-03-20\\_IRES\\_EDILIZIA\\_NotaSintesi\\_2016.pdf](http://www.ires.piemonte.it/images/Ricerca/Sanita_edilizia/2017-03-20_IRES_EDILIZIA_NotaSintesi_2016.pdf).

<sup>10</sup> Per approfondimenti: [http://www.ires.piemonte.it/sanitanew/2016\\_qualificazione\\_sito.pdf](http://www.ires.piemonte.it/sanitanew/2016_qualificazione_sito.pdf).

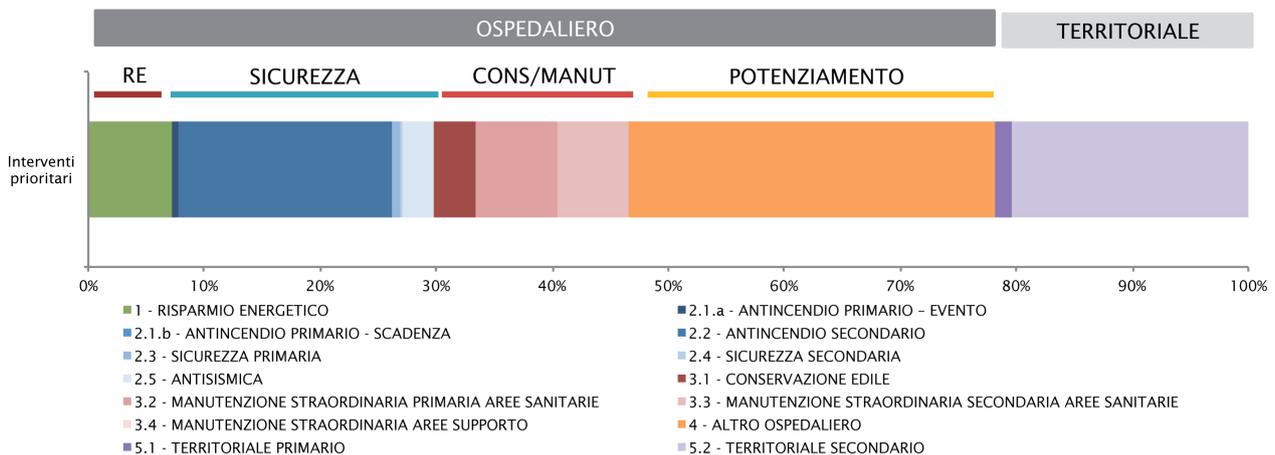
**Fig. 3 Scenari di programmazione degli investimenti in edilizia sanitaria – Quadro di sintesi**



Fonte: Procedura integrata EDISAN-DES. Elaborazione Nucleo Edilizia Sanitaria IRES Piemonte, 2016

**Gli obiettivi che richiedono maggiori risorse.** Analizzando i lotti che interessano la quota di interventi prioritari riferita a strutture idonee all'investimento, escludendo gli interventi di potenziamento ospedaliero e tutto ciò che riguarda le strutture territoriali, risultano prevalere gli interventi in tema di sicurezza (circa 19 milioni di euro in totale), la conservazione e la manutenzione straordinaria delle strutture (circa 14 milioni di euro in totale) e il risparmio energetico (circa 6 milioni di euro).

**Fig. 4 Interventi prioritari su strutture idonee all'investimento suddivise nei diversi lotti**



Fonte: Procedura integrata EDISAN-DES. Elaborazione Nucleo Edilizia Sanitaria IRES Piemonte, 2016

**La sicurezza come priorità assoluta.** Gli interventi relativi al rispetto della normativa sulla sicurezza sono imprescindibili, indipendentemente dalla classe di attitudine all'uso e/o alla trasformazione. Qualora si trattasse di presidi in previsione di trasformazione o in Classe A, è opportuno che gli interventi vengano recuperati anche negli assetti futuri o che si valutino misure temporanee e alternative per il soddisfacimento dei medesimi obiettivi.

Per quanto riguarda l'adeguamento alla normativa sulla sicurezza antincendio, materia di ricerca presso il Nucleo di Edilizia Sanitaria di IRES, si è evidenziata con chiarezza la necessità di operare in tal senso. Dalle analisi effettuate nel 2016 su 48 delle 54 strutture ospedaliere piemontesi è risultato che solo 7 sono annoverabili come totalmente adeguate, sulla base della norma in vigore fino al 2015, e che il fabbisogno residuo complessivamente ammonta a circa 336 milioni di euro. Grazie all'impulso offerto dall'aggiornamento legislativo, emanato nel 2015, e da recenti investimenti regionali è emerso inoltre come tra molte difficoltà si sta assistendo a un lento avvio del percorso che dovrà garantire in primo luogo il raggiungimento del sufficiente livello di sicurezza di tutte le strutture e nell'arco di dieci anni il completo soddisfacimento dei requisiti normativi. Stante quindi la necessità di garantire la sicurezza in tutti i presidi ospedalieri, per poter portare a compimento tale obiettivo a fronte di un fabbisogno così ingente, si rende opportuno operare per priorità con una visione strategica che tenga in considerazione l'intera rete delle strutture regionali nella sua evoluzione.

### **Consumi e spesa per l'energia. Un fattore determinante nella programmazione degli investimenti**

I consumi e la spesa dei principali vettori energetici utilizzati dalle Strutture Sanitarie della Regione sono oggetto di monitoraggio in quanto l'efficientamento energetico degli edifici sanitari è una delle priorità nella programmazione degli investimenti.

Il monitoraggio avviene su base annuale contestualmente all'aggiornamento del DES (Database dell'Edilizia Sanitaria), e i dati, relativi a consumi e spesa per l'approvvigionamento dei vettori energetici dei presidi ospedalieri e dell'intero comparto territoriale delle ASR, sono raccolti in un database specifico nell'attesa di essere integrati in una sezione specifica del DES stesso in un futuro aggiornamento.

**Alcuni dati sulle spese e i consumi.** Alla luce degli ultimi dati disponibili (2015) si sono rilevate differenze a volte marcate, relative alla spesa media per l'approvvigionamento di energia elettrica, gas e teleriscaldamento tra le diverse ASR e tra i presidi ospedalieri appartenenti alla stessa ASR.

A titolo d'esempio per quanto riguarda l'approvvigionamento di energia elettrica l'ASL TO1 ha una spesa specifica che supera 0.21 euro/kWh mentre le altre ASL dell'area di Torino sono allineate allo 0.15 euro/kWh oppure per il gas metano si ha una spesa specifica di 0.70 euro/Sm<sup>3</sup> per l'ASL TO1 mentre per quanto riguarda le altre ASL della Regione (escluse le ASL su cui insiste un Servizio Energia) il valore medio di tale indice risulta al di sotto di 0.50 euro/Sm<sup>3</sup>. Anche nel caso della fornitura del teleriscaldamento si rileva che i Presidi afferenti a Città della Salute pagano mediamente 62 euro/MWh mentre, ad esempio, le ASL di CN1, CN2 e TO5 hanno valori che superano 70 euro/MWh. Differenze analoghe si riscontrano anche se si scende a livello di singolo Presidio Ospedaliero.

**Gli ospedali piemontesi consumano in media ogni anno 109.000 tep di energia primaria (termica ed elettrica).** Il tep (tonnellata equivalente di petrolio) è un'unità di misura dell'energia che viene impiegata per rendere più semplice l'utilizzazione di grandi valori energetici come in questo caso. Sta di fatto che la ripartizione percentuale tra energia elettrica e termica rimane pressoché costante nel tempo con valori che si suddividono equamente tra le due forme energetiche; il tutto equivale a una spesa media di circa 83 milioni di euro l'anno.

Città della Salute e della Scienza di Torino è l'ASR che maggiormente incide sui consumi complessivi della Regione con circa 21.500 tep di energia primaria consumati, equivalenti al 17% del totale.

**Quali le cause (e le possibili soluzioni) per tali differenze?** Difficile rispondere per ciò che riguarda la variabilità dei consumi energetici tra differenti strutture sanitarie. La risposta non è da cercarsi unicamente nell'analisi del loro stato di efficienza energetica. L'unico modo per esprimere un giudizio

oggettivo richiederebbe la realizzazione di una diagnosi energetica<sup>11</sup> completa del sistema edificio-impianto comprendente anche l'analisi della gestione e dei servizi svolti nell'edificio.

Per ciò che riguarda la spesa, le cause concernenti l'ampia variabilità, sono direttamente connesse alle modalità di approvvigionamento energetico impiegate dalle ASR in funzione delle varie forme contrattuali adottate

I monitoraggi effettuati suggeriscono una riflessione circa la possibilità di un potenziale di risparmio economico raggiungibile tramite interventi di ottimizzazione e armonizzazione dei contratti fra le varie ASR, come ad esempio l'avvio di percorsi di approvvigionamento centralizzato dei vettori energetici.

### **Gestione dei beni: la riorganizzazione della rete logistica piemontese**

La logistica è quella parte della catena di distribuzione che programma, gestisce e controlla in maniera efficiente ed efficace il flusso di beni e servizi e delle relative informazioni dal punto di origine al punto del consumo con l'obiettivo di soddisfare le richieste del cliente.

Tale processo è presente anche in ambito sanitario e influisce sull'efficacia dei percorsi di cura del paziente, sull'efficienza del funzionamento e contribuisce fortemente alla razionalizzazione e all'ottimizzazione del governo dei beni.

Il modello organizzativo della logistica è caratterizzato principalmente da due dimensioni di scelta che determinano rilevanti ricadute sul sistema logistico complessivo: il livello di accentramento e il grado di esternalizzazione. Rispetto alla prima grandezza, la scelta si pone tra un sistema logistico decentrato, in cui le varie linee produttive gestiscono in modo separato i propri flussi di beni, oppure un sistema accentrato in cui un centro servizi svolge la funzione logistica per tutte le aree produttive aziendali. Sebbene nei fatti esistano modelli logistici ibridi, è possibile, nel caso delle Aziende sanitarie, individuarne almeno tre:

- più magazzini a livello aziendale (ad esempio uno o più per i farmaci, uno o più per i dispositivi e uno o più per i beni economici);
- magazzino unico aziendale che gestisce tutte le tipologie di beni;
- magazzino unico inter-aziendale, in questo caso più Aziende insistono su una determinata area geografica, condividono un unico magazzino gestito in toto o in parte da un soggetto terzo, a cui viene delegata la responsabilità complessiva sulla gestione dei flussi di beni.

Le strutture sanitarie più evolute e moderne si stanno muovendo verso modelli logistici fortemente accentrati.

La seconda importante dimensione di scelta che va a caratterizzare la configurazione di un sistema logistico, riguarda il grado di esternalizzazione. Di fatto tutte le attività operative del ciclo logistico possono essere affidate a un partner esterno, garantendo un appropriato controllo da parte delle funzioni aziendali interne, anche nel rispetto di specifiche norme legislative, quali ad esempio quelle riguardanti le attività logistiche della Farmacia ospedaliera.

**La rete logistica sanitaria piemontese, i costi e le criticità.** La rete logistica è composta da 59 presidi ospedalieri<sup>12</sup>, 18 aziende sanitarie e da un totale di 91 magazzini sanitari e non, che complessivamente occupa una superficie di ben 52.000 mq. Ciò vuol dire che ogni azienda ha una media di 5 magazzini. La gestione di tale apparato implica notevoli costi. Un'indagine condotta da IRES Piemonte e Politecnico di Torino sulle Aziende sanitarie piemontesi (dati 2013), ha rilevato che le spese per gli approvvigionamenti di materiali ammontano a circa 1 miliardo di €, mentre i costi per la sola logistica (magazzini, strutture, personale) sono pari a circa 25 milioni di €. Le giacenze di tutti i magazzini della Regione ammontano a circa 130 milioni di €.

11 Nuovo D.Lgs. n°102 del 4/7/2014 – Attuazione direttiva 2012/27/UE su efficienza energetica.

12 Le strutture considerate sono i presidi indicati dalle Aziende sanitarie nell'anno 2013 per la finalità della gestione dei beni.

Un sistema così frammentato e costoso non sarà più sostenibile negli anni a venire anche alla luce delle notevoli criticità difficilmente risolvibili che riguardano i magazzini (obsolescenza dei locali e loro mancata rispondenza alla normativa), le tecnologie (basso livello di automazione e di informatizzazione dell'intero processo logistico) e il personale spesso insufficiente o inadeguato.

**Integrazione della rete logistica: fare rete per migliorare e risparmiare.** I Programmi Operativi 2013-2015 hanno delineato una proposta di revisione del modello logistico che tende alla semplificazione e all'efficientamento dei flussi tra fornitori, magazzini e reparti indirizzandosi verso un modello di logistica integrata. Gli interventi di riorganizzazione per la realizzazione di questo modello sono riassumibili in tre azioni principali:

- **integrazione informativa** ossia unificare, prima a livello aziendale e poi sovra-aziendale, la gestione dei materiali tra cui l'unificazione delle anagrafiche, le richieste dai punti di utilizzo (modalità e tempi di consegna), la visibilità degli stock e dei movimenti di magazzino. Questa prima integrazione può essere realizzata su una piattaforma logistica virtuale.
- **integrazione fisica** dei materiali verso l'obiettivo di creare uno o più magazzini centralizzati, che potrebbero anche essere gestiti da un operatore terzo. Questa seconda integrazione sicuramente non è immediata e scontata per tutti i materiali e per tutte le Aziende e deve tener conto delle peculiarità organizzative, strutturali, di personale e geografiche. Il compimento di questa fase porta nel lungo periodo a una drastica riduzione del numero di risorse impiegate nei processi coinvolti.
- **evoluzione tecnologica e organizzativa della micro-logistica**, dal magazzino dell'Azienda verso i punti di utilizzo (reparti, ambulatori).

### Un esempio dalla regione Toscana: l'ESTAV Centro

**Cosa sono gli ESTAV?** Dal 1° ottobre 2014 la regione Toscana ha istituito un ente chiamato ESTAR (Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale) dotato di personalità giuridica pubblica, di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica che opera su tutto il territorio regionale. Prima di giungere a un unico ente la Toscana è partita nel 2005 istituendo gli ESTAV (Ente di Supporto Tecnico Amministrativo di Area Vasta), società consortili a responsabilità limitata, per fornire alle Aziende Sanitarie, nelle tre Aree Vaste (Centro, Nord-Ovest e Sud-Est), il supporto tecnico-amministrativo alle Aziende sanitarie, concentrando le competenze richieste in un unico Ente e realizzando così significative economie di scala. Tra le varie funzioni esercitano attività di approvvigionamento di beni e servizi, gestione dei magazzini e della logistica e gestione dei sistemi informativi e delle tecnologie informatiche.

**La piattaforma logistica.** Nell'Area Vasta (AV) Centro uno degli interventi più rilevanti a carico di ESTAV è stata l'implementazione della nuova piattaforma logistica che ha comportato il passaggio da 22 magazzini sanitari presenti nell'AV a un unico magazzino di riferimento a supporto delle 17 strutture ospedaliere (2.365 centri di costo) e di quelle territoriali (1.500 centri di costo).

Gli ESTAV gestiscono direttamente le relazioni con i fornitori, in modo tale che le aziende sanitarie si interfaccino con un unico soggetto sia per il pagamento sia per l'approvvigionamento dei beni. I trasporti sono appaltati a un unico vettore che gestisce le consegne in tutta l'AV. Le consegne di farmaci e dispositivi medici sono pianificate a cadenze regolari in accordo con le esigenze delle strutture ospedaliere e dei centri territoriali e possono essere effettuate direttamente ai singoli reparti ospedalieri. In caso di emergenza è comunque possibile ottenere consegne entro 1,5 ore.

Alcuni vantaggi derivanti dall'integrazione delle funzioni logistiche sono stati:

- **riduzione di passaggi** nel processo di logistica dei beni e conseguente **riduzione delle risorse-uomo** dedicate alla movimentazione;
- **uniformità degli standard di servizio** infra e intra aziendali;

- **risparmio sul personale** afferente alla logistica. Nell'AVC prima dell'istituzione dell'ESTAV operavano in totale 44 farmacisti e 108 addetti al magazzino; con l'ESTAV si contano 7 farmacisti e 41 magazzinieri (dati post 2010).

Se confrontiamo i dati del Piemonte con quelli della regione Toscana, la quale ha una popolazione e una superficie leggermente minore (4.300.000 vs 3.700.000 abitanti; 25.000 vs 23.000 km<sup>2</sup>), è evidente che la Toscana ha intrapreso delle azioni che hanno portato a un risparmio considerevole, aumentando la qualità del servizio.

A causa dell'assenza di un mandato forte regionale e di continuità, non si è mai intrapreso un percorso di centralizzazione/esternalizzazione a livello regionale. Sinora si contano due esternalizzazioni di magazzini di dispositivi medici/materiale economico e una centralizzazione di una singola azienda.

Investire in una gestione dell'ospedale mediante integrazioni di sistema, razionalizzazioni organizzative e introduzioni di automazioni permette di ottenere un innalzamento del livello di servizio al paziente e al contempo possibili risparmi considerevoli sui costi.

Tuttavia nella sanità italiana esiste ancora scarsa attenzione agli obiettivi logistici, poiché manca la spinta delle istituzioni che promuova questa tematica. Senza un'impostazione centrale il processo continuerà a essere lento, faticoso, frammentato e in mano alla volontà della singola azienda.

## LE TECNOLOGIE DELLA SALUTE

Negli ultimi anni, anche il mondo della Sanità ha visto un costante aumento dell'innovazione tecnologica.

Le tecnologie biomediche rappresentano un settore importante la cui rilevanza è destinata a crescere nei prossimi anni, parallelamente al progresso nella ricerca medica, nella direzione di migliorare le diagnosi, i percorsi di cura e le terapie.

L'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) in tutti i processi sanitari, dal governo clinico, all'assistenza dei pazienti, fino alla gestione logistica e amministrativa, inoltre, può consentire di rispondere alle esigenze di contenimento di costi, a fronte di una richiesta crescente di servizi sanitari di qualità, garantendo universalità di accesso.

### Il parco tecnologico della Regione Piemonte

**FITeB: il flusso informativo per le tecnologie biomediche.** L'esigenza di monitorare le dotazioni tecnologiche attraverso la raccolta, l'aggiornamento e l'interpretazione dei dati sulle apparecchiature biomediche ha trovato riscontro in regione Piemonte nella costituzione del FITeB<sup>13</sup>. È una base dati che consente il censimento e il monitoraggio delle dotazioni tecnologiche delle ASR pubbliche e delle strutture equiparate/private accreditate e la gestione della classificazione centralizzata delle apparecchiature biomediche.

Nel FITeB le apparecchiature monitorate possono essere ricondotte a tre tipologie:

- **grandi attrezzature presenti in Aziende pubbliche, strutture equiparate e private accreditate** distinte in 24 classi tecnologiche (es. tomografi computerizzati e risonanze magnetiche per la radiodiagnostica, sistemi robotizzati per la chirurgia endoscopica, gamma camera computerizzate per la medicina nucleare e acceleratori lineari per la radioterapia)<sup>14</sup>
- **apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative presenti nelle Aziende pubbliche** e suddivise in 41 classi tecnologiche; consentono applicazioni a elevato contenuto tecnologico o innovativo e sono spesso associate all'utilizzo di materiali consumabili dedicati ad alto costo (es. ecografi intravascolari IVUS e sistemi di navigazione chirurgica)

<sup>13</sup> DGR n. 39-3929 del 29 maggio 2012 e DD n. 508 del 27 luglio 2012.

<sup>14</sup> Le grandi attrezzature cui si fa riferimento sono elencate nella DGR n. 13-9470 del 25 agosto 2008.

- **medie tecnologie presenti nelle Aziende pubbliche**, suddivise in 96 classi tecnologiche, caratterizzate da un livello tecnologico rilevante ed essendo ampiamente diffuse nelle aziende sanitarie, rappresentano una voce importante nel bilancio aziendale.

Fino a oggi l'attività si è concentrata nel rispondere alla domanda "Dove sono collocate le tecnologie? Quali sono le caratteristiche principali? Qual è il loro tasso di rinnovo?". Nel 2017 si porranno le basi per ampliare la raccolta e le analisi delle informazioni.

**Tab. 1 Lo stato attuale delle apparecchiature in Piemonte**

		Grandi Attrezzature	Apparecchiature a elevato Contenuto Tecnologico o Innovative	Medie Tecnologie
Aziende Pubbliche	N.	341	293	45.263
	Valore di acquisto (mln. Euro)	248	20	843
Strutture Equiparate e Private Accreditate	N.	178	n.d.	n.d.
	Valore di acquisto (mln. Euro)	110	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborazioni IRES su dati FITEB, rilevazione marzo 2016

Nota: n.d. non disponibili

### Le grandi attrezzature e le apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative

**Le grandi attrezzature.** Considerando l'offerta complessiva (pubblica, equiparata e privata accreditata), in Piemonte vi sono circa 118 grandi attrezzature per milione di abitante. Circa un terzo delle grandi attrezzature è installato nelle strutture equiparate e private accreditate.

**TAC e risonanze magnetiche sono le più presenti.** Stando ai dati del Ministero della Salute<sup>15</sup> in Piemonte nel 2016 il numero di TAC sul territorio, includendo strutture ospedaliere ed extra ospedaliere pubbliche e private, è di 27,5 per milione di abitante, inferiore alla media italiana (33,3) ma superiore alla media dei Paesi OCSE (24,4) tra i quali l'Italia è al nono posto. Analogamente per le RMN vi sono in Piemonte 20,2 apparecchiature per milione di abitante, inferiore alla media italiana (24,6) e superiore a quella dei Paesi OCSE (14,1) tra i quali in questo caso l'Italia è al terzo posto. Alla luce dei dati appena esposti è difficile fare delle considerazioni in quanto non esistono linee guida o riferimenti relativi al numero ideale di TAC/RMN per abitanti<sup>16</sup>.

**Le apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative** monitorate dal FiteB e in uso nelle Aziende Pubbliche sono 293. Riferendo l'offerta complessiva alla popolazione residente in Regione, queste sono pari a 66,5 unità per milione di abitante. Per questa tipologia di apparecchiature non esistono riferimenti in letteratura tali da poter effettuare confronti tra la situazione regionale e quella nazionale e internazionale.

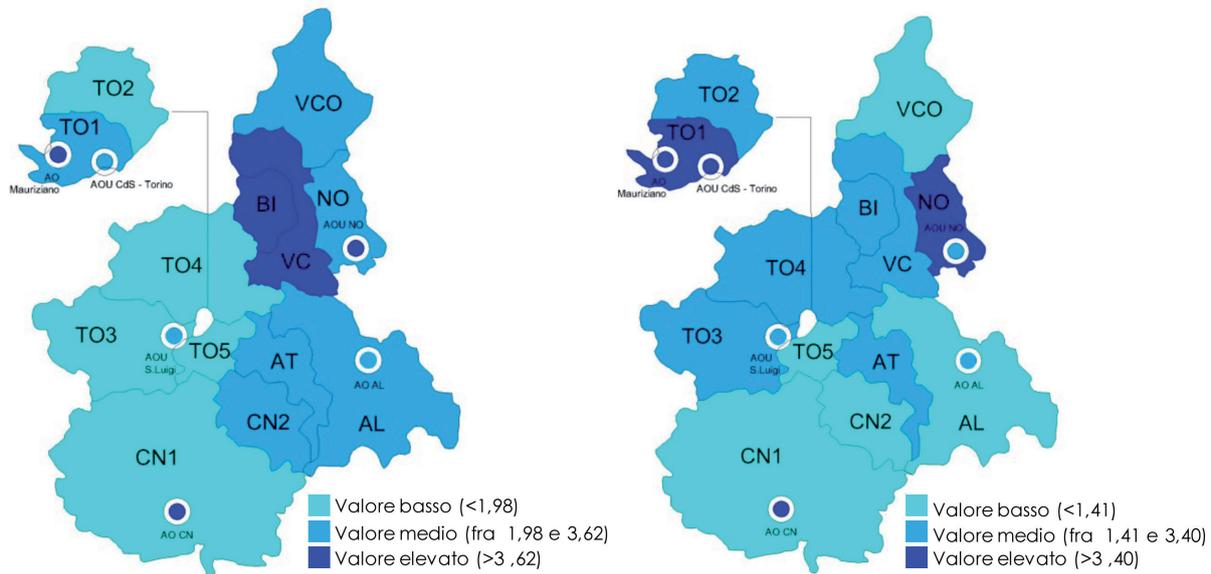
**L'indice di Contenuto Tecnologico Aziendale e l'indice di Innovazione Tecnologica Aziendale.** Riferendo l'offerta delle grandi attrezzature e delle apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative alla dimensione delle Aziende pubbliche (stimata in numero di posti letto), si ottengono rispettivamente l'Indice di Contenuto Tecnologico Aziendale e l'Indice di Innovazione Tecnologica Aziendale. Complessivamente nelle Aziende pubbliche piemontesi sono presenti 2,75 grandi attrezzature e 2,36 apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative ogni 100 posti letto.

