

Finanza locale e negoziazione sociale: come leggere i bilanci comunali

■ ■ ■ Spingersi "oltre"

In ambito locale, la negoziazione sociale svolta nei confronti delle amministrazioni locali dalle parti sociali, ed in particolare dai sindacati in qualità di rappresentanza della cittadinanza, costituisce un importante momento di partecipazione e democrazia. Essa è potenzialmente in grado di fungere, specie in questo particolare momento storico, da elemento di garanzia nei confronti della fascia più debole della cittadinanza che, come ci è offerto dalle statistiche nazionali, cresce a ritmo costante. Nella grande maggioranza dei casi, l'oggetto della trattativa fra parti sociali e amministrazioni rischia, tuttavia, di essere limitato alle voci di spesa del *sociale* o del c.d. *welfare*, senza peraltro riuscire a delimitarne il perimetro in modo definito, e alle politiche fiscali, spingendosi, in rari casi, ad un tentativo di analisi dei collegamenti fra entrate e spese operate dagli amministratori locali. Tuttavia, per poter giocare *ad armi pari* e, soprattutto, costruire insieme agli amministratori locali strategie che vadano nella direzione di amministrazioni in grado di affrontare le aumentate esigenze del c.d. *sociale*, è necessario spingersi oltre. L'idea di fondo di questo contributo, dedicato all'analisi della salute finanziaria degli enti locali ed in particolare dei comuni, nasce dalla considerazione che solo una amministrazione pubblica con i conti in regola è in grado di occuparsi dei propri cittadini in modo sostenibile, cioè in modo tale che le promesse degli amministratori possano essere mantenute oggi, ma anche domani.

Il contributo non si propone certo di essere esaustivo rispetto ad una materia decisamente molto ampia e ricca di aspetti tecnici non sempre di semplice comprensione¹, ma vuole fornire una prima guida per comprendere come analizzare lo stato di salute finanziaria di una amministrazione comunale.

■ ■ ■ Il bilancio comunale in sintesi

Chi conosce la struttura del bilancio di un'impresa, magari perché si occupa o si è occupato di amministrazione aziendale, deve completamente (o quasi) azzerare le proprie conoscenze per aprirsi ad un mondo decisamente diverso, già nelle sue logiche e finalità. Chi, invece, non si è mai interessato né di bilancio d'impresa né di bilancio pubblico, può ritenere di gran lunga più semplice, almeno dal punto di vista contabile, la struttura del bilancio pubblico rispetto a quella del bilancio d'impresa.

Lo scopo del bilancio negli enti locali

Il bilancio e il connesso sistema di contabilità degli enti locali (ma anche quello dello Stato e delle altre entità della pubblica amministrazione) serve, differentemente dal mondo delle imprese, solo in via secondaria ad informare i c.d. portatori di interesse o stakeholder (finanziatori, fornitori, personale, erario, etc.). Principalmente, infatti, il bilancio è strumento di governo delle risorse finanziarie che, a vario titolo, sono acquisite dalla comunità civile attraverso il sistema di imposizione fiscale locale, le tariffe dei servizi ed i trasferimenti dallo Stato ed altri enti. In estrema sintesi, scopo del bilancio pubblico è il

¹ Per approfondimenti sul sistema di contabilità degli enti locali consultare: Farneti G. (a cura di) (2004) *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano; Cimbolini L., Moriconi A. M. (2010) *Il bilancio degli enti locali*, Maggioli Editore, Rimini.

bilanciamento delle risorse che affluiscono all'ente locale, chiamate entrate, rispetto a quelle che defluiscono per l'erogazione di servizi e infrastrutture pubbliche, dette spese. Il meccanismo che consente la realizzazione di questa finalità è quello della autorizzazione a spendere, ossia l'ente è autorizzato a spendere in base alla disponibilità attesa o già realizzata, di risorse finanziarie. Per rendere operativo tale meccanismo, sono presenti due momenti distinti: un fase a priori di programmazione ed una a posteriori di rendicontazione. Fra le due fasi, la prima ad inizio periodo e l'altra a fine periodo, avviene la gestione dell'ente e quindi la realizzazione effettiva delle entrate e delle spese.

Il sistema di bilancio negli enti locali

Il periodo temporale entro il quale si apre e si chiude il più importante ciclo di programmazione-gestione-rendicontazione è l'anno solare ed è a questo periodo che generalmente si fa riferimento quando si parla di bilancio dell'ente locale, e che prenderemo in considerazione in questo lavoro. In tal senso, si parla quindi di Bilancio di Previsione (o, più semplicemente, bilancio) per il documento che esplicita la programmazione delle entrate e spese relative ad un anno, e di Conto del Bilancio per il documento che rendiconta le entrate e spese di un anno. Al fine di rendere coerente la gestione delle risorse rispetto agli obiettivi dell'amministrazione, esistono anche cicli di programmazione-gestione-rendicontazione più ampi che ricoprono un periodo triennale (esplicitato nella Relazione Previsionale e Programmatica, la c.d. RPP, nel Bilancio di Previsione Pluriennale e nel Piano Triennale delle Opere Pubbliche) o pari alla durata del mandato politico (esplicitato nel Piano Generale di Sviluppo, per la parte relativa alla programmazione, e nella rendicontazione esposta nei bilanci sociali). Inoltre, i documenti contabili sono corredati da informazioni di dettaglio e dagli obiettivi e risultati di carattere non finanziario (nella fase di programmazione assume un ruolo determinante il Piano Esecutivo di Gestione, il c.d. PEG), al fine di attivare sistemi di controllo di gestione e strategico. Il complessivo sistema di bilancio e le regole di

funzionamento della contabilità degli enti locali sono contenute nella Parte II Ordinamento Finanziario e Contabile del Testo Unico Enti Locali (Tuel), D.Lgs. 267/2000.

Il Conto del Bilancio come principale (o unica) fonte informativa

Ciò, in teoria, è di grande rilievo sotto il profilo della conoscenza dei fatti che caratterizzano la gestione degli enti e, quindi, per controllarne i livelli di efficienza e di capacità di soddisfare i bisogni della comunità. Tuttavia l'evidenza dei fatti mostra ampiamente la scarsa applicazione delle norme nella maggioranza degli enti, generando un sistema di documenti di bilancio spesso farraginoso e poco leggibile, a cui si sta tentando di rimediare anche attraverso il rafforzamento del sistema dei controlli (si veda il *decreto taglia spese negli enti locali* - D.L. 174/2012 convertito a dicembre 2012 con L. 213/12).

Nel 1997 vi fu, poi, un tentativo di rendere omogenei i rendiconti delle amministrazioni locali a quelli delle imprese, grazie ai documenti di *Conto Economico* e *Conto del Patrimonio* allegati al *Conto del Bilancio*. In realtà tale tentativo si è rivelato vano, poiché nella stragrande maggioranza dei casi le informazioni generate sono, tuttora, ritenute non veridiche e quindi inutili, al punto che anche la stessa Corte dei Conti e gli altri organismi preposti ai controlli esterni, di fatto, ne ignorano i contenuti ai fini delle loro valutazioni.

È quindi evidente che il solo modo per ottenere informazioni sullo stato di salute finanziaria di un ente locale è l'analisi delle informazioni contenute nel *Conto del Bilancio*. In effetti, se è vero che questo documento costituisce il *terminale* del ciclo di programmazione-gestione-controllo che consente il realizzarsi del meccanismo di *autorizzazione a spendere*, è anche vero che lo stesso, nella sua struttura complessiva (livelli di entrata e spesa rendicontati) e di dettaglio (suddivisione delle entrate e delle spese nelle diverse voci), è in grado di fornire importanti informazioni per valutare, oltre le politiche fiscali (composizione delle entrate) e l'allocazione delle risorse (composizione delle spese), le condizioni di sostenibilità finanziaria di un ente locale.

La struttura complessiva del Conto del Bilancio

Il *Conto del Bilancio*, quale unico documento di rendicontazione finanziaria annuale *affidabile* e standardizzato, offre una rendicontazione delle entrate e delle spese su più livelli, in funzione delle diverse fasi di realizzazione. Per la contabilità c.d. *finanziaria* degli enti locali, le entrate si intendono realizzate e quindi rilevano per il calcolo dell'equilibrio complessivo entrate-spese quando *accertate*, ossia quando “*sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza*” (art. 179 Tuel). In altre parole, il momento dell'accertamento è equiparato al momento in cui nasce un diritto a riscuotere, cioè un credito. Ad esempio, nasce il diritto a riscuotere nel momento in cui sono iscritte *a ruolo* le somme Imu, sono iscritte in liste di carico le entrate degli affitti attivi, sono irrogate sanzioni amministrative con specifici atti, sono emesse le bollettazioni delle rette scolastiche, etc. Specularmente, le spese si intendono realizzate quando *impegnate*, ossia quando nasce un debito. In particolare, la norma prevede che l'impegno si realizzi quando a “*seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio*” (art. 183 Tuel). L'ultimo periodo di questa norma non è altro che il realizzarsi del meccanismo di autorizzazione a spendere: il vincolo sulle previsioni di bilancio si riferisce, appunto, all'impegno effettuato sui c.d. stanziamenti di spesa ipotizzati nell'ambito del *Bilancio di Previsione Annuale*, bilanciati da previsioni di entrata corrispondenti. In mancanza di disponibilità sulle voci di spesa in termini di stanziamenti di bilancio, significa che manca la corrispondente copertura sul lato delle entrate e, pertanto, la spesa non può essere autorizzata.

Oltre al momento della realizzazione c.d. *giuridica* delle entrate e delle spese, il *Conto del Bilancio* rendiconta anche il momento della realizzazione di cassa, ossia le riscossioni e i pagamenti. Ciò rende possibile da un lato il monitoraggio dell'equilibrio di cassa, dall'altro

Tavola 1. La struttura complessiva del Conto del Bilancio

	ENTRATE	SPESE	
	1000	1000	
previsioni accertamenti	900	870	previsioni
residui attivi	avanzo 30		impegni
riscossioni	700		residui passivi
	200	370	pagamenti
	cassa 200	500	

la conoscenza dei crediti e dei debiti di funzionamento, ossia di quei crediti e debiti generati dalla gestione operativa e non da quella puramente finanziaria (concessioni di finanziamento a terzi o ottenimento di finanziamenti da terzi), che invece sono rilevati in scritture contabili al di fuori del *Conto del Bilancio*. I crediti generati dalla differenza fra accertamenti e riscossioni sono detti *residui attivi*, mentre i debiti generati dalla differenza fra impegni e pagamenti sono chiamati *residui passivi*. Lo schema di Tavola 1 riassume, con un semplice esempio numerico, la struttura complessiva del *Conto del Bilancio*. Si noti che il *Conto del Bilancio* riporta anche i valori del *Bilancio di Previsione Annuale* (assestato, cioè incluse le variazioni che in corso d'anno sono intervenute rispetto al primo *Bilancio di Previsione Annuale* approvato) pertanto, in realtà, sono tre le fasi di realizzazione rilevate in *Conto del Bilancio*: per le entrate, previsione, accertamento e riscossione; per le spese, previsione, impegno, pagamento. Nell'esempio, si evidenzia che:

- non si è raggiunto un equilibrio esatto fra entrate e spese, ma le entrate, pari a 900, superano di 30 le spese, pari a 870: questo saldo positivo è denominato *avanzo*;
- dei 900 accertati, sono stati riscossi 700, generando crediti di funzionamento a fine anno di 200;
- delle 870 di spese impegnate, ne sono state pagate 500, generando debiti di funzionamento a fine anno per 370;
- ci sono 200 in cassa, dovuti alla differenza fra i 700 riscossi e i 500 pagati.

A questo punto, però, è necessario specificare che l'obbligo di copertura delle spese attraverso le entrate deve essere sì verificato in ogni periodo, ma con riferimento a tutta la gestione avvenuta fino a quel momento. In altri termini, l'equilibrio entrate-spese deve verificarsi non con riferimento alle sole entrate e spese createsi giuridicamente nell'anno di riferimento del *Conto del Bilancio*, ma con riferimento a tutte quelle generatesi fino a quel momento. Il *Conto del Bilancio* deve quindi rendere conto anche della c.d. *gestione residui* (che si contrappone alla *gestione di competenza*) relativa alle entrate e spese che si sono originate dal punto di vista giuridico come accertamenti ed impegni in esercizi pregressi, ma che non hanno ancora raggiunto il momento della cassa. Come riportato nell'esempio di Tavola 2, costruito a partire da quello di Tavola 1, la gestione residui è speculare a quella di competenza. I residui attivi riportati dagli anni precedenti, pari a 880 nell'esempio, possono essere considerati validi, tecnicamente *riaccertati*, ma possono anche essere parzialmente stralciati qualora non sussista più il diritto a riscuotere. Ne consegue che i reali crediti derivanti dagli esercizi passati diminuiscono (nell'esempio si è in presenza di un consistente stralcio pari a 230 che deprime a 650 i residui attivi realmente validi). Di questi, parte possono essere riscossi durante l'anno (200) mentre il rimanente confluiscono nel computo dei residui in conto residui (450). specularmente, si ha la stessa situazione per la gestione residui delle spese. Si nota anche che la gestione pregressa ha lasciato in eredità un fondo di cassa iniziale pari a 120, generato da squilibri po-

Tavola 2. La struttura complessiva del Conto del Bilancio: gestione di competenza e residui

		ENTRATE	SPESE		
		1000	1000		
previsioni accertamenti		900	870	previsioni impegni	
COMPETENZA	residui attivi	avanzo 30	370	residui passivi	
	riscossioni	700		pagamenti	
		cassa 200			
		200	280		
riscossioni in c/residui		200	280	pagamenti in c/residui	
GESTIONE RESIDUI	res. attivi in c/residui	450	470	res. passivi in c/residui	
	residui attivi - validi	650		residui passivi - validi	
	- eliminati	200		- eliminati	
	- riportati dagli anni precedenti	880		- riportati dagli anni precedenti	
cassa iniziale 120		880	850	disavanzo 100	
				100	

Equilibrio finanziario complessivo (Risultato d'Amministrazione) =

$$\text{Risultato della Gestione di Competenza} + \text{Risultato della Gestione Residui} + \text{Cassa iniziale} = (\text{Accertamenti CP} - \text{Impegni CP}) + (\text{Residui Attivi Validi RS} - \text{Residui Passivi Validi RS}) + \text{Cassa iniziale}$$

$$30 + (-100) + 120 = +50$$

sitivi fra entrate e spese già realizzate in anni precedenti anche dal punto di vista della cassa. In conclusione, la situazione di equilibrio entrate-spesse complessiva è generata da un avanzo della gestione di competenza pari a +30 che però è controbilanciato da un disavanzo della gestione residui di -100, a cui si aggiunge il fondo cassa iniziale di 120: la somma algebrica indica un *risultato d'amministrazione* (è così che si chiama la differenza fra entrate e spese totali) pari a +50, detto *avanzo d'amministrazione*. Si noti inoltre che coi dati a disposizione siamo in grado di conoscere anche:

- a quanto ammonta il fondo cassa finale (240) e a quale fra le due gestioni (residui e competenza) è dovuto l'incremento o il

decremento (la gestione di competenza fa aumentare il fondo cassa iniziale da 120 a 320, mentre la gestione residui assorbe 80, poiché a fronte dei 280 di pagamenti in conto residui, le riscossioni in conto residui sono state pari a 200);

- a quanto ammontano i crediti di funzionamento, ovvero i residui attivi complessivi a fine anno ($200+450=650$), e i debiti di funzionamento, ovvero i residui passivi complessivi a fine anno ($370+470=840$);
- che il risultato d'amministrazione è pari anche al fondo cassa finale (240) aggiunto dei crediti di funzionamento/residui attivi totali (650) e diminuito dei debiti di funzionamento/residui passivi totali (840);
- sapendo che dei 650 di crediti di funzionamento/residui attivi totali 450 sono residui attivi in conto residui, ossia residui attivi che provengono da esercizi passati (ossia crediti nati più di 12 mesi addietro), si può affermare che qualora, supponiamo, il 20% (90) di tali crediti fosse inesigibile, saremmo di fronte ad una situazione di disavanzo ($+50-90=-40$).

La struttura di dettaglio del Conto del Bilancio

Oltre alla rendicontazione dei vari livelli di entrata e spesa, il *Conto del Bilancio* presenta le entrate suddivise in base alle diverse fonti di provenienza e le spese sia in base alla loro natura sia in base alla destinazione d'uso dei fattori produttivi acquistati. È indispensabile prendere dimestichezza con la struttura che in questa sede è stata definita come *di dettaglio*, e che si interseca con quella *complessiva* vista poco più sopra, poiché complessivamente le voci di un bilancio comunale superano le 1.500 unità.

Più in particolare, le entrate sono suddivise in cinque grandi classi, dette *titoli* (esiste anche un sesto titolo non rilevante per le finalità d'analisi esposte in questo lavoro):

- *Entrate tributarie*, che comprendono le entrate derivanti da imposte e tasse;

- *Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici* anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione; esse sono relative a trasferimenti in entrata di risorse che affluiscono in modo ricorrente dallo Stato (i trasferimenti della Legge di Stabilità, ex Finanziaria) e dagli altri enti pubblici;
- *Entrate extratributarie*, ossia le entrate proprie dell'ente non di carattere tributario acquisite da diverse fonti quali, ad es., l'applicazione di tariffe dei servizi a domanda individuale, lo sfruttamento del patrimonio, gli utili di aziende partecipate, lo sfruttamento delle risorse naturali (*royalties*); esse possono essere più o meno ampie in funzione del livello di complessità operativa in cui si trova ciascun ente (es. la presenza più o meno vasta di servizi a domanda individuale gestiti dall'ente);
- *Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale (e da riscossioni di crediti)*, fra le quali si annoverano le somme per vendita di patrimonio immobiliare (edifici, terreni), di partecipazioni in società, oltre ai trasferimenti da altri enti per la costruzione di opere pubbliche e gli oneri di urbanizzazione (entrate da concessioni ad edificare);
- *Entrate derivanti da accensione di mutui e prestiti*, relative ai flussi di denaro presi a prestito che giungono all'amministrazione dagli istituti di credito generalmente per la costruzione di opere pubbliche.

Le entrate dei titoli I, II e III formano le entrate c.d. *correnti*, poiché, grosso modo, costituiscono il flusso costante, ricorrente di finanziamento delle attività dell'ente. Di queste, il sottogruppo costituito dai titoli I e III rappresentano le entrate *proprie* poiché sono espressione dell'autonomia impositiva e, più in generale, gestionale dell'ente.

Ciascun titolo è poi ulteriormente suddiviso in voci di dettaglio dette *categorie* (es. le entrate del titolo I sono suddivise in imposte e tasse), a loro volta suddivise in *risorse* (es. Ici/Imu, Tarsu, etc. per quanto concerne la categoria Imposte del titolo I).

Per quanto concerne la spesa, la classificazione è più complessa, poiché risponde ad esigenze di allocazione delle risorse (effettuata in sede di *Bilancio di Previsione*) sia per quanto concerne la tipologia di fattori utilizzati per la produzione dei servizi (suddivisione *per natura*), sia con riferimento alle tipologie di servizi realizzati (suddivisione *per destinazione*). Con riferimento alla prima fattispecie classificatoria, la spesa è suddivisa in tre *titoli* (il quarto titolo non rileva ai nostri fini):

- *Spese correnti*, che comprendono le spese per il personale, l'acquisto di beni di consumo (es. cancelleria), l'acquisto di servizi (dai servizi elementari come quelli di pulizia a quelli più complessi come l'intero servizio di nettezza urbana), l'utilizzo di beni di terzi (affitti o leasing), i trasferimenti correnti in uscita verso altri enti pubblici (ad esempio per la contribuzione alle spese per la gestione del trasporto scolastico a beneficio della propria comunità da parte di un comune limitrofo), gli interessi passivi e oneri finanziari (fra cui anche le perdite eventualmente maturate sui famigerati *derivati*), le imposte e tasse (in particolare l'Irap sul personale), più altre voci residuali;
- *Spese in conto capitale*, che comprendono, fra gli altri, l'acquisto di beni immobili (appalti di opere pubbliche come la costruzione di strade, fognature, scuole, etc.), gli espropri, gli incarichi professionali (specie, ma non solo, per gli studi progettuali delle opere pubbliche), i trasferimenti di capitale (quando l'ente contribuisce ad opere pubbliche di altri enti), l'acquisto di partecipazioni o la costituzione di società o organismi partecipati;
- *Spese per rimborso mutui e prestiti*, che comprendono le spese relative al rimborso della quota capitale sia dei mutui e prestiti a medio-lungo termine, sia delle anticipazioni e prestiti a breve termine.

Ciascun titolo di spesa è poi suddiviso ulteriormente in *interventi*, che ricalcano in larga misura le principali voci di spesa elementari elencate sopra.

La spesa (solo quella dei titoli I e II) è, contemporaneamente, classificata anche sulla base della destinazione d'uso dei fattori della produzione acquisiti, in base a *funzioni* a loro volta suddivise in *servizi* (accennati, non in modo esaustivo, fra parentesi):

- *Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo* (organi istituzionali, segreteria generale, gestione economico-finanziaria, gestione entrate, gestione patrimonio, ufficio tecnico, anagrafe, servizi generali);
- *Funzioni relative alla giustizia* (uffici giudiziari, casa circondariale);
- *Funzioni di polizia locale*;
- *Funzioni di istruzione pubblica* (scuole materne, elementari, medie, secondarie superiori, assistenza scolastica, refezione, trasporto scolastico);
- *Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali* (biblioteche, musei, pinacoteche, teatri, etc.);
- *Funzioni nel settore sportivo e ricreativo* (piscine, stadio, palazzetti dello sport, manifestazioni, etc.);
- *Funzioni nel campo turistico*;
- *Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti* (circolazione stradale, illuminazione pubblica, trasporto pubblico locale);
- *Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente* (urbanistica, edilizia residenziale pubblica, edilizia popolare, protezione civile, idrico integrato, rifiuti, parchi, tutela ambientale);
- *Funzioni nel settore sociale* (asili nido, servizi infanzia-minori, prevenzione e riabilitazione, ricoveri, assistenza e beneficenza, necroscopico-cimiteriale);
- *Funzioni nel campo dello sviluppo economico* (affissioni e pubblicità, fiere, mercati, mattatoio, servizi all'industria, commercio, artigianato e agricoltura);
- *Funzioni relative ai servizi produttivi* (distribuzione gas, centrale del latte, energia elettrica, teleriscaldamento, farmacie, altro).

Dall'incrocio delle due prospettive di classificazione è possibile la conoscenza delle quantità di spesa per i singoli fattori produttivi destinati ai singoli servizi. Ad esempio, leggendo un *Conto del Bilancio* è possibile conoscere quante spese per l'acquisto di beni di consumo (secondo intervento del titolo I) sono state sostenute per le scuole materne (primo servizio della funzione 4). Se, poi, consideriamo che ciascuna voce di spesa è classificata anche in base alla *struttura complessiva*, di cui si è discusso più sopra, per la stessa voce specifica di acquisizione di beni di consumo per le scuole materne è possibile sapere anche quali sono i debiti commerciali e i pagamenti, suddivisi per gestione di competenza e residui.

Va tuttavia sottolineato che mentre la classificazione delle entrate e delle spese per natura, generalmente, possiedono standard normativi di classificazione, la classificazione delle spese per destinazione non ha gli stessi requisiti. Non è difficile constatare una certa soggettività nell'attribuzione delle voci di spesa alle varie funzioni/servizi, specie nella direzione di *riempire* quelle voci ritenute generalmente preferite ad altre (ad es. i servizi sociali rispetto le spese generali di amministrazione). Pertanto, se è vero che, ad esempio, la conoscenza della percentuale di allocazione delle risorse, sia di parte corrente che di parte conto capitale, alle funzioni 4, 5, 6 e 10 può essere indicativa dell'"impegno sociale" dell'amministrazione comunale, questo dato va considerato con le dovute precauzioni.

■ ■ ■ **Gli elementi per una chiave di lettura allargata: la valutazione dello stato di salute finanziaria attraverso il *Rating Finanziario***

Questa grande mole di dati rischia di rimanere tale e non tradursi in informazione se non si applica un modello di analisi che li renda leggibili a sistema, con riferimento ad un preciso scopo. Posto che l'intento che ci si prefigge in questo lavoro riguarda la valutazione dello stato di salute finanziaria di un comune, nel seguito è riportato un modello d'analisi che, grazie alla sua applicazione sui dati di bilancio dis-

ponibili a livello centralizzato e certificato presso il Ministero dell'Interno, è disponibile, in maniera standardizzata, per tutte le amministrazioni comunali italiane. Si tratta del *Rating Finanziario* disponibile presso la banca dati Aida PA di Bureau van Dijk², di cui fa uso Cisl Confederale.

