

IL DOPPIO PARADOSSO DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE

Di Claudio Di Blasi

Presidente di Associazione Mosaico

PREMESSA

Uno dei maggiori problemi che sta vivendo il Servizio Civile Nazionale è quello delle risorse finanziarie.

Da alcuni anni le risorse disponibili stanno oggettivamente calando, ed il 2009 ha riconfermato clamorosamente tale tendenza.

Gli operatori del settore, quando affrontano il tema delle risorse finanziarie, vedono “un solo albero”: il Fondo Nazionale per il Servizio Civile, quasi completamente finanziato dal Bilancio dello Stato.

Con questo intervento ci si propone di rispondere ad una domanda: stiamo vedendo un albero o un bosco? Ovverosia, possiamo analizzare più dettagliatamente le risorse destinate dal bilancio nazionale alla partita del Servizio Civile?

A questi primi quesiti se ne aggiunge un altro: possiamo misurare le esigenze formative dei territori, e comprendere conseguentemente se la risorsa del Servizio Civile è distribuita in modo razionale, ovverosia se arriva dove vi è più “bisogno di formazione”?

L'ESIGENZA FORMATIVA DEI TERRITORI

La legge 64/2001, che norma attualmente il Servizio Civile nazionale, individua nel suo primo articolo i fini del Servizio Civile Nazionale.

L'impatto, sui territori e su chi li abita, della “difesa della patria con mezzi ed attività non militari” risulta oggettivamente non quantificabile, anche perché mai il Parlamento ha esercitato la sua sovranità, almeno nel campo del Servizio Civile, per ciò che riguarda l'individuazione di rischi e minacce cui far fronte con il Servizio Civile Nazionale.

Possiamo invece affermare che è sicuramente più misurabile l'obiettivo della “formazione civica, sociale, culturale e professionale” dei giovani coinvolti nei progetti di Servizio Civile.

E' un bisogno che riguarda tutti i territori del nostro paese, e tutti i cittadini italiani tra i 18 ed i 28 anni.

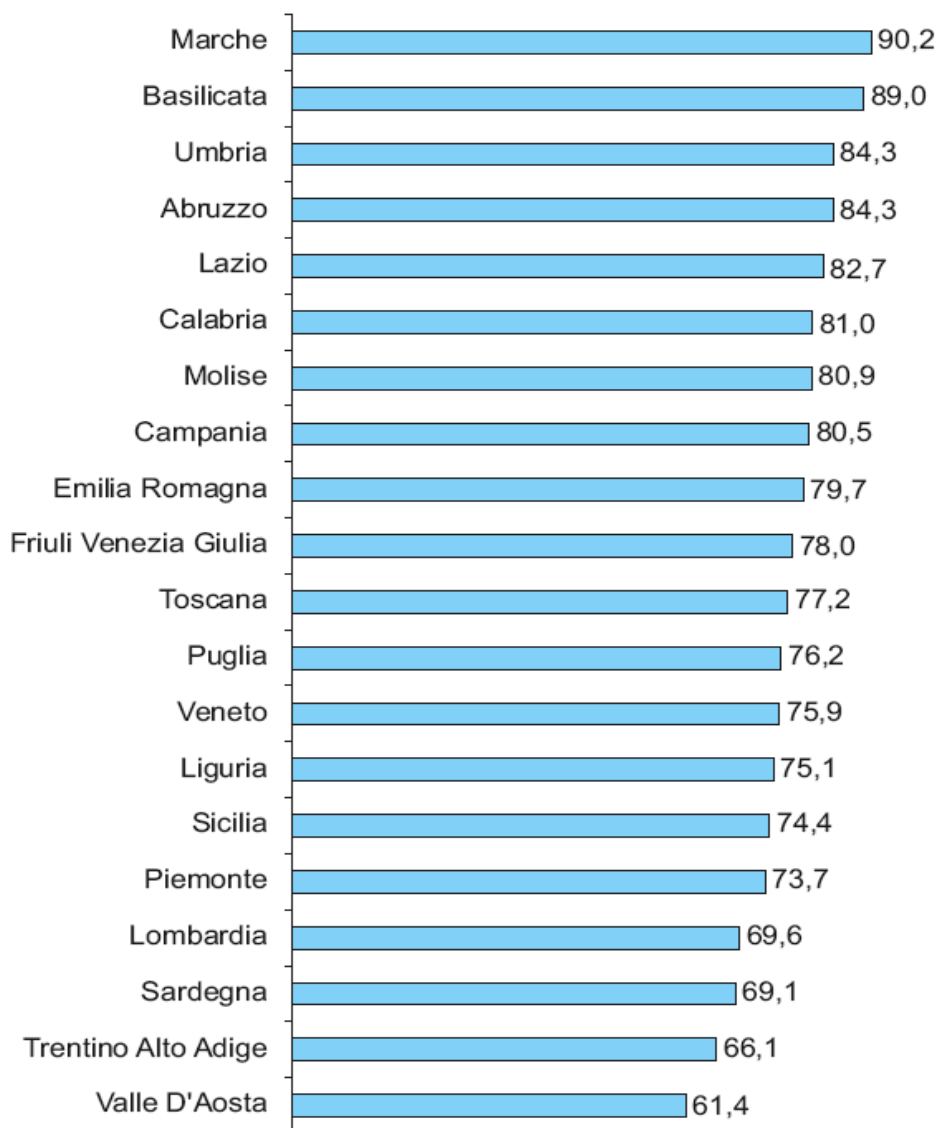
Ma non tutti i territori sono uguali, nel senso che non in tutte le regioni l'indice di formazione tra i giovani è identico.