<sup>15</sup> Ministero della Salute, Rapporto sulla rilevazione delle apparecchiature sanitarie in Italia. Rapporto 2016.

<sup>16</sup> OECD (2015), "Medical technologies", in Health at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

Suddividendo la distribuzione di ogni indice in quartili si possono identificare diverse fasce di “concentrazione” delle apparecchiature in uso nelle Aziende pubbliche rappresentate in Fig. 5.

**Fig. 5 Indice Contenuto Tecnologico Aziendale – Indice Innovazione Tecnologica Aziendale**



Fonte: Elaborazioni IRES su dati FITeB, rilevazione marzo 2016, Aziende pubbliche

Si osserva la concentrazione delle grandi attrezzature e delle apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative nelle Aziende Ospedaliere identificate come centri Hub (DEA II livello) nella rete ospedaliera piemontese e caratterizzate da una maggiore complessità assistenziale e alta specializzazione<sup>17</sup>. Inoltre si nota una concentrazione delle tecnologie nelle Aree Omogenee identificate come “bacino geografico di garanzia per il soddisfacimento del bisogno dei cittadini, in termini di erogazione di prestazioni specialistiche”<sup>18</sup>, del Piemonte Sud Est. In aggiunta per le grandi apparecchiature vi è una concentrazione nell’area del Piemonte Nord Est e per le apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovativo nelle aree di Torino e Torino Ovest.

**L’età delle tecnologie biomediche e la stima del turnover tecnologico.** La vetustà delle apparecchiature biomediche può essere utilizzata come misura del turnover tecnologico: valori di vetustà elevati indicano un turnover basso che può essere sintomatico di insufficienti investimenti e di deperimento tecnologico delle dotazioni disponibili.

Nelle Aziende Pubbliche l’età media<sup>19</sup> delle grandi apparecchiature è pari a  $8,4 \pm 5,0$  anni<sup>20</sup> che è significativamente maggiore rispetto alle Strutture Equiparate e Private Accreditate dove è pari a  $6,8 \pm 4,4$  anni. L’età media delle apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative è di  $6,2 \pm 3,9$  anni. In questo caso sono presenti anche apparecchiature prese a noleggio o in leasing (quindi non di proprietà) la cui età è significativamente inferiore a quelle di proprietà delle Aziende. In generale si osser-

17 DGR n. 1-600 del 19 novembre 2014.

18 DGR n.17-4817 del 27 marzo 2017. Area Omogenea Torino: ASL Città di Torino ASL TO4, ASL TO5, AOU Città della Salute di Torino. Area Omogenea Torino Ovest: ASL TO3, AOU S. Luigi di Orbassano, AO Ordine Mauriziano di Torino. Area Omogenea Piemonte Nord Est: ASL NO, ASL VCO, ASL VC, ASL BI, AOU Maggiore della Carità di Novara. Area Omogenea Piemonte Sud Est: ASL AL, ASL AT, AO SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria.

19 Età media calcolata sulla base della data di inizio funzionamento (data di collaudo) rispetto al 01/03/2016. Il dato non considera eventuali aggiornamenti successivi (upgrade tecnologici).

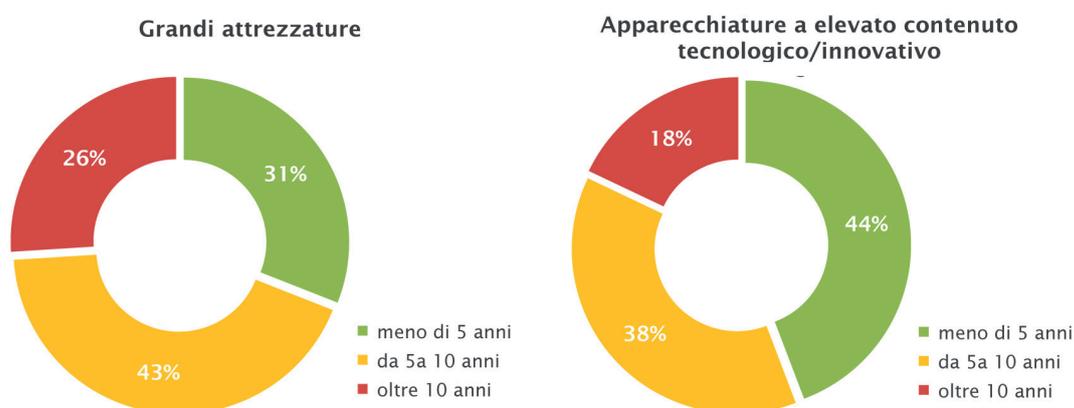
20 Media  $\pm$  Deviazione Standard.

va un aumento dell'età media delle apparecchiature negli anni per classe tecnologica suggerendo un trend negativo di evoluzione del parco tecnologico.

**Periodo di adeguatezza tecnologica.** Indica l'età massima che, per una certa apparecchiatura, può essere considerata adeguata rispetto all'avanzamento tecnologico delle apparecchiature appartenenti alla stessa classe tecnologica sul mercato, allo stato dell'arte<sup>21, 22</sup>.

Utilizzando la classificazione in intervalli di vetustà proposta da Assobiomedica, che consente di stimare se l'età dell'apparecchiatura considerata è adeguata rispetto all'evoluzione della classe tecnologica di appartenenza, è stato analizzato lo stato delle grandi apparecchiature e delle apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative.

**Fig. 6 Distribuzione delle tecnologie biomediche per fascia d'età**



Fonte: Elaborazioni IRES su dati FITeB, rilevazione marzo 2016, Aziende pubbliche

Solo il 31% delle grandi attrezzature in uso nelle Aziende pubbliche è in vita utile in servizio con età inferiore a cinque anni, mentre il 26% è in stato di grave obsolescenza con età superiore a dieci anni, di cui l'11% ha oltre 15 anni di età. La situazione è particolarmente allarmante quando si distingue il pubblico dal privato: nelle strutture pubbliche vi è un numero significativamente inferiore di grandi attrezzature in vita utile (31% versus 45%) e significativamente maggiore di apparecchiature in grave stato di obsolescenza (26% versus 13%). Le apparecchiature a elevato contenuto tecnologico o innovative in vita utile in servizio sono in quota maggiore rispetto alle grandi attrezzature (44% versus 31%) e quelle in grave stato di obsolescenza sono in quota inferiore ma comunque rilevante (18% versus 26%).

Confrontando i dati del Piemonte con quelli dell'Italia e dell'Europa, si conferma un contesto di vetustà delle principali apparecchiature di diagnostica per immagini grave in senso assoluto e in particolare rispetto alla media europea. Per le TAC e le risonanze magnetiche la percentuale di apparecchiature obsolete è inferiore rispetto alla media italiana, ma lontana dalla media europea e dagli standard previsti<sup>23</sup>.

**Le criticità e le possibili strategie per rispondervi.** Dai dati del FITeB emerge un parco tecnologico regionale, caratterizzato da un grave stato di obsolescenza. I valori di vetustà elevati osservati riflettono un turnover tecnologico basso e sintomatico di insufficienti investimenti e di deperimento tecnologi-

21 Assobiomedica, Il parco installato delle apparecchiature di diagnostica per immagini in Italia: lo stato dell'arte tra adeguatezza, obsolescenza e innovazione in un'ottica di sostenibilità del sistema. Studi, n. 32, novembre 2015.

22 A titolo di esempio, secondo Assobiomedica, le TAC hanno un periodo di adeguatezza tecnologica di 7 anni e le RMN di 5 anni.

23 COCIR, European Coordination Committee of the Radiological, Electromedical and Healthcare IT Industry, Medical Imaging Equipment, Age Profile & Density, 2016 edition.

co delle dotazioni disponibili, a cui hanno contribuito negli ultimi anni la spending review e le misure per il Piano di Rientro.

La sostituzione di apparecchiature in grave stato di obsolescenza con nuove attrezzature caratterizzate da tecnologie più avanzate permetterebbe una migliore capacità diagnostica con benefici in termini di qualità di cura dei pazienti, di sicurezza, riduzione dei tempi di esecuzione dell'esame e delle liste di attesa, ottimizzando i percorsi diagnostici.

La valutazione delle apparecchiature da sostituire dovrebbe essere accompagnata da analisi approfondite sull'utilizzo delle macchine, evitando la sostituzione di macchinari sotto utilizzati e optando per una collocazione ottimale per rispondere ai bisogni di diagnosi e cura della popolazione. Infine il turnover di queste tecnologie dovrebbe essere favorito da politiche che incentivano l'adozione dell'innovazione, come nel caso della Francia, in cui vi sono specifici meccanismi di rimborso delle prestazioni variabili in proporzione all'invecchiamento dell'attrezzatura per favorirne la sostituzione.<sup>24, 25</sup>

### **Pazienti digitali e telemedicina**

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) possono contribuire alla riorganizzazione del servizio sanitario descritta nei precedenti paragrafi e possono sostenere il processo di spostamento del fulcro dell'assistenza sanitaria dall'ospedale al territorio attraverso modelli assistenziali incentrati sul cittadino che, grazie a esse, può avere accesso alle prestazioni su tutto il territorio regionale.

Le applicazioni dell'ICT in sanità, note con il termine e-health, consentono la realizzazione di prodotti, servizi e processi accompagnati da cambiamenti di ordine organizzativo e sviluppo di nuove competenze finalizzati a un miglioramento della salute dei cittadini, dell'efficienza e della produttività in ambito sanitario, nonché a un maggiore valore economico e sociale della salute.

**La TeleMedicina** concerne l'erogazione, tramite le ICT, di servizi per la cura e la salute, indipendentemente dal luogo dove si trovano i soggetti coinvolti (erogatori e fruitori). Si tratta di una definizione molto generale che può trovare applicazione in una certa molteplicità di servizi sanitari. Secondo le linee guida del Ministero della Salute<sup>26</sup>, ad esempio, questi servizi possono essere distinti in:

1. telemedicina Specialistica (che comprende il teleconsulto, la televisita, e la telecooperazione sanitaria);
2. tele monitoraggio;
3. teleassistenza;
4. teleriabilitazione;
5. tele refertazione.

Nel febbraio 2014 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il documento "Telemedicina – Linee di indirizzo nazionali"<sup>27</sup> rivolte alle iniziative di telemedicina. Il documento delinea un quadro strategico nel quale si evidenziano gli ambiti prioritari di applicazione della telemedicina, vengono analizzati i modelli, i processi e le modalità di integrazione dei relativi servizi a distanza nella pratica clinica. Inoltre sono identificate le classificazioni e affrontati i relativi aspetti normativi e la sostenibilità economica dei servizi in ambito telemedicina.

24 Assobiomedica, Il parco installato delle apparecchiature di diagnostica per immagini in Italia: lo stato dell'arte tra adeguatezza, obsolescenza e innovazione in un'ottica di sostenibilità del sistema. Studi, n. 32, novembre 2015.

25 Hernandez J., Machacz S. F. and Robinson J.C., US hospital payment adjustments for innovative technology lag behind those in Germany, France, and Japan. Health Affairs. 2015, 34:2261-270.

26 Ministero della Salute (2012) TELEMEDICINA. Linee di indirizzo nazionali (www.salute.gov.it/imgs/c\_17\_pubblicazioni\_2129\_allegato.pdf).

27 [http://www.salute.gov.it/imgs/c\\_17\\_pubblicazioni\\_2129\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/c_17_pubblicazioni_2129_allegato.pdf).

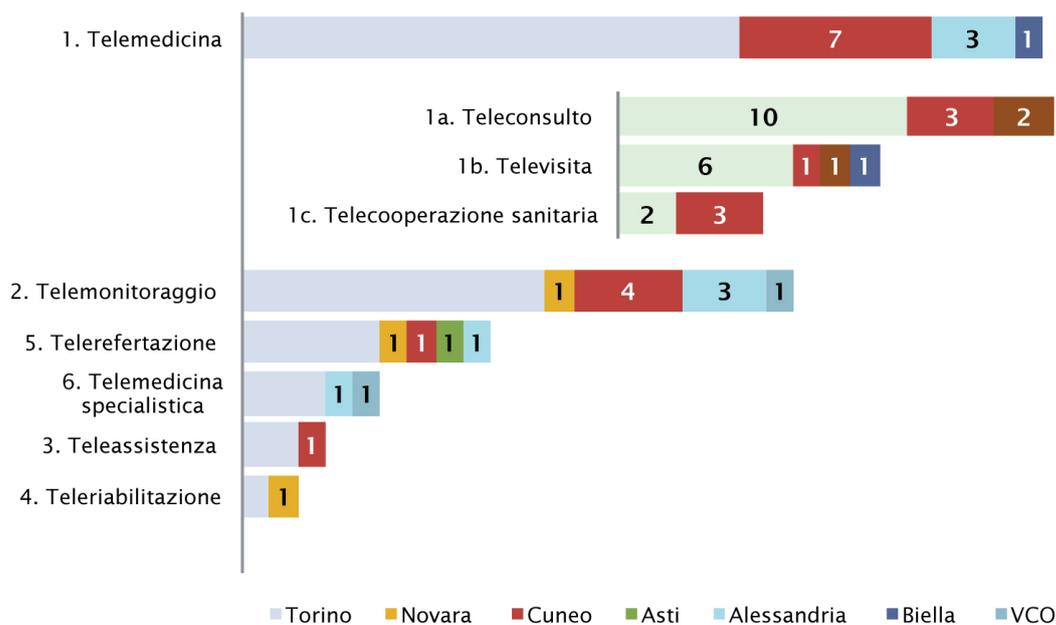
**Lo stato della telemedicina in Piemonte.** Nel 2015 la Regione ha recepito tali linee di indirizzo<sup>28</sup> e ha coinvolto IRES Piemonte in un programma di studio e di ricerca a supporto dell'Assessorato alla Sanità, che ha come obiettivo finale la definizione dei criteri regionali per l'accREDITAMENTO di tali Servizi<sup>29</sup>.

Sul territorio piemontese sono numerose le iniziative di sperimentazione di servizi in telemedicina ma tali sperimentazioni devono potersi tradurre in pratiche correnti. Il lavoro di collaborazione tutt'ora in corso della Direzione Sanità con IRES ha il fine di identificare standard di qualità e criteri di valutazione di questi servizi perché vi possa essere il riconoscimento istituzionale e la loro inclusione tra le prestazioni erogate dal SSR.

In questa direzione è stata realizzata, tramite questionario, una ricognizione per censire e caratterizzare le iniziative e i progetti di telemedicina presso le Aziende Sanitarie piemontesi.

**I risultati dell'indagine sulla telemedicina.** Dei 43 progetti censiti nell'indagine, il tele monitoraggio è il più diffuso (presente in 20 progetti). Segue il teleconsulto, rilevato in 15 progetti. I progetti che erogano solo servizi di telemedicina, (teleconsulto, televisita e tele cooperazione sanitaria) sono i più diffusi (25 progetti). Circa un terzo prevede una combinazione di servizi e in particolare di telemedicina abbinati a servizi di tele monitoraggio.

**Fig. 7 Distribuzione dei servizi di telemedicina**



Fonte: elaborazione IRES su dati Assessorato Regionale Sanità

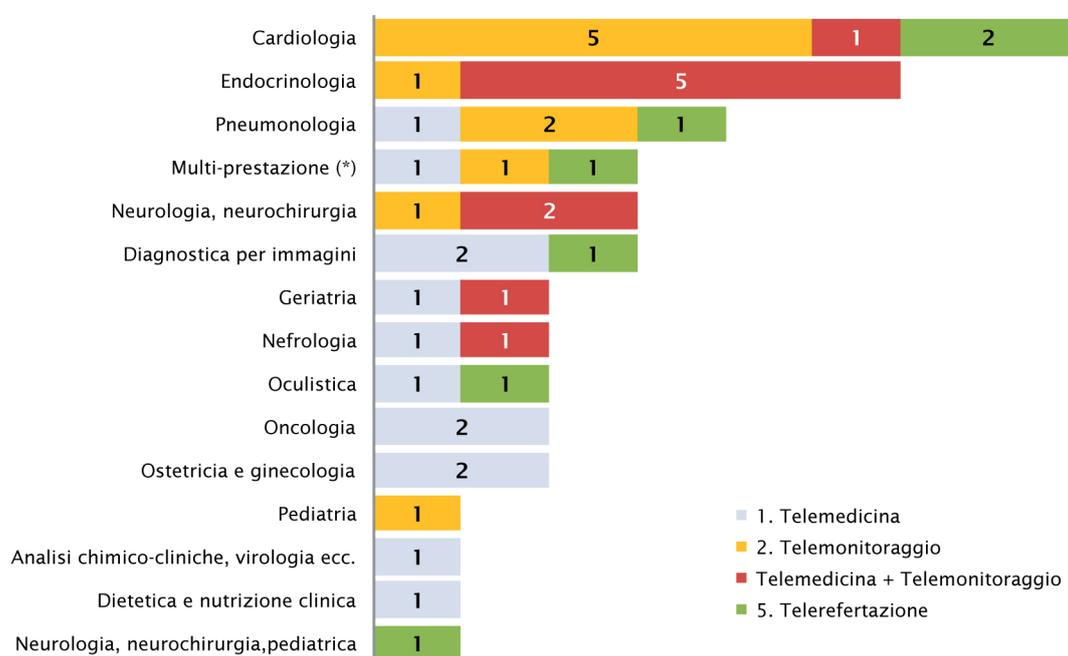
I servizi di telerefertazione servono il bacino di pazienti numericamente più ampio (465 pazienti in media nel 2016). Seguono i servizi di telemedicina e di teleassistenza (182 e 147 pazienti, rispettivamente)

**Cardiologia ed endocrinologia** (diabete), dove la cronicità in Piemonte è più diffusa sono gli ambiti diagnostici maggiormente rappresentati.

28 D.D. n. 363 del 9 giugno 2015.

29 DGR n. 117-1874 del 20 luglio 2015.

**Fig. 8 Progetti di telemedicina per servizio e diagnosi principale**



Fonte: elaborazione IRES su dati Assessorato Regionale Sanità<sup>30</sup>

**Benefici e criticità.** Infine, l'indagine regionale si preoccupa anche di rilevare le ricadute positive dei progetti e gli eventuali aspetti di criticità. Con riferimento alle prime il miglioramento (umanizzazione) delle cure nel servizio assistenza (12 casi) e la riduzione delle visite ambulatoriali e dei ricoveri (9 casi) sono menzionate con maggior frequenza. La mancanza di riconoscimento della prestazione dal punto di vista tariffario è la criticità più diffusa insieme alla difficoltà di reperire risorse economiche per la sostenibilità del progetto.

Questi aspetti critici possono essere ricondotti all'attuale mancanza di riconoscimento istituzionale di tali attività che è uno degli obiettivi principali del percorso intrapreso con la Direzione Sanità. Sebbene le linee di Indirizzo Nazionali e il Patto per la Sanità Digitale (2016) abbiano sottolineato l'importanza delle ICT in sanità e abbiano delineato le basi per lo sviluppo di soluzioni di telemedicina queste non sono state contemplate nei nuovi LEA<sup>31</sup> e ciò potrebbe costituire un ostacolo nel processo di integrazione fra le prestazioni riconosciute dal SSR.

## PUBBLICO E PRIVATO

Le nuove strategie di trasformazione necessarie per l'innovazione della rete ospedaliera implicano la disponibilità di competenze tecniche specialistiche, anche di nicchia, e di risorse economiche per la loro attuazione.

Per riscontrare tale necessità, la disciplina dei contratti pubblici si è progressivamente aperta a forme di collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati tramite, le quali le pubbliche amministrazioni

<sup>30</sup> In questo grafico i progetti che prevedono una combinazione di servizi sono stati ricondotti, là dove pertinente, al gruppo telemedicina+telemonitoraggio. Nei casi in cui la combinazione comprenda un servizio di telemedicina più uno di teleassistenza e/o di telerefertazione il progetto è stato attribuito al gruppo telemedicina. In ambito neurologico c'è poi anche un progetto che per un servizio di teleriabilitazione non mostrato nel grafico.

<sup>31</sup> Vedi DPCM 12 gennaio 2017: Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

possono accedere a competenze e a capitali privati per la realizzazione di progetti e infrastrutture a uso della collettività. In altre parole i costi per la realizzazione di un'opera pubblica possono essere sostenuti totalmente o parzialmente da privati, che prestano all'Amministrazione anche le competenze necessarie alla progettazione e alla realizzazione delle opere.

I vantaggi di questa collaborazione sono reciproci. Le pubbliche amministrazioni possono realizzare interventi che le ristrette disponibilità economiche non renderebbero possibili e l'investitore privato ottiene, invece, il riconoscimento di un titolo per lo sfruttamento economico dell'opera realizzata, oppure una remunerazione di medio periodo per i capitali anticipati.

### **Il partenariato pubblico privato e l'innovazione dell'edilizia sanitaria**

La realizzazione di nuovi ospedali e la contestuale dismissione di più ospedali obsoleti, oppure la riconversione di questi ultimi a funzioni più compatibili, ad esempio per l'assistenza territoriale, rientrano nelle strategie di trasformazione della rete ospedaliera regionale.

L'impegno economico per la realizzazione di un nuovo presidio ospedaliero richiede notevoli investimenti, stimati in circa 2.000 €/m<sup>2</sup> o 240.000 € a posto letto (esclusi tecnologie sanitarie, arredi, allestimenti e oneri).

**Il PPP per la realizzazione dei nuovi ospedali in Piemonte.** Per queste ragioni le nuove realizzazioni ospedaliere, come quelle per il Parco della Salute, della Ricerca e dell'Innovazione di Torino, del nuovo ospedale dell'ASL VCO, e dell'ospedale unico dell'ASL TO5, sono improntate a procedure che si svincolano dalle forme classiche dell'appalto e della concessione e si basano su modalità di maggior coinvolgimento dei Soggetti privati fin dalle prime fasi di realizzazione.

La Regione Piemonte per la realizzazione degli ospedali citati si è quindi affacciata al Partenariato Pubblico Privato (PPP), che si caratterizza per la chiarezza con cui sono definiti ruoli, competenze e responsabilità (nello specifico il costo e il rischio della realizzazione sono trasferiti ai soggetti privati) e che rimanda all'Amministrazione il coordinamento dell'operazione e gli oneri della remunerazione degli investimenti per il compimento dell'intervento, che si affrontano sostenendo nel medio periodo una spesa che corrisponde al costo di realizzazione, al lordo di un margine-utile per il soggetto privato, oppure permettendo a quest'ultimo l'erogazione di servizi a tariffazione o comunque remunerati dall'Amministrazione.

Le forme realizzative attualmente ipotizzate prevedono che i capitali anticipati dai soggetti privati per le realizzazioni vengano remunerati, in parte, con il versamento di un canone periodico – che si traduce in una spesa di medio periodo per l'Amministrazione – e, in parte, con i proventi da servizi direttamente gestiti dai soggetti privati stessi. Tali servizi, riguardando la gestione del calore, dell'energia o delle manutenzioni, ossia servizi tipicamente esternalizzati a operatori del mercato, ma non includono funzioni ospedaliere o comunque inerenti la missione dell'Amministrazione.

L'obiettivo è quello di acquisire le competenze tecniche del Soggetto privato in fase di realizzazione dell'intervento e di mantenere le stesse in fase di gestione dell'opera, limitandole però a quelle funzioni il cui margine economico per il ristoro del capitale iniziale dipende dalla qualità della realizzazione.

