I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

ITALIADECIDE

RAPPORTO 2010

L'Italia che c'è: le reti territoriali per l'unità e per la crescita

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

ISBN 978-88-15-14694-6

Copyright © 2011 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/edizioni/fotocopie**

INDICE

L'ITALIA CHE C'È: LE RETI TERRITORIALI PER L'UNITÀ E PER LA CRESCITA

Premessa. Metodo di lavoro e articolazione dei gruppi di ricerca p. 9

I. Impostazione della ricerca 19

II. L'indagine sull'*Italia che c'è* e sui suoi principali problemi 25

III. Le reti infrastrutturali. I grandi snodi: aree urbane e porti 47

IV. L'innovazione: snodo cruciale delle reti economico-finanziarie 65

V. La sanità 85

VI. La scuola 97

VII. L'università 109

VIII. Le reti culturali 119

IX. Le reti istituzionali 127

X. Conclusioni. I risultati della ricerca sull'*Italia che c'è* e le principali proposte 141

Appendice: Elenco delle personalità che hanno partecipato a seminari, audizioni e incontri 165

LE RELAZIONI DEI GRUPPI DI RICERCA

1. Le reti infrastrutturali p. 177

2. Le reti economico-finanziarie: l'innovazione di impresa tra le reti della Pubblica amministrazione e del sistema finanziario 237

3. La rete della sanità 281

4. Il sistema scolastico 331

5. La rete dell'università 375

6. Le reti culturali 411

7. Reti di città: politiche abitative e governo delle città 439

8. Le reti istituzionali (tra pluralismo e unità dell'ordinamento) 489

9. Le reti del sistema istituzionale amministrativo: il pubblico impiego 515

L'ITALIA CHE C'È: LE RETI TERRITORIALI PER L'UNITÀ E PER LA CRESCITA

PREMESSA

METODO DI LAVORO E ARTICOLAZIONE DEI GRUPPI DI RICERCA

Il metodo di lavoro

Il Rapporto di *italiadecide* per il 2010, intitolato *L'Italia che c'è*, è dedicato al sistema delle reti territoriali che innervano il nostro paese in otto settori, scelti in quanto particolarmente significativi per la loro funzione strategica in una prospettiva di crescita civile ed economica della nazione.

Il Rapporto analizza le reti infrastrutturali e logistiche, le reti economico-finanziarie, le reti istituzionali, le reti della sanità, della scuola, dell'università e degli istituti culturali e le reti delle città. Si consolida quindi e si approfondisce su una tematica assai più vasta il metodo e la tecnica di lavoro già sperimentata nel Rapporto 2009 e nella quale si riflette la missione di *italiadecide*: creare basi condivise di conoscenza sulle questioni strategiche per il futuro del paese.

La ricerca si è avvalsa delle basi di conoscenza esistenti ed ha proceduto attraverso la raccolta di testimonianze, lo svolgimento di seminari di approfondimento e di numerose audizioni, e la ricostruzione dei problemi partendo dall'analisi di casi concreti.

Sono stati costituiti otto gruppi di ricerca, a ciascuno dei quali è stato affidato un settore di lavoro, con il compito di individuare i temi e gli aspetti più significativi del sistema e di trattare gli aspetti comparabili di temi a prima vista del tutto diversi, in modo da verificare in una pluralità di settori un'unica ipotesi di ricerca. I gruppi di ricerca, diretti da studiosi appartenenti all'Associazione, hanno operato autonomamente, attuando nei settori loro affidati gli indirizzi condivisi dal Comitato di presidenza.

Il Comitato di presidenza e i gruppi di ricerca sono composti da personalità ed esperti che rappresentano diversi orientamenti politico-culturali.

I gruppi di ricerca

In relazione all'impostazione della ricerca, ai settori e ai temi individuati nel paragrafo precedente, si sono articolati i gruppi di ricerca che hanno definito i seguenti programmi di lavoro:

1) *Reti infrastrutturali*
Direttori: Attilio Celant e Paolo Urbani

Il gruppo di lavoro ha ripreso l'analisi già avviata lo scorso anno sul perdurante ritardo infrastrutturale del sistema delle reti viarie e della logistica, allargando il campo ad altri ambiti di investimento infrastrutturale nei quali si registrano ritardi o si aprono nuove opportunità: acquedotti, reti energetiche, sistema portuale, reti di telecomunicazione.

Le principali questioni su cui si è concentrata la ricerca sono:

– l'effettiva capacità del sistema istituzionale e amministrativo di operare le scelte di sviluppo infrastrutturale – e di assicurarne la realizzazione – sulla base di una visione del territorio italiano e delle sue vocazioni, unitaria e sufficientemente condivisa;

– le iniziative necessarie per realizzare l'interconnessione delle diverse reti logistiche e infrastrutturali (autostrade, ferrovie, aeroporti e porti) che attualmente servono il territorio senza riuscire tuttavia a comporre un sistema integrato.

Il gruppo ha svolto audizioni con rappresentanti delle istituzioni locali, nazionali e di settore, con rappresentanti delle imprese, economisti ed esperti (trasporti, telecomunicazione, reti idriche a fini civili, fonti rinnovabili, porti).

2) *Reti economico-finanziarie*
Direttore: Paolo De Ioanna (coordinatori A. Bonaccorsi e P. De Ioanna)

Questo filone di ricerca ha avuto per oggetto il ruolo delle reti economico-finanziarie nel sostegno all'innovazione da parte del sistema produttivo italiano.

Sono stati in particolare oggetto di analisi:

– il rapporto fra il finanziamento pubblico e il finanziamento del mercato all'innovazione;

– il rapporto fra sistema creditizio e innovazione d'impresa, anche in riferimento alla dimensione territoriale;

– le possibili iniziative per evitare la dispersione delle risorse destinate all'innovazione e il loro più efficace impiego.

Nell'ambito di tale ricerca si è svolto il 15 luglio 2010, presso la Camera dei deputati, il seminario sul tema «Sistema finanziario e innovazione delle imprese», nel quale sono stati presentati e discussi i primi risultati dell'indagine.

3) *Reti istituzionali*

Direttore: Vincenzo Cerulli Irelli

Il gruppo di ricerca si è concentrato sulle sedi istituzionali oggi chiamate ad assicurare le esigenze unitarie nel rapporto fra Stato e Autonomie e ha individuato i seguenti argomenti di approfondimento:

– le attuali modalità operative della rete dei prefetti come principale struttura di collegamento fra Stato e Autonomie locali diffusa sull'intero territorio nazionale;

– il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni come principale sede di definizione «partecipata» delle esigenze unitarie;

– le previsioni normative e la prassi riguardanti l'applicazione degli istituti chiamati a rimediare alla patologie nei rapporti fra Stato e Autonomie (poteri sostitutivi *ex* articolo 120 Cost., istituto del commissariamento, scioglimento degli Enti locali);

– il regime dei controlli di gestione da parte delle sezioni regionali della Corte dei Conti.

Nell'ambito della ricerca, si sono svolte le audizioni del ministro per le Regioni Raffaele Fitto, di prefetti che svolgono importanti funzioni di coordinamento e direzione presso il Ministero dell'Interno o che operano in alcune Province particolarmente significative, di magistrati della Corte dei Conti, nonché di dirigenti della Conferenza Stato-Regioni, dell'Anci e dell'Upi.

Nell'ambito delle reti istituzionali è stato svolto un approfondimento sulle reti del sistema istituzionale amministrativo, con particolare riferimento al pubblico impiego. Tale ricerca è stata coordinata da Raffaele Perna.

La rete del pubblico impiego è stata in particolare considerata per i seguenti aspetti:

– la sua capacità di conseguire livelli di produttività del lavoro adeguati agli standard internazionali e di favorire processi di innovazione organizzativa, gestionale e dei servizi;

– i livelli di conflittualità nelle relazioni di lavoro;

– la sostenibilità dei costi delle retribuzioni rispetto alle compatibilità di sistema e dinamiche retributive coerenti con i sentieri di crescita retributiva fatti registrare dal resto del mondo del lavoro.

4) *Rete della sanità*

Direttore: Massimo Luciani (coordinatori R. Balduzzi e M. Luciani)

L'indagine si è proposta di verificare le concrete modalità attraverso le quali un servizio fortemente territorializzato come la sanità garantisca l'esigenza di omogeneità dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

A tal fine sono stati presi in considerazione:

– i sistemi di valutazione e il confronto reciproco fra i diversi livelli territoriali delle prestazioni fornite;

– il regime dei controlli;

– le modalità di coordinamento fra l'azione degli operatori pubblici e privati.

La ricerca si è avvalsa del contributo scientifico di Renato Balduzzi, presidente dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali. Il gruppo ha svolto una serie di audizioni sia di livello istituzionale che con esperti del settore e di centri studio specializzati.

5) *Rete della scuola*

Direttore: Nicolò Zanon

La scuola, al pari della sanità, rappresenta un servizio generale decisivo per assicurare su tutto il territorio

nazionale la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò pone l'esigenza di verificare l'effettiva capacità del sistema scolastico – caratterizzato da un modello di *governance* tendenzialmente centralizzato a livello statale e dall'autonomia delle singole strutture – di funzionare come rete, concorrendo a colmare i divari esistenti tra le diverse aree del paese. Il gruppo ha lavorato in collegamento con il Ministero dell'Istruzione e con le sue Agenzie (Invalsi e Ansas).

La ricerca si è concentrata sulle seguenti questioni:

– l'attuale assetto della *governance* del sistema scolastico, che vede concorrere una struttura fortemente centralizzata con l'autonomia dei singoli istituti scolastici e le funzioni attribuite agli Enti locali;

– l'attuale assetto e il possibile sviluppo dei sistemi di valutazione delle prestazioni del sistema scolastico;

– l'effettiva capacità della scuola di promuovere il merito, non solo attraverso la serietà e la disciplina, ma anche con misure idonee a promuovere effettivamente i capaci e i meritevoli; si è cercato di valutare in che misura la scuola funzioni come fattore di mobilità sociale, contribuendo alla rottura di quel binomio alta disuguaglianza/bassa mobilità, che rappresenta uno degli ostacoli principali all'unificazione reale del paese.

6) *Rete dell'università*

Direttori: Angelo Maria Petroni e Filippo Satta

Questa ricerca ha esaminato il sistema universitario italiano dal punto di vista della sua capacità di svolgere le funzioni di alta formazione e di promozione dell'innovazione nei diversi campi del sapere, con particolare riferimento ai settori strategici per lo sviluppo del paese.

Sono stati presi in considerazione i seguenti profili:

– l'adeguatezza dell'attuale articolazione del sistema universitario italiano sotto il profilo delle dimensioni degli atenei e della loro specializzazione nell'assicurare una formazione di alto livello;

– il collegamento fra università e territorio, soprattutto dal punto di vista delle relazioni con i settori produttivi e della ricerca e innovazione;

– l'attuale assetto della *governance* dell'università e le valutazioni possibili sull'autonomia dei singoli atenei.

Nell'ambito della ricerca sono state svolte le audizioni di alcuni rettori di atenei italiani: Luigi Frati (rettore dell'Università La Sapienza di Roma), Domenico Laforgia (rettore dell'Università del Salento), Fulvio Esposito (rettore dell'Università di Camerino).

7) *Rete degli istituti culturali*

Direttore: Alessandro Campi (coordinatori A. Campi e F. Cilluffo)

La ricerca ha per oggetto lo studio delle istituzioni che in Italia producono e diffondono cultura a livello locale e nazionale e le reti che interconnettono i diversi centri. Tali realtà sono valutate per la capacità di articolare al loro interno attività e proposte che possano giocare un ruolo positivo dal punto di vista dello sviluppo del capitale sociale in chiave nazionale.

Lo studio si è concentrato in particolare sui seguenti profili:

– una rilevazione delle esperienze più interessanti avviate nel nostro paese per sostenere e promuovere l'attività culturale da parte dello Stato, delle Regioni, degli istituti di cultura di rilievo nazionale;

– l'incremento esponenziale del fenomeno dell'associazionismo culturale, a seguito della percezione da parte della collettività nazionale dell'importanza e della valorizzazione del patrimonio culturale;

– la necessità di considerare nuovi strumenti di *governance* per il sistema culturale al fine di governarne la complessità;

– la ridefinizione delle politiche pubbliche culturali in relazione al riconoscimento *dell'esistenza* dei diritti culturali;

– le iniziative volte a favorire la diffusione della cultura sul territorio (festival culturali e scientifici, reti di musei, Enti lirici, ecc.);

– l'esigenza di identificare un sistema di valutazione in grado di valutare l'impatto socio-economico dei processi culturali.

