

IL RISPARMIO

3 2008

# IL RISPARMIO

# 3

Anno LVI - n. 3 luglio - settembre 2008

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

Poste Italiane Spa Sped. in abb. post. 70% DCB Roma - com. 20 lett. c - Art. 2 legge 662 del 23/12/96 - Filiale di Roma - Romanina



# IL RISPARMIO

## **Editor**

Nicola Mattoscio (University of Chieti-Pescara)

## **Administrative Editor**

Stefano Marchettini (ACRI, Rome)

## **Editorial Board**

Emmanuele Emanuele (ACRI, Rome)

Adriano Giannola (University of Naples "Federico II")

Giuseppe Guzzetti (ACRI, Rome)

Valentino Larcinese (London School of Economics)

Mario Nuzzo (LUISS, Rome)

Antonio Patuelli (ACRI, Rome)

Dominick Salvatore (Fordham University of New York)

Pasquale Lucio Scandizzo (University of Rome "Tor Vergata")

# 3

Anno LVI - n. 3 luglio - settembre 2008

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa



Redazione:  
Piazza Mattei, 10 - 00186 Roma  
Tel. 06.68.18.43.87 - Fax 06.68.18.42.23  
[elisabetta.boccia@acri.it](mailto:elisabetta.boccia@acri.it)  
[www.ilrisparmioereview.it](http://www.ilrisparmioereview.it)  
[www.acri.it](http://www.acri.it)

Codice ISSN 0035-5615 (print)  
Codice ISSN 1971-9515 (online)

Le opinioni espresse negli articoli firmati o siglati  
impegnano unicamente la responsabilità dei rispettivi Autori.  
La riproduzione dei testi è consentita, purché ne venga citata la fonte.

---

## SOMMARIO

PIER LUIGI SACCO - ALESSANDRO CROCIATA

Il ruolo delle fondazioni di origine bancaria  
nelle strategie di sviluppo economico  
*The role of the foundations of banking origin  
in economic development strategies*

5

FABIO DI DIO

Le criticità del sistema scolastico italiano:  
questioni strutturali o problemi di governance?  
*The criticalities of the Italian education system:  
structural questions or governance problem?*

29

ALBERTO MARTINI - BARBARA ROMANO

Valutare l'impatto sociale delle fondazioni:  
stimare un numero o innescare un processo?  
*Evaluating Foundations' Impact:  
A Single Number or a Process?*

57

GIOVANNI MARONGIU

Il federalismo fiscale  
*Fiscal federalism*

77

**SCHEDE BIBLIOGRAFICHE**

BOOK REVIEWS

a cura di Elisabetta Boccia

99



---

**IL RUOLO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE  
BANCARIA NELLE STRATEGIE  
DI SVILUPPO ECONOMICO**

*THE ROLE OF THE FOUNDATIONS OF BANKING ORIGIN  
IN ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES*

Pier Luigi Sacco - Alessandro Crociata

*DADI, Università IUAV, Venezia  
Dipartimento di Economia  
Università Politecnica delle Marche, Ancona*

*DADI, IUAV University of Venice  
Economic Department  
Politecnica University of Marche, Ancona*

*sacco@iuav.it  
a.crociata@univpm.it*



*Le Fondazioni di origine bancaria rappresentano degli attori potenzialmente importanti per lo sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio nel quale operano. Questi istituti, di fatto, possono giocare un ruolo chiave nella definizione delle traiettorie di sviluppo di un sistema locale in quanto, liberi dalle pressioni di un mandato politico, sono in grado di pianificare i propri interventi all'interno di un orizzonte temporale di medio-lungo periodo e di gestire un volume di risorse significativo. Gli aspetti semantici e anatomici delle Fondazioni di origine bancaria derivano da un percorso storico, economico e normativo lungo e molto dibattuto. Se la razionalità di tali istituti, insita nel loro mandato, è inscritta nella promozione di utilità sociale e sviluppo economico, tale funzione obiettivo si esprime, oggi, all'interno di un'economia postindustriale che modifica la sostanza del processo di creazione del valore e la forma della competitività del sistema. In uno scenario che ospita nuovi paradigmi di sviluppo del contesto socio-produttivo locale, risulta cogente calibrare il modus operandi in virtù dell'evoluzione complessiva del sistema economico.*

**PAROLE CHIAVE:** FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA • ISTITUZIONI INTERMEDIE • APPRENDIMENTO COLLETTIVO • DISTRETTO CULTURALE EVOLUTO

*Foundation of banking origin represent a potentially important agent in developing social cultural and economic progress in the area in which they operate. These institutions may play a key role in the next decade in fostering local trajectories of development, free from the pressure of the political mandate, with a quite long time-horizon on which to base their decision and a significant asset to manage. The semantic value of Foundation of banking origin have been the outcome of a long and much debated process.*

*The economic rationality of Foundation of banking origin "institutional activity" is related to their mandate and works within both social and economic utility. This mandate should be pursued according to a post-industrial economic system, in which the creating value process and the shape of system competitiveness change substantially. In this scenario that crosses the dimension and the social-productive context, new development paradigms can be devised. Consequently it is necessary to find out a balancing modus operandi according to the entire evolution of the economic system.*

**KEYWORDS:** FOUNDATIONS OF BANKING ORIGIN • INTERMEDIATE INSTITUTIONAL STRUCTURES • COLLECTIVE LEARNING • PROGRESSIVE CULTURAL DISTRICT

### **Introduzione**

Negli ultimi anni le Fondazioni di origine bancaria hanno conosciuto un periodo di incremento sia in termini quantitativi, misurati dalla crescita dimensionale del patrimonio e degli interventi effettuati, sia in termini di visibilità ed affermazione nella società civile. La presenza di tali istituti si iscrive nelle trasformazioni degli assetti proprietari proiettati verso il sistema privatistico del credito, di tali enti e nelle traiettorie disegnate dal processo politico-culturale di sussidiarietà orizzontale e verticale. Uno scenario in cui la combinazione di fattori multidimensionali - culturali, politici ed economici - si riverbera sulle peculiarità che caratterizzano le Fondazioni e sull'importanza del ruolo che essi vengono ad assumere. Le linee interpretative di questo stato del mondo compongono un quadro non semplice da definire. Per questo si è scelto di distinguere quattro aspetti che facilitano la riflessione inerente l'agire delle Fondazioni di origine bancaria sulle traiettorie di sviluppo locale. La prima questione specifica riguarda l'osservazione dell'anatomia delle Fondazioni di origine bancaria che è iscritta all'interno di un *continuum* storico, economico e normativo che ne ha designato la fisionomia indirizzandone, in buona parte, l'intervento. La seconda riguarda lo spettro semantico, ossia le implicazioni relative al significato delle Fondazioni di origine bancaria al fine di restituire un quadro concettuale in grado di definirne i fondamenti ed i discendenti ambiti di operatività. La terza riguarda la contestualizzazione delle considerazioni argomentate nell'ambito dei fondamenti dell'economia post industriale. In questa prospettiva, l'implicazione economica dell'agire delle Fondazioni va necessariamente collocata all'interno dei nuovi paradigmi per lo sviluppo locale. L'ultima riguarda una chiave di lettura del binomio Fondazioni di origine bancaria-sviluppo economico che raccolga e sintetizzi gli esiti della nostra riflessione.

## **1. Anatomia e semantica delle Fondazioni di origine bancaria**

Le Casse di Risparmio, dalle quali derivano le Fondazioni di origine bancaria, sono enti che nascono in seguito alla dotazione di capitale apportato prevalentemente da risorse di origine privata. La ricchezza dell'istituto è finalizzata a sostenere lo sviluppo della collettività anche mediante interventi a carattere filantropico di utilità sociale. All'interno dell'istituto è presente l'esercizio dell'attività creditizia che, per altro, si afferma e si consolida nel tempo. La progressiva affermazione di uno spirito imprenditoriale alimentato da un accresciuto livello dei depositi non sottrae le Casse di Risparmio all'adesione delle loro funzioni originarie, che mantengono sempre una forte aderenza con la propria comunità locale.

### *1.1 L'anatomia*

L'anatomia delle Fondazioni di origine bancaria è inscritta all'interno di un *continuum* storico, economico e normativo che ne ha disegnato la fisionomia indirizzandone, in buona parte, l'intervento. Un'estesa ricostruzione storica dell'attività delle Casse di Risparmio è ampiamente documentata in letteratura, in questa sede ci limiteremo a porre l'accento sulla radicale trasformazione avvenuta negli anni Novanta, anni che segnano la nascita dei dispositivi giuridico-istituzionali e dell'assetto strutturale-operativo delle relative Fondazioni. Si parte, dunque, dalla Legge 218/90 (Legge Amato-Carli) e dal D.Lgs. attuativo n. 356, che costituiscono un momento formale chiave per definire l'identità dell'istituto Fondazione<sup>1</sup>. Tale dispositivo si colloca all'interno di un orientamento normativo che ha interessato gli assetti proprietari del sistema bancario italiano. Con l'intento di conformarsi ai dettami comunitari, il nostro Paese recepisce il processo di modernizzazione del sistema creditizio che muove verso la privatizzazione delle banche. Si privilegia, di fatto, la trasformazione in società per azioni di quelle banche che avevano la forma di Fondazioni o di enti associativi. La *voluntas legis* prevede una partizione della attività ban-

---

1) Le Fondazioni di origine bancaria nascono, dunque, da "un atto di ingegneria sociale", come commenta anche Zamagni (2007), la nascita di questo istituto "ha rappresentato il primo esperimento di ingegneria sociale di tipo epigenetico". Mutuando tale espressione dalla biologia si rileva la capacità delle Fondazioni di sviluppare la propria configurazione in maniera endogena.

caria creditizia dalla proprietà dell'attività stessa. L'azienda bancaria viene attribuita ad un nuovo soggetto costruito in forma di società per azioni, mentre la proprietà del suo pacchetto azionario viene attribuita alle nascenti Fondazioni di origine bancaria o enti conferenti. Tuttavia, i provvedimenti adottati nel corso dei primi anni lasciano spazio a situazioni ambigue e confuse, che danno adito a notevoli controversie sugli aspetti civili e fiscali dell'istituto, del quale, si sa, manca una specifica definizione legislativa. In effetti, la legge Amato avvia il processo di separazione giuridica tra gli enti conferenti e le conferitarie, ma sul piano societario la legge stessa obbliga le Fondazioni (gli enti conferenti) a mantenere il controllo delle Banche (enti conferitari) creando, *de facto*, una sorta di vincolo genetico e funzionale tra i due enti. A dirimere (parzialmente) la questione interviene, nel 1994, la Legge n. 474 e la risposta tecnica alla legge, la cosiddetta "Direttiva Dini" che prevede incentivi fiscali per quegli enti che, nei cinque anni successivi (1994/99) all'entrata in vigore della legge, avessero ceduto le partecipazioni bancarie, diversificando così il loro patrimonio, distraendolo dall'assetto societario delle Banche conferitarie. Ad una compiuta definizione dell'assetto giuridico si perviene mediante il plesso normativo costituente la c.d. legge "Ciampi" (Legge n. 461/98 e D.lgs. n. 153/99). Il passaggio fondamentale della riforma è senza dubbio costituito dal riconoscimento della natura giuridica privata e della piena autonomia statutaria e gestionale alle Fondazioni che avessero adeguato il proprio statuto alle previsioni della nuova disciplina. La legge, inoltre, implica la destinazione di almeno la metà del reddito netto della Fondazione ai settori rilevanti ed istituisce distinti organi di indirizzo, amministrazione e controllo. Gli ambiti normativi di questa legge delega sono oggetto, tuttavia, di una profonda revisione e motivo di scontro istituzionale. I principi della legge "Ciampi" vengono, *de jure*, rivisti nella legge finanziaria per l'anno 2002. Il dispositivo in essa contenuto, infatti, prevede una prevalenza dei rappresentanti degli enti locali nell'organo di indirizzo e conferisce un significativo ampliamento dei poteri di controllo dell'Autorità di vigilanza, nella fattispecie attraverso il potere di esercitare, mediante regolamento, una modifica dei settori di intervento e di emanare atti di carattere generale, vincolanti per le Fondazioni. Il successivo ricorso al Tar del Lazio esercitato da diverse Fondazioni rimette, con l'or-

dinanza 803/03, alla Corte Costituzionale il parere circa la legittimità della legge suddetta. Le sentenze 300 e 301 accolgono le istanze delle Fondazioni, ribadendo la loro personalità giuridica privata e collocandole a pieno titolo tra i “soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali”. Le sentenze della Corte e lo stato dell’arte del quadro normativo di riferimento sollevano le Fondazioni dal loro limbo giuridico, conferendo loro lo status di enti privati non profit con finalità sociali e riconoscendone piena autonomia statutaria e gestionale.

L’insieme di questi rivolgimenti ha di fatto vincolato l’operatività e la progettualità delle Fondazioni, e di conseguenza le evidenze disponibili sulle ricadute positive per lo sviluppo di un territorio non offrono ancora risultati facilmente interpretabili (Guzzetti, 2005). Ad oggi, le Fondazioni di origine bancaria sono istituti dalla peculiare origine che si collocano in una terra di mezzo<sup>2</sup>, riconosciute come enti privati non profit. In tal senso perseguono nell’ufficio istituzionale fini filantropici al di fuori, o in via complementare all’intervento dello Stato e degli enti locali, operando in virtù di una sostanziale autodeterminazione nell’impiego dei fondi e nei processi decisionali che informano le scelte relative alle modalità ed alla misura dell’intervento.

### 1.2 La semantica

L’aspetto semantico, e le implicazioni relative al significato delle Fondazioni di origine bancaria, hanno alimentato, nel corso degli anni, un’estesa letteratura volta a collocare l’istituto all’interno di un quadro concettuale in grado di definirne i fondamenti ontologici ed i discendenti ambiti di operatività. *In primis* viene evidenziata la proiezione spiccatamente localistica dell’attività programmatica ed erogatrice delle Fondazioni, fortemente radicata sul territorio in virtù di una continuità storica con i luoghi delle comunità da cui hanno avuto origine e che ne configurano l’identità. Da tale proiezione discende la definizione della razionalità economica delle Fondazioni di origine

---

2) Alcuni (Costi, 2000; Amorosino, 2003; Gatti 2005) considerano le Fondazioni di origine bancaria come persone giuridiche private di diritto speciale, soggette in parte a norme di diritto comune e assoggettate in parte a norme speciali in considerazione dei loro ingenti patrimoni e della necessità del potere esecutivo di mantenere un certo controllo sulla destinazione degli stessi (Gatti, 2005). Una sorta di sospensione tra dirigismo amministrativo, controllo politico ed autonomia privata (Amorosino 2003).

bancaria, insita nel mandato a promuovere e a sostenere la produzione di beni pubblici locali di indubbia utilità sociale (Scandizzo, 1999). La locuzione “patrimonio finalizzato ad uno scopo” identifica tali istituti come un’organizzazione patrimonializzata e autogovernata le cui modalità di intervento principali risiedono nella erogazione di pubbliche utilità (Danzi e Demarie, 2003). Il *mainstream* colloca le Fondazioni tra gli organismi del terzo settore. Secondo questa linea interpretativa, esperienze come quella delle Fondazioni di origine bancaria mostrano come ci sia spazio per organismi del terzo settore e come sia compenetrato il loro ruolo in una sorta di *welfare mix* (Cabasino, 2005). La presenza di organizzazioni operanti nel terzo settore viene spesso evocata ricorrendo alla teoria del fallimento dello Stato (Weisbrod, 1980, 1988) ed alla teoria del fallimento del contratto (Hansmann, 1980, 1996)<sup>3</sup>.

In entrambi i casi si parte dal riconoscimento dell’esistenza di disequilibri nella produzione di beni pubblici, che giustificherebbero la presenza di un terzo agente in grado di soddisfare i bisogni di una domanda eterogenea (nel modello di Weisbrod) e di inviare un segnale di affidabilità e trasparenza sul mercato in virtù del “*non distribution constraint*” (modello di Hansmann)<sup>4</sup>. In tal senso l’operatività delle fondazioni, nei settori di intervento definiti dalla legge, è caratterizzata dalla presenza di *trust goods* (beni culturali, ricerca scientifica e sanità per citarne alcuni). L’assenza di fini di lucro, non in antitesi con una logica di ottimizzazione dell’intervento, costituisce un segnale di fiducia (*trust signal*) che le Fondazioni inviano al mercato nell’esercizio dell’attività istituzionale (Scandizzo, 1999).

Sulla scia di queste considerazioni, uno dei principi che identifica lo

- 
- 3) Nel modello di Weisbrod lo Stato non produce un volume ottimale di beni pubblici capace di soddisfare le necessità di tutte le fasce di cittadini. Tale carenza va ricondotta alla calibrazione delle politiche pubbliche sulle esigenze dell’elettore mediano, il che porta alla convergenza “verso il centro” dei programmi di governo dei candidati elettorali, convergenza che determina una conseguente parziale copertura delle esigenze espresse dai cittadini portatori delle posizioni più estreme. Nel modello di Hansmann, l’aspetto rilevante è quello dei fallimenti del contratto dovuti a specifiche asimmetrie informative tra produttori e consumatori di determinati beni. Ciò determina una struttura di incentivi tale per cui la massimizzazione del profitto induce un fornitore a ridurre i costi di produzione dei beni e dei servizi offerti, riducendone di conseguenza la qualità.
  - 4) Entrambe gli approcci sono comunque oggetto di osservazioni critiche (Weiss, 1985; Bonetti e Mellano, 2004, Sacco e Zarri, 2006).

stile di azione di una Fondazione nella risoluzione di rilevanti problemi sociali viene indicata da Barbetta (2005). Secondo Barbetta un principio orientativo dell'azione delle Fondazioni dovrebbe essere l'atteggiamento e la relativa condotta a privilegiare il sostegno di attività innovative, ovvero organizzazioni capaci di rispondere ai bisogni della collettività attraverso progetti originali. Una Fondazione, in tal senso, dovrebbe permettersi di rischiare parte delle proprie erogazioni a favore di iniziative coraggiose e lungimiranti che, pur presentando un grado maggiore di incertezza, possono portare elevati benefici futuri alla collettività. Un siffatto *modus operandi* collocherebbe l'amministratore di una Fondazione nella posizione dell'innovatore sociale, economico e civile assimilabile alla figura dell'imprenditore schumpeteriano (Barbetta, 2005). La conseguenza diretta di questo principio orientativo sta nel privilegiare il finanziamento di progetti, piuttosto che il generico sostegno alle organizzazioni. Per usare la terminologia di Barbetta, le Fondazioni potrebbero specializzarsi nella funzione di "*merchant banker sociale*", cercando e sostenendo le organizzazioni ed i progetti che mostrano le maggiori potenzialità per lo sviluppo socioeconomico. Si privilegia la dimensione innovativa, non assistenziale ed efficiente di tali progetti informando, attraverso questa logica di azione, la crescita ed il successo di organizzazioni che sono espressione della società civile e del settore non profit. In tal senso le Fondazioni possono adottare logiche di intervento mediane, adottando una condotta originale rispetto a quella della pubblica amministrazione e delle imprese. L'adozione di logiche di azione innovative e di lungo periodo mira a perseguire il benessere della collettività mediante interventi che mostrino una redditività sociale differita (Barbetta, 2005). Se è vero che le Fondazioni hanno ormai completato la loro trasformazioni in enti non profit diventando una infrastruttura molto importante del terzo settore (Zamagni, 2007) altre configurazioni non antitetiche a questa inquadrano le Fondazioni tra le istituzioni intermedie. Con tale espressione si fa riferimento a quei corpi istituzionali che forniscono ai sistemi locali beni pubblici specifici (Arrighetti e Serravalli, 1999) collocandosi, come ci suggerisce la locuzione stessa, ad un livello intermedio tra l'azione esercitata dallo Stato e gli individui. L'importanza esercitata da tali corpi intermedi è, peraltro, enfatizzata dalla particolarità del modello di sviluppo econo-

mico italiano riconducibile ai distretti industriali.

In ogni modo è possibile affermare che le istituzioni intermedie (organizzazioni settoriali, banche locali, Fondazioni di origine bancaria, organizzazioni consortili ed associative non temporanee, agenzie locali etc.) concorrono e provvedono alla progettazione ed alla realizzazione di un insieme di beni pubblici selettivi. Tale categoria di beni è selettiva in quanto riguarda specifici soggetti destinatari e specifiche aree territoriali beneficiarie. “A tali soggetti, dunque, è demandata l’offerta localmente differenziata di beni pubblici, con l’effetto di condizionare la scarsità relativa di risorse locali specifiche” (Arrighetti e Serravalli, 1999). Seguendo questa linea interpretativa, l’agire delle Fondazioni di origine bancaria si colloca ad un livello meso-istituzionale come risposta allo stretto dualismo micro-macro e come fattore determinante dei differenziali territoriali di sviluppo economico. Da ciò deriva una fondamentale implicazione: l’attributo intermedio assume peso e significato se definito in termini relazionali (Lanzalaco, 1999) e, dunque, anche le Fondazioni di origine bancaria, in questa prospettiva, sottendono un insieme specifico e territorialmente limitato di relazioni istituzionali con altri agenti locali (siano essi individui, enti locali, organizzazioni ed associazioni di varia natura). La questione rilevante è, dunque, qualificare l’insieme di tali relazioni per orientare il capitale relazionale delle Fondazioni verso traiettorie di sviluppo sostenibile in un sistema economico dinamico in transizione post industriale.

## **2. Una nuova stagione di sviluppo economico locale**

Nei modelli di sviluppo economico intervengono fattori sempre più complessi ed articolati che sono la diretta conseguenza delle nuove forme competitive presenti nelle economie avanzate. I fondamenti dell’economia post industriale sono costituiti soprattutto da grandezze prevalentemente immateriali come l’investimento in ricerca, la produzione di nuovi brevetti e la diffusione delle competenze nell’uso evoluto delle nuove tecnologie, e più fundamentalmente da tutti quei fattori che favoriscono l’orientamento all’innovazione, la produzione e la circolazione sociale delle conoscenze. Ma non emerge ancora con sufficiente chiarezza l’idea che per costruire tali processi evolutivi

bisogna necessariamente attivare le condizioni contestuali che favoriscono la capacità individuale e sociale di pensare in termini innovativi. Ciò richiede un'estensione del concetto stesso di competitività: essere competitivi, oggi, significa creare forme socialmente sostenibili di motivazione individuale all'efficienza nell'uso delle risorse non soltanto materiali, ma anche e soprattutto informative e cognitive (Sacco, 2003). I nuovi paradigmi di sviluppo economico si fondano, dunque, sulla riformulazione di sistemi socio-produttivi orientati all'innovazione, nei quali gli agenti siano intrinsecamente motivati ad acquisire nuove conoscenze, sperimentare, mettere in atto progetti cooperativi complessi, sviluppare forme di integrazione creative che alimentano la creazione del valore economico. Tali paradigmi si innestano su precedenti programmi di ricerca ed evidenze empiriche maturate intorno al ruolo esercitato da fattori come la struttura sociale d'origine, il tessuto istituzionale locale, il sistema di valori, la cultura locale (Bagnasco, 1977; Becattini, 1989a, 1989b, 2000a, 2000b).

Il *fil rouge* che accompagna questi studi risiede nel trasferire l'attenzione dall'impresa, come unità di analisi a se stante, al luogo del quale essa fa parte, cioè all'ambiente socio-territoriale nel quale il processo produttivo si svolge. Secondo tale approccio, la pressione ambientale esercitata imprime in maniera unica e significativa delle connessioni tra le relazioni economico-produttive le relazioni socio-culturali. L'organizzazione di un tale sistema produttivo trova applicazione nell'unità d'analisi nota come il distretto industriale che ha caratterizzato il modello di sviluppo economico italiano e che è stato descritto da vari sociologi come modello organizzativo caratteristico del fenomeno della "Terza Italia" (Bagnasco, 1977).