In questo modo il Soggetto privato risulta immediatamente sollecitato verso la ricerca e la proposta di soluzioni tecnologiche di qualità, anche in previsione delle prestazioni che saranno da queste offerte nel medio periodo.

Un'ulteriore innovazione introdotta dalla Regione Piemonte per la costruzione delle strutture ospedaliere che abbiamo descritto è quella che recupera il principio della pertinenza fra le procedure di affidamento e gli oggetti delle realizzazioni o delle acquisizioni, che risultano infatti distinte per i lavori e per le forniture. Questo consente di accedere a specifici segmenti di competenza, anche in considerazione dei profili di competitività che ne discendono in fase di acquisizione.

Il valore generato dall'operazione è a beneficio di entrambe le parti, poiché permette all'Amministrazione di riscontrare un'esigenza discendente dalla cura dell'interesse della quale è custode e interprete e ai Soggetti privati di esercitare le proprie attività economiche nella cornice di tutela e garanzia che abbraccia l'interesse pubblico. In questo contesto il rapporto fra le parti è sinergico, poiché l'eventuale insuccesso dell'operazione, pur esponendo alle responsabilità contrattuali la parte inadempiente, si traduce in un danno per tutti i soggetti coinvolti. Allo stesso modo il compimento dell'intervento e la sostenibilità dello stesso per tutta la durata del contratto garantiscono il raggiungimento degli obiettivi dell'operazione, compresi quelli a favore della collettività.

### **Acquisire idee innovative**

Nello scenario appena descritto di insufficienza di risorse economiche pubbliche per il finanziamento dell'innovazione si inserisce un'importante azione della Commissione Europea volta a incentivare attività di ricerca e sviluppo svolte in collaborazione tra enti pubblici e privati. Tali attività sono indispensabili per la realizzazione di idee innovative ma sono intrinsecamente connesse al rischio dovuto all'incertezza dei risultati quindi difficilmente oggetto di investimento da parte degli enti pubblici.

**Il sostegno dell'Europa all'innovazione della PA.** Nel 2007 la Commissione Europea per sollecitare strategie dell'innovazione nell'UE ha sottolineato con una Comunicazione (COM 2007 n.799) l'importanza degli appalti pubblici per accrescere la capacità di innovazione dei Paesi membri migliorando allo stesso tempo la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici. La comunicazione si incentrava sul concetto di "appalto pre-commerciale", ossia di appalto relativo alla fase di ricerca e sviluppo (R&S) di soluzioni innovative – prodotti, servizi o processi – prima della commercializzazione.

Per incentivare l'adozione di queste strategie L'Unione Europea ha messo a disposizione un budget di 130 milioni di euro a sostegno di appalti pubblici su progetti innovativi nell'ambito dell'iniziativa Horizon 2020.

**L'appalto pre-commerciale (PCP).** L'appalto pre-commerciale (PCP) è una particolare formula di acquisto di Ricerca e Sviluppo (R&S) finalizzata alla creazione di soluzioni innovative (prodotti, servizi o processi) non ancora presenti sul mercato e capaci di soddisfare le concrete esigenze di performance, funzionalità e sostenibilità dei servizi pubblici.

Si tratta a tutti gli effetti di contratti di appalto che prevedono la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato tra acquirente pubblico e soggetti aggiudicatari e con cui un certo numero di operatori economici sviluppano, in modo parallelo e in concorrenza tra loro, nuove soluzioni innovative a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di prodotti o idonee a rispondere alle richieste dell'acquirente pubblico.

Ciò consente alla pubblica amministrazione di confrontare e sperimentare in un contesto reale, soluzioni alternative e di valutarne vantaggi, svantaggi e costi rispetto all'intero arco di vita, prima di (e senza) impegnarsi nell'acquisto di una fornitura di massa. Secondo una logica mutuamente vantaggiosa, il PCP consente altresì alle imprese (soprattutto PMI) la possibilità di sviluppare prodotti migliori e rispondenti alle esigenze del settore pubblico in virtù di una maggiore comprensione della domanda e, quindi, di ridurre i tempi di ingresso sul mercato.

Il PCP prevede la condivisione di rischi e opportunità fra soggetto appaltante e fornitore nonché la suddivisione dei diritti di proprietà intellettuale sui risultati dell'appalto, con il vincolo che essi non appartengano esclusivamente alla stazione appaltante.

Il PCP si configura quindi come una potenziale fonte di risparmio e di introito per il settore pubblico poiché, nel caso di commercializzazione dei risultati dell'appalto, permette di partecipare ai benefici derivanti dall'attività di R&S.

**Un'esperienza piemontese di PCP: il progetto MAGIC.** Nell'ambito della sanità piemontese si distingue il progetto MAGIC (Mobile Assistance for Groups & Individuals within the Community – Stroke Rehabilitation) rivolto alla riabilitazione post ictus.

È finanziato dalla Commissione Europea, lanciato nell'aprile del 2016 vede coinvolti 13 partners europei dei quali il Piemonte con l'ASL TO3 fa da apripista.

## **SCELTE DI SOSTENIBILITÀ E SCELTE ETICHE**

Dal capitolo emerge un'immagine poliedrica del servizio sanitario piemontese, delle sue capacità di tenuta e di risposta alle istanze dei cittadini.

Le nuove tecnologie sulle quali ci siamo soffermati – farmaci, percorsi diagnostici terapeutici assistenziali, tecnologie organizzative innovative – in evoluzione, contribuiscono a modificare significativamente il decorso di molte malattie, trasformandole in condizioni croniche (patologie oncologiche, ipertensione, condizioni metaboliche ...), contestualmente favoriscono l'allungarsi della vita media e creano nuove tipologie di bisogni.

L'innovazione in ambito sanitario non sarebbe comunque possibile senza l'apporto di tutti gli operatori che, a vario titolo, quotidianamente si spendono per la tutela della salute dei cittadini. Il sistema sanitario della nostra Regione, sebbene in carenza di personale a causa del blocco del turnover dal 2010 al 2016, ha continuato a offrire servizi di qualità alle persone in condizioni di bisogni specifici di salute. La dedizione, le competenze tecniche di alto livello, lo spirito di servizio hanno caratterizzato e continuano a connotare l'offerta di servizi a favore della tutela della salute nelle diverse realtà territoriali e ospedaliere presenti in Piemonte, così come evidenziano i risultati in termini di salute riportati in ricerche di livello nazionale e internazionale.

L'innovazione può produrre risultati efficaci sulla salute solo se orientata da valori etici condivisi: il caso dei farmaci ad alto costo per la cura dell'Epatite C ha ben evidenziato il ruolo che le istituzioni pubbliche, deputate alla tutela della salute pubblica, debbono mantenere nei confronti di chi sull'innovazione può trarre grandi, enormi guadagni. Scelte chiare, condivise con la cittadinanza, accompagnate da percorsi formativi e di approfondimento culturale si rivelano strumenti in grado di incidere sul benessere di tutti gli operatori e dei pazienti coinvolti.

È il caso della bussola dei valori ideata all'interno della Rete oncologica piemontese: in essa vengono declinati tutti i singoli valori cui si ispira la Rete in comportamenti che li concretizzano e responsabilità che li garantiscono. "Ci siamo chiesti cosa davvero renda la Rete essenziale per migliorare l'esperienza quotidiana di coloro che affrontano le cure e di tutti quanti contribuiscono a effettuarle. Quali sono cioè le ragioni di fondo per cui la Rete debba esistere e gli operatori essere orgogliosi di farne parte. E la risposta l'abbiamo trovata nei "valori", nei principi ispiratori della nostra attività: patrimonio di riferimento per la nostra identità e per i cittadini che vi si accostano".

In tal senso, ogni Azienda sanitaria, nodo della Rete ha definito, mappato e codificato tali valori, uno per uno, costruendo una vera e propria "bussola" di riferimento per le pratiche quotidiane dei singoli operatori e dei pazienti afferenti.

Le scelte operate dalla Regione Piemonte hanno un'oggettiva componente etica riconducibile a tre componenti principali:<sup>32</sup>

- valore tecnico;
- valore allocativo;
- valore personale.

<sup>32</sup> Sono quelle suggerite da Miur Gray, uno dei principali esponenti del movimento della Evidence-based Medicine. Per un'illustrazione della proposta di Gray: Luca De Fiore, "Valore/Valori: un'introduzione", in Forward 02, p.3.

**Valore tecnico.** Misura il ritorno in termini di salute delle risorse investite in sanità.

Leggere in termini di valore l'innovazione passa anche attraverso la capacità di distinguere quello su cui conviene investire, nella direzione dei valori dei quali l'Amministrazione si fa interprete, piuttosto che dell'interesse dei singoli soggetti.

L'obsolescenza delle apparecchiature e la variabilità territoriale da fattore di miglioramento delle cure rischia di diventare elemento di disparità.

**Valore allocativo.** È quanto emerge dal confronto dell'impatto di diversi possibili interventi sanitari attuabili con le stesse risorse. Abbiamo visto nel capitolo come il Servizio sanitario nazionale e quello piemontese in particolare, con una spesa in diminuzione negli ultimi anni, riesca a offrire prestazioni di qualità.

In questo il Piemonte ha saputo fare di necessità virtù, cogliendo nella scarsità di risorse un'opportunità per reingegnerizzare modi di produzione e di lavoro in sanità ormai obsoleti e scarsamente appropriati (si veda per tutti il recente avvio della rete delle Case della Salute).

**Valore personale.** Si tratta di rimettere al centro della definizione dei percorsi di cura le attese del paziente e il gradimento: il filo conduttore è la personalizzazione delle scelte di salute al centro di tutte le decisioni.

Il sistema della salute piemontese attraversa, nel giudizio degli utenti, un periodo di crisi fra il 2011 e il 2014 circa. I giudizi positivi prevalgono sempre sui negativi, ma se a inizio 2011 c'erano quasi sei piemontesi soddisfatti per ognuno insoddisfatto, a fine 2014 inizio 2015 i due gruppi erano quasi alla pari.

Quelle descritte sono le tre componenti del valore della sanità, quale sistema fatto da risorse (umane, economiche, tecnologiche) e dal più consistente dei patrimoni: la vita e la salute della popolazione.

#### PER APPROFONDIRE

- *L'unione (europea) fa la forza*, Valeria Romano.
- *Patrimonio e conoscenza come risorse per l'innovazione. Investire in edilizia sanitaria per rinnovare la rete ospedaliera*, Giovanna Perino, Guido Tresalli, Luisa Sileno.
- *Crisi economica e salute: quali implicazioni?*, intervista integrale a Giuseppe Costa, ASL TO3.
- *I nuovi farmaci per la cura dell'epatite C: una sfida anche per il Piemonte*, intervista integrale a Loredano Giorni, Regione Piemonte.
- *Progetto MAGIC*, intervista integrale a Sabrina Grigolo, ASL TO3.
- *Quanto è sicuro il Piemonte? Uno sguardo alla situazione dell'incidentalità stradale a metà del decennio* (contributo di ricerca CMRSS maggio 2017), Simone Landini, Sylvie Occelli, Lucrezia Scalzotto.



# 4

## IL GOVERNO LOCALE





## L'INTRECCIO DEL GOVERNO LOCALE TRA FUNZIONI DI AREA VASTA E SERVIZI DI PROSSIMITÀ

Provvisorietà e frequenza dei mutamenti normativi sono aspetti spesso richiamati quando si tratta di descrivere lo stato del governo locale. Basti pensare ai ripetuti cambiamenti subiti, in pochi anni, dall'imposizione sulla prima casa: una fonte di entrata che riveste un ruolo significativo – politico oltre che economico – nella vita dei Comuni italiani e di molti Paesi. Oppure all'incertezza sul destino delle Province: riformate con due leggi (di conversione di decreti leggi) dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, soppresse nella proposta di revisione costituzionale, bocciata dall'elettorato.

Ma se le normative mutano spesso, risultando talvolta incoerenti o farraginose nell'applicazione, le funzioni pubbliche cambiano più lentamente, sedimentano nel tempo proprie specificità e le istituzioni che se ne fanno carico adattano progressivamente la propria azione. Vogliamo iniziare questa rassegna sul governo locale da una di queste funzioni.

### I servizi pubblici per l'impiego

In Piemonte operano 36 Centri per l'Impiego<sup>1</sup> (CPI). Occupano circa 500 operatori e forniscono servizi di orientamento a giovani alla ricerca di prima occupazione, nonché la pubblicazione di curricula, quindi consulenza specializzata, ad esempio per rinforzi formativi o per la creazione di impresa. Svolgono preselezione e indicano alle imprese personale per lavoro, stage e tirocini. Promuovono sul territorio iniziative di politica attiva del lavoro, di orientamento e formazione. Curano il collocamento mirato per alcune categorie protette. Svolgono le attività amministrative di certificazione dello stato di disoccupazione. Alcuni centri svolgono anche un'attività rivolta all'incontro di domanda e offerta di badanti.

Questi CPI derivano dagli *Uffici di Collocamento*, uffici statali (Ministero del Lavoro) la cui competenza è stata rivista alla fine degli anni novanta. A seguito della legge 59/97 sul decentramento amministrativo le competenze sulle politiche di orientamento, formative e di collocamento, sono state trasferite alle Regioni e alle Province, assieme al personale degli stessi Uffici – circa 6mila addetti in Italia. Ogni Regione ha quindi organizzato sia le politiche attive che la gestione degli Uffici per l'impiego, delegandone la gestione alle Province, ma con deleghe più o meno estese e differenziate tra le regioni.

Con la progressiva liberalizzazione della intermediazione di manodopera, i servizi di collocamento e per il mercato del lavoro oggi sono svolti anche da agenzie private. Di fatto con una specializzazione funzionale: i CPI svolgono anche attività amministrative connesse allo stato di disoccupazione e ai relativi benefici, e curano l'inserimento lavorativo dei disabili; le agenzie private puntano sulla fornitura di lavoro interinale o di personale con particolare specializzazione. Questi servizi pubblici, nel periodo più recente, sono oggetto di un rilevante programma di riassetto.

### IL RIASETTO DEI SERVIZI PER IL LAVORO

L'intensità della crisi economica e occupazionale ha portato ad avviare nel 2015 un processo di riforma di questi servizi (d.lgs. 150, cd Jobs Act) e delle politiche del lavoro, in linea con le migliori esperienze europee. In primo luogo con un'estensione delle tutele in caso di disoccupazione e carenza di reddito: il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) è una misura a regia nazionale, che anticipa l'avvio del Reddito d'Inclusione Sociale (REIS), introdotto dalla legge 33 di quest'anno. Si sostanzia in una erogazione monetaria mensile condizionata non solo all'esistenza di requisiti oggettivi, ma anche a specifici comportamenti "attivi" del beneficiario. A tal fine – con l'utilizzo di fondi europei e nazionali – è prevista un'attività di accompagnamento da parte dei servizi pubblici, le cui strutture operative andranno adeguate in

<sup>1</sup> Sono conteggiate anche 5 sedi decentrate.

funzione di questi compiti. I servizi saranno potenziati e dovranno agire in modo integrato con la rete dei servizi sociali e socio-sanitari, con la regia delle Regioni. È previsto anche un monitoraggio permanente delle performance e un'azione dell'Agenzia nazionale ANPAL<sup>2</sup>, operante dal 2016, per garantire la disponibilità in tutto il Paese di tali servizi. Dal 1° gennaio 2016 si è aperta una fase transitoria<sup>3</sup>, che ha determinato il passaggio temporaneo degli addetti delle Province piemontesi (190 persone) in capo alla Regione. Sono rimasti invece nei ranghi provinciali i 482 dipendenti dei Centri per l'impiego, distaccati però in comando all'Agenzia Piemonte Lavoro, ente strumentale della Regione per la gestione delle politiche attive del lavoro. Mentre i circa 200 dipendenti che si occupavano di politiche attive e formazione professionale nelle Province, passano direttamente in capo alla Regione.

Questo riassetto dei servizi per il lavoro testimonia non solo la *compresenza di vari soggetti* istituzionali nella attuazione di una politica, ma anche la possibilità di *mutamenti nel tempo* della politica. Il mutamento ha toccato gli stessi obiettivi, oltre che i soggetti istituzionali coinvolti: si è passati dagli Uffici di Collocamento, una funzione interamente statale, ai Centri provinciali, delegati e finanziati dalle Regioni; il passaggio in corso avverrà verso i nuovi servizi per l'inclusione, a guida nazionale e con cofinanziamento statale (2/3) e regionale (1/3).

Sono mutamenti che talvolta portano a modifiche, più o meno marcate, nelle stesse finalità e nei destinatari prevalenti di questi servizi: i giovani alla ricerca di primo impiego e i disoccupati negli Uffici di Collocamento; le persone con difficoltà di inserimento per i CPI; i soggetti privi di reddito per i nuovi servizi da attivare.

Da dove originano e come avvengono tali mutamenti nelle politiche? Per quanto sia sempre difficile individuare *cause prime*, nel caso dei servizi per l'impiego hanno contribuito sia la gravità del problema occupazionale dei giovani, che il *confronto internazionale* con servizi simili. Inoltre i servizi per l'impiego sono stati oggetto di molte iniziative di monitoraggio delle performance e di *valutazione*, sia a scala nazionale che a livello regionale, che hanno contribuito ad alimentare il dibattito e a orientare la riforma.

## **TRAIETTORIE DI CAMBIAMENTO NELLE ISTITUZIONI LOCALI**

Le istituzioni pubbliche mutano: a volte a seguito di riforme con specifici obiettivi e modalità attuative coerenti. Altre volte le riforme hanno chiare finalità, ma poi non riescono a trovare attuazione. Vi sono poi alcuni mutamenti che si sviluppano, anche con un quadro complessivo di riforma instabile o incoerente. Sono tutti percorsi visti all'opera nei processi di riforma del nostro governo locale.

### **Il decentramento amministrativo**

Una primo percorso di riforma coincide con il *decentramento amministrativo* avviato alla fine anni '90: puntava a una redistribuzione di competenze – appunto, amministrative – tra Stato centrale ed enti territoriali. L'obiettivo era una semplificazione di procedure e una maggior aderenza ai bisogni locali nell'attuazione di alcune politiche, fino ad allora gestite da strutture ministeriali, talvolta decentrate sul territorio.

2 Ne fanno parte le strutture regionali INPS, INAIL, le agenzie del lavoro, i fondi interprofessionali, ISFOL, Italia Lavoro, Università e altre istituzioni.

3 Infatti l'assetto complessivo era disegnato in funzione dell'attesa revisione costituzionale, con una precisazione delle competenze statali sulle politiche attive del lavoro rispetto alle attuali competenze regionali; una revisione che però non ha passato l'approvazione al referendum popolare.

### LA MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DELLE STRADE

È una delle competenze principali delle Province, classificata come tra le funzioni fondamentali. In Piemonte riguarda ben 13mila km a fronte dei 671 km delle strade statali, gestite da ANAS; sono oltre 55mila km le strade comunali, generalmente di rilevanza soprattutto locale.

Le Province hanno ricevuto in gestione la cura della viabilità dal 2001, a seguito del decentramento amministrativo. Nel 2014 in Piemonte la viabilità assorbiva metà della spesa in conto capitale (27 Meuro su 52 complessivi) del bilancio provinciale ed era il servizio con maggior spesa corrente (92 Meuro su 633 complessivi) e un consistente numero di addetti assegnati, pari a 955. Negli ultimi anni gli investimenti delle Province si sono ridotti molto e con essi la manutenzione stradale: la spesa in conto capitale è scesa a 42 Meuro nel 2015 e 24 Meuro nel 2016, rispetto a valori anche doppi negli anni precedenti.

Dal 1997 con la seconda ondata di *decentramento amministrativo* (una delle due legge "Bassanini"), lo Stato delega ai governi locali ulteriori funzioni, tra le quali la gestione di parte della rete stradale ANAS. Molte Regioni organizzano le nuove funzioni delegando alle Province importanti compiti come nella formazione professionale, nei servizi di trasporto pubblico, nell'agricoltura, la caccia e pesca (es: permessi), quindi nella tutela dei suoli e dell'ambiente (es.: concessioni per impianti; controlli sulle emissioni), oltre al caso citato dei servizi di collocamento e politiche attive del lavoro.

### INTERVENTI PER L'AGRICOLTURA

Le politiche che riguardano le produzioni agricole sono molteplici, e costituiscono un campo importante dell'intervento comunitario, nonché degli accordi internazionali. Coinvolgono quindi molti livelli di governo: l'Unione Europea, gli stati centrali, le Regioni, gli enti locali. Comprendono l'erogazione di compensazioni economiche nel caso delle avversità atmosferiche, interventi di sostegno del reddito delle famiglie delle imprese agricole, le quote di produzione e compensazioni relative a esse, incentivi e contributi per migliorie, controlli.

In concreto richiede attività di amministrazione (istruttorie, erogazioni, raccolte dati, pareri, autorizzazioni, vigilanza) che veniva svolta dalle Regioni sul territorio con propri uffici dedicati. Successivamente alcune funzioni amministrative sono state delegate alle Province e in ambito montano direttamente alle Comunità montane. In Piemonte occupavano 281 addetti delle Province, e 36 delle Comunità montane ed erano coperti da finanziamenti regionali dedicati per il personale e il funzionamento della delega.

La legge nuova regionale di riordino riprende in capo alla Regione gran parte di quelle attività, anche se il personale rimane distaccato sul territorio, presso gli uffici provinciali.

### INTERVENTI PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Compongono una funzione ben consolidata delle Province piemontesi. Si va dall'individuazione dei fabbisogni formativi, al coordinamento con politiche del lavoro (es. per i contratti apprendistato) e la redazione di piani territoriali; al coordinamento dell'orientamento professionale e scolastico; quindi le attività connesse ai corsi: riconoscimento agenzie formative e dei corsi, predisposizione bandi e finanziamento, controllo e liquidazione per gli stessi, controllo corsi non finanziati, commissioni d'esame. Occupavano 140 addetti delle Province e assorbivano 110 milioni nel 2014.

Con il riordino, dal 2016 queste attività e relativo budget e personale rimangono nella competenza della sola Città Metropolitana; nel territorio extra torinese sono riassunte in capo alla Regione.

Altre funzioni amministrative che la Regione Piemonte ha delegato alle Province riguardano le *politiche sociali* (registri degli operatori, funzioni di vigilanza), i *beni culturali* (cataloghi), il *turismo* (iniziative di promozione), la *caccia e la pesca* (autorizzazioni, vigilanza). Buona parte di queste attività sono state riassunte in capo alla Regione.

I processi di decentramento amministrativo hanno avuto una intensa fase di preparazione, e un altrettanto intensa fase attuativa, che ha richiesto un impegno comune dei vari apparati statali e delle amministrazioni regionali a cui sono state delegate le funzioni.

L'attuazione sui territori è risultata differenziata. Alcune Regioni, come il Piemonte, hanno delegato una gamma maggiore di compiti e funzioni: le entrate correnti delle province piemontesi derivavano per oltre il 40% da trasferimenti finanziari della Regione, un'incidenza che si ritrova solo in Emilia Romagna e Toscana, mentre in Lombardia o Veneto la quota era di quasi la metà.

In Piemonte per diversi anni ha operato l'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa con compiti di analisi e monitoraggio del processo di decentramento e semplificazione. Era affiancato da un Comitato tecnico ristretto costituito da dirigenti e funzionari di diversi settori, sia della Regione che delle Autonomie locali e funzionali, che seguivano i processi, e si è avvalso del contributo di esperti, Istituti, Centri di ricerca, Università e Fondazioni culturali. Si è occupato di processi di semplificazione, l'attuazione degli sportelli unici per le attività produttive, l'uso delle conferenze dei servizi, evoluzione delle forme associative, ruolo delle autonomie funzionali, analisi dei trasferimenti finanziari tra regione ed enti locali, procedimenti per gli accordi di programma e per i contratti di fiume. Ha curato aggiornamenti di settore sugli assetti in divenire delle competenze amministrative.

Al decentramento amministrativo si sono poi succeduti altri percorsi di riforma sul governo locale: proposte per il ridisegno del governo locale e per il decentramento politico.