Cosa misura il Rating Finanziario

Il *Rating Finanziario* fornisce una valutazione sintetica sullo stato di salute finanziaria di ciascuna amministrazione comunale, per ciascun anno a partire dal 2000, attraverso l'analisi comparata di dieci indici di bilancio opportunamente selezionati e calcolati dai dati di *Conto del Bilancio* di origine certificata depositati presso il Ministero dell'Interno, e che vengono poi elaborati e resi disponibili nella *Banca dati Aida PA* da parte di Bureau van Dijk.

Differentemente dai rating delle società di rating Standard & Poor's, Moody's, Fitch, il *Rating Finanziario* costituisce una valutazione comparata di sintesi della salute finanziaria limitatamente alle informazioni contenute nel bilancio consuntivo dell'amministrazione comunale. Non esprime quindi alcuna valutazione sulle dinamiche future, né sintetizza informazioni relative alle esposizioni ai rischi finanziari (es. mercato dei derivati), operazioni fuori bilancio e informazioni di carattere non finanziario (es. livello di prestazione dei servizi, situazione socio-economica di riferimento, situazione politica, etc.). In particolare, questi ultimi aspetti sono spesso prevalenti nelle valutazioni delle società di *rating* e ciò spiega perché vi sono amministrazioni locali che possiedono *Rating Finanziario* particolarmente diversi rispetto alle analisi delle società di *rating*

² Il *Rating Finanziario* è sviluppato da Giuseppe Farneti, già professore ordinario di ragioneria pubblica presso l'Università di Bologna, e Emanuele Padovani, professore associato di public management e accounting presso il Dipartimento Scienze Aziendali dell'Università di Bologna; per informazioni sulla *Banca dati Aida PA* collegarsi a aidapa.bvdep.com.

(generalmente valutazioni più basse per il *Rating Finanziario* rispetto ai rating delle società di *rating*). Inoltre, i *rating* tradizionali scaturiscono da valutazioni qualitative specifiche che sono svolte dalle società di *rating* su richiesta (e dietro la corresponsione di profumati compensi) degli stessi enti locali. Attualmente solo poche decine di enti possiedono *rating* tradizionali e alcune amministrazioni hanno deciso, anche per esigenze di economie di spesa, di non essere più soggette alle valutazioni delle società di *rating* (come ad esempio è accaduto nel 2012 al Comune di Firenze). Pertanto un'altra importante differenza a favore del *Rating Finanziario* è la capacità di raggiungere la totalità dei comuni, anche quelli di più ridotte dimensioni per i quali non sarebbe comunque conveniente gestire specifiche analisi qualitative approfondite sotto il profilo del rapporto costi/benefici.

Il confronto come logica di base e le classi di merito

Così come nelle imprese le performance economico-finanziarie sono valutate con riferimento all'andamento dei vari settori in cui ciascuna opera, così anche nella valutazione sullo stato di salute finanziaria di un ente locale è importante determinare il posizionamento rispetto all'andamento generale. Nella costruzione del *Rating Finanziario*, i valori raggiunti dagli indici di bilancio del comune selezionato sono messi a confronto con quelli del gruppo di riferimento. I gruppi utilizzati per il confronto sono sei, sulla base della popolazione residente: da 0 a 4.999 abitanti; da 5.000 a 14.999, da 15.000 a 29.999, da 30.000 a 49.999, da 50.000 a 99.999, oltre 100.000.

È calcolato sia un *rating* per ciascuno dei dieci indicatori utilizzati, sia un *Rating Finanziario* complessivo sulla base della media ponderata, cioè pesando gli indicatori in base alla loro importanza, dei *rating* ottenuti per ciascun indice. Ciò consente non solo di giungere alla conoscenza un giudizio di sintesi, ma anche avere una mappatura dei vari elementi di giudizio che ne stanno alla base, così come è approfondito nel seguito.

Il sistema di *Rating Finanziario* è articolato su 11 classi di merito complessive: A (classe di merito più elevata), B1, B2, C1, C2, C3, C4, C5, D1, D2, E (classe di merito più bassa). In linea generale, il sistema di calcolo del Rating Finanziario (e di ciascun indicatore) è stabilito in modo tale da far ricadere una predeterminata percentuale di casi, con riferimento a ciascun gruppo di enti, in ciascuna classe. Nelle classi di merito A ed E ricadono, rispettivamente, il 5% delle amministrazioni comunali migliori e peggiori, mentre in tutte le altre (B1, B2, C1, C2, C3, C4, C5, D1, D2) il 10% ciascuna; quindi, le macro-classi B e D contengono, ciascuna, il 20% degli enti, mentre la macro-classe C contiene il 50% degli enti. Per alcuni indicatori, il superamento di determinate soglie previste per legge porta ad E il relativo rating, indipendentemente dal comportamento del gruppo di riferimento. Le situazioni a rischio *default*, cioè con una salute finanziaria particolarmente compromessa, sono quelle che ricadono nelle classi D2 ed E di *Rating Finanziario* complessivo (cioè il peggiore 15% di amministrazioni comunali).

Le aree di indagine e gli indici di bilancio

Considerata la vastità dei dati presenti e che, come visto ad esempio per la scomposizione della spesa per funzione/servizio, non sempre i dati sono attendibili, la selezione delle aree di indagine e degli indici di bilancio risulta fondamentale. Le aree di indagine e gli indici di bilancio scelti per il Rating Finanziario si fondano su una ricerca ultradecennale operata in campo nazionale ed internazionale in campo accademico ed istituzionale, anche in collaborazione con il Ministero dell'Interno e la Corte dei Conti.

Le aree di indagine sono quattro:

- *equilibrio finanziario complessivo* (lo scopo principale del sistema di bilancio nell'ente locale, descritto più sopra);
- *equilibrio corrente* (inteso come la capacità di equilibrare le entrate e spese *strutturali* dell'ente);
- indebitamento;

- solvibilità a breve (ossia la capacità di gestire efficientemente la tesoreria al fine di far fronte in modo adeguato al pagamento degli impegni assunti verso l'esterno, in particolare personale e fornitori).

Nel seguito, è affrontato il significato informativo di ciascuna area e i relativi indici utilizzati. La presentazione degli algoritmi di calcolo e i metodi di valutazione di ciascun indice sono presentati nella Tavola 3.

Equilibrio finanziario complessivo. La prima area d'analisi si sofferma sulla valutazione dell'equilibrio entrate-spese, attraverso tre indicatori che mirano a misurarne l'entità e la direzione dello squilibrio (posto che è solo teorico il caso in cui si raggiunga una esatta corrispondenza fra entrate e spese), la qualità e l'entità dei crediti non riscossi da più di 12 mesi che, come già accennato sopra (al termine della sezione 2.4) possono di fatto portare da una situazione di apparente avanzo d'amministrazione ad una situazione di squilibrio negativo.

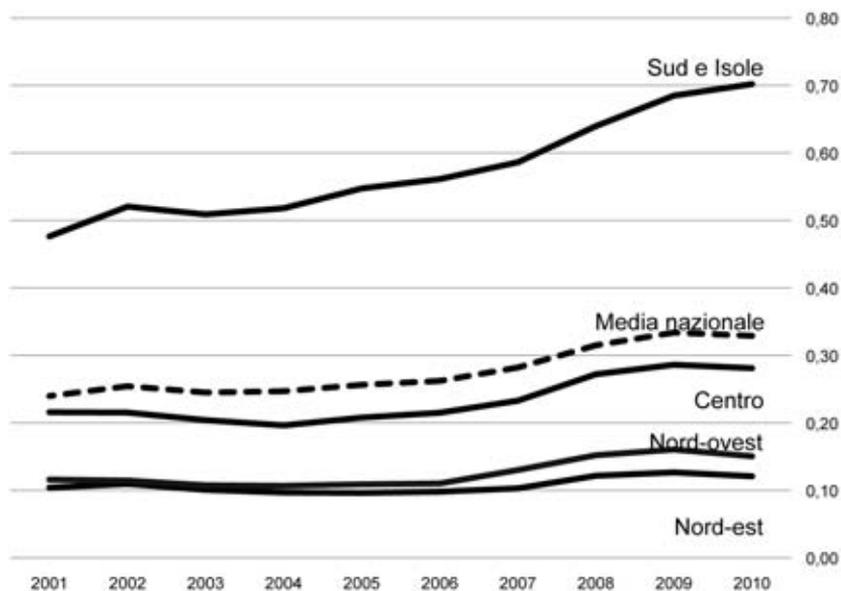
- *R1 Entità del risultato d'amministrazione.* Il risultato d'amministrazione rappresenta la differenza fra entrate e spese. Risultati d'amministrazione negativi individuano situazioni di squilibrio che devono essere immediatamente ripianate, ma anche eccessivi risultati positivi sono da considerarsi non convenienti, poiché rivelano che l'amministrazione sta acquisendo più risorse di quante gliene servono effettivamente. Ciò, tuttavia, è attualmente rimesso in discussione, poiché il meccanismo del Patto di Stabilità Interno di fatto spinge le amministrazioni, specie quelle più virtuose, ad aumentare l'entità dell'avanzo d'amministrazione. Al fine di rendere possibile il confronto fra enti e quindi determinare il posizionamento dell'amministrazione analizzata, l'indice R1 mette in relazione il risultato d'amministrazione con una componente stabile di bilancio (la stessa utilizzata per il calcolo dell'indice R4) ossia le spese correnti del titolo I sommate alle rate di rimborso dei prestiti a medio-lungo termine (che formano

parte del titolo III di spesa). In linea generale, un indicatore pari a 0,02–0,03 (cioè 2–3%) è considerato fisiologico e pertanto la classe di merito è elevata; all'allontanarsi da tale valore centrale, la classe di merito scende, in modo più rapido se l'allontanamento avviene in senso negativo; per valori negativi la valutazione è negativa e pari ad E.

- *R2 Qualità del risultato d'amministrazione.* Come già discusso, il risultato d'amministrazione è composto dal fondo di cassa, dai residui attivi (maturati nell'anno o in conto residui, cioè nuovi e vecchi) e dai residui passivi (nuovi e vecchi). Come già detto per l'indice R1, il risultato d'amministrazione non deve essere negativo e, se positivo, costituisce il *tesoretto* dell'ente che può essere utilizzato a vari scopi, fra cui nuovi investimenti. Vi è quindi l'incentivo a mantenerlo più elevato possibile, anche lasciando iscritti residui attivi, cioè crediti (specie di entrate proprie), che hanno elevata probabilità di insoluto (rappresentati, questi, dai più vecchi, cioè fra i residui in c/residui). L'indicatore mira ad individuare quanta parte del risultato d'amministrazione (denominatore) è rappresentato dai crediti di entrate proprie (titolo I entrate tributarie e titolo III entrate extratributarie, al numeratore), e quindi più vulnerabili rispetto alle entrate derivanti da trasferimenti di altri enti, più datati (residui attivi in conto residui). In via prudenziale, uno dei recenti decreti sulla spending review (D.L. 95/12) ha, non a caso, imposto agli enti locali di svalutare il 25% dei residui attivi delle entrate proprie aventi anzianità superiore a cinque anni. L'indicatore è tanto migliore quanto più assume valori prossimi allo zero, il che significherebbe l'assenza di crediti su entrate proprie con anzianità superiore a 12 mesi, mentre peggiora all'aumentare. Sicuramente un buon indicatore si attesta al disotto di 1, ossia i crediti datati non superano l'entità dell'avanzo d'amministrazione; tuttavia vi sono diversi casi, specie quelli in cui R1 è molto basso, dove si raggiungono valori molto più ele-

- vati a significare che è sufficiente che anche una sola parte dei crediti datati non siano esigibili per poter portare ad una situazione di disavanzo.
- *R3 Crediti su entrate proprie oltre 12 mesi.* Questo indicatore discende direttamente dal precedente, ma questa volta i crediti aventi più di un anno di anzianità sono rapportati al corrispondente *fatturato*, ossia alle entrate che si sono realizzate giuridicamente (accertamento) durante l'anno. Ciò consente di catturare una dimensione differente, ossia l'effettiva entità relativa dei crediti su entrate proprie sorti da almeno un anno espressa in termini di unità di € ogni € 1 di fatturato. La Tavola 3 mette in luce l'andamento dell'indicatore con riferimento sia alla media italiana, che passa da 0,24 (24%) a 0,33 (33%) nell'arco del decennio 2001-2010, sia le forti disparità territoriali.

Tavola 3. Cresce la difficoltà a riscuotere: l'andamento medio dei Crediti su entrate proprie oltre 12 mesi, suddiviso per aree geografiche



La Tavola 4 propone invece le top 10 delle amministrazioni comunali capoluogo migliori e peggiori.

Tavola 4. I 10 comuni capoluogo migliori e peggiori per capacità di riscossione (Anno 2010)

TOP 10 MIGLIORI	INDICE R3	TOP 10 PEGGIORI	INDICE R3
Bergamo	2,0	Napoli	221,0
Sondrio	2,6	Vibo Valentia	211,5
Reggio nell'Emilia	3,3	Cosenza	185,8
Ravenna	5,1	Reggio Calabria	166,8
Brescia	5,3	Catania	165,8
Cesena	6,5	Roma	159,5
Modena	6,6	L'Aquila	151,8
Pistoia	7,2	Palermo	142,3
Bologna	7,3	Catanzaro	134,0
Genova	7,5	Trapani	130,1

Equilibrio corrente. La seconda area d'analisi si sofferma sulla valutazione dell'equilibrio fra le entrate e le spese di carattere "strutturale" dell'ente, oltre ad analizzarne la componente rigida rappresentata dal personale dipendente.

- *R4 Equilibrio strutturale di parte corrente.* L'equilibrio corrente esprime il rapporto fra le entrate correnti accertate (sia quelle proprie dei titoli I e III che quelle da trasferimenti da altri enti del titolo II) e gli impegni di spesa corrente (titolo I) e di servizio al debito di finanziamento (quote di ammortamento mutui e prestiti a m-l/t, parte del titolo III). L'ottimo è rappresentato dai valori pari o superiori a 1, poiché ciò significa che le entrate di carattere strutturale finanziano le spese aventi la stessa caratteristica e, in funzione del surplus così generato, finanziano le spese in conto capitale (investimenti in opere pubbliche, beni strumentali, etc.). Tuttavia, la legge

Tavola 5. L'equilibrio di parte corrente

R4 ≥ 1 Equilibrio corrente raggiunto		R4 < 1 Equilibrio corrente <i>non</i> raggiunto	
ENTRATE	SPESE	ENTRATE	SPESE
Entrate correnti (titoli I, II, III)	Spese correnti in senso allargato, cioè "strutturali" (titoli I, III solo rimborso prestiti m/l)	Entrate correnti (titoli I, II, III)	Spese correnti in senso allargato, cioè "strutturali" (titoli I, III solo rimborso prestiti m/l)
avanzo corrente			disavanzo corrente
Entrate in conto capitale <i>fra cui</i> concessioni edilizie (titoli IV, V)	Spese in conto capitale (titolo II)	Entrate in conto capitale <i>fra cui</i> concessioni edilizie (titoli IV, V)	Spese in conto capitale (titolo II)

consente diverse eccezioni, prima fra tutte la possibilità di destinare parte delle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione (concessioni ad edificare), per cui spesso (nel 43% dei casi nel 2010) è pericolosamente inferiore a 1. In tal caso, significa che parte delle risorse che normalmente dovrebbero essere destinate per loro natura di *non strutturalità* a copertura delle spese in conto capitale, finanziano spesa corrente di carattere *strutturale*. Ciò, inoltre, mina la possibilità, nel tempo, di sostenere in situazioni di diminuzione di tali fonti (come sta avvenendo ora) la spesa corrente finanziata da tali fonti instabili. La Tavola 5 offre una esemplificazione grafica.

- **R5 Rigidità della spesa causata dal personale.** Questo indice indaga quanta parte di entrate correnti (al denominatore) sono destinate alla copertura delle spese del personale (al numeratore). La spesa corrente provocata dal personale è una componente rigida che può provocare problemi all'equilibrio strutturale di parte corrente, specie in momenti che provocano contrazioni delle entrate. Questo indice è, fra quelli utilizzati, il meno rilevante, poiché costituisce solo una indicazione di massima del livello di rigidità della spesa corrente. Ciò è do-

vuto al fenomeno delle esternalizzazioni a società o organismi partecipati che rende, di fatto, invisibile il personale che comunque è addetto all'erogazione dei servizi dell'amministrazione. Esso, infatti, risiede all'interno di altre organizzazioni, magari interamente di proprietà dell'ente, e quindi di altri bilanci, ma entra nel computo della spesa corrente attraverso altre voci (ad. esempio le prestazioni di servizi resi dalle società partecipate o i trasferimenti agli organismi partecipati). Recentemente, il legislatore ha arginato il fenomeno prevedendo norme che regolano le assunzioni di personale in base ad un indicatore simile a quello proposto in questa sede, ma nel cui computo rientrano anche le società e gli organismi a partecipazione del comune. Tuttavia, livelli dell'indicatore relativo alla sola amministrazione comunale al di sopra del 38-40%, sono ritenuti grave sintomo di eccesso di spesa per il personale.

Indebitamento. La terza area d'analisi utilizza due indici per valutare riflessi sulla spesa corrente ed entità dell'indebitamento dell'ente a medio-lungo termine (mutui e prestiti pluriennali).

- *R6 Saturazione dei limiti di indebitamento.* L'indice indica quanta parte delle entrate correnti (denominatore) è assorbita dagli interessi passivi e oneri finanziari relativi al debito a medio-lungo termine (numeratore). Completando l'informazione ottenuta con l'indicatore R5, rivela l'entità dell'altra componente rigida, ossia non comprimibile per via della presenza di contratti di finanziamento, della spesa corrente. Il Tuel fissa limiti massimi per questo indicatore, oltre i quali i comuni non possono accendere nuovi mutui e prestiti. Ai fini della riduzione dell'indebitamento complessivo del comparto pubblico, recentemente questo indicatore è stato progressivamente ridotto passando dal 25% in vigore fino al 2004, al 12% (dal 2005 al 2011), 8% (2012), 6% (2013) e 4% (dal 2014). Pertanto valori al disotto del 4% sono ritenuti soddisfacenti, poiché individuano una residua possibilità (alme-

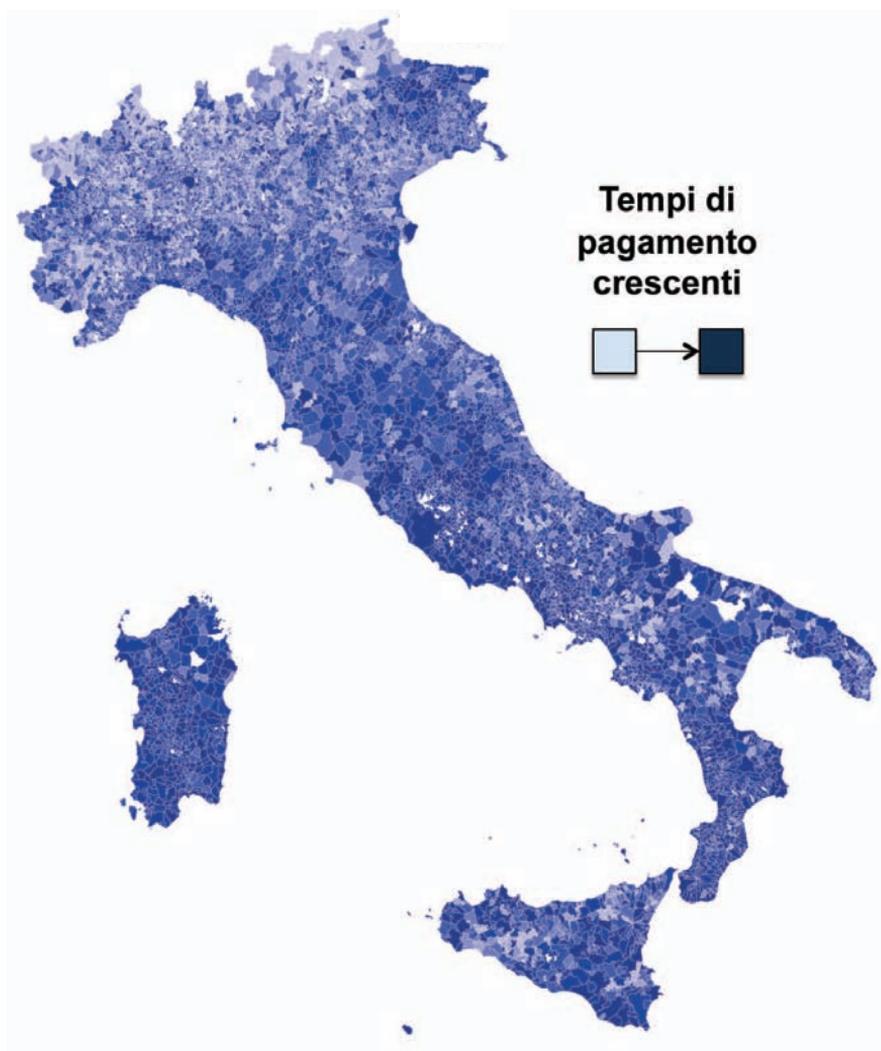
no teorica, poiché vi sono altri vincoli che influenzano la possibilità di accendere mutui) di accedere a prestiti per investimenti in opere pubbliche. Al 2010, solo il 45% di enti soddisfaceva tale requisito.

- *R7 Tempi di estinzione dei debiti di finanziamento.* L'indicatore mette a rapporto l'ammontare dei debiti di finanziamento con l'ammontare della quota capitale rimborsata nell'ultimo anno fornendo, quindi, il tempo medio (in anni) di estinzione dello stock di debito ipotizzando rate di quota capitale costanti. Essendo il metodo d'ammortamento generalmente di tipo francese, l'indice sovrastima i tempi reali di ammortamento. L'indicatore ha lo scopo di comprendere l'entità dei mutui rispetto alla capacità di rimborso in tempi ristretti ed è tanto migliore quanto più contenuto. Valori superiori a 20/25 anni sono da considerarsi eccessivi, anche se è necessario considerare che in alcuni casi (specie al Sud) tali debiti sono assistiti da pagamenti effettuati dallo Stato.

Solvibilità a breve. La quarta ed ultima area d'analisi indaga circa la capacità dell'ente di far fronte ai propri debiti a breve e brevissimo termine; gli indici utilizzati monitorano da un lato le anticipazioni richieste al tesoriere per far fronte al pagamento delle forniture in casi di mancanza di liquidità, dall'altro la formazione dei debiti a breve termine nei confronti del personale e dei vari fornitori ed enti terzi. Va sottolineato che generalmente i comuni in situazioni di non solvibilità, rivelano difficoltà anche in gran parte degli altri indicatori e lasciano intravedere gravi situazioni di predissesto o dissesto finanziario.

- *R8 Utilizzo anticipazioni di tesoreria.* L'anticipazione di liquidità richiesta dall'ente al proprio tesoriere (tipo *castelletto*) costituisce, specie se ripetuta nel tempo, chiaro sintomo degli enti in difficoltà di liquidità; pertanto, enti che presentano questo indicatore anche solo di poco positivo, possono essere già considerati in situazione di rischiosità finanziaria. Circa 1.100 comuni hanno utilizzato anticipazioni di tesoreria nel 2010.

Tavola 6. I ritardi di pagamento nei comuni italiani



- *R9 Anticipazioni di tesoreria non rimborsate.* Rispetto all'indicatore precedente, in situazioni ancora peggiori sono gli enti che hanno fatto richiesta di anticipazioni di tesoreria e che, a termine d'anno, non hanno provveduto al totale rientro. Pertanto, anche in questo caso l'indicatore anche di poco superiore a zero denota situazioni di forte rischio di insolvibilità.
- *R10 Residui passivi spese correnti.* Oltre all'utilizzo di anticipazioni, situazioni di difficoltà di solvibilità si riscontrano all'aumentare dei debiti di funzionamento a breve termine. L'indice R10 individua l'ammontare dei residui passivi (debiti a breve) maturati per la spesa corrente sull'ammontare dei relativi impegni. Più il valore è elevato, più denota tempi di dilazione *lunghi* per i pagamenti delle spese correnti; i tempi di dilazione (espressi in giorni) possono essere approssimati moltiplicando per 360 il valore che risulta dall'indicatore. L'indicatore, tuttavia, è spurio in quanto fra le spese correnti sono incluse le spese per il personale e per imposte e tasse, che generalmente non sono dilazionate nel tempo, pertanto è possibile procedere all'approssimazione dei tempi di pagamento moltiplicando per 500. L'indice stima i tempi di pagamento delle forniture correnti e non di quelle in conto capitale (pagamento dei fornitori di opere pubbliche) che risentono degli effetti del Patto di Stabilità Interno. A partire dal primo gennaio 2013, i tempi di pagamento dovrebbero essere contenute entro i 60 giorni. Nella Tavola 6 la mappa dei comuni italiani è colorata in funzione dell'indicatore R10 (chiaro = tempi di pagamento ridotti, scuro = elevati tempi di pagamento). Emerge chiaramente come il fenomeno sia a macchia di leopardo (ad eccezione di alcune concentrazioni più spiccate in alcune aree del Centro e Sud-isole) e investa anche aree del più virtuoso Nord-est.