8) *Reti delle città*

Direttore: Margherita Petranzan

Il gruppo di lavoro ha analizzato le politiche abitative e il governo delle città. Si tratta di un filone di lavoro che presenta strette connessioni con l'oggetto di altri gruppi: in particolare con quelli riguardanti le reti culturali, le infrastrutture e la logistica.

La ricerca prende in considerazione il problema del ruolo delle città come specifico fattore dell'identità plurale del nostro paese e cruciale motore per il suo sviluppo. Oggetto di esame sono le politiche volte a ridefinire – e governare – la missione delle città alla luce delle mutazioni in atto, con specifico riferimento alle esperienze innovative riguardanti i bisogni abitativi e la qualità degli interventi di riqualificazione urbana.

In particolare la ricerca ha approfondito:

– le esperienze e i programmi di *social housing* in città italiane;

– le esperienze e i programmi di riqualificazione delle periferie in città italiane.

Nell'ambito della ricerca si è svolto, il 17 giugno 2010, presso la Camera dei deputati, il seminario sul tema «Politiche abitative e governo delle città».

Seminari di approfondimento ed audizioni

La fase preparatoria e di impostazione della ricerca, particolarmente impegnativa ed approfondita, è culminata nel seminario svoltosi il 3 dicembre 2009 a Roma, che ha visto la partecipazione di rappresentanti autorevoli del mondo finanziario e imprenditoriale, di studiosi ed esperti nei diversi settori oggetto della ricerca e di amministratori degli Enti territoriali. Tra gli altri hanno preso parte alla giornata di studio i presidenti delle Regioni Lombardia,

Emilia-Romagna e Sicilia, i sindaci di Torino, Roma e Potenza, i presidenti delle Alte Magistrature e delle Autorità indipendenti, i presidenti di Confindustria Veneto, Toscana e Sicilia e dei Giovani industriali, i dirigenti delle maggiori organizzazioni sindacali.

I risultati del seminario sono stati successivamente approfonditi con lo svolgimento di numerose audizioni, incontri e di due seminari tematici, aperti anch'essi ad un'ampia partecipazione:

– il seminario sul tema «Politiche abitative e governo delle città», svoltosi il 17 giugno 2010, presso la Camera dei deputati;

– il seminario sul tema «Sistema finanziario e innovazione delle imprese», svoltosi il 15 luglio 2010, presso la Camera dei deputati.

Complessivamente hanno partecipato ai seminari, alle audizioni e agli incontri di approfondimento, oltre 200 esperti.

I gruppi di ricerca hanno, inoltre, collaborato stabilmente con qualificati rappresentanti della Corte dei Conti, del Cnel, della Banca d'Italia, dell'Istat, che hanno partecipato agli incontri di approfondimento, ai seminari e alle audizioni.

Numerose amministrazioni dello Stato hanno altresì partecipato ai seminari e alle audizioni, fornendo dati ed informazioni sulle specifiche tematiche toccate dalla ricerca. I gruppi di ricerca, di intesa con il Comitato di presidenza, si sono avvalsi in particolare della collaborazione delle seguenti amministrazioni, competenti per i diversi settori, e di alcune loro Agenzie:

– Ministero dell'Interno e Prefetture;

– Ministero dell'Economia e Finanze e Sogei;

– Ministero della Salute e Agenas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali);

– Ministero dell'Istruzione, Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) e Ansas (Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica);

– Ministero delle Infrastrutture e Trasporti;

– Ministero dei Beni e delle Attività Culturali;

– Ministero per i Rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale e Conferenze Stato-Autonomie.

Sono stati organizzati specifici incontri con i ministri Ferruccio Fazio, Raffaele Fitto e Giulio Tremonti.

Esperti delle Autonomie territoriali, di Autorità amministrative indipendenti e delle università e centri di ricerca hanno partecipato alle audizioni ed agli incontri di approfondimento.

In particolare, per le Autorità indipendenti hanno partecipato: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi. Per le Autonomie hanno partecipato: la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, l'Anci, l'Upi, Unioncamere e Infocamere.

Per le università e gli istituti di ricerca hanno partecipato: il Cermes (Centro di ricerche sui mercati e sui settori industriali) dell'Università Bocconi di Milano; il Cergas (Centro di ricerche sulla gestione dell'assistenza sanitaria e sociale) dell'Università Bocconi di Milano ed il Ceis (Centro interdipartimentale di studi internazionali sull'economia e lo sviluppo) dell'Università Tor Vergata di Roma, l'Issirfa (Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e delle Autonomie) del Cnr e l'Isae (Istituto di studi e analisi economica).

È contenuto in Appendice l'elenco nominativo delle personalità che hanno partecipato a seminari, audizioni ed incontri in qualità di rappresentanti di istituzioni, imprese o di associazioni, di università e istituti di ricerca, di dirigenti politici o politici-amministrativi, di esperti e studiosi.

L'attività di supporto organizzativo e la redazione del Rapporto di sintesi è stata assicurata dall'amministrazione della Camera dei deputati, di intesa con la presidenza della Camera dei deputati. A tale scopo è stato costituito, sotto la direzione del vicesegretario generale competente

per le attività di documentazione Alessandro Palanza, direttore scientifico di *italiadecide*, un apposito gruppo di lavoro, composto da Giovanni Rizzoni (coordinatore), Enrico Seta, Paolo Visca, Sabrina Petrucci, Simonetta Bigazzi e Paola Risa.

Alla documentazione hanno inoltre contribuito il Servizio studi, l'Ufficio rapporti con l'Unione europea, il Servizio commissioni e l'Ufficio stampa della Camera dei deputati. I consiglieri della Camera dei deputati esperti nelle diverse tematiche hanno partecipato e contribuito alle audizioni ed alle riunioni dei gruppi di ricerca. Il lavoro di editing è stato svolto da Danila Aprea.

Il Rapporto 2010 *L'Italia che c'è* si divide in due parti. La prima parte contiene il Rapporto di sintesi che espone in forma unitaria i risultati dell'indagine svolta da otto gruppi di ricerca settoriali. La seconda parte contiene i rapporti di settore elaborati da ciascuno dei gruppi di ricerca per i settori ad essi affidati.

CAPITOLO PRIMO

IMPOSTAZIONE DELLA RICERCA

1. *La ricerca su «L'Italia che c'è» nel quadro delle celebrazioni dell'Unità d'Italia*

La ricerca per il 2010 di *italiadecide* su *L'Italia che c'è* viene realizzata di intesa con la presidenza della Camera dei deputati nel quadro delle manifestazioni volte a celebrare il 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

italiadecide, associazione per la qualità delle politiche pubbliche, porta il suo contributo a questo anniversario rivolgendosi, secondo la sua vocazione non di parte, all'insieme delle classi dirigenti del paese.

L'unità nazionale non viene quindi presa in considerazione per gli aspetti, pur rilevanti, di carattere storico o di carattere costituzionale, né per quelli legati all'identità culturale e linguistica collettiva; viene invece considerata dal punto di vista concreto delle politiche nazionali che tengono insieme il paese attraverso servizi, infrastrutture, sostegno all'economia e alle imprese.

Abbiamo quindi guardato all'unità nazionale come frutto del funzionamento di alcuni grandi servizi (scuola, sanità, infrastrutture ecc.).

Queste politiche, nel loro svolgersi quotidiano, si misurano con il fine di assicurare le condizioni di unità e coesione nazionale, confrontandosi e a volte scontrandosi con i problemi de *L'Italia che c'è.*

L'Italia che c'è, secondo questa ricerca, è la realtà che emerge dal confronto tra tali politiche e i loro effetti sul territorio.

Le maggiori forme di disaffezione degli italiani verso il loro paese non vengono infatti dall'assenza di fattori identitari o dalla perdita dei riferimenti ideali dell'identità nazionale, che restano un dato culturalmente e socialmente

assai forte. Vengono piuttosto dalla reazione al cattivo svolgimento di funzioni primarie dello Stato nazionale o dalle reciproche contestazioni tra le diverse aree del paese, in ordine a una cattiva distribuzione o a una mancata razionalizzazione delle risorse destinate a queste funzioni.

Su questo terreno si è infatti determinata la più grave crisi dell'unità nazionale nell'epoca repubblicana, contrassegnata dal riacutizzarsi del dualismo territoriale e dal contemporaneo venir meno di grandi fattori unificanti sul piano politico (i grandi partiti di massa, le organizzazioni sindacali) e sul piano economico (vasti settori della grande industria, le partecipazioni statali, le banche pubbliche).

La ricerca si iscrive all'interno dei processi di trasformazione che tendono a rispondere a questa crisi attraverso il rafforzamento di una cornice unitaria e la definizione di un nuovo patto sociale ed economico fra le diverse parti del paese.

Nello stesso senso agisce l'Unione europea, che è per il nostro paese un presidio di unitarietà e coerenza delle politiche pubbliche con speciale accento sui fini di coesione economico-finanziaria, sociale e territoriale qui considerati.

La ricerca si muove quindi all'interno delle più ampie tendenze evolutive del sistema e si concentra sul concreto svolgimento nel territorio nazionale delle politiche pubbliche in grado di perseguire obiettivi di coesione nazionale.

2. *Dalle infrastrutture di interesse nazionale alle reti territoriali*

L'impostazione descritta al punto precedente prosegue la ricerca svolta nel Rapporto 2009 su *Infrastrutture e territorio* per quegli elementi che rappresentano un «marchio di fabbrica» di *italiadecide*. Ne continua il metodo e il tipo di approccio che guarda alla qualità delle politiche pubbliche e alla capacità di decidere in funzione degli interessi unitari della comunità nazionale.

Ma per il resto la ricerca su *L'Italia che c'è* compie un salto di qualità non solo perché analizza parallelamente il

funzionamento di diverse politiche pubbliche sul territorio, ma per il denominatore comune che adotta come originale ipotesi di ricerca: l'idea che l'unità nazionale serva a far funzionare meglio tutte le politiche pubbliche sul territorio, e, reciprocamente, che far funzionare le politiche pubbliche sul territorio rafforzi più di ogni altra cosa l'unità nazionale.

Il cambiamento si comprende meglio se si considera che in questa ottica ciò che conta nell'infrastruttura non è solo la costruzione dell'opera, ma soprattutto il servizio che è destinata a rendere e la finalità pubblica nella quale si inquadra. In tal senso alle reti infrastrutturali sono perfettamente assimilabili le altre reti territoriali che svolgono servizi primari, alle quali corrispondono altrettante politiche pubbliche. Si tratta, oltre che delle grandi reti dei trasporti, delle reti per l'adduzione e la distribuzione di energia, acqua e telecomunicazioni, ovvero per lo smaltimento dei rifiuti, ma da qui il discorso è facilmente estensibile ad altri beni e servizi sociali forniti sul territorio, come la scuola, la sanità e le attività culturali, fino alle reti istituzionali radicate sul territorio, quali i sistemi urbani e i raccordi tra le pubbliche amministrazioni e i livelli territoriali (Conferenze Stato-Autonomie, sistema dei controlli amministrativi e rete dei prefetti).

Quello che ciascuna di queste funzioni ha in comune con le altre è di essere governata da politiche necessariamente nazionali che abbiano le stesse finalità e che si configurino per loro natura come «sistema di relazioni organizzative e funzionali a carattere permanente tra centro e periferia» (Paolo Urbani, *italiadecide*).

Su questo dato strutturale si innesta il principale fattore di cambiamento qui preso in considerazione: tali politiche si trovano oggi ad operare in un quadro policentrico e più complesso rispetto al passato. Su ciascuno di questi settori esercitano infatti un'influenza crescente le politiche dell'Unione europea, le Autonomie territoriali, le Autonomie funzionali, comprese quelle più radicate sul territorio (università, camere di commercio, scuole) e i nuovi rapporti tra pubblico e privato in diverse varianti

(società di proprietà pubblica o semipubblica, imprese concessionarie, banche, imprese, terzo settore).

Le politiche che distribuiscono servizi sul territorio tendono quindi a configurarsi necessariamente in forma di rete, per essere caratterizzate dal concorso di soggetti dotati di gradi diversi di autonomia e da relazioni di tipo più orizzontale che verticale, ancora in via di definizione e assestamento.

La ricerca sostiene la tesi che razionalizzare e completare il funzionamento unitario e complessivo delle reti territoriali – superandone le strozzature, gli anelli mancanti, le contraddizioni e le fratture – sia la via per rafforzare una concreta dimensione dell'unità nazionale.