### **Il riassetto degli enti locali**

Concerne i diversi aspetti delle *funzioni*, dei *procedimenti*, quindi *l'assetto istituzionale* di Comuni e Province e le *risorse* per farvi fronte. È in corso dal 1990, con la legge 142, che toccava tutti questi aspetti; è l'oggetto anche della più recente legge 56/2014, cd Delrio. Di fatto è un cantiere permanente. La transitorietà delle norme che regolano il funzionamento degli enti più vicini ai cittadini trova conferma nelle vicende del Testo Unico degli Enti Locali. La prima versione del TUEL è stata emanata nel 2000, ma il documento è in continuo divenire, per le modifiche più o meno importanti che intervengono ogni anno, spesso nella manovra economica. Viene considerato come "una mappa" dei temi e degli assetti istituzionali propri del governo locale, taluni dei quali risultano però del tutto virtuali. Ad esempio la Città metropolitana era prevista già nella legge 142 del 1990, così come alcuni strumenti per superare la frammentazione comunale: l'attuazione era rimessa largamente alla volontarietà degli enti locali interessati e alle iniziative delle Regioni e ha avuto esiti parziali. Nel 2007 viene avviato il progetto di Codice delle Autonomie, per specificare le funzioni fondamentali (FF) degli enti locali, i modelli di gestione (come ambiti territoriali per la gestione associata e sportelli unici), individuare percorsi semplificati per gli enti minori, razionalizzare gli uffici decentrati dello Stato, razionalizzare o eliminare – da parte delle Regioni – gli enti intermedi come i consorzi e i parchi. Ma l'avanzamento del progetto viene superato dalla crisi economica e dall'affermarsi della *legislazione ad hoc* con obiettivi di riduzione della spesa pubblica. Nel dibattito e nei provvedimenti si affermano gli obiettivi della *riduzione dei costi della rappresentanza politica* (amministratori e consiglieri negli enti elettivi e membri presso gli organismi partecipati) e della *semplificazione istituzionale* (e l'eliminazione o razionalizzazione di consorzi, comunità montane, imprese pubbliche locali partecipate, province).

Un cambiamento realizzato, più specifico negli obiettivi, è stato quello che ha portato, dal 1993, all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali.

## Il decentramento politico

Un'altra grande traiettoria di riforma è stata la riscrittura del Titolo V della Costituzione che redistribuisce le competenze di tutti i livelli di governo: le materie di competenza legislativa delle Regioni rispetto a quelle dello Stato; i livelli essenziali delle prestazioni da definire e finanziare da parte dello Stato; la fissazione delle FF del governo locale; specifica che tutte le funzioni amministrative spettano agli enti locali. In secondo luogo vengono indicati i principi per finanziare quelle competenze: l'abolizione del sistema basato su trasferimenti di risorse dallo Stato, a favore di un sistema basato su risorse proprie, affiancato da trasferimenti con sola natura perequativa.

L'attuazione concreta di questi principi richiederà tempo. E i processi assumeranno direzioni diverse da quelle originali. La precisa definizione delle competenze dei diversi livelli di governo da parte dello Stato ha tardato di quasi vent'anni (le funzioni fondamentali degli enti territoriali sono definite negli ultimi anni con decretazione d'urgenza) e non è ancora completa; similmente i livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato dovrebbe garantire su tutto il territorio, faticano a essere esplicitati.

La specificazione delle funzioni e competenze degli enti è risultata subordinata a quella delle risorse, anziché precederla. Infatti il bisogno di dotare gli enti locali di risorse proprie è stato affrontato, anche con successo, dall'istituzione di alcuni tributi propri<sup>4</sup>, seguito dai principi introdotti nel 2001 in Costituzione (il Titolo V) e dalle successive norme di attuazione (le legge delega 42 del 2009 e i successivi provvedimenti delegati), che hanno riguardato Comuni, Province e Regioni. Il provvedimento è rilevante perché introduce, per la prima volta, criteri per definire il fabbisogno finanziario degli enti ovvero il fabbisogno standard di spesa e le capacità fiscali standard. Di fatto il ruolo di questi criteri viene ridimensionato e verranno usati soprattutto per finalità perequative.

Gli sviluppi dell'autonomia finanziaria degli enti e del federalismo fiscale, ingredienti necessari del decentramento politico, rimangono subordinati alle politiche di *spending review* e alla responsabilità fiscale verso il livello europeo. È la nuova stagione dei Patti di Stabilità Interna con i conseguenti vincoli nelle scelte organizzative degli enti territoriali.

### PEREQUAZIONE DEI FABBISOGNI E PEREQUAZIONE DELLE CAPACITÀ FISCALI<sup>5</sup>

La legge delega distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali. Per le prime è prevista l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari.

Negli anni scorsi i Comuni hanno fornito dati su output, input, modalità di gestione e scelte organizzative adottate per la erogazione dei servizi. Questi sono stati articolati in *12 servizi*: ufficio tributi, ufficio tecnico, anagrafe, servizi generali; servizi di viabilità e di trasporto pubblico; i servizi territorio e di gestione dei rifiuti; i servizi sociali generali e gli asili nido; la polizia locale, l'istruzione pubblica. Per l'istruzione pubblica e gli asili nido si sono stimate delle *funzioni di costo*: cioè si è stimato il costo in base alle variabili che misurano la quantità di servizio offerto (ad esempio: il n° di studenti e quelli di bambini iscritti). Negli altri casi invece si è ricorso a *funzioni di spesa*: la spesa è stata rapportata alle variabili di contesto (popolazione, km di strade, intensità del traffico, vocazione turistica, disagio sociale, ...). Spese e costi sono state determinate in relazione al costo degli input (il diverso costo del lavoro sul territorio; i valori medi degli affitti al metro quadro per il costo del capitale).

I fabbisogni di comuni e province sono stati via via definiti, con modalità che possono venire perfezionate; però a tali fabbisogni oggi non si riconosce tanto il ruolo di individuare l'ammontare di risorse finanziarie di cui ogni ente deve disporre: riconoscimento che implicherebbe un impegno dello Stato

4 A partire dagli anni '90, si sono progressivamente introdotti cespiti impositivi propri degli enti, come l'introduzione dell'IRAP per le Regioni, dell'imposta sulla RCA per le Province; dell'ICI ai Comuni.

5 Al tema è dedicato un capitolo della Relazione annuale del 2015.

a garantire tale dotazione, quanto quello, più limitato, di indicatore per il riparto di risorse statali, come i fondi perequativi, oppure in occasione di tagli.

La perequazione delle capacità fiscali dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. In tal senso un fondo perequativo (ora Fondo di solidarietà comunale, che ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio) è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali.

Le tre traiettorie di riforma sono ovviamente intrecciate. E a esse, negli ultimi quindici anni, si sono affiancate altre questioni come il dibattito sulle Macroregioni, e altre proposte di revisione costituzionale. Sull'*assetto complessivo* vi sono stati più tentativi di scrivere una Carta delle Autonomie, e alcuni propositi di riforma della Costituzione. Le riforme che hanno riguardato il *finanziamento* degli enti territoriali hanno proceduto. Il riassetto delle competenze è arrivato dopo, ma in un difficile contesto di finanza pubblica, con l'emanazione di provvedimenti ispirati alla riduzione della spesa. Di fatto oggi anche l'*assetto del finanziamento del governo locale* è ritornato precario. L'instabilità e la provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa, fa usare la locuzione "eterna transizione" allo stesso Parlamento<sup>6</sup>. Alla transizione consegue incertezza e l'incertezza può incidere sulle responsabilità dei diversi attori istituzionali.

## IL RIASSETTO FUNZIONALE

Come si è visto con il caso dei servizi per l'impiego e dello stesso processo di decentramento amministrativo, altri mutamenti dell'intervento pubblico locale riguardano le sue specifiche funzioni. Tali cambiamenti a volte si sviluppano "dal basso", attraverso l'iniziativa di singoli attori. L'esempio principale può essere la costituzione di *enti ad hoc*, specializzati in specifiche funzioni. Tra i comuni e le loro imprese e strutture operative, si sono via via sviluppate diverse forme di cooperazione, proprio a partire da alcune specifiche funzioni: il trasporto pubblico, i servizi idrici e la depurazione delle acque, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani.

### L'OFFERTA DI TRASPORTO PUBBLICO: UN'ALTRA FUNZIONE PASSATA DALLE PROVINCE

Lo Stato ha delegato a Regioni ed enti locali molte funzioni connesse al trasporto pubblico, in particolare i servizi di linea di interesse regionale (su gomma, su ferro, lacustri, ecc.); riguardano la programmazione delle linee, le regole tariffarie, l'autorizzazione all'esercizio di impresa, i controlli sul servizio pubblico reso. Le Regioni per diversi anni hanno mantenuto le funzioni di finanziamento e controllo, e delegato gli altri compiti alle Province e ai Comuni capoluogo. Un osservatorio regionale monitora annualmente le performance delle aziende concessionarie, alle quali sono legati i contributi pubblici. Infatti i servizi sono largamente sussidiati e la copertura assicurata dagli introiti derivanti da tariffe pagate dagli utenti è minoritaria.

Recentemente tali funzioni sono gestite attraverso l'Agenzia regionale per la mobilità, un consorzio partecipato da Regione ed enti locali. Finanziata da un trasferimento dalla Regione, il bilancio 2016 dell'Agenzia ammontava a 626 milioni di euro, somma impiegata nei contratti di servizio con Trenitalia, GTT spa e le varie imprese fornitrici.

Le imprese che curano i diversi servizi a rete nell'area metropolitana torinese di fatto costituiscono la principale modalità che si è affermata con successo per affrontare problemi di interesse metropolitano. Nel tempo si sono sviluppate esperienze "funzionali" su altri fronti, come alcune iniziative per lo sviluppo economico oppure nel governo delle trasformazioni territoriali; queste ultime esperienze in

<sup>6</sup> Locuzione ormai diffusa, mutuata dal report della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, giugno 2016.

genere hanno riguardato non la totalità degli enti ma alcuni loro raggruppamenti. Campi di cooperazione ancora poco battuti in ambito metropolitano rimangono quelli delle funzioni amministrative generali e della fiscalità locale.

Lo sviluppo di strutture con specifica missione, costituite dagli enti locali, sono presenti, da sempre, anche al di fuori dell'area metropolitana. È il caso delle società partecipate. In Piemonte gli enti locali partecipano a tantissime imprese, consorzi, fondazioni<sup>7</sup>, di varia dimensione, dedicate a compiti specifici: dai servizi a rete, alla gestione di aeroporti, alla progettazione di servizi digitali.

La legislazione nazionale spinge ad accrescere la trasparenza su queste realtà<sup>8</sup>. Ad esempio gli enti locali devono dare evidenza pubblica, nei loro documenti programmatici e nei loro siti web, alle attività cui partecipano, indicando i risultati economici degli ultimi tre anni. La nuova contabilità richiede inoltre anche un bilancio consolidato, che integri cioè il bilancio dell'ente proprietario con entrate e uscite nette degli organismi partecipati. Recentemente si sono emanate norme per avviare una razionalizzazione per questi soggetti, considerata la loro numerosità<sup>9</sup> e le performance economiche talvolta negative. Sono stati individuati anche dei criteri minimi per il mantenimento delle società, in termini di soglia di fatturato minimo che le partecipate dovranno raggiungere<sup>10</sup>. Si prevede che circa 3mila società siano a rischio chiusura al 30 giugno 2017, quando scatterà l'obbligo di razionalizzare le partecipazioni.

Un altro grande riassetto di tipo funzionale ha riguardato i servizi sociali dei Comuni, sui quali la Regione svolge un ruolo di indirizzo e coordinamento e di cofinanziamento<sup>11</sup>. Da tempo la Regione promuove una gestione secondo ambiti dimensionali adeguati: è stata indicata la soglia dei 40mila residenti. Il processo si è sviluppato nel tempo: gli enti gestori erano 67 nel 1999, si sono ridotti a 58 e consolidati in 54 nel 2016. La natura giuridica di queste entità è diversa: 37 sono consorzi tra comuni, 2 convenzioni tra comuni, 3 ASL, 2 Unioni di comuni, 5 unioni montane; infine i 3 comuni capoluogo di Torino, Novara e Asti che gestiscono i servizi in modo autonomo.

Attualmente gli enti gestori realizzano la gran parte degli interventi socio-assistenziali dei Comuni e anche alcune *politiche di promozione regionale*, come i diversi interventi destinati al sostegno degli anziani non autosufficienti e loro famiglie che si sono sviluppate nel tempo, in modo differenziato sul territorio. Esiste una reportistica annuale sugli ee.gg. che fornisce informazioni sugli utenti, sulla spesa, sulle entrate da contributi dei comuni membri, sulle professionalità impiegate.

#### IL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

La spesa complessiva (2014) dei 53 enti gestori è stata pari a 468 Meuro. Le prestazioni a maggior spesa sono le integrazioni di rette per il ricovero in strutture e centri diurni (126 Meuro per 12mila beneficiari), il servizio sociale professionale e le attività di segreteria sociale (52 Meuro), l'erogazione di voucher e altri contributi economici (55 Meuro per 55mila beneficiari), le prestazioni di Assistenza Domiciliare, semplice o integrata (38 Meuro per quasi 20mila beneficiari), l'educativa territoriale e gli inserimenti lavorativi (38 Meuro). Il finanziamento di quelle prestazioni proviene per il 30% dalla Regione, e per

7 Nel 2011 in Piemonte si contavano 140 imprese per i soli servizi a rete. Se si considerano anche le fondazioni, i consorzi ancora attivi, le partecipazioni minoritarie, e altri enti strumentali, si arriva ad alcune centinaia: Nella regione gli occupati delle imprese ammontavano a circa 14.740 unità, concentrati, soprattutto, nel capoluogo piemontese (circa 8.900).

8 Nel 2014 uno dei gruppi di lavoro nazionali per la spending review ne contò 453 con bilanci e circa 100 senza documenti o non più attive.

9 Circa 7000 nel paese.

10 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175: Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica

11 Effettua il riparto agli stessi delle risorse statali e di quelle proprie; gestisce l'accreditamento dei servizi assistenziali e dei soggetti erogatori, e l'accreditamento delle strutture residenziali; definisce standard strutturali e gestionali dei presidi; cura gli interventi nell'area socio-sanitaria in raccordo con la Direzione Sanità; indirizza la formazione del personale del settore. La Regione promuove inoltre propri interventi, che per la realizzazione vengono affidati ai Comuni singoli, agli enti gestori, alle ASL, a organismi del terzo settore.

il 22% dai Comuni<sup>12</sup>. Della parte rimanente, il 21% sono tariffe pagate dagli utenti; quindi da altri enti pubblici, soprattutto le ASL a compensazione del costo di alcune prestazioni socio-sanitarie. Operano con 3810 persone dipendenti e 6500 operatori di cooperative, enti locali e altri soggetti. Gestiscono direttamente anche alcune strutture.

Questi enti gestori sono oggi investiti dall'avvio della misura di contrasto alla povertà (SIA - Sostegno per l'Inclusione Attiva) intesa come estensione, di un'iniziativa sperimentata nel 2015 in alcune grandi città. Per attuarla è necessaria l'attivazione di servizi di accompagnamento ai beneficiari, composti da équipes multidisciplinari operanti nei diversi servizi sanitari, sociali e per il lavoro. A tal fine è stata proposta la individuazione dei Distretti di coesione Sociale<sup>13</sup> coincidenti, nei limiti della praticabilità, con quelli sanitari, al fine di rendere più efficiente e omogeneo il sistema delle risposte ai cittadini. Ai 30 ambiti Territoriali per i DCS si riconducono i distretti sanitari e gli oltre 50 enti gestori. Ogni Ambito Territoriale ha individuato un soggetto istituzionale capofila con funzioni di rappresentanza, raccordo e collaborazione inter-istituzionale. Si tratta di un'operazione ambiziosa, che punta a integrare la gestione di interventi afferenti a diverse funzioni e filiere istituzionali: i servizi socio-assistenziali degli enti gestori e dei Comuni, i servizi sanitari di competenze ASL, nonché i servizi per il lavoro dei Centri per l'impiego.

## LA TRASFORMAZIONE DELLE PROVINCE

Le Province nascono con poche competenze, differenziate e molto specifiche. Negli anni '90 sono state progressivamente potenziate. Dal 2014 sono state interessate da un drastico riassetto, prope-deutico addirittura a una possibile soppressione. È opportuno ripercorrerne brevemente la vicenda istituzionale.

Il Testo Unico del 1934 assegnava alle Province *alcune specifiche competenze*: assistenza e beneficenza (ciechi, sordomuti, infanti); i laboratori di igiene e profilassi; l'assistenza ai malati di mente; la viabilità; la gestione e le sedi e il personale non docente dell'istruzione superiore. La nascita delle Regioni porta a un lento ma progressivo conferimento di nuove funzioni alle stesse. Nel 1977 si aggiungono funzioni nella tutela ambientale.

## LE FUNZIONI DI TUTELA DELL'AMBIENTE

La legislazione nazionale e quelle regionali hanno attribuito alle Province diverse competenze. Riguardano: utilizzo delle risorse idriche e minerali; prevenzione e riduzione dei fenomeni di inquinamento fisico e chimico dell'aria, delle acque superficiali e sotterranee, del suolo e alla protezione delle risorse naturali; risparmio energetico e incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili; prevenzione della produzione e riduzione dei rifiuti alla fonte e coordinamento della loro gestione integrata; informazione e diffusione di dati ambientali e territoriali; valutazioni e pareri in seno alle molteplici procedure autorizzative e concessorie; coordinamento delle attività di vigilanza e controllo in materia.

Alcune competenze si intrecciano ai procedimenti autorizzatori degli Sportelli Unici Attività Produttive. Sono funzioni confermate dalla Legge 56/2014 quali competenze fondamentali.

Inoltre, come per i Sindaci, a partire dal 1993 anche i Presidenti delle Giunte Provinciali sono direttamente eletti dai cittadini. Le Province assumono la veste di *ente a finalità generale*. A fianco dei *servizi di area vasta* (es.: manutenzione delle strade, degli edifici scolastici superiori), esercitano ruoli di rilevanza

<sup>12</sup> Solo le risorse effettivamente trasferite, esclusa cioè la spesa gestita direttamente dai tre comuni di Torino, Novara e Asti, che operano singolarmente come enti gestori.

<sup>13</sup> DGR 9 maggio 2016, n. 29-3257.

politica: *coordinamento degli enti locali* su questioni specifiche (smaltimento dei rifiuti, sedi scolastiche, reti e linee di trasporto pubblico) oppure nell'uso del territorio (approvazione varianti parziali PRGC).

#### LE FUNZIONI DI AREA VASTA

Non hanno una codificazione precisa. Con riferimento al tipo di attività contemplate possono riguardare la programmazione di settore, la pianificazione e gestione di servizi, la realizzazione e manutenzione di infrastrutture, controllo su comportamenti pubblici o privati, attività promozionali, forme di consulenza. Il loro oggetto può spaziare dai servizi al territorio, ai servizi alla persona, alla promozione di sviluppo economico. Diverse anche le soluzioni istituzionali praticate in Europa per la loro presa in carico: talvolta è un ente intermedio, di rango costituzionale tra Stato/Regioni e i Comuni; altrove costituisce uno di due soli livelli di governo<sup>14</sup>. Di fatto non esiste un'evidenza univoca sul bisogno di un ente locale per gestire queste funzioni, né sulle caratteristiche che dovrebbe avere: elettivo o meno, istituito per legge nazionale o regionale, oppure costituito dai comuni membri.

È però diffusa una differenziazione delle funzioni se il contesto su cui si esercitano è metropolitano: in molti paesi nelle aree metropolitane sono attivi specifici livelli di governo con poteri rilevanti sugli enti che ne fanno parte. Questa differenziazione finora è mancata in Italia, nonostante sia presente nel dibattito da vent'anni. È uno degli obiettivi della riforma del 2014.

Talune erogano *assistenza tecnica agli enti locali minori* (nella progettazione di opere pubbliche) e sviluppano attività di *supporto e promozione*: verso la pratica sportiva dei giovani, nello stimolo all'imprenditorialità o per le attività economiche locali. In alcuni regioni, e anche in Piemonte, vengono istituite nuove Province.

Negli anni più recenti, con la "legislazione della crisi" e obiettivi di contenimento della spesa pubblica, si introducono diversi propositi di riforma per questo ente: la soppressione, la riduzione del loro numero (secondo una proposta governativa passavano da 86 a 51 enti); la trasformazione in organo elettivo di secondo grado. L'enfasi è posta sul costo degli organi politici. Alcuni di questi propositi e alcune carenze dell'assetto istituzionale italiano, trovano soluzione nella Legge 56 del 2014.

Il provvedimento ricorre al *criterio dell'adeguatezza* del governo locale per l'attribuzione delle funzioni assegnate. In primo luogo la legge mira a dotare i territori metropolitani di un ente in grado di influire sullo sviluppo socioeconomico dell'area.

Le Città metropolitane vengono previste nei territori delle Province con capoluoghi di regione. Per esse vengono individuate specifiche *funzioni: pianificazione strategica; pianificazione territoriale comprese le reti di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture; sviluppo economico e sociale; coordinamento dell'informatica e digitalizzazione*.

Tali specifiche *funzioni* si assommano alle rimanenti funzioni di aree vasta, individuate per le Province. Per le Province<sup>15</sup> si propone un ridimensionamento delle competenze: *tutela dell'ambiente; servizi di trasporto pubblico; costruzione e gestione strade provinciali; reti ed edifici scolastici; assistenza agli enti locali; pari opportunità; pianificazione territoriale provinciale di coordinamento*. Le Province non hanno competenza nel governo del territorio, salvo per questa ultima funzione elencata. Possono svolgere funzioni diverse, ma vanno ripensate e attribuite con specifiche modalità di finanziamento, a cura di Stato e Regioni, nonché dei Comuni appartenenti.

14 Nel Regno Unito non ci sono le regioni; in Francia le regioni hanno avuto fino a poco tempo fa un ruolo limitato; nel dibattito recente si discute il possibile "mariage" con i Départments.

15 La legge le regola in via transitoria, perché in attesa degli esiti del referendum confermativo sulla proposta di legge di revisione della Costituzione. Referendum che tuttavia ha espresso un esito negativo sulla proposta.

### LA CURA DEGLI EDIFICI SCOLASTICI DI ISTRUZIONE SUPERIORE

Gestione e manutenzione, personale non docente, messa in sicurezza delle strutture. L'adeguamento alle normative di sicurezza e interventi primari strutturali sugli edifici di proprietà provinciale. Erano 190 gli addetti a queste funzioni tecniche e amministrative, funzioni che sono confermate dalla Legge 56/2014 quali competenze fondamentali del nuovo Ente Provincia, assieme alla programmazione della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale.

Per entrambi gli enti di area vasta, è ridefinito il *sistema di rappresentanza*, che diventa di secondo grado: sono i sindaci e consiglieri comunali a eleggere il Consiglio provinciale e il Consiglio metropolitano, sulla base di liste composte da loro stessi. Il numero dei Consiglieri provinciali varia a seconda della fascia della popolazione, da un minimo di 10 a un massimo di 16. Viene anche abolita la Giunta provinciale. Al contempo degli atti più importanti, lo statuto richiede l'approvazione da parte dell'Assemblea di tutti i Sindaci, tenuta a fornire anche un parere consultivo per il bilancio e il DUP annuale. Questa nuova Provincia viene ribattezzata "Casa dei Comuni".

La legge prevede anche la gestione associata dei servizi comunali da parte dei piccoli Comuni, attraverso le Unioni di Comuni e le Fusioni. L'obbligo può venire rispettato in modo graduale: due funzioni fondamentali dei Comuni il primo anno, fino alla totalità delle nove funzioni in un certo numero di anni. Ma sono state concesse deroghe all'obbligo temporale.

Le norme successive alla legge di riforma, in vista della modifica costituzionale attesa, hanno avviato un *forte ridimensionamento* delle Province connesso al minor numero di funzioni fondamentali loro attribuite. Riducendo le competenze, il Parlamento ha ridotto anche le risorse finanziarie garantite da legge statale, seppur attraverso il gettito di tributi propri. Una riduzione avvenuta in modo repentino che ha generato squilibri finanziari: dimezzate le risorse, ma non i costi connessi al personale in servizio presso gli enti. Squilibri parzialmente sanati da successive manovre correttive.