In tal senso ci è di ausilio il **grafico 1**, che riporta il numero di diciottenni diplomati per regione, relativamente all'anno scolastico 2006/2007.

GRAFICO 1

DIPLOMATI PER REGIONE (per 100 diciannovenni) A.S. 2006/2007

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione



Premesso che la media nazionale è di 82 diplomati ogni 100 diciottenni, possiamo notare come vi siano notevoli differenze tra le singole regioni.

L'ottenimento di un titolo di studio è un'unità di misura oggettiva per determinare il "bisogno formativo" di un territorio.

Possiamo pertanto affermare che quanto maggiore è il numero di giovani non in possesso di un titolo di studio, tanto maggiore è il "bisogno formativo" del territorio per ciò che riguarda la sua popolazione giovanile.

Ma perché utilizzare come "unità di misura" quella dei diplomati?

Le ragioni sono molteplici: da un lato la laurea non permette un "legame territoriale" univoco (un giovane siciliano può iscriversi ad un'università laziale), dall'altro il conseguimento della laurea può avvenire oltre il range 18 – 28 anni, range che individua gli interessati potenziali allo svolgimento del servizio civile nazionale.

Teniamo memoria di questi dati, ed affrontiamo l'altro corno del problema: da dove provengono e come sono distribuite le risorse finanziarie che costituiscono il Fondo Nazionale per il Servizio Civile.

SERVIZIO CIVILE: UN'ANALISI DELLE FONTI DI ENTRATA

La dotazione finanziaria del Fondo Nazionale per il Servizio Civile per l'anno 2008 è stata di circa 300 milioni di euro.

Sono risorse provenienti dalle imposte e dalle tasse pagate da tutti i cittadini italiani, ed è lapalissiano segnalare come i redditi siano diversi, sia tra singole categorie di cittadini sia tra singole realtà territoriali.

Sostanzialmente il nostro sistema fiscale è basato su una logica che tende a imporre imposte proporzionali al reddito percepito da un lato e tasse sui consumi effettuati dall'altro.