Le reti territoriali, e le relative politiche, nell'accezione utilizzata da questa ricerca, sono pertanto quelle che: *a*) innervano l'intero territorio nazionale; *b*) coinvolgono in una logica unitaria per quote, con modalità e gradi di autonomia diversi, tutti i livelli di governo; *c*) sviluppano nel contempo un'ampia gamma di rapporti tra pubblico e privato. Sono prese in considerazione le reti che svolgono funzioni primarie rivolte alla generalità delle persone, alle comunità o alle imprese, secondo diversi livelli di scala territoriale. In particolare, sono state prese in considerazione le reti logistiche e infrastrutturali e i nodi urbani, le reti economico-finanziarie, la scuola dell'obbligo, l'università, il sistema sanitario, le reti culturali e le reti istituzionali che assicurano il collegamento fra i diversi livelli di governo. Le divisioni o fratture nel funzionamento tra le parti del territorio o tra le diverse componenti della società, gli scoordinamenti e altri tipi di scollamento appaiono in questa prospettiva come assenza o insufficienza delle reti, cui occorre porre rimedio.

Non hanno costituito oggetto di analisi altre reti istituzionali, che pur svolgono un ruolo fondamentale di unificazione, ma hanno un carattere di ordine politico o costituzionale: i poteri costituzionali, le reti di carattere politico o delle formazioni sociali (partiti, sindacati, chiese, volontariato), né quelle che si organizzano in ambito quasi esclusivamente statale, come quelle riguardanti le forze di polizia e l'amministrazione giudiziaria.

3. *Le finalità unitarie della ricerca nell'analisi di diverse forme di reti territoriali*

La tesi sulla relazione reciproca tra rafforzamento delle reti territoriali e rafforzamento dell'unità nazionale conduce a precisare le caratteristiche e gli obiettivi unitari della ricerca come denominatore comune nei diversi settori presi in considerazione.

Per ciascuno di essi, l'indagine si propone di:

1. riconoscere le politiche pubbliche nazionali che in ciascun ambito settoriale tendono ad operare attraverso reti territoriali (le reti non sono la forma delle politiche pubbliche, sono le destinatarie delle politiche pubbliche) e verificare la loro articolazione e le modalità di attivo concorso dei diversi livelli territoriali e di differenti combinazioni fra pubblico e privato (sussidiarietà orizzontale e verticale);

2. operare una ricognizione di ciascuna politica di rete (nel significato sopra chiarito), per individuare i suoi punti critici e i problemi di funzionamento in relazione alle fratture vecchie e nuove che dividono la comunità nazionale, allo scopo di selezionare gli interventi correttivi prioritari;

3. valutare come il completamento e la razionalizzazione delle politiche pubbliche nella logica di reti unitarie operanti sul territorio, accrescendo le procedure collaborative e quelle di reciproca responsabilizzazione, possano bene integrarsi con il completamento dei processi di riforma in corso (coordinamento della finanza pubblica, federalismo fiscale e carta delle Autonomie) e orientarli verso il superamento dei maggiori divari di funzionamento delle politiche.

4. *Le grandi cornici di riferimento della ricerca: la continuità della Costituzione, gli sviluppi in corso nell'Unione europea, gli effetti a lungo termine della crisi economico-finanziaria*

La ricerca è rivolta al presente e al futuro, iscrivendosi all'interno delle più ampie tendenze evolutive che in-

fluenzano nel medio e lungo termine il destino del paese. Spettano invece agli storici le ricostruzioni critiche delle politiche del passato e del ruolo da esse svolto ai fini dell'unità del paese.

Lavorare al presente significa però acquisire dal passato, dalla proclamazione dell'unità nazionale ad oggi, il patrimonio consolidato della nazione. In particolare, sono rilevanti per le politiche pubbliche prese in considerazione in questo Rapporto gli enormi progressi compiuti nel corso della storia repubblicana sul piano dei diritti sociali e civili dei cittadini, delle formazioni sociali e delle comunità territoriali che, unitamente al benessere economico, mettono il nostro paese tra quelli più avanzati del mondo, in piena sintonia con i valori e principi posti alla base della Costituzione repubblicana e dell'Unione europea.

Lavorare al presente significa anche cogliere tutta la novità dell'attuale fase. La lunga transizione politico-istituzionale si è innestata, ancora irrisolta, sugli effetti a lungo termine della crisi economico-finanziaria. Proprio questo pericoloso intreccio di fattori negativi conferma l'urgenza degli interventi che il Rapporto propone, per eliminare la vischiosità dei processi decisionali sulle questioni che impegnano il futuro del paese.

A questo fine si può trarre vantaggio – come spesso è avvenuto nella storia del nostro paese – dalla nuova forma di vincolo esterno che investe l'intero occidente e che deriva dai nuovi equilibri geopolitici. In Italia questo vincolo, se ben utilizzato, può divenire una leva formidabile per rompere situazioni cristallizzate nelle quali tante nicchie di autoreferenzialità burocratica, localistica e corporativa hanno potuto a lungo sopravvivere costituendo un potente ostacolo alla coesione nazionale. A questo fine il rilancio della competitività richiede non solo interventi specifici ma anche il miglioramento di tutte le politiche di contesto territoriale e civile.

CAPITOLO SECONDO

L'INDAGINE SULL'*ITALIA CHE C'È* E SUI SUOI PRINCIPALI PROBLEMI

L'indagine su *L'Italia che c'è* è diretta all'individuazione dei maggiori problemi che minacciano la coesione sociale, economica e territoriale del paese e con i quali le reti territoriali nella definizione adottata nel precedente capitolo devono confrontarsi.

A questo scopo la giornata seminariale organizzata da *italiadecide* il 3 dicembre 2009 ha raccolto le testimonianze di un'ampia platea di personalità rappresentative di istituzioni dei diversi livelli di governo, di Autonomie territoriali e funzionali, associazioni di imprese, parti sociali, università e centri di ricerca, grandi imprese che forniscono servizi operando in forma di rete sull'intero territorio nazionale. Sul sito http://www.italiadecide.it sono riportate le quattro relazioni di base che insieme alla nota introduttiva hanno indirizzato la discussione e una sintesi delle principali problematiche sollevate nel dibattito da oltre 35 interventi.

Il confronto conferma che l'intensità e la complessità dei fenomeni territoriali hanno origini remote nella storia del paese e nella sua formazione verso la progressiva integrazione di diverse identità territoriali. L'analisi mette inoltre in evidenza una valutazione complessiva in buona parte nuova e cioè come le divaricazioni – anziché tendere a ridursi come nei precedenti decenni – si siano negli ultimi due decenni significativamente accresciute per effetto di una molteplicità di fattori.

Lo dimostrano le analisi svolte da quattro diversi punti di vista disciplinari: per gli aspetti statistico-economici da Giovanni Barbieri (direttore centrale Istat della Direzione per le esigenze degli utilizzatori, integrazione e territorio); per gli aspetti socio-economici da Aldo Bonomi (direttore del Consorzio AASTER); per gli aspetti

geografico-logistici da Attilio Celant (preside della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e consigliere della Società Geografica Italiana); per gli aspetti istituzionali da Paolo Urbani (professore ordinario di Diritto amministrativo dell'Università di Chieti e Pescara).

1. *L'intreccio tra economia e territorio*

Al centro di queste analisi è l'intensificazione dei fenomeni territoriali nell'esperienza recente del nostro paese, dovuta alla contestuale espansione delle Autonomie e dei sistemi territoriali di piccola e media impresa nell'equilibrio dell'economia nazionale.

Il territorio non viene naturalmente inteso come spazio meramente fisico né come uno stock di beni patrimonializzati, ma come un insieme di saperi, relazioni, valori e risorse localizzati e reciprocamente interdipendenti che esprimono una *governance* e un modello di sviluppo locale basato su un sistema di media, piccola e piccolissima impresa. Il rapporto tra pubbliche amministrazioni e imprese, così come la crescente dinamica di relazioni tra pubblico e privato nello svolgimento delle funzioni pubbliche, divengono pertanto il nucleo portante dei nuovi sistemi locali nell'esperienza del nostro paese.

L'intreccio tra economia e territorio nell'esperienza recente tende quindi ad accentuarsi. Ciò avviene con un marcato parallelismo nei tempi e nelle modalità di cambiamento dal lato delle imprese e dal lato delle Autonomie territoriali.

Al prevalere del modello di piccola e media impresa con forti radici territoriali e forti differenziazioni corrisponde la parallela espansione delle Autonomie e dell'insieme delle loro relazioni sul territorio con altri soggetti pubblici e privati.

La varietà e la ricchezza dei sistemi locali costituisce un punto di forza dell'economia e della società italiana,

un fattore di resistenza e resilienza dell'economia italiana di fronte alle molteplici crisi che la investono.

Si tratta quindi di un fattore positivo che non va indebolito ai fini dello sviluppo, dal momento che oggi e sempre più nel futuro la competizione internazionale richiede di valorizzare le specificità e le differenze tra i territori. Nella globalizzazione la riserva strategica per ciascun paese è costituita da beni e capacità non facilmente copiabili o riproducibili perché frutto di specificità territoriali e culturali e dalla capacità di indirizzarle in processi di innovazione.

Ma le stesse tendenze comportano gravi rischi per l'eccessiva frammentazione e per il sottodimensionamento degli attori rispetto alla scala dei problemi da affrontare, soprattutto per la mancanza di organici collegamenti delle diverse Autonomie tra loro e con strategie di carattere nazionale.

La *governance* locale non è sufficiente e i fenomeni territoriali ed economici non vengono governati alla scala adeguata. Il rafforzamento della dimensione locale produce tendenze in senso opposto a quelle che sarebbero necessarie, dal momento che comporta un indebolimento dei legami con la comunità nazionale, magari proprio mentre le imprese affrontano processi di internazionalizzazione.

Se forti identità locali hanno in passato costruito per aggregazione l'identità nazionale, oggi un «eccesso» di identità locale diventa elemento di rottura della coesione, in quanto crea tensione tra identità e coesione.

Segnala con preoccupazione Ivan Lo Bello (presidente di Confindustria Sicilia, seminario del 3 dicembre 2009), che anche al Sud e non solo al Nord si affievolisce il senso di appartenenza alla comunità nazionale, le comunità locali manifestano maggiore attenzione alle identità locali e tendono a perdere la percezione di se stesse come parte della comunità nazionale. Autoreferenzialità dei territori e dualismo di percezione e di prospettive si manifestano soprattutto in questa fase di crisi economico-finanziaria al Sud come al Nord. Dal lato delle imprese si attenua la consapevolezza di essere il massimo punto propulsivo dello sviluppo e della dinamica sociale e invece si

accrescono le paure, le resistenze e le incertezze verso i processi di globalizzazione.

La geografia produttiva del sistema italiano rafforza quindi negli ultimi decenni le sue caratteristiche territoriali, come emerge dalle statistiche relative a redditività, dimensioni e distribuzione sul territorio delle imprese italiane (vedi la relazione di Giovanni Barbieri su http://www.italiadecide.it). Questi dati dimostrano che anche cambiamenti significativi nelle filiere produttive non fanno venir meno queste caratteristiche né l'influenza determinante delle variabili territoriali (Giovanni Barbieri, Istat).

Le più recenti analisi territoriali producono molteplici forme di classificazione del territorio basate proprio sui processi di mutazione e ulteriore diversificazione in corso. Si parla di macroaree con riferimento alle grandi suddivisioni del Nord, del Centro e del Sud, mentre l'analisi fine svolta dall'Istat arriva a identificare 686 sistemi locali di lavoro.

L'accentuarsi dell'intreccio tra economia e territorio è portato alla massima evidenza nel modello interpretativo delle piattaforme produttive elaborato da Aldo Bonomi e sintetizzato nella sua relazione. Esso prevede nell'intero territorio nazionale 17 piattaforme produttive assai diversificate tra loro, ciascuna delle quali presenta al proprio interno aree sufficientemente omogenee da individuare specializzazioni verso attuali o potenziali vocazioni competitive con valenza internazionale e da determinare la possibile convergenza verso obiettivi strategici comuni.

Per mettere a frutto i fattori comuni in ogni piattaforma territoriale, non basta il governo locale né è sufficiente il pur essenziale allargamento alla Regione che è l'Ente più vicino alle dimensioni delle piattaforme. La piattaforma richiede infatti una città-regione nelle più diverse forme come centro dei flussi di vasta portata che la animano. Per governare la città-regione e i relativi flussi occorre il concorso nelle politiche territoriali di tutti i livelli di governo a partire dall'Unione europea.

Occorrono pertanto forti strategie di unificazione delle politiche territoriali e un maturo sistema dei rapporti tra

pubblico e privato nei diversi settori, verso gli obiettivi strategici sia all'interno di ciascuna area sia nel contesto nazionale, con riferimento agli interessi comuni e alle esigenze di armonizzazione e coordinamento intersettoriale.