### UN RIASSETTO REPENTINO

Quelle che oggi sono definite Funzioni Fondamentali e le funzioni per il mercato del lavoro non assorbivano più della metà della spesa corrente delle Province nel 2013; quindi la rimanente quota di spesa corrente serviva per le funzioni non fondamentali e per le attività di amministrazione e controllo: ma il finanziamento di queste attività non è più garantito dallo Stato. Infatti la legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) ha decretato una riduzione secca e uniforme delle dotazioni organiche: -30% nelle Province trasformate in Città metropolitane e -50% nelle altre. Quindi dai 42.700 dipendenti presenti a fine 2013 si sarebbe passati a 23.500 unità. Tale riduzione imposta nelle dotazioni organiche di personale è stata alla base della richiesta del governo alle province di forti contributi alla finanza pubblica: 1 miliardo nel 2015 e due e tre miliardi rispettivamente per il 2016 e 2017, su una spesa corrente totale che nel 2013 era di 7,5 miliardi.

Le dotazioni sono ridefinite con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province. I dipendenti eccedenti riguardano quindi funzioni non fondamentali e diventano oggetto dal 2015 di un processo di riallocazione: oltre 4200 a riposo, quasi 6000 presso Regioni e Comuni; 5300 presso i Centri per l'Impiego; quindi in altri comparti del pubblico impiego (es. uffici giudiziari) con procedure di mobilità.

Per alcune funzioni il riassetto è tutt'ora da definirsi: per i centri per l'impiego (che assorbivano 230 Meuro circa per personale, 220 Meuro circa per le altre spese di funzionamento) la riforma costituzionale, poi rifiutata, avrebbe sancito una diversa ripartizione delle competenze statali e regionali, con riassegnazione allo Stato delle funzioni, finora a carico di Province. Attualmente lo Stato copre due terzi di tali spese, e il restante è a carico delle Regioni.

Si è verificato uno sfasamento tra gli effetti delle riduzioni imposte, operative dal gennaio 2015, e la ridefinizione delle competenze e dei relativi mezzi di finanziamento da parte di Stato e Regioni, che ha occupato il 2015 e il 2016, ed è tutt'ora in completamento.

Fino al 2014 le Province piemontesi occupavano complessivamente 4150 dipendenti. Una parte consistente delle spese provinciali e del personale era finanziato da risorse della Regione. Il cd fondo unico (LR 44/2000 e LR 17/1999) era volto a coprire soprattutto i *costi di funzionamento*, innanzitutto di personale, per gestire l'insieme delle funzioni delegate. Quindi vi erano i *fondi di esercizio* per le singole materie trasferiti dalle singole Direzioni regionali di settore: per entità delle risorse la formazione professionale, il trasporto pubblico, il lavoro e i Centri per l'Impiego, l'edilizia scolastica, gli incentivi e contributi in agricoltura e per lo sviluppo rurale, alcuni servizi sociali, i controlli e attività in campo ambientale, la caccia e la pesca, la promozione del turismo, le politiche giovanili. La parte rimanente delle spese e del personale era invece finanziato soprattutto dal gettito dei tributi propri.

La Regione Piemonte ha dato attuazione alla legge Delrio con la L.R. 23/2015. Attraverso un apposito Osservatorio, in cui partecipano tutti gli enti coinvolti, ha sviluppato un intenso confronto con le Province, che ha condotto alla firma di un Accordo quadro<sup>16</sup>. Il processo si è svolto prima dell'esito referendario del 2016, e porta a un *riordino delle funzioni non fondamentali* tenendo conto del riassetto imposto nel 2015 e in modo compatibile con le eventuali modificazioni implicate dalla modifica costituzionale in itinere, cioè le diverse competenze legislative statali e regionali e le attribuzioni dei nuovi "enti di area vasta".

### La legge regionale

- Ha *ripreso al suo interno* alcune funzioni precedentemente conferite alle Province. Le principali sono quelle concernenti *l'agricoltura*, che occupavano 281 addetti nelle Province e alcune decine nelle comunità montane; quindi la *formazione professionale*, con 140 addetti, e i *Centri per l'impiego*, con 574 addetti<sup>17</sup>.
- Sono ritornate alla competenza regionale anche gli specifici interventi sociali gestiti dalle Province; le funzioni per *le attività estrattive*, per *i beni e le attività culturali*, per l'energia, per il turismo e per il *vincolo idrogeologico*: qui gli addetti coinvolti sono in numero inferiore e la riallocazione riguarda attività di indirizzo, programmazione, monitoraggio e vigilanza.
- Ha confermato alle Province altre attività/funzioni amministrative in precedenza conferite: ad esempio gli interventi promozionali in materia di turismo, sport e montagna; oppure le competenze in materia di Caccia, Pesca e Parchi.
- I compiti di controllo in materia di fauna selvatica, popolazioni ittiche, specie vegetali protette e funghi (es.: guardie ittico-venatorie e ambientali) sono esercitati da personale delle Province, che viene però rimborsato dalla Regione perché svolge anche compiti di polizia amministrativa connessi alle diverse funzioni.
- Ha conferito o delegato nuove competenze in materia di energia, di autorizzazione per attività estrattive relativamente a cave e torbiere, in materia di acque minerali e termali e di foreste.
- Per le funzioni in materia ambientale (assetto idrogeologico, disciplina delle acque e piccole derivazioni, raccolta dei rifiuti, altro) il denso intreccio di competenze statali, regionali e locali, ha portato a individuare una regolazione diversa, per cui la Regione copre il 40% delle spese provinciali 2015 del personale addetto.
- Per gestire le funzioni conferite individua 3 ambiti territoriali ottimali: oltre a quello cuneese, un ambito comprende i territori astigiano e alessandrino, mentre un altro quello i territori delle

<sup>16</sup> Allegato alla DGR 1-2692 del 23/12/2015.

<sup>17</sup> Qui il personale è distaccato all'Agenzia Piemonte Lavoro; vi è però l'eccezione a favore della Città metropolitana, vedi oltre.

rimanenti 4 province del Nord-Est. Per realizzare la gestione associata di funzioni è richiesta la stipula con le province di accordi per ogni ambito. Attualmente vi sono bozze di accordo per le materie di caccia e pesca, e cave e torbiere.

- Per le funzioni relative al *trasporto pubblico locale* si conferma l'assetto vigente e il ricorso all'Agenzia di mobilità regionale. Per la *gestione integrata dei rifiuti urbani* vi è una delega a regolare in modo unitario regionale gli impianti di recupero e smaltimento.
- Il provvedimento definisce poi la specificità di provincia montana per il Verbano-Cusio-Ossola, con l'attribuzione di ulteriori competenze connesse soprattutto a piani di forestazione e piano di sviluppo.
- alla Città metropolitana, il provvedimento regionale riconosce il ruolo di "sviluppo strategico del territorio metropolitano, di gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione"; quindi "l'azione di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei Comuni che lo compongono e delle loro forme associative...". Vengono mantenute le funzioni nella formazione professionale e orientamento e nell'ambiente, in quanto connesse al tema dello sviluppo socioeconomico. La gestione dei Centri per l'impiego metropolitani rimane in attesa di definizione.
- Viene ribadito il bisogno di concordare Intese o altri strumenti di programmazione negoziata con la Regione.

L'Accordo quadro citato, sottoscritto con le Province, ha definito le modalità del passaggio del personale. E indicato i contingenti interessati: 780 addetti sono trasferiti nei ruoli regionali; 145 afferiscono alle funzioni di polizia provinciale e vigilanza, in ruolo alla Province ma rimborsati dalla Regione. La consistenza del personale, pari a 1671 addetti nel 2014, subisce queste variazioni: 122 addetti sono trasferiti alla Regione, 117 diventano anch'essi regionali, ma operano in distacco presso la Città metropolitana per l'esercizio delle funzioni regionali, come altri 43 addetti alla polizia locale. Infine i 265 addetti ai servizi per il lavoro sono attualmente in dotazione all'Agenzia regionale. Questa fase transitoria, precedente agli esiti del referendum sulla revisione costituzionale, ha favorito un processo di mobilità volontaria verso la Regione. Processo che ha impoverito alcuni enti di alcune professionalità: oggi vi sono Province che segnalano la carenza di figure dirigenziali nelle funzioni di governo del territorio; altre la carenza dei cantonieri.

Attualmente (aprile 2017) l'assetto di alcune competenze (servizi impiego, ambiente) è ancora incerto; inoltre sono state presentate proposte di revisione della legge 56.

### IL GOVERNO DEL TERRITORIO

I territori mutano sotto l'azione di tanti agenti: quelli difficilmente "governabili" atmosferici o idrogeologici e quelli che derivano dalle collettività insediate o che utilizzano quei territori. Governo del territorio significa tante cose: strumenti conoscitivi, tutela, progetti puntuali e pianificazione di area, infrastrutture, valorizzazione e iniziative di indirizzo, attività autorizzative, vigilanza e controllo. Anche le materie cui possono riferirsi queste politiche e attività sono svariate: uso del suolo, paesaggio, sicurezza, protezione civile, servizi a rete, mobilità, accessibilità dei servizi alla persona, l'intera materia ambientale di cui al box seguente, la caccia e la pesca.

Per queste materie le competenze sono esercitate da tutti i livelli di governo, compreso quello comunitario (ad esempio con i Piani di Sviluppo Rurale).

Le Province hanno sempre svolto molte diverse attività in merito, tra cui la redazione dei Piani Territoriali di coordinamento Provinciale. Questi strumenti dovrebbero consentire di svolgere le funzioni di copianificazione in campo urbanistico, partecipando alle conferenze di servizio per esaminare le varianti ai piani regolatori comunali.

## I SERVIZI DI PROSSIMITÀ NEI CONTESTI FRAMMENTATI

Si tratta dei servizi pubblici utilizzati con maggior frequenza dai cittadini, che richiedono vicinanza al luogo di residenza. Per individuarli si può far riferimento alle funzioni fondamentali definite per i Comuni. I comuni medi e grandi, si occupano direttamente di gran parte di questi. Anche quando i servizi a rete sono forniti da imprese pubbliche sovracomunali, le singole amministrazioni curano l'esecuzione dei contratti, le istruttorie per le facilitazioni tariffarie, i controlli sul servizio reso, e possono anche fornire servizi aggiuntivi. Gli stessi comuni medi e grandi, curano i servizi specifici presso le proprie scuole elementari e medie e sono i capofila degli enti gestori dei servizi sociali. Ma cosa avviene nei territori frammentati?

### LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI

Un primo gruppo di funzioni sono quelle connesse ai *servizi locali di interesse generale* (come le opere di manutenzione urbana) e ai servizi a rete<sup>18</sup>. Quindi il sistema locale dei *servizi sociali*; infine l'*edilizia scolastica non provinciale* e l'organizzazione e *gestione dei servizi scolastici*, come le mense e i servizi di trasporto scolastico.

Altre funzioni sono quelle del catasto, attualmente mantenute allo Stato; la *pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale* nonché la *partecipazione alla pianificazione territoriale* di livello sovracomunale; le attività in ambito comunale, di pianificazione di *protezione civile e di coordinamento* dei primi soccorsi. Quindi le funzioni di *polizia municipale e di polizia amministrativa* locale; la tenuta dei *registri di stato civile e di popolazione* e compiti in materia di *servizi anagrafici* nonché in materia di *servizi elettorali*, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Completano la lista l'organizzazione generale dell'*amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo* e i *servizi in materia statistica*.

### Le comunità montane

Le comunità montane (d'ora in poi CCMM) sono una pratica di cooperazione longeva. Istituite negli anni '70 da una legge nazionale, anche sulla base della precedente pratica dei Consigli di valle, che erano organismi di autogoverno in ambito montano riconosciuti per lo svolgimento di attività agrosilvo-pastorale.

Le CCMM vengono disciplinate da legge nazionale (1994) e successive normative regionali, che attribuiscono loro finalità specifiche, tra le quali la promozione e la valorizzazione delle zone montane.

In Piemonte vengono istituite nell'ambito delle zone montane omogenee individuate dalla Regione (47 zone, successivamente modificate). Negli anni '90 operavano 48 CCMM e comprendevano 558 comuni. La dimensione media non era elevata: un terzo delle stesse aveva meno di diecimila residenti. E non oltre 14mila residenti in media, a fronte di valori ben superiori in Lombardia, ma anche in Veneto, Emilia e Toscana; anche il numero medio di comuni membri era ridotto nel caso piemontese.

Le esperienze sviluppate in Piemonte sono risultate molto diverse. In primo luogo svolgono le funzioni speciali delegate dalla Regione<sup>19</sup> (come gli interventi di sistemazione idrogeologica e idraulico-forestale) per le quali dispongono di un finanziamento apposito<sup>20</sup>.

18 Più precisamente: l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.

19 Nel provvedimento in vigore, cioè la LR 3 2014, tali funzioni sono (art. 3): a) sistemazione idrogeologica e idraulico-forestale; b) economia forestale; c) energie rinnovabili; d) opere di manutenzione ambientale; e) difesa dalle valanghe; f) turismo in ambiente montano; g) artigianato e produzioni tipiche; h) mantenimento dei servizi essenziali; i) servizio scolastico; l) incentivi per l'insediamento nelle zone montane.

20 11 milioni nel 2016.

Molte Comunità Montane hanno attivato iniziative per lo sviluppo locale attingendo anche a fondi comunitari (es. la promozione di caseifici di valle o la promozione turistica; la attivazione di sportelli unici per le attività produttive); con il programma comunitario Leader, hanno promosso o preso parte ai Gruppi di Azione Locale.

#### I GRUPPI DI AZIONE LOCALE IN PIEMONTE

I gruppi d azione locale (GAL) sono nati all'inizio degli anni '90 grazie all'iniziativa comunitaria LEADER I, integrata dal 2007 nei Piani di Sviluppo Rurale. Operano come agenzie di sviluppo territoriale e assumono la forma di società costituite da soci pubblici e privati, perlopiù in forma consortili o cooperativa a r.l.; la quota di maggioranza del CdA deve appartenere a soggetti privati, al di là del capitale conferito. Dovrebbero rappresentare gli interessi economici e sociali dell'area di loro competenza, ed esprimere una strategia elaborata localmente. Per il 2014-2020 si devono focalizzare su almeno 3 dei 4 ambiti tematici proposti dalla Regione: turismo, filiere, servizi, valorizzazione patrimonio culturale-naturale. Hanno a disposizione una quota della dotazione finanziaria riservata a LEADER e possono attingere a diverse misure dello sviluppo rurale. In Piemonte attualmente sono costituiti 14 Gruppi. Gli ambiti prevalenti sono turismo e filiere. Complessivamente, per l'attuale periodo di programmazione hanno a disposizione 66 milioni di Euro di fondi comunitari e pubblici al quale si aggiungono 34 milioni euro di quota privata.

Alcune CCMM hanno anche gestito servizi su delega da parte dei Comuni, come i servizi tecnici, la protezione civile, il trasporto scolastico: pratica non uniforme, variabile sul territorio e nel tempo.

Infine i Comuni di alcune CCMM di dimensione medio-grande<sup>21</sup>, hanno affidato loro la gestione dei servizi sociali: in questi casi le CCMM assommavano le tre funzioni, con distinte modalità di finanziamento: attuatore delle politiche per la montagna, gestione associata di funzioni comunali, ente gestore dei servizi sociali.

La legislazione nazionale d'emergenza<sup>22</sup> nel 2007 impone un percorso di revisione e riduzione delle Comunità Montane, contestuale alla riduzione – di almeno un terzo – dei trasferimenti erariali a loro favore. In due anni le Regioni avviano i cambiamenti e scelgono soluzioni diverse: in Liguria sono sopprese, in Lombardia, dove peraltro avevano dimensione superiore, sono mantenute. In Piemonte il riassetto del 2008 mira all'accorpamento, individuando 22 ambiti omogenei per dare origine a nuovi enti con il nome di Agenzie di sviluppo.

La tenuta di questi accorpamenti è stata limitata: pochi dei nuovi enti sono sopravvissuti nella loro interezza. Tra essi la Valle Stura, la Valsesia, l'Alta Langa. Infatti nel 2012 la Regione dispone la trasformazione delle Comunità in Unioni Montane: si tratta di Unioni di Comuni, sorta di consorzio multifunzionale introdotto dal 1990 per superare la frammentazione comunale attraverso la gestione associata di funzioni (discussa nel paragrafo seguente). Le Unioni Montane assommano anche il ruolo di attuatore delle politiche regionali per la montagna. Ma il processo è stato lasciato alla volontarietà: quando tutti i Comuni erano d'accordo, le Unioni montane sono subentrate agevolmente ai pre-esistenti enti, assorbendo il personale e tutte le obbligazioni e competenze attive e passive delle precedenti Comunità. Ma nella maggior parte dei casi, i Comuni hanno scelto di costituire 2,3 anche 5 nuove Unioni per ogni ambito delle CCMM accorpate. Le nuove Unioni montane sono state avviate parallelamente al commissariamento della Comunità di origine, e nel 2015 sono state ripartite pro-quota e liquidate le obbligazioni e competenze.

21 Val Sesia, Pinerolese, Alta Langa, Valli Gesso, Vermenagna, Pesio e Bisalta.

22 La legge n. 244 – Finanziaria 2008 (articolo 2, commi 16-22).

Il processo di riforma ha richiesto tempo e oggi può dirsi concluso: tutti<sup>23</sup> i 524 comuni montani prendono parte a una Unione montana, che attualmente sono 54. I 230 dipendenti delle precedenti CCMM sono stati ricollocati: le nuove Unioni montane ne hanno assorbiti 119, 36 dipendenti sono stati trasferiti ai ruoli regionali, a seguito della ripresa in carico delle competenze in materia agricola già delegate; 50 dipendenti sono addetti a funzioni socio-sanitarie<sup>24</sup>; mentre per i restanti è stato attivato un percorso di mobilità cofinanziato<sup>25</sup> presso il comparto dei Comuni, anche non montani.

## LO SVILUPPO DELLE GESTIONI COMUNALI ASSOCIATE: LE FUSIONI DI COMUNI

Ormai da tempo Stato e Regioni promuovono la gestione associata tra piccoli comuni, in particolare attraverso le Unioni di comuni. La legge 142/1990 aveva previsto sia lo strumento temporaneo e flessibile delle gestioni associate in convenzione, sia quello dell'Unione di Comuni, da trasformarsi in Fusione alla conclusione di un decennio di sperimentazione. Quest'ultimo obbligo è stato poi abolito. Nel frattempo è stato accresciuto il ruolo delle Regioni nella promozione e incentivazione dell'associazionismo comunale, sia nelle forme più strutturate delle Unioni e Comunità Montane, che in quelle più flessibili delle convenzioni. Molte Regioni hanno introdotto partizioni territoriali di riferimento, criteri minimi da rispettare, incentivi economici, procedure di monitoraggio.

Recentemente si è introdotto l'obbligo di gestione in forma associata per le sole funzioni fondamentali (nei comuni inferiori a 5mila abitanti, 3mila se in montagna).

A scala nazionale, le Unioni costituite sono passate da 67 nel 2000 a 370 nel 2012; a ottobre 2016, sono diventate 536 con 3105 comuni membri. La crescita è anche legata al fatto che molte Unioni derivano dalla trasformazione delle Comunità montane soppresse.

In Piemonte il processo avviene con la regia della Regione, che usa diversi strumenti. Da diversi anni è prevista un'incentivazione finanziaria alle gestioni in forma associata: un contributo annuo, che viene erogato su richiesta degli enti, nel rispetto di specifici criteri<sup>26</sup>. È prevista una verifica, dopo un anno dai contributi, per accertare i risultati in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

Più recentemente il processo è stato perfezionato con la *Carta delle Forme associative* del Piemonte: le proposte di Unione provenienti dai Comuni vengono verificate, e se rispettano i requisiti, inserite nella Carta. L'inserimento può anche essere revocato se i requisiti non sussistono più, ad esempio per la fuoriuscita di un comune. La Carta viene aggiornata periodicamente. Dalle 29 Unioni inserite nella 2<sup>a</sup> edizione nel 2014, alle 88 alla fine del 2015, fino alle 106 Unioni, comprendenti 768 comuni, nel 2016 (sesto stralcio della Carta).

Le Unioni presenti possono quindi partecipare al bando annuale che eroga contributi commisurati a vari criteri. È previsto anche un monitoraggio con l'accertamento dei risultati della gestione associata: le Unioni devono fornire una rendicontazione a consuntivo delle spese sostenute<sup>27</sup>.

23 A marzo 2017 risultava non inserito un solo Comune. Peraltro, come si dirà, le Unioni sono accordi ancora precari, soggetti a modifiche, fuoriuscite e nuovi inserimenti, e talvolta, chiusure.

24 Sette CCMM svolgevano anche funzione di ente gestore dei servizi sociali; altre due (Valle Maira e Valle Grana) lo svolgevano attraverso una unica convenzione.

25 Attraverso un contributo regionale decennale, decrescente: dal 70% del costo del dipendente nei primi 3 anni, al 20% nel decimo anno.

26 Requisiti richiesti dalla L.R. n. 11/2012: rispetto dei limiti demografici minimi stabiliti rispettivamente in 3.000 e 5.000 abitanti; Statuto che sancisca lo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali delle 9 previste, quindi che indichi le risorse umane e finanziarie per garantirne lo svolgimento e infine che preveda organi di governo dell'Ente formati legittimamente avendo garantito la rappresentanza delle minoranze.

27 Per ogni singola funzione fondamentale è richiesta la descrizione analitica delle spese sostenute nell'anno 2016 in relazione alla corrispondente funzione, gli estremi dei provvedimenti d'impegno per le spese, quindi l'importo delle stesse e eventuali fatture.

Il Settore Autonomie locali della Regione gestisce il complesso degli interventi e monitora i processi attuati dagli enti interessati. Le Unioni contribuite nel 2016 sono state 79 con 572 comuni membri, quindi una dimensione media di 7 comuni, e quasi 8900 residenti complessivi, variabili da meno di duemila per la più piccola Unione a oltre 47mila residenti.

Il numero medio di funzioni svolte, tra quelle ammesse a contribuzione, è di 3,4: un valore che si rivela superiore in pianura (4,3 funzioni per Unione) e si riduce per le unione montane (2,7 funzioni).

Le funzioni più diffuse, presenti in almeno un terzo delle Unioni, sono: la protezione civile, la polizia municipale, i servizi e l'edilizia scolastici, la strumentazione urbanistica ed edilizia<sup>28</sup>. L'interesse alla forma associata non è frequente per le funzioni amministrative e contabili e neppure per quelle in materia di uso del suolo. Mentre le rimanenti funzioni connesse ai servizi a rete e ai servizi sociali, anche nei piccoli comuni, sono esercitate attraverso imprese pubbliche ed enti gestori.

Si tratta di una realtà ancora fluida: vi sono casi di comuni che fuoriescono da un'Unione per entrare in altra; per altre Unioni l'iscrizione alla Carta dopo l'accertamento dell'assenza dei requisiti; 3 Unioni si sono estinte. In secondo luogo un quarto delle Unioni inserite nella Carta non partecipa al bando annuale per l'incentivazione economica: ciò legittima il sospetto che si tratti di entità non più vitali o che non rispettano i requisiti minimi richiesti.

Dal 2015 le fusioni di comuni sono al centro del dibattito pubblico sulle riforme orientate a superare l'inadeguatezza dimensionale degli enti locali. I vincoli di tipo gestionale (turnover del personale limitato, informatizzazione e codice digitale, nuova normativa sulla trasparenza, sugli appalti e sui contratti) e la riduzione di risorse pubbliche sono sempre meno sostenibili per entità piccole, con risorse amministrative spesso minime. Gli amministratori di questi enti risultano così tenuti a svolgere una pluralità di compiti e funzioni con mezzi sempre più limitati. E i territori caratterizzati da elevata frammentazione si avviano quindi a un progressivo indebolimento istituzionale. Un indebolimento peraltro non generalizzato: in alcuni contesti dimensionali e socio-economici, si sono sviluppate nuove alleanze o nuove ipotesi di rafforzamento istituzionale: le fusioni realizzate sono in aumento in Emilia Romagna e in diverse altre regioni.