La tavola 7 offre uno schema sinottico degli indici presentati, suddivisi fra le varie aree di indagine.

Tavola 7 Gli indicatori utilizzati per il calcolo del Rating Finanziario

	Denominazione	Algoritmo di calcolo	Va I Q	Significato
Area EQUILIBRIO FINANZIARIO COMPLESSIVO	R1 Entità del risultato d'amministrazione	Risultato d'amministrazione / impegni di spese correnti e per rimborso mutui e prestiti a medio-lungo termine impegnate [titoli I + III solo interventi 3, 4, 5]	Q	Il risultato d'amministrazione (RdA) rappresenta la differenza fra entrate e spese sia in conto competenza che in conto residui. RdA negativi individuano situazioni pericolose, ma anche eccessivi RdA positivi possono evidenziare squilibri le cui cause dovrebbero essere indagate in modo analitico. L'RdA è qui messo a confronto con una componente "stabile" di bilancio, ossia le spese correnti sommate alle rate di rimborso dei prestiti a medio-lungo termine.
	R2 Qualità del risultato d'amministrazione	Residui attivi in conto residui delle entrate proprie [titoli I + III] / valore assoluto del risultato d'amministrazione	-	Il RdA è composto da fondo di cassa, residui attivi (maturati nell'anno o in conto residui, cioè nuovi e vecchi) e residui passivi (nuovi e vecchi). Il RdA è il "tesoro" dell'ente che può essere utilizzato a vari scopi, fra cui nuovi investimenti. Vi è quindi l'incentivo a mantenerlo più elevato possibile, anche lasciando iscritti residui attivi, cioè crediti (specie di entrate proprie), che hanno elevata probabilità di insoluto (generalmente i più vecchi, cioè fra i residui in ch'essui). L'indicatore mira ad individuare quanta parte del RdA è rappresentato dai crediti di entrate proprie più vecchi (residui attivi in conto residui).
	R3** Crediti su entrate proprie oltre 12 mesi	Residui attivi in conto residui entrate titoli I + III / entrate di competenza accentrate titoli I + III	-	I crediti più vecchi di 12 mesi (residui in ch'essui) relativi alle entrate proprie rappresentano i crediti che hanno il più alto potenziale di insoluto; con questo indicatore vengono messi a rapporto con il "fatturato" delle entrate proprie (imposizione fiscale, tariffaria, altre entrate).
	R4** Equilibrio strutturale di parte corrente	Accentramenti entrate correnti [titoli I + II + III] / impegni di spese correnti e per rimborso mutui e prestiti a medio-lungo termine impegnate [titoli I + III solo interventi 3, 4, 5]	+	L'equilibrio corrente esprime il rapporto fra le entrate correnti accentrate (sia quelle proprie che quelle da trasferimenti da altri enti, es. Stato) e gli impegni di spesa corrente e di servizio al debito di finanziamento (ammortamento mutui e prestiti a m-iti). L'ultimo è rappresentato dai valori pari o superiori a 1, ma la legge consente diverse eccezioni, per cui spesso è pericolosamente inferiore a 1.
	R5 Rigidità della spesa causata dal personale	Impegni spese personale [titolo I intervento 1] / accentramenti entrate correnti [titoli I + II + III]	-	La spesa corrente provocata dal personale è una componente rigida che può provocare problemi all'equilibrio strutturale di parte corrente (difficoltà di copertura da parte delle entrate correnti). L'indicatore indica quanta parte delle entrate correnti accentrate è destinata alla copertura delle spese del personale.
Area EQUILIBRIO ECONOMICO				

R6	Saturazione dei limiti di indebitamento	Interessi passivi [titolo I intervento 6] / accerchiamenti entrate correnti [titoli I + II + III]	-	Simile al precedente, l'indicatore indica la quantità di entrate correnti accertate che serve alla copertura delle spese per interessi
R7	Tempi di estinzione dei debiti di finanziamento	Debiti di finanziamento a fine anno / spese per rimborsi di quota capitale di mutui e prestiti a medio-lungo termine impegnate [titolo III, solo interventi 3, 4, 5]	-	L'indicatore mette a rapporto l'ammontare dei debiti di finanziamento e l'ammontare della quota capitale rimborsata nell'ultimo anno fornendo, quindi, il tempo medio (in anni) di estinzione dello stock di debito ipotizzando rate di quota capitale costanti. Essendo il metodo d'ammortamento generalmente di tipo francese, l'indice sovrastima i tempi reali di ammortamento
R8	Utilizzo anticipazioni di tesoreria	Anticipazioni di tesoreria accertate [entrare titolo V, categoria 1] / entrate correnti accertate [titoli I + II + III]	-	L'anticipazione di liquidità richiesta dall'ente al proprio tesoriere (tipo "casseletto") costituisce l'estrema ratio degli enti in difficoltà di liquidità; pertanto, enti che presentano questo indicatore anche solo di poco positivo, possono essere già considerati in situazione di pre-default
R9**	Anticipazioni di tesoreria non rimborsate	Residui passivi anticipazioni di tesoreria [spese titolo III intervento 1] / entrate correnti accertate [titoli I + II + III]	-	Rispetto all'indicatore precedente, in situazioni ancora peggiori sono gli enti che hanno fatto richiesta di anticipazioni di tesoreria e che, a termine d'anno, non hanno provveduto al totale rientro (generando quindi residui passivi come differenza fra impegni e pagamenti)
R10	Residui passivi spese correnti	Residui passivi totali (in conto competenza e in conto residui) relativi alle spese correnti [residui totali delle spese titolo I] / spese correnti impegnate [spese titolo I]	-	Individua l'ammontare dei residui passivi (debiti) maturati per la spesa corrente sull'ammontare dei relativi impegni. Più il valore è elevato, più denota tempi di dilazione 'lunghi' per i pagamenti delle spese correnti; i tempi di dilazione (espressi in giorni) possono essere approssimati moltiplicando per 500 il valore che risulta dall'indicatore

Note:

* Metodo di valutazione dell'indicatore: Q = tanto migliore quanto più si avvicina al primo quartile (percentile 25%) del gruppo dei pari – valore statistico ritenuto buona approssimazione della quantità di avanzo d'amministrazione fisiologico; + = tanto migliore quanto più elevato; - = tanto migliore quanto più contenuto.

** Nel calcolo del Rating Finanziario complessivo, R3, R4 ed R9 sono pesati maggiormente rispetto agli altri indicatori

Tavola 8. Evoluzione del Rating Finanziario del Comune di Pisa dal 2005 al 2010

INDICATORI		2010					2009					2008					2007					2006					2005																	
		A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E													
		0,04					2,50					0,14					0,29					0,01					11,89					0,04					5,54					7,81		
Entità del risultato d'amministrazione							2,24					7,07					0,01																											
Qualità del risultato d'amministrazione		0,14					0,14					0,25					0,23					0,31					0,30					0,30												
Crediti su entrate proprie oltre 12 mesi		1,05					1,03					1,00					0,98					0,87					0,84																	
Equilibrio strutturale di parte corrente		0,29					0,29					0,27					0,27					0,29					0,30					0,30												
Rigidità della spesa causata dal personale		0,01					0,02					0,03					0,04					0,04					0,05																	
Saturazione dei limiti di indebitamento		7					6					7					5					3					4																	
Tempi di estinzione debiti di finanziamento		0,00					0,00					0,00					0,00					0,00					0,00					0,00												
Utilizzo anticipazioni di tesoreria		0,00					0,00					0,00					0,00					0,00					0,00					0,00												
Anticipazioni di tesoreria non rimborsate		0,27					0,24					0,32					0,34					0,33					0,37																	
Residui passivi delle spese correnti		A					A					B2					C3					C4					C5																	
RATING COMPLESSIVO		A					A					B2					C3					C4					C5																	

Pisa

■ ■ ■ Un esempio di lettura del bilancio di un Comune

Con riferimento ad un caso concreto, il Comune di Pisa, nel seguito viene proposto un esempio di lettura del bilancio attraverso il sistema di Rating Finanziario descritto sopra³.

Come si evince dalla lettura della Tavola 8 nel 2010 il Comune di Pisa si colloca fra il migliore 5% dei comuni italiani, godendo di un *Rating Finanziario* pari ad A. Considerato che il Rating Finanziario si basa sul confronto dei dati di bilancio del Comune di Pisa con tutti gli enti italiani e che a livello centralizzato la banca dati ora contiene solo i dati relativi ai consuntivi 2010, la valutazione certa è relativa all'anno 2010, mentre quella riferita al 2011 (Tavola 9) è una proiezione sulla base dell'andamento dei vari indicatori con riferimento alla differenza fra il 2011 (colonna *2011 - valore*) e il 2010 (colonna *2010 - valore*) per il solo Comune di Pisa. La direzione di tale andamento è sintetizzata attraverso il sistema degli *smiles* (colonna *outlook*) e riassunta a livello di *Rating Finanziario di Outlook* nell'ultima riga (riga *Rating Complessivo Dettaglio* colonna *outlook*).

In linea generale, emerge chiaramente che il Comune di Pisa si posiziona nella parte alta della graduatoria della salute finanziaria per quanto riguarda tutti i principali indicatori, ad eccezione di tre indicatori che, tuttavia, si attestano su livelli pari o superiori alla media e tutti in miglioramento fra il 2010 e il 2011.

Nel complesso, si può affermare che (se non diversamente riportato i dati menzionati riguardano il 2011):

- l'avanzo d'amministrazione si attesta su valori fisiologici, né troppo vicini allo zero, né eccessivamente elevati, pari a circa il 6% di spese correnti e rimborso mutui e prestiti; ciò dimostra che da un lato non vi sono difficoltà di copertura delle spese complessive e dall'altro le risorse vengono tutte impiegate anziché *congelate* per impieghi futuri;

³ Il Comune di Pisa adotta il *Rating Finanziario* come strumento di trasparenza per la propria cittadinanza a partire dal mese di gennaio 2013.

Tavola 9. Il Rating Finanziario del Comune di Pisa nel 2011 (proiezione)

BUREAU VAN DIJK		in collaborazione con		
RATING FINANZIARIO OUTLOOK 2011				
Comune:	Pisa	Prov:	PI	
		Regione:	Toscana	
Codice fiscale / Partita IVA:	00341620508	Codice ISTAT	050026	
		Abitanti	88.217	
		Fascia demografica (ab.)	50.000 - 99.999	
INDICATORI	2010		2011	
	VALORE	RATING	VALORE	OUTLOOK
Entità del risultato d'amministrazione	0,04	B	0,06	😊
Qualità del risultato d'amministrazione	2,50	C	1,50	😊
Crediti su entrate proprie oltre 12 mesi	0,14	C	0,09	😊
Equilibrio strutturale di parte corrente	1,05	B	1,05	😊
Rigidità della spesa causata dal personale	0,29	C	0,26	😊
Saturazione dei limiti di indebitamento	0,01	B	0,02	😞
Tempi di estinzione debiti di finanziamento	7,40	B	7,42	😞
Utilizzo anticipazioni di tesoreria	0,00	A	0,00	😊
Anticipazioni di tesoreria non rimborsate	0,00	A	0,00	😊
Residui passivi delle spese correnti	0,27	B	0,26	😊
RATING COMPLESSIVO DETTAGLIO		A	→	A
Nota: I valori degli indicatori sono arrotondati. Le valutazioni dell'Outlook sono calcolate, invece, prendendo in considerazione tutti i decimali.				
Il modulo Rating di AIDA PA è stato sviluppato da Giuseppe Farneti , professore ordinario di ragioneria generale, e Emanuele Padovani , professore associato di finanza e controllo nelle amministrazioni pubbliche del Dipartimento di Scienza Aziendale, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Campus di Forlì.				

- il risultato d'amministrazione è qualitativamente discreto, poiché contiene una parte ritenuta non eccessiva, rispetto alla media, di crediti ritenuti di difficile riscossione; in effetti la capacità dell'ente di riscuotere le entrate proprie derivanti da tributi e tariffe dei servizi è piuttosto buona ed è migliorata notevolmente nel tempo: a fronte di una media pari a circa 38% (del gruppo di riferimento 50.000 – 99.999 abitanti, anno 2010, come risulta dalla tavola *Benchmarking* qui di seguito riportata) di crediti per tributi e tariffe più vecchi di 12 mesi rispetto al totale degli accertamenti d'entrata relativi ad un anno, per il Comune di Pisa è rilevato un 14% nel 2010, che nel 2011 è diminuito al 9% (nel 2005 era il 30%);
- la gestione della parte corrente del bilancio genera un surplus di 5 punti percentuali rispetto alle spese correnti e per rimborso di mutui e prestiti, che vengono utilizzati per il finanziamento degli investimenti in beni pluriennali ed opere pubbliche; si sottolinea che l'attuale condizione di bilanciamento strutturale della parte corrente è stata generata da una progressiva e costante ottimizzazione della gestione corrente nel corso di tutto il periodo considerato (2005-2011), segno di una politica virtuosa che si riscontra in poche amministrazioni; considerando, poi, che, a differenza dei comuni che possiedono problemi di riscossione, le entrate correnti proprie si tramutano in effettivi introiti, si può affermare che tale risultato pone il Comune di Pisa fra quella stretta cerchia di comuni che riescono fattivamente ad ottenere risorse dalla gestione corrente da destinare al parte conto capitale del bilancio; mediamente, infatti, non si raggiunge l'equilibrio e quando si raggiunge spesso l'ente ha difficoltà ad introitare effettivamente le risorse accertate (precludendo, di fatto, di raggiungere l'equilibrio di parte corrente);

- le spese del personale raggiungono livelli intermedi rispetto al gruppo di riferimento e comunque largamente al disotto dei limiti stabiliti dal Testo Unico e pari a circa il 29% delle entrate correnti;
- la situazione debitoria a medio-lungo termine è particolarmente contenuta ed è dimostrata sia dalla bassissima incidenza degli interessi passivi, che sono pari al 2% delle entrate correnti – quindi già al disotto del limite previsto per il 2014 (4%), sia dai tempi di estinzione: se, per ipotesi, la rata di ammortamento dei mutui e prestiti per la parte capitale rimanesse costante e non fossero assunti nuovi mutui, sarebbero sufficienti poco più di 7 anni per azzerare i debiti finanziari pregressi;
- il non utilizzo delle anticipazioni di tesoreria associato alle condizioni, già discusse, di equilibrio finanziario complessivo e di parte corrente e di capacità di riscossione, è sintomo di ottima capacità di solvibilità a breve termine dell'ente, dimostrata anche dal basso livello di residui passivi di parte corrente, pari al 26% delle spese correnti impegnate.

■ ■ ■ Ed oltre il bilancio comunale? ...

Gli indici di bilancio qui presentati e ricondotti a sistema nell'ambito del *Rating Finanziario* costituiscono un primo strumento di analisi della situazione finanziaria delle amministrazioni comunali. In effetti i *giochi* della finanza locale si estendono ben oltre i confini del bilancio comunale, verso quel mondo fatto di circa 4.600 società partecipate pubbliche locali partecipate almeno al 20% da amministrazioni comunali, che diventano oltre 12.000 se si considerano tutte le loro ramificazioni (fino al terzo livello di partecipazione). Queste entità assumono una connotazione ancora più significativa se si considera che le sole spese correnti gestite dal primo livello di partecipazioni proporzionate alla quota di partecipazione comunale ammontano ad

oltre € 18 miliardi, cioè ben oltre un terzo della spesa corrente dei bilanci comunali, e che il valore del capitale investito, sempre proporzionato alla quota di partecipazione, ammonta ad oltre € 51 miliardi. Essendo detenute in parte o in maggioranza da enti locali, queste società fungono da cassa di colmata dei bilanci comunali, sfuggendo, almeno finora vista la mancanza dell'obbligatorietà di bilanci consolidati, alle regole di controllo sulla spesa pubblica. Dunque l'analisi dei soli bilanci comunali è parziale e necessita di una adeguata strumentazione a supporto dell'analisi dei bilanci delle società partecipate, in cui possono nascondersi debiti, difficoltà di liquidità (lato riscossione e lato pagamenti), eccessive spese per il personale, sbilanciamenti fra entrate e spese correnti⁴.

⁴ In linea di continuità con il *Rating Finanziario* presentato in questa sede, un esempio di strumentazione è il *Rating Gruppo Municipale*, sviluppato da Giuseppe Farneti e Emanuele Padovani e disponibile in *Banca dati Aida PA*, Bureau van Dijk aidapa.bvdep.com.

La concertazione sociale: dalle linee guida agli strumenti operativi

Nella Conferenza nazionale sulla contrattazione del luglio 2010, la Cisl ha definito una strategia innovativa - declinata nelle Linee guida della contrattazione di secondo livello e della concertazione sociale - che diventano così entrambe priorità politiche in quanto *nuovo baricentro dell'azione sindacale* rispetto alla tradizionale centralità delle politiche nazionali.

La necessità e l'urgenza di questo *rovesciamento del baricentro* è dettata da *ragioni economico produttive, sociali, istituzionali e politiche*. Infatti, sempre in quell'occasione, si affermava

“con la concertazione territoriale è nei territori, tra Regioni e Autonomie locali, che si giuocano le partite della tutela del reddito, dal fisco alle tariffe, della qualità del welfare territoriale, della liberalizzazione dei servizi pubblici ed anche dello sviluppo e delle politiche del lavoro.”

L'intuizione della dimensione politica della concertazione ha solidi ancoraggi nella cultura della Cisl: la centralità della persona; la sussidiarietà e la solidarietà; l'autonomia dei corpi intermedi come leve essenziali per lo sviluppo del Paese basato su una equilibrata dialettica che riconosce e valorizza l'autonomia dei corpi intermedi nelle politiche pubbliche.

Questa sfida delle nuove relazioni industriali e dei rapporti tra organismi sociali ed istituzioni locali - in una logica di sussidiarietà orizzontale - delinea una pari dignità tra questi ambiti di iniziativa ed

* Dipartimento Politiche Sociali e della Salute Cisl nazionale e Coordinatore Osservatorio Sociale per la contrattazione territoriale

Il presente contributo è l'esito di un impegnativo lavoro di squadra che ha visto coinvolti nella sua realizzazione operativa e tecnica la Task force nazionale composta da: Luisa Maninchedda, Luigi Nobilia, Maria Iacovitti, Silvia Stefanovichj ed il contributo dei referenti regionali.

anzi rilancia la necessità di una reciproca valorizzazione, armonizzando così tutela e promozione dei lavoratori e dei pensionati e delle loro famiglie.

“L’impegno sinergico nella contrattazione aziendale e nella concertazione locale, a partire dall’analisi dei bisogni rilevati nei luoghi di lavoro e nei luoghi di costruzione della cittadinanza, può offrire in questa direzione spazi di intervento realmente nuovi all’azione sindacale...”

Entrambe poi rispondono ad una politica dello sviluppo e della coesione che ha come cardini la scelta partecipativa, propria della cultura della Cisl, e la legittimazione della confederalità, come visione condivisa di un progetto sociale ed economico, antidoto ai corporativismi ed alle derive populiste.

■ ■ ■ L'Osservatorio sociale: obiettivi, contenuti e funzione

Le Linee guida oltre ad offrire orientamenti per qualificare e caratterizzare una concertazione sociale *tipica* della Cisl, hanno individuato anche gli strumenti per favorire il raggiungimento dell’obiettivo ambizioso di farla diventare *sistema* per la Cisl, visto che si evidenziano ancora carenze nella consapevolezza delle sue potenzialità e persistenti atteggiamenti di sottovalutazione in special modo della concertazione per una *dimensione sociale* dello sviluppo.

L'Osservatorio già nei soggetti che lo hanno concretamente promosso, realizzato e che lo gestiscono attesta una modalità condivisa, che vede coinvolti il Dipartimento delle Politiche sociali e della salute della Confederazione e l’analogo Dipartimento della Federazione nazionale dei Pensionati ed il coinvolgimento della Federazione nazionale della Funzione Pubblica, con il supporto scientifico della società Aretés di Modena.

L'Osservatorio sociale quindi, insieme all'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello, rappresenta uno degli strumenti di cui

la Cisl si è voluta dotare, per la prima volta a livello nazionale, per rilanciare una strategia di protagonismo del sindacato nella società e nel lavoro, raccogliendo, sistematizzando, classificando e monitorando tutta la negoziazione formalizzata da parte delle strutture territoriali.

Offre quindi la possibilità di consultare gli accordi sottoscritti dalla Cisl e dagli altri sindacati con associazioni imprenditoriali, pubblica amministrazione, terzo settore relativi alle politiche: socio familiari, sanitarie e socio sanitarie, mercato del lavoro, fiscali e tariffarie, territoriali (trasporti, infrastrutture, ambiente, ecc. e di effettuare ricerche ed elaborazione di *report* che possono offrire oltre che elementi specifici di conoscenza anche analisi qualitative sugli orientamenti e le tendenze della concertazione sociale.

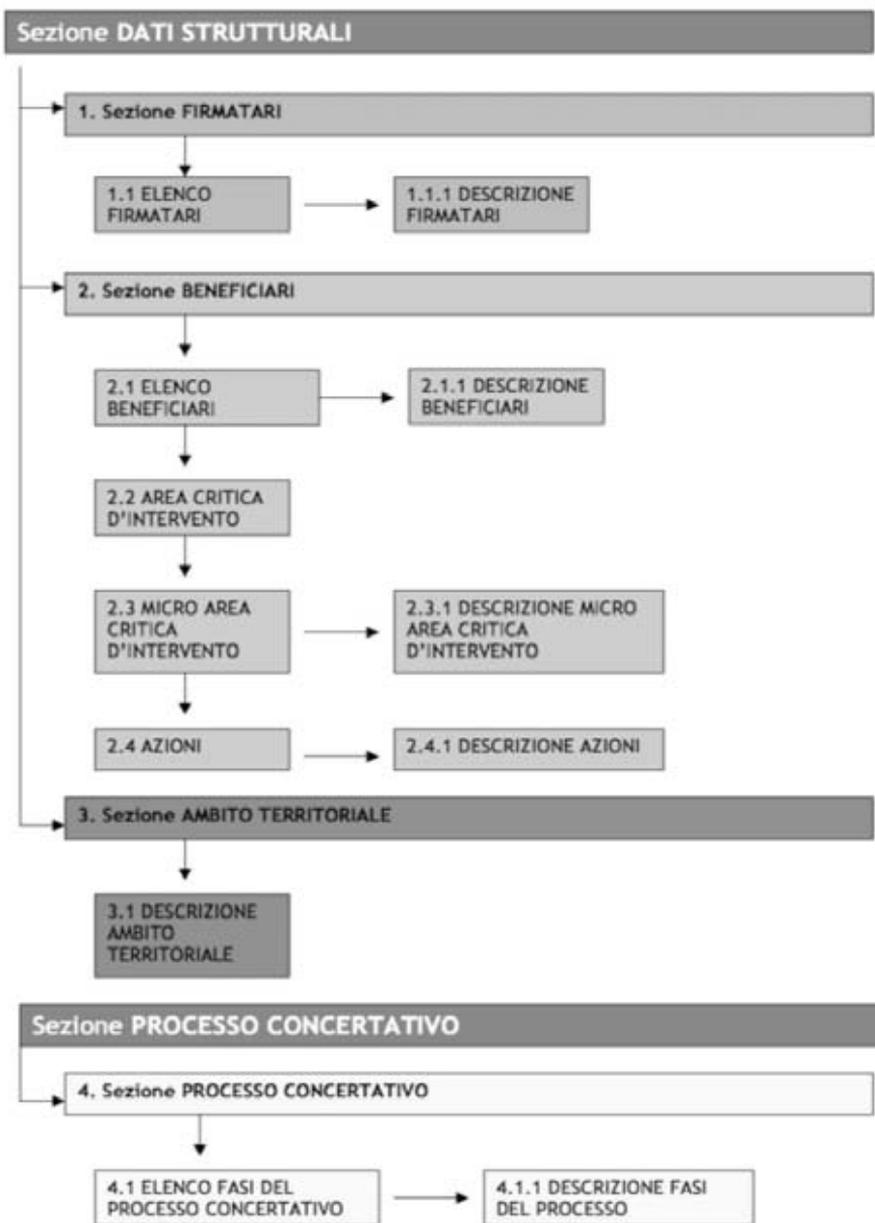
Quindi è evidente l'intendimento che ha animato il progetto fin dall'inizio, ovvero di non limitarsi ad impostare un archivio di documenti consultabili dal livello nazionale ma, gradualmente, fornire un vero e proprio sistema informativo sulla concertazione territoriale accessibile a tutti i livelli dell'Organizzazione ed orientato ad un suo consolidamento e miglioramento.