Da questo punto di vista l'indagine sui rapporti tra economia e territorio individua due percorsi.

1.1. *Le politiche per l'innovazione e la crescita come asse della ricerca*

Il primo percorso guarda alle politiche che hanno come diretta finalità il sostegno allo sviluppo e all'innovazione considerato come il problema chiave per il futuro del paese e per volgere in positivo la dinamica tra economia e territorio.

Questo percorso si articola a sua volta in due grandi temi: i rapporti delle imprese con le pubbliche amministrazioni e quelli con le banche e gli altri strumenti di sostegno finanziario per l'innovazione, la crescita dimensionale o la nascita delle imprese. In entrambi i casi si tratta di verificare – in una situazione in cui la competitività è divenuta un fattore vitale di sopravvivenza – la reale attitudine di questi sistemi di operare consapevolmente, durevolmente e sistematicamente a favore delle condizioni di competitività delle imprese.

Il rapporto tra pubbliche amministrazioni e imprese è al centro di tutte le politiche pubbliche analizzate dai diversi gruppi di ricerca, in quanto proprio il loro cattivo funzionamento è considerato il principale handicap per la competitività del sistema paese.

Quanto agli strumenti specifici di sostegno diretto all'innovazione, ci si concentra sulle condizioni di efficacia degli incentivi all'innovazione, all'integrazione o alla nascita di imprese competitive, sulle infrastrutture e sulle facilitazioni delle procedure e di altri servizi rivolti alle imprese.

Per quanto riguarda le banche, si osserva come esse svolgono – anche se in chiave di impresa – la stessa missione di distribuire servizi sul territorio delle politiche

territoriali. Devono pertanto conciliare le stesse esigenze: da un lato quella di una presenza capillare sul territorio e, dall'altro, l'esigenza di visione e capacità strategica in ambito nazionale e internazionale: «oggi sempre più la banca deve cercare di racchiudere in sé sia una rete di prossimità che una rete lunga» (Pier Giorgio Peluso, responsabile Investment Banking Italy-UniCredit, seminario del 3 dicembre 2009). In particolare vengono qui prese in considerazione le grandi reti nazionali tra banche che assistono e supportano localmente le imprese e sono anche attrezzate a seguirle nei processi di internazionalizzazione. In questa dimensione viene in particolare delineata una nuova vocazione, non solo finanziaria ma anche progettuale, della banca che opera come «ponte» collegando le imprese tra loro, le imprese e la Pubblica amministrazione, il pubblico e il «non profit», il privato con l'impresa e l'università (Corrado Passera, A.D. Intesa San Paolo, seminario del 3 dicembre 2009).

1.2. *L'individuazione di quattro grandi questioni nazionali intersettoriali nell'intreccio tra economia e territorio*

Il secondo percorso riassume i problemi che emergono dall'analisi dei rapporti tra economia e territorio svolta nella giornata seminariale del 3 dicembre 2009 in quattro grandi questioni trasversali che orientano la scelta di temi e settori della ricerca: la rilettura della questione meridionale, le nuove fratture sociali, il governo delle città, la logistica e i porti nel nuovo quadro geo-politico e geo-economico.

Sono quattro chiavi di lettura dell'Italia contemporanea a cui corrispondono altrettante questioni da risolvere verso la modernizzazione e lo sviluppo.

Dal confronto svolto nella giornata del 3 dicembre è emerso che per essere veramente incisive, le politiche di sviluppo economico devono misurarsi con i problemi di fondo del paese e in particolare con le grandi fratture territoriali, istituzionali e sociali che dividono il paese e dunque richiedono un quadro coordinato di politiche polifunzionali.

Tutti i dati e tutti i parametri mostrano che – dopo alcuni anni di inversione di tendenza – nel passato decennio è ripreso il processo di divaricazione del Sud del paese rispetto al Nord, mentre il Centro ha recuperato posizioni e tende ad avvicinarsi al Nord.

Non mancano, peraltro, eccezioni, talora anche rilevanti, rispetto all'andamento generale. Alcune aree registrano apprezzabili tassi di crescita e si vanno radicando nuove specializzazioni produttive, che però si presentano sul territorio a macchia di leopardo. Esse evidenziano una maggiore varietà di situazioni e l'emergere di differenziazioni all'interno del Mezzogiorno nel suo complesso con la conseguenza di una frammentazione ancora più accentuata del quadro generale. Si tratta, tuttavia, di casi che non possono assumere il valore emblematico di una tendenza più diffusa. Peraltro, le aree che stanno registrando più elevati tassi di sviluppo non sembrano tali da disporre di una forza e un'influenza adeguate a produrre un effetto di trascinamento nei confronti di altre zone.

Secondo dati Istat (Rapporto annuale Istat, *La situazione del paese nel 2008*) i sistemi locali del Mezzogiorno che si caratterizzano per livelli di occupazione medio-alti (superiori alla media nazionale) sono 11, di cui 2 sopra la media del Centro-Nord (Olbia e La Maddalena, in Sardegna); Pescara, Teramo, Pineto e Giulianova, tutti in Abruzzo, hanno un tasso di disoccupazione al di sotto della media Italia; altri cinque sistemi locali (Cagliari, Santa Teresa di Gallura, Calangianus e Arzachena in Sardegna, L'Aquila in Abruzzo) presentano valori compresi tra la media nazionale e quella del Mezzogiorno. In questi 11 sistemi locali «virtuosi» sotto il profilo occupazionale risiede il 6,2% della popolazione del Mezzogiorno.

Sempre nel Sud e nelle Isole, 83 sistemi locali presentano tassi di occupazione e disoccupazione migliori della media della ripartizione e rappresentano poco meno di un quarto della sua popolazione. Le Regioni maggiormente rappresentate in questa categoria sono il Molise con 6 si-

stemi su 9 (tra i quali quelli dei due capoluoghi), la Campania con quasi la metà dei suoi sistemi, tra i quali il distretto conciario di Solofra, i distretti dell'agro-alimentare di San Marco dei Cavoti e di Sant'Agata de' Goti e i 6 sistemi a vocazione turistica di Capri, Forio, Ischia, Sorrento, Amalfi e Maiori. La stessa classe è ben rappresentata anche in Sardegna (16 sistemi su 45, con più di un quarto della popolazione regionale).

La maggior parte delle zone in controtendenza nelle quali si registrano fenomeni di ripresa economica, restano tuttavia complessivamente inferiori ai tassi di crescita del Centro-Nord: il divario quindi si accresce anche con riferimento ad esse. Del resto anche il Nord presenta dinamiche territoriali e produttive molto diversificate dal punto di vista degli indici di sviluppo, come ben evidenzia il Rapporto annuale 2010 *Il Nord, i Nord* della Società Geografica Italiana.

Il dibattito svoltosi nella giornata seminariale del 3 dicembre conferma l'accentuarsi del dualismo territoriale. Attraverso varie concrete esemplificazioni, emerge una situazione del Mezzogiorno che, nonostante la presenza di aree in controtendenza, appare in netto peggioramento, soprattutto per ciò che concerne le zone dove cresce l'influenza sulla vita civile ed economica della criminalità organizzata.

In tali zone il territorio agisce piuttosto in senso contrario ad ogni tendenza evolutiva, costituendo un freno allo sviluppo. L'incidenza del condizionamento esercitato dalle organizzazioni criminali e da pratiche e interessi illegali ha ormai assunto le caratteristiche di vera e propria emergenza democratica. Si registrano in molte aree: un insufficiente livello di credibilità delle pubbliche amministrazioni; l'incapacità di fornire servizi essenziali come gli asili, inesistenti per la grande maggioranza della popolazione; l'insufficienza degli standard di servizio dell'assistenza sanitaria, gravi deficit in tutte le infrastrutture di trasporto (porti, aeroporti, ferrovie e autostrade), l'inesistenza di un ciclo di trattamento dei rifiuti; mancano termovalorizzatori e si aprono discariche in spregio delle direttive europee (intervento dei prefetti nel seminario

del 3 dicembre 2009). Il tema dei rifiuti che al Nord è un'opportunità di sviluppo tecnologico in molte zone del Sud si trasforma in un affronto al territorio (Vito Gamberale, A.D. F2i Sgr SpA, seminario del 3 dicembre 2009). Gli uffici giudiziari non riescono a rispondere a bisogni elementari di legalità. Carenze altrettanto gravi vengono segnalate nella gestione di un servizio vitale per il Sud, come le reti di adduzione e distribuzione dell'acqua, mentre la grande riserva naturale del sole e del vento rimane in gran parte sottoutilizzata per la mancanza di un'adeguata cornice di regolazione nazionale (Vito Gamberale, seminario del 3 dicembre 2009).

Si è inoltre allargata la forbice rispetto alla restante parte del paese per quanto concerne i tassi di crescita registrati e le prospettive di sviluppo. Resta pressoché irrilevante la quota dell'economia meridionale nel complesso delle esportazioni del nostro paese. Risulta più marcato il rischio di una definitiva marginalizzazione del Mezzogiorno dalle dinamiche economiche dell'Ue e dello stesso bacino del Mediterraneo. In questa vasta area del paese il territorio non sembra in grado di farsi interprete e promotore di una svolta che liberi energie e risorse positive e possa assicurare tassi di crescita adeguati; troppo spesso il territorio finisce per intervenire soltanto in chiave negativa imponendo vincoli e creando ostacoli all'avvio di nuove iniziative produttive o al rilancio di attività già in essere.

La valutazione complessiva che emerge conferma il dualismo territoriale come il carattere fondamentale dell'intero paese e non come un ritardo del solo Mezzogiorno (Franco Salvatori, presidente della Società Geografica Italiana, seminario del 3 dicembre 2009). Il carattere duale del paese si accentua con riferimento alla *perfomance*, alla specializzazione delle imprese, al mercato del lavoro, al reddito delle famiglie e degli individui, all'organizzazione della vita quotidiana, alla disponibilità delle infrastrutture e dei servizi.

Il Mezzogiorno nel suo complesso presenta dunque prevalenti caratteri unitari e traiettorie di evoluzione divergenti da quelle del resto del paese.

Con altrettanta evidenza emerge però anche il carattere multidimensionale delle difficoltà del Mezzogiorno, in riferimento alle specificità delle unità produttive che vi sono localizzate, a un'organizzazione territoriale in cui scarseggiano le reti e le funzioni urbane e in cui i flussi informativi non sono densi, all'esistenza di un mercato del lavoro caratterizzato dalla sottoutilizzazione delle risorse umane.

Secondo le chiavi interpretative adottate nella presente ricerca, anche la questione meridionale si va differenziando e articolando sotto la spinta della crescita dei fattori territoriali, sia di ordine economico-imprenditoriale sia di carattere identitario e autonomistico.

Il rafforzamento delle identità e delle Autonomie produce fenomeni di rivitalizzazione in una molteplicità di aree. Nel contempo l'indebolimento di una cornice unitaria fa venir meno alcuni capisaldi delle grandi politiche nazionali, intaccandone le stesse premesse per impostare il dualismo territoriale come un carattere del paese nella sua unità che richiede una visione strategica nazionale e un'idea di futuro che unisca Nord e Sud.

I dati a disposizione dimostrano che la crescita di funzioni e competenze delle Autonomie locali molto spesso, piuttosto che responsabilizzare le relative classi dirigenti inducendole a comportamenti virtuosi di qualificazione dell'azione amministrativa e di contenimento delle spese, tende a favorire comportamenti opportunistici in cui si alimentano clientele e si privilegia la spesa improduttiva a prescindere da qualunque prospettiva a medio e lungo termine. In sostanza, le amministrazioni e le istituzioni diventano ostaggio delle pressioni e delle sollecitazioni dei più forti a scapito dei criteri di imparzialità e di contemperamento delle diverse istanze che dovrebbe ispirare un approccio equo ed efficiente.

Pertanto la regionalizzazione di alcune politiche, in assenza di tale visione, ha comportato la conseguenza che al posto di una strategia unitaria emerga una continua contrattazione tra territori e tra territori e Centro.

La convergenza delle opinioni verificata nella giornata seminariale del 3 dicembre trova conferma nell'analisi si-

stematica svolta nella ricerca *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia* presentata a giugno 2010 dalla Banca d'Italia, che costituisce la più importante recente riconsiderazione e attualizzazione della questione meridionale.

Al centro di tale indagine vi è infatti il funzionamento delle stesse politiche pubbliche che assicurano essenziali servizi pubblici sul territorio e il confronto tra i diversi livelli di rendimento tra Sud e Centro-Nord del paese.