Il fenomeno delle fusioni risulta in crescita. I percorsi di fusione sono stati pochi fino al 2011: circa una fusione all'anno, che ha coinvolto due o tre enti, solo in un caso il numero è stato maggiore. Nel periodo più recente pare esserci stata un'accelerazione. Nel 2014 si sono costituite ben 22 fusioni, tra 57 comuni; mentre nel 2015 risultano in sviluppo diverse nuove fusioni, in varie regioni. Tra il 2009 e il 2016, a seguito delle fusioni, sono stati soppressi 102 comuni, rispetto agli 8100.

In Piemonte risultano 6 le fusioni realizzate, con la soppressione di 14 comuni; vi sono altre 5 proposte in itinere. La dimensione delle fusioni non è elevata: l'ente di maggior dimensione costituito (Lessona) ha 2835 residenti.

## TIRANDO LE FILA

La rassegna compiuta illustra le evoluzioni che recentemente hanno toccato il governo locale e le sue funzioni, in Piemonte e nel Paese. Per descriverla si è preferito richiamare il cambiamento in alcune funzioni svolte, anziché esaminare il susseguirsi di provvedimenti che hanno toccato il governo locale negli ultimi anni. Nel contributo si dà particolare enfasi alle funzioni di area vasta attribuite alle Province. Da sempre oggetto di dibattito, le Province recentemente hanno catalizzato l'attenzione, fino a venir depotenziate e snellite dalla legge 56 del 2014. Legge che consente una declinazione anche diversa sui territori, attraverso l'intervento legislativo di adattamento delle Regioni.

28 Le altre funzioni ammesse sono: l'organizzazione della gestione finanziaria, contabile e di controllo; il trasporto e altri servizi pubblici locali; i servizi sociali; la statistica.

Quindi le funzioni comunali e i servizi di prossimità, soprattutto il loro esercizio in contesti di frammentazione comunale. Un tema anch'esso affrontato da quella legge, e presente da sempre nel dibattito piemontese.

### **Il riassetto delle funzioni di area vasta**

La riforma recente ha ridefinito il ruolo delle Province in via transitoria, contando sull'approvazione di una modifica costituzionale che le avrebbe soppresse. Il referendum ha avuto esito negativo e le Province rimangono un ente territoriale della Repubblica. È probabile un prossimo intervento correttivo di quella legge, e vi sono già proposte in merito.

Le Province sono comunque diventate ente a elettività indiretta, con un ridimensionamento importante delle proprie funzioni. Il ridimensionamento è operativo dal 2015, con il forte taglio nelle risorse attribuite dallo Stato, attuato in varie modalità<sup>29</sup>. Le Regioni sono chiamate a farsi carico di quelle funzioni non inserite tra quelle fondamentali. In Piemonte, la Regione ha cercato di facilitare quel ridimensionamento funzionale, riprendendo parte delle competenze assegnate e del personale connesso. L'operazione consente di alleggerire le spese provinciali: 780 dipendenti delle Province – erano 4150 nel 2014 – passano alle dipendenze della Regione; molti rimangono comunque in servizio presso le sedi provinciali per svolgere attività diventate regionali ma decentrate. Le Province avviano il proprio riassetto interno. Nel frattempo il governo riconosce le difficoltà finanziarie in cui sono incorsi molti enti, con alcuni interventi di sostegno finanziario.

Oltre al ridisegno funzionale la riforma ha cambiato radicalmente la forma di governo per le Province e le funzioni di area vasta. Non vi sono più le Giunte, i consiglieri provinciali delle 7 Province passano dai 231 a 92, i consiglieri metropolitani da 45 a 16 e vengono eletti non più a suffragio diretto, come avveniva dal dopoguerra, ma dai Sindaci del territorio. Pertanto gli amministratori di Province e della Città metropolitana si sono ridotti fortemente nel numero, e operano senza ricevere indennità, cosa che avviene anche per i Segretari provinciali. I cosiddetti costi della politica sono calati dai 7 milioni degli anni 2011 e 2012, ai 3 milioni nel 2014, quindi a 500mila<sup>30</sup> nel 2016, compresi quelli della Città metropolitana di Torino.

Su questo cambiamento si sono raccolti i giudizi di testimoni operanti in questi enti. Giudizi che non sono univoci. Vi è chi sottolinea le aspettative del territorio: un consiglio composto da Sindaci, in prevalenza piccoli comuni, può favorire un'azione dell'ente più partecipata ed efficace a favore dei servizi sovracomunali, e nel campo delle opere pubbliche. Parimenti i nuovi consigli potrebbero servire a favorire i processi di gestione associata tra Comuni<sup>31</sup>. Ma non è opinione condivisa: per alcuni tali aspettative erano più forti prima della consultazione referendaria, in prospettiva della soppressione delle Province e riassetto con enti di area vasta a opera della Regione. Viene anche rimarcata la questione dimensione: la composizione degli interessi e l'affermazione di ottiche sovracomunali dipende dalla ampiezza delle Assemblee dei sindaci: da 315 membri per la Città metropolitana e 250 per la Provincia di Cuneo, ai 119 ad Asti.

Le nuove province dal 2016 hanno iniziato a ridisegnare le proprie strutture organizzative, nell'ottica dello snellimento. Vi è chi ha fatto una ricognizione sul territorio sulle politiche di area vasta più richieste. Alcuni enti hanno avviato nuovi ruoli di assistenza ai comuni: nella redazione della documenti programmatici, come stazione unica appaltante, avvocatura e consulenza legale sui nuovi adempi-

29 Fatto di contributi finanziari statali e del gettito delle imposte e addizionali proprie. Per quegli enti più ricchi, per l'elevato imponibile locale (gettito RC Auto, imposta di trascrizione, ecc.), i contributi statali erano inesistenti: il taglio delle risorse ha quindi significato un trasferimento dalle Province allo stato di parte di quel gettito.

30 Spesa per indennità e rimborsi degli organi istituzionali, dati di cassa, tratti dalla banca dati SIOPE.

31 Le proposte avanzate di correzione della legge 56 mirano proprio a rafforzare questo ruolo della Provincia.

menti (anticorruzione); anche progettazione tecnica. La Provincia di Cuneo, nel suo DUP 2017-2019 enuncia 4 obiettivi strategici: Completamento delle infrastrutture strategiche e miglioramento della rete stradale provinciale danneggiata; Messa in sicurezza degli edifici scolastici; Interventi di tutela e valorizzazione ambientale ed energetica e di valorizzazione delle risorse naturali nell'ottica di promuovere scenari di sviluppo locale sostenibile; Coordinamento territoriale per il miglioramento del turismo sostenibile sia a livello economico che ambientale.

L'avvio della Città metropolitana è l'altro grande obiettivo della legge 56/2014. Sono operative dal 2015 con una delimitazione territoriale, definita per legge, che coincide con gli ambiti territoriali delle Province sedi delle grandi città e di Roma<sup>32</sup>. Dispone di alcune funzioni aggiuntive rispetto a quelle delle vecchie Province. Ma è oggetto di un taglio nelle risorse attribuite dallo Stato. In Piemonte la Regione ha mantenuto alla Città metropolitana alcune funzioni rispetto alle Province: gli interventi connessi alla formazione e all'orientamento professionale, in materia di ambiente, quelli per l'informaticizzazione; mentre l'assetto dei Centri per l'impiego è provvisorio in attesa di definizione del quadro a livello nazionale. Di fatto il futuro ente delle Città metropolitane è considerato largamente nelle mani dei suoi enti costituenti. In particolare le relazioni che i Comuni del territorio vorranno attivare: attualmente i 315 comuni sono articolati secondo 10 Zone omogenee, quasi tutte rappresentate nel Consiglio metropolitano. Alcune zone omogenee comprendono i comuni della cintura torinese, anche se gli ambiti delle zone non riflettono del tutto l'ambito dell'area metropolitana in senso stretto, Altre zone omogenee hanno caratteri del tutto diversi. Di rilievo saranno poi le relazioni che sapranno stabilirsi tra Regione e Città metropolitana.

### **I servizi di prossimità**

Il contributo ripercorre poi le trasformazioni intervenute in Piemonte nell'assetto dei servizi in contesti frammentati. La frammentazione è una specificità di questa regione – e dei territori alpini – ed è oggetto di iniziative di Stato e Regioni da molti decenni. Peraltro le iniziative intraprese, soprattutto quelle regionali, non hanno mai avuto una calibratura "trasversale" rispetto alle diverse politiche, sia statali che regionali.

I benefici che i piccoli comuni ottengono dall'attivare processi di gestione associata rimangono limitati ai contributi economici aggiuntivi previsti dagli specifici interventi di sostegno all'associazionismo. Nel caso delle altre politiche di cui possono beneficiare i comuni – in campo artigianale, turistico, commerciale, ... – difficilmente sono riconosciute premialità o incentivi per i comuni che operano in gestione associata, oppure penalizzazioni quando i singoli enti hanno una dimensione ridotta, o comunque non hanno la necessaria adeguatezza organizzativa (o capacità amministrativa) per sviluppare l'intervento in modo efficace. Potrebbero individuarsi **strumenti per il concreto esercizio delle specifiche funzioni comunali attualmente di competenza dei piccoli comuni.**

La mancanza di trasversalità di questi interventi e incentivi si rileva anche nella separatezza e diversità che hanno avuto fino al 2014, degli interventi gli enti montani. Una diversità che si è cercato di superare con le comunità collinari<sup>33</sup>. I successivi interventi, volti a superare le Comunità montane, hanno lasciato libera scelta ai comuni nelle modalità per costituire le Unioni montane.

Questo limite (settorialismo) delle interventi di sostegno all'associazionismo finora è stato giustificato dalla limitatezza delle competenze regionali sugli enti locali e di tipo ordinamentale.

32 Nove le città in oggetto, quindi Roma; nelle Regioni a SS la costituzione e l'ambito vi è maggior possibilità di intervento da parte delle Regioni.

33 La legge regionale 16 del 2000, dotata di un fondo per finanziare progetti di sviluppo, utilizzabile da comuni solo se associati in "comunità collinari". La legge è stata soppressa nel 2012, dal provvedimento che avvia la trasformazione delle Comunità montane in Unioni di comuni.

Ma vi sono eccezioni. Un esempio sono i contributi statali per finanziare i citati servizi di accompagnamento all'erogazione del sostegno all'inclusione attiva (SIA): contributi che possono essere ottenuti solo se vi è una gestione per bacino, con la nomina di un ente capofila. Si può immaginare che vi siano altre linee di finanziamento ai comuni che possono richiedere uno specifico *livello di capacità operativa* dei richiedenti oppure ambiti dimensionali adeguati.

Il processo associativo tra comuni ha fatto grandi passi: serve ora valutarlo. A partire dagli enti montani, che sono aumentati: dalle 48 comunità montane storiche si è arrivati a 54 unioni montane di comuni. Nei territori collinari e di pianura, vi sono differenze tra le altre 50 Unioni di comuni? In che modo queste entità vanno rapportate con i neofornati 30 distretti di coesione sociale, entità chiamate a gestire interventi sociali secondo modalità integrate.

### **L'informazione sulle politiche**

Nel contributo si ricorda anche la presenza di studi, analisi e valutazioni che hanno preceduto o seguito alcuni cambiamenti di politiche settoriali: ad esempio per i tanti monitoraggi e studi sull'efficacia dei servizi per l'impiego, oppure i lavori preparatori al processo di decentramento amministrativo. Queste analisi in genere fanno il punto sulle politiche precedenti la riforma. E se non sempre sono la causa prima di una riforma, quantomeno informano sulla situazione di un bisogno reale, e sulle possibili soluzioni alternative di risposta. Analisi e studi settoriali sono presenti sia al livello nazionale che a quello regionale.

Nel caso dei recenti provvedimenti sul governo locale, le analisi a supporto sono carenti: provvedimenti che hanno proposto soppressioni e semplificazioni rigide, o che hanno mantenuto sempre aperto il cantiere della fiscalità locale, oppure che introducono nuovi vincoli sull'uso delle risorse. Tali provvedimenti sono risultati affrettati, poco organici; e non mirano ad accrescere la capacità degli enti di rendere conto (al territorio, agli elettori, ai livelli superiori di governo).

Vi è una sottovalutazione delle funzioni di area vasta: basti pensare al crollo delle spese di manutenzione delle reti stradali, che avrà ripercussioni, dagli esiti non ben quantificabili: per gli interventi di ripristino oggi non è chiaro se, in qual misura e chi se ne farà carico, e oggi vi sono diverse iniziative di province e regioni per riattribuire gestione e manutenzione all'ANAS.

Né appare chiaro come le province possano svolgere efficacemente quel ruolo di assistenza e coordinamento rispetto alle attività dei comuni più piccoli. Serve ora una attuazione coerente alla nuova forma di governo: ente a elettività indiretta, con consiglio composto da Sindaci e consiglieri, in prevalenza piccoli comuni. Una composizione che può favorire un'azione dell'ente più partecipata ed efficace a favore dei servizi sovracomunali, ad esempio nel campo delle opere pubbliche

Trent'anni orsono questo Istituto redasse un rapporto sullo stato del governo locale. Per titolarlo usò la metafora del "Labirinto". I temi affrontati erano la frammentazione comunale e le forme di governo metropolitano, questioni entrambi affrontate dalla legge 142 del 1990.

Oggi pare più adeguata la metafora dell'intreccio. Con il decentramento le regioni hanno sviluppato nuove competenze e interazioni con Province e Comuni. Questo comparto ha vissuto diverse stagioni di programmi complessi e sperimentato nuove forme di cooperazione: come quelle per i servizi sociali, oppure il consolidamento a scala metropolitana della gestione dei servizi a rete; di rilievo anche la redazione dei tre piani strategici.

Ma per vedere la trama dell'intreccio occorre ancora tempo. È la sfida dei prossimi anni.

## LA SPESA PER INVESTIMENTI LOCALI IN PIEMONTE

La spesa per investimenti dei governi locali è uno dei pilastri dell'intervento infrastrutturale. La compressione di questa spesa, complici la crisi economica, l'elevato livello del consolidamento fiscale richiesto al nostro paese a partire dal 2008 e le scelte discrezionali degli enti, è stata in Italia tra le più elevate nei paesi sviluppati. Per gli enti territoriali questa caduta sembra non arrestarsi.

### In Italia

La spesa per investimenti fissi lordi delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale è passata, in quota di PIL, dal 2,4% in media nel biennio 2000-2001 al 2,8% nel 2004 (Fig. 1). La crisi economica nel 2008 ha provocato una profonda contrazione degli investimenti pubblici nel paese, portando nel biennio 2014-2015 la quota su PIL a una media pari all'1,9%. La componente che maggiormente è crollata nel periodo è quella comunale, dove gli impegni di spesa in conto capitale sono nel 2014 meno di un terzo, in % di PIL, del 2004: dal 2,5% allo 0,8%.

A livello nazionale, il rallentamento della spesa per investimenti ha provocato una leggera flessione dello stock di capitale netto pubblico a partire dal 2012. Ma in termini di investimento netto, cioè sottraendo agli investimenti fissi lordi la quota di ammortamenti presunti, già dal 2011 il nostro paese è entrato nel territorio negativo dell'investimento pubblico locale (Fig. 1). Da quella data l'intervento non ha nemmeno sostenuto il deprezzamento dello stock esistente e agli attuali livelli di intervento annuale non sembrano possibili né il rimpiazzo dei livelli di stock pre-crisi né la ripresa dell'accumulazione.

### In Piemonte

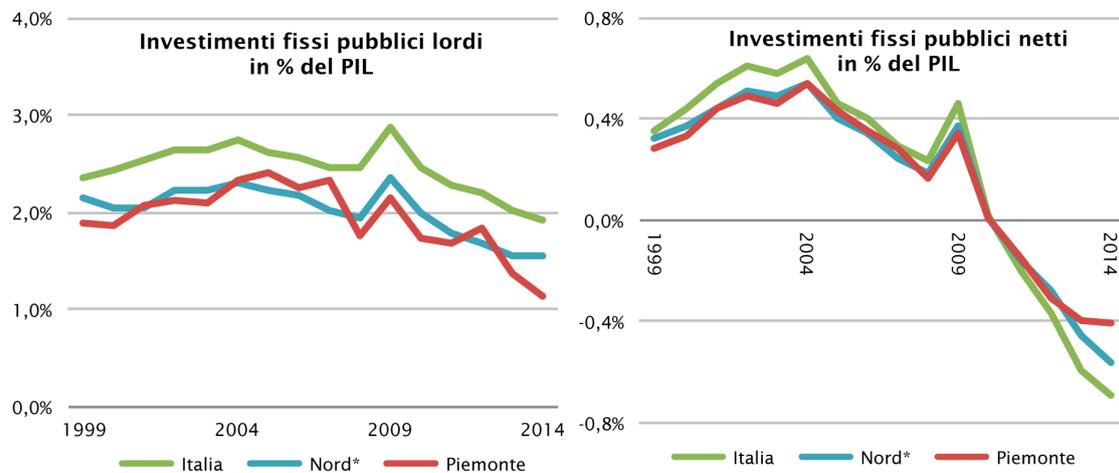
Il Piemonte sta accumulando un forte ritardo in termini di investimenti pubblici. La spesa in conto capitale e investimenti del settore pubblico regionalizzato, e che tiene conto anche dell'intervento delle imprese locali a partecipazione pubblica, lo conferma (Fig. 1).

Gli enti locali dopo la fiammata dell'intervento per investimenti nella prima metà degli anni duemila, hanno ridotto l'intervento in misura rilevante. Questo potrebbe amplificare la decrescita dello stock di capitale pubblico territoriale disponibile, e ampliare la forbice con le altre regioni, fino alla fine degli anni novanta non molto dissimili dal Piemonte

Dopo la crescita rilevante delle spese per capitale fisso fino al biennio 2004-2005, tra le più consistenti nel Nord Italia, il crollo è stato repentino e intenso per tutti i livelli di governo sub-nazionali, e in particolare per comuni e province.

Il confronto con le regioni più simili in termini demografici e di benessere, completa il quadro (Tab. 1). Utilizzando il consolidato territoriale per tutte le regioni italiane per gli anni 2000-2014 è stata calcolato il tasso di accumulazione degli investimenti e quindi è stato effettuato un confronto delle medie di periodo dei livelli dell'intervento in conto capitale, limitando l'analisi ai livelli di governo regionale, comunale e provinciale. Limiteremo, come sopra indicato, il confronto regionale ai territori del Nord Italia, maggiormente comparabili con il territorio Piemontese. Per facilitare il confronto territoriale abbiamo accostato i valori per il Piemonte con quelli delle regioni comparabili del nord, comprendenti la Lombardia, il Veneto, la Liguria l'Emilia Romagna e la Toscana. Sono assenti i dati per il nord comprendenti le tre regioni a statuto speciale, in quanto territori del tutto eterogenei. Si fornisce così una prima, aggregata, fotografia delle tendenze nei territori rispetto all'accumulazione di capitale pubblico.

**Fig. 1 Investimenti fissi pubblici lordi e netti in % del PIL**



Nord: Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna  
 Fonte Conti territoriali Istat

Il tasso di accumulazione degli investimenti in Piemonte dopo una crescita media pari al 6,6% nel periodo 2000-2004, più elevata che nel resto del Nord, segna un netto rallentamento (-14,5%), riconducibile solo in parte al fisiologico rallentamento dopo il picco positivo della prima metà degli anni 2000. La caduta è e continua a essere più intensa che nel resto del Nord: -10% circa rispetto a -8% circa del Nord e nel resto d'Italia, nel 2008-2014. Una dinamica negativa più intensa che nel resto del Nord e della media italiana sin dall'inizio della crisi economica, divergendo infatti a partire dal 2008 (Fig. 1).

Il livello di governo comunale e regionale hanno espresso nel primo periodo lo sforzo più intenso in termini di spesa per investimenti rispetto alle altre regioni del nord, mentre il livello di governo provinciale indica una dinamica più debole del resto del nord anche in questa prima fase (2000-2004). Le dinamiche osservate per gli enti locali piemontesi, e in particolare i comuni, risentono non solo della diversa disponibilità nel tempo di risorse per l'avvio di investimenti nei comuni piccoli e medio-grandi, ma pure del necessario riassorbimento dello stock di debito cumulato all'interno della città metropolitana torinese in coincidenza con il periodo preolimpico e per i principali interventi infrastrutturali

### Un declino che parte da lontano

La contrazione della spesa in conto capitale era rilevante già prima dell'esplosione della crisi di bilancio nazionale. Lo sforzo orientato a ripristinare gli equilibri di bilancio dopo il ciclo positivo delle entrate in conto capitale e da debito nel quinquennio iniziale, così come l'operare del patto di stabilità interno, ancorché contribuiscano a spiegare i comportamenti successivi, andrebbero misurati con attenzione al fine di segnalare eventuali irrigidimenti nella composizione successiva dei bilanci territoriali, che avrebbe compreso sopra ogni altra voce di bilancio la spesa infrastrutturale, anche più di quanto "fisiologicamente" necessario.

**Tab. 1 Spesa per investimenti: tasso medio annuo. Consolidato regionale (comuni, province e regione) e singoli livelli di governo**

	2000-2004	2004-2008	2008-2014
<b>Consolidato</b>			
Piemonte	6,6	-14,5	-10,2
Nord RSO	5,1	-11,6	-8,3
Resto Italia (RSO)	6,2	-7,1	-8,4
<b>Livello di governo regionale</b>			
Piemonte	10,1	-10,4	-5,7
Nord RSO	11,6	-8,5	-1,7
Resto Italia (RSO)	16,1	-3,7	-6,3
<b>Livello di governo comunale</b>			
Piemonte	8,9	-12,9	-14,2
Nord RSO	4,8	-8,7	-11,4
Resto Italia (RSO)	9,3	-10,4	-4,7
<b>Livello di governo provinciale</b>			
Piemonte	14,0	-19,1	-22,8
Nord RSO	25,1	-16,0	-20,8
Resto Italia (RSO)	18,6	-2,8	-15,9

Fonte: elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Interno. Conto consolidato territoriale su conti consuntivi<sup>34</sup>

Nord RSO: Lombardia Veneto Liguria Emilia-Romagna Toscana. Tassi medi annui su valori concatenati, anno base 2010. Resto Italia al netto delle regioni a statuto speciale.

Il contributo potenziale della spesa per investimenti degli enti locali in termini di crescita del prodotto regionale potrebbe quindi essere venuto a mancare anche prima che la doppia recessione nel biennio 2010-2012 colpisse il nostro paese. Il prolungamento dell'effetto di decrescita degli interventi in conto capitale potrebbe avere effetti prolungati sul benessere territoriale, difficili da contrastare nel breve termine. Le nuove norme sul pareggio di bilancio imporranno un vincolo ulteriore sulla capacità di spesa per investimenti degli enti locali le cui conseguenze potrebbero essere durature, e tali da impedire una rapida ricomposizione della spesa di questi con un orientamento di medio-lungo periodo, tipico dell'intervento infrastrutturale. Tali conseguenze andranno monitorate con attenzione, e comunque dovranno essere al centro dell'analisi del decisore regionale.

A fronte di un calo così rilevante del contributo degli enti di governo locale alla spesa per investimenti, diventa sempre più necessaria una ricognizione e quantificazione dei fabbisogni e dei divari infrastrutturali regionali, non solo per stimolare un trasparente piano di perequazione per le aree a maggior densità residenziale e produttiva, ma anche per valutare il gap infrastrutturale dei diversi territori piemontesi e implementare strategie finanziarie per colmarlo.

<sup>34</sup> Ai fini del consolidamento territoriale, la somma delle voci di bilancio dei tre livelli di governo provinciale, regionale e comunale è stata calcolata al netto dei trasferimenti interni in conto capitale.