Visto che il Servizio Civile Nazionale è una struttura fortemente regionalizzata e che uno dei suoi attuali problemi è quello della "disparità territoriale", proponiamo di seguire un percorso che ci permetta di comprendere come sia composto, a livello regionale, l'entrata fiscale della Repubblica .

Nella Tabella 1 abbiamo rielaborato i dati del gettito fiscale, relativo all'anno 2001 (si tratta dell'annualità più recente e suddivisa regionalmente che siamo riusciti a rintracciare).

In particolare sono state analizzate le entrate fiscali relative ad IRPEF (ovverosia le imposte sul reddito da lavoro, subordinato ed autonomo), IRPEG (le imposte derivanti dal reddito di impresa, specificando che lo stesso è stato attribuito alle regioni sulla base della localizzazione degli impianti, e non sul domicilio fiscale dell'azienda proprietaria degli impianti stessi), nonché delle accise derivanti dalla vendita di benzina e gasolio.

Riteniamo che si possa affermare che tali fonti di entrata diano un quadro abbastanza completo delle entrate dello Stato.

TABELLA 1										
	VALORI ASSOLUTI (MILIONI DI €)				VALORI PRO-CAPITE (EURO)				IRPEF-IRPEG-ACCISE	ABITANTI
									TOTALE PRO-CAPITE	
REGIONI	IRPEF	IRPEG*	ACCISE**	TOTALI	IRPEF	IRPEG*	ACCISE**	TOTALI	NUM. IND. ITALIA=100	
Piemonte	11.112	2.640	1.596	15.348	2.637	627	379	3.643	120	4.213.879
Valle D'Aosta	328	39	105	472	2.744	326	878	3.948	130	119.533
Lombardia	27.712	10.507	3.544	41.763	3.068	1.163	392	4.623	152	9.032.594
Trentino Alto Adige	2.547	410	511	3.468	2.708	436	543	3.687	121	940.546
Veneto	11.436	2.819	1.716	15.971	2.525	622	379	3.526	116	4.529.108
Friuli Venezia Giulia	3.092	538	457	4.087	2.612	455	386	3.453	113	1.183.767
Liguria	3.899	532	620	5.051	2.483	339	395	3.217	106	1.570.277
Emilia Romagna	11.710	2.792	1.870	16.372	2.939	701	469	4.109	135	3.984.348
Toscana	8.496	1.690	1.331	11.517	2.429	483	381	3.293	108	3.497.735
Umbria	1.675	231	351	2.257	2.027	280	425	2.732	90	826.344
Marche	3.281	526	546	4.353	2.230	358	371	2.959	97	1.471.300
Lazio	12.077	4.048	2.032	18.157	2.360	791	397	3.548	117	5.117.372
Abruzzo	2.222	466	468	3.156	1.760	369	371	2.500	82	1.262.500
Molise	431	27	93	551	1.345	84	290	1.719	56	320.446
Campania	6.957	906	1.353	9.216	1.220	159	237	1.616	53	5.702.459
Puglia	5.128	547	1.169	6.844	1.276	136	291	1.703	56	4.018.808
Basilicata	753	80	159	992	1.260	134	266	1.660	55	597.619
Calabria	2.173	137	464	2.774	1.081	68	231	1.380	45	2.010.175
Sicilia	5.904	853	1.298	8.055	1.189	172	261	1.622	53	4.965.517
Sardegna	2.429	259	563	3.251	1.489	159	345	1.993	65	1.631.296
Totale Italia	123.362	30.047	20.246	173.655	2.164	527	355	3.046	100	56.995.623

* in base alla localizzazione degli impianti

** si è tenuto conto di quelle su benzina e gasolio

Fonte: elaborazione autore su dati ISAE e Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Politiche Fiscali

Nelle prime quattro colonne riportiamo le entrate assolute in milioni di euro suddivise per regioni, mentre nelle successive 4 colonne viene indicata l'entrata pro capite in euro, ovverosia quanto un cittadino residente in Lombardia piuttosto che in Sicilia versa allo Stato per le imposte e le accise in esame.