I risultati della citata ricerca confermano le conseguenze negative di queste linee di tendenza. Al centro di tale indagine vi è infatti il funzionamento dei servizi pubblici essenziali sul territorio in relazione agli obiettivi fondamentali della coesione e della ripresa della crescita del paese.

Il Rapporto della Banca d'Italia muove da una valutazione di complessiva inefficacia o sostanziale irrilevanza a questi fini delle politiche nazionali di incentivazione delle imprese nel Mezzogiorno quando le stesse imprese segnalano come priorità di rimediare ai fattori di inefficienza del settore pubblico che sono causa di un vasto degrado della vita civile.

Da questo punto di vista, si registrano standard medi di servizio nettamente inferiori – anche a parità di spesa – nelle Regioni meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord, con particolare riferimento all'istruzione a tutti i livelli, alla sanità e alle politiche infrastrutturali, nelle quali esiste un attivo concorso dei livelli territoriali di governo, ma anche per politiche pressoché interamente statali come l'amministrazione della giustizia e la sicurezza. Le pubbliche amministrazioni funzionano peggio sia per un difetto di organizzazione, sia perché il contesto è meno favorevole.

La ricerca della Banca d'Italia sposta quindi l'attenzione dalla logica dell'intervento straordinario aggiuntivo, che riguarda una percentuale assai ridotta della spesa pubblica nelle Regioni meridionali (circa 10 miliardi di euro), alla riqualificazione della spesa pubblica complessiva nel Sud (circa 200 miliardi di euro in media all'anno nel triennio 2004-2006). La spesa per le infrastrutture do-

vrebbe seguire la stessa logica, come dimostra il dibattito più recente sui fondi Fas.

Si conferma la tesi che il rilancio e la riorganizzazione di politiche unitarie di rango nazionale articolate sul territorio possono misurarsi con un problema di questa portata, a condizione che tra gli obiettivi prioritari vi sia la qualità degli standard dei servizi pubblici essenziali su tutto il territorio.

Assumono a questo fine un'importanza decisiva la responsabilizzazione di tutte le forme di autonomia misurata sulla qualità del servizio e al centro il rafforzamento di una cornice unitaria, costituita in primo luogo da parametri e obiettivi assistiti da adeguati meccanismi di monitoraggio e valutazione, nonché da meccanismi premiali o sanzionatori mirati sulle principali disfunzioni da superare.

Pertanto, con riferimento alla massima questione che dall'origine investe l'unità nazionale – la divaricazione Sud-Nord – la ricerca della Banca d'Italia conferma la chiave interpretativa delineata nel capitolo 1, nel senso che oggi tale questione va interpretata innanzitutto come effetto del funzionamento non sufficientemente unitario e equilibrato delle politiche pubbliche nazionali che distribuiscono i servizi essenziali. La risposta va dunque cercata nel far funzionare tali politiche secondo una logica nazionale non più centralistica e gerarchica, ma in forma articolata e pluralistica e cioè di tipo reticolare (Franco Salvatori, presidente della Società Geografica Italiana, seminario del 3 dicembre 2009).

La seconda questione: le nuove fratture e le politiche sociali

Accanto alla frattura storica tra Nord-Sud che persiste e si accentua, altre nuove fratture e divisioni sociali minacciano la coesione della società italiana.

La prima è l'impatto con vaste ondate di immigrazione, mentre una vera politica di integrazione e di coesione sociale è ai primissimi passi (si veda anche il punto seguente sul governo delle aree urbane).

La seconda riguarda il rapporto tra le generazioni: tra giovani e anziani nel mondo del lavoro, nelle famiglie e nel funzionamento dei sistemi di *welfare* (sanità, previdenza e ammortizzatori sociali). I giovani richiedono garanzie soprattutto sul piano della loro preparazione professionale e tecnica che consentano di giocare ad armi pari rispetto alla più forte competizione e all'accentuata flessibilità del mercato del lavoro, i cui confini si allargano al mondo intero. Le generazioni più anziane si rinchiudono nella difesa del loro *status* e di un sistema di tutele sociali che, per ragioni di sostenibilità finanziaria, sarà impossibile estendere alle giovani generazioni.

La terza è quella tra lavoro autonomo e salariato che agita la controversia sulla questione fiscale e quella delle garanzie per l'impiego. In questo campo insorge anche un'altra crescente contraddizione per l'evidente sottoutilizzazione del lavoro femminile rispetto agli standard di altri paesi, sia dal punto di vista della troppo ridotta partecipazione al mondo del lavoro che delle concrete opportunità di carriera.

Sui gravi rischi che queste nuove fratture fanno correre alla comunità nazionale è stata utilmente evocata la metafora di Luca Ricolfi sulla crescente divaricazione tra tre società: la società delle garanzie, quella del rischio e quella della forza, rispettivamente corrispondenti alle aree del lavoro a tempo indeterminato e del lavoro imprenditoriale o precario ovvero alle zone del paese dove è dominante la criminalità organizzata, che è un modo assai drammatico di descrivere l'evolversi della questione meridionale.

La società italiana, già disarticolata sul piano territoriale ed economico, presenta oggi nuovi rischi di scollamento e disgregazione, che intaccano le basi tradizionali della società, forti proprio nel tessuto sociale e comunitario.

Da questo punto di vista le politiche sociali vengono chiamate a rispondere in modo innovativo all'insorgere delle nuove fratture, che rappresentano uno dei maggiori rischi per la coesione sociale. Le politiche sociali che si

distribuiscono sul territorio (istruzione, sanità e assistenza, ammortizzatori sociali e formazione professionale), rispondono a bisogni sociali indiscutibili e rappresentano un fondamentale collante del sistema sociale, articolandolo in strutture di servizio unificanti. Le politiche sociali sono assai importanti e decisive in una situazione di tendenziale disarticolazione sociale, perché al contrario delle politiche economiche e istituzionali, che unificano dall'alto, agiscono dal basso attraverso la produzione di servizi per i singoli, le famiglie e le imprese.

Le politiche di carattere economico volte allo sviluppo devono risultare efficaci anche dal punto di vista del mantenimento della coesione sociale del nostro paese, di fronte alle sollecitazioni che rischiano di determinare al suo interno nuove fratture potenzialmente dirompenti (immigrazione, tendenze demografiche, divaricazione fra lavoro autonomo e dipendente). Il carattere polifunzionale delle maggiori politiche pubbliche contemporanee si misura infatti sulla base della necessità di dovere costantemente tenere congiunti il profilo economico e dello sviluppo con quello sociale.

Le politiche sociali che riescono ad articolarsi sul territorio in modo tendenzialmente omogeneo in forma di rete (istruzione, sanità e assistenza, ammortizzatori sociali e formazione professionale) possono restituire alla società italiana quella consistenza e tenuta che è stata a lungo il segreto competitivo della nostra economia.

Il governo delle città costituisce il principale terreno nel quale vecchie e nuove fratture si cumulano tra loro e si incrociano con l'insieme delle politiche pubbliche territoriali così come sono ripartite tra i diversi livelli di governo. La questione delle aree urbane è dunque una delle grandi questioni trasversali a tutti i gruppi di ricerca e dà luogo anche a uno specifico gruppo di ricerca che si concentra in via esemplificativa sul tema cruciale della riqualificazione delle periferie e dell'*housing* sociale.

La terza questione: aree urbane e culture locali

Il governo delle aree urbane è individuato come una delle questioni cruciali al centro dell'incrocio tra territorio ed economia e dell'insieme delle politiche territoriali. Le politiche urbane si presentano così oggi come politiche polifunzionali per eccellenza. Se non c'è una vera integrazione tra diverse politiche non c'è infatti modernizzazione nei metodi di governo delle aree urbane e se non c'è modernizzazione delle aree urbane non funziona neanche l'economia. Nelle aree urbane si concentrano i maggiori problemi della contemporaneità: l'impatto con vaste ondate di immigrazione, lo spazio richiesto dalle nuove comunità, lo sviluppo di periferie a rischio *banlieu* in relazione al bisogno di sicurezza della popolazione più consolidata (intervento dei prefetti nel seminario del 3 dicembre 2009; Margherita Petranzan, professore di Elementi di critica dell'architettura al Politecnico di Milano). D'altra parte, nessuna amministrazione, nessuna istituzione e nessun livello di governo ha da solo gli strumenti per gestire l'attuale complessità delle questioni urbane, né è in grado di rispondere a molti degli interessi collettivi di sua stessa competenza. Solo vaste reti di cooperazione intersettoriali tra tutte le amministrazioni sul territorio e tra pubblico e privato, nel quadro di politiche nazionali, sembrano in grado di far fronte alle questioni di governo urbano (Giuseppe Pericu, professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Genova, seminario del 3 dicembre 2009).

Accanto alla questione delle città e al loro interno, va anche valutata tra le funzioni sociali primarie l'articolazione della dimensione culturale sul territorio, che è al tempo stesso un'espressione di pluralismo territoriale e di unità. Oltre la scuola e l'università, che rappresentano i primari strumenti di formazione, va riconsiderata l'importanza dei processi culturali, anche alla luce delle nuove linee strategiche di Europa 2020 che vedono, oltre che nella rete dell'associazionismo, nella presenza delle industrie culturali e creative un volano, non solo per l'economia, ma soprattutto per l'identificazione di una nuova *governance* cultu-

rale e, dunque, di un nuovo modello di sviluppo. Un modello di sviluppo che può trovare i propri fondamenti nel riconoscimento della funzione positiva e propositiva che i diritti culturali possono svolgere al fine di incentivare la generazione di processi creativi, dove il concetto di creatività non viene letto come generazione idee e pensiero, ma anche come capacità di *problem solving* grazie all'interazione di discipline e tematiche diverse. La cultura sul territorio nelle sue molteplici espressioni è un importante fattore di coesione, perché alla fine è la cultura la base di ogni altra relazione: la cultura è legame, connessione e appartenenza e non è tale se non contempla in profondità diversi gradi di legame, di connessione e di appartenenza dal locale al nazionale e oltre.

Il governo delle grandi e medie città racchiude la regolazione delle molteplici funzioni che si incrociano al loro interno e che rappresentano flussi vitali per l'economia e la società. Ogni città assume l'identità derivante dai compiti che le vengono delegati, non solo dalla comunità circostante ma anche dal suo ruolo nel territorio nazionale rispetto alle altre città: nessuna città si definisce da sola, ma solo in rapporto alla sua funzione rispetto alle altre città nelle diverse scale territoriali in cui quella dimensione di città è rilevante. In Italia esistono forse solo tre grandi città di livello europeo (Roma, Milano e Napoli); seguono 10 o 12 città che costituiscono con il contermine aree metropolitane e poi le altre città di medio livello (Mauro Moretti, A.D. Ferrovie dello Stato, seminario del 3 dicembre 2009). A queste tre dimensioni corrispondono diverse esigenze di governo e di raccordo che possono essere ben valutate solo in un contesto attento al ruolo e alla specializzazione di ciascuna città nel contesto nazionale, europeo e mediterraneo.

La quarta questione: la logistica e i porti

Un'altra questione di pari portata è quella dei porti e degli interporti, da considerare in modo integrato con

l'insieme delle infrastrutture sul territorio – a breve e lungo raggio – che li devono sostenere e collegare. I porti rappresentano lo snodo strategico decisivo per mettere il nostro paese in grado di cogliere le grandi opportunità derivanti dalla sua collocazione geografica, in relazione all'andamento dei traffici e alle attuali tendenze geo-economiche.

Ciò che manca è in primo luogo una politica integrata in questo campo tra i livelli locale, nazionale ed europeo. E se da parte delle Regioni – soprattutto di alcune – si afferma sempre più una capacità di collegamento diretto alle politiche comunitarie, quello che risulta invece molto debole è una sede di coordinamento nazionale che – forte di una visione di medio-lungo termine – sappia promuovere la convergenza delle iniziative e la distribuzione delle funzioni.

Inoltre, una iniziativa finalizzata all'obiettivo ambizioso di attrarre verso la logistica e la portualità italiane i nuovi flussi prodotti dall'economia balcanica e mediorientale e dalla moltiplicazione esponenziale dell'interscambio fra Europa e Asia non può essere prigioniera di limitazioni settoriali. Interporti, piastre logistiche, collegamenti ferroviari e stradali e raccordi con i corridoi europei, sistema dei trafori, informatizzazione della catena logistica dovrebbero essere concepite come voci di un'unica *policy* dotata di strumenti di intervento trasversali e considerevolmente più efficaci e veloci di quanto oggi non accada.