Spinto dalle economie di localizzazione inerenti la concentrazione territoriale, tale paradigma si regge non soltanto sul capitale materiale ma anche (come sempre più accade nelle economie post-industriali avanzate) su vari tipi di capitale immateriale, molti dei quali (ed è questa la caratteristica più tipica del modello distrettuale) sono altamente specifici del contesto locale, e che vengono generalmente definiti "capitale marshalliano" (Sacco e Ferilli, 2006). La presenza di una comunità coesa, di valori pro-sociali e pro-attivi radicati nel contesto locale e negli individui, nelle imprese e nelle istituzioni si riflettono nell'"atmosfera industriale" che si viene a creare. Tale

contesto favorisce la circolazione e la formazione della conoscenza attraverso i canali comunicativi socialmente codificati, sotto forma di informazioni esplicite, accessibili a tutti, ma anche, e soprattutto, attraverso modalità non tradizionali quali i canali della conoscenza tacita e dell'interazione diretta, dove le informazioni sono veicolate e interpretate in modo non formalizzato. Nella dinamica del distretto, questa modalità di scambio diviene talmente importante da poter essere considerata un "bene pubblico" parzialmente escludibile, non mediato dal mercato ma accessibile soltanto a chi ne conosce i codici sociali di accesso (Sacco e Pedrini, 2003).

Sulla scia di questo programma di ricerca, la letteratura economica (e non solo) ha sviluppato in questi anni un accentuato eclettismo tematico, metodologico e teorico. Nell'interpretazione dei processi di sviluppo locale si rileva il passaggio di un paradigma a carattere economico-produttivo, ampiamente connotato in termini neo-marshalliani, ad un apparato concettuale che ha evidenziato i processi di apprendimento collettivo e interattivo (Camagni e Capello, 2002). Tale paradigma economico-cognitivo favorisce i processi di acquisizione di conoscenza dinamica ai fini del vantaggio competitivo, grazie alla prossimità geografica e relazionale tra gli attori e grazie alla presenza di un sistema di agenti tra i quali vi sia in interazione sociale (Calafati, 2002). Le variabili di "contesto" prendono forma attraverso processi di interazioni sociali, i quali aprono una nuova finestra interpretativa leggendo il contesto locale come "ispessimento di percorsi cumulativi di informazioni e conoscenza".

La cumulatività della produzione di conoscenza, come anche la razionalità economica delle istituzioni intermedie (e delle Fondazioni) hanno uno spiccato ancoraggio territoriale perché sono fondate entrambe sulle reti locali di relazioni. Il carattere spaziale di tali relazioni genera una serie di esternalità positive localizzate che necessitano, tuttavia, di meccanismi (tecnologico-istituzionali) di diffusione per determinare dei differenziali di prestazioni nel sistema socio-economico. In altri termini, l'apprendimento collettivo richiede un milieu locale (inteso come unità che ospita e genera il processo di apprendimento) che è una manifestazione della prossimità relazionale, ma richiede anche di una forma di *governance*, dunque di una configurazione istituzionale in quanto meccanismo regolatore dell'interdipendenza. L'ap-

prendimento, infatti, è in primo luogo un processo mentale e, quindi, sottintende un sistema cognitivo composto da un insieme di decisori che devono pensare e mostrare una capacità di risoluzione dei problemi e in termini economici di intervenire sui dis-equilibri presenti nel sistema (Calafati 2002). L'introduzione dell'apprendimento nel sistema categoriale dell'economia aumenta la complessità descrittiva dei modelli sviluppo economico tale da richiedere un confronto con altre scienze sociali. Una prospettiva olistica che è destinata a riflettersi sul dominio speculativo, inoltre, presenta una maggior capacità esplicativa a fronte della comparsa di inedite relazioni tra gli elementi economici e quelli culturali in un sistema locale.

L'affermarsi del paradigma culturale, infatti, segna una sorta di "*cultural turn that has raged across the social science in recent years*" (Amin e Thrift, 2007). La cultura, di fatto, è un bene locale selettivo in quanto fenomeno strettamente connesso ad un territorio, ne è un elemento distintivo che diventa significativo nell'analisi dei differenziali di prestazione. Il concetto di cultura, dunque, è interpretabile come bene idiosincratico, peculiare e localizzato, profondamente legato con il territorio che l'ha generato (Scott, 2000; Cuccia e Santagata, 2003). La specializzazione produttivo/culturale esercita, dunque, un'influenza positiva sui processi di circolazione della conoscenza perché veicolo di idee e del pensiero creativo ed innovativo a favore di filiere produttive locali che necessitano di questo tipo di valore aggiunto immateriale per competere in un arena post-industriale.

Tale approccio presuppone, come obiettivo della funzione di regolazione, la necessità di creare un sistema integrato di filiere produttive caratterizzate da gradi crescenti di complementarità (Tavano Blessi, 2003) retta da una complessa rete di relazioni economico-produttive e socio-culturali. In questo scenario il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria, quali istituzioni intermedie, consiste nella elaborazione di strategie di intervento basate soprattutto sulla capacità di cogliere le interdipendenze critiche tra le due dimensioni cultura e sviluppo e di affrontarle in modo incisivo con azioni fortemente innovative. Si pone per tali istituti una problema di *governance* territoriale che riguarda la dimensione relazionale di un sistema di agenti ed interessa, nella prospettiva cognitivista, la configurazione dei processi di apprendimento all'interno del paradigma di sviluppo locale *culture driven*.

L'agglomerazione spaziale delle attività produttive e il suo rapporto con i processi di sviluppo locale ha prodotto modelli di riferimento significativi anche nel contesto specifico dell'organizzazione territoriale della produzione e della fruizione culturale, dando vita a terminologie derivate come quella dei *cultural cluster* e dei distretti culturali (si veda Sacco e Pedrini, 2003 per una rassegna critica). La letteratura del settore è estesa ed è riconducibile ai primi interventi strategici di politica culturale urbana del Greater London Council degli anni '70. La prospettiva del distretto culturale, che inizialmente viene proposta come trasposizione relativamente acritica e banale del modello distrettuale al contesto culturale, si è sviluppata negli anni sino a definire un modello distrettuale evoluto nel quale il *genius loci* si manifesta non nella specializzazione mono-filiera ma nell'integrazione creativa di molte filiere differenti, e in cui la cultura non produce valore in quanto capace di produrre profitto (cosa che comunque accade, e in modo sempre più impressionante, nelle industrie culturali e creative delle economie post-industriali) ma perché aiuta la società ad orientarsi verso nuovi modelli di uso del tempo e delle risorse particolarmente favorevoli alla generazione di capacità competitiva intangibile. In uno scenario nel quale quest'ultima si lega sempre di più all'orientamento all'innovazione, il ruolo della cultura diviene quello di operare come agente sinergico che fornisce agli altri settori del sistema produttivo contenuti, strumenti, pratiche creative, valore simbolico ed identitario, e quindi in ultima analisi costituisce un canale diretto e importante di creazione di valore aggiunto (Sacco e Dragone, 2006).

I modelli evoluti di distretto culturale possono essere considerati come una sintesi originale di tre distinti approcci teorici: quello che riconduce lo sviluppo post-industriale alla localizzazione dei professionisti, del talento, della nuova classe creativa (Florida, 2002), quello che fa riferimento all'orientamento all'innovazione all'interno di una competizione globale tra imprese localizzate (Porter, 1998, 2003-2004) e quello che si concentra sul ruolo determinante della capacizzazione e riorientamento motivazionale degli individui e delle comunità (Sen, 1994, 2002).

Secondo Richard Florida lo sviluppo economico si concentra dove sono presenti quelle che lui definisce le tre T: talento, tecnologia e

tolleranza. A tali fattori è opportuno affiancare il ruolo di un orientamento strategico all'innovazione e lo sviluppo dei cluster analizzati da Michael Porter nella sua teoria del vantaggio competitivo localizzato. I cluster influiscono in diversi modi sulla competitività: favorendo lo sviluppo, la produttività e la flessibilità delle imprese esistenti sul territorio e stimolandone la capacità innovativa. Tuttavia la premessa vera di ogni sviluppo è costituita da una vasta diffusione sociale di "capacitazione", ovvero dell'espansione delle libertà reali di cui godono gli esseri umani attraverso lo sviluppo di capacità cognitive e motivazionali individuali che permettono l'elaborazione di stili di vita qualificanti e funzionali alla realizzazione di sé. La teoria delle capacitazioni può essere considerata una rivoluzione nel campo dell'economia, perché riesce ad inquadrare meglio lo scopo cui tendono tutte le attività economiche, che non è tanto quello di aumentare il reddito in sé, quanto quello di migliorare la qualità della vita tramite l'acquisizione di nuove risorse, non solo materiali ma anche immateriali, necessarie alla corretta definizione e al perseguimento di obiettivi individualmente e socialmente significativi. In tale contesto, il fattore reddituale assume un valore puramente strumentale e va quindi valutato in base alla sua capacità di tradursi o meno in benessere.

Per sintetizzare questo insieme complesso di fattori che stanno caratterizzando le nuove dinamiche di sviluppo locale centrate sulla cultura, occorre isolare le dimensioni strategiche che divengono rilevanti nel determinare il successo o il fallimento di uno specifico modello. Il distretto culturale, perciò, è caratterizzato da una qualche forma di combinazione creativa dei tre canali descritti, da cui è possibile identificare dodici azioni di policy che intervengono sui capitali che costituiscono il sistema locale. Le azioni di policy possono essere viste come strumenti di intervento per lo sviluppo del territorio, oppure come chiavi di lettura di un territorio per comprendere se in esso sono identificabili azioni in essere, e per orientare il sistema alla realizzazione del distretto culturale evoluto. Ciò al fine di poter fornire uno strumento interpretativo e di intervento omogeneo sull'intero territorio e, al tempo stesso, articolato nelle possibili forme di azione che nel loro insieme accompagnano lo sviluppo post industriale del territorio tenendo conto di tutti gli aspetti che lo caratterizzano.

Le dodici policy sono:

- Qualità dell'offerta culturale: ossia la capacità di mettere in atto un'offerta culturale che coinvolge un contesto nazionale e internazionale e si conforma ai suoi standard qualitativi (QOC);
- Capacitazione e formazione della comunità: offerta sociale di opportunità di apprendimento e di costruzione delle competenze (CFC);
- Sviluppo imprenditoriale: processi di incubazione, avviamento e sviluppo di nuova imprenditorialità (SIM);
- Attrazione delle imprese e degli investimenti esterni: ovvero di risorse che permettono al sistema di fare affidamento su una base di risorse materiali ed immateriali sempre più ampia (AIE);
- Attrazione del talento: ovvero attrazione di asset di capitale intangibile (soprattutto umano) altamente qualificati e specifici (ATE);
- Gestione delle criticità sociali e dell'emarginazione: capacità di utilizzare la cultura come fattore di coesione sociale e di mediazione dei conflitti (GCS);
- Sviluppo del talento locale: capacità del territorio di creare opportunità sulla base del talento (STL);
- Partecipazione dei cittadini e della comunità locale: esistenza di meccanismi sociali di rafforzamento della motivazione all'accesso alle opportunità culturali e formative (PAC);
- Qualità della governance locale: capacità di pensare strategicamente e di organizzare/facilitare il processo di sviluppo locale da parte della pubblica amministrazione (QGL);
- Qualità della produzione di conoscenza: presenza di attività di formazione e ricerca di alto profilo nei campi della ricerca di base, applicata e del trasferimento tecnologico (QPC);
- Networking interno (locale): capacità di costruire e stabilizzare reti locali attive e coese di operatori del territorio (NI);
- Networking esterno: capacità di costruire e stabilizzare reti sovralocali, nazionali ed internazionali di operatori e territori (CNE).

Ognuna di queste azioni può essere raggruppata in sottoinsiemi, che

ne sintetizzano le specificità:  
la qualità QOC, QGL, QPC  
lo sviluppo SIM, STL  
l'attrazione AIE, ATE  
la socialità GCS, CFC, PAC  
il networking NI, NE

Una attenta riflessione mostra come questa griglia strategica caratterizzi l'insieme dei fattori critici che permettono lo sviluppo dei distretti culturali evoluti e generalizzano le forme elementari di distretto prima descritte in un quadro concettuale più ampio e comprensivo. Nel nuovo contesto che si va definendo, una vera politica di sviluppo fondata sulla cultura, la creatività e la conoscenza deve arrivare a presidiare strategicamente ciascuna delle dodici dimensioni, soprattutto in un'ottica di medio-lungo termine. I risultati di queste politiche devono poi tradursi nella produzione/accumulazione di una specifica forma di capitale, di natura tangibile o intangibile, che costituisce a tutti gli effetti il deposito del valore prodotto dal territorio.

### **3. Quale ruolo per le fondazioni nei modelli di distretto culturale evoluto**

All'interno del quadro appena tracciato, è possibile sviluppare una riflessione sul ruolo delle Fondazioni di origine bancaria all'interno dei nuovi modelli di sviluppo locale. La tradizionale vocazione filantropica e attenta anche alle micro-necessità del territorio ha portato in molti casi a modelli di intervento fortemente parcellizzati e caratterizzati più da un atteggiamento di risposta alle sollecitazioni provenienti dal territorio che da una visione strategica compiuta e organizzata per obiettivi. Se questo modello poteva avere una sua ragione di essere in una fase nella quale la cultura costituiva un settore relativamente marginale per lo sviluppo competitivo del territorio, all'interno del nuovo contesto esso rischia di produrre forti criticità.

Nel nuovo contesto, per le Fondazioni si aprono infatti nuove possibilità, sia in termini di facilitazione e coordinamento dell'azione degli altri operatori locali, sia in termini di vera e propria leadership nell'individuazione e nell'implementazione di azioni e progetti dalla parti-

colare rilevanza strategica alla luce della griglia concettuale delle dodici dimensioni sopra discusse (e quindi in primis con riferimento alla QGL che interessa il modus operandi vero e proprio delle Fondazioni). Di fronte alle crescenti difficoltà delle pubbliche amministrazioni e alla relativa frammentazione di un sistema produttivo caratterizzato dalla piccola-media impresa e quindi relativamente poco capace di mettere in atto processi di coordinamento sistemico e di investimento strategico a lungo termine, la peculiarità storico-istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria nel contesto italiano costituisce uno dei nostri asset più rilevanti e preziosi nell'affrontare le nuove sfide competitive.

Uno degli aspetti più critici in questo senso è la necessità di interpretare l'azione delle Fondazioni in campo culturale in termini di qualità dell'offerta culturale (QOC), della ricerca e della produzione di conoscenza (QPC) intese come superamento di una visione di sostegno localistico fine a se stesso a favore di un confronto con i più alti standard di eccellenza nazionali ed internazionali, e con una conseguente presa d'atto della necessità di costruire un pubblico culturale e più in generale una società della conoscenza sempre più inclusiva, socialmente diversificata e solida. Di conseguenza si richiede un'attenzione sempre maggiore ai criteri di verifica *ex post* dell'impatto sociale e culturale delle iniziative messe in atto e finanziate negli esercizi precedenti, anche sulla base di stringenti benchmark con istituzioni analoghe e comparabili. Troppo spesso infatti il sostegno e la promozione delle attività culturali da parte delle Fondazioni di origine bancaria finisce per supportare sì il *genius loci*, ma senza che ciò produca degli effetti durevoli e delle trasformazioni strutturali profonde del sistema culturale – e quindi del sistema produttivo – locale.

Diviene in particolare necessario elaborare delle strategie precise dal punto di vista della valorizzazione reale ma anche rigorosa del talento e dell'imprenditoria culturale e creativa locale, come dell'attrazione del talento e delle risorse esterne. Bisogna superare le vecchie e sterili barriere mentali tra il culturale e il sociale, per capire che nel nuovo scenario i due aspetti sono facce della stessa medaglia: sempre più il disagio è il riflesso di una mancanza di opportunità di sviluppo umano, e sempre di più il sottosviluppo culturale è a sua volta il riflesso di criticità sociali mal comprese e male affrontate. E pertanto c'è bi-

sogno, anche da parte delle Fondazioni, di una strategia di intervento basata soprattutto sulla capacità di cogliere le interdipendenze critiche tra le due dimensioni e di affrontarle in modo incisivo con azioni fortemente innovative.

C'è bisogno, infine, di lavorare, al di là di ogni retorica, sullo sviluppo delle reti cooperative locali e internazionali che permettono il coordinamento strategico degli attori all'interno del territorio e la loro capacità di dare vita a processi di cooperazione con attori e territori caratterizzati da dinamiche socio-economico-culturali simili o complementari: un aspetto centrale nelle politiche culturali europee, e in particolare nella logica di allocazione dei fondi strutturali, ma ancora mal compreso, o comunque interpretato in senso fortemente strumentale e opportunistico da molti territori. Le Fondazioni possono divenire, prima ancora che un soggetto erogatore, un luogo di elaborazione di quel pensiero strategico che è indispensabile per tradurre questa complessità, ormai ineludibile, in un progetto coerente di sviluppo del territorio, non in maniera competitiva ed esclusiva rispetto alle istituzioni pubbliche e agli altri soggetti privati, ma al contrario come elemento pro-attivo di cooperazione su larga scala.

Oggi la cultura diviene una vera e propria "infrastruttura cognitiva" che non si limita a riempire il tempo libero ma stimola ad apprendere e a investire sulle proprie competenze, guida sempre di più la costruzione del senso della vita quotidiana, dà forma ai modelli di qualità della vita, plasma visioni di futuro con le quali la comunità locale si confronta in modo partecipato e consapevole dando vita a una "atmosfera industriale" che non è più basata come un tempo su una cultura di prodotto ma su un comune orientamento alla produzione e alla diffusione di conoscenza. Le evidenze quali-quantitative dell'operato delle Fondazioni mostrano ancora luci ed ombre, una visione troppo limitata alla *physical beautification* delle emergenze culturali deve lasciar spazio alla costruzione di un *social empowerment* (Moulehart, Demuynck, Nussbaumer, 2004). Un processo incessante di rielaborazione di idee, di codici culturali e sociali, di pratiche relazionali sostenibili dagli agenti. Sfuggendo dalla retorica della ingegnerizzazione della rendita di posizione derivante dalla valorizzazione degli stock di "capitale culturale" presenti sul territorio, risulta ormai cogente effettuare interventi di arte e cultura che si radicano nella società locale

che permettono di supportare le identità locali e di costruire nuovi elementi di distintività del luogo, moltiplicando la cruciale dimensione della sostenibilità sociale e della costruzione di infrastrutture intangibili di natura cognitiva, relazionale, simbolico-identitaria. In questi termini le Fondazioni di origine bancaria possono essere concettualizzate come un *dispositivo socio-economico di pensiero e di azione* in grado di ridurre l'incertezza, una istituzione intermedia che, riconfigurandosi, può contribuire in modo decisivo alla ridefinizione del modello di specializzazione dell'economia locale, alla costruzione di modelli di relazionalità rilevanti nella comunità locale.

Questo ruolo è, di fatto, iscritto nella missione istituzionale delle Fondazioni così come si va riconfigurando ed aggiornando nei nuovi scenari, e rappresenta un'opportunità che non va elusa, nell'interesse della sostenibilità economica e sociale del nostro sistema paese, che continua a presentare elementi di criticità da non sottovalutare.

### Riferimenti bibliografici

Amin A. e Thrift N. (2007), *Cultural-economy and cities*, Progress in Human Geography Vol. 31, No. 2, 143-161.

Amorosino S., Capriglione F., (1999) *Le Fondazioni di origine bancaria*, Edizioni CEDAM, Padova.

Arrighetti A., Serravalli G., (1999) (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma

AA.VV., (2005) *Le fondazioni e le fondazioni di origine bancaria*, Accademia dei Lincei, Bardi editore, Roma.

Bagnasco A., (1977) *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.

Barbetta G. P., (2005) *Fondazioni di erogazione e finanziamento del settore non profit* in AA.VV., (2005) *Le Fondazioni e le Fondazioni di origine bancaria*, Accademia dei Lincei, Bardi editore, Roma.

Becattini G. (a cura di) (1989a), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

Becattini G. (1989b), *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, Stato e Mercato, n.25.

Becattini G., (2000a), *Il distretto industriale*, Rosenberg & Sellier,

Torino.

Becattini G., (2000b), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di un'idea*, Bollati Boringhieri, Torino.

Bonetti A., Mellano M., (2004), *Il mito dei 'vantaggi comparati' delle Organizzazioni del terzo settore*, in Schenkel M., Mellano M. (2004) (a cura di), *Le imprese del terzo tipo: economia e etica delle organizzazioni non profit*, Giappichelli Editore, Torino.

Cabasino E., *Fondazioni di origine bancaria, beni culturali e sviluppo: approccio, strategie, professionalità*, Il Risparmio, n. 4, 2005, pp. 93-111

Calafati A. G. (2002) *Apprendimento collettivo e sviluppo locale* in Camagni R., Capello R. (a cura di) (2002), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano.

Camagni R., (1991a), *Local "milieu", uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space*, in Camagni R. (a cura di) (1991b) *Innovation networks: spatial perspectives*, Belhaven-Pinter, London.

Camagni R., Capello R. (a cura di) (2002), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano.

Danzi L., Demarie M., (2003), *Fondazioni, una specie in via di estensione*, Il Ponte, anno LIX, n. 5, maggio 2003, numero speciale su *Fondazioni di origine bancaria tra autonomia privata e guida pubblica*.

Guzzetti G. , (2005), *Le Fondazioni di origine bancaria: problemi e prospettive*, Il Risparmio, n. 1, 2005, pp. 5-15.

European Commission (2006), *The Economy of Culture in Europe. Figel Report*, KEA European Affairs.

European Council (2000), *The Lisbon Strategy*,

Florida R., (2002), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York.

Florida R., Tinagli I. (2004), *Europe in the Creative Age*, Carnegie Mellon University, mimeo.

Lanzalaco L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Marshall, A., (1920), *Principles of Economics*, Macmillan, 8<sup>th</sup> Edition, London.

- Moulehart F., Demuyneck H., Nussbaumer J., (2004), *Urban renaissance: from physical beautification to social empowerment*, City, vol. 8, N. 2, August 2004.
- Porter M., *Cluster and the new economic competition*, Harvard Business Review, November-December 1998, 77-90.
- Porter M. E., 2003, *Building the Microeconomic Foundation of Prosperity: Findings from the Microeconomic Competitiveness Index*, in the *Global Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Santagata W. (2002), *Cultural district, property rights and sustainable economic growth*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 26 (1), pp. 9-23.
- Sacco P. L. (2003), *Prendere la cultura sul serio? Essere competitivi nell'economia post-industriale*, in Osservatorio impresa e cultura (a cura di), *Cultura e competitività. Per un nuovo agire imprenditoriale*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Sacco, P. L., Dragone, D. (2006), *Il futuro dell'economia della cultura. Ovvero: come e perché l'economia si sta 'culturalizzando'*, in S. De Martin e P.L. Sacco (a cura di), *Il Cultural Planning: principi ed esperienze*, Carocci, Roma, 15-31.
- Sacco P. L., Pedrini S. (2003), *Il distretto culturale: mito o opportunità?*, Il Risparmio, n. 3, 2003, pp. 101-155.
- Sacco P. L., Zarri L. (2006), *Perché esiste il settore non profit?*, Filosofia e Questioni Pubbliche, vol. 11, pp. 43-70.
- Scandizzo P. L., (1999), *Governance, sviluppo e non profit: i settori di impegno delle Fondazioni di origine bancaria*, in Sviluppo Economico, vol. 3, numero 2 - 3 maggio - dicembre 1999 pp. 9-27.
- Scott A.J. (2000), *The Cultural Economy of the Cities*. London. Sage.
- Tavano Blessi, G. (2003), *Creative milieu e competitività: un nuovo paradigma di sviluppo locale* in Osservatorio Impresa Cultura (a cura di), *Cultura e competitività. Per un nuovo agire imprenditoriale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Throsby, D. (2001), *Economics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge: UK.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford: UK.

Weiss J.H., (1985), *Can Donations Reduce a Donor's Welfare?*, *Public Choice*, 47, 2, pp. 337-347.

Zamagni S. (2007), *Le Fondazioni di origine bancaria, motore di progresso civile*, *Il Risparmio*, n. 2, 2007, pp. 47 - 61.



---

**LE CRITICITÀ DEL SISTEMA SCOLASTICO  
ITALIANO: QUESTIONI STRUTTURALI  
O PROBLEMI DI GOVERNANCE?\***

*THE CRITICALITIES OF THE ITALIAN EDUCATION SYSTEM:  
STRUCTURAL QUESTIONS OR GOVERNANCE PROBLEM?*

Fabio Di Dio

*Dipartimento di Economia Pubblica  
Università 'La Sapienza' di Roma*

*Department of Public Economics  
University "La Sapienza" of Rome*

*fabiodidio@inwind.it*

---

\* Desidero ringraziare la Commissione tecnica per la finanza pubblica ed il Ministero della pubblica istruzione per il loro supporto 'informativo' parzialmente utilizzato nell'articolo. L'autore rimane il solo responsabile per le idee espresse ed eventuali errori.