Già nell'ottava colonna appare evidente come la media nazionale nasconda differenze territoriali: infatti la media nazionale pro-capite di 3.046 € deriva da un estremo del cittadino residente in Lombardia (con i suoi versamenti di 4.623 €) e dall'altro estremo costituito dal cittadino della Calabria (con i suoi 1.380 €).

Ciò è maggiormente evidenziato dalla nona colonna, dove costruiamo un apposito "indice di riferimento".

Fatta 100 la media nazionale di versamenti IRPEG, IRPEF e accise, un cittadino residente in Lombardia contribuisce con un indice pari a 151,8, mentre un cittadino della Calabria con un indice di 45,3.

Nulla di particolarmente eclatante o di nuovo: è risaputo che le regioni del Centro Nord hanno un livello di ricchezza ed agiatezza superiore a quelle del Sud, e che pertanto vi sarà un apporto diverso alle entrate dello Stato.

UNA SCOMPOSIZIONE REGIONALE DEL FONDO NAZIONALE PER IL SERVIZIO CIVILE

L'individuazione di indici regionali, esplicitati nella nona colonna della tabella 1, ci permette di determinare come gli abitanti delle singole regioni italiane contribuiscano alla formazione del Fondo Nazionale per il Servizio Civile.

Realizziamo tale analisi nella tabella 2.

TABELLA 2				
REGIONI	POPOLAZIONE	COEFF REG GETT FISCALE	PROV. REGIONALE FONDO SCN 2008	
			PROCAPITE	X REGIONE
Piemonte	4.213.879	119,6	6,29	26.509.344
Valle D'Aosta	119.533	129,6	6,81	814.851
Lombardia	9.032.594	151,8	7,98	72.122.372
Trentino Alto Adige	940.546	121	6,36	5.986.199
Veneto	4.529.108	115,8	6,09	27.587.159
Friuli Venezia Giulia	1.183.767	113,4	6,96	7.060.980
Liguria	1.570.277	105,6	5,55	8.722.197
Emilia Romagna	3.984.348	134,9	7,09	28.271.897
Toscana	3.497.735	108,1	5,68	19.888.331
Umbria	826.344	89,7	4,71	3.898.872
Marche	1.471.300	97,1	5,1	7.514.605
Lazio	5.117.372	116,5	6,12	31.358.743
Abruzzo	1.262.500	82	4,31	5.445.415
Molise	320.446	56,4	2,96	950.647
Campania	5.702.459	53	2,78	15.897.315
Puglia	4.018.808	55,9	2,94	11.816.661
Basilicata	597.619	54,5	2,86	1.713.194
Calabria	2.010.175	45,3	2,38	4.789.804
Sicilia	4.965.517	53,2	2,79	13.895.105
Sardegna	1.631.296	65,4	3,44	5.611.723
Totale Italia	56.995.623	100	5,26	299.855.414

In primo luogo possiamo individuare in 5,26 € la cifra che mediamente ogni cittadino italiano ha “investito” nel 2008 sul Servizio Civile Nazionale.

Tale importo ovviamente varia applicando gli indici regionali individuati nella Tabella 1.

I cittadini residenti nelle regioni del Nord Italia mediamente contribuiscono pro capite con importi che variano tra i 5,55 € della Liguria ai 7,98 € della Lombardia, e con una media che si tiene abbondantemente sopra i 6,5 €.

Le regioni del nord portano un gettito fiscale che costituisce il 59% dell'intero fondo nazionale per il Servizio Civile.

Situazione rovesciata man mano che si scende verso sud: un cittadino residente a Napoli o Palermo contribuisce al Fondo Nazionale per il Servizio Civile rispettivamente con 2,78 e 2,79 €, rispetto alla media nazionale di 5,26 €.

Anche qui non vi è nulla di particolarmente eclatante: abbiamo applicato ad una particolare voce di spesa del bilancio dello Stato dei coefficienti validi a livello nazionale, avendo una conferma del fatto che in Italia esistono territori più o meno "affluenti".