Il quadro è oggi invece fortemente caratterizzato da egoismi di ordine settoriale e territoriale, che hanno fino ad ora quasi paralizzato le iniziative assunte da singole amministrazioni o dagli stessi Enti portuali, fallendo – in alcuni casi – anche nell'obiettivo circoscritto di superare strozzature e duplicazioni evidenti.

Ciò che è più importante è che una strategia nazionale sulla questione porti, fatta di poche priorità ben individuate, potrebbe riconfigurare interessi strategici unitari di lungo termine tra Nord e Sud del paese nella logica che fa dell'Italia intera il ponte tra l'Europa e il Mediterraneo, l'Africa e l'Oriente. Le scelte relative ai porti sono

oggi una delle massime espressioni degli interessi strategici dell'intero paese: non a caso manca una strategia nazionale e le iniziative adottate da singole parti vengono vicendevolmente ostacolate. Una strategia nazionale sui porti avrebbe – fra l'altro – in questo momento altissime probabilità di incrociarsi con gli indirizzi dell'Unione europea in tema di grandi reti di trasporto (Ten) e di decarbonizzazione e accelererebbe la scelta delle priorità e i processi attuativi (Attilio Celant, preside della Facoltà di Economia, Università La Sapienza di Roma, seminario del 3 dicembre 2009).

2. *La frammentazione dei poteri e delle competenze, settorialismi e disarmonizzazione normativa*

Accanto alle molteplici questioni riassunte nel rapporto tra territorio ed economia, l'altra grande questione, che genera i maggiori problemi per la coesione nazionale e per il funzionamento in forma di rete delle politiche pubbliche, è la frammentazione dei poteri e delle competenze tra i livelli territoriali e tra le grandi amministrazioni dello Stato. A questa si aggiunge la resistenza opposta dalle corporazioni e dai centri di interesse alle iniziative di modernizzazione e per una maggiore equità sociale.

Questi fenomeni si esprimono anche attraverso il più generale fenomeno del groviglio giuridico, già rilevato nella ricerca su infrastrutture e territorio come uno dei principali ostacoli al processo decisionale. Più precisamente, consiste in un eccesso delle procedure giuridiche – di ordine normativo, burocratico e giurisdizionale – a tutela di interessi particolari rispetto a quelle che tutelano gli interessi generali e collettivi. Ne è una conseguenza l'attenzione concentrata da parte delle singole amministrazioni sugli aspetti formali e sulle esigenze settoriali, tutto a scapito dei risultati concreti della complessiva azione pubblica.

Questo fenomeno ha una sua peculiare manifestazione nella lunga fase di transizione seguita al rafforzamento delle Autonomie e dell'economia territoriale, nel prevalere

di spinte centrifughe di varia natura rispetto alle esigenze che richiederebbero invece la massima convergenza dei livelli territoriali.

La causa specifica è la mancanza di una cornice unitaria adeguata alla forza assunta dalle Autonomie. Ne consegue una grave crisi dei processi decisionali, superiore a quella di ogni altro periodo della storia unitaria, dovuta a una molteplicità di fattori concomitanti, alla quale concorrono: disordinata moltiplicazione dei livelli di competenza e dei poteri di veto sulle medesime questioni, frammentazione degli interventi e mancanza di coordinamento, spinte autoreferenziali di singoli Enti o singole amministrazioni, ingiustificata differenziazione di normative e procedure.

In questa situazione sono possibili da parte degli Enti territoriali o delle aziende che esercitano funzioni di pubblico interesse in ambito locale o nazionale e da parte delle stesse articolazioni dello Stato al centro o in periferia, interpretazioni estensive dei propri poteri, l'utilizzo indiscriminato di spazi discrezionali e anche forme elastiche di legittimazione per azioni positive di supplenza o integrazione, o per azioni negative di reazione, opposizione e impedimento per le iniziative da altri adottate.

A ciò si aggiunge, ai due poli opposti, la frammentazione degli Enti locali e in particolare dei Comuni e il tradizionale settorialismo delle grandi amministrazioni statali, sia in ambito centrale che periferico.

Prevalgono quindi i poteri di veto rispetto a quelli di impulso e di coordinamento, salvo che in circostanze di emergenza sociale o ambientale.

Per superare i poteri di veto sono previste procedure di coordinamento e di intesa a diversi livelli. In assenza di una chiara e accettata ripartizione di compiti, esse vengono esercitate con modalità nelle quali i ruoli di ciascuno si confondono e portano a intese generalizzate e paritarie su tutti i temi, ovvero a un potere di veto generalizzato da parte di qualsiasi soggetto partecipante.

In tutti i settori, le decisioni e la gestione dei problemi territoriali sono seriamente e a volte definitivamente compromesse dal disordinato sovrapporsi di cin-

que e a volte più livelli territoriali o di altri attori pubblici e privati, in un contesto caratterizzato dall'assenza o insufficienza di dialogo, dalla mancanza di cooperazione o di ordinata dialettica. In ambito territoriale, prevale una logica competitiva, particolarmente vivace soprattutto tra le stesse Autonomie territoriali o tra le diverse amministrazioni dello Stato tra loro (intervento dei prefetti nel seminario del 3 dicembre 2009).

Gli eccessi di autonomia determinano inoltre gravi cadute di efficienza all'interno dei singoli ambiti territoriali e gravi difetti come quello di essere più esposti e sensibili agli interessi locali e parziali (i vincoli esterni accrescono infatti l'indipendenza degli amministratori da tali pressioni), o quello di non tenere conto delle esperienze già svolte da altre amministrazioni e rincominciare ogni volta da capo.

In ambito nazionale alle situazioni di impasse si alternano nuove tendenze a forme sommarie di centralismo e ricentralizzazione, che normalmente falliscono l'obiettivo, ovvero strane e occasionali redistribuzioni non razionali di compiti tra livello centrale e locale. In altri casi avviene che alla determinazione delle scelte strategiche si sostituisca una confusa e permanente contrattazione tra centro e territori.

In realtà, ove non sussistano vincoli europei o vincoli nazionali fatti valere con sufficiente energia, progetti comuni fra le amministrazioni dello Stato e tra gli Enti locali si sviluppano ormai solo in presenza di emergenze sociali o ambientali ampiamente riconosciute o in occasioni di eventi ancorati a precise scadenze.

Il risultato finale è una grave caduta del principio di responsabilità dovuta all'eccessiva complicazione dei meccanismi decisionali. Nessuno risponde della mancata decisione, che è l'esito più probabile in assenza di vincoli esterni della più varia natura.

Se tutto ciò si verifica anche per singoli interventi, si può immaginare quante maggiori difficoltà vi siano a integrare diverse politiche territoriali a diversi livelli di scala, secondo la logica intersettoriale e interterritoriale che sarebbe necessaria di fronte alla complessità dei fenomeni

territoriali. La maggior parte delle politiche richiede, infatti, come si è già detto, di perseguire obiettivi caratterizzati da polifunzionalità e multisettorialità (Paolo Urbani, *italiadecide*, seminario del 3 dicembre 2009).

In realtà dove occorrerebbero strategie e visioni comuni di medio-lungo termine, più si manifestano gravi forme di scoordinamento, di divaricazione di comportamenti e di perdita di prospettiva nelle singole scelte.

Manca un'adeguata elaborazione di un'esperienza ormai evidente sul territorio, secondo la quale nessun Ente o Amministrazione è più in grado di gestire in forma isolata le funzioni più complesse necessarie a rispondere ai bisogni sociali. Manca perciò innanzitutto – prima di ogni procedura – un'adeguata cultura politica e amministrativa alla base dei meccanismi collaborativi come principale vocazione di ogni amministrazione pubblica per lo svolgimento delle proprie funzioni in un modo adeguato alle esigenze di oggi e di domani.

Un altro grave problema, che deriva dal disordine delle competenze e dall'assenza di un'adeguata politica nazionale, è l'artificiosa creazione di inutili differenziazioni normative e di ostacoli aggiuntivi allo sviluppo di attività che hanno per loro natura una dimensione più vasta degli ambiti regionali e locali. Sono in particolare segnalati problemi assai gravi per l'assenza di un quadro nazionale omogeneo per le autorizzazioni e le regole tecniche in tema di reti relative alla produzione, adduzione e distribuzione di acqua, energia e quelle connesse alla gestione dei rifiuti e in tema di infrastrutture, pianificazione urbana e costruzioni edilizie.

La frammentazione delle normative e la sovrapposizione delle competenze e il forte settorialismo delle amministrazioni pubbliche impediscono di realizzare economie di scala e frenano gli investimenti, riducendo il potenziale di crescita e appaiono in netto contrasto con la logica armonizzatrice che ha guidato la formazione del mercato unico a livello europeo. Un effetto perverso, che è paradossale si riproduca in ambito interregionale con riferimento ai settori di maggiore valenza economica sul territorio.

Questi problemi non intaccano il significato necessario e positivo delle trasformazioni istituzionali in corso, nel senso del rafforzamento delle Autonomie e del superamento di metodi centralistici. Si tratta infatti di innovazioni che rispondono ad esigenze comuni a molti paesi di fronte alla complessità dei contemporanei processi di governo.

Questi ultimi richiedono di essere risolti non tornando indietro verso soluzioni centralistiche, ma completando al più presto il sistema di governo multilivello e ponendo termine a una transizione che è durata troppo a lungo.

Non sono infatti le norme costituzionali sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni a causare questi effetti negativi ripartendo la stessa materia con diverse dizioni o per mezzo di competenze trasversali di tipo finalistico. La ripartizione di quote di competenza all'interno delle stesse politiche può rispondere infatti alla esigenza oggettiva, al centro di questa ricerca, di disegnare – per lo svolgimento delle politiche territoriali – politiche nazionali con l'attivo e autonomo concorso di tutti i livelli di governo.

Serve piuttosto distinguere e articolare le competenze e non confonderle in un unico «calderone» di conflitto o di intesa. Ciò di cui vi è necessità è un quadro organico di ben orchestrate politiche territoriali che raccordino sistematicamente centro e periferia (Paolo Urbani, *italiadecide*).

Viene quindi in rilievo l'attuazione delle grandi cornici unitarie previste dalla Costituzione che è oggi in corso con riferimento al coordinamento della finanza pubblica, al federalismo fiscale e al principio di sussidiarietà attraverso la «Carta delle Autonomie». La piena realizzazione delle reti istituzionali previste da tali discipline può costituire la necessaria infrastruttura attraverso la quale gli Enti territoriali sono chiamati a concorrere alla definizione delle politiche pubbliche, nel rispetto dei parametri finanziari e di risultato definiti in ambito nazionale.

CAPITOLO TERZO

LE RETI INFRASTRUTTURALI. I GRANDI SNODI: AREE URBANE E PORTI

1. *Il quadro generale*

Assumendo una prospettiva ampia del concetto e del modello di rete come quella proposta in questo Rapporto, sarebbe riduttivo articolare il tema delle reti infrastrutturali sotto il comune denominatore del ritardo o del cosiddetto *gap* meramente quantitativo, che pure ha dominato il dibattito pubblico negli ultimi anni. A parte alcuni casi di successo (o di parziale successo) più noti, quali la realizzazione di una parte consistente della rete di alta velocità ferroviaria o la buona *perfomance* dei porti italiani per tutto il decennio scorso (almeno fino al 2003-2004), si registrano, anche negli anni più recenti, esperienze positive di «reti corte», sistemi che su scala regionale o interregionale hanno contribuito ad elevare il livello di competitività territoriale di aree geografiche e produttive significative del paese, e non solo nel Centro-Nord (per esempio, il significativo rafforzamento del sistema ferroviario campano).

In alcune aree (Lombardia, Veneto, Emilia) – pur registrandosi ritardi e colli di bottiglia – un livello complessivamente adeguato di infrastrutturazione sta rappresentando il supporto e il tessuto connettivo di «piattaforme territoriali», ancora fra le più dinamiche su scala europea ed è verosimilmente anche all'origine della tenuta delle esportazioni manifatturiere italiane nella fase più acuta della crisi internazionale.

Non è quindi sufficiente individuare in un sottodimensionamento quantitativo della dotazione infrastrutturale il principale – o il solo – problema che il nostro paese dovrà fronteggiare nei prossimi anni.

La ricerca in tema di reti infrastrutturali è programmaticamente partita da un approccio molto ampio e non

circoscritto alle grandi infrastrutture di trasporto o di produzione di energia. L'attività istruttoria e le audizioni organizzate dal gruppo di ricerca si sono quindi estese, oltre al campo dei trasporti e dell'energia, ai soggetti operanti nei settori della logistica e del traffico marittimo, delle risorse idriche e delle reti telematiche.