*Obiettivo di questo lavoro è di analizzare le principali criticità del sistema d'istruzione italiano, sia attraverso il confronto di alcuni indicatori strutturali e di risultato dei diversi sistemi d'istruzione nei paesi OCSE sia attraverso l'individuazione di alcune problematicità tipiche del sistema scolastico italiano. Saranno approfondite, in particolare, le questioni riguardanti la programmazione degli organici ovvero le difficoltà di programmazione del servizio e di gestione del personale da parte del centro, i problemi d'incentivazione del corpo docente, l'organizzazione del sostegno agli alunni diversamente abili, la frammentazione delle competenze fra i diversi livelli di governo. La lettura di dati ed indicatori strutturali e territoriali diviene ancora più significativo se si valutano i risultati del sistema scolastico in relazione agli obiettivi di medio termine indicati dagli accordi di Lisbona. Dal lavoro emerge che il sistema scolastico italiano appare decisamente in 'controtendenza' rispetto agli obiettivi di Lisbona sia sotto il profilo dell'efficiente organizzazione del servizio, sia sotto quello della sua efficacia.*

**PAROLE CHIAVE:** SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO • CRITICITÀ • INEFFICIENZE

*The aim of this paper is that to analyse the main critical aspects about the Italian educational system, comparing it with some structural indicators of different systems of education (OECD countries) and identifying its critical features. We deepen some critical points as the difficulty in planning the required staff and not enough incentives at local level to control the dynamic of employees, the activity of learning support teachers, the difficulty in managing school buildings due to overlapping competences among different government levels. The evaluation of the results is quite negative and in opposing trend with respect to the long-run goals set in Lisbon.*

**KEYWORDS:** ITALIAN EDUCATIONAL SYSTEM • CRITICAL POINTS • INEFFICIENCIES

## **1. Introduzione**

In tutti i sistemi economici progrediti, l'istruzione è il 'motore' della crescita. L'economia della conoscenza, che riflette un nuovo modello di sviluppo economico, implica non solo un grande sforzo nell'atti-

vità di ricerca e sviluppo, ma anche un diverso sistema di istruzione e formazione più integrato con le realtà produttive e culturali locali e fruibile dagli utenti in ogni fascia d'età. L'indicazione dell'Europa, sintetizzata negli accordi di Lisbona del 2000, è di trasformarsi in una società knowledge intensive posta al riparo dalla competitività sui mercati, ormai globali, per l'alto contenuto di conoscenza e tecnologia dei suoi prodotti e dei suoi servizi. Gli accordi di Lisbona hanno previsto delle tappe intermedie, lasciando ai singoli paesi la piena responsabilità dei contenuti, dell'organizzazione e dell'innovazione dei sistemi di istruzione che, tuttavia, dovrebbero convergere nel 2010 verso risultati comuni in termini di partecipazione e risultati. Una parte degli obiettivi deriva direttamente dal trattato che ha costituito la Comunità europea, quali il miglioramento della qualità dell'istruzione e lo sviluppo della dimensione europea di cooperazione.

Il ruolo dei singoli paesi membri nel raggiungimento di questi obiettivi, maggiore ricerca e un capitale umano altamente specializzato, è di primaria importanza poiché spetta loro la piena responsabilità del contenuto e dell'organizzazione dei sistemi di istruzione e formazione, così come della modernizzazione di interi settori dell'economia e della pubblica amministrazione. Il dibattito che ha fatto seguito agli accordi, si è incentrato, per lo più, su un'efficace organizzazione dell'istruzione e sul suo finanziamento, spesso intrecciandosi a questioni connesse con le peculiarità della struttura ordinamentale o costituzionale dei paesi stessi.

Il sistema di istruzione italiano, come vedremo meglio nei paragrafi successivi, è ancora molto lontano dal raggiungimento degli obiettivi indicati a Lisbona. Esso è caratterizzato da numerosi aspetti critici, emersi già nel passato da dibattiti ed analisi di esperti di vari settori, ma tuttora presenti e riproposti pienamente da due recenti rapporti, condotti congiuntamente dal Ministero della pubblica istruzione e dal Ministero dell'economia e delle finanze: il *Quaderno Bianco* (2007) e il *Rapporto intermedio sulla spesa pubblica* (2007). Nella sostanza, molte delle problematiche rilevano inefficienza organizzativa e scarsa efficacia nei risultati. Qualche dato può chiarire le idee.

Benché la spesa per studente sia tra la più alte dei paesi OCSE, i risultati, misurati dai test di apprendimento (PISA-OCSE, 2003), sono decisamente scarsi. Vi è, comunque, grande variabilità di risultati tra

le diverse aree del paese, tipologie di scuole e singole scuole, non facilmente spiegabile. In alcuni casi si è sottolineato come specifiche scelte del legislatore (orari di frequenza estesi per gli studenti, e impegno orario inferiore alla media OCSE per i docenti) hanno impedito una allocazione efficiente delle risorse; in altri casi è la scarsa motivazione dei docenti che ha reso inefficace il programma.

Le ricerche hanno rilevato anche un problema di governance del sistema ovvero difficoltà serie di organizzazione e gestione del servizio. Queste difficoltà vanno dalla programmazione degli organici e della mobilità dei docenti, alla gestione della rete scolastica in rapporto con altri livelli di governo, alla mancanza di sistemi di valutazione sistematica delle scuole, dei docenti e dei dirigenti scolastici.

A queste problematiche ha contribuito il fatto che, non essendoci una chiara delimitazione dei compiti della scuola, essa finisce per offrire anche servizi apparentemente estranei alla sua missione istituzionale, svolgendo un'azione di supplenza rispetto ad altre istituzioni pubbliche e alle stesse famiglie.

Scopo di questo lavoro è quello di approfondire questi aspetti di problematicità sia attraverso il confronto con altri paesi europei sia attraverso una analisi dell'assetto organizzativo e gestionale del sistema. In particolare, dopo aver effettuato un confronto di alcuni indicatori strutturali e di risultato dei diversi sistemi di istruzione nei paesi OCSE, verranno approfondite le questioni relative alla programmazione degli organici ovvero alle difficoltà di programmazione del servizio e di gestione del personale da parte del centro, i problemi di incentivazione del corpo docente, l'organizzazione del sostegno agli alunni diversamente abili, ed infine, la frammentazione delle competenze fra i diversi livelli di governo.

## **2. Efficacia ed efficienza del sistema istruzione: un confronto internazionale**

Un primo passo per ottenere misure di efficienza ed efficacia relativa del sistema istruzione consiste nel quantificare la spesa complessiva per l'istruzione (input) e confrontarla con i risultati raggiunti (output).

In linea teorica, il sistema potrebbe essere rappresentato da una funzione di produzione che collega gli input del processo produttivo con gli output e gli outcome del servizio. Dal confronto fra i valori teorici che da

questa possono desumersi ed i fatti stilizzati, si potrebbero individuare eventuali inefficienze e suggerire potenziali interventi di riorganizzazione del servizio. Di fatto una simile funzione è assai difficile da costruire, poiché il servizio scolastico è complesso (molti input) e difficile da 'misurare'. Non vi è però neanche una chiara definizione, da parte del policy maker, degli obiettivi assegnati al mondo della scuola: in questo risiede una delle ragioni principali delle difficoltà di intervento. Come detto, con l'adesione al processo di Lisbona, sono stati presi impegni (anche quantitativi) per la scuola e non mancano dati e confronti territoriali e internazionali. Questi consentono di svolgere qualche riflessione più precisa sulle carenze del sistema scolastico italiano e sulla efficienza ed efficacia della spesa pubblica nel settore sotto esame.

**Tab. 1 SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA**  
(confronto internazionale - anno 2003)

Paesi	In rapporto al Pil (%)			In rapporto alla spesa pubblica totale	Spesa pubblica per studente (euro a parità di poteri di acquisto)	
	Pubblica	Privata	Totale	Pubblica	In base al numero degli studenti	In base al numero degli studenti normalizzato per le ore di lezione
<b>Italia</b>	<b>3,5</b>	<b>0,1</b>	<b>3,6</b>	<b>7,4</b>	<b>5.710</b>	<b>5.172</b>
Francia	4,0	0,3	4,3	7,5	5.288	4.749
Germania	2,9	0,6	3,5	6,3	4.856	5.076
Gran Bretagna	4,0	0,6	4,6	8,8	4.964	4.998
Grecia	2,6	0,2	2,8	5,3	3.378	2.923
Spagna	2,8	0,2	3,0	nd	4.184	3.999
Svezia	4,5	nd	4,5	8,3	4.015	4.638
Finlandia	3,9	nd	3,9	8,0	4.787	5.558
Canada	3,2	0,3	3,5	8,2	4.773	nd
Stati Uniti	3,9	0,3	4,2	10,4	6.580	nd
Giappone	2,7	0,3	3,0	7,9	5.038	nd
<b>Media OCSE</b>	<b>3,5</b>	<b>0,4</b>	<b>3,9</b>	<b>9,0</b>	<b>4.623</b>	<b>4.623</b>

Fonte: *Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)*

La tabella 1 riporta alcune evidenze in questo senso, con riferimento ai dati OCSE del 2003. Essa mostra come in percentuale sul Pil, la spesa per l'istruzione italiana sia grosso modo in linea con gli altri paesi. In particolare, la componente pubblica presenta lo stesso rapporto della media OCSE (lievemente inferiore è quella privata).

La spesa italiana per studente è, invece, nettamente superiore alla media OCSE: del 24% se si prende il dato grezzo, del 12% se si considera la spesa normalizzata ovvero tenendo conto del numero di ore di insegnamento.

Istruttivo è il confronto della composizione della spesa. Si osserva dalla tabella 2 che la spesa italiana è più marcatamente orientata verso la parte corrente rispetto alla media internazionale. Da rilevare, in particolare, che l'incidenza della spesa diversa dagli oneri del personale è nettamente inferiore alla media internazionale.

**Tab. 2 TIPOLOGIA DI SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA**  
(confronto internazionale - anno 2003 - valori %)

Paesi	Composizione % della spesa			Tipologia di spesa (rapporto spesa/Pil)		
	Capitale	Corrente	Quota della spesa non per remunerazione del personale	Servizi core	servizi complementari	Totale
<b>Italia</b>	<b>6.5</b>	<b>93.5</b>	<b>14.2</b>	<b>3.5</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
Francia	8.5	91.5	18.2	3.7	1	4
Germania	7.0	93.0	15.0	3.5	0	4
Gran Bretagna	8.1	91.9	23.2	4.3	0	5
Grecia	12.9	87.1	5.5	2.8	0	3
Spagna	8.9	91.1	13.5	2.9	0	3
Svezia	7.2	92.8	28.0	4.1	0	5
Finlandia	10.4	89.6	31.1	3.6	0	4
Canada	2.7	97.3	23.1	3.4	0	4
Stati Uniti	11.2	88.8	16.8	3.9	0	4
Giappone	10.6	89.4	11.3	nd	nd	0
<b>Media OCSE</b>	<b>8.2</b>	<b>18.2</b>	<b>18.2</b>	<b>3.6</b>	<b>0</b>	<b>4</b>

Fonte: *Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)*

Questa struttura di spesa deve essere confrontata con quella degli insegnanti, ovvero dal rapporto insegnanti per 100 studenti. Come mostra la tabella 3, il rapporto è nettamente maggiore in Italia (9,1) rispetto alla media OCSE (7,5). Volendo entrare nel dettaglio, il rapporto è nettamente superiore per la scuola primaria (+ 58%) e per la secondaria inferiore (+ 33%); è più vicino, ma ancora nettamente superiore (+ 10%), per la secondaria superiore. E' anche opportuno aggiungere, per sottolineare l'entità del divario, qualche precisazione in merito alla definizione di insegnanti che viene utilizzata nelle tabelle. I dati relativi agli insegnanti non fanno riferimento al totale degli insegnanti, ma solo a quelli impegnati nella didattica frontale (su cui sono possibili i confronti internazionali). Quindi, il dato per l'Italia, pur includendo gli insegnanti di religione, esclude gli quelli di sostegno. Se considerassimo anche questi ultimi, il rapporto insegnanti per 100 studenti raggiungerebbe il 10,4. Il rapporto diverrebbe pari a 11,48 qualora si includessero anche quelli operanti nella scuola dell'infanzia e coloro che, per varie ragioni (per esempio per incarichi sindacali) non insegnano (Quaderno bianco, 2007).

**Tab. 3 NUMERO DI INSEGNANTI PER STUDENTI**  
(confronto internazionale - anno 2004)

Paesi	Insegnanti per 100 studenti			
	Primaria	Secondaria inferiore	Secondaria superiore	Totale
<b>Italia</b>	<b>9.3</b>	<b>9.7</b>	<b>8.7</b>	<b>9.1</b>
Francia	5.2	7.1	9.7	8.3
Germania	5.3	6.4	7.2	6.6
Gran Bretagna	4.7	5.8	8.1	6.9
Grecia	8.8	12.2	11.9	12.0
Spagna	7.0	7.8	12.5	9.3
Svezia	8.3	8.4	7.1	7.8
Finlandia	6.1	10.0	6.2	7.6
Canada	nd	nd	nd	nd
Stati Uniti	6.7	6.6	6.3	6.5
Giappone	5.1	6.5	7.6	7.1
<b>Media OCSE</b>	<b>5.9</b>	<b>7.3</b>	<b>7.9</b>	<b>7.5</b>

Fonte: *Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)*

L'elevato numero di docenti per studenti in Italia ci induce ad approfondire le caratteristiche organizzative del sistema scolastico italiano. Sono almeno tre gli aspetti da evidenziare che incidono fortemente sul rapporto. Anzitutto i curricula scolastici, che determinano sia le ore passate sui banchi di scuola che le discipline insegnate nei vari percorsi scolastici. In secondo luogo gli obblighi contrattuali dei docenti, che stabiliscono le ore di insegnamento e le modalità di utilizzo del tempo lavorativo dei docenti. Infine le dimensioni minime e massime delle classi, in generale e in rapporto a specifiche situazioni, come la presenza di studenti diversamente abili.

In realtà, è facile ricavare una relazione diretta fra il numero di studenti per classi ed il numero dei docenti. Date le dimensioni delle classi e dato il fabbisogno di orario di insegnamento per classe, il fabbisogno di docenti è univocamente determinato, una volta che si conosca l'impegno orario contrattuale dei docenti. La tabella 4 – ripresa dal Quaderno Bianco (2007) prima citato – svolge un esercizio di questo tipo, decomponendo il numero di docenti per studente italiano nelle sue tre componenti fondamentali: la dimensione media delle classi, l'orario degli studenti, l'orario degli insegnanti, e li pone a confronto con la media OCSE.

**Tab. 4 RAPPORTO INSEGNANTI/STUDENTI**  
(determinanti del divario Italia-Ocse, 2004 (Ocse=100))

Indicatori		Primaria	Secondaria inferiore	Secondaria superiore
(1) Insegnanti/studenti		157.9	133.0	110.1
(2) Impegno orario studenti		123.1	107.7	99.8
(3) Impegno orario insegnanti		90.2	84.4	89.6
(4) Studenti/classe		86.0	86.7	n.d.
(5) Residuo		-0.8	-14.2	-
Per memoria				
(1) Insegnanti/studenti	Italia	9.3	9.7	8.7
	OCSE	5.9	7.3	7.9
(2) Impegno orario studenti	Italia	970.0	963.0	908.0
	OCSE	788.0	894.0	910.0
(3) Impegno orario insegnanti	Italia	726.0	594.0	594.0
	OCSE	805.0	704.0	663.0
(4) Studenti/classe	Italia	18.4	20.9	n.d.
	OCSE	21.4	24.1	n.d.

Fonte: *Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)*

Eccetto che per la secondaria superiore – dove la media italiana è del tutto in linea con quella OCSE – l’impegno orario degli studenti in Italia è nettamente superiore a quello medio OCSE; viceversa, l’orario di insegnamento dei docenti italiani è nettamente inferiore a quello dei loro colleghi esteri (del 10% nella scuola primaria, del 16% nella secondaria inferiore, del 10% nella scuola secondaria superiore). Infine, da rilevare che la dimensione media delle classi è nettamente inferiore in Italia rispetto a quanto succede all’estero. Su questo ultimo punto, si osservi che, a differenza degli altri due fattori, la limitata dimensione delle classi non è il risultato di una scelta deliberata del policy maker, quanto del fatto che a parità di normativa, le dimensioni delle classi tendono comunque a concentrarsi verso la fascia bassa della distribuzione. La tabella 5 mostra come la limitata dimensione delle classi sia in parte spiegata dalla dimensione territoriale; le classi sono di dimensione particolarmente limitate nei comuni di dimensione demografica minore, un problema importante nel contesto italiano visto la elevata frammentazione dei governi locali e le caratteristiche orografiche del Paese. Tuttavia, la tabella 5 mostra anche come questa spiegazione non sia sufficiente; a fronte di una normativa sostanzialmente in linea con quella internazionale in merito alle dimensioni delle classi, queste continuano a essere di dimensioni modeste e inferiori a quelle straniere anche nei comuni di ampia dimensione.

**Tab. 5** DIMENSIONE MEDIA DELLE CLASSI PER DIMENSIONE DEL COMUNE (determinanti del divario Italia-Ocse, 2004 (Ocse=100))

	Tutti i comuni	Fino a 5000 ab.	Da 5000 a 25000 ab.	Da 25000 a 250000 ab.	Oltre 250000 ab.
Scuola Primaria	18.5	15.2	18.9	19.7	20.1
Scuola Secondaria inferiore	21.1	17.7	21.4	22.4	21.8
Scuola Secondaria superiore	21.7	19.3	20.8	22.0	22.5

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

Ciò rimanda ai meccanismi attraverso i quali vengono determinate le dimensioni delle classi, nonché ai vincoli, soprattutto per quello che riguarda l'edilizia scolastica.

Queste scelte hanno ovvi effetti finanziari e vincolano le possibilità di miglioramento sul piano economico. In particolare, mentre la scelta di un orario di insegnamento lungo per gli alunni delle scuole elementari e medie può avere forti giustificazioni sociali (in merito alla socializzazione degli alunni, alla custodia dei figli, etc.) non c'è dubbio che esso imponga alla scuola obblighi e limiti che in altri paesi sono assolti da altre istituzioni pubbliche o sopportati dalle stesse famiglie. In un'ottica di economia di migliore allocazione delle risorse, ci si può domandare se queste funzioni non siano meglio assolte da altre istituzioni diverse dalla scuola, oppure se non sia ipotizzabile un maggior apporto finanziario da parte delle famiglie (con le ovvie differenziazioni per le situazioni economiche delle stesse) o di altri organismi pubblici per la copertura dei costi di quei servizi che, a rigore, non costituiscono servizi di istruzione.

Vi è altro aspetto delicato che riguarda l'organizzazione del lavoro dei docenti, di cui l'orario di insegnamento è parte. Infatti, è evidente che in un settore fortemente *labour intensive* è centrale il ruolo dell'insegnante nel determinare la qualità del servizio e del tutto impensabile che si possano raggiungere effetti duraturi in termini di controllo e miglioramento della qualità della spesa (e quindi ottenere maggiore efficacia) senza affrontare il problema della gestione del personale docente, in termini di reclutamento, formazione, aggiornamento, incentivazione, e organizzazione del tempo di lavoro. La scelta italiana di un numero maggiore di docenti per studente non automaticamente determina effetti finanziari negativi; se più numerosi rispetto all'estero, i docenti italiani sono infatti pagati sensibilmente di meno; ed il differenziale persiste anche controllando per il numero di ore effettivamente insegnate (cioè, confrontando le retribuzioni per ora insegnata). Inoltre, la carriera retributiva degli insegnanti italiani, priva di elementi incentivanti e interamente legata all'anzianità di servizio, è piuttosto piatta, raggiungendo la retribuzione più elevata molti anni più tardi che in altri paesi (Quaderno Bianco della scuola (2007), p. 61 e seguenti).

È evidente la struttura retributiva produca degli effetti sulla capacità di attrazione nella professione docente dei giovani più motivati e

sull'impegno profuso dagli insegnanti una volta in ruolo. Ed in effetti le evidenze, discusse nel Quaderno Bianco prima citato, indicano che i docenti italiani sono più demotivati dei loro colleghi esteri; ed è un fatto che sono mediamente più anziani, e che si sta assistendo ad una crescente "femminilizzazione" del corpo insegnante, maggiore di quella avvenuta in altri paesi (cfr. su questi temi, Quaderno Bianco, p. 60). Sul piano meramente quantitativo, in termini di accresciuta scolarizzazione della popolazione italiana, i risultati sono senza dubbio di assoluto rilievo. Rispetto ad altri paesi avanzati, l'Italia è partita da una situazione di assoluto ritardo, ritardo che tuttavia negli anni 2000 è stato largamente recuperato. Il tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore per i giovani (nelle età tipiche per questa fascia scolare, 15-19 anni) è aumentato dal 78,3% del 1994/95 al 92,4% dell'anno scolastico 2005/06, in linea con la media OCSE. E dal 2004 la percentuale della popolazione in età da diploma che ha concluso la scuola secondaria superiore ha raggiunto, in Italia, la media OCSE (circa 81%). Questi dati medi, pur confortanti, nascondono profonde differenze territoriali; come si osserva dalla tabella 6, per esempio, la percentuale degli abbandoni scolastici, mentre è quasi in linea con gli obiettivi di Lisbona al nord, è ancora di dieci punti troppo elevata al sud.

**Tab. 6 POSIZIONE DELL'ITALIA RISPETTO AI BENCHMARK DELLA STRATEGIA DI LISBONA (anno 2006)**

	UE (25)	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Giovani che lasciano prematuramente gli studi*	15.1	20.6	16.8	25.5

Fonte: Istat

\*Popolazione % in età 18-24 anni che non partecipa ad istruzione

Tuttavia, a fronte di questi indubbi progressi quantitativi, non altrettanto lusinghieri sono i risultati sul lato dell'output ovvero della qualità. Misurare la "qualità" dell'istruzione è di per sé cosa complessa; tanto di più in Italia, che a differenza di altri paesi, non si è ancora dotata di un sistema nazionale universale di valutazione, tarato sulle specifiche competenze e conoscenze che si assume la scuola debba offrire agli utenti (gli obblighi formativi). Questo non solo impedi-

sce di misurare il livello assoluto raggiunto negli apprendimenti, ma non consente neppure di valutare i progressi rispetto alla situazione pre-esistente, forse una indicazione più corretta dello sforzo compiuto dal sistema educativo. Sono però disponibili i risultati delle indagini internazionali, effettuate con metodologie standard, che misurano in termini oggettivi e comparabili le competenze fondamentali acquisite dai giovani di determinate età (*literacy*, che potrebbe essere tradotto come capacità di comprensione di testi scritti, e *problem solving*, ovvero la capacità di risolvere problemi più o meno complessi) che si ritiene tutti i sistemi educativi dovrebbero fornire.

Per gli studenti della scuola elementare i risultati (nel test di lettura) sono complessivamente buoni; sono viceversa sconcertanti per gli studenti di 15 anni, cioè all'inizio della scuola secondaria superiore. In particolare, per il test Pisa 2000 sulle competenze matematiche (ma i risultati non cambiano molto anche utilizzando altri test o altri periodi), l'Italia si classifica al ventiseiesimo posto su 29 paesi, seguito solo da Grecia, Turchia e Messico. Si osservi tuttavia che il dato medio nasconde profonde differenze che devono essere, invece, enfatizzate. Anzitutto le differenze territoriali: le scuole del nord superano lievemente la media OCSE, il centro è insufficiente, e il sud gravemente insufficiente; queste differenze territoriali persistono anche controllando per tipologia di scuola (cioè, non dipendono dalla diversa presenza sul territorio dei vari tipi di scuola e dalla distribuzione degli iscritti fra le stesse); i risultati medi dei licei del sud sono addirittura inferiori a quelli delle scuole professionali del nord. Vi sono poi differenze per tipologia di scuola, dove ai buoni risultati dei licei (eccellenti al nord e ancora gravemente insufficienti al sud) si contrappongono i risultati modesti degli istituti tecnici e quelli assai poveri delle scuole professionali. In media, tra uno studente di un liceo del nord (552) e uno studente di una scuola professionale del sud (376) la differenza è quasi di 200 punti, a fronte di una media (normalizzata) OCSE di 500 punti e di una variazione standard di 100 punti. Infine vi sono differenze fra scuole dello stesso ordine e grado: la varianza dei risultati dei test, per il medesimo tipo di scuola e nella medesima regione, è molto più ampia tra scuole che all'interno delle stesse scuole, suggerendo che a parità di tipologia di scuola e di area territoriale esistono scuole di diverso livello, con gli studenti più capaci che si concentrano nelle scuole migliori. Si osservi che la diffe-

renza nei risultati tra le diverse aree territoriali non appare dagli studi svolti interamente spiegabile, né da una differenza di risorse (umane e materiali) impiegate, né da una differenza in termini di ambiente socio-culturale. Rimanda dunque, almeno in parte, alla diversa efficienza nell'organizzazione del servizio nei diversi territori e, forse, alla diverse aspettative delle famiglie e alla diversa motivazione dei docenti.