Volendo sintetizzare gli obiettivi sono:

- *analizzare e valorizzare* l'ampia attività di concertazione territoriale svolta dalla Cisl (Unioni e Categorie) ed i risultati ottenuti;
- *verificare ed orientare* la concertazione al fine di renderla il più efficace possibile, attraverso un sistema informativo e non la sola archiviazione di accordi.

L'intenso lavoro che si è sviluppato in questi anni, ha permesso di realizzare uno strumento, a disposizione di tutti gli utenti della rete intranet Cisl (*First Class*) che offre informazioni (classificate) sugli accordi di concertazione territoriale, a partire dal 2011, relativamente a quattro dimensioni: gli attori, i contenuti, i processi concertativi, gli esiti (valutazione).

La struttura logica della intelaiatura su cui è costruita la classificazione ha richiesto un lungo studio ed un dialogo con le strutture ter-



ritoriali per cogliere non solo l'ampiezza ma anche il dettaglio della complessa attività di concertazione (le voci classificate sono decine di migliaia), ma senza appesantire l'attività di consultazione da parte degli utenti.

Inoltre la classificazione adottata non è *neutra*, ma basata sulle priorità delle linee guida e quindi rappresenta di per sé una *bussola* che dettaglia gli orientamenti politici della Cisl offrendo di per sé un metodo ed una griglia di contenuti per la concertazione.

È evidente che considerando soltanto i documenti redatti l'attività dell'Osservatorio coglie tutta l'attività formalizzata e non quanto invece viene concordato con gli altri attori istituzionali e sociali, senza che questo si sostanzi in impegni sottoscritti, così come si tratta di una banca dati non delle politiche, soprattutto pubbliche, ma solo di quelle che hanno visto l'assunzione di impegni da parte degli altri soggetti con il sindacato.

Qui a fianco si riporta uno schema esplicativo della architettura della classificazione.

Per questo ci si è dotati di una potente piattaforma informatica con un software (ne sono state realizzate quasi 40 versioni) ideato e realizzato dall'Ufficio informatico Confederale, che ha permesso l'elaborazione di un *sistema aperto* quindi suscettibile di correzioni/integrazioni in ragione della evoluzione della concertazione stessa e delle esigenze dei concertatori.

Per le ragioni già espresse in apertura il sistema è interconnesso con l'Osservatorio della contrattazione di secondo livello (Ocsel), per cui la consultazione permette di visualizzare per ogni territorio anche gli accordi aziendali sottoscritti su materie analoghe a quelle di interesse.

Si tratta quindi di uno strumento funzionale ad ottenere più livelli di conoscenza e realizzato principalmente per i concertatori, oltre che per l'attività di studio.

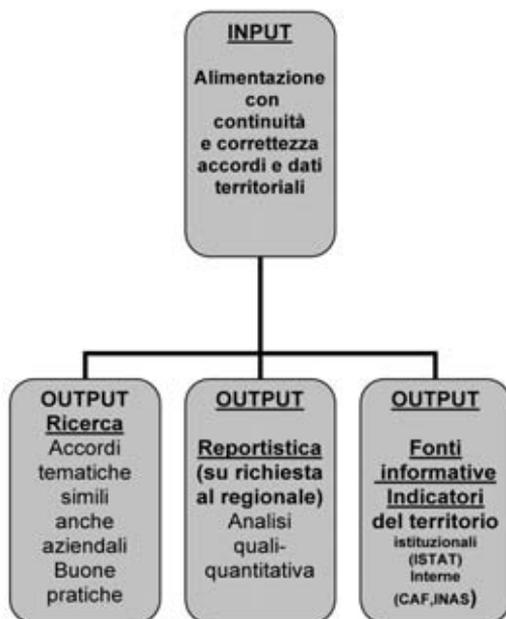
Il sistema quindi offre una *funzione di ricerca* di un accordo specifico oppure di tutti gli accordi su un argomento previsto dalle voci

di classificazione, permettendo di ottenere informazioni specifiche su dati strutturali e specifici contenuti degli accordi che sostanziano così la conoscenza di tipo operativo.

Ma è presente anche una *funzione di analisi dei dati* che da informazioni di tipo strategico sulla diffusione e qualità della concertazione, con la possibilità di ottenere Report aggiornati sull'attività concertativa.

■ ■ ■ L'Osservatorio e la funzione del Navigatore sociale

La concertazione deve basarsi sulla puntuale conoscenza del contesto nel quale si opera, le cui dinamiche sono sempre più complesse e le fonti informative sempre più numerose e di non sempre facile comprensione. Per questo è emersa la necessità di affiancare alla analizzato una figura che schematizza il sistema informativo dell'Osservatorio



lisi degli accordi anche una Area statistica dell'Osservatorio, chiamata *Navigatore sociale*. Questo svolge la *funzione informativo/formativa* sull'uso dei dati essenziali per la lettura socio demografica, economica del territorio, della spesa pubblica, ma anche di specifiche *policy sociali*, a partire da quelle per gli anziani.

In esso sono contenuti una serie di dati, selezionati ed organizzati da vari archivi istituzionali (Istat, Inps, Ministero Salute, ecc.), privati convenzionati (Bilanci degli enti locali - Aida Van Dijk, Povertà - Caritas nazionale, ecc.), ma anche - e questa è un'altra novità - del sistema servizi della Cisl (Caf, patronato, ecc.) e di altre informazioni utili anche segnalate/proposte dai territori stessi (*interattività*).

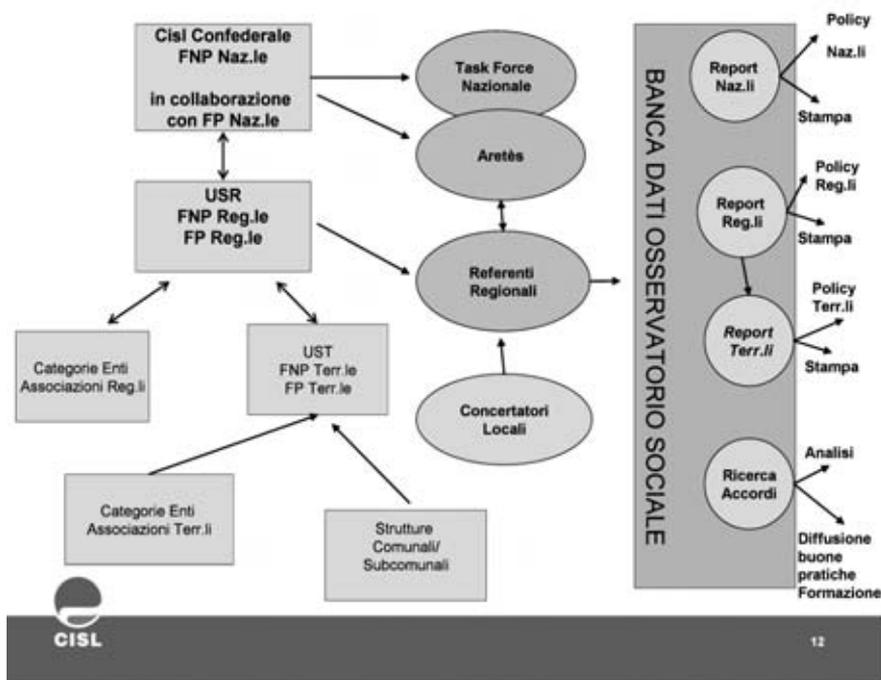
L'ambizione è quella di fornire ai concertatori un set di indicatori essenziali, possibilmente al livello più prossimo a quello comunale, che offrano una ricostruzione della realtà territoriale tramite una lettura che faccia emergere tutti gli elementi rilevanti per gli orientamenti assunti dalla Cisl.

A fianco una figura che schematizza il sistema informativo dell'Osservatorio.

■ ■ ■ Struttura politica e tecnico/operativa dell'Osservatorio

Può essere interessante un rapido cenno anche alla struttura organizzativa dell'Osservatorio perché anch'essa rappresenta una modalità di lavoro utile a sperimentare, in maniera sistematica, un virtuoso lavoro di squadra tra profili politici e tecnici, valorizzare e favorire una struttura *a rete* che potenzia conoscenze e protagonismo di ogni livello della Cisl orizzontale e verticale.

La figura che segue può, meglio di ogni descrizione, far comprendere come è strutturato l'Osservatorio. Nei riquadri a sinistra la struttura politica, mentre negli ovali quella tecnica/operativa che orientano e gestiscono la banca dati, orientata ad una differenziata serie di funzioni utili alla concertazione.



Ai responsabili politici si affianca una struttura operativa costituita dalla *task force nazionale* e da un gruppo di *referenti regionali*.

La task force nazionale è costituita da operatori sia Confederali che della Federazione dei pensionati, promotori del progetto, come della federazione della funzione pubblica. Ad essi, in accordo con Aretès e su indicazione della struttura politica, dopo la progettazione e realizzazione della Banca dati (contenuti e sistema informatico), compete la gestione operativa e l'attivazione degli strumenti di informazione, formazione ed assistenza dei referenti regionali. Questi ultimi sono chiamati ad un delicato compito di acquisizione, analisi, classificazione e caricamento degli accordi, nonché di supporto al livello politico elaborando le informazioni attraverso la reportistica regionale e di promozione della consultazione da parte di tutte le strutture sindacali del territorio regionale.

■ ■ ■ Spunti per l'analisi e lo sviluppo del sistema informativo della concertazione territoriale

Il progetto di Osservatorio è ancora *giovane* ma sta già offrendo alcuni primi elementi di riflessione sia relativamente ai prodotti attesi sia delle risultanze positive dello stesso schema organizzativo e gestionale.

Indubbiamente vi è un ampliamento delle capacità cognitive della Cisl sulla concertazione territoriale, che finora invece è stato un patrimonio conosciuto e valorizzato in maniera disorganica - se si eccettuano alcune esperienze regionali come quella della Lombardia - e non sistematica.

Da ciò un impulso ed un contributo concreto a rilanciare e migliorare, soprattutto in una fase difficile come l'attuale, la concertazione attraverso una *luogo* stabile che permette di offrire un quadro aggiornato, oggettivo non solo quantitativo ma anche qualitativo di quanto concordato con istituzioni e parti sociali. Ciò consente ai responsabili politici di effettuare approfondimenti e scelte strategiche specifiche, ma anche di affinare una definizione condivisa di temi e metodi concertativi, come fluidificare e rinforzare la comunicazione e le relazioni cooperative tra livelli dell'Organizzazione.

L'Osservatorio quindi come strumento servente, ma anche promotore, di una strategia di innovazione che potrà sviluppare le sue funzioni se verrà conosciuto e frequentato, perché solo così si potranno cogliere le esigenze reali dei concertatori e realizzare miglioramenti continui nella sua impostazione e gestione.

Infatti, come ben espresso dal documento finale approvato nel Comitato Esecutivo dello scorso 18 luglio la sfida è molto impegnativa e serve attrezzarsi

“per essere riconosciuti soggetti... della concertazione nei territori e al livello nazionale non basta pretenderlo, semplicemente rivendicarlo, ma occorre costruirne le condizioni, innanzitutto, di competenza, autorevolezza, responsabilità, rappresentatività, e, solo su questa base, di mobilitazione sociale ben finalizzata negli obiettivi concreti da perseguire”.

L'Osservatorio sociale sulla contrattazione territoriale

■ ■ ■ Premessa

Il presente lavoro illustra le attività del neonato Osservatorio sociale sulla contrattazione territoriale che, a partire dal 2010, ha lo scopo di raccogliere e classificare gli accordi sociali. L'obiettivo è duplice: da una parte si intende favorire lo scambio di informazioni in maniera ordinata e facilitata all'interno dell'organizzazione; dall'altra si cerca di capire, prima, e orientare poi, le strategie concertative ai diversi livelli territoriali. L'Osservatorio rappresenta una novità assoluta in quanto consente non solo la raccolta degli accordi e la loro messa in rete, ma soprattutto una loro classificazione quantitativa e qualitativa finalizzata a rilevare i beneficiari dell'accordo, i soggetti firmatari, la tipologia e la dimensione dei problemi su cui si intende intervenire, le azioni da realizzare e i soggetti responsabili e le caratteristiche essenziali del processo concertativo. Oltre a ciò l'Osservatorio consente di rilevare la qualità descrittiva del documento contrattuale rappresentando in tal modo uno strumento di miglioramento incrementale dell'attività concertativa. Caratteristica essenziale del sistema informativo è poi quella di consentire un suo costante aggiornamento e di poter interfacciarsi con l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello.

■ ■ ■ Il modello

Si è detto che l'Osservatorio sociale sulla contrattazione territoriale è lo strumento finalizzato a valorizzare al massimo una delle at-

* Aretés, Modena

tività, forse la principale, del sindacato a livello di singoli territori. I dati dell'Osservatorio riflettono il modello concertativo applicato da diversi anni e che è stato codificato nel luglio 2010 con la definizione delle *Linee guida sulla concertazione locale*.

In particolare, il modello concertativo di riferimento prevede la chiara e puntuale identificazione dei seguenti elementi:

- *una analisi iniziale*: in quanto la ricostruzione della situazione iniziale è necessaria per quei territori che iniziano l'attività di concertazione o laddove questa sia stata svolta in modo frammentato sul territorio stesso; la conoscenza puntuale del territorio è il punto di partenza fondamentale per valutare le scelte contenute nel bilancio e per costruire una proposta *l'individuazione dei referenti*: perché è indispensabile determinare compiti e responsabilità definiti tra i diversi attori del sindacato per poter agire in maniera sinergica e convergente su obiettivi comuni verificabili; è importante, inoltre, riconoscere chi sono nel territorio gli interlocutori istituzionali e gli altri attori sociali da coinvolgere nel processo;
- *l'identificazione delle aree critiche e la definizione degli obiettivi*: per capire dove focalizzare l'azione, dotandosi di indicatori appropriati;
- *la definizione delle disponibilità finanziarie necessarie*: sia attraverso l'indagine delle risorse esistenti e dei canali di finanziamento accessibili, che la valorizzazione delle risorse espresse dal territorio;
- *la progettazione delle azioni*;
- *la verifica e il monitoraggio dei risultati*;
- *l'informazione*: è necessario che ci sia una *pubblicità* dei dati, degli strumenti, dei risultati disponibili in modo che diventi patrimonio comune dell'organizzazione.

A partire da tale modello l'Osservatorio è in grado di rispondere ad alcune domande di fondo:

- quanti accordi sono stati fatti?
- su quali problemi si è intervenuti e a beneficio di chi?
- da chi sono stati firmati?
- quali impegni sono stati presi e da chi?
- quali risultati ci si attende dal rispetto degli accordi presi?

■ ■ ■ I soggetti firmatari

Per *accordi* si intendono tutti quei documenti, anche diversamente denominati (*verbale d'accordo, accordo, verbale d'incontro, accordo quadro...*) in cui è chiara la volontà del sindacato e di almeno un altro soggetto di impegnarsi per intervenire in un qualche modo a beneficio della cittadinanza o di parti di essa accuratamente indicate. Gli ambiti di intervento sono quelli: sociosanitario, sociofamiliare, territoriale, fiscale e del lavoro.

È possibile inserire anche accordi che non esplicitano alcun beneficiario, e conseguentemente alcuna azione, ma semplicemente danno evidenza dell'attività di rappresentanza svolta dal sindacato; in questo caso l'accordo è classificato nel campo residuale *regolazione del processo concertativo* nella sezione *processo concertativo*.

Ogni accordo, quindi, descrive un'azione di concertazione che può prevedere più beneficiari, più aree critiche sulle quali intervenire e più azioni.

■ ■ ■ I primi risultati

Nel 2011 sono stati siglati 771 *accordi*, di cui 77 hanno coinvolto solamente la Cisl (tabella 1). È certamente un dato interessante perché fa capire come ci siano realtà in cui più di altre l'attività concertativa è portata avanti separatamente rispetto agli altri sindacati. Si osservi a questo proposito l'attività in Sicilia in cui, per l'81% degli accordi firmati, la Cisl ha concertato senza gli altri sindacati a differenza dell'Emilia-Romagna,

Tabella 1: Accordi per regione

Valore assoluto	Nr accordi		Nr accordi solo Cisl		% accordi solo Cisl	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	0	0,0	0,0
Basilicata	0	0	0	0	0,0	0,0
Calabria	9	0	1	0	11,1	0,0
Campania	8	20	0	1	0,0	5,0
Emilia Romagna	130	14	1	0	0,8	0,0
Friuli Venezia Giulia	5	6	0	0	0,0	0,0
Lazio	4	6	1	0	25,0	0,0
Liguria	0	4	0	0	0,0	0,0
Lombardia	368	234	41	43	11,1	18,4
Marche	40	27	1	0	2,5	0,0
Molise	0	0	0	0	0,0	0,0
Piemonte	53	23	3	0	5,7	0,0
Puglia	7	0	1	0	14,3	0,0
Sardegna	1	1	0	0	0,0	0,0
Sicilia	11	3	9	1	81,8	33,3
Toscana	98	51	3	0	3,1	0,0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0,0	0,0
Umbria	6	2	0	0	0,0	0,0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0,0	0,0
Veneto	31	22	16	11	51,6	50,0
Totale	771	421	77	56	10,0	13,3

* = primi sei mesi del 2012

Tabella 2: Accordi per regione ed ente firmatario

Valore assoluto	Nr accordi		Associazioni imprenditoriali		Pubblica amministrazione		Terzo settore	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	2	0	8	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	2	0	6	0	0	0
Campania	8	20	2	2	8	20	4	4
Emilia Romagna	130	14	11	1	117	13	3	0
Friuli Venezia Giulia	5	6	0	0	4	6	0	0
Lazio	4	6	1	0	4	6	0	0
Liguria	0	4	0	0	0	3	0	0
Lombardia	368	234	0	0	367	233	0	1
Marche	40	27	0	0	37	27	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	0	3	53	23	0	0
Puglia	7	0	0	0	6	0	1	0
Sardegna	1	1	0	0	1	1	0	0
Sicilia	11	3	0	3	11	3	0	0
Toscana	98	51	1	0	93	51	1	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	2	1	5	2	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	0	0	18	20	0	1
Totale va	771	421	19	12	730	416	9	6
Totale %	-	-	2,5	2,8	94,7	98,8	1,2	1,4

* = primi sei mesi del 2012

delle Marche e della Toscana dove invece avviene una concertazione quasi totalmente in accordo con le altre principali sigle sindacali. Nei primi sei mesi del 2012 gli accordi siglati sono stati 421: rispetto al 2011 si rileva che Liguria e Abruzzo hanno iniziato ad inserire i dati nel programma e ad oggi permangono ancora quattro regioni che non hanno inserito alcun accordo (Basilicata, Molise, Trentino e Valle d'Aosta).

La tabella 2 evidenzia che per oltre il 90% dei casi l'ente con cui si concerta è la pubblica amministrazione, quasi ad indicare che sul territorio essa sia l'unico soggetto attivo con cui è possibile fare intese. C'è da chiedersi, però, se questa è la fotografia della realtà o se invece sia piuttosto il risultato di consuetudini e/o di miopie e chiusure, talvolta anche culturali.

Sul fronte interno il soggetto cofirmatario prevalente è la Fnp mentre sul fronte esterno, invece, il soggetto con il quale si collabora maggiormente è la Cgil. (Cfr. Tabella 3)

■ ■ ■ I beneficiari degli accordi

Il modello pone enfasi sul soggetto beneficiario al fine di sottolineare che un accordo è tanto più efficace quanto più riesce a definire il soggetto su cui ricadranno gli effetti delle iniziative concertate.

Nella tabella 4 si prendono in considerazione i primi 7 beneficiari in ordine di frequenza e si rileva che nel 2011 su 771 accordi 678 hanno come beneficiario la cittadinanza intesa come generalità della popolazione residente in un determinato territorio, il secondo beneficiario sono le famiglie (496) seguito dagli anziani (455) e a grande distanza i disabili (160), gli affittuari di immobili (159), i minori (128) e i disoccupati (116). Nel corso dei primi sei mesi del 2012 è cambiata la posizione relativa di alcuni gruppi in particolare gli anziani (214) sono saliti al secondo posto a scapito della famiglia (191) mentre sono

Tabella 3: Accordi per regione e sindacato firmatario

Valore assoluto	Nr accordi		CISL confederazione		CATEGORIE		SERVIZI		CGIL		UIL		UGL		Altri	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
	Abruzzo	0	8	0	8	0	6	0	0	0	8	0	8	0	2	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	5	0	5	0	1	0	6	0	6	0	1	0	0	0
Campania	8	20	3	20	4	7	0	1	6	17	5	18	2	2	1	0
Emilia Romagna	130	14	86	14	74	7	1	1	126	14	123	14	3	0	2	1
Friuli Venezia Giulia	5	6	5	6	3	4	0	0	5	6	5	6	0	0	0	0
Lazio	4	6	4	6	2	3	0	0	2	3	3	6	2	5	0	0
Liguria	0	4	0	3	0	3	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0
Lombardia	368	234	97	17	365	230	0	0	365	233	300	191	0	0	2	1
Marche	40	27	39	27	24	9	1	0	40	27	35	21	1	2	1	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	45	22	25	11	0	0	52	23	48	19	0	0	0	3
Puglia	7	0	5	0	5	0	0	0	6	0	5	0	0	0	0	0
Sardegna	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
Sicilia	11	3	11	1	10	0	0	0	2	1	2	1	1	1	0	1
Toscana	98	51	77	50	79	43	0	0	94	51	88	47	0	0	3	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	5	2	2	0	0	0	5	2	4	1	2	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	20	18	20	20	0	0	4	12	3	2	0	0	0	0
Totale va	771	421	403	195	618	343	3	2	714	401	628	338	12	12	9	11
Totale %	-	-	52,3	46,3	80,2	81,5	0,4	0,5	92,6	95,2	81,4	80,3	1,6	2,8	1,2	2,6

*= primi sei mesi del 2012

scesi al settimo posto il gruppo degli affittuari (42) a vantaggio di minori (56) e disabili (46). La cittadinanza (334) rimane stabilmente al primo posto.

La riflessione che occorre fare è sulla corrispondenza fra i bisogni reali del territorio e l'attività di concertazione che il sindacato sta facendo. In altre parole occorre domandarsi se i soggetti che sono indicati come i maggiori beneficiari dell'attività concertativa siano quelli su cui premono i maggiori problemi, ovvero se sono quelli sui quali è possibile intervenire con un certo grado di efficacia ed appropriatezza, oppure se esistono soggetti diversi da questi, portatori di bisogni emergenti, sui quali occorrerà estendere l'attività concertativa nel futuro. (Cfr. Tabella 4)

■ ■ ■ Le aree critiche di intervento

Coerentemente con i beneficiari individuati, la macroarea critica d'intervento principale è quella delle *politiche sociofamiliari*, seguita da quella delle *politiche fiscali, tariffarie e prezzi*, dalle *politiche sanitarie e socio sanitarie*, dalle *politiche territoriali* e per ultima dal *mercato del lavoro*. Nei primi sei mesi del 2012 è evidente un calo percentuale di 10 punti sia nell'area delle *politiche sociofamiliari* (12,6%) che nell'area delle *politiche territoriali* (10,3%). (Cfr. Tabella 5)

Oltre all'analisi della macroarea critica d'intervento è possibile individuare un livello inferiore, ossia la microarea d'intervento che descrive in modo più preciso il contesto su cui si intende intervenire. La tabella 6 mostra quali sono le principali microaree. Per quanto riguarda il *mercato del lavoro* nel 2011 si è contrattato prevalentemente per favorire *l'occupabilità* (77 su 136), la *formazione* (23 su 136) e la *tutela dei lavoratori* e le *azioni di sistema* (16 su 136).

Nei primi sei mesi del 2012 *l'occupabilità* (43 su 77) si conferma la microarea d'intervento prioritaria, seguita dalle *azioni di sistema* (9 su 77), dalla *tutela* (7 su 77) e in quarta posizione dalla *formazione* (6 su 77).