IL FONDO NAZIONALE PER IL SERVIZIO CIVILE E LA SUA REDISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO

Lo Stato ridistribuisce le entrate derivanti dalla imposizione fiscale sotto forma di servizi.

Ovviamente i territori regionali non esprimono uguali bisogni di servizi: esemplificando, in alcune aree la richiesta di accesso al "servizio difesa del territorio" sarà maggiore rispetto ad altri dove è più sentito l'accesso al "servizio sanitario".

Cerchiamo di quantificare in che modo la risorsa "Servizio Civile" è ridistribuita sui vari territori regionali.

Tale analisi viene condotta nella tabella 3.

TABELLA 3						
REGIONI	POPOLAZIONE	ENTRATA PROCAPITE PER FONDO SC (EURO)	ENTRATA TOTALE DA SINGOLA REGIONE (EURO)	POSIZIONI A BANDO SU SINGOLA REGIONE ***	RITORNO ECONOMICO SU REGIONI (in euro)	
					compless	procapite
Piemonte	4.213.879	6,29	26.509.344	2.326	20.890.899,22	4,97
Valle D'Aosta	119.533	6,81	814.851	24	215.555,28	1,8
Lombardia	9.032.594	7,98	72.122.372	2.740	24.609.227,80	2,72
Trentino Alto Adige	940.546	6,36	5.986.199	217	1.948.978,99	2,07
Veneto	4.529.108	6,09	27.587.159	1.294	11.622.022,18	2,56
Friuli Venezia Giulia	1.183.767	6,96	7.060.980	331	2.972.866,57	2,51
Liguria	1.570.277	5,55	8.722.197	798	7.167.213,06	4,56
Emilia Romagna	3.984.348	7,09	28.271.897	1.876	16.849.237,72	4,22
Toscana	3.497.735	5,68	19.888.331	2.265	20.343.029,55	5,81
Umbria	826.344	4,71	3.898.872	466	4.185.365,02	5,06
Marche	1.471.300	5,1	7.514.605	1.234	11.083.133,98	7,53
Lazio	5.117.372	6,12	31.358.743	2.966	26.639.040,02	5,2
Abruzzo	1.262.500	4,31	5.445.415	803	7.212.120,41	5,71
Molise	320.446	2,96	950.647	221	1.984.904,87	6,19
Campania	5.702.459	2,78	15.897.315	4.699	42.203.927,53	7,4
Puglia	4.018.808	2,94	11.816.661	2.205	19.804.141,35	4,92
Basilicata	597.619	2,86	1.713.194	361	3.242.310,67	5,42
Calabria	2.010.175	2,38	4.789.804	1.862	16.723.497,14	8,31
Sicilia	4.965.517	2,79	13.895.105	5.804	52.128.451,88	10,49
Sardegna	1.631.296	3,44	5.611.723	894	8.029.434,18	4,92
Totale Italia	56.995.623	5,26	299.855.414	33.386	299.855.357,42	5,26

***: Elaborazione dell'autore da fonte UNSC. Non si tiene conto delle posizioni finanziate direttamente dalle regioni né di quelle relative all'estero. Sono incluse le posizioni del bando per accompagnamento ciechi

Nelle prime tre colonne si riportano i dati ricavati dalle due precedenti tabelle, suddivisi per regioni: numero di abitanti, partecipazione procapite al fondo nazionale del Servizio Civile, partecipazione finanziaria regionale alla costituzione del fondo regionale.

Nella quarta colonna è riportato il numero di posizioni di Servizio Civile attivate sui territori di ogni regione grazie al Fondo Nazionale nei bandi pubblicati nell'anno 2008 (non sono considerate le posizioni di Servizio Civile finanziate con fondi aggiuntivi da alcune regioni, né le posizioni attivate all'estero).