Nell'ambito di questa ampia impostazione sono emerse due questioni trasversali nelle quali tutti i temi e tutte le reti sembrano incrociarsi: il sistema portuale e le politiche urbane.

Queste due aree tematiche e di *policy* mettono in luce meglio di altre come i ritardi delle reti infrastrutturali italiane, più che sul piano quantitativo, siano da ricercare nel basso livello di polifunzionalità, intermodalità e intersettorialità e nella carenza e arretratezza dei punti di snodo e di interconnessione fra diversi sistemi a rete.

Inoltre città e porti rappresentano un punto di incrocio non solo di tutte le reti infrastrutturali, ma anche di quelle istituzionali – poiché nel governo delle città e dei porti confluiscono tutti i livelli territoriali e una pluralità di altri soggetti pubblici e privati – e anche di quelle economico-finanziarie – rappresentando porti e città il punto di confluenza del più vasto arco di diverse tipologie di impresa. In questo senso focalizzare queste due dimensioni ha contribuito a portare alla luce quella che – in questo Rapporto – si propone come la più profonda e strutturale criticità che il paese incontra in questa fase del suo sviluppo storico: la grandissima difficoltà a produrre una visione d'insieme dei problemi dell'economia e della società e ad articolarla in politiche e strategie di medio termine dell'intervento pubblico che abbraccino l'intero territorio nazionale.

Il tema dei porti, del traffico marittimo e la connessa catena logistica vanta oggi un livello elevato di messa a fuoco e condivisione dell'analisi, almeno fra operatori ed esperti. Ben diverso è il bilancio sul piano della decisione politica.

L'indagine svolta dal gruppo di ricerca di *italiadecide* ha potuto avvalersi come base solida di riferimento dei

risultati di una recente ricerca della Banca d'Italia[1] e dei dati raccolti in audizioni con alcuni dei protagonisti dei principali settori infrastrutturali.

Il tema delle aree urbane, invece, non solo sul piano della decisione politica, ma anche su quello dell'analisi delle interdipendenze, presenta una complessità maggiore e segnala una crisi anche di conoscenza e di metodologia che si manifesta da tempo nella difficoltà a produrre interpretazioni sufficientemente condivise dello sviluppo urbano in atto nel nostro paese.

Il lavoro condotto da quasi tutti i gruppi operanti nell'ambito della ricerca ha toccato più volte – e da più prospettive – il tema delle aree urbane, che rappresentano uno snodo cruciale per lo svolgimento di tutte le politiche pubbliche territoriali.

Nell'ambito del filone che ha svolto il tema delle reti infrastrutturali, un gruppo di lavoro ha messo a fuoco in via esemplificativa, tra le politiche tipicamente urbane, quella abitativa e del *social housing* per la sua connessione al tema delle nuove fratture sociali, individuato nel paragrafo 1.2 del capitolo 2 come una delle questioni chiave di tipo trasversale cui l'intera ricerca fa riferimento.

2. *I profili critici emersi nei diversi settori analizzati*

Nel quadro concettuale delle reti territoriali che qui viene proposto, il problema delle reti infrastrutturali si presenta in primo luogo come una grande questione intersettoriale. La stessa strumentazione di cui i soggetti pubblici oggi dispongono nel nostro paese (apparati di competenze, basi di dati, connessioni interistituzionali, metodi di valutazione, ecc.) denunciano un ritardo e una difficoltà strutturali a promuovere e governare politiche *multi purpose* (Paolo Urbani, *italiadecide*).

[1] E. Beretta, A. Dalle Vacche e A. Migliardi, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e sviluppo*, Roma, Banca d'Italia, 2009.

La ricerca ha messo in luce una fragilità di quelle interconnessioni tra diverse infrastrutture la cui trama è oggi decisiva ai fini della qualità complessiva della dotazione infrastrutturale di un paese.

Un secondo profilo critico è la permanenza – per una parte non irrilevante del sistema delle reti infrastrutturali di base del paese – di situazioni di monopolio o quasi-monopolio. Anche in questo caso, i risultati della ricerca suggeriscono che la prospettiva semplificatoria di tipo meramente quantitativo non ha senso in tutti quei casi in cui non può aversi crescita della rete se – contemporaneamente, o addirittura preventivamente – non si realizza una vera e propria «liberazione» della rete stessa.

Le reti infrastrutturali sono poi sempre gravate, nel nostro paese, da oneri amministrativi del tutto sproporzionati e disfunzionali rispetto alle finalità di servizio cui dovrebbero essere interamente orientate la loro gestione e il loro sviluppo. Ogni *policy* di rete dovrebbe quindi individuare e incorporare obiettivi, spesso radicali, di semplificazione.

Infine, l'ultimo profilo critico che accomuna l'insieme delle reti considerate è quello del loro finanziamento. L'architettura finanziaria dello sviluppo infrastrutturale diventa più che mai un fattore cruciale di successo e di complessità, data l'interdipendenza fra afflusso di capitali privati ed elementi extrafinanziari che vanno dalla stabilità normativa all'autorevolezza di un soggetto regolatore, alla sinergia fra le istituzioni e le amministrazioni dotate di poteri di impulso o di veto, al consenso dei territori interessati.

2.1. *Il settore ferroviario*

Emblema e allo stesso tempo *magna pars* di questa fragilità è il sistema ferroviario italiano[2] che, pur in pre-

[2] Un approfondimento sull'evoluzione della normativa europea e nazionale che disciplina il trasporto ferroviario e che ha prodotto l'attuale assetto del settore è svolto nella prima parte della scheda *Le reti trasportistiche*, nell'allegato *Schede tematiche di base sulle infrastrutture: ferrovie e porti, fonti energetiche rinnovabili, telecomunicazioni, servizi idrici*.

senza di successi nel risanamento dei bilanci aziendali e nella capacità di produrre servizi di tipo «verticale» (l'alta velocità), non gioca una funzione di integrazione territoriale. I risultati ottenuti attraverso la liberalizzazione si rivelano – a questo punto – ancora lontani dalle aspettative, sia perché l'accesso alla rete in regime di libera concorrenza è un dato tutt'altro che consolidato, sia perché il maggiore operatore non è riuscito a conciliare queste funzioni di integrazione intersettoriale e territoriale – oggi più che mai dotate di valenza strategica – con le finalità e le strategie aziendali. Ciò che si vuole qui evidenziare è una difficoltà che trascende le scelte degli operatori – che operano a loro volta all'interno di stringenti vincoli di bilancio – e che si configura, invece, come impoverimento progressivo delle strategie politiche di sviluppo del sistema ferroviario come sistema articolato di integrazione economica e territoriale.

La ricerca ha offerto un quadro complessivo che ha una prima caratteristica nella presenza di forti disallineamenti e sconnessioni fra strategie del trasporto ferroviario e flussi delle merci attraverso la catena logistica.

Un secondo dato di forte ritardo e disallineamento è quello fra trasporto ferroviario e trasporto aereo.

Più in generale, sistema ferroviario, piattaforme territoriali e aree urbane marciano spesso in direzioni divergenti anche in relazione ai flussi locali di persone: circolazione nelle aree metropolitane, trasporto pubblico locale, pendolarismo.

Infine un ulteriore caso di mancata integrazione con inevitabili ricadute negative sulla vocazione produttiva dell'intero meridione d'Italia è quello fra sistema ferroviario e turismo.

Si cominciano a registrare, in questo campo, i primi effetti positivi della liberalizzazione, con la comparsa di operatori privati che, pur fronteggiando ostacoli amministrativi notevoli, iniziano a coprire segmenti operativi abbandonati. Tuttavia, per quanto riguarda obiettivi di scala maggiore – quale per esempio lo sviluppo di una rete di collegamenti con le Regioni meridionali all'altezza delle

loro potenzialità turistiche – né il mercato ferroviario italiano esprime operatori in grado di intervenire, né è in atto alcuna politica pubblica di carattere sovraregionale capace di sostenerne – sia pure nel medio termine – i costi.

2.2. *Il sistema idrico*

Una seconda area nella quale la carenza di politiche pubbliche con valenza strategica ha effetti diffusi sull'economia e sulla coesione territoriale è quella dello sviluppo di un sistema idrico che assicuri l'erogazione del servizio sull'intero territorio nazionale in condizioni ragionevolmente omogenee. In questo settore infatti permane una generale frattura fra Centro-Nord e Sud (frattura invece in via di definitivo superamento per quanto riguarda sia l'elettricità che il gas) e ulteriori disomogeneità anche all'interno delle due grandi aree territoriali, mentre si registra una generale sottovalutazione – anche nel dibattito pubblico – degli effetti che l'abbondante disponibilità della risorsa idrica può produrre sull'economia di un territorio, invertendone addirittura il destino, come dimostrato da significativi esempi storici. In questo settore il sistema politico sembra incapace di produrre leggi di riforma che incidano positivamente sul tessuto produttivo e che – soprattutto – abbiano risultati omogenei sull'intero territorio nazionale. Ancora negli anni '90 la «legge Galli» – pur incontrando un tormentato percorso attuativo – riusciva comunque a produrre una drastica riduzione del numero degli esercizi di acquedotto da oltre 5.000 all'attuale centinaio.

Le norme più recenti, invece, sembrano discendere da un disegno coerente di politica industriale, ma hanno progressivamente assunto le preoccupanti caratteristiche di un fenomeno che vive di vita propria, senza ormai più incidere – se non caricandola di nuovi elementi di incertezza – sulla realtà produttiva di riferimento.

Al termine di una serie ormai lunga di riforme e di successive «riforme della riforma» (autentico caso di

«pendolarismo normativo»: 2000, 2002, 2003, 2008, 2009, aggravato dalla permanente conflittualità Stato-Regioni)[3], il settore rimane ancora privo di una Agenzia indipendente con competenze in materia di tariffe e di qualità dei servizi e dotata di poteri incisivi di regolazione dei conflitti.

Risulta quindi inibita quella progressiva valorizzazione dei beni e quell'attività di investimento che può emergere solo in presenza di un efficiente sistema di regolazione e controlli.

Si quantifica ormai in oltre 64 miliardi di euro il fabbisogno di investimenti nel settore[4], ma appare irrealistico che un tale afflusso di capitali possa realizzarsi nell'attuale instabile contesto regolatorio.

Inoltre anche l'assetto istituzionale del settore definito attraverso gli ambiti (peraltro in via di superamento) non è risultato adeguato: le dimensioni stesse degli Ato (Ambito territoriale ottimale) si sono dimostrate insufficienti a garantire il livello necessario di competenze tecniche e professionali, finendo così col far prevalere una logica e valutazioni di tipo politico su ogni vincolo di carattere tecnico ed economico.

Infine, il sistema amministrativo non esprime – a livello di amministrazione centrale – una sede a cui competa l'elaborazione e la gestione di una politica industriale nazionale.

L'acqua, la gestione dei rifiuti e le energie rinnovabili sono settori produttivi con una dimensione economica e con effetti diffusi sulla competitività territoriale e sulla coesione sociale tali da richiedere politiche pubbliche nazionali non limitate alla tutela della concorrenza.

Decentramento legislativo e amministrativo – quest'ultimo realizzato in modo massiccio in tutto l'ambito del

[3] L'accidentato percorso normativo viene ricostruito nella scheda *Le reti idriche*, in *Schede tematiche di base sulle infrastrutture: ferrovie e porti, fonti energetiche rinnovabili, telecomunicazioni, servizi idrici*.

[4] *Blue Book. I dati sul servizio idrico integrato*, Anea (Associazione nazionale autorità ed Enti di ambito), 2010.

governo del territorio, a partire dal 1998 – non hanno trovato un adeguato bilanciamento in politiche e strumenti pubblici di carattere nazionale: gli effetti, in termini di crescente disomogeneità e fratture territoriali, cominciano ad emergere vistosamente.

Se si considera, per esempio, il dato positivo – fra i tanti negativi che caratterizzano la situazione italiana – della bassa incidenza del costo del servizio sui bilanci delle famiglie, è già prevedibile un *trend* di peggioramento relativo proprio nelle aree più arretrate del paese: fra il 2010 e il 2020 a fronte di un aumento medio delle tariffe del 3% si prevede invece un aumento del 4,3% nel Meridione e del 7,2% nelle Isole[5].

La ricerca ha quindi messo in luce come, anche in questi settori, tra attivismo delle Regioni – elemento ormai consolidato ma non sufficiente – e Unione europea si sia progressivamente assottigliato uno strato intermedio di iniziativa e di decisione di ambito nazionale e respiro strategico. Questo vuoto rischia di produrre effetti perversi.