**PER APPROFONDIRE**

- *La spesa per investimenti in Piemonte nel confronto interregionale. Una ricostruzione dei conti degli enti locali per il periodo 2000-2014, Santino Piazza.*





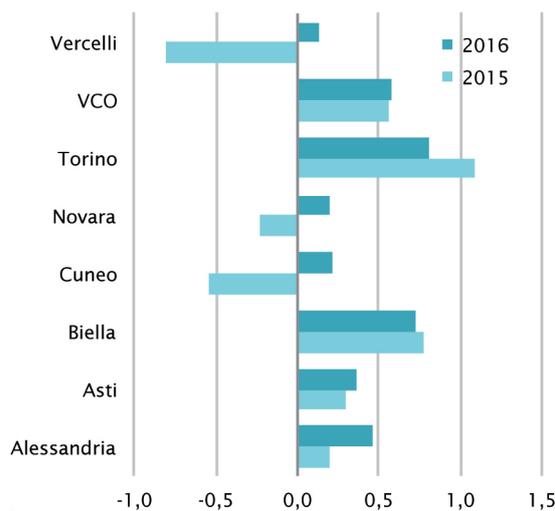
# 5

## IL PIEMONTE IN DETTAGLIO



Nel 2016 la ripresa si estende all'intero territorio regionale e la dinamica del valore aggiunto ha segno positivo in tutte le province. Le variazioni sono contenute talvolta al di sotto del mezzo punto percentuale. L'intensità della ripresa, inoltre, non accelera in quelle province, come Torino e Biella, nelle quali già il 2015 aveva segnato una dinamica favorevole.

**Fig. 1 Dinamica del valore aggiunto nelle province (variazione % 2015 e 2016)**



**La produzione industriale.** Nel corso del 2016 continua la tendenza espansiva del 2015, con un ritmo più sostenuto nel caso di Torino, ma con una dinamica alquanto elevata anche a Alessandria, Novara, Verbania e Cuneo. Si distaccano dalla tendenza generale Biella, con una crescita più contenuta, e Asti, in leggera contrazione. Nonostante la ripresa, la produzione manifatturiera rimane sotto i livelli del 2007 in tutte le province eccetto Cuneo; è inferiore nel caso di Asti di quasi il 20%.

**Il lavoro.** Nel 2015 l'occupazione denota un'ulteriore ripresa, in decelerazione rispetto alla crescita dell'anno precedente: tuttavia si rileva una dinamica negativa per Novara e Vercelli e, in minore misura, per Alessandria.

**Import-export.** Il valore delle esportazioni è in diminuzione o stagnante in molte delle province, per il rallentamento del commercio internazionale e in particolare per le principali economie extraeuropee di riferimento per le produzioni piemontesi. Tuttavia Biella e Asti, crescono in misura apprezzabile.

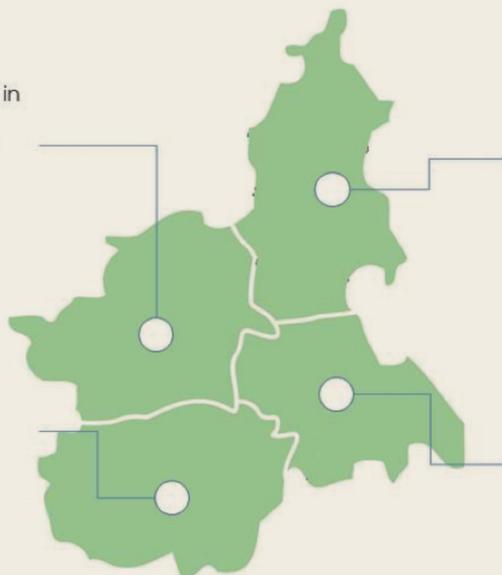
## QUADRANTI: LE SPECIFICITÀ DEI TERRITORI

**TORINESE:** territorio in transizione verso multipolare, lunga trasformazione, Torino

**NORDEST:** eterogeneo, snodo logistico, mobilità locale, duplicazioni strutture, sistema conoscenza, Milano

**CUNEESE:** qualità della vita, agricoltura, aree marginali, policentrismo

**SUDEST:** produzione diversificata, riqualificare non sostituire, ageing, nodo logistico, Genova



**Tab. 1 La congiuntura nelle province piemontesi: serie storica**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	var. %20 14/2007
<b>Occupazione</b>							
<b>Piemonte</b>	1,2	-1,1	-2,4	0,1	1,5	0,7	-1,1
Torino	2,3	-0,4	-2,7	-0,7	1,9	1,5	-1,6
Cuneo	0,5	-1,6	-1,6	2,3	-0,4	0,6	-0,2
Asti	-1,3	-2,7	0,2	1,5	-0,7	1,8	-0,3
Alessandria	-0,4	0,2	-4,6	-0,4	3,2	-0,6	0,5
Novara	3,3	-4,8	-2,7	1,1	3,1	-2,3	-3,0
Biella	-3,1	-0,5	-0,4	1,8	-2,1	0,1	-7,6
Vercelli	-1,9	-1,6	-2,5	-1,4	1,6	-1,3	-1,3
Verbania	0,7	-3,1	-1,1	1,1	1,7	1,3	-0,8
<b>Esportazioni</b>							
<b>Piemonte</b>	11,8	2,9	3,8	3,3	7,0	-3,0	17,8
Torino	9,6	0,9	8,5	3,5	10,5	-6,2	15,5
Cuneo	9,8	2,4	-1,5	7,6	0,7	-1,7	14,6
Asti	10,0	0,7	11,1	2,0	-3,1	8,7	23,4
Alessandria	25,1	12,7	-4,1	-0,4	7,4	-0,2	38,9
Novara	11,9	3,7	2,1	1,4	4,4	0,0	13,5
Biella	13,9	-2,8	2,9	3,7	6,6	4,1	17,4
Vercelli	9,0	3,9	-0,1	1,8	6,4	1,6	18,5
Verbania	11,8	2,7	-1,1	2,7	6,9	-6,2	-6,3
<b>Produzione industriale</b>							
<b>Piemonte</b>	3,6	-4,7	-1,2	3,0	0,7	2,2	-8,4
Torino	5,1	-5,8	-0,6	6,1	-0,1	3,2	-8,4
Cuneo	2,3	-1,3	-1,7	1,7	3,5	1,9	2,0
Asti	3,4	-5,7	-2,9	-0,2	0,5	-0,6	-17,6
Alessandria	2,8	-2,8	-0,1	-0,3	0,2	2,4	-2,9
Novara	1,7	-4,0	-2,1	1,6	1,0	2,3	-10,5
Biella	4,5	-8,2	-0,9	0,4	0,0	0,8	-11,7
Vercelli	3,6	-4,0	-2,1	1,1	0,2	2,0	-14,4
Verbania	0,9	-4,0	-2,1	0,1	1,9	-0,3	-10,1

Fonte: Istat e Unioncamere

## QUADRANTE NORD-OVEST

### Il quadrante in generale

Il quadrante Nord-Ovest è **un territorio in transizione** e fortemente connotato dalla presenza del capoluogo torinese. Il capoluogo ma anche l'intera regione **non sono più descrivibili con uno schema centro-periferia ma neppure (non ancora) con uno schema policentrico**. La lunga trasformazione iniziata nel capoluogo a inizio anni '80 (nelle modalità di trasporto e consumo, negli stili di vita, nella composizione demografica) ha creato i presupposti per le politiche di rinnovamento culturale degli anni '90 e 2000. Le trasformazioni sembrano tuttavia arrivate a un punto di svolta, dove proprio i risultati positivi e il raggiungimento di una fase alta del "ciclo di prodotto" richiedono, **una fase nuova nella strategia**.

### I dati recenti

**La produzione industriale.** Stagnante nel 2015, riprende nel 2016 una dinamica positiva, rafforzata nella seconda parte dell'anno: nel complesso registra l'andamento migliore nel contesto regionale

(+3,2%). Su questa evoluzione ha influito in misura rilevante il settore dei mezzi di trasporto, in espansione dopo il ripiegamento del 2015. Nonostante la dinamica positiva, il livello della produzione manifatturiera è dell'8,4% inferiore rispetto al valore precedente la crisi (2007), un dato negativo ampliato con la seconda recessione del 2011-2012, ma non il peggiore a livello regionale (solo Cuneo e Alessandria hanno avuto un risultato di poco migliore).

**Il lavoro.** Prosegue l'espansione dell'occupazione del 2015, con una crescita dell'1,5%, circa il doppio rispetto alla media regionale. Nell'ultimo biennio Torino si dimostra più reattiva sotto il profilo dello sviluppo occupazionale rispetto alla media piemontese, dopo anni di andamenti meno favorevoli. Rispetto all'inizio della crisi (2007) l'occupazione è tuttavia ancora inferiore del 2% circa.

Il quadro settoriale evidenzia la continuazione di una dinamica positiva nel settore manifatturiero: **l'occupazione nell'industria in senso stretto cresce dell'1,9%, dopo un aumento del 4,1% nel 2014.** Nel settore delle costruzioni si accentua la caduta occupazionale, dopo il rallentamento del 2015 rispetto al dato degli anni precedenti (-6,2% nel 2014 e -19,7% nel 2013). La consistenza occupazionale del settore ha una consistenza pari a meno di un quarto rispetto ai livelli del 2007. I servizi si registrano le variazioni positive maggiori nel 2016, con un aumento del +2,7%.

Con una diminuzione di oltre un punto percentuale, il tasso di disoccupazione della città metropolitana rimane fra i più elevati nel panorama delle province piemontesi (11,4%) e superiore alla media nazionale.

**Import-export.** La crescita delle esportazioni, accelerata nel 2015 e dopo 6 anni di crescita ininterrotta, si contrae del 6,2%, accentuando l'andamento regionale in calo del 3%. Questo dato ribalta la situazione degli anni precedenti, quando il torinese registrava una forte dinamica espansiva rispetto al resto della regione, trainata soprattutto dal comparto automotive.

La dinamica dell'export sfavorevole si deve essenzialmente ai mercati extraeuropei: l'export diminuisce del 6,2% in ambito comunitario e di quasi il 14% verso gli altri paesi, dove è destinato il 43% delle esportazioni della provincia.

In Europa si distingue per dinamicità il mercato tedesco (+5,8%), la crescita è contenuta in Polonia (+1.5) e Spagna (+1.1) mentre il segno è negativo verso il mercato francese (-2,1%) e verso il Regno Unito (-1,1%).

Al di fuori dell'Europa la dinamica negativa dell'export si deve a una rilevante caduta delle vendite verso gli Stati Uniti, dove si erano realizzate performance eccezionali negli anni precedenti. Ancora in espansione le esportazioni verso il mercato turco (+31,9%) e cinese (+31%, contro -21,6% nel 2015). Cedono le vendite su altri importanti mercati emergenti di riferimento per la regione, come la Russia, dove la caduta è tutto sommato contenuta (-4,1% a fronte di -30,3% nel 2015), la Cina e il mercato brasiliano, nel quale la situazione recessiva aveva determinato uno stallo dell'export del Piemonte nel 2015 che si traduce in una flessione del -23,4% nel 2016.

Dal punto di vista settoriale la gran parte della contrazione si deve al settore dei mezzi di trasporto (-12,6%), dopo anni di incessante crescita (circa il 50% nell'ultimo triennio), per la continua ripresa dell'export di automobili, conseguente al successo produttivo, negli stabilimenti FCA, di auto destinate per lo più all'estero. Nel 2016 le esportazioni di auto si contraggono di quasi il 20% e quelle di componenti sono stazionarie, come l'anno precedente.

Anche altri importanti settori di specializzazione della provincia hanno andamenti non particolarmente favorevoli nel 2016: è il caso del comparto della macchine e attrezzature, in contrazione dell'1,6%, il comparto della gomma e plastica (-1%) e il comparto dei prodotti in metallo, che ha una crescita del valore delle esportazioni solo dello 0,9%. Fra i comparti del made in Italy l'export di tessile-abbigliamento si contrae del -6,9%; al contrario nel settore alimentare riprendono le esportazioni (+11,4%).

## QUADRANTE SUD-OVEST

### Il quadrante in generale

Cuneo è un quadrante con elevata **qualità della vita**, **bassa disoccupazione**, ruolo relativamente più centrale svolto dall'**agricoltura**. Il quadrante gioca anche un ruolo di cerniera tra due direttrici (sud della Francia, e Savona e il sistema dei porti liguri.) Gli effetti della crisi si sono fatti sentire meno e con ritardo, e i deboli segnali di disagio sociale degli anni recenti pur degni di attenzione sono modesti in confronto alle medie regionali. Un punto debole consiste nelle aree di **spopolamento e marginalità economica** distribuito nelle valli alpine del Cuneese: un "avvitamento" recessivo destinato ad autoalimentarsi tra calo demografico, perdita di funzioni produttive e di servizio, deterioramento ambientale provocato dalla evaporazione del presidio antropico, oltretutto ostacolato dalla frammentazione amministrativa.

### I dati recenti

**La produzione industriale.** Cuneo conferma per il terzo anno consecutivo un quadro positivo dell'andamento della produzione industriale, +1,9% nel 2016, allineato alla media regionale, e con un'evoluzione abbastanza uniforme nel corso dell'anno.

Alla fine del 2016 la provincia di Cuneo è l'unica realtà nella regione ad avere recuperato il livello di produzione pre-crisi, con un valore del 2% al di sopra dei livelli del 2007.

**Il lavoro.** Nell'anno trascorso la dinamica occupazionale ha segno positivo, anche se contenuto in valore, il che comunque rappresenta un'inversione rispetto alla contenuta contrazione del 2015.

La crescita occupazionale continua nel settore manifatturiero, mentre in agricoltura il numero di occupati è stazionario. Nel caso delle costruzioni, invece, si rileva un'ulteriore forte contrazione. Nei servizi si consolida la tendenza alla crescita dell'occupazione.

Il tasso di disoccupazione pur confermandosi fra i più contenuti nel panorama regionale, insieme al VCO, sale di un punto percentuale (collocandosi al 6,3%), anche per effetto della forte crescita del tasso di attività, dal 71% al 72,4%.

**Import-export.** Le esportazioni seguono la tendenza generale, segnando una lieve contrazione, in valore, rispetto al 2015. Fra le produzioni portanti dell'economia della provincia, il settore alimentare segna un modesto calo (-1,6%), al quale contribuisce la contrazione dei ricavi per il settore delle bevande e per la produzione di derivati del latte, mentre sono in espansione le esportazioni di produzioni ortofrutticole e di prodotti dell'agricoltura in generale.

Flessione per la meccanica strumentale (-5,5%) e per i mezzi trasporto, in contrazione come nel 2015 di poco al di sopra del 4%, ma nuovamente in aumento per l'automotive (componentistica autoveicolistica), mentre continua la diminuzione dell'export di materiale ferroviario. Fra gli altri principali settori di esportazione, cresce solo il cartario mentre flessioni consistenti si rilevano nei prodotti della lavorazione del legno.

Nel 2016 l'export è in leggero aumento verso i mercati comunitari, mentre diminuisce del 7,7% verso il resto del mondo. All'andamento positivo verso l'Europa contribuisce la crescita del mercato francese, di meno quello tedesco, mentre l'export verso la Spagna, in controtendenza rispetto alla dinamica regionale, rivela una flessione, seppur limitata. Anche per la provincia di Cuneo diminuisce il valore dell'export verso il Regno Unito.

Negli altri paesi si rileva una considerevole diminuzione sul mercato svizzero e una tenuta sui principali mercati delle economie avanzate (Stati Uniti e Giappone) con un calo rilevante verso la Turchia. Fra i principali paesi emergenti tengono Russia e Brasile mentre il 2016 non è favorevole per l'export della provincia sui mercati asiatici.

## QUADRANTE SUD-EST

### Il quadrante in generale

Il quadrante appare come un territorio **in cerca di strategia**. La relativa tenuta occupazionale delle dorsali a media qualificazione dell'industria e del terziario, e la crescente importanza della domanda di lavoro agricolo, sono aspetti positivi ma non tali da compensare i passi indietro in altri comparti. Le risorse per una consistente ripresa dell'occupazione dovranno trovarsi non tanto nella sostituzione ma nella **riqualificazione dei settori di attività esistenti**. **La realtà produttiva è molto diversificata**: mantiene una connotazione agricola rilevante accanto a una presenza significativa del settore manifatturiero, penalizzato dalla limitata dimensione delle imprese. Nella parte meridionale della provincia si è costituito in modo spontaneo una sorta di "distretto distributivo". Opportunità di sviluppo esistono nelle grandi linee di trasporto europeo e transcontinentale, canalizzate dal porto di Genova, che si collocano in un buon contesto di rete infrastrutturale (ferroviaria, stradale, aeroportuale) e che potrebbero creare un **nodo logistico di rango europeo**, strategicamente collegabile a quello di Novara.

### I dati recenti

#### ASTI

**La produzione industriale.** Il settore manifatturiero astigiano dopo la modesta ripresa nel 2015 (+0,5%), che seguiva a tre anni di contrazione della produzione industriale, registra nel 2016 un'ulteriore contrazione (-0,6%).

Asti presenta il peggior risultato in termini di andamento della produzione industriale nell'intero periodo 2007-2015: nel 2016 l'indice si colloca di quasi il 18% al di sotto dei livelli raggiunti nel 2007, indicando la situazione più grave di deindustrializzazione nel contesto regionale.

**Il lavoro.** Nel corso dell'anno il numero di occupati nella provincia aumenta in misura considerevole (+1,8%) ben superiore alla media regionale, soprattutto grazie alla rilevante crescita dell'occupazione agricola, che già si era manifestata nel 2015, e nell'industria in senso stretto che controbilancia la forte perdita dell'anno precedente. Forte contrazione di posti di lavoro nelle costruzioni. Anche il comparto dei servizi è in contrazione: -1,5%.

Anche grazie all'aumento occupazionale rilevante del 2016, nella provincia il tasso di disoccupazione diminuisce di oltre due punti percentuali, collocandosi al 7,3%, mentre aumenta il tasso di partecipazione al mercato del lavoro.

**Import-export.** Il contributo della domanda estera nei confronti del sostegno alla produzione industriale e all'economia astigiana risulta sostanziale nel 2016, con un aumento delle esportazioni del 8,7%, il dato più elevato a livello regionale. Qui, contrariamente al resto della regione, sono i mercati extraeuropei a sostenere la dinamica, con una crescita di oltre il 35% del valore esportato rispetto al 2015, mentre in Europa, mercato che rappresenta il 70% dell'export della provincia, l'export ristagna. In particolare diminuisce l'export verso la Francia, e fa da contrappeso una contenuta crescita verso la Germania (+3,9%: più espansivo l'export verso la Spagna (+7,9%). In calo verso il Regno Unito.

Al di fuori dell'Europa le esportazioni astigiane sono invece in forte crescita verso gli Stati Uniti, ma anche verso Turchia e Russia, fra i principali mercati della provincia, e complessivamente in calo verso le altre aree.

Fra i settori di specializzazione della provincia l'export del comparto automotive cresce (+80%) rispetto al 2015, sia per i componenti, che, soprattutto, per i veicoli. Il comparto delle macchine e attrezzature, invece, arretra rispetto all'anno precedente di quasi l'11%, mentre l'alimentare conferma il valore del 2015, con una sostanziale stabilità nel comparto bevande che ne costituisce la parte più rilevante. Stabile anche il comparto dei prodotti in metallo.

## ALESSANDRIA

**La produzione industriale.** Produzione industriale in netta ripresa nel 2016 (+2,4%) dopo un 2015 stagnante e con evoluzione più accentuata nella prima parte dell'anno. Confrontata con il contesto regionale, l'evoluzione dell'industria manifatturiera della provincia risulta, peraltro, nel corso della crisi, meno grave rispetto ad altre province: nel 2016, infatti i livelli produttivi raggiungono valori inferiori di circa il 3% rispetto al 2007 (anno precedente l'inizio della crisi) a fronte di un divario di quasi tre volte più ampio per l'industria manifatturiera regionale nel suo insieme.

**Il lavoro.** Contrazione del versante del mercato del lavoro: -0.6% dopo la rilevante crescita del 2015 (+3,2%). L'andamento si deve a una diminuzione dei posti di lavoro soprattutto nell'industria manifatturiera, ma anche nelle costruzioni (meno però della media regionale), mentre prosegue la ripresa dell'occupazione nei servizi. L'occupazione agricola, invertendo la tendenza degli anni scorsi, aumenta in misura apprezzabile.

Il tasso di disoccupazione, in forte crescita fino al 2014, continua anche nel 2016 a diminuire (di circa un punto percentuale) collocandosi al 10,8%. Rimane tuttavia il dato più grave nel contesto regionale, persino superiore al dato della città metropolitana. Peraltro la provincia mantiene uno fra i più elevati tassi di partecipazione al lavoro nel contesto regionale.

**Import-export.** La domanda estera tiene, con una sostanziale stabilità dei valori esportati. Arretra la gioielleria (il 28% dell'export della provincia) controbilanciata dall'espansione (+ 10%) della chimica (il 18% dell'export della provincia) e dei prodotti del settore gomma e plastica. L'alimentare mostra una debole espansione, di rilievo per quanto riguarda il vino, mentre gli altri settori di specializzazione della provincia (macchine e attrezzature e settore metalmeccanico) perdono esportazioni rispetto al 2015.

Le esportazioni in ambito comunitario e nel resto del mondo hanno una dinamica simile: poco espansivo nel primo caso e poco recessivo nel secondo.

In Europa: buona performance nei confronti di Germania e Spagna, meno per la Francia, e contrazione verso il Regno Unito.

Sui mercati extraeuropei: riduzione dei ricavi sul mercato svizzero (-6,9%), di gran lunga il primo mercato della provincia, con quasi il 21% dell'export alessandrino. Tiene il mercato Usa e cresce in misura rilevante il flusso commerciale verso il Giappone, mentre si avverte un ripiegamento nei confronti dell'insieme delle altre economie asiatiche.

## QUADRANTE NORD-EST

### Il quadrante in generale

Il quadrante nord-orientale ha una **natura fortemente policentrica**. Eredita una **caratterizzazione manifatturiera** (distretti casalinghi, rubinetterie, tessile) a elevata proiezione internazionale e in cerca recente di riorganizzazione produttiva e nuovi sbocchi di mercato, penalizzato dal non adeguato sviluppo del settore dei servizi alle imprese. Il **sistema della conoscenza** è rilevante e mostra un potenziale di sviluppo (da Città Studi a Biella al polo medico-farmaceutico di Novara e Vercelli. L'assetto insediativo è peculiare, con enormi **scompensi tra i territori** al confine con la Lombardia, e le aree alpine o prealpine di difficile accessibilità, soggette ad abbandono. Elemento strategico del territorio la collocazione di **snodo logistico** (fra le altre: asse Suez-Genova-Rotterdam, connettività al porto di Genova e al retroporto alessandrino, prossimità all'hub internazionale di Malpensa, stazione TAV). Il quadrante è ricco di risorse ambientali e paesaggistiche, preziose ma anche fragili (specie in rapporto ai citati e potenziali sviluppi logistici).

## I dati recenti

### VERCELLI

**La produzione industriale.** Se il 2015 si era contraddistinto per una dinamica stagnante (+0,2%) dell'industria manifatturiera vercellese, il 2016 segna un'evidente ripresa, soprattutto nel primo semestre dell'anno, per poi affievolirsi progressivamente, fino a chiudere con una variazione tendenziale negativa: nella media annuale la crescita è comunque del 2%. Insieme ad Asti, Vercelli è la provincia piemontese nella quale permane più ampio il divario produttivo (negativo) rispetto a inizio crisi: oltre il 14% di produzione in meno rispetto al 2007.

**Il lavoro.** Nel 2016 l'occupazione della provincia torna a contrarsi (-1,3%), riprendendo un trend negativo iniziato nel 2010 e interrotto soltanto nel 2015. Contrazione più rilevante nell'industria in senso stretto (-1,5%) e poco di meno nel comparto delle costruzioni (-7,6%) mentre cresce l'occupazione nei servizi (+1,8%) e soprattutto nell'agricoltura (quasi +30%), settore già in forte crescita nell'anno precedente.

Il tasso di disoccupazione diminuisce ancora, di circa mezzo punto: dopo un periodo di forte aumento negli anni passati, rimane comunque al di sotto della media regionale.

**Import-export.** La crescita delle esportazioni rallenta nel 2016: in un quadro generale negativo per l'export regionale, Vercelli evidenzia una crescita contenuta: +1,6%. Il comparto della moda, il principale prodotto di esportazione della provincia, ha un andamento negativo, con una contrazione di quasi il 10%, perdendo il terreno guadagnato l'anno precedente. La contrazione riguarda tutte le produzioni della filiera, tranne i tessuti speciali. Invece il comparto alimentare cresce ancora (+2,2%) con una lieve flessione per le produzioni risicole. Le produzioni nel comparto delle macchine e attrezzature esportano un valore superiore del +2,6% rispetto all'anno precedente, con particolare dinamicità per il comparto elettromedicale. Andamenti molto favorevoli interessano anche le produzioni farmaceutiche e della gomma e plastica.