Dividendo il fondo nazionale per il numero di posizioni attivate ricaviamo il "valore" di una singola posizione, pari a 8.981,47 € (in tale importo sono considerate anche tutte le spese generali e di funzionamento della struttura del Servizio Civile Nazionale).

Moltiplicando tale "valore" per il numero di posizioni insistenti sulla singola regione abbiamo, nella penultima colonna, il ritorno finanziario per ogni regione.

Suddividendo il risultato della penultima colonna per il numero di abitanti della Regione, abbiamo l'investimento pro capite fatto dal Servizio Civile Nazionale su ogni abitante.

Facciamo ora una comparazione tra la seconda e l'ultima colonna di questa tabella.

Noteremo innanzitutto che la "media nazionale" (ultima riga) delle due colonne ovviamente è uguale, e pari a 5,26 €.

Nella seconda colonna abbiamo quanto mediamente versa pro capite un cittadino di ogni regione: ovviamente i cittadini delle regioni più affluenti contribuiscono in modo più sostanzioso rispetto a quelli delle regioni più povere.

Sulla base del principio di solidarietà, scritto nella nostra Costituzione e che pure sta alla base dell'odierno intenso dibattito sul federalismo fiscale, risulta quindi "normale" attendersi una redistribuzione del "bene" in questione.

Esemplificando, un cittadino della Lombardia sa che non vedrà reinvestiti sui territori in cui vive tutti i 7,98 € da lui versati per il Servizio Civile Nazionale, in quanto dovrà sostenere i territori meno abbienti. Appare tuttavia ragionevole attendersi che ogni territorio regionale veda "ritorni" sui suoi territori per un importo pari alla media nazionale, ovverosia 5,26 € per abitante.

Se tuttavia confrontiamo le due colonne, troviamo una realtà ben diversa.

Un cittadino lombardo contribuisce con 7,98 €, e ne vede tornare sui suoi territori 2,72 €.

I cittadini campani e siciliani contribuiscono rispettivamente pro capite con 2,78 e 2,79 €, e ne vedono investire sui propri territori rispettivamente 7,40 e 10,49 €.

DA PARADOSSO FISCALE A PARADOSSO FORMATIVO

Quanto scritto nel paragrafo precedente evidenzia un evidente "paradosso fiscale", che tuttavia potrebbe avere una sua spiegazione proprio nei "bisogni del territorio".

Tornando agli esempi di poche righe sopra, l'eccessivo ritorno in termini di risorse sui territori della Campania o della Sicilia deriva da una vera e propria "emergenza formativa" vissuta dai giovani residenti in tali aree.

La tabella 4 ci aiuta a rispondere a quest'ultimo dubbio

TABELLA 4

REGIONI	DIPLOMATI PER REGIONE (OGNI 100 DICIANNOVENNI)	TASSAZIONE PROCAPITE PER FONDO SC (EURO)	RITORNO ECONOMICO PROCAPITE DA SC (in euro)	RIEQUILIBRIO NECESSARIO
Piemonte	73,7	6,29	4,97	↑
Valle D'Aosta	61,4	6,81	1,80	↑
Lombardia	69,6	7,98	2,72	↑
Trentino Alto Adige	66,1	6,36	2,07	↑
Veneto	75,9	6,09	2,56	↑
Friuli Venezia Giulia	78,0	6,96	2,51	↑
Liguria	75,1	5,55	4,56	↑
Emilia Romagna	79,7	7,09	4,22	↑
Toscana	77,2	5,68	5,81	↔
Umbria	84,3	4,71	5,06	↔
Marche	90,2	5,1	7,53	↓
Lazio	82,7	6,12	5,20	↔
Abruzzo	84,3	4,31	5,71	↓
Molise	80,9	2,96	6,19	↓
Campania	80,5	2,78	7,40	↓
Puglia	76,2	2,94	4,92	↑
Basilicata	89,0	2,86	5,42	↓
Calabria	81,0	2,38	8,31	↓
Sicilia	74,4	2,79	10,49	↓
Sardegna	69,1	3,44	4,92	↑
Totale Italia	82	5,26	5,26	