Tabella 4: Accordi per beneficiario (prime 7 voci) e per regione

Valore assoluto	nr accordi		Cittadinanza		Famiglie		Anziani		Disabili		Attuanti di immobili		Minori		Disoccupati		
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	
Abruzzo	0	6	0	6	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	8	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	8	20	1	13	2	2	3	4	3	4	1	0	2	2	0	0	0
Emilia Romagna	130	14	114	10	105	11	72	6	36	5	68	8	31	1	57	6	0
Friuli Venezia Giulia	5	6	4	5	2	1	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Lazio	4	6	3	4	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Liguria	0	4	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	368	254	325	173	245	133	252	161	84	79	83	34	25	22	30	31	0
Marche	40	27	37	25	25	4	11	13	7	8	1	0	13	10	5	1	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	52	19	10	2	9	2	9	1	5	0	25	5	17	2	0
Puglia	7	0	5	0	1	0	3	0	4	0	1	0	3	0	1	0	0
Sardegna	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Scalia	11	3	10	0	10	0	11	0	2	0	0	0	9	0	0	0	0
Toscana	98	31	93	50	73	25	35	9	1	0	0	0	2	0	3	2	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	19	21	16	9	18	15	14	3	0	0	20	15	1	3	0
Totale va	171	421	678	334	496	191	455	214	189	92	159	42	128	56	116	46	0
Totale %	-	-	87,9	75,3	64,3	45,4	50,8	50,8	20,7	21,8	20,6	9,9	16,6	13,3	15,0	10,9	0
Differenza %			-4,6		-10,9		-2,2		+1,1		-10,7		-3,3		-4,1		

*= primi sei mesi del 2012

Tabella 5: Accordi per area critica d'intervento e per regione

Valore assoluto	nr accordi		Politiche socio familiari		Politiche fiscali, tariffarie e prezzi		Politiche sanitarie e socio sanitarie		Politiche territoriali		Mercato del lavoro	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	3	0	8	0	0	0	2	0	2
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	0	0	1	0	8	0	0	0	0	0
Campania	8	20	4	1	1	0	2	1	1	1	1	0
Emilia Romagna	130	14	118	14	88	10	39	3	63	8	49	4
Friuli Venezia Giulia	5	6	2	2	1	5	0	0	1	1	2	0
Lazio	4	6	2	3	2	1	0	1	0	0	0	0
Liguria	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Lombardia	368	234	349	182	267	144	127	88	109	35	41	33
Marche	40	27	38	23	36	22	11	9	23	14	18	12
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	13	7	24	14	10	6	7	6	12	8
Puglia	7	0	3	0	4	0	2	0	0	0	2	0
Sardegna	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Sicilia	11	3	10	0	9	0	10	0	8	0	9	3
Toscana	98	51	94	46	80	45	18	6	21	8	1	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	0	0	3	0	0	1	1	0	0	1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	21	22	17	22	7	1	7	8	1	4
Totale	771	421	654	304	533	272	234	117	231	83	136	67
%	-	-	84,8	72,2	69,1	64,6	30,4	27,8	30,0	19,7	17,6	15,9

* = primi sei mesi del 2012

L'emersione del sommerso e la regolarizzazione paiono non essere, per esempio, delle priorità nell'attività concertativa. (Cfr. Tabella 6)

Sia per l'anno 2011 che nella prima parte del 2012, la tabella 7 invece evidenzia che l'area sulla quale si concentra maggiormente l'attività di concertazione per quello che riguarda le *politiche fiscali, tariffarie e prezzi* è quella della *fiscalità locale*, seguita da *prezzi tariffe e credito*, dalle *azioni di sistema* e in ultima posizione dalla *fiscalità regionale*.

Per quanto riguarda i dati relativi all'area delle *politiche sanitarie e socio sanitarie* (Tabella 8) si nota che gran parte della contrattazione riguarda il *telesoccorso*, seguito dall'*assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare* oltre all'*offerta dei servizi in genere*. Nonostante la necessità di facilitare l'accesso ai servizi degli utenti e l'urgenza di definire *punti unici d'accesso* sembra che questo non sia oggetto di contrattazione.

Nel 2011 l'attività di concertazione nell'area delle *politiche familiari* si è concentrata prevalentemente sulla *compartecipazione* (59,3%), l'*assistenza domiciliare* (54%), il *contrasto alla povertà delle famiglie* (52,9%) e l'*offerta dei servizi* (47,6%). Nella prima parte del 2012 invece la microarea prevalente risulta essere stata quella del *contrasto delle povertà* (56,3%), seguita dalla microarea dell'*offerta di servizi* (52%), dalla *compartecipazione* (51%) e dall'*assistenza domiciliare* (49%). (Cfr. Tabella 9)

Tabella 6: Area critica MERCATO DEL LAVORO per regione

Valore assoluto	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*		
Nei settori	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*		
Valore assoluto	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*	11	12*		
Abruzzo	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	45	4	15	1	15	1	13	0	10	4	3	0	0	0	1	0	2	0	4	1	3	0	2	0	3	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Friuli Venezia Giulia	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	41	33	31	1	1	0	0	1	0	0	0	0	5	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	18	12	8	5	2	0	1	5	4	2	0	10	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	12	8	10	3	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	9	3	5	0	0	2	0	0	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Umbria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale ve	136	67	77	43	23	6	16	7	16	9	15	0	10	0	7	6	4	1	4	2	3	0	3	0	3	2	2	1	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
Totale %	98,8	84,2	88,9	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8	88,8		

* = primi sei mesi del 2012

Tabella 7: Area critica POLITICHE FISCALI, TARIFFARIE E PREZZI per regione

Valore assoluto	Nr accordi		fiscaltà locale		prezzi, tariffe e credito		azioni di sistema		fiscaltà regionale	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	6	0	1	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Catabria	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Campania	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Emilia Romagna	88	10	64	10	59	6	9	5	2	1
Friuli Venezia Giulia	1	5	1	4	1	1	0	1	0	0
Lazio	2	1	1	1	1	0	1	1	0	0
Liguria	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Lombardia	267	144	191	115	192	93	17	3	1	0
Marche	36	22	22	21	25	11	12	3	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	24	14	24	14	4	0	1	0	0	1
Puglia	4	0	4	0	1	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	9	0	9	0	0	0	5	0	0	0
Toscana	80	45	80	43	0	5	2	2	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	3	0	3	0	0	0	0	0	1	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	17	22	17	22	0	0	7	0	0	1
Totale va	533	272	418	237	284	117	55	15	4	4
Totale %	-	-	78,4	87,1	53,3	43,0	10,3	5,5	0,7	1,5

*= primi sei mesi del 2012

Tabella 8: Area critica POLITICHE SANITARIE E SOCIO SANITARIE per regione

Regione	No. accordi		Telefono nro		Assisti. ambulatoriali SS e domiciliari		Offerta di servizi		Componenti persone		Assoc. fam. residenziali e semi-residenziali		Assistenza sanitaria collettiva		Costi di accesso		Assistenza ospedaliera		Azioni di sistema		Assistenza distrettuale		Servizio per l'accesso		Punti di incontro nel territorio sanitario	
	10	12	10	12	11	12	10	12	10	12	11	12	11	12	10	12	11	12	11	12	10	12	11	12	11	12
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	2	1	0	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	30	3	10	1	14	1	5	2	5	0	2	0	5	0	0	0	4	1	3	0	2	0	4	0	2	1
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	437	60	57	90	22	17	1	1	24	11	14	2	4	1	1	1	4	1	4	1	2	0	0	0	0	0
Marche	11	0	0	0	0	1	0	4	1	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	10	6	1	0	2	0	6	3	3	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Puglia	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	10	6	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	7	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale no.	234	117	100	62	40	20	40	15	46	10	20	5	21	3	15	4	13	2	13	2	11	1	8	2	4	1
Totale %	-	-	40.1	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0

* = primi sei mesi del 2012

Tabella 9: Area critica SOCIO FAMILIARI per regione

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	CampANIA	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marc'he	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino Alto Adige	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	Totale	Totale %
Nr accordi	"11" 0	0	0	4	118	2	2	0	349	38	0	13	3	0	10	94	0	0	0	21	654	-
	"12" 3	0	0	1	14	2	3	0	182	23	0	7	0	1	0	46	0	0	0	22	304	-
Partecipazioni	"11" 0	0	0	0	70	0	0	0	229	22	0	1	0	0	0	61	0	0	0	5	388	59,3
	"12" 1	0	0	0	9	0	2	0	117	1	0	2	0	0	0	22	0	0	0	0	155	51,0
Assistenza domiciliare	"11" 0	0	0	4	72	0	0	0	245	4	0	1	0	0	0	7	0	0	0	14	353	54,0
	"12" 0	0	0	1	5	0	0	0	122	9	0	0	0	1	0	3	0	0	0	8	149	49,0
Contrasto alla povertà	"11" 0	0	0	1	73	0	1	0	238	20	0	0	0	0	0	7	6	0	0	0	346	52,9
	"12" 0	0	0	0	6	0	0	0	151	5	0	0	0	0	0	4	0	0	0	5	171	56,3
Offerta dei servizi	"11" 0	0	0	2	55	0	1	0	140	27	0	5	1	0	4	55	0	0	0	21	311	47,6
	"12" 0	0	0	1	5	0	2	0	87	14	0	3	0	0	0	25	0	0	0	21	158	52,0
Casa	"11" 0	0	0	0	85	2	0	0	104	13	0	7	2	0	7	26	0	0	0	5	251	38,4
	"12" 0	0	0	0	10	1	0	0	44	6	0	5	0	0	0	2	0	0	0	4	72	23,7
Servizi socio educativi e prima infanzia	"11" 0	0	0	2	52	0	0	0	146	7	0	1	1	0	0	23	0	0	0	3	235	35,9
	"12" 0	0	0	1	6	0	0	0	55	4	0	2	0	0	0	7	0	0	0	0	75	24,7
Buoni, voucher, assegni servizi	"11" 0	0	0	2	53	0	0	0	65	4	0	2	0	0	8	65	0	0	0	11	210	32,1
	"12" 0	0	0	1	5	0	1	0	15	5	0	3	0	0	0	32	0	0	0	4	66	21,7
Opportunità del tempo libero	"11" 0	0	0	1	49	0	0	0	100	0	0	0	0	0	5	14	0	0	0	3	172	26,3
	"12" 0	0	0	1	3	0	0	0	61	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	68	22,4
Assistenza residenziale e semi residenziale	"11" 0	0	0	1	56	0	0	0	96	2	0	0	0	0	0	4	0	0	0	3	162	24,8
	"12" 0	0	0	0	5	0	0	0	66	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	9	83	27,3
Azioni di sistema	"11" 0	0	0	0	24	0	0	0	81	2	0	2	2	0	0	6	0	0	0	7	124	19,0
	"12" 2	0	0	0	3	0	0	0	105	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	116	38,2
Servizi per l'accesso e la presa in carico	"11" 0	0	0	1	48	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	89	13,6
	"12" 0	0	0	1	1	0	0	0	47	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	50	16,4
Istruzione	"11" 0	0	0	1	39	0	1	0	7	3	0	0	0	0	8	21	0	0	0	3	83	12,7
	"12" 0	0	0	1	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	12	3,9

Tabella 10: Area critica politiche territoriali per regione

Valore assoluto	Nr accordi		Trasporti		Qualità ambientale		Azioni di sistema		Controllo del territorio		Infrastrutture		Qualità della vita	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	53	8	28	4	22	1	16	3	4	1	19	4	5	2
Friuli Venezia Giulia	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	109	35	34	5	29	17	10	3	35	4	10	5	6	2
Marche	23	14	2	0	7	10	17	7	0	4	2	3	0	1
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	7	6	7	3	1	2	0	2	0	0	0	2	1	3
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	8	0	6	0	0	0	6	0	7	0	0	0	0	0
Toscana	21	8	9	5	6	1	3	2	1	0	2	0	3	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	7	8	1	1	0	2	4	4	7	3	0	0	0	0
Totale va	231	83	89	20	65	34	57	23	54	12	33	14	15	9
Totale %	-	-	38,5	24,1	28,1	40,9	24,7	27,7	23,4	14,5	14,3	16,9	6,5	10,8

*= primi sei mesi del 2012

Per ultimo, se si analizza l'area delle *politiche territoriali* si rileva che la prevalenza della contrattazione nel 2011 è stata relativa al tema dei *trasporti* (38,5%), della *qualità ambientale* (28,1%), delle *azioni di sistema* (24,7%) e del *controllo del territorio* (23,4%). Nel primo semestre del 2012 invece la prevalenza della contrattazione ha riguardato il tema della *qualità ambientale* (40,9%), seguita dalle *azioni di sistema* (27,7%) e dai *trasporti* (24,1%). (Cfr. Tabella 10)

Nella tabella 11 sono elencate le prime 10 microaree d'intervento che evidenziano quali sono i temi sui quali il sindacato è maggiormente attivo in termini di concertazione (50,3%).

Tabella 11: Prime 10 voci delle microaree critiche d'intervento

2011			2012*		
		%			%
1	Fiscalità locale	54,2	1	Fiscalità locale	56,3
2	Compartecipazione (PSF)	50,3	2	Buoni voucher (PSF)	40,9
3	Assistenza domiciliare (PSF)	45,8	3	Contrasto alla povertà (PSF)	40,6
4	Contrasto alla povertà	44,9	4	Offerta di servizi (PSF)	37,5
5	Offerte di servizi (PSF)	40,3	5	Compartecipazione (PSF)	36,8
6	Prezzi tariffe e credito	36,8	6	Assistenza domiciliare	35,4
7	Casa (PSF)	32,6	7	Prezzi e tariffe	27,8
8	Servizi socio educativi e prima infanzia	30,5	8	Azioni di sistema (PSF)	27,5
9	Buoni voucher e assegni (PSF)	27,2	9	Trasporti (PT)	19,8
10	Opportunità per il tempo libero	22,3	10	Assistenza residenziale e semires.	19,8

*= primi sei mesi del 2012

Considerando il 2011, nel 54,2% dei casi gli accordi hanno avuto per oggetto la *fiscalità locale*, seguita alla *compartecipazione alla spesa* (50,3%), dall'*assistenza domiciliare* (45,8%), dal *contrasto delle povertà* (44,9%) e dall'*offerta di servizi* nell'area delle *politiche socio familiari* (40,3%).

Nella prima parte del 2012 l'area della *fiscalità locale* (56,3%) è rimasta quella maggiormente rappresentata seguita da *buoni e voucher* nell'area delle *politiche socio familiari* (40,9%), dal *contrasto alla povertà* (40,6%) e dall'*offerta di servizi* nell'area delle *politiche socio familiari* (37,5%).

Prendendo in considerazione le prime tre informazioni analizzate (soggetti firmatari, beneficiari e area d'intervento) il quadro generale riporta un profilo della concertazione in base al quale risulterebbe che il sindacato è stato prevalentemente impegnato a concertare con gli enti locali a beneficio della cittadinanza in genere per ottenere migliori condizioni rispetto alla fiscalità locale. La riflessione che si potrebbe aprire se sul proprio territorio esistono anche altri problemi che coinvolgono altre fasce della popolazione e sulle quali è possibile coinvolgere soggetti diversi dal pubblico.

Le tabelle precedenti mettono quindi in evidenza sia i temi prioritari ma anche i temi *trascurati* dalla concertazione. Per fare qualche esempio si può affermare che la concertazione ha riguardato in misura minore: il tema della *qualità della vita*, il tema delle pari opportunità, il tema del *punto unitario d'accesso socio-sanitario*, il tema della *fiscalità regionale* e del *risparmio energetico*. Se questo dato dovesse essere confermato, se ne può dedurre che questi problemi sono di minore importanza o scarsamente presenti, oppure che risulta più difficile per il sindacato trovare gli interlocutori con i quali stipulare accordi.

■ ■ ■ Le azioni

Se si intende comprendere in che direzione sta andando l'attività di concertazione, oltre all'area di intervento, un aspetto che deve essere attentamente considerato sono le *azioni concrete* indicate nell'accordo. Il programma di classificazione permette di definire sia la tipologia di azione concertata (se si tratta per esempio di un'attività di *regolazione*, oppure un'attività di *formazione*, eccetera) ma anche se la concertazione ha puntato al mantenimento di ciò che già c'è, o alla sua implementazione e diminuzione o se, invece, si è trattato di qualcosa di completamente nuovo.

La tabella 12 mostra come il risultato della concertazione sia stato nel 2011 prevalentemente quello di *mantenere e stabilizzare l'esistente* (76,5%) - considerando il contesto economico, in alcuni casi può essere considerato un obiettivo congruo. Rispetto all'innovazione (23,2%) (in questo caso definita *progettazione*) si può ragionevolmente affermare che è un ambito poco sviluppato mentre la voce *diminuzione* (7,3%) richiede un'ulteriore approfondimento se si vuole comprendere adeguatamente il fenomeno. In primo luogo ridurre l'offerta di un servizio può essere inteso come un tentativo di razionalizzare la spesa e quindi di ridurre o eliminare qualcosa che non serve più, oppure può rappresentare la negazione di un diritto che prima era maggiormente garantito. Allo stesso tempo ridurre, ad esempio la pressione fiscale, può essere letto come un risultato positivo e non come la negazione di un diritto. A questo punto si renderebbe necessario incrociare il dato della dimensione quantitativa dell'azione con la microarea d'intervento al fine di comprendere per ogni singola microarea come e che cosa in effetti è stato concertato.

Nei primi sei mesi del 2012 la prima voce non è *stabilizzazione* ma *realizzazione*, che significa aumentare/implementare un'attività o un servizio già esistente, seguito da *stabilizzazione*, *progettazione* ed infine *diminuzione*.

La tabella 13 illustra come sia possibile interrogare il sistema per sapere in quale area si è innovato maggiormente, ovvero si è stabilizzato, ecc. Nel primo semestre del 2012 l'area in cui si è *innovato* maggiormente è stata quella delle *politiche sanitarie e sociosanitarie*, seguita dall'area delle *politiche territoriali*, mentre nell'area delle *politiche sociofamiliari* l'azione prevalente è stata quella di *stabilizzazione*, confermando quanto era già stato rilevato nel 2011.

Tabella 12: Azione dal punto di vista della dimensione per regione

Valore assoluto	nr accordi		stabilizzazione		realizzazione		progettazione		diminuzione	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	5	0	4	0	5	0	6
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	0	0	3	0	6	0	0	0
Campania	8	20	1	0	5	1	2	0	0	0
Emilia Romagna	130	14	107	10	83	12	81	8	25	4
Friuli Venezia Giulia	5	6	0	1	1	3	1	2	2	2
Lazio	4	6	1	1	2	3	1	1	0	0
Liguria	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0
Lombardia	388	234	307	142	303	181	35	23	11	30
Marche	40	27	36	18	31	23	21	15	1	1
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	21	9	6	15	5	12	4	2
Puglia	7	0	3	0	4	0	4	0	2	0
Sardegna	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0
Sicilia	11	3	5	1	10	0	8	0	1	0
Toscana	98	51	86	41	89	44	7	0	1	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	4	0	1	1	0	0	0	0
Vale d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	19	21	18	18	8	7	9	4
Totale va	771	421	590	249	556	307	179	74	56	49
Totale %	-	-	76,5	59,1	72,1	72,9	23,2	17,6	7,3	11,6

*= primi sei mesi del 2012

Tabella 13: Azione dal punto di vista della dimensione per area d'intervento (%)

Percentuale colonna	mercato del lavoro		politiche fiscali, tariffarie e prezzi		politiche sanitarie e socio sanitarie		politiche socio familiari		politiche territoriali	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Progettazione	28,7	28,9	18,5	17,6	19,2	41,0	23,5	18,4	30,2	38,5
Realizzazione	53,7	79,1	63,6	88,6	57,3	72,6	77,9	89,5	58,2	85,5
Diminuzione	5,9	4,5	5,2	16,9	3,0	1,7	6,9	12,8	3,0	10,8
Stabilizzazione	35,3	20,9	83,0	64,7	60,7	51,3	82,9	75,0	59,5	62,6

*= primi sei mesi del 2012

Gli accordi intervengono prevalentemente nell'ambito della *regolamentazione*, e hanno a che fare con i servizi esistenti: come si osserva dalla tabella 14 si interviene maggiormente sul consolidato per regolamentarlo nuovamente visto che spesso i regolamenti comunali sono vecchi di venti o trent'anni.

■ ■ ■ Il percorso concertativo

Difficilmente gli *accordi* prevedono al loro interno la descrizione del processo concertativo, ossia le modalità attraverso cui si è giunti all'accordo, quelle di diffusione, ed eventualmente le sanzioni previste per la mancata applicazione dell'accordo stesso. Si tratta di voci numericamente molto basse che evidenziano anche come alcuni accordi in realtà non siano veri e propri accordi ma una normale attività di relazione. Nel 2011, per esempio, 27 accordi sono stati siglati senza prevedere beneficiari, senza prevedere delle aree d'intervento e senza prevedere delle azioni ma solo per ribadire l'intenzione di mantenere vivo un confronto, numerosità che sale a 99 se si considera la prima parte del 2012. (Cfr. Tabella 15)

Tabella 14: Azione dal punto di vista della tipologia per regione

Valore assoluto	nr accordi		Regolamentazione		Osservazione		Integrazione		Informazione		Consulenz/ Accompagnam ento		Coordinamento		Raccolta fondi		Formazione		Appalti		Governance	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	5	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	8	20	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	130	14	52	11	47	5	73	8	28	2	16	0	24	0	16	0	2	0	1	2	1	1
Friuli Venezia Giulia	5	6	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Lazio	4	6	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Liguria	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	368	234	226	113	43	27	8	0	34	4	32	2	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Marche	40	27	8	13	6	0	2	4	4	1	1	0	2	1	1	6	3	0	5	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	1	2	0	1	1	0	1	2	3	3	1	2	0	0	4	0	0	0	0	1
Puglia	7	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Sardegna	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sicilia	11	3	8	1	8	1	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	98	51	46	13	30	17	1	0	4	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	18	16	6	13	6	10	9	6	5	0	0	0	0	4	1	0	1	0	1	6
Totale va	771	421	366	175	142	67	99	23	82	18	59	5	30	4	20	6	11	8	6	4	3	8
Totale %	-	-	47,5	41,6	18,4	15,9	12,8	5,5	10,6	4,3	7,6	1,2	3,9	0,9	2,6	1,4	1,4	1,9	0,8	0,9	0,4	1,9

*= primi sei mesi del 2012

Tabella 15: Fase del processo concertativo per regione

Valore assoluto	nr accordi		Regolazione del processo concertativo		Coinvolgimento dei beneficiari		Valutazione dell'impatto		Diffusione dell'accordo		Diffusione dei risultati		Sanzioni per mancato rispetto dell'accordo	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	5	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	8	20	2	20	5	5	1	11	0	6	0	3	0	0
Emilia Romagna	130	14	2	2	2	0	24	8	2	0	0	0	1	0
Friuli Venezia Giulia	5	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	4	6	1	3	1	2	3	3	1	4	1	0	0	1
Liguria	0	4	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Lombardia	368	234	11	54	15	14	16	28	36	48	3	1	0	0
Marche	40	27	4	4	6	13	21	13	0	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	1	6	2	2	1	5	1	5	0	0	0	0
Puglia	7	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Sicilia	11	3	2	3	6	1	0	1	5	0	0	0	0	0
Toscana	98	51	1	1	2	0	6	2	18	11	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale va	771	421	27	99	35	38	73	73	64	76	4	4	1	1
Totale %	-	-	3,5	23,5	4,5	9,0	9,5	17,3	8,3	18,0	0,5	0,9	0,1	0,2

* = primi sei mesi del 2012

Tabella 16: Ambito territoriale per regione

Valore assoluto	nr accordi		comunale		intercomunale		regionale		provinciale		sub comunale		interprovinciale	
	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*	2011	2012*
Abruzzo	0	8	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Campania	8	20	1	2	2	7	2	0	0	1	0	0	0	0
Emilia Romagna	130	14	97	11	35	1	11	0	6	1	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	5	6	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Lazio	4	6	2	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Liguria	0	4	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Lombardia	368	234	325	221	7	3	1	0	3	1	1	0	0	0
Marche	40	27	24	11	1	1	3	0	1	1	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	53	23	9	3	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0
Puglia	7	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	11	3	11	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Toscana	98	51	85	46	4	3	2	0	1	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	22	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale va	771	421	563	303	50	15	20	8	15	5	1	0	0	1
Totale %	-	-	73,0	71,9	6,5	3,6	2,6	1,9	1,9	1,2	0,1	0	0	0,2

*= primi sei mesi del 2012

Poco, poi, viene fatto nell'ambito della valutazione dell'impatto dell'accordo, la diffusione dell'accordo stesso e dei suoi risultati. Solo in un caso sono previste delle sanzioni nell'eventualità del mancato rispetto degli impegni presi. Non deve spaventare l'uso della parola sanzione in quanto essa sottende la possibilità di particolari azioni nel caso in cui i termini dell'accordo non dovessero essere rispettati da uno dei firmatari.

L'*ambito territoriale* interessato dall'attività di concertazione è quello comunale e intercomunale, mentre è stata pressoché nulla l'attività concertativa in ambito regionale, provinciale o interprovinciale.