Le esportazioni della provincia si rafforzano nell'area europea (+8,1%) mentre le difficoltà sui principali mercati extraeuropei si traducono in una contrazione del 5,7%.

In Europa la buona performance rilevata nel 2016, si deve alla crescita sui mercati tedesco, francese e, soprattutto, spagnolo, mentre il valore dell'export verso il Regno Unito diminuisce del 6,7%:

Le esportazioni sui mercati extraeuropei risentono del calo dell'export verso la Svizzera (-7,7%) e gli Usa(-11,9%), fra le principali economie avanzate: anche l'export verso la Turchia segna una lieve contrazione; la diminuzione è del 5,5% verso le economie asiatiche nel loro complesso e i mercati medio orientali rimangono sostanzialmente statici. Invece, il mercato russo offre opportunità con le vendite cresciute di quasi il 40% rispetto al 2015.

### NOVARA

**La produzione industriale.** La ripresa della produzione industriale avviatasi nel 2014 (+1,6%) accelera nel 2016, dopo aver rallentato nel 2015 (+1%). L'anno si chiude con +2,3%: una dinamica superiore alla media regionale, come già negli anni precedenti, grazie ai risultati della seconda metà dell'anno.

Tuttavia si deve osservare che nel 2016 la produzione industriale della provincia rimane oltre il 10% al di sotto dei livelli pre-crisi rientrando fra gli abiti territoriali con un livello di deindustrializzazione più accentuato rispetto alla regione nel suo complesso.

**Il mercato del lavoro.** Dopo un biennio di sostenuta crescita dell'occupazione, il 2016 registra un calo sostenuto (-2,3%) in contrasto con la tendenza generale nella regione e con le dinamiche degli anni precedenti. L'occupazione manifatturiera cresce in misura considerevole e l'occupazione nei servizi si contrae del 5,2%. Il settore delle costruzioni ha una dinamica meno contrastante con la tendenza pre-

cedente improntata alla crescita, evidenziando una sostanziale stabilità, in un quadro regionale ancora fortemente negativo per l'occupazione in questo settore.

La forte caduta occupazionale, nonostante una caduta nel tasso di attività nella provincia, si traduce in un aumento del tasso di disoccupazione dal 9,1% al 9,4% valore fra i più elevati a livello regionale e in contrasto alla tendenza generale.

**Import-export.** Le esportazioni della provincia nel 2017 sono stazionarie, con una contenuta variazione positiva in Europa e una contrazione nei confronti del resto del mondo.

Il principale settore di esportazione della provincia, riferibile all'insieme delle produzioni di macchine e attrezzature ha un andamento nel complesso stabile: al suo interno, tuttavia, si rileva una forte contrazione per gli apparecchi a uso domestico, mentre l'export di rubinetteria è stabile: il valore esportato del comparto entro il quale tali produzioni si collocano ('macchine di impiego generale') aumenta del +0,3% in valore. Mentre le produzioni chimiche hanno variazione positiva ma modesta e i prodotti della raffinazione crollano del 26,7%, l'export di prodotti farmaceutici segna un aumento di oltre il 40%. Nel comparto dei mezzi di trasporto, l'export di componenti automotive segna una contrazione del 9,2% e le vendite all'estero nel settore aeronautico crescono di oltre il 70%. Il comparto alimentare e il tessile abbigliamento si collocano sui valori di export dell'anno precedente.

Nel mercato europeo le esportazioni verso la Germania confermano i valori del 2015, mentre si contraggono sia il mercato francese, sia, soprattutto, il Regno Unito. La performance sul mercato europeo migliora invece, soprattutto verso Polonia, Belgio e Spagna.

Il mercato svizzero mostra un'ulteriore riduzione dei valori esportati (-21,8%), mentre continua l'espansione sul mercato degli Stati Uniti (+24,6%). Per quanto riguarda le principali economie emergenti, le performance dell'export della provincia in Asia appaiono peggiorate rispetto al 2015, con un calo del 5,5% (se si esclude la performance positiva verso l'India), considerando i mercati più rilevanti nell'area, e risultano nuovamente in forte calo verso Russia e Brasile, in sensibile contrazione in entrambi i casi, così come per la Turchia.

## BIELLA

**La produzione industriale.** La ripresa successiva 2012-2013 ha interessato la provincia di Biella meno della media regionale e il 2016 conferma un andamento della produzione industriale poco espansivo e meno dinamico rispetto alla regione nel suo complesso, con un progressivo peggioramento nel corso dell'anno. Fra il 2007 e il 2016 la produzione industriale della provincia è diminuita del 12% circa, un dato più negativo rispetto a quello regionale.

**Il mercato del lavoro.** Il quadro del 2016 è stabile in una provincia che si è connotata per l'andamento occupazionale peggiore nell'ultimo decennio. Il dato attesta il persistere di una situazione difficile. In calo anche l'occupazione agricola. L'industria in senso stretto perde il 2,7% degli occupati, mentre la contrazione nel settore delle costruzioni è molto più elevata e inverte la dinamica espansiva del 2015. Nei servizi, invece, l'occupazione continua a crescere.

Il tasso di disoccupazione si riduce ulteriormente di quasi 1,5 punti percentuali (era già diminuito nel 2015), collocandosi al di sotto della media regionale. A ciò contribuisce un tasso di partecipazione al mercato del lavoro nuovamente diminuito anche nel 2016, seppur di poco.

**Import-export.** Le esportazioni aumentano nel 2016 del 4,1%, in valore, una buona performance nel panorama regionale. Sono concentrate nel settore della moda, dove l'andamento è in espansione, come l'anno precedente, ma modesto. Sostanziale stabilità dei valori rispetto al 2015 nelle produzioni a monte della filiera (filatura e tessitura, incluse le fibre artificiali, un poco più espansive). L'export di articoli di abbigliamento riflette un aumento considerevole (+13,7%); in forte calo l'export di maglieria. Un considerevole impulso arriva dal settore dei macchinari e attrezzature meccaniche, le cui espor-

tazioni crescono di quasi il 50%, con una buona performance sui mercati esteri delle produzioni del meccano-tessile.

Sviluppo sostenuto delle esportazioni in Europa (+9%) mentre diminuiscono del 2,1% nel resto del mondo.

Nell'Unione europea crescono le vendite verso la Francia (+7%) e la Germania (+5,4%). La dinamica negativa sui mercati extraeuropei è condizionata dal mercato degli Stati Uniti (oltre che dalla Svizzera, in contrazione di oltre il 35%) mentre sono molto dinamiche le esportazioni verso i paesi dell'area asiatica (eccettuate le Newly industrializing Economies).

#### VERBANO-CUSIO-OSSOLA

**La produzione industriale.** La dinamica della produzione industriale favorevole che aveva contraddistinto la provincia nel 2015 si inverte a partire dal secondo semestre del 2016, determinando una contrazione dello 0,3% nella media annua. Rispetto al 2007 la produzione dell'industria manifatturiera diminuisce di circa il 10%, un livello di caduta leggermente al di sopra dei livelli medi regionali.

**Il mercato del lavoro.** Nel 2016 prosegue la crescita dell'occupazione in atto ormai da un triennio, in misura piuttosto consistente se collocato nel panorama delle province piemontesi (+1,3% contro +0,7% nella media regionale). Determinante il contributo dei servizi, mentre continua in misura consistente la contrazione dell'occupazione manifatturiera. Gli occupati nelle costruzioni si riducono nuovamente dopo la ripresa del 2015. Continua a cedere l'occupazione agricola.

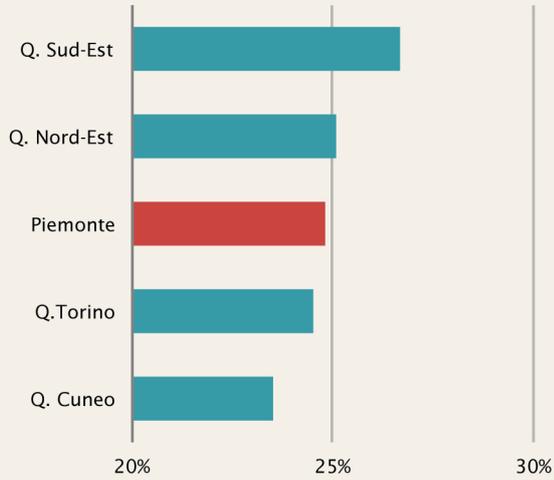
Il tasso di disoccupazione si conferma fra i più contenuti a livello regionale, insieme a Cuneo. E come a Cuneo, nel 2016 cresce di mezzo punto percentuale, conseguenza anche del rilevante aumento del tasso di attività (da 69,3% nel 2015 a 71,4% nel 2016).

**Import-export.** Il valore delle esportazioni subisce nel 2016 una contrazione evidente (-6,2%) la più rilevante nel panorama regionale insieme a Torino. Una dinamica negativa che risulta più accentuata nell'area europea (diversamente dal resto della regione), che per la provincia vale il 62% dell'export complessivo. Fra i principali partner, si deve rilevare la forte contrazione sul mercato francese e la tenuta su quello tedesco, mentre cede in qualche misura il mercato svizzero

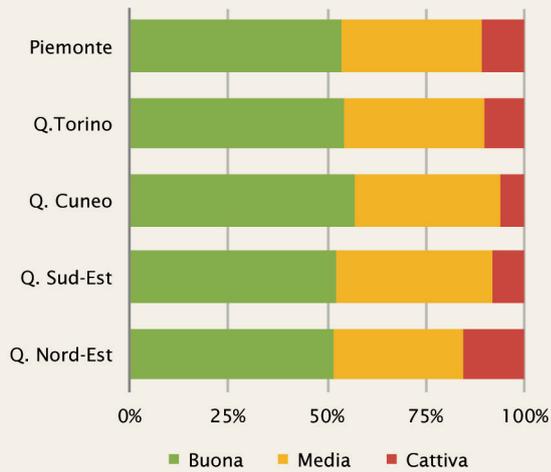
Fra i principali settori di specializzazione della provincia hanno andamenti in contrazione le riduce molto rispetto al 2015 l'export di prodotti della chimica. Crescono, nel comparto dei minerali non metalliferi, le esportazioni di prodotti lapidei. Sensibile contrazione del settore alimentare, che ha però un peso contenuto nell'economia della provincia.

## POPOLAZIONE E SALUTE

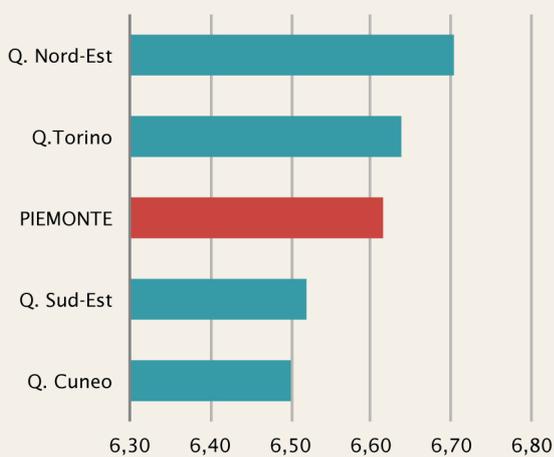
Popolazione oltre i 65 anni



Soddisfazione per la propria salute

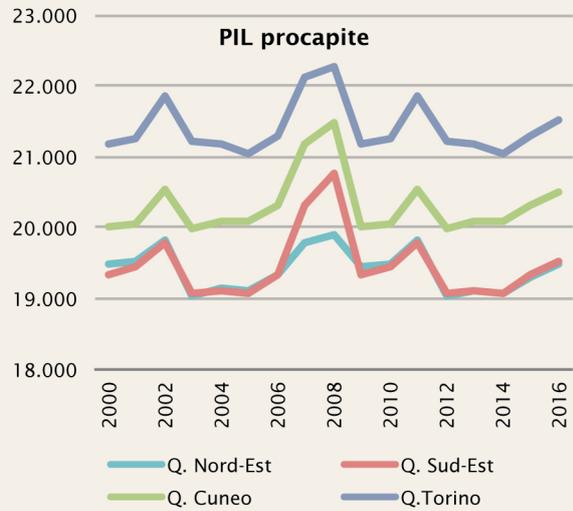


Voto medio alla propria vita (da 0 a 10)

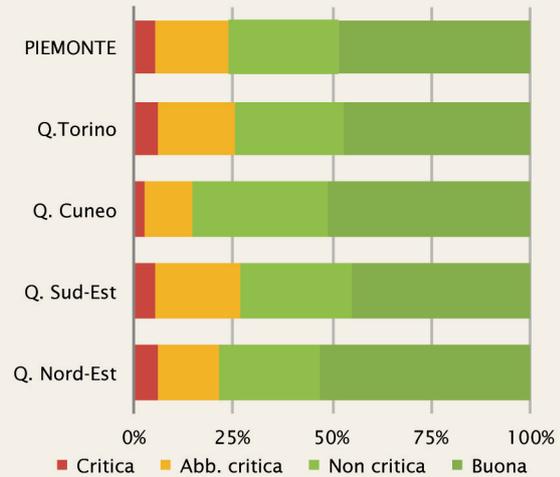


## PRODUZIONE E LAVORO

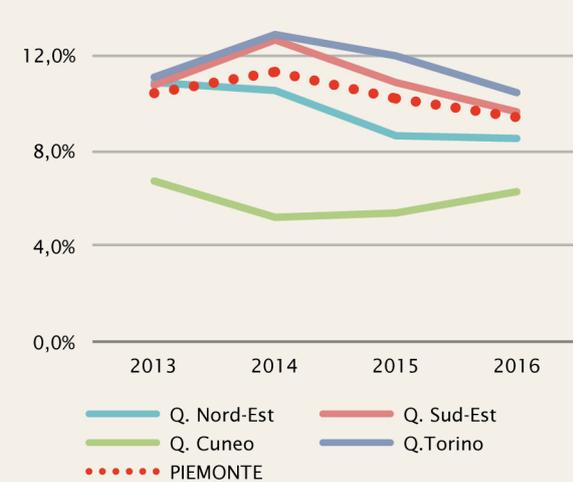
PIL procapite



Qualità dell'abitazione (2016)



Tasso di disoccupazione







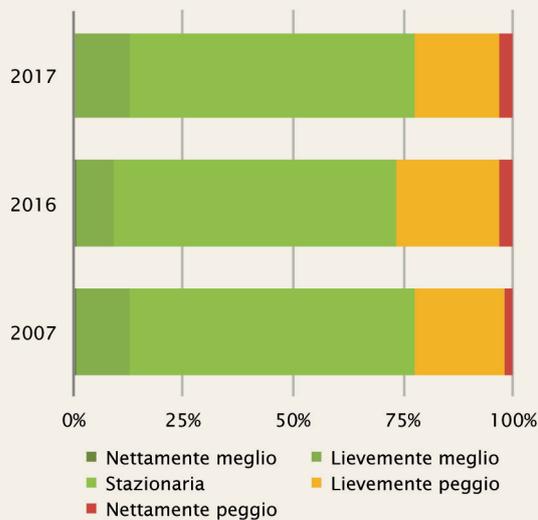


## CLIMA DI OPINIONE 2017

### **METODOLOGIA**

*L'indagine Clima di opinione è stata realizzata da SWG per conto di IRES Piemonte nel febbraio 2017, intervistando 1200 piemontesi con metodologia CATI/CAWI.*





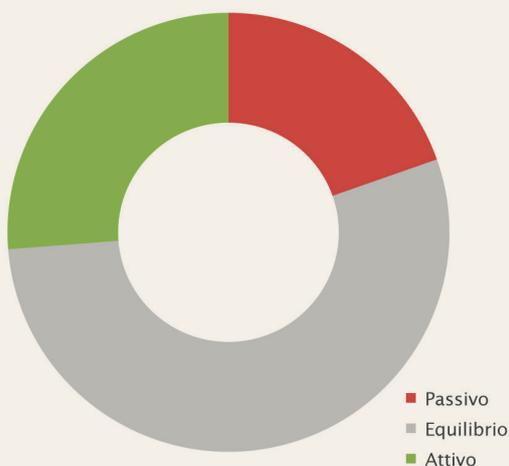
## PESSIMISMO PER IL FUTURO

I piemontesi vedono un futuro più grigio per l'Italia e per la propria famiglia, anche se nel secondo caso prevale un atteggiamento di cauta attesa, con circa due persone su tre che non prevedono cambiamenti.

Rispetto al periodo pre-crisi, gli ottimisti si sono all'incirca dimezzati per quanto riguarda l'Italia e ridotti di un terzo per quanto riguarda il futuro personale.

Futuro Italia	2007	2016	2017	Futuro famiglia	2007	2016	2017
nettamente meglio	6,4%	0,6%	0,7%	nettamente meglio	2,1%	0,9%	0,4%
lievemente meglio	30,4%	24,4%	17,2%	lievemente meglio	18,8%	13,1%	13,0%
stazionaria	36,4%	45,0%	43,6%	stazionaria	59,8%	61,7%	62,2%
lievemente peggio	17,6%	19,9%	27,3%	lievemente peggio	15,9%	17,9%	18,3%
nettamente peggio	9,3%	10,1%	11,2%	nettamente peggio	3,5%	6,4%	6,0%

Fonte: elaborazioni IRES su dati Clima di opinione 2017 (SWG/IRES)



## BILANCI FAMILIARI PIÙ IN ATTIVO CHE IN PASSIVO

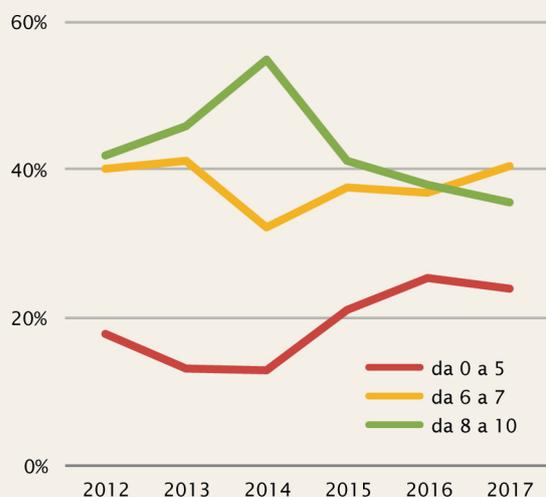
Le famiglie che hanno sperimentato difficoltà economiche nel 2016 sono cresciute rispetto all'anno precedente, da 24,3% a 34,2%. Di queste, il 9,6% dichiarano un netto peggioramento (erano il 6,4%).

Più controverso l'andamento del bilancio strettamente economico delle famiglie, con una diminuzione tanto di chi deve indebitarsi o fare ricorso alle riserve quanto di chi riesce a risparmiare. Le famiglie in passivo passano dal 21,6% al 19,6% e quelle in attivo dal 27,5% al 26,2%.

Cresce comunque, ed è un fatto positivo, il rapporto fra famiglie in attivo e in passivo: le prime sono un terzo più numerose delle seconde (prima della crisi erano però il doppio circa).

Anno passato per la famiglia	2007	2016	2017
nettamente meglio	0,5%	0,9%	0,8%
lievemente meglio	6,9%	13,1%	8,5%
stazionaria	51,1%	61,7%	56,4%
lievemente peggio	28,9%	17,9%	24,6%
nettamente peggio	12,5%	6,4%	9,6%

Fonte: elaborazioni IRES su dati Clima di opinione 2017 (SWG/IRES)



### PIEMONTESI MENO SODDISFATTI DELLA VITA

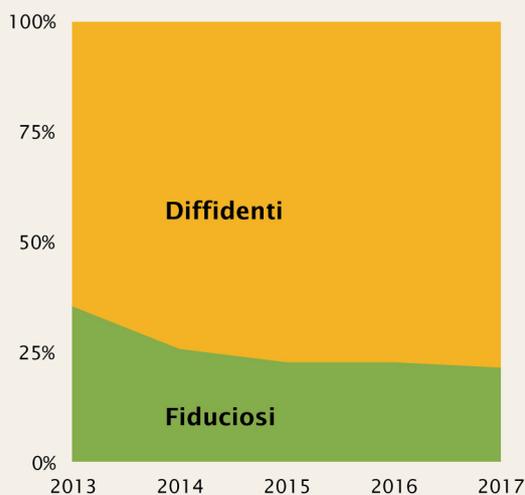
La soddisfazione per la propria vita in genere è in lieve calo, con una diminuzione rispetto all'anno precedente che riguarda però sia le classi più basse (gli scontenti) sia quelle più alte (i molto soddisfatti).

Tuttavia nella dinamica degli ultimi anni il calo è evidente.

Il voto medio (in una scala da zero a dieci) passa infatti da 7,0 a 6,6 in cinque anni, mentre era 7,3 nel 2014.

Soddisfazione per la vita in genere	2012	2013	2014	2015	2016	2017
voto medio da 0 a 10	7,0	7,2	7,3	6,7	6,7	6,6

Fonte: elaborazioni IRES su dati Clima di opinione 2017 (SWG/IRES)



### STABILE LA FIDUCIA NEL PROSSIMO

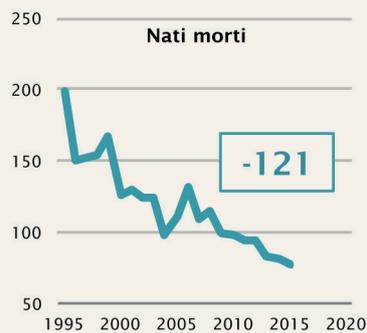
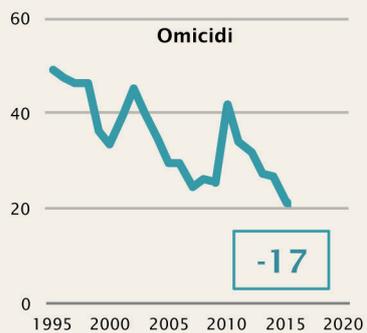
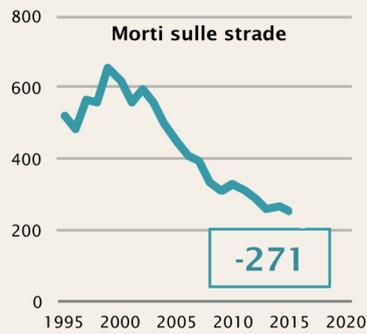
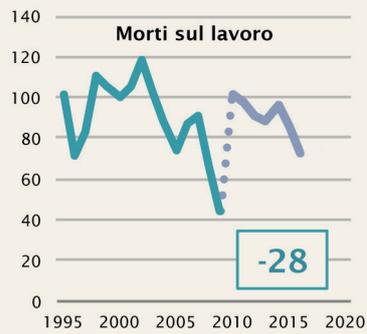
Rimane sostanzialmente stabile la fiducia nel prossimo in genere, anche se inferiore a cinque anni fa: per il 25,3% delle persone "la gente è degna di fiducia", per il 74,7% "bisogna stare molto attenti".

Aumenta di tre punti la fiducia media nelle istituzioni, con un crescita forte soprattutto per forze dell'ordine, assistenza pubblica e volontariato.

In particolare le forze dell'ordine risultano terze nella scala di fiducia, dopo famiglia e amici.

Fiducia (molta + abbastanza)	2008	2016	2017
famiglia	95,0%	89,1%	90,0%
amici	79,0%	79,0%	79,7%
colleghi	47,3%	59,1%	57,9%
forze dell'ordine	61,7%	61,6%	69,0%
magistratura	40,8%	37,2%	40,3%
assistenza pubblica	39,3%	36,8%	41,1%
Chiesa	42,1%	46,4%	44,0%
volontariato	62,5%	50,6%	58,5%
Media	58,5%	57,5%	60,1%

Fonte: elaborazioni IRES su dati Clima di opinione 2017 (SWG/IRES)



La sicurezza aumenta, comunque la si misuri: meno omicidi, meno morti sulle strade, meno mortalità infantile, più sicurezza sul lavoro, maggiore speranza di vita alla nascita.

Dal 2010 le morti sul lavoro comprendono decessi prima non registrati dall'Inail come tali (discontinuità statistica).