Legenda:

freccia verde verso l'alto: il ritorno della risorsa Servizio Civile sul territorio, rapportata al bisogno formativo, deve aumentare ma non in misura eclatante

freccia rossa verso l'alto: il ritorno della risorsa Servizio Civile sul territorio, rapportata al bisogno formativo, deve aumentare in misura notevole

frece orizzontali: il rapporto tra bisogno formativo e ritorno della risorsa Servizio Civile sul territorio è accettabile

freccia verde verso il basso: il ritorno della risorsa Servizio Civile sul territorio, rapportata al bisogno formativo, è eccessiva ma non in misura eclatante

freccia rossa verso il basso: il ritorno della risorsa Servizio Civile sul territorio, rapportata al bisogno formativo, è eccessiva in modo eclatante.

In questa tabella abbiamo raffrontato, per ogni singola regione, il numero di diplomati ogni 100 giovani da un lato, e dall'altro i dati di contribuzione da parte di ogni singolo cittadino al Fondo Nazionale per il Servizio Civile, nonché il ritorno sul territorio del suddetto fondo, sempre per singolo cittadino.

Esemplificando, tanto maggiore è il numero di giovani diplomati, tanto minore dovrebbe essere la risorsa restituita al territorio dal Fondo Nazionale per il Servizio Civile, in quanto il titolo di studio "dimostra" una formazione già in possesso da parte dei giovani.

Ciò non avviene in molte regioni d'Italia, ed in particolare in quelle del Nord: paradossalmente: è nelle regioni con maggiore "emergenza formativa" che si assiste ad una minore allocazione di risorse del Servizio Civile Nazionale.

Ricordiamo che la legge istitutiva del Servizio Civile nazionale si pone come obiettivo principe la **"formazione civica, sociale, culturale e professionale" dei giovani.**

Infine, l'ultima colonna della tabella 4, mediante alcuni simboli grafici, evidenzia in quali territori si dovrebbe porre mano a "correzioni di rotta", in modo da far coincidere equa distribuzione della risorsa e risposta al bisogno formativo del territorio.

LA PROVA DELLA RIFORMA LEGISLATIVA

E' evidente che siamo dinanzi ad una situazione paradossale, con uno stravolgimento non solo del concetto di solidarietà tra cittadini e territori, ma anche e soprattutto di risposta ai bisogni che i territori esprimono.

Il tutto inoltre sta avvenendo su quella che è un punto cardine del futuro di ogni comunità, ovvero sia l'offerta formativa rivolta alle nuove generazioni.

Giustamente non tutti i gatti sono neri o bianchi: vi sono regioni meridionali al di sotto della "soglia di equità" (Puglia e Sardegna), ed una regione del nord che si avvicina in modo significativo a tale soglia (il Piemonte). Ciò evidenziato, è altrettanto evidente come l'andamento generale dimostri una distribuzione ineguale della risorsa tra nord e sud, tanto da creare il paradosso per cui chi contribuisce maggiormente al gettito fiscale usufruisce in modo "rovesciato" alla risorsa che finanzia.

Tale paradosso fiscale è inasprito dal fatto che proprio i territori che "danno di più e ricevono di meno" coincidono con quelli che dovrebbero "ricevere di più" per far fronte ai bisogni formativi dei giovani residenti.

Una tale situazione non può essere ignorata in sede di riforma della legge 64/2001. Se in tale riforma non saranno contenuti correttivi tali da correggere il paradosso fiscale e formativo illustrato in questa analisi, nell'arco di pochi mesi si correrà il rischio di avere un sostanziale disinteresse, da parte dei rappresentanti parlamentari delle regioni del nord, nel finanziare una norma tanto svantaggiosa per i territori di cui sono espressione.