Da questi dati si comprende che il processo concertativo, pur essendo parte integrante dell'accordo stesso, non viene sufficientemente valorizzato in sede di stesura del documento finale, quindi delle azioni che esso descrive. Esso dovrebbe riportare non solo la descrizione del beneficiario su un determinato territorio ma anche la modalità di coinvolgimento, nonché gli impegni reciproci nella realizzazione delle azioni, compresa la diffusione dei contenuti e la valutazione dell'accordo stesso.

Da questo punto di vista si comprende la necessità di ridefinire, a partire dal livello locale, la missione degli attori sociali del sito geosindacale cioè dei potenziali firmatari dell'accordo in quanto l'obiettivo condiviso del bene della comunità può essere raggiunto tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti *competenti* presenti sul territorio.

Il profilo delle famiglie italiane attraverso la banca dati Isee del Caf Cisl

■ ■ ■ Il Caf Cisl e le famiglie Isee

Dopo quasi 15 anni dall'introduzione dell'istituto dell'*Indicatore della situazione economica equivalente*, il numero delle famiglie che hanno richiesto la valutazione della condizione economica è passato dagli oltre 4 milioni (di modelli) del 2006 ai 7,5 milioni che hanno negli ultimi due anni 2010 e 2011 (tabella 1).

Tabella 1: numero dichiarazioni (DSU) elaborate nel triennio per singola regione

Analisi Dichiarazioni - Numero Dichiarazioni

Analisi Dichiarazioni - Numero Dichiarazioni	N° dichiarazioni 2010	N° dichiarazioni 2009	N° dichiarazioni 2008
Valle Aosta	4'933	4'608	3'567
Piemonte	57'096	50'877	46'011
Lombardia	131'929	126'961	107'030
Trentino-Alto Adige	2'781	2'113	1'618
Friuli Venezia Giulia	28'760	27'300	19'849
Veneto	58'622	69'651	61'942
Liguria	23'723	22'294	21'609
Emilia Romagna	42'283	52'637	47'333
Toscana	40'041	37'877	32'216
Marche	30'200	29'509	24'506
Umbria	15'339	14'496	12'314
Lazio	58'304	56'482	48'874
Abruzzo	20'253	16'678	16'122
Molise	5'876	5'487	6'411
Campania	63'292	54'780	54'265
Puglia	81'436	85'691	71'770
Basilicata	8'083	7'059	7'672
Calabria	62'570	74'663	43'884
Sicilia	132'535	145'186	152'085
Sardegna	36'488	36'033	33'527
TOTAL	904'544	920'382	812'605

* Caf Cisl Roma

L'Isee è stato introdotto in via sperimentale nel 1998 (Decreto legislativo n° 109) al fine di riformare il sistema italiano di protezione sociale, considerato *arretrato* rispetto ai più elevati standard europei. Tale obiettivo è stato recepito nella legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (Legge n° 328 del 2000). Finalità comune è quella di non concentrare risorse a favore di poche categorie privilegiate ma, date le risorse limitate, selezionare i beneficiari valutandone la condizione economica. Tali principi, universalismo e selettività, dopo dodici anni rimangono l'obiettivo primario alla base anche della bozza di riforma dell'Isee elaborata dal Governo Monti.

Il sistema dei Caf gestisce circa il 95% delle *Dichiarazioni sostitutive uniche* (Dsu); la Dsu è la dichiarazione attraverso la quale vengono autocertificate dal dichiarante le variabili economiche ed anagrafiche di tutti i componenti del nucleo familiare al fine di ottenere il risultato del calcolo Isee. Il Caf Cisl nel 2010 ha assistito oltre 900.000 famiglie; tendenzialmente lo stesso numero di dichiarazioni è stato elaborato nel 2011.

L'analisi delle famiglie che hanno richiesto l'Isee attraverso il Caf Cisl è disponibile nell'Osservatorio sociale. Oltre il 70% dei dichiaranti che si sono rivolti al nostro Caf sono pensionati e lavoratori dipendenti. Di seguito descriveremo le principali variabili economiche e le altre componenti dell'Isee considerando i dati nazionali. Al fine di permettere un'analisi più appropriata del territorio, tali dati nell'Osservatorio sono divisi per singolo comune e/o provincia e/o regione.

La prima variabile che incide nel risultato del calcolo è la definizione del *nucleo familiare*. Il nucleo familiare ai fini Isee è determinato dalla famiglia anagrafica e dal carico fiscale. Partendo dalla famiglia anagrafica vengono attratti nel nucleo familiare tutti i soggetti a carico fiscale dei componenti il nucleo anagrafico.

Nelle tre tabelle seguenti sono indicati valori di sintesi relativi alla numerosità delle dichiarazioni elaborate, la distribuzione delle Dsu per fascia Isee, i valori medi dell'Indicatore economico.

Tabella 2: analisi fascia Isee e numerosità dichiarazioni elaborate nel triennio

Analisi Dichiarazioni - Fascia ISEE

Analisi Dichiarazioni - Fascia ISEE	Numero dichiarazioni 2010	% 2010	% cumulata	Numero dichiarazioni 2009	% 2009	% cumulata	Numero dichiarazioni 2008	% 2008	% cumulata
Zero	86775	8,9	8,9	97684	10,6	10,6	85091	10,5	10,5
>0 <=1.000	247351	2,7	11,6	27453	2,9	13,1	19870	2,4	12,9
>1.000 <=2.500	437300	4,8	16,4	41587	4,5	17,5	38642	4,8	17,7
>2.500 <=5.000	124573	13,8	30,2	127769	13,3	30,9	111596	13,7	31,4
>5.000 <=7.500	174626	19,3	49,5	175587	19,1	50,0	154725	19,0	50,4
>7.500 <=10.000	124756	13,8	63,3	129634	14,1	64,1	110904	13,6	64,1
>10.000 <=12.500	867301	9,9	72,2	84747	9,2	73,3	72770	9,1	73,2
>12.500 <=15.000	58723	6,5	78,6	59866	6,5	79,8	52359	6,4	79,6
>15.000 <=17.500	42861	4,7	83,4	43322	4,7	84,5	38301	4,7	84,3
>17.500 <=20.000	32648	3,6	87,0	32228	3,5	88,0	28753	3,5	87,9
>20.000 <=25.000	44174	4,9	91,9	43263	4,7	92,7	38429	4,7	92,6
>25.000 <=30.000	26939	3,0	94,9	25765	2,8	95,5	23072	2,8	95,4
>30.000 <=35.000	16252	1,8	96,7	14951	1,6	97,1	13304	1,6	97,1
>35.000 <=40.000	10323	1,1	97,8	9157	1,0	98,1	8046	1,0	98,1
>40.000 <=45.000	6290	0,7	98,5	5659	0,6	98,7	4983	0,6	98,7
>45.000 <=50.000	4115	0,5	98,9	3767	0,4	99,1	3199	0,4	99,1
>50.000 <=55.000	2772	0,3	99,2	2551	0,3	99,4	2160	0,3	99,3
>55.000 <=60.000	1863	0,2	99,4	1658	0,2	99,6	1486	0,2	99,5
>60.000 <=65.000	1293	0,1	99,6	1124	0,1	99,7	1040	0,1	99,6
>65.000 <=70.000	953	0,1	99,7	848	0,1	99,8	715	0,1	99,7
>70.000 <=75.000	690	0,1	99,7	582	0,1	99,9	463	0,1	99,8
>75.000 <=80.000	488	0,1	99,8	423	0,0	99,9	326	0,0	99,8
>80.000 <=85.000	328	0,0	99,8	314	0,0	99,9	227	0,0	99,9
>85.000 <=90.000	268	0,0	99,9	228	0,0	100,0	185	0,0	99,9
>90.000 <=95.000	177	0,0	99,9	154	0,0	100,0	141	0,0	99,9
>95.000 <=100.000	149	0,0	99,9	121	0,0	100,0	135	0,0	99,9
>100.000	854	0,1	100,0	100,0	0,0	100,0	663	0,1	100,0
TOTAL	964552	100,0	100,0	920762	100,0	100,0	812605	100,0	100,0

Tabella 3: valori medi dell'Isee regionali

Valori medi a confronto

Valori medi a confronto	N° dichiarazioni	ISEE medio	N° medio componenti
Valle Aosta	4'933	13'469	2.7
Piemonte	57'096	11'554	2.9
Lombardia	131'929	13'271	3.3
Trentino-Alto Adige	2'781	11'337	3.4
Friuli Venezia Giulia	28'760	13'907	2.9
Veneto	58'622	10'544	2.8
Liguria	23'723	12'515	2.7
Emilia Romagna	42'283	11'263	2.8
Toscana	40'041	12'487	2.9
Marche	30'200	10'375	2.9
Umbria	15'339	12'430	3.1
Lazio	58'304	11'524	2.9
Abruzzo	20'253	10'725	2.8
Molise	5'876	10'562	3.1
Campania	63'292	9'762	2.9
Puglia	81'436	9'160	3.1
Basilicata	8'083	8'904	2.9
Calabria	62'570	7'909	2.8
Sicilia	132'535	7'637	2.8
Sardegna	36'488	10'349	3.0
TOTAL	904'544	10'586	3.0

L'analisi dei dati considera esclusivamente coloro che hanno elaborato l'Isee e non i beneficiari delle prestazioni - i dati per le prestazioni erogate a livello territoriale non sono disponibili. Nel corso degli anni, il legislatore ha provato a creare una banca dati dei *beneficiari*, purtroppo ad oggi tale obiettivo non è stato raggiunto.

Nelle tabelle che seguono sono definiti i nuclei familiari/dichiarazioni elaborate nel triennio in relazione alla fascia Isee competente e i valori medi regionali relativi alla numerosità e all'Isee.

■ ■ ■ Il calcolo dell'Isee

L'Isee si ottiene sommando alla *componente reddituale* (denominata *Isr*) il 20% della *componente patrimoniale* (patrimonio mobiliare e immobiliare). La componente del patrimonio viene definita *Isp*. Il risultato ottenuto deve essere diviso per la *scala di equivalenza* data dalla numerosità del nucleo, eventualmente maggiorata in presenza di determinate condizioni sociali.

Pertanto il calcolo per ottenere l'Isee è

$$(ISR + 0,2 ISP) / \text{scala di equivalenza}$$

(alle diverse componenti economiche, reddito e patrimonio vengono applicate le franchigie previste dalla norma).

Il *reddito* utilizzato è quello lordo complessivo risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi prodotta per ciascun componente del nucleo familiare. In assenza di obbligo a presentare la denuncia dei redditi verranno inseriti i valori delle certificazioni sostitutive come ad esempio il Cud. Dal 2010 a questi redditi sono stati aggiunti altri redditi assoggettati ad imposta sostitutiva o definitiva (derivanti da attività commerciali o da lavoro autonomo non esercitate abitualmente).

Nella tabella 4 sono indicati i valori medi del reddito con riferimento alla fascia Isee conseguente.

Il *patrimonio mobiliare ed immobiliare* è rilevato alla data del 31 dicembre dell'anno precedente la data di sottoscrizione della Dsu. Tale componente incide nel calcolo Isee nella misura del 20%. Il *patrimonio mobiliare* è costituito, in linea di massima, da tutte quelle voci che permettono una immediata disponibilità per il titolare come il saldo del conto corrente, depositi postali, bot, etc.. L'attuale *franchigia* prevista sul patrimonio mobiliare risulta essere molto superiore al valore medio dichiarato: la franchigia è pari a 15.493 euro contro un pa-

Tabella 4: fascia Isee e reddito per anno 2010

Componenti Redduali e Patrimoniali - Analisi Reddito

Componenti Redduali e Patrimoniali - Analisi Reddito	N° dichiarazioni	%	N° componenti nucleo	N° componenti con reddito	%	Reddito medio per componente	N° componenti senza reddito	%	Reddito medio per componente	%	Reddito medio per nucleo	%	%	% cumulata componenti con reddito	% cumulata componenti senza reddito
Zona	80775	8,9	190596	8147	4,2	99	191149	95,8	244		244		0,7	13,0	
>0 <= 1.000	247551	11,6	71112	18944	26,6	777	52168	73,4	2720		2720		2,3	16,5	
>1.000 <= 2.500	43700	16,4	140517	15555	55,235	67,7	57374	61,3	57374		57374		6,1	23,0	
>2.500 <= 5.000	124573	30,2	383705	144789	37,8	31025	238516	62,2	97607		97607		18,2	39,1	
>5.000 <= 7.500	174526	49,5	487430	216743	44,5	4780	278787	55,5	17784		17784		36,3	57,5	
>7.500 <= 10.000	124756	63,3	366370	175157	47,8	57940	191213	52,2	17444		17444		50,9	70,4	
>10.000 <= 12.500	80701	72,2	246555	127562	51,4	7309	116793	48,6	21895		21895		61,2	78,4	
>12.500 <= 15.000	58773	78,6	176460	96251	54,6	8510	80709	45,4	25704		25704		69,3	83,8	
>15.000 <= 17.500	42861	83,4	130130	74261	57,1	9861	53829	42,9	29938		29938		75,5	87,6	
>17.500 <= 20.000	32648	87,0	101293	59440	58,7	10997	41853	41,3	34126		34126		80,4	90,4	
>20.000 <= 25.000	44174	91,9	129525	84608	60,6	12749	52717	38,4	39665		39665		87,5	94,1	
>25.000 <= 30.000	26939	94,9	86790	57795	62,3	14560	32795	37,7	46693		46693		92,0	96,3	
>30.000 <= 35.000	16752	96,7	57583	37594	63,7	16717	19179	36,3	57793		57793		94,8	97,6	
>40.000 <= 45.000	6790	98,5	26789	13740	64,4	19119	7749	35,6	63594		63594		97,6	98,9	
>45.000 <= 50.000	4115	98,9	13766	8750	64,0	21008	4816	36,0	68226		68226		98,3	99,2	
>50.000 <= 55.000	2772	99,2	9852	5729	63,3	22811	3723	36,7	73708		73708		98,8	99,5	
>55.000 <= 60.000	1763	99,4	6749	3749	63,6	24918	2700	36,4	81767		81767		99,1	99,6	
>60.000 <= 65.000	1793	99,6	4118	27694	63,2	25325	1314	36,8	81706		81706		99,4	99,7	
>65.000 <= 70.000	953	99,7	3743	1719	63,1	27073	1724	36,9	86747		86747		99,5	99,8	
>70.000 <= 75.000	690	99,7	2179	1793	63,9	28737	786	36,1	89717		89717		99,6	99,9	
>75.000 <= 80.000	488	99,8	1503	976	64,9	30513	527	35,1	93977		93977		99,7	99,9	
>80.000 <= 85.000	308	99,8	958	655	68,4	31955	303	31,6	97333		97333		99,8	99,9	
>85.000 <= 90.000	268	99,9	813	547	67,3	33293	266	32,7	101302		101302		99,8	99,9	
>90.000 <= 95.000	177	99,9	513	333	64,9	33293	180	35,1	96784		96784		99,9	99,9	
>95.000 <= 100.000	149	99,9	421	282	69,4	35728	129	30,6	100749		100749		99,9	99,9	
>100.000	854	100,0	2741	1493	66,6	81564	748	33,4	214703		214703		100,0	100,0	
TOTAL	904552	100,0	2767368	1157550	44,8	6306	1475118	55,2	19469		19469		100,0	100,0	

Tabella 5: fascia Isee e patrimonio mobiliare, anno 2010

Componenti Redduali e Patrimoniali - Patrimonio Mobiliare

Componenti Redduali e Patrimoniali - Patrimonio Mobiliare	N° dichiarazioni	% cumulata componenti nucleo	N° componenti con patr. mob.	%	Patr. mob. medio per componente	N° componenti mobiliare	%	Patr. mob. medio per nucleo	% cumulata componenti con patr. mob.	% cumulata componenti senza patr. mob.
Zero	80775	8.9	199596	7352	1.6	43	190494	98.4	106	8.7
>0 <=1.000	24251	11.6	71112	5530	7.8	319	65280	92.2	931	11.6
>1.000 <=2.500	43200	16.4	140517	6580	5.0	217	133637	95.0	704	3.8
>2.500 <=5.000	124573	30.2	383205	24724	6.5	275	358581	93.5	845	33.3
>5.000 <=7.500	174626	49.5	487430	47469	8.7	400	444361	91.3	1171	52.9
>7.500 <=10.000	124756	63.3	366320	41579	11.3	635	324791	88.7	1164	67.3
>10.000 <=12.500	80701	72.2	240555	40326	16.8	1117	200029	83.2	3746	76.1
>12.500 <=15.000	58723	78.6	176460	38944	21.6	1718	138416	78.4	5163	82.2
>15.000 <=17.500	42861	83.4	130130	37223	25.5	2781	90307	74.5	6305	86.5
>17.500 <=20.000	32648	87.0	101793	29401	29.0	3703	71392	71.0	9423	89.7
>20.000 <=25.000	44174	51.9	139625	46740	33.0	4781	93485	67.0	13532	93.8
>25.000 <=30.000	26339	94.9	86390	31748	36.7	6740	54542	63.3	19573	96.2
>30.000 <=35.000	16262	96.7	52583	20785	39.7	8748	31698	60.3	26685	97.6
>35.000 <=40.000	10333	97.8	32566	13789	42.3	11079	18777	57.7	35960	98.4
>40.000 <=45.000	6290	98.5	20789	9986	44.6	14354	11303	55.4	46528	98.9
>45.000 <=50.000	4115	98.9	13266	6307	44.9	17547	7359	55.1	56965	99.3
>50.000 <=55.000	2772	99.2	9052	4262	46.4	21918	4850	53.6	69941	99.5
>55.000 <=60.000	1363	99.4	6340	2792	46.2	25144	3748	53.8	81517	99.6
>60.000 <=65.000	1293	99.6	4118	1925	46.7	29262	2193	53.3	93193	99.7
>65.000 <=70.000	953	99.7	3043	1397	45.9	31793	1646	54.1	100741	99.8
>70.000 <=75.000	690	99.7	2179	1033	47.4	35936	1146	52.6	113486	99.8
>75.000 <=80.000	488	99.8	1503	669	44.5	34925	834	55.5	107566	99.9
>80.000 <=85.000	328	99.8	958	439	45.8	42714	519	54.2	123296	99.9
>85.000 <=90.000	268	99.9	813	357	43.9	41378	456	56.1	125524	99.9
>90.000 <=95.000	177	99.9	513	198	38.6	45189	315	61.4	130372	99.9
>95.000 <=100.000	149	99.9	421	198	47.0	54697	223	53.0	154547	99.9
>100.000	854	100.0	2741	898	48.1	104100	1343	59.9	273770	100.0
TOTAL	904552	100.0	2767668	467343	55.2	17973	2265325	84.8	5830	

trimonio medio dichiarato per nucleo pari a 5.830 euro (come evidenziato nella tabella 5). Valori simili sono stati pubblicati dalle relazioni annuali pubblicate dal Governo.

Confrontando i dati Isee con altre analisi prodotte sul mercato finanziario appare evidente che la componente del patrimonio mobiliare è elusa dalla quasi totalità dei dichiaranti. Tale comportamento penalizza ulteriormente i pochi cittadini che denunciano quanto effettivamente è la propria disponibilità. L'assenza di controlli su tale componente ha permesso che l'elusione del dato patrimoniale sia un elemento ordinario così come evidente dai dati esposti nella tabella 5.

Nel *patrimonio immobiliare* sono compresi i diritti reali di godimento posseduti sui beni immobili (proprietà, usufrutto, uso, abitazione, servitù, superficie, enfiteusi); è esclusa la *nuda proprietà*; devono essere inseriti anche i terreni posseduti. Ai fini Isee il valore che viene indicato nella dichiarazione è quello *Ici totale* (ovvero rendita rivalutata x105). Tale sistema di calcolo è utilizzato anche per il 2013.

Nella tabella 6, sono rappresentati i dati reattivi al valore medio del patrimonio immobiliare sempre in relazione alla fascia Isee.

Nella tabella 7, sempre in relazione alla fascia Isee è riportata la *condizione abitativa* dei singoli nuclei familiari. Oltre all'*immobile di proprietà* sono previsti l'*affitto* e *altra condizione abitativa*. L'affitto fino ad un massimo di € 5.164 può essere detratto dal totale dei redditi. L'altra condizione possibile prevede tutte le ipotesi rimanenti, come ad esempio l'*uso gratuito*. I numeri dei nuclei che hanno dichiarato *altro* per fasce Isee basse sono numerosi: oltre 170.000 famiglie si trovano con un Isee inferiore ai 7.500 euro. È presumibile che parte di questi siano affitti *in nero* in quanto si può dichiarare di essere in affitto solo se il contratto è registrato. Con l'aumentare del valore Isee cresce la percentuale delle Dsu con abitazione principale di proprietà.

Tabella 6: fascia Isee e patrimonio immobiliare, anno 2010

Componenti Redduali e Patrimoniali - Patrimonio Immobiliare

Componenti Redduali e Patrimoniali - Patrimonio Immobiliare	N° dichiarazioni	% cumulate	N° componenti nucleo	N° componenti con pat. immob.	%	Pat. immob. medio per componente	Pat. immob. medio per nucleo	%	N° componenti senza patrimonio immobiliare	%	Pat. immob. medio per nucleo	% cumulate componenti con pat. immob.	% cumulate componenti senza pat. immob.
Zero	80775	8,9	1997596	67078	3,5	555	17171	96,3	187165	96,3	17171	1,1	9,7
>0 <= 1.000	24351	11,6	711112	9534	13,5	2764	6704	85,5	60730	85,5	6704	2,6	12,8
>1.000 <= 2.500	43700	16,4	1407617	17119	8,6	1728	12758	90,7	127588	90,7	5811	4,5	19,3
>2.500 <= 5.000	124573	30,2	387305	46492	12,1	2730	337494	87,0	337494	87,0	7794	11,9	36,2
>5.000 <= 7.500	174505	49,5	487430	90172	18,5	3752	388735	79,8	388735	79,8	117088	26,1	55,9
>7.500 <= 10.000	194756	63,3	366370	89533	24,5	5758	266508	72,7	266508	72,7	167909	40,2	69,4
>10.000 <= 12.500	807301	72,2	240555	68703	28,6	7764	187608	67,6	187608	67,6	27259	51,1	77,6
>12.500 <= 15.000	58773	78,6	176460	56309	32,2	9787	111536	63,2	111536	63,2	361010	60,0	83,3
>15.000 <= 17.500	47861	83,4	1307130	45374	35,0	12737	78143	60,0	78143	60,0	37152	67,2	87,2
>17.500 <= 20.000	37648	87,0	101253	37888	37,5	14797	58362	57,6	58362	57,6	44568	73,2	90,2
>20.000 <= 25.000	44174	91,9	1397625	56375	40,7	17941	76772	53,0	76772	53,0	56792	82,2	94,1
>25.000 <= 30.000	26729	94,9	867390	38190	44,2	22383	45106	52,2	45106	52,2	72421	88,2	96,4
>30.000 <= 35.000	16752	96,7	57583	24997	47,5	28447	26708	49,6	26708	49,6	92940	92,2	97,7
>35.000 <= 40.000	10703	97,8	37566	16708	49,2	33703	15750	48,4	15750	48,4	109796	94,7	98,5
>40.000 <= 45.000	6790	98,5	20789	10767	50,4	38962	9075	47,5	9075	47,5	126294	96,3	99,0
>45.000 <= 50.000	4115	98,9	137366	6390	51,2	44707	6755	46,8	6755	46,8	144445	97,4	99,3
>50.000 <= 55.000	2772	99,2	9052	4731	52,3	48931	4169	46,1	4169	46,1	159457	98,1	99,5
>55.000 <= 60.000	1783	99,4	6740	2162	52,4	53745	2789	46,2	2789	46,2	174244	98,6	99,6
>60.000 <= 65.000	1793	99,6	4118	2168	52,6	59798	1868	45,4	1868	45,4	188354	99,0	99,7
>65.000 <= 70.000	953	99,7	3743	1548	54,2	65769	1359	44,7	1359	44,7	210543	99,2	99,8
>70.000 <= 75.000	690	99,7	2719	1174	53,9	72157	976	44,8	976	44,8	227870	99,4	99,9
>75.000 <= 80.000	488	99,8	1503	823	54,8	79514	652	43,4	652	43,4	245283	99,6	99,9
>80.000 <= 85.000	328	99,8	958	566	59,1	86423	377	35,4	377	35,4	252418	99,6	99,9
>85.000 <= 90.000	268	99,9	813	474	58,3	95429	334	41,1	334	41,1	289492	99,7	99,9
>90.000 <= 95.000	177	99,9	513	287	53,9	112942	221	43,1	221	43,1	304731	99,8	99,9
>95.000 <= 100.000	149	99,9	421	245	58,2	107464	172	48,9	172	48,9	303541	99,8	100,0
>100.000	854	100,0	2741	1744	55,5	195530	558	42,7	558	42,7	513746	100,0	100,0
TOTAL	904532	100,0	2672668	637941	23,7	8743	1797560	73,8	1797560	73,8	25241		

Tabella 7: fascia Isee e condizione abitativa del nucleo familiare, anno 2010

Condizione abitativa

Condizione abitativa	N° Dich. Altra situazione abitativa	% Altra situazione abitativa	N° Dich. Abitazione Locazione	% Abitazione in Locazione	N° Dich. Proprietà	% Abitazione in Proprietà	N° Dich. TOTAL
Zero	489339	60.6	257546	31.6	67290	7.8	807775
>0 <=1.000	7911	32.5	9458	38.8	6982	28.7	24351
>1.000 <=2.500	14909	34.4	19968	46.1	8423	19.5	43300
>2.500 <=5.000	43103	34.6	48929	39.2	32641	26.2	124573
>5.000 <=7.500	59983	34.3	49708	28.2	65435	37.5	174626
>7.500 <=10.000	36191	29.0	26162	21.0	62403	50.0	124756
>10.000 <=12.500	18988	22.5	14580	18.2	47633	59.3	80701
>12.500 <=15.000	11258	19.3	8508	14.5	30957	66.2	58723
>15.000 <=17.500	7263	16.9	5118	11.9	30480	71.1	47861
>17.500 <=20.000	4881	15.0	3183	9.7	24584	75.3	32648
>20.000 <=25.000	5837	13.4	3190	7.2	35047	79.3	44174
>25.000 <=30.000	3194	11.9	1440	5.3	22305	82.8	26939
>30.000 <=35.000	1619	10.0	616	3.8	14017	86.2	16252
>35.000 <=40.000	898	9.0	332	3.3	8303	87.7	10033
>40.000 <=45.000	543	8.6	185	2.9	5562	88.4	6290
>45.000 <=50.000	376	9.1	109	2.6	3630	88.2	4115
>50.000 <=55.000	238	8.6	79	2.8	2455	88.6	2772
>55.000 <=60.000	152	8.2	58	3.1	1653	88.7	1863
>60.000 <=65.000	95	7.3	30	2.3	1168	90.3	1293
>65.000 <=70.000	76	8.0	23	2.4	854	89.6	953
>70.000 <=75.000	70	10.1	23	3.3	597	86.5	690
>75.000 <=80.000	41	8.4	17	3.5	430	88.1	488
>80.000 <=85.000	31	9.5	13	4.0	284	86.6	328
>85.000 <=90.000	20	7.5	5	1.9	243	90.7	268
>90.000 <=95.000	20	11.3	7	4.0	150	84.7	177
>95.000 <=100.000	19	12.8	6	4.0	124	83.2	149
>100.000	134	15.7	48	5.6	672	78.7	854
TOTAL	266089	29.4	216741	24.0	421722	46.6	904552

A seconda del numero e della tipologia dei componenti del nucleo familiare si determina il coefficiente della *scala di equivalenza*.