### 3. La programmazione degli organici

Il difetto di capacità di programmazione del servizio e di gestione del personale da parte del centro costituiscono le due principali cause delle tendenze alla crescita della spesa del comparto della scuola. In parte, questa differenza dipende dalla mancanza di incentivi appropriati a livello locale, dove le decisioni relative agli organici vengono effettivamente prese. In parte, però, dipende dalla incapacità del centro di prevedere con un sufficiente accuratezza gli effettivi fabbisogni locali. Questo determina la differenza tra organico di diritto (la pianta organica prevista qualche mese prima dell'avvio dell'anno scolastico) e organico di fatto, cioè l'organico effettivo sulla cui base viene a determinarsi il personale docente effettivamente in carico alle singole scuole. La tabella 7 illustra il problema con riferimento all'anno 2005, ma esso è in realtà una costante che si ripete ogni anno. Come si osserva dalla tabella 7, l'organico di fatto è superiore all'organico di diritto per ogni ordine di scuola, in una percentuale attorno al 5%. La differenza è preoccupante, non solo perché la spesa dipende dall'organico di fatto e non da quello di diritto, ma anche perché è quest'ultimo che guida i processi di allocazione del personale. La differenza tra i due organici, dunque, impedisce anche una razionale allocazione del personale docente tra le scuole.

Tab. 7 CONFRONTO FRA ORGANICO DI DIRITTO E DI FATTO (anno 2005)

	Da 5000 a 25000 ab.	Da 25000 a 250000 ab.	Oltre 250000 ab.
Scuola dell'infanzia (3-6 anni)	84,702	87,943	3,241
Scuola Primaria (6-11 anni)	250,112	263,019	12,907
Scuola Secondaria (I grado)	176,390	186,202	9,812
Scuola Secondaria (II grado)	243,580	253,016	9,436
<b>TOTALE</b>	<b>754,784</b>	<b>790,180</b>	<b>35,396</b>

La differenza tra i due organici dipende dai tempi e dai modi con cui sono calcolati. Attualmente la procedura inizia con la rilevazione da parte delle scuole, a gennaio dell'anno scolastico t-1, delle iscrizioni alle prime classi nell'anno scolastico t, e la trasmissione dei dati agli Uffici scolastici provinciali (che li vagliano) e da qui al centro, cioè al Ministero della pubblica istruzione. Viene inserita nel sistema anche l'informazione sugli iscritti portatori di handicap. Da febbraio viene avviata la procedura per la definizione dell'organico di diritto per l'anno t, cioè l'organico previsionale costruito tenendo conto della presunta consistenza degli alunni.

Il Ministero, tenendo conto delle iscrizioni alle prime classi nell'anno t e degli iscritti, di fatto, nell'anno scolastico t-1, stima sulla base delle disposizioni legislative vigenti (ivi incluse le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie riguardanti il contenimento del personale) l'organico di diritto complessivo e la ripartizione regionale. Le dotazioni regionali vengono riportate in allegato al decreto interministeriale sugli organici approvato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, decreto generalmente promulgato tra febbraio e marzo di ogni anno. Per ragioni non interamente chiare (ma riteniamo per questioni di risparmio finanziario), i posti relativi ai docenti di sostegno, benché lo stato degli studenti sia noto già al momento dell'iscrizione, non vengono calcolati sulla base del numero previsto degli studenti diversamente abili, ma sulla base del rapporto: 1 docente di sostegno ogni 138 studenti iscritti. Questo rapporto deriva dal comma 3 dell'art. 40 della legge 449/1997 ed è probabilmente la rappresentazione in legge della situazione effettivamente esistente all'epoca. Naturalmente, la stessa legge consente in deroga, l'assunzione di personale temporaneo nel caso gli studenti diversamente abili risultassero più numerosi di quanto implicitamente previsto nel rapporto sopra indicato.

Sulla base dell'organico di diritto si innesca la "mobilità" dei docenti, cioè la possibilità per i docenti di ruolo di rimanere nella stessa scuola (nel caso lo desiderino, ma possono comunque chiedere di essere assegnati ad altra scuola in dipendenza della loro anzianità) se l'organico di diritto conferma il posto, o di essere riallocati preliminarmente in altra sede (la stessa scuola se c'è un posto vacante o in altra scuola nell'ambito provinciale) se non lo fa. Una volta collocati i docenti di

ruolo, lo stesso organico di diritto guida l'assunzione dei docenti a tempo indeterminato o determinato sulla base delle graduatorie provinciali degli aventi diritto.

Ma questo non conclude il processo. Una volta terminato l'anno scolastico, ciascuna scuola acquisisce le informazioni sui ripetenti e sui trasferimenti di alunni; si precisano le iscrizioni alle prime classi ed è possibile adeguare l'organico di diritto (cioè la previsione di organico) alla situazione di fatto. Secondo le previsioni ministeriali, gli adeguamenti devono essere comunicati al Ministero entro il 10 luglio e comunque non oltre il 31 agosto. L'adeguamento è gestito, su proposta delle scuole, dagli Uffici regionali che possono autorizzare l'istituzione di nuove classi e quindi i cambiamenti dell'organico di diritto. Le regole per l'adeguamento dell'organico alla situazione di fatto, ed in particolare per quel che riguarda la costituzione delle classi, sono le medesime che presiedono alla definizione dell'organico di diritto con la differenza che riguarda però il personale di sostegno, che come si è detto, in organico di diritto, è calcolato in modo diverso da quello che avviene in sede di organico di fatto.

L'operazione svolta dalle scuole e dagli Uffici provinciali, sia in fase di previsione che in quella di adeguamento al 'fatto', per quanto appare vincolata a parametri ben precisi, contiene un certo margine di flessibilità/discrezionalità. I vincoli normativi forniscono limiti minimi e massimi e la possibilità di deroghe sulla formazione delle classi e le informazioni sulle strutture sono disponibili solo a livello di scuola.

In questa fase incidono negativamente la mancanza di incentivi da parte dei dirigenti scolastici a minimizzare la domanda di personale e la pressione da parte di famiglie, sindacati ed altre forze locali per espandere il numero di posti in organico. Questo secondo round di contrattazione, che coinvolge direttori di istituto, Uffici scolastici provinciali e regionali del Ministero e infine la struttura centrale del Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'economia e delle finanze conduce infine alla determinazione di un organico di fatto, che risulta sempre superiore a quello di diritto. Di nuovo, la carenze dell'organico di fatto vengono compensate nominando supplenti temporanei sino al termine della didattica, attingendo i nominativi dalle graduatorie provinciali degli aventi diritto.

Ma anche questo non conclude il processo. Con l'inizio dell'anno sco-

lastico, a settembre, e fino al termine dello stesso, si possono realizzare nuovi fatti impreveduti, iscrizioni di studenti in corso d'anno, congedi per maternità, assenze prolungate per malattia o per permessi sindacali, ecc., che conducono a nuove esigenze di personale. In questo terzo round, naturalmente, gioca il carattere obbligatorio del servizio scolastico, che obbliga il settore pubblico a garantire comunque la copertura dei posti vacanti. Anche qui, naturalmente, possono giocare gli scarsi incentivi da parte dei dirigenti scolastici a minimizzare il personale, sfruttando i (limitati) spazi di flessibilità nell'utilizzo del personale in loco offerti dai contratti di lavoro degli insegnanti. Ciò conduce ad un ulteriore aumento del numero dei docenti con la stipulazione di contratti a tempo determinato (fino al termine delle attività didattiche) con insegnanti inclusi nelle graduatorie provinciali. Questo organico finale "di fatto-di fatto" è quello che effettivamente determina la spesa per il personale docente. Si osservi che il Ministero apprende le dimensioni di questo organico finale solo al momento del pagamento dei docenti. Questo meccanismo complesso risponde alle esigenze di flessibilità del sistema, che deve comunque alla fine garantire un servizio obbligatorio, in presenza di variazioni della domanda e di una mobilità dei docenti esclusivamente guidata dall'offerta. Ma lo fa in modo ovviamente inefficiente. E' necessario, oltre a trovare meccanismi atti a ricondurre gli incentivi dei decisori locali maggiormente in linea con quelli del decisore nazionale, migliorare la capacità di programmazione del centro nella determinazione degli organici. Idealmente, si dovrebbe tendere ad un superamento totale della differenza tra organico di diritto e di fatto, lasciando la potenziale differenza tra personale di diritto ed effettivo solo alle evenienze imprevedibili che si possono verificare in corso d'anno. In parte, questo può avvenire attraverso il superamento della regola dell' 1 su 138 per la determinazione del personale di sostegno, visto che tale regola appare sostanzialmente inutile anche sul piano meramente finanziario (almeno in un'ottica di sistema) ed è in un certo senso controproducente, perché rende indispensabile il secondo *round* di contrattazione, che conduce comunque, anche indipendentemente dai docenti di sostegno, ad una lievitazione del personale docente.

Più specificatamente, il Quaderno Bianco (2007) insiste giustamente sulla necessità di una programmazione degli organici di lungo perio-

do, che guidi le politiche di formazione e di reclutamento del personale nei prossimi vent'anni. Ma la programmazione di lungo periodo, per quanto necessaria, è per sua natura assai incerta, vista la difficoltà di fare stime attendibili delle tendenze demografiche di lungo periodo, con particolare riguardo ai tassi di natalità e al saldo migratorio. Viceversa, nel medio termine (3-5 anni), le stime relative alla popolazione scolastica sono decisamente più attendibili, per cui varrebbe probabilmente la pena di centrare l'attenzione su di esse.

Il Ministero della pubblica istruzione non ha avuto sino ad oggi le informazioni sufficienti per poter programmare e determinare in modo corretto gli organici. In altre parole, il Ministero non è stato in grado, finora, di determinare gli organici delle singole scuole in modo adeguato. Questo vale sia nella fase del diritto sia, maggiormente, nella fase di fatto. La stessa esistenza dell'organico di fatto sembra legata all'esigenza di assicurare flessibilità alle scuole per adattare l'organico di diritto alla situazione reale. L'incapacità di determinare in modo esatto e puntuale il fabbisogno di posti organico di ciascuna scuola dipende in parte dalla mancanza di importanti informazioni relative alle strutture scolastiche, che sono attualmente in corso di acquisizione, e in parte dai ritardi e dalle imprecisioni con cui le informazioni sono comunicate al Ministero dalle scuole e dagli Uffici decentrati. Questa situazione è aggravata dall'impossibilità, da parte del Ministero della pubblica istruzione, di intervenire sulla rete scolastica, che ricade invece nelle competenze degli enti locali.

#### **4. Problemi di valutazione ed incentivazione del corpo docente**

Per il personale, le retribuzioni sono a carico della amministrazione centrale che provvede direttamente al pagamento attraverso i Dipartimenti provinciali del Ministero dell'economia, salvo le supplenze brevi che sono a carico dei singoli istituti. L'amministrazione centrale non ha però il pieno controllo del numero di insegnanti, ovvero dei *dante causa* della spesa, a causa di una procedura di reclutamento complessa che vede l'intervento di più attori.

Gli organici di diritto sono definiti dal Ministero della pubblica istruzione sulla base del numero di studenti, ma gli organici di fatto sono il frutto delle richieste dei capi di istituto e delle scelte dei dirigenti regionali effettuate tenendo conto delle specificità locali (assenze per

malattia o maternità, numero di portatori di handicap, capienza delle aule, numero di indirizzi didattici presenti nell'istituto, ecc.). Di fatto è la seconda tipologia di organico che determina il livello della spesa e la qualità del servizio offerto. Ne discende che a livello centrale il controllo di una variabile strategica come il numero di docenti impegnati nell'insegnamento è solo parziale, con inevitabili conseguenze negative sulle capacità di controllo della spesa pubblica.

Astrattamente il modello organizzativo ottimale - nel senso che molti paesi vi stanno convergendo- dovrebbe basarsi su un organismo di valutazione nazionale che analizzando il rapporto scuola – competenze – mercato del lavoro sia in grado di fornire quegli aggiustamenti di rotta necessari al rafforzamento di abilità tecniche, scientifiche e linguistiche degli studenti; nel contempo la valutazione dovrebbe riguardare anche la spesa, in modo da verificare che questa sia altamente produttiva.

Diversamente dal sistema di valutazione, il sistema di gestione delle risorse potrebbe anche essere decentrato, purché esista un livello centrale che definisca il curriculum scolastico e i livelli essenziali delle prestazioni omogenee a livello nazionale. Il decentramento potrebbe anche essere concepito in un quadro di federalismo fiscale: ciò porterebbe ad una maggiore responsabilizzazione delle regioni, forse anche ad un maggior orientamento all'efficienza, ad una maggior competitività delle scuole nell'ottenimento delle risorse e ad una integrazione locale del curriculum scolastico.

Ma il vero vincolo alla possibile architettura organizzativa del sistema scolastico è il governo della disuguaglianza e i vincoli di finanza pubblica.

Il principio di decentramento che ha ispirato la riorganizzazione del Ministero su base territoriale (con la costituzione degli Uffici scolastici regionali e provinciali) e l'attribuzione dell'autonomia didattica e organizzativa alle scuole non ha portato i risultati attesi in termini di maggiore efficienza-efficacia, proprio per la mancanza di un tassello fondamentale della nuova costruzione amministrativa: l'assenza di meccanismi efficaci che inducano i decisori locali (i capi di istituto) ad aderire concretamente, con le loro azioni, agli obiettivi decisi a livello superiore e imposti, o proposti, all'istituto. E questo nonostante l'attribuzione ai capi di istituto della dirigenza.

La deresponsabilizzazione dei capi di istituto può essere ascritta sia alla

mancata definizione – scuola per scuola – di obiettivi chiari e misurabili, sia alla limitatezza dei mezzi di intervento a disposizione dei capi di istituto ed alla assenza della valutazione che alla mancanza di incentivi monetari, di carriera o di altro tipo, che conduca a internalizzare questi obiettivi.

Questi elementi interagiscono fra di loro generando effetti particolarmente negativi. In assenza di meccanismi premiali (ed eventualmente di penalizzazioni in caso di cattivi risultati) i capi di istituto non hanno l'interesse ad impiegare più pienamente e più efficientemente il personale di ruolo, avendo la possibilità di ricorrere ai supplenti annuali e temporanei. Non c'è neppure interesse a massimizzare la dimensione delle classi; per esempio non c'è alcun vantaggio per il decisore (e l'istituto da questi diretto) nel ridurre il numero di sezioni nel passaggio da un anno di corso a quello successivo. Né sussiste interesse alcuno alla limitazione degli indirizzi delle scuole professionali o al contenimento delle ore di didattica nei licei sperimentali. E' dunque necessario da un lato prevedere vincoli più rigidi, dall'altro introdurre sistemi di valutazione e incentivi/sanzioni a livello locale per il raggiungimento degli obiettivi definiti a livello centrale. E' appena il caso di ricordare che la normativa già prevede una valutazione triennale dell'operato dei dirigenti scolastici e che quindi la strada è già tracciata.

### **5. Il sostegno agli studenti diversamente abili**

Come noto, l'Italia si è data una delle normative più avanzate del mondo per quanto riguarda l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone diversamente abili, diritti che comprendono naturalmente anche il diritto all'istruzione. La prima legge che prevede a questo fine l'inserimento degli alunni portatori di handicap nelle classi comuni risale al 1971 ed è stata seguita da altri provvedimenti legislativi, che hanno recepito, fra l'altro, importanti pronunciamenti della Corte costituzionale (in particolare la sentenza n. 215/1987) ampliando la nozione di handicap e definendo gli obblighi del settore pubblico. La legge n. 517 del 1977 impone vincoli particolari per le classi con soggetti portatori di handicap e introduce la figura degli insegnanti di sostegno, il cui ruolo viene meglio definito con la legge n. 270 del 1982. Un ulteriore impulso viene offerto dalla "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone

handicappate” (legge n. 104/1992) che estende la figura dell’insegnante di sostegno anche alle scuole superiori e definisce ulteriori progetti per l’effettiva integrazione degli studenti diversamente abili. La legge ridefinisce anche la nozione di soggetto portatore di handicap, da persona con un deficit che ne riduce capacità e potenzialità a soggetto con problemi di integrazione sociale. All’individuazione dell’alunno come persona handicappata provvede la Asl territorialmente competente, e all’acquisizione della documentazione risultante dalla diagnosi funzionale, fa seguito un profilo dinamico-funzionale ai fini della formulazione di un piano educativo individualizzato, alla cui definizione provvedono congiuntamente, con la collaborazione dei genitori della persona handicappata, gli operatori delle unità sanitarie locali e, per ciascun grado di scuola, personale insegnante specializzato della scuola. Si tratta indubbiamente di una legislazione di grande civiltà e che pone il Paese all’avanguardia, almeno sul piano normativo, rispetto a quasi tutti i paesi. Tuttavia, è importante sottolinearne le implicazioni finanziarie, per la collettività in generale ed in particolare per l’analisi della spesa del Ministero sotto analisi. Sulla base degli dati relativi all’anno scolastico 2006-2007 gli studenti diversamente abili sono circa il 2,5% del totale degli studenti nella scuola primaria, il 3,3% nella scuola secondaria di primo livello, e l’1,5% nella scuola secondaria di secondo livello. Il dato non è uniforme fra le diverse regioni, e le differenze suscitano qualche perplessità. E’ difficile comprendere, per esempio - e meriterebbe approfondimenti ulteriori - perché gli studenti diversamente abili nella scuola primaria siano il 3,3% nel Lazio, il 2,8% circa in Lombardia, Campania e Sicilia e solo l’1,5% in Basilicata e l’1,9% in Umbria. Ma il dato che colpisce maggiormente è costituito dagli effetti che questa percentuale, comunque complessivamente modesta, di studenti diversamente abili sul totale degli studenti, produce in termini di insegnanti. Gli insegnanti di sostegno sono infatti il 13% del totale degli insegnanti nella scuola primaria (a fronte del 2,5% degli studenti diversamente abili), il 15% nella scuola secondaria di primo grado (a fronte del 3,3% degli studenti). Le tabelle 8 e 9 sintetizzano i dati del problema, con riferimento alla sola scuola primaria e secondaria di primo grado.

**Tab. 8 ALUNNI DIVERSAMENTE ABILI ED INSEGNANTI DI SOSTEGNO PER REGIONE (a.s. 2006/2007 - scuola primaria)**

Regione	Alunni (A)	Alunni diversamente abili (B)	(B)/(A)	Insegnanti complessivi (C)	Insegnanti di sostegno (D)	(D)/(C)
Abruzzo	56.197	1.418	2,5%	5.704	576	10,1%
Basilicata	28.146	427	1,5%	3.178	306	9,6%
Calabria	97.965	2.167	2,2%	11.359	1.275	11,2%
Campania	308.407	8.467	2,7%	31.683	4.844	15,3%
Emilia Romagna	167.144	4.053	2,4%	16.960	1.975	11,6%
Friuli	46.908	982	2,1%	5.180	434	8,4%
Lazio	230.414	7.685	3,3%	24.494	3.222	13,2%
Liguria	54.760	1.441	2,6%	6.151	765	12,4%
Lombardia	398.902	10.776	2,7%	41.813	4.784	11,4%
Marche	66.328	1.503	2,3%	6.454	640	9,9%
Molise	14.159	281	2,0%	1.551	156	10,1%
Piemonte	174.450	4.148	2,4%	19.254	2.083	10,8%
Puglia	210.630	4.472	2,1%	19.626	2.685	13,7%
Sardegna	68.373	1.603	2,3%	7.679	946	12,3%
Sicilia	261.216	7.269	2,8%	27.194	4.677	17,2%
Toscana	139.772	2.917	2,1%	14.569	1.595	10,9%
Umbria	35.956	670	1,9%	3.632	295	8,1%
Veneto	212.530	4.895	2,3%	21.226	2.279	10,7%
<b>Nazionale</b>	<b>2.572.257</b>	<b>65.174</b>	<b>2,5%</b>	<b>267.707</b>	<b>33.537</b>	<b>12,5%</b>

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

**Tab. 9 ALUNNI DIVERSAMENTE ABILI ED INSEGNANTI DI SOSTEGNO PER REGIONE (a.s. 2006/2007 - scuola primaria)**

Regione	Alunni (A)	Alunni diversamente abili (B)	(B)/(A)	Insegnanti complessivi (C)	Insegnanti di sostegno (D)	(D)/(C)
Abruzzo	37.276	1.259	3,4%	3.936	502	12,8%
Basilicata	18.286	411	2,2%	2.398	273	11,4%
Calabria	66.512	2.115	3,2%	8.977	1.168	13,0%
Campania	215.591	7.249	3,4%	24.399	4.082	16,7%
Emilia Romagna	98.034	3.235	3,3%	9.810	1.527	15,6%
Friuli	27.333	894	3,3%	3.040	371	12,2%
Lazio	149.535	6.036	4,0%	15.762	2.295	14,6%
Liguria	35.558	1.284	3,6%	3.932	684	17,4%
Lombardia	231.455	8.606	3,7%	25.565	3.566	13,9%
Marche	40.883	1.075	2,6%	4.218	513	12,2%
Molise	9.412	280	3,0%	1.100	114	10,4%
Piemonte	104.479	3.522	3,4%	12.044	1.660	13,8%
Puglia	137.543	3.717	2,7%	14.174	1.969	13,9%
Sardegna	47.543	1.469	3,1%	6.061	780	12,9%
Sicilia	180.834	6.343	3,5%	21.811	3.893	17,8%
Toscana	86.753	2.471	2,8%	8.947	1.291	14,4%
Umbria	21.908	572	2,6%	2.304	248	10,8%
Veneto	124.668	4.044	3,2%	13.095	1.804	13,8%
<b>Nazionale</b>	<b>1.633.603</b>	<b>54.582</b>	<b>3,3%</b>	<b>181.573</b>	<b>26.740</b>	<b>14,7%</b>

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

Approssimativamente, dunque, l'1% di studenti diversamente abili sulla popolazione degli studenti, "produce" il 5% di insegnanti sulla popolazione degli insegnanti. Ma questo rapporto appare singolarmente variabile per regione: l'1,5% degli studenti disabili della Basilicata nella primaria produce il 10% degli insegnanti di questa regione; il 3,3% del Lazio, il 13% degli insegnanti di questa regione. Lombardia, Campania e Sicilia hanno la stessa percentuale di studenti disabili nella primaria, il 2,7%; ma questa percentuale produce l'11% degli insegnanti nella prima regione, il 15% nella seconda e il 17% nella terza. E' possibile naturalmente che questo effetto sia dovuto semplicemente alla diversa gravità dell' handicap, che richiede un impegno orario diverso da parte degli insegnanti di sostegno per studente e dunque, un numero diverso di insegnanti a parità di studenti disabili. E' opportuno sottolineare inoltre che l'impatto degli studenti disabili sul personale docente non è limitato soltanto all'effetto diretto in termini di insegnanti di sostegno. Per facilitare l'integrazione scolastica in classe del diversamente abile, infatti, la normativa impone una riduzione della dimensione massima della classe in presenza di studenti disabili, in una misura che dipende dalla gravità della disfunzionalità dello studente. In particolare il d.m. 331/1998, come modificato dal d.m. 141/1999, impone che il numero massimo degli studenti per classe venga ridotto da 25 a 20 unità in presenza di situazioni particolarmente gravi o comunque se nella classe sono presenti due o più studenti disabili. Dunque, più studenti disabili impongono anche la formazione di più classi; e più classi, come spiegato sopra, inducono anche un maggior fabbisogno di docenti normali. Una stima precisa di questo effetto indotto non è disponibile, ma è senza dubbio potenzialmente assai rilevante.