L'attuale sistema attribuisce, ad alcune categorie, una maggiorazione della scala di equivalenza comportando una diminuzione del valore Isee. Per ogni componente con un *handicap* superiore al 66% la scala di equivalenza viene maggiorata dello 0,50.

Gli altri parametri previsti sono:

- per i genitori *lavoratori* con presenza di almeno un figlio minore,
- per unico genitore sempre con figlio minore.

In questi due casi la scala di equivalenza viene maggiorata dello 0,20.

Circa il 20% delle dichiarazioni presentate al Caf Cisl presentano nuclei con portatori di handicap (tabella 8).

A completamento della presentazione sintetica di alcuni dati relativi a tutto il territorio nazionale vengono riportate la tabella 9 - *presenza nel nucleo familiare di persone con età superiore ai 65 anni* - e la tabella 10 - *famiglie con minori*. Quasi una dichiarazione su due presenta nuclei familiari con almeno un minore. Più della metà dei nuclei con anziani presentano un Isee con valore inferiore ai 7.500 euro.

■ ■ ■ Conclusioni

I dati rappresentati caratterizzano esclusivamente la popolazione di riferimento delle famiglie che a livello nazionale hanno richiesto l'Isee.

La validità dei dati deve essere verificata analizzando le tabelle previste sull'Osservatorio sociale che offrono la possibilità di ottenere informazioni per area geografica necessarie a verificare se rappresentative degli obiettivi prefissati.

La lettura ottenuta andrà integrata con tutte le altre variabili disponibili, da fonti diverse, sul territorio (beneficiari, caratteristiche so-

Tabella 7: fascia Isee e condizione abitativa del nucleo familiare, anno 2010

Condizione abitativa

Condizione abitativa	N° Dich. Altra situazione abitativa	% Altra situazione abitativa	N° Dich. Abitazione in Locazione	% Abitazione in Locazione	N° Dich. Proprietà	% Abitazione in Proprietà	N° Dich. TOTAL
Zero	48'939	60,6	25'246	31,6	6'790	7,8	80'775
>0 <= 1.000	7'911	32,5	6'658	38,8	6'982	28,7	24'351
>1.000 <= 2.500	14'909	34,4	19'968	46,1	8'423	19,5	43'300
>2.500 <= 5.000	43'103	34,6	48'829	39,2	32'641	26,2	124'573
>5.000 <= 7.500	59'983	34,3	49'208	28,2	65'435	37,5	174'626
>7.500 <= 10.000	36'191	29,0	26'162	21,0	62'403	50,0	124'756
>10.000 <= 12.500	18'088	22,5	14'580	18,2	47'633	59,3	80'301
>12.500 <= 15.000	11'358	19,3	8'508	14,5	38'857	66,2	58'723
>15.000 <= 17.500	7'263	16,9	5'118	11,9	30'480	71,1	42'861
>17.500 <= 20.000	4'881	15,0	3'183	9,7	24'584	75,3	32'648
>20.000 <= 25.000	5'937	13,4	3'190	7,2	35'047	79,3	44'174
>25.000 <= 30.000	3'194	11,9	1'440	5,3	22'305	82,8	26'939
>30.000 <= 35.000	1'519	10,0	616	3,8	14'917	86,2	16'252
>35.000 <= 40.000	898	9,0	332	3,3	8'803	87,7	10'033
>40.000 <= 45.000	543	8,6	185	2,9	5'562	88,4	6'290
>45.000 <= 50.000	376	9,1	109	2,6	3'630	88,2	4'115
>50.000 <= 55.000	238	8,6	79	2,8	2'455	88,6	2'772
>55.000 <= 60.000	152	8,2	58	3,1	1'653	88,7	1'863
>60.000 <= 65.000	95	7,3	30	2,3	1'168	90,3	1'293
>65.000 <= 70.000	76	8,0	23	2,4	854	89,6	953
>70.000 <= 75.000	70	10,1	23	3,3	597	86,5	690
>75.000 <= 80.000	41	8,4	17	3,5	430	88,1	488
>80.000 <= 85.000	31	9,5	13	4,0	284	86,6	328
>85.000 <= 90.000	20	7,5	5	1,9	243	90,7	268
>90.000 <= 95.000	20	11,3	7	4,0	150	84,7	177
>95.000 <= 100.000	19	12,8	6	4,0	124	83,2	149
>100.000	134	15,7	48	5,6	672	78,7	854
TOTAL	266'089	29,4	216'741	24,0	421'722	46,6	904'552

Tabella 8: fascia Isee e presenza di nuclei familiari con portatore di handicap, anno 2010

Portatori di handicap

Portatori di handicap	N° portatori handicap	Valore medio ISEE	N° Dich SI Handicap	% Sul Tot Dich.	N° Dich. NO Handicap
Valle Aosta	1.039	11.698	969	19,6	3.964
Piemonte	7.550	9.003	6.975	12,2	50.121
Lombardia	19.033	9.142	17.462	13,2	114.467
Trentino-Alto Adige	237	7.921	225	8,1	2.556
Friuli Venezia Giulia	6.591	10.977	6.131	21,3	22.629
Veneto	12.957	8.598	11.948	20,4	46.674
Liguria	5.037	9.653	4.608	19,4	19.115
Emilia Romagna	9.714	10.284	8.797	20,8	33.486
Toscana	7.543	10.065	6.941	17,3	33.100
Marche	7.153	8.256	6.420	21,3	23.780
Umbria	3.755	9.458	3.323	21,7	12.016
Lazio	10.783	8.289	9.742	16,7	48.562
Abruzzo	5.298	8.276	4.662	23,0	15.591
Molise	1.318	8.036	1.185	20,2	4.691
Campania	13.571	7.664	12.133	19,2	51.159
Puglia	15.823	6.967	14.086	17,3	67.350
Basilicata	1.719	6.441	1.563	19,3	6.520
Calabria	12.363	6.980	11.095	17,7	51.475
Sicilia	25.376	6.703	22.379	16,9	110.156
Sardegna	10.007	9.120	8.932	24,5	27.556
TOTAL	176.867	8.358	159.576	17,6	744.968

Tabella 9: Fascia Isee e anziani (età >= 65 anni)

Fascia ISEE	N° dichiarazioni	N° componenti nucleo	N° DSU con presenza anziani	Valore medio ISEE DSU con anziani
Zero	80.775	199.596	16.828	0,00
>0 <=1.000	24.351	71.112	4.785	475,78
>1.000 <=2.500	43.300	140.617	8.353	1.874,34
>2.500 <=5.000	124.573	383.305	41.314	3.928,33
>5.000 <=7.500	174.621	487.414	73.061	6.224,91
>7.500 <=10.000	124.756	366.370	44.192	8.661,18
>10.000 <=12.500	80.300	240.550	25.352	11.162,69
>12.500 <=15.000	58.723	176.460	17.607	13.678,19
>15.000 <=17.500	42.861	130.130	11.428	16.162,88
>17.500 <=20.000	32.647	101.289	7.924	18.679,63
>20.000 <=25.000	44.174	139.625	9.526	22.233,25
>25.000 <=30.000	26.939	86.390	5.205	27.252,10
>30.000 <=35.000	16.251	52.582	3.052	32.298,83
>35.000 <=40.000	10.033	32.566	1.865	37.321,73
>40.000 <=45.000	6.290	20.389	1.212	42.318,97
>45.000 <=50.000	4.115	13.366	779	47.378,45
>50.000 <=55.000	2.772	9.052	515	52.408,43
>55.000 <=60.000	1.863	6.040	368	57.376,29
>60.000 <=65.000	1.293	4.118	271	62.311,75
>65.000 <=70.000	953	3.043	187	67.561,88
>70.000 <=75.000	690	2.179	147	72.137,51
>75.000 <=80.000	488	1.503	125	77.592,17
>80.000 <=85.000	328	958	85	82.041,03
>85.000 <=90.000	268	813	67	87.404,80
>90.000 <=95.000	177	513	43	92.296,55
>95.000 <=100.000	149	421	41	97.514,58
>100.000	854	2.241	296	239.350,85
Totale	904.544	2.672.642	274.628	

Tabella 10: figli minori e fascia Isee, anno 2010

Figli minori (per Fascia ISEE)

Figli minori (per Fascia ISEE)	N° Dich.	N° ISEE con presenza minori	ISEI con 1 minore	ISEI con 2 minori ISEE (con 3 minori)	ISEI con + di 3 minori	N° componenti nucleo familiare	Valore medio ISEE ISEE con minori	Valore ISEE medio	N° minori presenti nel nucleo	N° medio minori per nucleo
Nett available										
Totale	86.775	25.583	17.695	11.625	4.395	1.448	199.596	0	0	52.694
>0 <=1.000	24.251	13.385	4.286	4.286	1.822	598	71.117	486	486	21.829
>1.000 <=2.500	43.380	26.370	11.531	6.626	3.908	1.273	140.817	1.803	1.811	48.155
>2.500 <=5.000	124.573	65.265	27.386	24.581	10.268	3.128	303.285	3.828	3.829	126.668
>5.000 <=7.500	174.622	79.287	33.297	31.924	11.428	3.287	467.414	6.245	6.242	140.365
>7.500 <=10.000	124.726	59.825	28.520	24.118	6.576	1.129	366.126	8.570	8.573	91.874
>10.000 <=12.500	86.388	38.833	18.823	15.225	3.225	590	240.320	11.185	11.178	62.855
>12.500 <=15.000	58.723	27.879	14.289	10.410	2.807	253	176.460	13.603	13.691	42.719
>15.000 <=17.500	42.882	19.276	10.819	6.881	1.228	228	120.126	16.174	16.288	28.628
>17.500 <=20.000	32.867	14.373	8.296	4.824	762	173	107.286	18.681	18.700	21.126
>20.000 <=25.000	44.174	17.217	11.891	5.628	864	144	128.825	22.241	22.296	25.548
>25.000 <=30.000	28.928	9.245	6.141	2.826	370	78	86.206	27.226	27.294	12.862
>30.000 <=35.000	16.252	4.725	3.275	1.217	199	24	52.582	32.270	32.282	6.488
>35.000 <=40.000	10.823	2.633	1.920	827	88	16	32.566	37.277	37.286	3.201
>40.000 <=45.000	6.290	1.481	1.062	320	61	9	20.286	42.267	42.287	1.961
>45.000 <=50.000	4.115	1.800	740	225	26	6	13.266	42.267	42.267	1.267
>50.000 <=55.000	2.772	656	486	128	28	4	9.852	52.329	52.348	862
>55.000 <=60.000	1.863	417	318	74	21	4	6.196	52.327	52.326	246
>60.000 <=65.000	1.263	220	211	51	6	2	4.128	62.328	62.384	242
>65.000 <=70.000	853	200	162	30	8		3.142	67.422	67.286	246
>70.000 <=75.000	650	145	106	30	9		2.129	72.282	72.282	163
>75.000 <=80.000	488	100	71	27	3	4	1.562	77.525	77.489	140
>80.000 <=85.000	328	66	32	12		1	928	82.261	82.251	81
>85.000 <=90.000	268	49	40	6	2	1	813	87.489	87.461	62
>90.000 <=95.000	177	38	24	12	2		513	93.451	93.280	54
>95.000 <=100.000	149	24	17	5	2		421	97.188	97.620	33
>100.000	854	122	119	41	10	2	2.241	204.656	211.518	229
TOTALE	984.544	417.852	263.927	155.125	66.988	11.882	2.672.242	1.272.670	1.248.924	798.219



cio demografiche della popolazione residente, valori economici tipici come ad esempio la rendita catastale, etc.).

L'insieme delle informazioni descritte sono elementi indispensabili per la concertazione territoriale che, in un periodo di scarse risorse, evidenzia in maniera decisiva la prova dei mezzi come elemento imprescindibile dell'attuale sistema del welfare e la necessità che su tale attività vengano effettuati controlli rigorosi a tutela del sistema.

Il *Cruscotto*: uno strumento per le politiche sociali

■ ■ ■ Introduzione

Nell'ambito delle attività sindacali del Dipartimento Politiche Sociali della Cisl Emilia Romagna - struttura che coordina l'intervento della Cisl a livello regionale e territoriale in tema di politiche sociali e sanitarie - da alcuni anni si sta affinando la strumentazione utile a leggere ed intervenire su tale ampio e complesso settore, dal 2008 particolarmente stressato dagli effetti della crisi e dagli interventi normativi e finanziari di carattere nazionale.

L'idea del *Cruscotto* nasce da una doppia mancanza.

Di uno strumento di lettura della realtà sociale dell'Emilia Romagna:

- *sufficientemente ampio*, cioè in grado di toccare aspetti che si intrecciano e condizionano vicendevolmente (il lavorare per settori è un limite che affligge anche il sindacato)
- *sufficientemente semplice*, cioè in grado di offrire una lettura sintetica del territorio, capace di disegnarne le caratteristiche fondamentali (siamo invasi giornalmente da una consistente dose di dati, per lo più molto specifici che affrontano singoli settori/problematiche, o costretti alla improbabile lettura di studi molto dettagliati e approfonditi)
- *sufficientemente innovativo* (onde evitare di correre il rischio di farci distogliere l'attenzione dagli elementi fondamentali che permettono di leggere ciò che ci interessa e su cui si in-

* Segreteria Cisl Emilia Romagna con delega al welfare

** Coordinatore Dipartimento politiche sociali e della salute Cisl Emilia Romagna

nestano i fenomeni emergenti, abbiamo bisogno di trovare uno strumento di lettura ancorato a dati certi e fondamentali che rilevi come si evolve nel tempo un determinato territorio sia nei suoi aspetti tradizionali che innovativi)

- *periodico ed aggiornabile* (atto a evidenziare l'evoluzione storica dei *trend*).

Di uno strumento di lettura della realtà sociale in grado di:

- *ancorare l'azione sindacale contrattuale e concertativa* ad elementi di conoscenza del territorio non solo certi e condivisi all'interno della dirigenza sindacale, ma anche comparabili con fonti interne ed esterne alla organizzazione; la storia della concertazione sociale nei confronti dei vari livelli istituzionali (regioni, province, comuni e sistema sanitario) è relativamente recente, prevalentemente realizzata dalla Confederazione Cisl e dalla categoria dei Pensionati, che risente ancora oggi di una certa eterogeneità determinata dal grado di sensibilità ed interesse della dirigenza sindacale e da oggettivi limiti di relazioni sindacali; nel contempo sta velocemente diffondendosi la sensibilità e la consapevolezza dell'importanza del welfare sociale e sanitario come elemento determinante ed ineludibile della coesione sociale, tanto più in una fase come questa dove crisi e terremoto mordono dolorosamente anche l'Emilia Romagna
- *supportare l'azione sindacale* con una analisi puntuale del territorio; il superamento di un approccio meramente percettivo della realtà, di per sé espressione di raziocinio organizzativo, allo stato delle cose diventa uno stato di necessità: i vincoli finanziari degli Enti Locali, i bisogni che aumentano e cambiano per effetto della crisi economica, l'urgenza di assumere una visione di insieme del territorio, tutto ciò impone ai sindacalisti della concertazione sindacale locale una capacità di *sguardo ampio e realistico* rispetto al contesto e in grado di indicare le priorità delle scelte da compiere.

Il *Cruscotto* è quindi uno strumento da aggiungere alla *cassetta degli attrezzi* del concertatore. Si propone di offrire una mappa sociale condivisa, propedeutica alla fase concertativa, ma anche di essere una fonte di informazione predittiva dei fenomeni che si stanno evolvendo all'interno del territorio, con *spie di allarme* che servono a segnalare rischi incombenti.

Non solo. Il Dipartimento Regionale ha ritenuto che dovesse al contempo diventare una occasione per i sindacalisti dell'Emilia Romagna per:

- *condividere e negoziare* gli elementi che insieme valutiamo importanti e significativi nel disegnare i lineamenti che caratterizzano il volto sociale del territorio
- *costruire* un linguaggio ed una modalità comune di approccio al sociale
- *definire* gli obiettivi ai quali lo strumento doveva rispondere.

Pertanto il percorso che ha portato alla costruzione dello strumento è un elemento altrettanto significativo e costitutivo del nostro intervento, al quale abbiamo sacrificato a volte il rigore prettamente scientifico della ricerca.

■ ■ ■ Il percorso

Prima fase. Supportati da una consulenza esterna, abbiamo organizzato due riunioni con tutti i componenti del Dipartimento regionale politiche sociali (la Confederazione, le Categorie dei pensionati, del pubblico impiego, del commercio) e il Dipartimento mercato del lavoro, durante le quali abbiamo discusso e deciso quali obiettivi e quali indicatori dovevano riguardare il *Cruscotto*. Cosa non facile, in quanto si voleva uno strumento semplice, con indicatori essenziali, capaci di profondità, senza dimenticare che dovevano essere basati su dati re-

peribili, - molte volte ci è toccato infatti selezionare dati sulla base della loro reperibilità e continuità storica. Non facile poi è stata la scelta dell'ambito di riferimento, per gli interessi diversi delle Categorie, ma anche per la reperibilità dei dati che a seconda delle fonti sono di ambito distrettuale o provinciale o comunale. Ne è nato un impianto, di ambito comunale, suddiviso in tre aree - demografica, economia e mercato del lavoro, sociale e sanitaria - che si avvale di dati economici su lavoro ed economia prevalentemente provinciali, distrettuali sul socio sanitario, il tutto comparabile con i dati regionali.

Seconda fase. Sono state fatte tre giornate di formazione - i corsisti alternavano la ricerca su internet fatta a gruppi omogenei per territorio a momenti d'aula - con i componenti territoriali dei Dipartimenti territoriali fornendo loro un primo modello di *Cruscotto*, una sitografia, un glossario. L'obiettivo era quello di mettere nelle condizioni ogni territorio di ricostruire il proprio *Cruscotto*. Non tutti ci sono riusciti, le difficoltà anche di tipo informatico sono state molte, e abbiamo modificato il percorso assumendo a livello regionale il compito per ogni Comune e capoluogo con periodicità annuale. Si è però innestata e diffusa una certa sensibilità alla lettura comparata dei vari aspetti che compongono la realtà sociale di un territorio

Terza fase. La lettura e l'interpretazione dei dati ricostruiti è avvenuta attraverso una ulteriore giornata di formazione in cui abbiamo cominciato a leggere e ad interpretare i dati, fornendo ad ogni territorio il proprio *Cruscotto* già compilato e, attraverso un questionario scritto, guidando una possibile lettura ed interpretazione dei dati.

Siamo che all'inizio e il lavoro è in *progress*: non si potevano prevedere tutte le difficoltà che avremmo incontrato, ci si meraviglia di quanto lavoro fatto e di quante competenze acquisite, così come di quanti saperi si credeva di avere e abbiamo scoperto invece di non possedere. Di certo abbiamo imparato un approccio critico ai dati e alle fonti.

■ ■ ■ Struttura del *Cruscotto*

Si compone, come anticipato, di tre macro aree di dati: demografia (tre fogli di lavoro *excel*), lavoro (tre fogli) e sociale (due fogli). Il livello territoriale-amministrativo di riferimento è quello dell'Unione sindacale territoriale, ma il perimetro di analisi varia a seconda della tipologia di dati considerata: alcuni di ambito comunale, altri provinciali ed altri ancora legati all'organizzazione del welfare socio assistenziale - distretti comprendenti solitamente alcuni comuni e aziende usl, perlopiù coincidenti con i confini provinciali. I dati solitamente si riferiscono alle ultime tre annualità disponibili.

Ogni territorio dispone di una lista di indicatori e tabelle dati di base, confrontabili con gli altri territori, arricchiti eventualmente con altri dati, sia perché disponibili in quel territorio sia perché oggetto di specifiche analisi ed azioni concertative. Per rimanere nella metafora, il *Cruscotto* nella sua è composto da 123 spie raggruppate in 48 tabelle. Per la lista dei principali indicatori e tassi si rimanda all'appendice.

■ ■ ■ Fonti e legenda

La sitografia delle fonti ed una breve spiegazione delle stesse è allegata mentre gli indicatori ed i tassi sono spiegati a piè di pagina. Ad alcuni dati con funzione anche di monitoraggio su obiettivi o norme (ad esempio i tassi di copertura dei servizi per la prima infanzia o quelli della residenzialità anziani o i dati ambientali) vengono riportati in nota anche i valori obiettivo o soglia.

■ ■ ■ La narrazione dei dati

Il cruscotto nasce sia come pannello di lettura del territorio sia come contenitore dal quale attingere dati e tabelle a corollario di documenti sindacali, piattaforme, accordi o relazioni. La lettura del ter-

ritorio, esercitata collettivamente come momento di formazione, ha suscitato nuove analisi e suggestioni su eventuali campi di ricerca supplementari, talvolta piuttosto eterogenei. Cercando tendenzialmente conferme a quanto già si conosce della realtà, ogni lettore ha portato un particolare contributo di lettura. Di seguito vengono presentati, a titolo esemplificativo, su alcuni dati, spunti di narrazione della realtà del territorio reggiano elaborati con i sindacalisti direttamente coinvolti.

■ ■ ■ Demografia

Le caratteristiche demografiche del territorio sono riassunte attraverso una prima tabella di sintesi sulla popolazione residente suddivisa per genere e fasce di età e quattro annualità di riferimento.

Le fasce di età sono state selezionate riferendosi sia alla struttura demografica della popolazione sia al *target* di alcuni servizi del welfare. Per questa ragione le due estremità della piramide, giovani ed anziani, sono esplose in più classi di anni. Ad esempio, la classe 0-2, oltre a misurare evidentemente lo stato di salute della genitorialità di un territorio, fornisce anche il *target* dei servizi della prima infanzia nonché il numeratore per l'indicatore del tasso di copertura dei servizi stessi, uno dei numeri indice da controllare per raggiungere gli obiettivi di sviluppo e coesione fissati nell'Unione Europea. La suddivisione dell'area anziani in tre fasce riflette la stessa logica. Se è ormai consolidato l'uso di delimitare il passaggio da età adulta a quella anziana a 65 anni, è altrettanto consolidato l'uso di articolare questa ampia fascia su almeno tre livelli. La fascia 65-74 anni indica, potenzialmente, i pensionati in buona salute. In questa fascia si possono concentrare le politiche di invecchiamento attivo ed è anche il bacino potenziale di quei pensionati a buon capitale di tempo disponibile che nel welfare informale aiutano le famiglie (cura dei nipoti) e che compongono quota parte del capitale sociale di un territorio attraverso le associazioni

tipiche (orti, Università della terza età, turismo sociale, parrocchie) e di volontariato (Auser, Anteas). La classe dei così detti grandi anziani (più di 85 anni) è invece tra i primi indicatori in grado di registrare il livello di fabbisogno per le così dette cronicità e potenziale perdita della autosufficienza. Nel caso di Reggio Emilia (tab. 1A) si verifica, o meglio si conferma, una tendenza già conosciuta di maggior longevità delle femmine, che si concretizza come una maggiore incidenza percentuale man mano che si aumenta l'età di riferimento. Solitamente, in un contesto urbano, questo dato riflette una sostanziale fragilità relazionale, o vera e propria solitudine dei nuclei familiari monocomposti, che si va a sommare, quando non ne è direttamente tra le principali cause, alla perdita di autonomia nello svolgere le principali funzioni quotidiane.

Tabella 1A. Popolazione per fasce di età - Comune

	2008 M		2008 F		2008 T		2011 M		2011 F		2011 T		ER 2011	
	val	%	val	%	val	%	val	%	val	%	val	%	val	%
Bambini (0-2)	2821	3,6%	2573	3,1%	5394	3,3%	2905	3,5%	2724	3,1%	5629	3,3%	126052	2,8%
Bambini (3-6)	3499	4,4%	3288	4,0%	6787	4,2%	3753	4,5%	3456	4,0%	7209	4,2%	163566	3,7%
Ragazzi (7-14)	6023	7,6%	5820	7,0%	11843	7,3%	6657	8,0%	6294	7,2%	12951	7,6%	300163	6,8%
Adolescenti (15-20)	4383	5,5%	4001	4,8%	8384	5,2%	4676	5,6%	4349	5,0%	9025	5,3%	215541	4,9%
Giovani adulti (21-34)	15197	19,2%	14685	17,7%	29882	18,4%	14907	18,0%	14363	16,5%	29270	17,2%	681519	15,4%
Adulti (35-64)	34319	43,4%	34014	40,9%	68333	42,1%	36673	44,3%	37182	42,6%	73855	43,4%	1958753	44,2%
Anziani (65-74)	7180	9,1%	8293	10,0%	15473	9,5%	7157	8,6%	8184	9,4%	15341	9,0%	469901	10,6%
Anziani (oltre 75)	5688	7,2%	10506	12,6%	16194	10,0%	6090	7,4%	10716	12,3%	16806	9,9%	516944	11,7%
Di CUI Ultra 85 anni	1342	1,7%	3375	4,1%	4717	2,9%	1532	1,8%	3824	4,4%	5356	3,1%	154365	3,5%
TOTALE	79110	100,0%	83180	100,0%	162290	100,0%	82818	100,0%	87268	100,0%	170086	100,0%	4432439	100,0%

La lettura delle stesse fasce di popolazione legata alla cittadinanza straniera offre una visione più dinamica dell'evoluzione demografica di un territorio. La maggiore concentrazione di stranieri nelle fasce giovanili di fatto abbassa l'indice di vecchiaia del territorio e ne rende possibile la crescita.

Tabella 1B. Saldo residenti

	Differenza 2008/2011
Totale residenti	7796
Solo Stranieri	7462

Nel caso di Reggio Emilia l'aumento della popolazione residente nel triennio 2008-2011 è quasi esclusivamente dovuto ai cittadini stranieri (tab. 1B), così come la tenuta della consistenza delle classi giovanili è ascrivibile sempre alla presenza di cittadini stranieri, come appare chiaro dalle tabelle 1C e 1D:

Tabella 1C.

% sulla popolazione totale 2011

classi età	maschi	femmine	totale
0-20	21,7%	19,3%	20,5%
21-64	62,3%	59,1%	60,6%
over 65	16,0%	21,7%	18,9%
over 75	7,4%	12,3%	9,9%
over 85	1,8%	4,4%	3,1%

Tabella 1D.

% sulla popolazione straniera 2011

classi età	maschi	femmine	totale
0-20	27,8%	24,8%	26,3%
21-64	70,6%	72,3%	71,5%
over 65	1,6%	2,9%	2,2%
over 75	0,5%	0,7%	0,6%
over 85	0,1%	0,1%	0,1%

Se questo è oggi il quadro, con una popolazione straniera che in un qualche modo calмира gli effetti dell'invecchiamento generale della popolazione, dai dati di tendenza si può intendere che anche all'interno della popolazione straniera il quadro è in evoluzione. Presumibilmente per effetto di ricongiungimenti familiari dei genitori, si assiste ad un incremento delle classi anziani che porterà, in un prossimo domani, a dover affrontare nuove bisogni di integrazione non più gestibili o relegabili al solo mondo dell'educazione o del lavoro (tab. 1D).

Tabella 1D. stranieri: Variazione % e assoluta 2008-11

Classi età	maschi	femmine	totale	val ass
0-20	30,52	29,67	30,12	1757
21-64	29,44	41,40	35,23	5372
over 65	113,64	101,96	106,05	333
over 75	153,57	112,50	127,63	97
over 85	42,86	180,00	100,00	12

Una prima lettura più qualitativa della presenza degli stranieri è resa in tabella 1F dove sono conteggiate le nazionalità straniere per valore assoluto e per incidenza percentuale sul totale degli stranieri residenti:

Tabella 1F. Residenti stranieri: principali nazionalità 2011 - Comune

Nazionalità	val	% maschi	% su tot
Albania	3.579	54,9%	13,5%
Marocco	3.240	53,1%	12,2%
Cina	2.925	50,9%	11,0%
Ucraina	2.166	21,4%	8,2%
Romania	2.069	46,6%	7,8%
Ghana	2.041	57,3%	7,7%
Egitto	1.623	76,6%	6,1%
Moldova	1.445	35,8%	5,5%
Tunisia	1.364	66,0%	5,1%
Totale stranieri 2011	26.508		100,0%

La mascolinità degli stranieri può servire come parziale misura della tipologia di progetto migratorio. Generalmente una quota bilanciata tra i generi descrive un nucleo familiare stabilizzato nel territorio, l'incidenza maggiore delle femmine in alcune nazionalità è invece in buona parte riconducibile al fenomeno delle *badanti*, progetti migratori a termine gravidi di conseguenze anche per i paesi di origine. Viceversa, la prevalenza netta di uomini in alcune nazionalità potrebbe generare tensioni di integrazione nel tessuto sociale. Per quanto il tema sia difficilmente generalizzabile, è opinione condivisa nell'esperienza dei nostri sportelli dedicati il ritenere alcune nazionalità come portate a costruire reti di auto e mutuo aiuto –più o meno impermeabili al resto della collettività – come quella cinese, quelle dell'Europa dell'est e dell'Africa sub-sahariana, mentre in altre prevalgono modelli meno coesi di ricostruzioni identitarie su base nazionalistica.

■ ■ ■ Economia e Lavoro

Lo stato di salute dell'economia del territorio, ed eventuali vocazioni produttive specifiche, sono letti utilizzando da un lato le indagini dell'Istat e dall'altro il flusso dati delle Camere di commercio sul lavoro dipendente. Le schede, costruite insieme al Dipartimento mercato del lavoro, vengono integrate con i dati degli ammortizzatori sociali che periodicamente sono elaborati in formato *excel*.

La rilevazione dell'Istat (tab. 2A) sulle forze lavoro e quella sulla percentuale di Pil prodotto per settore (tab. 2B) offrono il vantaggio della serie storica dei dati e la possibilità di comparazioni con altri territori. Rispetto agli occupati, come è noto, la rilevazione dell'Istat è campionaria. Se da un lato registra l'andamento occupazionale dei settori, dall'altro paga il prezzo di conteggiare tra gli occupati tutti quelli (residenti) che svolgono un'attività retribuita a prescindere dalla regolarizzazione contrattuale della stessa.

Tabella 2A. Occupati per settore - valori assoluti dati provinciali stima lavoro irregolare					Tabella 2B. Valore aggiunto in % per settore				
Settore	2008	2009	2010	2011		2008	2009	2010	2011
Costruzioni	22.759	18.869	18.859	14.684	Costruzioni	7,1	5,9	6,6	6,4
Industria	83.479	77.268	77.224	85.375	Industria	34,3	31,3	30,4	33,3
Agricoltura	10.700	7.528	5.508	5.547	Agricoltura	2,3	2,1	2,3	2,3
Commercio	45.644	44.549	42.413	↓	Commercio	↓	↓	↓	↓
Altri servizi	83.128	93.580	90.037	131.018	Altri servizi	56,3	60,7	60,7	58,0
Totale	245.710	241.794	234.041	236.624	Totale	100	100	100	100

Per comprendere la caratterizzazione del lavoro di un territorio risulta particolarmente significativo il flusso dati Smail (Sistema di monitoraggio annuale delle imprese e del lavoro) delle Camere di Commercio della Regione, registro addetti e dipendenti di tutto il settore privato. Per quanto sia riscontrabile una certa coerenza sulle tenden-

ze settoriali con i dati Istat (tab. 2C), e fatto salvo che manca nel conteggio tutto il lavoro del settore pubblico (che andrebbe sommato ad *altri servizi*) e che i dati Smail sono di flusso, alcuni scostamenti appaiono curiosi ed andrebbero indagati ulteriormente.

**Tabella 2C. Addetti imprese private per settore -
flusso dati Smail**

settore	2008	2009	2010	2011
Costruzioni	23.742	22.871	22.075	22.073
Industria	84.631	81.482	78.955	78.879
Agricoltura	11.480	11.298	11.144	11.207
Commercio	30.333	30.165	30.250	30.664
Altri servizi	51.012	51.589	52.358	54.052
Totale	201.198	197.405	194.782	196.875

Il flusso Smail divide gli occupati tra addetti (tutti i lavoratori) e dipendenti (corrispondente alla somma di quattro tipologie: dirigenti, impiegati, operai e apprendisti, nel computo dei dipendenti sono esclusi i lavoratori interinali). Per esclusione, la differenza tra addetti e dipendenti conteggia in senso lato gli imprenditori, comprese le società individuali.

Paragonando la tabella dei dipendenti (tab. 2D) a quella precedente del totale degli addetti, si vede come in alcuni settori il lavoro sia particolarmente parcellizzato, piuttosto distante dall'idea classica di relazioni tra un imprenditore (controparte) a capo di tanti dipendenti (iscritti).

Tabella 2D. Dipendenti imprese private per settore - Smail

settore	2008	2009	2010	2011
Costruzioni	9.756	9.087	8.700	8.535
Industria	74.828	71.737	69.382	69.344
Agricoltura	2.622	2.586	2.542	2.640
Commercio	17.655	17.440	17.414	17.598
Altri servizi	36.603	36.917	37.417	38.717
Totale	141.464	137.767	135.455	136.834

Il flusso, utilizzando la classificazione Ateco, conteggia i dipendenti anche per attività economica all'interno delle macro aree di settore:

Tabella 2E. Numero dipendenti divisi per attività economica - Smail

attività economica	numero dipendenti	
	2008	2011
A Agricoltura, silvicoltura, pesca	2.622	2.640
B Estrazioni minerarie da cave e miniere	229	177
C Attività manifatturiere	73.168	67.727
D Energia elettrica, gas, vapore, aria cond.	451	524
E Acqua, reti fognarie, rifiuti risanamento	980	916
F Costruzioni	9.756	8.535
G Commercio Ingr. e dett., ripar. auto moto	17.655	17.598
H Trasporto e magazzinaggio	7.991	7.531
I Servizi di alloggio e ristorazione	5.862	7.533
J Servizi di informazione e comunicazione	2.183	2.253
K Attività finanziarie e assicurative	5.256	5.142
L Attività immobiliari	327	287
M Attività professionali scientifiche e tecniche	3.455	3.297
N Noleggio, ag. Viaggi, servizi alle imprese	4.541	4.695
O Istruzione	891	1.006
P Sanità e assistenza sociale	3.640	4.103
Q Attività artistiche, sport, intrattenimento	1.033	1.213
R Altre attività di servizi	1.424	1.657
Totale dipendenti	141.464	136.834

Il confronto tra 2008 ed il 2011 traccia un primo bilancio degli effetti della crisi, con una generale flessione del lavoro dipendente (-3,4%) soprattutto nel settore cuore dell'industria in senso stretto, il manifatturiero, che nel triennio perde l'otto per cento dei dipendenti. Controcorrente risultano invece i settori dei servizi alla persona, dove sanità e assistenza sociale continuano il lungo trend positivo aumentando i dipendenti nel triennio del 12,7% e le attività artistiche-sportive e di intrattenimento che aumentano del 17,1%.

Con il 12,36% di imprese a imprenditorialità straniera (ovvero di titolari con nazionalità non italiana) contro la media regionale del 9%, nel territorio reggiano essa si concentra per quasi la metà dei casi nel

settore delle costruzioni (tab. 2F). Confrontando le percentuali di concentrazione per settore, emerge il dato che le imprese straniere tendono a posizionarsi in attività dove prevale l'intensità del lavoro rispetto a quella del capitale.

Tabella 2F. Imprenditorialità Straniera e totale dati provinciali

Tabella 2F. Imprenditorialità Straniera e totale dati provinciali	2011 stranieri		2011 totali	
	val	% su tot	val	% su tot
A Agricoltura, silvicoltura, pesca	53	0,7%	7177	12,4%
B Estrazioni minerarie da cave e miniere	1	0,0%	36	0,1%
C Attività manifatturiere	1364	19,1%	8633	14,9%
D Energia elettrica, gas, vapore, aria cond.	1	0,0%	49	0,1%
E Acqua, reti fognarie, rifiuti risanamento	4	0,1%	66	0,1%
F Costruzioni	3167	44,3%	13222	22,9%
G Commercio Ingr. E dett., ripar auto moto	1085	15,2%	11349	19,6%
H Trasporto e magazzinaggio	124	1,7%	1805	3,1%
I Servizi di alloggio e ristorazione	519	7,3%	2975	5,1%
J Servizi di informazione e comunicazione	73	1,0%	928	1,6%
K Attività finanziarie e assicurative	26	0,4%	850	1,5%
L Attività immobiliari	75	1,0%	3317	5,7%
M Attività professionali scientifiche e tecniche	81	1,1%	1824	3,2%
N Noleggio, ag. Viaggi, servizi alle imprese	170	2,4%	1130	2,0%
O Istruzione	14	0,2%	167	0,3%
P Sanità e assistenza sociale	16	0,2%	197	0,3%
Q Attività artistiche, sport, intrattenimento	35	0,5%	633	1,1%
R Altre attività di servizi	112	1,6%	1886	3,3%
NC Imprese non classificate	233	3,3%	1617	2,8%
TOTALE	7153	100,0%	57861	100,0%

La bilancia commerciale territoriale (tab. 2G) continua a segnare un saldo ampiamente positivo, contribuendo a ridurre almeno parzialmente la flessione generale dell'economia e caratterizzando ulteriormente il territorio come *exported-oriented*.

Tabella 2G. Import-Export (valori in migliaia di euro, provincia)

	2009	% su tot ER	2010	% su tot ER	2011	% su tot ER
Importazioni	2.633.890	12,1	3.289.449	12,4	3.634.950	12,1
Esportazioni	6.445.803	17,7	7.319.273	17,3	8.325.383	17,4

L'erosione dei risparmi (tab. 2H) sembra correlata negli stessi anni di riferimento ai consumi procapite sostanzialmente invariati rispetto al Pil procapite in flessione, vale a dire che per mantenere gli stessi livelli di consumo le famiglie hanno iniziato ad utilizzare le proprie riserve.

Tabella 2H. Indicatori sul credito

	2008	2009	2010	2011	ER 2011
Volume dei depositi (milioni euro)	9.324,32	9.310,64	8.655,52	9.290,45	91.679,78
Volume impieghi (milioni euro)	19.317,49	18.484,72	21.878,56	23.354,84	171.878,47
Numero di sportelli Bancari	417	418	412	410	3545

■ ■ ■ Welfare e ambiente

Nel campo delle politiche di welfare vengono esaminati i servizi per l'infanzia (nidi e materne) e quelli socio-assistenziali legati alla non autosufficienza.

Il caso di Reggio Emilia, con una copertura dei servizi nido che quasi raggiunge gli obiettivi comunitari, è considerato un modello di riferimento per la qualità del servizio. Ciò che indirettamente ci dice la tabella 3A rientra in quella vasta economia informale che caratterizza sempre di più il mondo dei servizi alla persona. Considerando gli elevati tassi di occupazione anche femminile e la presenza di famiglie monogenitoriali è evidente che i due terzi mancanti dalla tabella, fuori cioè dalla rete dei servizi, trovano risposte altre. In parte attraverso la rete familiare, prevalentemente i nonni, ed in parte attraverso le *baby sitter* (tab. 3A).

L'impegno delle amministrazioni sulla non-autosufficienza è reso sia in termini di evoluzione dell'offerta (tab. 3B) sia in termini di impegno di risorse, non solo nei valori assoluti – evidentemente relativi all'ampiezza del comune, ma anche come quota percentuale sul totale delle risorse che afferiscono alla non autosufficienza (tab. 3C).

Tabella 3A. Servizi Sociali – Comune

	2009/2010		2011/2012	
	Iscritti	% su pop. 0-2	Iscritti	% su pop. 0-2
Posti Asilo Nido	1773	31,9%	1808	32,1%
Servizi Integrativi - Centri bambini genitori	0	0,0%	0	0,0%
Servizi Integrativi - spazi per bambini	18	0,3%	18	0,3%
TOTALE	1791	32,2%	1826	32,4%

*Il cosiddetto obiettivo di Lisbona era di raggiungere la copertura del 33% entro il 2010

Tabella 3 B. Non autosufficienza – Azienda UsI

Servizio	Posti letto			
	anno	2008	2009	2010
Residenziali anziani		1704	1716	1764
Diurni anziani		464	484	506
Assegno cura anziani (n° assegni)		2074	2258	2056
Assegno badanti regolarizzate (n° assegni)		207	371	601
Residenziali disabili		nd	86	101
Diurni disabili		nd	325	286

Tabella 3C. Spesa non autosufficienza – Distretto valori in euro

	Risorse comunali	% Comuni su Tot	% Compartecipazione utenti	Tot risorse	Investimento procapite su over75*
Anziani	6.590.308,00	21,1%	6,9%	31.242.668,00	1.302,25
Disabili	2.967.727,00	25,6%	0,7%	11.613.166,00	
Interventi trasversali	2.000,00	0,6%	0,0%	340.907,00	
Totale risorse non-autosufficienza	9.560.035,00	22,1%	5,2%	43.196.741,00	

*l'investimento è calcolato al netto della compartecipazione degli utenti

Mediamente in Regione i Comuni coprono le risorse per il 15,68% mentre la compartecipazione al costo degli utenti (sotto forma di rete) è del 19,34%. Nello specifico siamo di fronte ad un'amministrazione che si è sostanzialmente impegnata a sostenere una parte importante nelle risorse investite sui servizi per la non autosufficienza. Considerando che mediamente la Regione, attraverso il fondo dedicato, copre un terzo delle spese, l'eventuale disimpegno delle amministra-

zioni comunali si traduce in una maggiore compartecipazione a carico delle famiglie. Un altro dato, presente in maniera abbastanza omogenea su tutti i territori, è la differenza di compartecipazione alla spesa tra utenti anziani e utenti disabili. Sottoliniamo questo esempio poiché proprio dall'analisi del disaggregato di spesa è iniziata una riflessione, per altro piuttosto delicata, sull'opportunità di omogeneizzare la richiesta di compartecipazione tra le due aree, articolandola piuttosto sulle disponibilità reddituali della famiglia, risultando poco comprensibile se non addirittura iniqua la differenziazione tra una non autosufficienza acquisita, come nel caso delle cronicità senili, ed una innata, come nel caso della disabilità.

■ ■ ■ Appendice - Le spie/indicatori del cruscotto

Area popolazione - stato civile suddiviso per genere; composizione del nucleo familiare (famiglie monocomposte; famiglie monocomposte con over 65 e over 75 anni; famiglie con figli minorenni; famiglie con figli maggiorenni; famiglie con anziani a carico); popolazione residente per fascia di età e genere e sottoinsieme popolazione straniera; stranieri: principali nazionalità presenti; variazioni demografiche per fasce di età sull'ultimo triennio; indicatori tipici di struttura demografica (come l'indice di vecchiaia; di dipendenza giovanile; di struttura della popolazione attiva).

Area lavoro ed economia - tassi tipici: occupazione; disoccupazione; attività e valori assoluti della forza lavoro; occupati per settore e valore aggiunto per settore; addetti e dipendenti delle imprese private e cooperazione; dipendenti suddivisi per attività economica come da classificazione Ateco 2007; bilancia commerciale e turistica territoriale; demografia delle imprese: movimento imprenditoriale tra iscritte e cessate; tipologia giuridica; imprenditorialità femminile; movimento delle imprese suddivise per attività economica (Ateco 2007) totali e di imprenditorialità straniera. Indicatori di reddito: Pil procapite; consu-

mi procapite; volume dei depositi e impieghi bancari nel territorio; pensioni: numero pensioni di vecchiaia e importo medio; numero pensioni di invalidità; invalidi civili; sociale e superstiti.

Sociale e ambiente – posti asilo nido e servizi integrativi e percentuale di copertura su 0-2; posti scuole materne; non autosufficienza (dati distrettuali e di azienda usl): posti residenziali e semiresidenziali per anziani non autosufficienti e disabili; posti residenziali per gravissime disabilità acquisite; numero assegni di cura e assegni integrativi per assistente familiare regolarmente assunta; spesa distrettuale per la non autosufficienza: valori assoluti e procapite suddivisi per utenza (anziani e disabili) e quota di compartecipazione utenti e comune; edilizia residenziale pubblica: numero alloggi; domande e assegnazioni; numero sfratti esecutivi; disagio sociale: numero utenti in carico alle aziende usl per alcol e droga e relativi decessi patologici e percentuale nuovi utenti per anno; incidenti stradali; contatti dei Centri di ascolto Caritas; gioco d'azzardo: spesa procapite e spesa complessiva nel territorio; deceduti per causa di morte.

Ambiente – polveri sottili: valori media annui e numero totale di superamento dei valori massimi; rifiuti solidi urbani: kg procapite e percentuale raccolta differenziata; veicoli circolanti: totali e bus; verde urbano procapite.

PER NON DARE I NUMERI CONCERTARE POLITICHE SOCIALI BASATE SULL'EVIDENZA

Le politiche sociali sono sotto pressione per tagli, ridimensionamenti, ridefinizioni di scopi e obiettivi, riarticolazione delle competenze dei diversi decisori e attori coinvolti, ecc.. Pure i bisogni cambiano. Questi però, invece di diminuire sia in termini di quantità e varietà (le diverse popolazioni che li esprimono), sono in costante crescita. Riducendosi la copertura aumenta il peso sulle famiglie.

La concertazione, a volte rifiutata o quanto meno ridimensionata, ovviamente ne è pesantemente coinvolta. Per gli attori portatori di interessi specifici e generali, come il sindacato, in questo quadro dover decidere cosa, a chi, e come garantire, è particolarmente difficile.

Serve più analisi e più investimento nella lettura della realtà per non ottenere i risultati opposti di quelli perseguiti: una strategia della concertazione territoriale come punto nodale per una adeguata presenza sindacale lì dove le persone vivono. Di questo la Fnp e la Cisl tutta, da tempo, ne sono consapevoli.

Questo numero di *Oggidomani Anziani* vuole offrire un contributo a sostegno di questa strategia, una *guida* per rafforzarne il percorso, riducendo il rischio del paradosso appena indicato.

Gli autori di questo numero:

Sara Barsanti | Massimo Campedelli | Gianpietro Cavazza |
Roberta Cialesi | Alessandro Geria | Guido Giarelli |
Dino Giornetti | Francesco Marsico | Maurizia Martinelli |
Simona Melli | Giulia Milan | Marco Musella |
Gabriele Olini | Emanuele Padovani | Filiberto Zecchini

«Questo è il significato della lotta che ancora conducono i lavoratori pensionati: restare nella società. Ecco dunque perché i pensionati della Cisl sono ancora sulla breccia».

Giulio Pastore

prezzo del presente fascicolo: € 5,16, iva inclusa