Qualche calcolo *back of the envelope* può aiutare a comprendere le dimensioni del problema. Gli studenti disabili sono un po' più del 2% del totale degli studenti; data la dimensione media delle classi, ciò significa che c'è almeno uno studente disabile in una classe su tre. Se in ciascuna di queste classi si provvedesse alla riduzione del numero di studenti in linea con quanto consentito dalla normativa, questo comporterebbe un incremento del 20% dei docenti normali per queste classi, equivalente a circa il 6% del totale degli insegnanti normali (per le classi con e senza studenti diversamente abili). Naturalmen-

te queste stime sono probabilmente esagerate sia perché non tutte le disfunzionalità comportano una riduzione della soglia massima delle classi sia perché la soglia massima può comunque, non essere vincolante per altre ragioni sia, infine, perché ci possono essere più studenti disabili in una singola classe.

La conclusione è, dunque, che la normativa sull'inclusione scolastica degli alunni disabili produce effetti finanziari assai rilevanti e che questi effetti devono essere considerati nel valutare i livelli di spesa per l'istruzione nel nostro Paese. A questo proposito si tenga presente che solo poco più della metà dei circa 85.000 insegnanti di sostegno italiani è a tempo indeterminato, e che la restante parte preme sul bilancio del Ministero solo per 10/12 dello stipendio di un insegnante normale (i restanti due mesi sono a carico dell'Inps, che corrisponde una indennità di disoccupazione, inferiore alla retribuzione; i docenti non di ruolo costano quindi meno di quelli di ruolo, sia per il Ministero che per il settore pubblico nel suo complesso). D'altra parte, come spiegato, una qualche percentuale non trascurabile (vedi nota precedente) dei circa 780.000 insegnanti normali (di cui circa l'85% di ruolo; dati riferiti al 2005), è generata dalla normativa sulla riduzione delle classi in presenza di disabili.

La mera dimensione e rilevanza di questa spesa, al di là di ogni valutazione di opportunità sociale sulla decisione relativa all'inclusione scolastica degli studenti diversamente abili, induce a riflettere sulle modalità di organizzazione del servizio, sui meccanismi di certificazione e di controllo dell'esistenza della disabilità e sui vincoli imposti alla formazione delle classi, al fine di verificare se non sia possibile coniugare la tutela dei portatori di handicap con una riduzione dei costi per la collettività.

## **6. La frammentazione delle competenze fra diversi livelli di governo**

Il trasferimento di competenze a livello locale spesso si colloca all'interno di un processo più ampio all'interno dell'amministrazione pubblica, che ha interessato e sta tuttora interessando la maggioranza dei Paesi europei. Le competenze in materia di istruzione sono spesso gestite sia dalle autorità locali, sia dallo Stato. Le fasi di tale decentramento e i tempi di attuazione si differenziano a seconda dei casi: al

decentramento radicale della Svezia si affianca quello graduale della Spagna che ha coinvolto inizialmente le regioni con statuto speciale (Andalusia, Canarie, Catalogna, Galizia, Paesi Baschi, Comunità di Valencia e la Navarra) e successivamente si è esteso alle altre dieci.

In generale, per mantenere una certa omogeneità del livello e della qualità dell'istruzione in tutto il territorio nazionale, le linee guida sono comunque definite in tutti i paesi a livello centrale, lasciando alle autorità locali un ampio spazio per definire gli obiettivi, gli strumenti e le risorse umane e finanziarie. Fatta eccezione per Belgio e Germania che, pur essendo Paesi federali, attribuiscono l'ordinamento generale del sistema scolastico al governo centrale.

In Italia, il modello attuale di organizzazione delle funzioni scolastiche è molto frammentato rappresentando un ibrido tra un modello dell'istruzione centralizzato e un modello decentrato. La spesa pubblica per l'istruzione è in gran parte statale e in misura minore a carico delle amministrazioni regionali e locali. Nel 2005 il 67% delle somme erogate dalla pubblica amministrazione per l'istruzione era a carico del bilancio statale, poco più del 2% a carico del bilancio delle regioni e per oltre il 30% a carico di comuni e province. Il ruolo di comuni, province e regioni è, quindi, molto significativo e appare ancora più importante di quanto risulti dalla mera lettura dei dati finanziari ove si considerino le competenze attribuite. Le competenze in merito alla programmazione e alla fornitura del servizio risultano infatti così frammentate e "intrecciate" fra i diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) da rendere difficile il raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia fissati a livello centrale per il sistema pubblica istruzione.

Sulla base della legge 59/1997 e dei relativi provvedimenti attuativi (d.l. 112/1998 e d.p.r. 275/1999) lo Stato determina gli obblighi formativi e emana norme di principio che attribuiscono diritti e doveri: obbligo di istruzione (portato, a decorrere dal 1° settembre 2007, fino al secondo anno della scuola superiore), gratuità dell'istruzione nella scuola primaria e secondaria inferiore, diritto al sostegno per gli alunni diversamente abili, dimensione massima delle classi, ecc. Le regioni deliberano in merito alla rete scolastica, ovvero alla distribuzione delle scuole sul territorio. Trattasi di un ruolo molto delicato e molto importante nell'ambito delle politiche tese ad introdurre mag-

giore efficienza nell'offerta dell'istruzione. Ai comuni e alle province compete la messa a disposizione degli immobili in cui collocare le scuole, nonché la copertura dei costi connessi alla gestione degli stessi (utenze, manutenzioni ordinarie e straordinarie, adeguamento ai nuovi standard di sicurezza previsti dalla legislazione nazionale). La competenza dei comuni è limitata alla scuola primaria e alla scuola dell'infanzia; la competenza provinciale riguarda invece la scuola secondaria.

Le scuole infine, in base alla autonomia didattica e amministrativa concessa loro dalla legge n. 59/1997 e dei provvedimenti di attuazione, decide in merito alla organizzazione della didattica, con riflessi sugli organici di fatto e dunque sui costi.

Questa articolazione "fine" delle competenze comporta problemi riguardo alla programmazione del servizio e alla possibile realizzazione di manovre di contenimento dei costi. E' evidente che il superamento di dei vincoli connessi ad un meccanismo di coordinamento inefficiente, richiede di definire meccanismi attraverso i quali il vantaggio collettivo derivante da operazioni di efficientamento possa essere ridistribuito tra tutti gli operatori pubblici coinvolti.

In conclusione, vale anche la pena ricordare che la previsione di efficaci forme di coordinamento di tutti gli enti che partecipano alla produzione e all'offerta del servizio "pubblica istruzione" è necessaria anche in vista della piena applicazione della riforma costituzionale di cui alla l.c. n. 3/2001.

Nel nuovo assetto costituzionale, quindi, il ruolo dello Stato si dovrebbe limitare alla emanazione delle norme generali sull'istruzione e dei principi fondamentali riguardo alla materia concorrente "pubblica istruzione", nonché alla definizione dei Lep (livelli essenziali della prestazioni). L'offerta del servizio compete invece alle regioni nel rispetto dei principi fondamentali e delle norme generali, nonché dei livelli essenziali. In questo quadro l'organizzazione del servizio e la gestione del personale (incluso il pagamento delle retribuzioni) potrebbero in futuro ricadere interamente sulle amministrazioni regionali, anche se finora diverse sentenze della Corte costituzionale hanno lasciato la competenza sul personale allo Stato. Il ruolo delle regioni potrebbe essere ulteriormente potenziato in base al 3° comma dell'art. 116, estendendosi alla emanazione dei principi fondamentali

o di parte di essi (di norma di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2). Il ruolo degli enti locali sarebbe, invece, presumibilmente simile a quello attuale.

Sembra ragionevole ritenere che alcune norme – come quelle concernenti la dimensione minima e massima delle classi, l'ordinamento scolastico, ecc. - possano rientrare nel novero delle norme generali sull'istruzione e/o della determinazione dei Lep, mentre altri provvedimenti tesi alla razionalizzazione dell'offerta e al contenimento dei costi possano essere ritenuti norme essenziali ai fini del contenimento della spesa pubblica e del rispetto dei vincoli comunitari e, come tali, possano essere emanati, come oggi avviene, con legge dello Stato. Per assicurare che tali norme statali, in un contesto di competenze regionali rafforzate, non restino lettera morta, è tuttavia necessario prevedere efficaci forme di coordinamento dell'intervento pubblico.

## **7. Conclusioni**

Il pregio del lavoro qui presentato è quello di avere individuato e sottoposto ad un attento esame le principali criticità del sistema scolastico italiano. Il quadro che emerge è critico: a fronte di una spesa per studente è tra la più alte dei paesi OCSE, i risultati risultano assai scarsi. Il corpo docente appare poco motivato e poco pagato rispetto a corrispondenti docenti dei paesi OCSE; si rilevano problemi di governance del sistema ovvero difficoltà serie di organizzazione e gestione del servizio che vanno dalla programmazione degli organici e della mobilità dei docenti, alla gestione della rete scolastica in rapporto con altri livelli di governo, alla mancanza di sistemi di valutazione sistematica delle scuole, dei docenti e dei dirigenti scolastici. Dal lavoro emergono anche spunti interessanti che dovrebbero essere considerati quando si vogliano considerare progetti di riforma del sistema. Qualcuna di queste iniziative (come quella relativa alla riorganizzazione del servizio di sostegno ai disabili), già in atto, deve essere inserita all'interno di un più ampio disegno di riforma del sistema scolastico, che non modifichi soltanto qualche elemento dell'ingranaggio, ma che abbia l'ambizione di trasformare un sistema lento ed inefficiente, in un motore dinamico in quanto a gestione ed efficace in quanto a risultati.

## Riferimenti bibliografici

- Aspis (2005), *Linee di ricerca sull'analisi della spesa per l'istruzione*.  
Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007), *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*.  
Fontana A., Petrina F., (2000) *Valutazioni sull'efficacia della politica di contenimento del personale del comparto scuola attuata dal 1997 al 1999*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.  
Genovesi, G. (2004), *Storia della scuola italiana dal '700 ad oggi*, Bari, Editori Laterza.  
Indire (2006), *Il sistema educativo italiano*.  
ISAE (2007), *Priorità nazionali. Ambiente normativo, imprese e competitività*.  
Madama I., Maini F. (2006), *Governance scolastica e differenziazione regionale nella scuola secondaria superiore italiana*.  
MEF – MPI (2007), *Quaderno bianco sulla scuola*.  
MPI (2006), *La scuola in cifre*.  
MPI (2007), *La scuola statale: sintesi dei dati*.  
MIUR-SISTAN (2006), *La scuola in cifre*, Firenze, Le Monnier.  
OECD (2006), *Education at a glance – Oecd indicators*.  
PISA-OCSE (2003), *Science competencies for tomorrow's world*.  
Sandulli, A., (2003), *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino.  
Tuttoscuola (2007), *Primo rapporto sulla qualità della scuola*.  
Ventura, S. (1998), *La politica scolastica*, Bologna, il Mulino.

---

**VALUTARE L'IMPATTO SOCIALE  
DELLE FONDAZIONI:  
STIMARE UN NUMERO  
O INNESCARE UN PROCESSO?**

*EVALUATING FOUNDATIONS' IMPACT:  
A SINGLE NUMBER OR A PROCESS?*

Alberto Martini - Barbara Romano

*Università del Piemonte Orientale  
Associazione per lo Sviluppo della Valutazione  
e l'Analisi delle Politiche Pubbliche - Torino*

*University of "Piemonte Orientale"  
Association for the development of Assessment  
and Analysis of the Public Policies - Turin*

*alberto.martini@sp.unipmn.it  
bromano@prova.org*



*Il punto di partenza dell'articolo è riconoscere come un ingrediente importante del processo di legittimazione delle fondazioni di origine bancaria sia valutarne l'impatto sociale. Tuttavia, sarebbe poco proficuo adottare una nozione di impatto come entità misurabile, con il fine di assegnargli un valore in termini di una grandezza economico - sociale (il PIL pro-capite, l'occupazione, le presenze turistiche). Occorre invece "spacchettare" il concetto di impatto sociale e vederlo come processo da innescare, non come numero da stimare; un processo che veda ogni fondazione impegnata in una serie coerente di attività di valutazione, tese a rendere conto delle realizzazioni, a capire dove migliorare l'azione, a produrre conoscenza su come meglio affrontare le sfide che provengono dalla collettività locale. L'articolo presenta una possibile configurazione di questo processo, che tiene conto da un lato delle consapevolezze metodologiche sviluppate nella comunità dei valutatori e dall'altro delle particolarità delle fondazioni di origine bancaria.*

**PAROLE CHIAVE:** LEGITTIMAZIONE · IMPATTO SOCIALE · VALUTAZIONE

*We begin by acknowledging that, in order to legitimize the foundations of banking origin, it is important to evaluate their social impact. We also argue that it would be of limited interest to treat the social impact as a measurable entity, with the aim of estimating its value in terms of some socio-economic variable (such as per-capita GDP, employment or number of tourists). We claim instead that it would be useful to "unpack" the concept of social impact, treating it as a process rather than as a number; a process that sees every foundation engaged in a series of evaluation activities, with the aim of being accountable for achieving results, of learning lessons on how to improve its action, and of producing knowledge on how to effectively respond to the social problems emerging from their local communities. We present a general framework for such process, drawing on the methodology developed by the evaluation community and keeping in mind the peculiar features of Italian foundations of banking origin.*

**KEYWORDS:** LEGITIMACY · SOCIAL IMPACT · EVALUATION

## 1. Introduzione

La legittimazione è un tema centrale nel dibattito sulle fondazioni. Il suo raggiungimento rappresenta, secondo Heydeman e Toepler (2006) “*a pervasive and enduring challenge*”, una sfida pervasiva e senza fine. Una sfida pervasiva perché diversi (e talvolta indefiniti) sono i pubblici dai quali le fondazioni vogliono ottenere legittimazione; e perché riguarda il loro stesso ruolo e tutti i livelli delle loro attività: dalle scelte strategiche riguardanti l'uso delle risorse, alle procedure di selezione dei progetti, per finire con i risultati ottenuti dai *grantees*. Una sfida senza fine perché la legittimazione non è conquistata una volta per sempre, ma dipende dalle mutevoli percezioni degli individui e dei gruppi sociali. È comprensibile quindi che le fondazioni esprimano in modo ricorrente l'esigenza di disporre di strumenti utili ad ottenere (più) legittimazione.

Le Fondazioni italiane di origine bancaria (FOB), data la loro storia peculiare e la loro (relativamente) giovane età, si sentono particolarmente pressate su questo fronte. A differenza di gran parte delle Fondazioni *grantmaking* americane, le FOB non sono nate per un atto di volontà di un individuo che ha deciso di destinare il proprio patrimonio ad uno scopo, ma sono il frutto di un atto legislativo. Questo “peccato originale”, come scrive Barbetta (2008):

*“ha segnato non poco la storia di questi enti [...]. Nate per caso, queste fondazioni hanno stentato non poco a trovare la propria strada e la propria missione, complici una cultura e una legislazione poco favorevoli ai ‘corpi intermedi’ e una modestissima tradizione nazionale nello svolgimento – da parte di soggetti privati – di attività di erogazione di fondi per finalità collettive, spesso interpretata come semplice attività di beneficenza o di marketing.”*

Barbetta mette a fuoco e descrive nitidamente quello che potremmo considerare un passaggio critico verso la legittimazione: l'assunzione del ruolo di innovatori sociali. Ruolo che richiede un “*radicale ripensamento dell'attività dell'organizzazione di questi enti, soprattutto nella direzione della creazione di precise strategie di intervento, che ne mettano in risalto il ruolo specifico, e di una maggiore professionalizzazione sia dell'attività filantropica sia della gestione patrimoniale.*”

Ma per vincere la sfida della legittimazione sono necessari altri passi in più. Uno di questi è rendere visibile alla collettività lo sforzo strategico e operativo compiuto dimostrandone i risultati e comunicandoli affinché siano intellegibili. Lo strumento invocato più spesso a tal fine è la “valutazione dell’impatto sociale” della fondazione. In questo senso si esprimono molto efficacemente Danzi e Demarie (2003):

*“Maggiore credito e legittimazione sociale possono derivare anche dalla possibilità di evidenziare agli occhi dell’opinione pubblica (e dei policy-makers) quale sia il contributo concreto della presenza delle fondazioni nella società. Utile, dunque, impegnarsi seriamente (cioè senza illusioni o peggio mere finalità decorative) nella valutazione del loro impatto.*

Dell’impatto delle fondazioni e della sua valutazione si trovano frequenti invocazioni nei documenti ufficiali delle FOB. In molti casi l’impatto sociale viene indicato come criterio di selezione delle richieste di finanziamento, come nell’esempio seguente: *“Tutti i progetti presentati saranno esaminati e comparati fra loro in modo che possano essere obiettivamente individuati i più pregevoli ai fini di un efficace impatto sociale”*. In altri casi viene evocato per misurare i risultati degli interventi, come nella seguente frase, ricavata da un bando: *“gli enti finanziati dovranno dimostrare [...] l’impatto sociale dell’intervento realizzato”*.

La motivazione per le riflessioni che seguono sta nei seguenti interrogativi: “Cosa si può intendere per “valutare l’impatto sociale” di una fondazione? Come lo si può utilizzare ai fini di legittimazione? Come si pensa di realizzare tale valutazione?” La nostra tesi, che fornisce una risposta anche a questi interrogativi, è in sintesi la seguente: (a) sarebbe poco proficuo perseguire una nozione di impatto come entità misurabile, con il fine di assegnargli un valore numerico in termini di qualche grandezza socio-economica come il PIL o l’occupazione, che sarebbe aumentata *grazie* alle erogazioni delle fondazioni; (b) occorre piuttosto “spacchettare” il concetto di impatto sociale e vederlo come *processo da innescare e governare*, non come numero da stimare; un processo “pervasivo e senza fine” che vede la fondazione impegnata in una serie di attività di valutazione/rendicontazione/apprendimento/

comunicazione, tese a rendere conto, a capire dove migliorare l'azione, a produrre conoscenza su come meglio affrontare le sfide che provengono dalla collettività locale.

## **2. In che senso “valutare l'impatto” delle fondazioni?**

La valutazione dell'impatto delle fondazioni, intesa come quantificazione del contributo netto a dimensioni misurabili della vita sociale ed economica, quali il reddito pro-capite, il numero di occupati, fino alle presenze turistiche, sarebbe un esercizio molto difficile, ma soprattutto piuttosto inutile. Sarebbe molto difficile, se non impossibile, farlo rispetto ad una *singola* fondazione, fundamentalmente per la mancanza di un valido termine di paragone, cioè la situazione che si sarebbe osservata *senza quella* fondazione.

Rispetto invece alla totalità delle fondazioni, si potrebbe concepire un modello che sfrutti la variabilità spazio-temporale delle erogazioni delle fondazioni per stimarne gli “effetti” su determinate variabili. Questo richiederebbe però di appiattare l'attività delle fondazioni alla mera dimensione economica delle erogazioni, ignorando la ricchezza e la varietà degli interventi e il loro contenuto progettuale e innovativo. D'altro canto, questo esercizio rischierebbe di raggiungere la conclusione sbagliata, cioè che le fondazioni non hanno alcun impatto, semplicemente perché l'effetto è troppo piccolo per essere intercettabile con gli strumenti statistici a disposizione: il “rumore” rappresentato dalle mille influenze provenienti da tutte le direzioni coprirebbero il “segnale” rappresentato dall'effetto della presenza delle fondazioni. Infine, l'effetto stimato potrebbe essere seriamente distorto dal problema classico della causalità inversa: non è la presenza della fondazione a causare, ad esempio, più occupazione, ma è la presenza di un tessuto economico più solido la ragione per la presenza di una fondazione “ricca”. Data l'origine bancaria delle FOB, questo problema sarebbe una seria minaccia alla validità delle stime di questo tipo. Lasciamo quindi volentieri ad altri la valutazione dell'impatto intesa come mero esercizio di quantificazione del contributo.

Ipotizziamo, invece, che quando utilizzano il termine “valutare l'impatto”, le fondazioni vi facciano riferimento nell'accezione di senso comune di “*mostrare cosa stiamo facendo e dimostrare il successo di ciò che stiamo facendo*”. Ipotizziamo cioè che con “valutare l'impat-

to”, esse intendano mostrare alle collettività locali (che nelle generazioni passate hanno contribuito a creare il patrimonio ora affidato alle fondazioni) che: (a) le erogazioni sono utilizzate per iniziative di *utilità sociale*; (b) le iniziative realizzate contribuiscono al *miglioramento* del settore di riferimento e delle stesse modalità operative della fondazione; (c) le iniziative realizzate *producono nuova conoscenza* rispetto alle modalità per affrontare e risolvere problemi sociali.

In un articolo pubblicato su questa Rivista, Ferrera (2007) sollecita le FOB in cerca di legittimazione a seguire l'esempio delle fondazioni americane e inglesi impegnate da tempo nella riflessione volta “*al rafforzamento delle proprie capacità istituzionali attraverso l'auto-osservazione: cosa fa la nostra fondazione? Perché lo fa? Come definire il “successo” di ciò che fa? Che cosa costituisce evidenza di successo?*”

Per conquistare l'ambita legittimazione, occorre che le FOB si dotino di un insieme articolato di strumenti di valutazione che presi complessivamente rappresentino e argomentino adeguatamente l'impatto della fondazione. Lo scopo di questo articolo è mostrare una possibile configurazione di questo insieme di strumenti di valutazione, che tiene conto da un lato delle consapevolezze metodologiche sviluppate nella comunità dei valutatori e dall'altro delle particolarità delle FOB italiane.

### **3. Cosa fanno le fondazioni? Una classificazione ad hoc**

La valutazione dell'impatto non ha la stessa rilevanza per l'intero spettro di attività di una FOB. Non ci riferiamo ai diversi settori di intervento (arte, sanità, assistenza, ecc.) bensì ad una distinzione centrata sul tipo di impatto che la fondazione intende avere con il suo intervento e del grado di rischio che intende affrontare.

Operiamo una forte semplificazione, distinguendo tre modalità attraverso cui una fondazione può operare: i) sostenere istituzioni esistenti; ii) promuovere/realizzare iniziative di qualità; iii) sperimentare soluzioni innovative (e rischiose) ai problemi sociali.

Le tre modalità di intervento non sono mutualmente esclusive: anzi, una fondazione può (noi diremmo dovrebbe) fare leva su tutte e tre, se non altro per “diversificare il rischio”. La logica di ciascuna di queste modalità di intervento è commentata qui di seguito e illustrata sinteticamente nella Tabella 1.

È opportuno sottolineare come la distinzione riguardi gli *intenti* della

fondazione, non gli *strumenti* utilizzati per perseguirli. Ad esempio la promozione di iniziative di qualità può avvenire tramite bando, ma anche attraverso un progetto proprio della fondazione; l'individuazione di soluzioni innovative a problemi sociali si realizza prioritariamente utilizzando come strumento un progetto della fondazione, ma potrebbe anche avvenire individuando buone prassi tra le iniziative realizzate da enti finanziati tramite bando.

**Tabella 1. Schema sinottico delle tre modalità di intervento delle fondazioni**

	<b>Sostenere istituzioni esistenti</b>	<b>Realizzare iniziative di qualità</b>	<b>Sperimentare soluzioni innovative</b>
<b>Logica sottostante</b>	Finanziare istituzioni pubbliche e non-profit esistenti, scelte per il loro prestigio e il loro peso nella comunità di riferimento	Finanziare nuovi progetti/enti scelti sulla base di criteri di merito e/o bisogno, con l'intenzione di promuovere iniziative di successo	Testare nuovi approcci ai problemi sociali per rendere più consapevole il modo con cui la collettività affronta questi problemi
<b>Sfida principale</b>	Evitare "l'assalto alla diligenza"	Individuare o selezionare buone idee progettuali e avere la determinazione di vederle realizzate	Individuare le carenze di conoscenza che sono un ostacolo alla soluzione dei problemi sociali
<b>Come persegue l'impatto sociale</b>	Consentendo ad alcune istituzioni di funzionare in modo più agevole (ridurre le tariffe, servire più utenti, retribuire meglio i dipendenti)	Consentendo la realizzazione di iniziative di qualità che presumibilmente non sarebbero state realizzate senza la fondazione	Consentendo l'adozione di approcci innovativi, che non sarebbero stati sperimentati perché troppo incerti nei loro effetti
<b>Ruolo della valutazione</b>	Limitato	Utile	Indispensabile

**Prima modalità: sostenere istituzioni esistenti.** Questa forma di *grantmaking* assume nomi diversi a seconda della FOB (“*sostegno istituzionale*”, “*sostegno alle istituzioni del territorio*”, “*interventi del territorio*”), ma per chi opera nel settore è chiaro di cosa si tratta: la fondazione dà contributi al funzionamento di istituzioni pubbliche e *nonprofit* ritenute meritevoli di aiuto, o semplicemente troppo importanti (socialmente, culturalmente, politicamente) per poter negare loro un sostegno.

La fondazione risponde in questo modo a bisogni intercettati e mediati da altri soggetti, non li individua né li soddisfa direttamente. La fondazione può esercitare un grado maggiore o minore di controllo su come il contributo è utilizzato: ad esempio nominando propri rappresentanti negli organi di governo delle istituzioni beneficiarie. Resta il fatto che i contributi non sono di norma legati alla realizzazione di un progetto specifico di cui la fondazione possa assumersi la paternità.

Queste erogazioni non sono prive di impatto sulla società: è un impatto che si esplica nel consentire alle istituzioni beneficiarie di funzionare in modo parzialmente diverso da come funzionerebbero in assenza dell'intervento. Ad esempio, riducendo le tariffe, servendo più utenti, migliorando la qualità dei servizi, realizzando altre iniziative, retribuendo meglio dipendenti e dirigenti.

Il ruolo della valutazione in quest'ambito, caratterizzato da finanziamenti *ad hoc* dati a istituzioni tendenzialmente uniche nel loro genere, è ovviamente molto limitato, circoscritto a quello di *rendere conto di quanto è stato erogato e a chi*.

**Seconda modalità: promuovere e realizzare iniziative di qualità.**

Questa è la nostra concisa ed essenziale interpretazione del *core business* di una fondazione di origine bancaria. L'impatto sulla società si realizza grazie al finanziamento di nuovi progetti o alla creazione di enti operativi in specifici settori, con l'obiettivo di farne iniziative di successo nei rispettivi ambiti di azione. L'obiettivo è raramente quello di risolvere un problema nel suo complesso, né è presente la volontà di sperimentare soluzioni innovative e rischiose. La preoccupazione principale piuttosto è “**fare bene le cose**”: a tal fine occorre innanzitutto essere selettivi, discriminando tra iniziative promettenti e

non, scegliendo sulla base del merito, temperato da criteri di bisogno. Poi occorre dedicare molta attenzione alla realizzazione dell'iniziativa, al fine di garantire un risultato di qualità.

**Terza modalità: sperimentare soluzioni innovative ai problemi sociali.** A prima vista questa prospettiva può apparire non molto diversa dalla precedente: tutte le iniziative finanziate da una fondazione tendono ad essere "innovative" e a voler contribuire a risolvere qualche "problema collettivo". A nessuno piace finanziare iniziative obsolete e che non rispondono ad un bisogno rilevante per la collettività.

La linea di demarcazione tra questa modalità di intervento e la precedente va trovata altrove, e precisamente nel termine *sperimentare*, inteso nel suo significato di "testare mediante esperienze-pilota se una soluzione ad un problema funziona oppure no". Questo ruolo riceve negli Stati Uniti molta attenzione e applicazioni concrete da parte di un gruppo di fondazioni "di punta". Ne è un esempio la *Robert Wood Johnson Foundation* (quarta fondazione americana e prima nel settore della sanità) che ha realizzato decine di *demonstrations* (attualmente ne sono in corso 14 solo nell'ambito della "*Diabetes Initiative*") i cui risultati hanno determinato sostanziali cambiamenti nel modo di affrontare specifici problemi portando alla revisione o alla creazione ex-novo di politiche pubbliche a livello federale.

La logica alla base di questa modalità di azione si basa su due ordini di argomentazioni: (i) le fondazioni hanno *risorse limitate* rispetto alla vastità dei problemi sociali, quindi è poco proficuo che tentino di affrontarli nella loro globalità; (ii) le fondazioni sono in una posizione unica per sperimentare soluzioni rischiose, in quanto *non devono rispondere al mercato né sono soggette pesantemente ai vincoli del consenso politico* e del ciclo elettorale. Come notano Anheier e Leat (2006):

*"Endowed foundations are uniquely placed to bring genuinely creative, innovative ideas to the intransigent problems of our age. Free of market and political constraints, they are uniquely able, if they choose, to think the unthinkable, ignoring disciplinary and professional boundaries. They can take risks, consider approaches others say can't possibly work – and they can fail with no terminal consequences"*

È l'idea della *creative philanthropy*. Un numero crescente di esperienze si incentra su questa idea: le fondazioni possono massimizzare il loro impatto sulla società individuando (talvolta ideando) e finanziando approcci e soluzioni che né lo stato né i privati, *constrained by either politics or profits*, avrebbero incentivo a proporre e sperimentare. È chiaro come, con riferimento a *questo* tipo di grantmaking, *la valutazione abbia un ruolo fondamentale*: senza una rigorosa verifica dell'impatto delle iniziative intraprese non si può verificare l'efficacia della soluzione, che è la motivazione primaria di questo approccio. L'ultima riga della Tabella 1 *caratterizza in modo differente l'importanza della valutazione*, passando da "limitata" a "utile", per finire con "indispensabile". Vediamo ora in dettaglio le motivazioni di questa differenziazione e le sue implicazioni operative.

#### **4. Le funzioni della valutazione**

La letteratura americana sul ruolo della valutazione nel mondo delle fondazioni è concorde nel riconoscerle tre funzioni distinte. Adottiamo la classificazione presentata nel volume collettaneo "*Foundations and Evaluation*", che rappresenta il distillato di molti anni di dibattito e di pratica tra le fondazioni americane (Braverman 2003): le tre funzioni sono quelle di *rendere conto* dell'attività, di *apprendere lezioni* per il miglioramento e di *produrre conoscenza sull'efficacia* delle soluzioni proposte.

La Tabella 2 incrocia queste tre funzioni con le modalità di intervento delle fondazioni di origine bancaria discusse nella sezione precedente. Tale incrocio ci consente di fare alcune riflessioni e approfondimenti su cosa concretamente significa "valutare l'impatto di una fondazione" e su come ciò si traduca in legittimazione della sua azione.

**Tabella 2. Funzioni della valutazione incrociate con le diverse modalità di intervento delle fondazioni**

Modalità di intervento della FOB	La valutazione come mezzo per			<i>La legittimazione prodotta dalla valutazione agisce attraverso</i>
	rendere conto	apprendere lezioni	generare conoscenza	
<b>Sostenere istituzioni esistenti</b>	Documentare quanto erogato, a chi e perché			<i>Trasparenza ed efficacia comunicativa</i>
<b>Realizzare iniziative di qualità</b>	Monitorare cosa è stato realizzato da ogni iniziativa	Individuare le criticità nell'attuazione e correggerle	Esplicitare il contributo dato dall'iniziativa al settore di intervento	<i>Evidenza sui (buoni) risultati ottenuti (e diffusione di buone prassi apprese con la realizzazione)</i>
<b>Sperimentare soluzioni innovative</b>	Spiegare come si sono individuati i problemi e le soluzioni	Individuare i punti di forza e di debolezza della soluzione proposta	Verificare se la soluzione funziona o non funziona per risolvere il problema	<i>Contributo alla soluzione di problemi sociali (e diffusione della conoscenza acquisita in merito)</i>
<i>Lo strumento principale per la valutazione</i>	<i>Reportistica interna</i> <i>Bilancio sociale</i>	<i>Valutazione di processo con metodi qualitativi</i>	<i>Valutazione di risultato con metodi quantitativi</i>	

#### 4.1 *Rendere conto*

Nel volume citato questa funzione è sintetizzata con l'affermazione *evaluation provides the evidence for accountability*, la valutazione produce le informazioni per rendere conto. La declinazione di questa funzione varia molto a seconda delle diverse modalità di intervento illustrate nella sezione precedente.

Nel caso del sostegno alle istituzioni esistenti, trattandosi di erogazioni da cui non ci si attende una realizzazione precisa e verificabile, si può ottenere solamente una "rendicontazione delle *erogazioni*": nella

sua forma più essenziale, essa consiste nella pubblicazione dell'elenco completo dei contributi erogati, con l'indicazione del singolo beneficiario e del relativo importo. E, se si vuole veramente consentire agli *stakeholder* di farsi un'opinione dell'azione della fondazione, tale elenco, oltre agli importi, dovrebbe contenere *la motivazione del contributo dato a ciascuna istituzione*. Tale motivazione, per quanto insindacabile nel merito, offrirebbe a chi è interessato un elemento importante per giudicare come la fondazione usa le proprie risorse.

Va notato come la rendicontazione delle *erogazioni* viene tipicamente fatta trasversalmente su *tutta* l'attività di una fondazione, ma nella Tabella 2 viene evidenziata solo in corrispondenza della prima riga. Le successive righe della seconda colonna contengono infatti una caratterizzazione del "rendere conto" alquanto diversa (che non esclude quella delle erogazioni): quando l'oggetto dell'attività è la realizzazione di iniziative di qualità, rendere conto significa documentare le *realizzazioni* e quindi monitorare ciò che viene prodotto e la sua rispondenza alle motivazioni dell'iniziativa. Il salto tra la rendicontazione delle *erogazioni* e quella delle *realizzazioni* è tutt'altro che banale: nel primo caso è possibile aggregare le poste da descrivere, essendo tutte espresse in termini finanziari, nel secondo l'aggregazione non è possibile, e ciò rende l'attività di rendicontazione molto più difficile.

Questo salto determina anche un diverso orizzonte temporale di riferimento. Per rendere conto delle *erogazioni* si fa solitamente riferimento all'anno in cui sono state deliberate. La realizzazione delle iniziative richiede invece periodi lunghi e di durata variabile: la loro rendicontazione quindi va basata sull'anno in cui i progetti si sono conclusi. Questo ovviamente crea problemi di "mancanza di allineamento" tra progetti simili finanziati nello stesso anno che sarebbe preferibile rendicontare simultaneamente. Purtroppo questo problema non è di facile soluzione.

Vi sono due livelli a cui la rendicontazione delle realizzazioni può essere condotta. Ad un livello più elementare, l'operazione si riduce a richiedere sistematicamente ai *grantee* relazioni puntuali su cosa hanno realizzato, con riferimento a quello che si erano impegnati a fare nel progetto presentato a corredo della richiesta di contributo. Questo passaggio è spesso compiuto come momento conclusivo della

normale procedura di liquidazione e di rendicontazione contabile. La debolezza di una semplice “raccolta di relazioni” sta nella mancanza di uniformità delle relazioni ricevute, che tende a esacerbare un problema di fondo: l'estrema *eterogeneità* delle attività svolte dai *grantee* di una tipica fondazione. Mancanza di uniformità ed eterogeneità delle attività che rischia di rendere inutilizzabile, dal punto di vista informativo, la mole di relazioni presentate.

Considerato che una FOB di medie dimensioni effettua in un anno tra le 1000 e le 2000 erogazioni, di grandezza analoga sarebbe il numero di relazioni pervenute su contributi erogati negli anni precedenti e liquidati in un tipico anno. Considerando poi che lo staff delle fondazioni italiane tende ad essere sottodimensionato quando confrontato con l'equivalente anglosassone, viene spontaneo domandarsi quale *chance* abbiano queste relazioni di essere lette in modo da consentire di darne un giudizio di merito e di ricavarne lezioni utili.

Si possono attuare forme più raffinate e mirate di rendicontazione delle realizzazioni. Una possibile strada è quella di costruire questionari per linee di intervento e richiederne la compilazione a tutti i *grantee* che insistono su quella linea. Tali “questionari conclusivi” garantirebbero l'uniformità del *reporting*, pur non risolvendo del tutto il problema dell'eterogeneità delle attività.

Un'estensione di questo approccio consiste nel sottoporre relazioni conclusive e questionari al giudizio di un gruppo di esperti esterni, che si facciano un'opinione su un certo cluster di contributi e stendano una relazione contenente il loro giudizio sul “valore” dell'azione della fondazione in quel particolare ambito. Giudizio basato sulla disamina di ciò che i *grantee* hanno prodotto. A questi giudizi verrebbe dato spazio nella reportistica annuale a consuntivo dell'attività della fondazione, accanto alle informazioni sui fondi erogati.

La rendicontazione delle realizzazioni può anche sostanzarsi in resoconti qualitativi. Laddove sia difficoltoso o poco significativo individuare dimensioni (comuni) aggregabili tra i diversi progetti finanziati su una linea di intervento, potrebbe risultare più informativo produrre narrazioni (ad esempio “storie di progetto”) su quanto realizzato grazie all'intervento della fondazione.

Infine, nel caso della sperimentazione di soluzioni innovative rendicontare significa anche dare conto di come si sono individuati i pro-

blemi prioritari e le soluzioni da adottare. Ciò è essenziale, data la natura innovativa delle soluzioni adottate.

Al fondo della colonna troviamo un'indicazione dei principali strumenti di valutazione o meglio di comunicazione utilizzati per svolgere la funzione di rendicontazione: la reportistica periodica e in particolare il *bilancio sociale*, che è ormai pratica diffusa in molte fondazioni italiane.

#### 4.2 *Apprendere lezioni per il miglioramento*

La seconda funzione della valutazione è *apprendere lezioni* su come fare meglio quello che la fondazione sta facendo o decide di fare. Nelle parole del volume citato “*evaluation can contribute to learning by distilling important lessons from past efforts*”. L'apprendimento che la valutazione vuole generare ha valenze diverse: si valuta sia ciò che si sta facendo, per individuare le criticità e correggerle in corso d'opera, sia ciò che si è fatto, per capire se è replicabile (o anche solo per farsi un'idea riguardo l'utilità di quel tipo di azione). Quello che contraddistingue la valutazione orientata all'apprendimento è la sua natura collaborativa e non sanzionatoria: lo scopo è ricavare lezioni dall'esperienza, senza schemi preconcepi o gabbie di valori-obiettivo o target numerici.

La valutazione come fonte di apprendimento si declina diversamente a seconda della tipologia di intervento della fondazione, come è evidente scorrendo dall'alto verso il basso la terza colonna della Tabella 2. Si nota una casella vuota: *sono poche le lezioni da apprendere dal sostegno alle istituzioni esistenti*. Il quadro cambia nella riga successiva: la valutazione è focalizzata sul mettere in luce le criticità di una certa iniziativa della fondazione per correggerle in corso d'opera. Nella terza riga, riferita alla sperimentazione di soluzioni innovative, la valutazione ha un'ambizione maggiore, individuare i punti di forza e di debolezza, la fattibilità e la replicabilità della soluzione proposta.

In entrambi i casi valutare consiste nel dare un feedback continuo sul processo di attuazione di un progetto o di un gruppo di progetti, allo scopo di fare emergere ostacoli e criticità, di facilitarne la soluzione e di registrare le lezioni apprese. Il termine inglese per questo tipo di valutazione è *formative*, contrapposto a *summative*: possono tradur-

si con “costruttiva” e “conclusiva”, rispettivamente (Scriven, 1991). Abbiamo coniato il termine ACI, *accompagnamento critico dell'implementazione*, per dare un'idea più concreta di cosa sia la *formative evaluation* in questo contesto.

L'ACI può essere condotta da un valutatore esterno o da personale interno dedicato a questa funzione. La modalità con cui si acquisiscono le informazioni necessarie per l'ACI consiste essenzialmente nell'“osservare e stare ad ascoltare” gli attori del processo, mediante l'uso più o meno formalizzato di metodi di indagine qualitativa (interviste strutturate, interviste in profondità, questionari, osservazione diretta, *focus group*).

L'accompagnamento critico è strumentale al successo del progetto: non si critica per giudicare né per sanzionare, ma per migliorare. Il valutatore, sia esso interno o esterno, fornisce un feedback continuo al management del progetto, che rappresenta il destinatario principale della valutazione. Per caratterizzare sinteticamente il ruolo del valutatore, si dice che agisce come *critical friend*.

Quando ha senso investire risorse per condurre l'ACI di un progetto? L'utilità di “chiamare l'ACI” dipende dalla complessità e dall'entità del progetto, ma soprattutto dall'incertezza che ne circonda l'implementazione. Tale incertezza deriva dal numero di attori coinvolti, dall'esistenza di conflitti latenti tra di essi, nonché dalla complessità intrinseca del problema oggetto dell'intervento. Dove non esistono margini di incertezza significativi, l'ACI non è richiesta, è sufficiente la vigilanza normalmente esercitata dallo staff della fondazione.

L'ACI ha utilità anche per la disseminazione della conoscenza verso l'esterno. Innanzitutto è necessaria per capire l'intero processo di implementazione, cioè per comprendere come veramente abbia funzionato e perché si sia eventualmente discostato dal disegno originario. Qui l'obiettivo non è più quello di accompagnamento critico per il miglioramento in corso d'opera, ma quello di apprendere lezioni da utilizzare altrove: la valutazione è volta a capire la fattibilità dell'intervento e a cogliere i fattori strutturali di successo ed insuccesso.

Un ulteriore obiettivo conoscitivo è verificare la replicabilità della soluzione proposta, quand'essa si sia dimostrata efficace. Qui è necessario soprattutto capire quanto il contesto abbia condizionato il successo

dell'intervento, e quanto l'intervento sia esportabile in contesti diversi. In termini di strumenti, qui siamo essenzialmente nel campo dell'analisi di implementazione, o valutazione di processo, che utilizza prevalentemente metodi di indagine di tipo qualitativo: si tratta di interloquire con i vari attori degli interventi e "farli parlare", per ricavare da loro informazioni essenziali a capire se e come l'azione in corso possa essere migliorata.

#### 4.3 Generare conoscenza

La terza funzione della valutazione è produrre conoscenza sull'efficacia degli interventi, conoscenza da utilizzarsi anche, e soprattutto, nella più ampia comunità che si occupa della stessa problematica. La valutazione non è qui un modo per imparare a fare meglio quello che si è deciso comunque di fare: scopo prevalente diventa testare la validità dell'approccio adottato. Non è in discussione come la fondazione abbia condotto un progetto o come i beneficiari delle erogazioni abbiano realizzato ciò che si erano impegnati a fare: è in discussione l'efficacia dell'innovazione proposta, nel senso di capacità di produrre effetti nella direzione desiderata. Si valuta per apprendere sia nel merito (se intervenire *su quel problema* produce i risultati sperati), sia nel metodo (se intervenire *con quello strumento* produce i risultati sperati).

La conoscenza che la valutazione può generare riguarda "cosa funziona e cosa non funziona" per risolvere un certo problema sociale. Alla domanda "*what works?*" nel mondo anglosassone è dedicata buona parte della ricerca valutativa. Nel nostro caso, la domanda è: la soluzione sperimentata dalla fondazione si dimostra efficace?

Per rispondere a questa domanda sono possibili molti approcci analitici. Tuttavia, tutti affrontano, in un modo o nell'altro, la sfida di stabilire il rapporto di causa-effetto tra la soluzione sperimentata e il cambiamento osservato nel problema sociale che si tenta di risolvere. Qui si vuole *veramente* valutare l'impatto, in un senso preciso e stringente. Non genericamente l'impatto della fondazione sul territorio, bensì specificamente l'impatto della soluzione sul problema che si sta affrontando.

### 5. Come la valutazione contribuisce alla legittimazione

L'ultima colonna della Tabella 2 ci riporta alla domanda che motiva questo articolo: come si legittima l'azione della fondazione e in

particolare come può la valutazione contribuire a questo processo? Leggiamo ora la Tabella 2 per righe, anziché per colonne.

La prima riga riguarda il sostegno alle istituzioni esistenti: l'unica forma di valutazione è la rendicontazione delle erogazioni e il meccanismo che produce legittimazione è la trasparenza che deriva da tale rendicontazione, tanto più legittimante quanto più documentata nella sua motivazione.

La seconda riga riguarda il *core business* delle fondazioni di origine bancaria, *fare buoni progetti*. Qui la legittimazione viene dal mettere in evidenza i "risultati ottenuti". Il contenuto della seconda riga della Tabella 2, preso nel suo insieme, illustra una nozione proficua di "valutazione dell'impatto sociale" della fondazione.

Non è l'impatto aggregato ottenuto (improbabilmente) da qualche modellazione econometrica, né il risultato di qualche metodologia iperrazionalista: è piuttosto il frutto di un processo diffuso fatto di rendicontazione di realizzazioni, di azioni di miglioramento e di argomentazioni sul contributo dello specifico intervento della fondazione.

Un discorso analogo, seppure spostato di livello cognitivo, va fatto per la terza riga della Tabella 2, che riguarda il ruolo di innovatore sociale che le fondazioni di origine bancaria, seppure con qualche incertezza, cominciano a svolgere. Questo ruolo richiede condizioni più stringenti. Innanzitutto, dato il rischio che vengano "sprecate" risorse nel testare modalità di intervento innovative qualora queste non producano gli effetti desiderati, è necessario che la FOB goda *a priori* di una certa legittimazione. Come scrive Ferrera (2007):

*"come può una fondazione svolgere in modo efficace la delicata funzione di avanguardia sperimentale in molti settori del welfare senza disporre di un adeguato capitale di reputazione sociale, senza essere percepita da interlocutori e beneficiari come un'istituzione responsabile e ricettiva, capace di rappresentare interessi e valori della propria comunità di riferimento?"*

Inoltre richiede più rigide (o rigorose) modalità di implementazione e valutazione dell'intervento: formulare un quadro logico preciso, individuare punti di forza e di debolezza, testare l'efficacia della solu-

zione proposta con metodi rigorosi. Anche il questo caso, l'impatto non è un numero, ma un processo in cui gli strumenti di valutazione giocano un ruolo cruciale.

Ovviamente tali condizioni più stringenti consentono di ottenere maggiore legittimazione: quella derivante dall'aver contribuito, in modo documentato, alla soluzione di uno specifico problema sociale.

L'impatto sociale di una fondazione non è quindi un oggetto da misurare, quanto piuttosto un processo da governare. La valutazione, nelle sue varie forme, è uno strumento di governo dell'impatto. Tuttavia la valutazione va utilizzata quando può realmente supportare le decisioni.

Il messaggio di questo lavoro è che la valutazione vada condotta con parsimonia, ma soprattutto con le idee chiare su quali risultati possa produrre e su come questi possano essere utilizzati.

## Riferimenti bibliografici

Anheier, H.K. e Leat, D. (2006), *Creative Philanthropy*, London, Routledge.

Barbetta, G. (2008), *Le fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale*, in Turati G., Piacenza M., Segre G. (a cura di) *Patrimoni & Scopi. Per un'analisi economica delle fondazioni*, Torino, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli.

Braverman, M. et al. (a cura di) (2003), *Foundations and Evaluation: Contexts and Practices for Effective Philanthropy*, San Francisco, Jossey Bass.

Danzi, L. e Demarie, M. (2003), *Fondazioni, una specie in via di estensione*, in Torchia L. (a cura di) *Fondazioni bancarie tra autonomia privata e guida pubblica*, Il Ponte, LIX, 5, numero speciale, pp. 139-156.

Ferrera, M. (2007), *A chi rispondono le Fondazioni? La sfida della legittimazione*, Il Risparmio, n. 2, 2007, pp. 63-80.

Heydeman, S. and Toepler S. (2006), *Foundations and the Challenge of Legitimacy in Comparative Perspective*, in Prewitt K., Dogan M., Heydeman S., Toepler S. (a cura di), *The Legitimacy of Philanthropic Foundations*, New York, Russel Sage Foundation.

Scriven, M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, London, Sage.



---

**IL FEDERALISMO FISCALE\***

*FISCAL FEDERALISM*

Giovanni Marongiu

*Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Genova*

*Law School of the University of Genoa*

*marongiu@giuri.unige.it*

---

\* Relazione tenuta presso la Fondazione Pescarabruzzo a Pescara il 25 settembre 2008.



*La teoria del federalismo fiscale, pur analizzando i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, non stabilisce con precisione né le competenze da attribuire ad una particolare entità di governo né le regole di finanziamento o i rapporti tra entrate proprie e trasferimenti tra gli stessi livelli di governo. In Italia non si può parlare di federalismo fiscale in senso proprio per l'assenza di un assetto costituzionale riconducibile ad uno Stato federale. Pertanto, tre scenari alternativi di sviluppo del regionalismo italiano possono essere ipotizzati: un federalismo fiscale che garantisca la sostanziale uniformità nei livelli di spesa per abitante nelle diverse Regioni; un secondo modello fondato sull'adattamento della spesa ai gettiti tributari prodotti nelle singole Regioni in assenza di interventi compensativi da parte del governo centrale; un decentramento della potestà tributaria accompagnata dall'intervento del governo centrale per ridurre le differenze nei livelli di spesa o di prestazione per abitante.*

**PAROLE CHIAVE:** FEDERALISMO • FISCALE • FEDERALE • FINANZE • SPESA

*The theory of fiscal federalism, though concerning the financial relationships among different levels of government, does not establish the duties falling on a particular government entity, nor the funding rules or the relationship among takings and transfers between the same levels of government. Due to the absence of federal constitutional arrangements, it is improper to speak in terms of fiscal federalism in Italy. As a result, three alternative scenarios of regionalism development can be envisioned: a fiscal federalism ensuring uniform expense levels per inhabitant in each Region; a second model based on expense adjustment to regional tax returns in the absence of central Government compensatory interventions; a tax power decentralization accompanied by national government intervention to reduce differences in expense levels and performance per inhabitant.*

**KEYWORDS:** FEDERALISM • FISCAL • FEDERAL • FINANCE • EXPENSE

## 1.

V'è, com'è noto, una sensibile differenza tra il concetto di federalismo e quello di federalismo fiscale. Il federalismo è la dottrina sui cui si è basata la costruzione dei paesi federali; il federalismo fiscale, invece, è la dottrina elaborata da alcuni studiosi di scienza delle finanze

per ripartire su più livelli di governo le entrate e le imposte.

Il concetto di federalismo fiscale è quindi meno ampio del concetto di federalismo reale.

Il federalismo fiscale è un concetto ormai uscito dal linguaggio degli specialisti, i costituzionalisti, i tributaristi, per entrare a far parte del linguaggio comune,

La nozione del federalismo fiscale merita qualche considerazione semantica o classificatoria perché essa è divenuta, nel linguaggio comune di questi ultimi anni, una bandiera. Cercherò di argomentare che il federalismo fiscale, al contrario del federalismo *tout court*, non può essere considerato come una bandiera; esso deve piuttosto concepirsi come una struttura astratta di organizzazione dell'intervento pubblico i cui contenuti concreti – le insegne delle bandiere – possono essere i più diversi a seconda di come sia definito il ruolo dello Stato centrale rispetto a quello degli enti decentrati. Non è quindi l'espressione "federalismo fiscale" che deve entusiasmare o preoccupare, quanto i suoi contenuti specifici.

## 2.

L'espressione "federalismo fiscale" è a volte interpretata, nel linguaggio corrente, come una filosofia di autogoverno e di decentramento, che richiederebbe la rottura del sistema tributario costruito dalla legge delega per la riforma tributaria 1971 e che ha trasferito alla amministrazione centrale la responsabilità primaria, se non esclusiva, della questione della politica tributaria. In realtà la nozione di federalismo fiscale esprime concetti un po' diversi. L'espressione venne introdotta nel linguaggio degli studi di finanza pubblica per la prima volta, per quanto mi risulta, nel 1959 nella *Theory of Public Finance* del professor Musgrave. Essa intendeva allora affermare – anche se può oggi sembrare paradossale – la necessità di un interesse attivo, di una politica esplicita da parte di un governo federale (nella specie, quello nord-americano) mirante ad interferire nelle attività dei livelli di governo inferiori – soprattutto gli stati, o alle contee e municipalità. Non è un caso che l'espressione si sviluppi negli Stati Uniti nel pieno del dibattito diretto alla rottura del segregazionismo razziale, affermando, tra l'altro, la opportunità di utilizzare strumenti finanziari – i trasferimenti del governo federale agli stati o alle municipalità – anche per

realizzare obiettivi di politica economica e sociale non riconosciuti come meritevoli dagli enti territoriali.

Il termine di “federalismo fiscale” nasce, quindi, nella storia del pensiero economico – finanziario, come reazione all’eccesso di localismo ed all’eccesso di differenze tra enti locali e tra Stati esistenti in uno Stato federale. Afferma una esigenza di uniformità e di centralizzazione rispetto all’eccesso di differenziazione e di decentramento storicamente determinato in una società.

Può dirsi che sia questa l’esperienza che, almeno a parole, intendiamo vivere. La risposta è negativa perché quando, oggi, si parla di “federalismo fiscale” non si intende certo andare dalle periferie al centro ma semmai al contrario.

### 3.

Può dirsi allora che il federalismo fiscale possa essere inteso, in Italia, come l’abito fiscale di uno Stato federale.

La risposta è ancora una volta negativa: anche l’uso del termine “federalismo fiscale” è improprio e fa credere al cittadino che esista ciò che non è.

Il Buchanan, in un fondamentale studio, ha evidenziato come le peculiarità del federalismo fiscale statunitense, caratterizzato anche da notevole competitività tra Stati membri, siano strettamente legate al particolare assetto costituzionale di quel Paese. Non essendo il nostro oggi, uno Stato federale, non può certo parlarsi di federalismo fiscale in senso proprio.

D’altra parte la situazione italiana è molto distante anche da altre realtà geograficamente a noi vicine, che invece a buon diritto sono dette di federalismo fiscale; si pensi ad esempio, al sistema tributario tedesco, in cui vi sono gli stati sovrani (Länder), che godono di una ripartizione delle imposte sui redditi al 50 per cento, e di una ripartizione dell’IVA decisa annualmente dal Parlamento federale (cui appartiene il Bundestrat, ossia la Camera che rappresenta le autonomie locali). Inoltre in quel sistema Irpef, Irpeg, Iva sono accertate dall’amministrazione finanziaria regionale, Tutto dunque sembra diverso in Germania, a partire dalla qualificazione delle Regioni (Länder) come Stati sovrani.

Le nostre Regioni, invece, non sono state disegnate dalla Costituzione

del 1948 come Stati sovrani e la pratica attuazione dei principi costituzionali relativi alla loro autonomia finanziaria (artt. 119 e 120 Cost., vecchio testo) è stata ispirata ad una concezione fortemente accentratrice, che ha disconosciuto in pratica le aperture antonomastiche (e comunque non federali) affermate nella Carta fondamentale.

In particolare la riforma tributaria del 1971-73 attribuì alle regioni tributi insignificanti, e tolse ai Comuni tributi di rilievo come l'imposta di famiglia e l'imposta di consumo. Non mancavano certo giustificazioni politiche e di unitarietà del sistema tributario, ma di fatto una legislazione addirittura arretrata rispetto ai principi costituzionali autonomistici ha reso ancor più arduo il recente processo riformatore. Si è dovuto insomma partire da molto lontano. Mentre in Germania il federalismo fiscale nasce con la Costituzione federale, in Italia è un processo che si avvia a Costituzione invariata e con una sedimentazione normativa addirittura non rispettosa dei principi di autonomia degli enti locali in essa affermati.

Questa constatazione porta ad almeno due conseguenze.

In primo luogo, proprio perché le Regioni non sono entità sovrane esse non hanno il diritto a trattenersi quanto prodotto e/o incassato nel rispettivo territorio: è questa una questione in relazione alla quale nessuno può vantare nessun diritto ma che deve e può essere risolta solo in termini di opportunità.

In secondo luogo l'assetto preesistente lascia in eredità coalizioni politiche e tecnostrutture che tendono a difendersi, da un lato riducendo il cambiamento rispetto al quadro distrattamente ottimale e dall'altro configurandolo, comunque, in termini congrui alla loro sopravvivenza.

In concreto ciò significa che il federalismo deve misurarsi con una tenace resistenza delle strutture centrali e tenere in gran conto due pericoli: quello di un decentramento carente nella definizione stessa delle competenze e quello di meccanismi "procedurali" nascosti che emergono nel successivo momento applicativo, mantenendo di fatto un livello di centralismo superiore a quello desiderato.

#### 4.

Chiarito che il federalismo fiscale non è l'abito fiscale di uno Stato federale (che non esiste) occorre indugiare sulle motivazioni del fascino del federalismo fiscale.

Da questo punto di vista, le spinte a dare più autonomia alle espressioni periferiche di uno Stato centralizzato, per ipotesi le Regioni, sono essenzialmente raggruppabili in tre categorie che si possono così denominare in base all'obiettivo perseguito:

- autonomia politica;
- autonomia economica;
- autonomia amministrativa.

Per comprendere i contenuti di tali categorie, consideriamo per semplificazione espositiva solo i casi estremi.

Il primo caso contempla Regioni con identico reddito pro capite, e quindi con analoghi livelli di fabbisogno e di risorse potenziali sul versante della finanza pubblica, che desiderano far da sé perché diverse per lingua, religione e cultura.

Il secondo caso contempla, invece, Regioni identiche per lingua, religione e cultura ma significativamente diverse per ricchezza media individuale.

Il terzo caso contempla Regioni omogenee sotto ogni punto di vista, o anche eterogenee ma senza trovare in ciò spinte alla divisione, che concordemente ritengono di poter amministrare meglio della struttura politico-burocratica centrale e quindi chiedono di subentrare allo Stato in diverse funzioni.

Questa terza categoria è una ragione importante, anche se non esclusiva, di quel processo di decentramento che è da tempo ravvisabile a livello mondiale e le cui ragioni si collegano, da un lato, alla crescita del tenore di vita e, dall'altro, alla globalizzazione.

A mano a mano che una società diventa più ricca, emerge una domanda di beni e servizi pubblici sempre più esigente in termini di qualità, aderenza ai bisogni locali, tempestività di risposta, analogamente a quanto manifesta nei riguardi dei consumi privati; e non c'è dubbio che un governo locale appare in grado di soddisfare meglio simile domanda: ciò anche in presenza di una amministrazione centrale efficiente (come in Francia); a maggiore ragione se essa pecca di inefficienza. Si tratta, a ben vedere, della componente amministrativa di quell'insieme di motivazioni che giustificano il principio di sussidiarietà che l'Unione europea ha adottato come regola fondamentale di

divisione delle competenze tra Stati membri e istituzioni comunitarie e che è entrato a far parte della cultura politica comune anche per le questioni interne ai singoli Stati. D'altro lato, a mano a mano che procede la globalizzazione dei sistemi economici, con forte mobilità di persone, beni e servizi, lo Stato perde sempre più il controllo su quote rilevanti di ricchezza nazionale, come le rendite e le plusvalenze finanziarie nonché i redditi d'impresa. La crescente difficoltà di prelievo fiscale induce, allora, gli Stati a dare più spazio al prelievo locale, perché teoria e pratica insegnano che a livello locale il contribuente fa meno resistenza alla tassazione, sapendo che il denaro prelevato viene speso a vantaggio della sua comunità locale.

Questa terza motivazione è ben presente nel caso italiano, e si sa che il Governo e il Parlamento hanno dapprima cercato di dare ad essa una risposta significativa attraverso le due cosiddette leggi Bassanini sul decentramento e sulla semplificazione amministrativa (legge 59/1997 e legge 127/1997). Ma si sa anche che il Paese è poi andato oltre con la riforma del Titolo V della costituzione, introdotta nel 2001, all'insegna, appunto, del federalismo in senso stretto e non del solo decentramento amministrativo.

## 5.

Per quanto riguarda le due prime motivazioni, dell'autonomia politica e dell'autonomia economica, quelle che originano i veri e propri processi di articolazione federale di Stati precedentemente unitari, va avvertito che spesso nella storia esse si intrecciano, complicando il quadro sia in sede di analisi che in sede di soluzione dei problemi. Ma per i nostri fini può bastare la tipizzazione estrema, poiché l'Italia sta chiaramente e interamente nella seconda categoria, nonostante i tentativi di alcune parti di trovare radici etnico-culturali alla diversità. E allora bisogna riflettere su cosa possa originare, ad un certo momento nella storia di uno Stato unitario, la spinta autonomistica delle entità periferiche o, per essere, più precisi, delle più ricche tra le entità periferiche.

Essenzialmente si tratta del fallimento dello Stato centrale nel superare le disparità economiche regionali o nel far convivere due fondamentali esigenze di un Paese moderno. La prima esigenza è di favorire la crescita economica, e a tale riguardo è nota dalla seconda metà dell'Ottocento la legge economica (legge di Adolph Wagner,

dall'economista tedesco che per primo la enunciò) che postula una dinamica dei fattori pubblici non inferiore a quella dei fattori privati: l'intreccio fra i due tipi di fattori obbliga infatti a investire più risorse pubbliche nelle Regioni a più alto livello di attività produttiva, le quali rischiano altrimenti di subire strozzature esiziali.

La seconda esigenza è di attuare la redistribuzione solidaristica, con i trasferimenti a favore delle aree più povere, come esige la Carta costituzionale.

Il soddisfacimento della prima esigenza comporta dei confronti ma proprio perciò mi chiedo se siano omogenee le realtà che si confrontano.

Certo è che la situazione comparata della finanza pubblica nelle varie aree del Paese, ottenuta sommando trasferimenti statali ed entrate proprie delle Regioni e degli enti locali, è considerata sempre più intollerabile da una parte non trascurabile di cittadini delle aree più ricche; ed è questa motivazione, si ripete, che sta dietro le spinte più accese all'autonomia politica e tributaria, tanto che qualche autore ha affermato che la questione vera è quella fiscale e che il federalismo è stato solo lo strumento della rivolta fiscale.

Ma mi chiedo: è corretto confrontare i risultati ottenuti da alcune Regioni ordinarie con quelli di Regioni a Statuto speciale che godono di privilegi impensabili per le prime.

E ancora. È evidente che è del tutto superficiale riassumere una storia articolata nella locuzione generica e solo geografica di "Sud". Occorrerebbe scomporre le diverse realtà con riguardo ai risultati ottenuti e alle risorse attribuite. Ho, infatti, la sensazione che nel generico "Sud" vi siano due regioni che, dall'unità d'Italia, hanno fatto sempre la parte del leone, la Campania e la Sicilia.

Inoltre mi chiedo se è proprio confacente continuare a muovere delle attuali distinzioni regionali. Nel momento in cui si assiste a una sfida è proprio necessario perpetuare l'esistenza di regioni piccole e disomogenee come sono la Liguria e il Molise, la Basilicata e l'Umbria. Ne dubito.

## 6.

Una notazione non meno importante attiene alla complessità delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di Governo. In senso tecnico il federalismo fiscale è rappresentato da un insieme complesso

di proposizioni politiche ed economiche sulle quali molto è stato scritto.

La prima proposizione è legata al valore normativo dell'autogoverno. Nella teoria finanziaria la nozione di autogoverno implica che sia soddisfatto il "principio di corrispondenza" nel senso usato da Einaudi, cioè la necessità che ci sia, per ogni livello o centro di decisione pubblica, corrispondenza tra responsabilità della spesa e responsabilità dell'entrata.

Le due capacità, di tassare e di spendere, devono essere collocate in testa allo stesso soggetto e allo stesso organo politico. Il principio di autogoverno sta nell'organizzazione della cosa pubblica come la libertà individuale sta al rapporto tra mercato e Stato. Nella definizione dei confini tra il pubblico e privato vale il carattere subordinato dell'azione pubblica rispetto a quella privata. Nella definizione di "quale livello di governo si deve occupare e di che cosa" vale il carattere subordinato della competenza di un livello di governo superiore rispetto alla competenza di un livello di governo più vicino al cittadino.

La seconda proposizione è legata alla insufficienza dell'autogoverno. L'attività dei livelli di governo inferiori – inizialmente costruita attorno al principio di governo – deve essere integrato da forme di collaborazione tra enti locali, ovvero da interventi di livelli di governo superiori – di natura regolatoria o di natura finanziaria – sia in materia di spesa pubblica che in materia di strumenti di finanziamento. Questa necessità deriva da diversi fattori:

a) dal fatto che l'area territoriale di estensione dei benefici connessi ad una singola attività pubblica non necessariamente coincide con i confini territoriali dell'ente locale; deriva da ciò un *mis-match* tra "area dei benefici" e "area delle contribuzioni" che può essere causa, oltre che di cattiva allocazione delle risorse tra pubblico e privato, anche di inefficienza all'interno del settore pubblico;

b) dal fatto che le basi imponibili e la capacità di pagare sono spesso distribuite in modo molto differenziato sul territorio. La piena applicazione del principio di corrispondenza, in presenza di queste differenze, produrrebbe differenze nei livelli dei servizi pubblici forniti nelle diverse circoscrizioni territoriali, una situazione questa che è spesso ritenuta insostenibile e che concorre, essa stessa, a giustificare

l'esistenza di un governo centrale;

c) dal fatto che una data struttura territoriale del governo locale, se basata su enti locali di piccole dimensioni territoriali o demografiche, può contenere inefficienze, nel senso che una dimensione territoriale più vasta consentirebbe di produrre a costi unitari inferiori;

d) dal fatto, infine, che un territorio troppo piccolo potrebbe favorire fenomeni di concorrenza fiscale tra enti locali, là dove i differenziali di tassazione non avessero un corrispondente preciso in un differenziale dei benefici prodotti per il contribuente dalla attività pubblica.

La terza proposizione riguarda, infine, il carattere storico e non dogmatico del peso relativo alle due precedenti proposizioni. Non esiste, in altri termini, la possibilità di definire in via teorica, una volta per tutte, i rapporti tra i diversi livelli di governo – Stato, Regioni ed enti locali – così come non esiste la possibilità di definire in via teorica, una volta per tutte i rapporti tra Stato e mercato. Questi rapporti muteranno nel tempo, per dirla con J.S. Mill, a seconda della percezione dei bisogni e della capacità di affrontarli che sarà mostrata dai singoli, dalle loro organizzazioni volontarie o dalle istituzioni pubbliche.

Per queste ragioni, un settore pubblico basato su un sistema di enti territoriali costituito attorno al solo criterio dell'autogoverno non potrebbe funzionare in modo efficiente, né potrebbe perseguire alcuna significativa politica di redistribuzione del reddito, attraverso il prelievo o attraverso la spesa pubblica. Inoltre, tra governo centrale e governi periferici non potrà mai esistere piena indipendenza operativa ed i rapporti tra i diversi livelli di governo potranno ragionevolmente mutare nel tempo.

A conclusione di questa breve analisi si può dire che il federalismo fiscale, inteso come settore degli studi economici, analizza i rapporti finanziari tra diversi livelli di governo, sia sotto il profilo normativo (del dover essere) che sotto il profilo analitico (le conseguenze economiche di un dato assetto organizzativo). Tuttavia la teoria del federalismo fiscale non stabilisce con precisione né le competenze da attribuire ad un particolare livello di governo, né le regole ideali di finanziamento o i rapporti ideali tra entrate proprie e trasferimenti tra livelli di governo.

**7.**

Per comprenderne, perciò, la reale portata e la concreta applicabilità al nostro paese, è necessario, in via preliminare, fare qualche riflessione sulla realtà giuridica e istituzionale italiana.

Non si può, infatti, prescindere dalla basilare considerazione che l'Italia non è, oggi, uno stato federale e il passaggio dall'ordinamento attuale, unitario, a un sistema federale presuppone importanti interventi sulla nostra Costituzione.

La rigidità costituzionale, con la conseguente complessità di una procedura di modifica costituzionale, rende di assai difficile attuazione un cambiamento di simile portata. Occorre, infatti, un ampio accordo delle forze politiche che sembra, al momento attuale, difficilmente realizzabile.

In questo quadro, prima ancora di affrontare le fondamentali, ma forse troppo ampie questioni sulla capacità dei sistemi federali di fornire risposte migliori di quelle date dagli stati unitari ai problemi di funzionamento delle democrazie in termini politici, sociali e finanziari e su quale sia il sistema federale più idoneo per la realtà italiana, è preferibile concentrarsi su un aspetto più circoscritto, ma non meno rilevate. La prima questione che si dovrebbe affrontare è, cioè, quella del grado di attuabilità, sulla base della Costituzione italiana, di una forma di federalismo, o, forse più correttamente, di decentramento fiscale, alla luce, innanzitutto, di quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione che, come è noto, afferma il principio della autonomia finanziaria delle Regioni, seppure "nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica", consentendo importanti aperture a un ampio sviluppo della fiscalità regionale.

**8.**

Aperto il dibattito su questo punto introduttivo, immaginando che la questione abbia una risposta positiva, che sia cioè possibile utilizzare gli strumenti offerti dalla Costituzione, così come è oggi, per sviluppare un programma di reale regionalismo fiscale, ci si deve domandare quali forme questa nuova fiscalità dovrebbe assumere e, in particolare, se sia necessaria una profonda riforma in senso regionale della legislazione fiscale, oppure se le norme attuali possano essere utilizzate senza particolari modifiche.

Ma per fare ciò, occorre individuare gli scopi e le funzioni fonda-

tali di decentramento fiscale, sia economici, sia politici, sia sociali. In questo contesto vengono in primo piano due problemi di grande importanza:

1) il grado di autonomia finanziaria e, in particolare, le previsioni di spesa e le competenze da attribuire ai livelli di governo regionale e locale.

Quale modello si può o si deve seguire?:

V'è infatti quello del federalismo cooperativo di tipo tedesco, caratterizzato:

- a) dalla prevalenza del potere normativo centrale (cui i lander partecipano attraverso il Bundesrat);
- b) dalla conseguente uniformità del sistema tributario in tutto il territorio;
- c) dalla partecipazione di tutti i livelli di governo al gettito delle principali imposte e da un valido sistema di bilanciamento orizzontale delle risorse tra i lander.

Ma v'è anche quello di tipo americano, dove:

- a) gli stati e gli enti locali erogano ben due terzi della spesa per usi civili;
- b) vi è un'elevata sovrapposizione fiscale tra i diversi livelli di governo per le imposte sui redditi (ma anche una piena autonomia tributaria degli stati e degli enti locali per i tributi sulle vendite e la property taxes);
- c) vi sono elevatissime differenze di capacità finanziaria tra i diversi livelli;
- d) è una forte concorrenza fiscale tra gli stessi;
- e) è un basso livello di assistenza del centro a favore della periferia.

2) come sia possibile attuare un sistema federalista fiscale in un paese caratterizzato da forti squilibri economici e sociali.

## 9.

Per porre in una prospettiva corretta questa seconda indagine, si possono individuare tre scenari alternativi di sviluppo del regionalismo italiano, che si caratterizzano ciascuno per il diverso grado di con-

formità dei futuri livelli di spesa per abitante rispetto a quelli oggi prevalenti nelle diverse Regioni.

Il primo scenario è quello che deriverebbe dalla proiezione nel futuro dello status quo, definibile dal binomio regionalismo e uniformità, nel quale la sostanziale uniformità dei livelli di spesa per abitante nelle diverse Regioni verrebbe mantenuta nel tempo. Ci si potrebbe chiedere perché mai dare il via ad un processo di riforma dell'ordinamento istituzionale e finanziario del nostro paese se poi la struttura fondamentale della distribuzione territoriale dell'intervento pubblico dovesse rimanere la stessa di quella oggi esistente.

È evidente che non è questa la strada che si intende battere perché, altrimenti, non si capirebbe tanto "battage" a meno che non si intenda ridurre il tutto a un mero processo di illusionismo finanziario.

Il secondo modello è quello che può definirsi di regionalismo o di federalismo senza solidarietà, nel quale si consentirebbe un pieno adattamento dei livelli e della struttura della spesa alle preferenze e ai livelli di reddito personale esistenti nelle singole Regioni. Caratteristica di questo modello è l'adattamento della spesa e del livello dell'intervento pubblico ai gettiti tributari prodotti o producibili nelle singole Regioni in assenza di interventi compensativi da parte del governo centrale. Molti argomenti a sostegno del decentramento della potestà tributaria a Regioni o enti locali sembrano implicare una organizzazione dell'intervento pubblico regolata, nella sua distribuzione territoriale, soprattutto dal gettito regionale di importanti tributi dell'attuale ordinamento o di nuovi tributi derivanti dalla riforma o dalla ricostruzione dell'ordinamento vigente. In questo caso, dato che la domanda di intervento pubblico è poco elastica rispetto al reddito, le Regioni e gli enti locali più ricchi avrebbero più intervento pubblico o una pressione tributaria più bassa, o una qualche combinazione delle due, mentre le Regioni o gli enti locali più poveri avrebbero meno intervento pubblico o una pressione tributaria più alta.

Questa può essere una tentazione ma è evidente che, ove nei fatti fosse proposta, essa dovrebbe portare a una reazione politica in termini di consenso da parte delle Regioni meno ricche. Per questa ragione, almeno a parole, tutti sembrano rifiutarla e parlano di un regionalismo solidale, ma è ben che i "minacciati" vigilino perché alla parole corrispondano i fatti.

Il terzo modello è quello definibile come modello di federalismo fiscale, nel senso che a questo termine è dato dalla teoria finanziaria tradizionale, ove il governo centrale interviene, con fondi tratti dalla fiscalità generale, per ridurre le differenze nei livelli di spesa o di prestazione per abitante che si avrebbero per il solo operare del decentramento della potestà tributaria.

È questo il modello astrattamente proposto che coincide anche con la volontà desumibile dall'intero contesto della Costituzione.

La Repubblica, oggi, sulla base del titolo quinto riformato è costituita dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni e dalle città metropolitane.

D'altra parte la stessa Repubblica, in tutte le sue articolazioni, deve "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, 2° comma, Cost.).

Ergo questo è un diritto che spetta a tutti i cittadini onde le diverse articolazioni della Repubblica devono essere dotate dei mezzi per raggiungere l'obiettivo, anche se l'organizzazione dei mezzi è realizzata sul modello del federalismo fiscale.

È quello delineato dal secondo comma dell'art. 3 un dovere inderogabile per la Repubblica e un diritto di ciascuno di noi.

## 10.

Ebbene se questa è la ineludibile premessa non ho sentito porre con forza questo approccio.

Si dice che sta per arrivare il "federalismo fiscale" perché lo reclama la Lega, lo hanno promesso Berlusconi e Tremonti, lo vogliono anche le Regioni e le amministrazioni locali, soprattutto nel Nord.

Quasi a dire che siccome è stato promesso va attuato. Ma prima di attuarlo vanno fatti i conti con le norme della nostra Costituzione (ad esempio il citato art. 3) che nessuno vuole cambiare o almeno nessuno dice di volere cambiare.

Certo, saremo comunque uno Stato federale un po' strano, uno stato federale con i prefetti: rimarremo, cioè, una mescolanza di vecchio centralismo napoleonico e di nuovo federalismo. Ma non c'è dubbio

che se davvero arriverà il federalismo fiscale (se non sarà solo un bluff) la fisionomia del nostro sistema statale cambierà.

Non subito, magari. Ma col tempo cambierà, e di parecchio.

Però, c'è un però. Forse eravamo distratti quando la spiegazione è stata data ma non abbiamo ancora capito come la classe politica giustificata di fronte al Paese una simile rivoluzione istituzionale. Non mi si fraintenda. Magari è un'idea eccellente (al Nord ne sembrano convinti quasi tutti, anche se poi, scavando un po', si scopre che ciascuno ha in mente un federalismo diverso da quello del suo vicino) ma bisognerà pur spiegarla al Paese, possibilmente andando al di là degli slogan e della propaganda di derivazione prevalentemente leghista. Per esempio: quale sarà l'utilità del federalismo fiscale, se c'è, per l'intera Italia e quindi per il Mezzogiorno? Mentre si prepara una rivoluzione istituzionale, almeno potenzialmente, di immensa portata, come il federalismo fiscale, il Sud è silente. Sembra che la sola preoccupazione della classe politica meridionale sia quella di assicurarsi "compensazioni" adeguate (la quota del gettito fiscale che le Regioni più ricche dovranno comunque trasferire, tramite lo Stato Centrale alle Regioni più povere). Tutto qui? Il sud non ha altro da dire? Solo garantirsi di essere sussidiato per l'eternità?

In epoche intellettualmente più felici per il Mezzogiorno è esistito un pensiero meridionalista di grande qualità e spessore che ha guardato anche al federalismo come a un possibile motore di sviluppo, a un mezzo di emancipazione economica e sociale. Di quell'epoca e di quel pensiero non è rimasto nulla? Oggi non sembra arrivare alcun contributo di idee e di proposte alla "impresa federalista" dal Mezzogiorno d'Italia. Il federalismo parla solo, o prevalentemente, con accenti e inflessioni del Nord. Forse è anche per questo che la classe politica ha qualche difficoltà a presentarlo come un grande progetto per il Paese nel suo insieme.

## 11.

L'assenza di spiegazioni articolate alimenta voci e chiacchiere. Come quella secondo cui solo con il federalismo fiscale si potranno ridurre le tasse. Questo, se permettete, è una bugia. Il livello di imposizione fiscale può benissimo scendere anche in uno Stato centralista. Anzi, col centralismo, di solito, è più facile decidere di ridurre la pressione

fiscale. Il federalismo, per contro, può anche far lievitare, anziché contrarre, la spesa pubblica (rendendo così impossibile la riduzione delle imposte): perché, ad esempio, crescono i “costi di transazione”, ossia i costi che dipendono dall'accrescimento dei livelli istituzionali e dalle aumentate negoziazioni fra Stato centrale, Regioni, enti locali.

In secondo luogo occorre riflettere sulla sua attuazione amministrativa e gestionale. Tutto il decentramento finora vissuto dal sistema-Italia si è sempre rivelato in realtà un gigantesco moltiplicatore di spesa. Le nostre Regioni a statuto speciale sono un pozzo senza fondo di spesa pubblica improduttiva per tutti salvo che per le tasche dei beneficiari; e le Regioni ordinarie, istituite dal '70, sono state le principali responsabili del boom del deficit e del debito pubblico che ha appunto sconvolto il ventennio '75-'95. Tra l'altro, mentre le strutture tecnico-burocratiche dei ministeri centrali, criticabili finché si vuole, sono comunque abituate da sessant'anni a gestire l'economia, le strutture periferiche non lo sono: proprio non sono strutturate. E probabilmente il semplice fatto di doversi dotare di competenze e infrastrutture nuove rappresenterà per molte Regioni un forte costo aggiuntivo: non sarà quasi mai possibile limitarsi a spostare sul libro paga di una Regione i costi del personale di un'amministrazione centrale (che potrebbero essere coperti dal relativo, e già stanziato, gettito fiscale): è verosimile che occorreranno integrazioni e ritocchi... .

Oltretutto in economia vige quasi sempre la legge della “massa critica”, quel fenomeno per cui se andiamo al mercato per comprare 10 chili di patate, li paghiamo come una qualsiasi massaia, ma se ne compriamo diecimila chili li paghiamo assai meno: ebbene, è chiarissimo che almeno in teoria la polverizzazione delle centrali di acquisto per tutti i generi di beni e servizi che costituiscono l'altra metà della spesa pubblica (la prima metà essendo gli stipendi) e che sarà comportata dal federalismo, riducendo la massa critica di ciascuna spesa potrebbe farne lievitare l'importo totale.

## 12.

A questo punto si dice, che col federalismo fiscale, gli amministratori locali dovranno giustificare davanti ai loro elettori ogni tassa e la sua entità.

Partiamo dal ragionamento di base mille volte ripetuto dalla Lega Nord, fatto proprio nel programma di governo dalla coalizione di centrodestra che ha vinto le elezioni, ultimamente rilanciato dal ministro dell'Economia Giulio Tremonti (e peraltro prospettato in modi assai simili anche nel programma elettorale dello sconfitto Partito democratico). È un ragionamento dalla semplicità tanto convincente quanto sospetta: se si riesce ad avvicinare il cittadino al centro decisionale che da una parte lo tassa e dall'altra stabilisce come spendere i soldi raccolti con questa tassazione, si dà al cittadino medesimo "una visibilità" sull'uso che viene fatto dei suoi soldi che gli permetterà di premiare o punire con grande consapevolezza e tempestività i suoi eletti, in funzione di come hanno gestito il prelievo fiscale. Quindi, decentrare la raccolta fiscale e la connessa capacità di spesa dal governo di Roma ai governi locali garantirà, si dice e si ripete, una crescita del "controllo democratico" degli elettori sul modo in cui gli eletti ne spendono i soldi, e indurrà appunto costoro a spendere meglio, a "migliorare la qualità della spesa" o a tassare meno. Detto così il ragionamento non fa una grinza.

A corroborarlo ulteriormente milita poi la valutazione dei numerosi, forti Paesi che sono fiscalmente federalisti da sempre: dalla Germania agli Stati Uniti, tanto per dire. Se funziona lì, perché non dovrebbe funzionare qui?

La prima risposta è che "qui" non è "lì", ma è molto diverso. Più in dettaglio, ci sono almeno diverse considerazioni che rendono tutt'altro che facile sia il varo che la riuscita di una vera riforma fiscale in chiave federale.

La prima: davvero le classi politiche locali, anche quelle del Nord (anche quelle leghiste), sono pronte a un simile salto nel buio? Ha osservato giustamente Guido Tabellini (Il Sole 24 Ore, 31 luglio) che il federalismo fiscale può innescare comportamenti fiscali virtuosi solo a patto che si stabilisca un legame diretto fra spesa e prelievo: il politico locale sa che se non contiene le spese e le imposte pagherà un prezzo politico. Ciò è possibile solo se, trasferimenti perequativi dalle regioni ricche a quelle povere a parte, i governi locali avranno ampi margini nelle scelte delle aliquote e le basi imponibili locali saranno ben visibili ai cittadini. Solo in quel caso l'aumento delle tasse, o la loro mancata riduzione, non verrà imputato dal cittadino allo Stato

centrale ma agli amministratori regionali e locali. Veniamo da anni in cui le spese locali sono cresciute a dismisura perché ciò era nell'interesse di Comuni e Regioni (al Nord come al Sud): tanto, le tasse si pagavano prevalentemente al centro (allo Stato centrale) ed era solo sul centro che si scaricava quindi il malcontento. Come la metterebbero Regioni e Comuni se, con un "vero" federalismo fiscale, la musica dovesse davvero cambiare? Non ne uscirebbero destabilizzate quasi tutte le amministrazioni regionali e locali attuali? Per esempio, è curioso il fatto che i leghisti vogliono più di tutti il federalismo fiscale e allo stesso tempo si oppongono (più o meno come si opponeva Rifondazione comunista nel passato governo Prodi) alla liberalizzazione dei servizi locali. Ma il federalismo (fiscale e non) non è per l'appunto voluto soprattutto al fine di favorire concorrenza, riduzione dei monopoli pubblici, comportamenti locali virtuosi?

Una prima avvisaglia della cennata difficoltà si è avuta con il dibattito-gaffe tra il governo e la Lega circa la reintroduzione dell'Ici che sarebbe necessaria per ridare ai Comuni quella che era la più significativa, se non l'unica, leva fiscale di loro titolarità.

Non a caso appena il discorso fiscale è diventato concreto v'è stata una corsa alla smentita sulla reintroduzione dell'ICI appena abolita (tributo, si noti, che esiste in tutto il mondo).

### 13.

Ma veniamo all'ultimo punto, il fondo di solidarietà.

Qui si pongono alcuni interrogativi.

In primo riguarda la gestione del cosiddetto fondo nazionale di soldi pubblici dal quale il governo centrale attingerà le risorse con cui aiutare le Regioni che non riusciranno a fronteggiare le loro spese con le sole imposte di propria competenza: chi gestirà questo fondo? Che impedirà che si risolva in una scappatoia per gli amministratori locali infingardi? Chi insomma eviterà che diventi un modo per far rientrare dalla finestra quel centralismo della spesa che con la riforma federale si vuole espellere dalla porta? Su questo tema decisivo, non c'è alcuna chiarezza nei ragionamenti finora dibattuti in pubblico dai partiti di maggioranza.

Una cosa però è chiara: la Lega Nord, principale forza politica a rivendicare la rapida e completa attuazione del federalismo, non si chiama

“Nord” per caso. Da quindici anni ripete al suo elettorato, all’80 per cento concentrato in cinque Regioni, che col federalismo gli sperperi di denaro pubblico bruciati nella fornace del Sud da quel pessimo fuochista che è il governo di Roma (ladrona) finiranno. Il che comporterà per il Nord meno tasse e servizi pubblici migliori.

Ma in che film? – viene da chiedersi. In realtà, il fondo di perequazione servirà appunto per non lasciare a secco le Regioni meno virtuose (o meno fortunate) del Centro-Sud, almeno finché non impareranno a comportarsi bene. E a reclamarlo saranno appunto queste Regioni con i loro elettori, che per il Pdl pesano quanto e più delle Regioni del Nord per la Lega. Quindi è poco ma sicuro che la Lega vorrà che questo fondo sia di rara e severa attivabilità, mentre allo stesso fondo di perequazione le Regioni del Centro-Sud in deficit strutturale – non pensiamo al Molise, poverino, ma a colossi demografico-elettorali come Campania – guardano come alla loro bombola d’ossigeno. Due posizioni incompatibili, che è facile prevedere come si concilieranno. Il nord leghista farà un patto d’acciaio con le due più grosse regioni meridionali, la Sicilia e la Campania a danno delle più piccole regioni dell’Italia meridionale e già si vedono i segni premonitori.

#### 14.

Ancora un’osservazione l’attuazione del federalismo presuppone – come ha correttamente ma incautamente (gli sono volati subito addosso!) anticipato il ministro Brunetta – che le attuali Regioni a Statuto speciale perdano la loro esclusività, con tutte le prerogative vantaggiose che comporta. Vi immaginate gli elettori del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige accettare un federalismo che riduca i loro privilegi, oggi superiori perfino a quelli dei mitici, parassitari, inutilizzati forestali calabresi? Impensabile.

Ma v’è di più. In un disegno che è e deve rimanere di solidarietà nazionale, anche le Regioni a Statuto dovrebbero intervenire ad alimentare il fondo di solidarietà. Ma le Regioni a Statuto speciale hanno già dichiarato di essere contrarie. E ben si comprende, nei fatti, perché esse non vogliono fare conoscere al resto d’Italia le condizioni effettive dei loro bilanci: che ondeggiavano tra i privilegi delle Regioni speciali alpine e lo sperpero della Regione Sicilia.

La Valle d’Aosta brucia ogni anno circa 22.000 euro pro-capite, il

Trentino Alto Adige 17.000, il Friuli Venezia Giulia 16.000, contro il 13.000 delle tre grandi regioni del Nord (Piemonte, Lombardia e Veneto) e i poco più di 9.000 della Campania e della Puglia. Certo i servizi pubblici delle piccole regioni autonome sono decisamente migliori di quelli delle regioni del Sud, ma è tutto da dimostrare che siano anche più efficienti, ossia non solo di buona qualità ma di livello adeguato rispetto alle risorse di cui dispongono: che cosa sarebbe la Puglia se lo Stato e gli enti locali spendessero il doppio di quello che spendono, ossia non 9.000 euro pro-capite ma 17 mila euro come la Valle d'Aosta?

La realtà è che le missioni del federalismo sono almeno due, e sono piuttosto diverse fra loro. La prima missione è di mettere a disposizione di tutte le regioni – del Nord e del Sud, a statuto ordinario e speciale – uno zoccolo minimo di risorse relativamente uniforme, e comunque ancorato alle caratteristiche oggettive di ogni territorio (per esempio la percentuale di anziani): il successo di questa missione favorirà il Sud, che oggi riceve troppo poco, e danneggerà le regioni a statuto speciale del Nord, che oggi ricevono troppo. La seconda missione è di aumentare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, riducendo gli sprechi e creando un meccanismo capace di punire i cattivi amministratori e premiare quelli che fanno bene il loro mestiere: il successo di quest'ultima missione gioverà a tutte le regioni, aiuterà l'Italia a tenere in ordine i conti pubblici, e danneggerà soltanto i cattivi politici.

Questo si dice ma quando lo si dice v'è dell'Italia una rappresentazione retorica che non fa i conti con il suo modo effettivo di essere connotato da un peso rilevantissimo della cosiddetta "tassa burocratica", dall'assenteismo dei dipendenti pubblici e dal cattivo governo delle loro retribuzioni, dall'inefficienza della giustizia, dall'evasione fiscale (la più alta in Europa) e dalla corruzione.

Su questi pesi, che rendono l'Italia diversa e peggiore rispetto ai nostri partners europei, si tace.

Così come si tace su quella che, in questa relazione, costituisce l'ultima considerazione.

Un disegno così ambizioso dovrebbe essere al servizio di grandissimi obiettivi che oggi è facile individuare: l'enorme dimensione del debito che ostacola lo sviluppo del paese e la lotta alla criminalità che oggi

governa intere regioni onde milioni di nostri concittadini non sono neppure in grado di esprimere un voto libero.

Ebbene, mi chiedo, un'Italia spaccata dal c.d. "federalismo fiscale" sarebbe in grado di raggiungere questi obiettivi?

Né dubito tant'è che l'uno e l'altro problema sono scomparsi dall'agenda politica.

Ma per non annoiarvi troppo lascio a voi la risposta.

**SCHEDE BIBLIOGRAFICHE**  
*BOOK REVIEWS*

*a cura di*  
*Elisabetta Boccia*



**Felicia Zulli (a cura di) *Badare al futuro. Verso la costruzione di politiche di cura nella società italiana del terzo millennio*, Milano 2008**

Da più fonti e da diversi anni si sente parlare di invecchiamento, di innalzamento dell'età e di calo demografico. Si parla, infatti, ormai di questa sfida demografica come una delle più importanti sfide cui andranno incontro nei prossimi anni l'Europa e in particolare l'Italia. Il fenomeno crescente sta determinando un cambiamento sostanziale nella struttura della popolazione e della piramide dell'età. Da tempo infatti i singoli Stati membri e l'Unione europea si interrogano, vista la gravità dello scenario, su quali politiche adottare al fine di gestire i bisogni socio-sanitari e assistenziali dei cittadini europei. La stima delle badanti che si occupano dei servizi di cura e di assistenza a domicilio pare superi il milione "un esercito di lavoratrici silenziose che assistono le persone non autosufficienti presenti nelle famiglie italiane e alle quali il complesso ed articolato mondo del 'sistema del welfare italiano' non riesce ancora a dare risposte soddisfacenti".

"Governare i cambiamenti sociali è sempre difficile – sottolinea Gabriele Marchese nella prefazione al volume – lo è ancor di più per un ente locale che, innanzi a fenomenologie sociali che mutano rapidamente, è chiamato ogni giorno a dare risposte concrete ai bisogni della collettività che amministra, sulla base di schemi consolidati e stratificati nel tempo. Il sistema di offerta dei servizi sociali in capo ad un ente locale è inevitabile il risultato di un processo di analisi di bisogni, di concertazione e di strutturazione dell'offerta maturata nel corso degli anni".

Il volume illustra l'intervento prototipale e gli straordinari risultati ottenuti dal progetto Equal "I Mestieri Invisibili" in tutta la provincia di Chieti, grazie al lavoro di una compagine qualificata e diversificata di partner guidati dal Comune di San Salvo, con il contributo di numerose altre istituzioni pubbliche, di organizzazioni del privato sociale e di imprese. Si è trattato del tentativo concreto "di farsi interpreti e artefici del governo di un fenomeno complesso quale è quello del badantato. L'incremento dei fabbisogni di cura e di assistenza a domicilio, l'impatto del lavoro migrante, la pervasività del sommerso, le sacche di sfruttamento lavorativo, sono solo alcuni aspetti

che alimentano tale fenomeno”. Ripercorrendo i tratti salienti del fenomeno del badantato il volume prova a “ragionare” sugli strumenti che potrebbero agevolare il passaggio verso la strada della legalità dei rapporti di lavoro, la qualità dei servizi erogati e la sostenibilità delle condizioni contrattuali che legano famiglie e badanti. Nei vari contributi si ripercorrono le principali tappe del progetto quali la ricerca sul campo, il riconoscimento della qualifica regionale di “assistenza familiare”, la promozione della figura dell’assistente familiare in sostituzione della figura della “badante”, l’attivazione di una rete provinciale dei servizi privati di cura, la sperimentazione di misure di sostegno per favorire l’emersione dal lavoro sommerso delle badanti, la costituzione di una cooperativa sociale dedicata all’assistenza familiare. Così il volume risulta essere in sostanza un manuale di lavoro dove si illustra come una piccola amministrazione sia riuscita a creare le sinergie per intervenire anche in presenza di emergenze sociali complesse. Ma vuole anche fungere da stimolo – così come si sottolinea nella prefazione – agli amministratori pubblici, agli operatori del terzo settore e alle parti sociali “a riscoprire il proprio ruolo di *policy maker* e ad interpretarlo pienamente, ricercando passo dopo passo la direzione giusta da seguire per governare i cambiamenti e avendo il coraggio di innovare traendo dalle difficoltà un’occasione concreta di crescita e di sviluppo”.

**Alessandra Pioggia, Marco Dugato, Gabriella Racca, Stefano Civitarese Matteucci (a cura di) *Oltre l’aziendalizzazione del servizio sanitario. Un primo bilancio*, Milano 2008.**

L’aziendalizzazione della sanità italiana è lo sviluppo di un processo che ha avuto inizio fin dai primi anni Novanta volto a introdurre spazi gestionali caratterizzati da autonomia privata nel cuore della pubblica amministrazione. Primario obiettivo era quello naturalmente del “recupero di efficienza” ed il voler trasformare le unità sanitarie locali in aziende aveva il fine di separare il momento gestionale e operativo di un servizio fondamentale come quello sanitario dalla politica.

Ad oltre quindici anni dal primo intervento normativo in materia di aziendalizzazione un gruppo di studiosi di diritto amministrativo si chiede quale sia stato l'esito di questa profonda riforma. Gli studi raccolti nel volume si propongono, come recita il titolo infatti, di guardare oltre il processo di aziendalizzazione del servizio sanitario, al fine di fare un primo bilancio dell'innovazione guardando al diritto che regola l'organizzazione e il funzionamento del sistema sanità. Tutto nasce dalla collaborazione di quattro Università (Perugia, Torino, Chieti-Pescara, IUAV Venezia) che hanno contribuito alla realizzazione del programma di ricerca di rilevante Interesse Nazionale *L'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un banco di prova per l'autonomia imprenditoriale delle organizzazioni pubbliche*, che aveva l'intento di analizzare gli esiti del processo di riforma del sistema sanitario iniziato nei primi anni Novanta. "Il metodo prescelto – spiega Alessandra Pioggia nell'introduzione – è stato quello dell'analisi delle esperienze, monitorate attraverso una consistente opera di selezione e raccolta di dati e documenti, che ha impegnato tutto il primo anno di ricerca. L'aver effettuato un esame di questo tipo ci consente oggi di offrire un contributo significativo alla ricostruzione delle conseguenze della riforma e spiega il senso dell' "oltre l'aziendalizzazione" proposto nel titolo del volume che raccoglie i risultati delle nostre analisi. La verifica sul campo, infatti, ha reso possibile attraversare i diversi ambiti sui quali ha inciso in maniera più consistente la trasformazione organizzativa e operativa del sistema sanità per arrivare a guardarla da un punto di vista più avanzato".

Il volume si compone di quattro parti, ognuna delle quali analizza un aspetto significativo della riforma. Nella prima parte, partendo da una ricognizione delle scelte regionali di organizzazione sanitaria, si esaminano innanzitutto i diversi aspetti delle soluzioni operative poste concretamente in essere. La seconda parte prende in esame il fenomeno delle sperimentazioni gestionali mettendone in evidenza le problematiche applicative, le procedure e le discipline. La terza parte analizza l'attività contrattuale delle aziende sanitarie, riflettendo sulla tipologia delle prestazioni dedotte esaminando le procedure in dette dalle aziende sanitarie. Nell'ultima parte si esamina la questione dell'aziendalizzazione non solo attraverso l'analisi dell'organizzazione e dell'attività, ma anche nel rapporto fra libertà di iniziativa econo-

mica e disciplina dei servizi sociali.

Le domande che sono poste nel volume, quindi, non riguardano solo temi quali l'organizzazione sanitaria, le forme contrattuali impiegate nell'approvvigionamento di beni e servizi, le sperimentazioni gestionali, ma sono relative anche ad aspetti come il rapporto fra servizio e autonomia imprenditoriale, e sul modo di essere di un'amministrazione che da tempo sembra in cerca di una nuova fisionomia.