Il fatto che lo Stato si limiti a normare aspetti circoscritti alla sola tutela della concorrenza, demandando alle Regioni anche la determinazione di importanti assetti istituzionali (la riforma degli Ato), contemporaneamente sguarnendo quei presidi tecnici e strategici che costituiscono le leve necessarie di una politica industriale, rischia di portare al depotenziamento o allo smantellamento una rete infrastrutturale essenziale ai fini della coesione territoriale.

2.3. *La banda larga*

Anche nella questione cruciale degli investimenti per lo sviluppo della banda larga è in atto una dinamica simile: ai ritardi e alle crescenti difficoltà di un investimento statale per il completamento della rete e il superamento del *digital divide* strutturale, corrisponde lo

[5] Vedi nota precedente.

sviluppo di iniziative regionali (Lombardia, Provincia di Trento) che non solo hanno l'obiettivo della copertura totale, ma già puntano alla banda larga di nuova generazione, fibra ottica integrale, con una capacità di combinare capitali privati e capitali pubblici e attraendo addirittura – verso le aree più sviluppate e dinamiche del paese – anche quote di finanziamenti statali.

Il dinamismo che si registra in alcune aree – se non diventa patrimonio nazionale – può produrre fratture profonde nella coesione territoriale del paese, se solo si pensa, da un lato, agli effetti che una facile disponibilità di banda può produrre sull'alfabetizzazione informatica diffusa, territorializzando quindi il *digital divide* attitudinale e dall'altro alla quantità di servizi pubblici che in un futuro ravvicinato, ma solo nei territori più dinamici, potranno viaggiare interamente su reti telematiche (amministrazione digitale, scuola digitale, reti energetiche intelligenti, logistica assistita dall'Ict, riduzione della mobilità fisica e della congestione urbana).

Eppure, anche in questo campo l'Italia potrebbe vantare *asset* importanti: posizione di rilievo mondiale nella diffusione della telefonia mobile, buon livello di competizione (sia nel mobile che nel fisso), sistema di regolazione ormai consolidato ed efficiente. Tuttavia queste potenzialità rischiano di essere vanificate dalle difficoltà a concentrare un investimento pubblico in un progetto strategico di valenza nazionale (nei termini già a suo tempo definiti dal «Piano Caio»)[6].

2.4. *Il sistema portuale e la catena logistica*

Ma il caso sul quale, come si è detto, la ricerca di *italiadecide* si è maggiormente concentrata, proponendolo

[6] Si rinvia alla scheda *Le reti di comunicazione: banda larga, DD, NGN*, in *Schede tematiche di base sulle infrastrutture: ferrovie e porti, fonti energetiche rinnovabili, telecomunicazioni, servizi idrici* per un inquadramento della normativa vigente di riferimento su http://www.italiadecide.it.

come paradigma di rete territoriale, è quello dello sviluppo del sistema portuale e della catena logistica: un intero settore oggi in grande affanno e che perde posizioni a livello internazionale, nonostante la favorevolissima configurazione geografica (il «molo Italia», secondo la definizione adottata da una recentissima ricerca)[7]. Nella fase matura della globalizzazione la logistica – per un paese come l'Italia – incide tra il 12% e il 14% del Pil e offre quindi opportunità economiche di prima grandezza. Il Mediterraneo torna infatti ad essere centrale per l'Europa per almeno tre motivi: il primo è che le rotte atlantiche vanno progressivamente perdendo di importanza rispetto a quelle dirette verso l'estremo oriente (oggi il flusso di merci lungo le prime ammonta a 5,2 milioni di teu, mentre da e verso l'Asia si muovono annualmente già 16 milioni di teu): si tratta di quella che viene definita la «rotazione a est» dei flussi commerciali continentali. Il secondo motivo consiste nella rilevanza dei traffici marittimi ai fini della politica ambientale europea e gli incentivi che l'Ue intende garantire alla decarbonizzazione rilanciando l'interesse per gli scali mediterranei rispetto a quelli dell'area anseatica. Infine, e questo motivo riguarda più da vicino gli scali italiani, i flussi di merci che interessano l'area balcanica richiedono nuovi terminali sia per gli scambi intracontinentali, sia verso le rotte del commercio mondiale. Inoltre, anche in questo settore l'Italia può mettere in campo un patrimonio di professionalità di valore straordinario, non paragonabile a quello di competitori più giovani.

Il settore invece sta cumulando un ritardo – già evidenziato da indicatori significativi[8] – dietro il quale si

[7] A. Appetecchia e D. De Ascentis (a cura di), *Eppur si muove. Genesi e sviluppo del modello logistico italiano tra spinte innovative, capacità di adattamento e rischi di sostenibilità*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.

[8] I costi complessivi per il trasporto e la logistica del sistema produttivo italiano incidono per il 20,6% del valore della produzione industriale, mentre nella media dell'Europa a 15 tale percentuale scende al 16%.

intravede una strutturale debolezza di iniziativa e soprattutto di coordinamento fra gli attori pubblici e il cui risultato è una paradossale assenza di proiezione mediterranea dell'Italia (Attilio Celant). Addirittura, esiste il rischio che proprio sul terreno della logistica si produca una nuova e più grave frattura con un'economia del Nord attratta e inclusa nelle reti logistiche che si diramano dai centri anseatici (molto attivi negli ultimi anni nella loro espansione verso Sud) e un Centro-Sud tagliato fuori e quindi gravato da ulteriori sovracosti.

Le criticità censite durante la ricerca sono numerose e trasversali ad apparati amministrativi di settore e livelli territoriali di governo: dalla sopravvivenza di resistenze corporative e dal mancato coordinamento dei servizi portuali (organizzazione dei servizi sanitari, costi eccessivi e monopoli di fatto nella fornitura dei servizi tecnici, scarsa dotazione di tecnologie digitali), alle contraddizioni di un assetto istituzionale la cui riforma non è mai stata integrata da un'adeguata snellezza operativa e autonomia finanziaria delle Autorità portuali, fino alla mancata individuazione di un elenco ridotto ma vincolante di priorità strategiche sui grandi traffici e di una funzionale ripartizione di missione fra i diversi porti italiani[9].

Durante la ricerca sono emersi casi evidenti e puntuali di mancato coordinamento (per esempio, fra controlli eseguiti dalla Guardia di Finanza e dall'Amministrazione delle dogane), di strozzature e colli di bottiglia (collegamenti ferroviari fortemente carenti fra il porto di Napoli e l'interporto di Nola), di incapacità di collaborazione fra soggetti economici e istituzionali diversi (in tutto l'alto-adriatico è in atto una partita nella quale molti attori giocano in competizione, più che in maniera coordinata, per il conseguimento di obiettivi che hanno invece una valenza nazionale).

[9] Gli assetti istituzionali e normativi del sistema portuale e interportuale sono analizzati nella seconda parte della scheda *Le reti trasportistiche*, in *Schede tematiche di base sulle infrastrutture: ferrovie e porti, fonti energetiche rinnovabili, telecomunicazioni, servizi idrici*.

Nello sviluppo del sistema portuale forse più che in tutti gli altri campi oggetto dell'indagine si è rilevata una difficoltà a individuare anche le sedi a cui fanno capo funzioni di decisione strategica: le Regioni promuovono politiche di settore che si rapportano direttamente al sistema europeo delle reti Ten, entrando anche in competizione fra loro. Rimane invece pressoché scoperto proprio quel centro decisionale che dovrebbe far conquistare al «molo Italia» una posizione competitiva nel Mediterraneo e nelle nuove rotte del commercio mondiale.

Il Rapporto vuole anche mettere in luce come queste opportunità «esterne», rese possibili dalla posizione geografica dell'Italia e dal ruolo che lo spazio Mediterraneo avrà nella geopolitica del XXI secolo non potranno essere conseguite giocando una partita solo settoriale, senza cioè una profonda revisione dei modelli di sviluppo territoriale che si stanno affermando. Come dimostrato già dall'indagine condotta nel 2009 dalla Banca d'Italia, le ragioni della scarsa attrattività degli scali italiani esprimono un più complesso e strutturale ritardo di sviluppo del sistema della logistica, del quale ampia parte di responsabilità hanno fattori esterni al settore quali gli scarsi livelli di interconnessione fra le infrastrutture terrestri (i nodi urbani che retrostanno ai più importanti porti italiani), l'insufficiente liberalizzazione del trasporto ferroviario, la dispersione delle sedi decisionali.

2.5. *I nodi urbani*

Insieme alla logistica il Rapporto propone come seconda priorità di un'ipotetica agenda dei decisori politici il tema dei nodi urbani.

La città-regione – manifestazione spaziale privilegiata di tutti i processi dell'economia postindustriale – esprime in Italia nel modo più evidente un dato generale di criticità: nella lunga transizione che il sistema sta attraversando, fenomeni territoriali ed economici non vengono più governati alla scala adeguata (Margherita Petranzan).

Da un lato, gli stessi confini istituzionali delle città hanno da tempo cessato di corrispondere a quelli degli effettivi nodi nei quali le reti di servizi si interconnettono, lasciando privi di espressione politica i più vitali processi produttivi e innovativi. Dall'altro i sindaci, dotati di una forte investitura democratica, non hanno i poteri per governare efficacemente la società urbana e i suoi potenziali conflitti, mentre lo stato, ormai da anni, non riconosce più quale propria funzione quella di promuovere strategie multisettoriali per rendere più competitive le aree urbane.

Ogni città italiana rischia di diventare un luogo in cui le politiche settoriali non riescono a incontrarsi e si cumulano invece le occasioni mancate di interconnessione fra i grandi sistemi a rete.

La ricerca si è focalizzata sulle politiche di *social housing*, registrando, anche in questo caso, la debolezza di un'effettiva rete, se non nei termini puramente negativi di condivisione dei problemi del disagio abitativo.

Pur in presenza di circoscritte iniziative di edilizia residenziale pubblica di successo (su scala comunale o regionale, e non solo nel Centro-Nord del paese), si registra una difficoltà generale a fuoriuscire da uno schema meramente emergenziale o assistenziale e a collocare le politiche abitative all'interno di un quadro più integrato e intersettoriale nel quale la densità abitativa è vista e governata come elemento della più generale evoluzione della città tradizionale in piattaforma economico-territoriale. Questa difficoltà non è un dato soggettivo, una carenza ascrivibile ai governi locali o ad alcuni di essi, ma ha le sue radici negli assetti istituzionali che oggi non individuano sedi adeguate di *governance* della città estesa riconoscibili politicamente.

Inoltre, la dimensione urbana pone oggi di fronte ad alcuni nodi politici che non possono essere parcellizzati su scala locale. La mancata riforma della legge urbanistica ha di fatto delegato alla legislazione delle Regioni questioni che da questa non possono essere risolte, in quanto incidenti sui regimi di proprietà. Una connessa politica di riqualificazione urbana di scala nazionale, che possa

far leva su una strumentazione (non meramente finanziaria) adeguata, non fa parte del panorama delle politiche pubbliche del nostro paese. Un rilancio della cultura della progettazione, anche come elemento di raccordo fra amministrazione pubblica e università, è un obiettivo che non può essere conseguito dalle Regioni.

In presenza di questi vuoti, non solo le aree urbane del Mezzogiorno, ma anche le più dinamiche realtà del Nord sono esposte a rischi di congestione, inasprimento dei conflitti sociali, debolezza di *governance*, mancato collegamento intersettoriale.

3. *Le proposte*

Il quadro complessivo che emerge dai gruppi di lavoro sulle infrastrutture e i nodi urbani è dunque assai variegato: non privo di segni di vitalità ed esempi di successo, ma prevalentemente limitati alla scala locale. Un livello competitivo di infrastrutturazione e di collegamento fra le reti emerge a macchia di leopardo, ma si tratta prevalentemente della risultante di una capacità di autorganizzazione e di trascinamento delle stesse istituzioni locali da parte di forze produttive già mature e radicate. Debolissima, al contrario, la capacità di tutte le politiche pubbliche di programmare e governare processi significativi di infrastrutturazione in termini connettivi fra le differenti piattaforme e secondo strategie finalizzate alla coesione territoriale e alla promozione di nuove opportunità strategiche.

In questa dinamica sono insiti rischi evidenti di aggravamento delle fratture già esistenti e perdita complessiva di competitività.

Le proposte per i cinque settori presi in considerazione (i.e. ferrovie e porti, reti di telecomunicazione, fonti rinnovabili, reti idriche) rientrano in quattro direttrici di valenza generale: ricomporre gli strumenti per la *governance* delle reti, liberare le reti da vincoli monopolistici, semplificarne gli oneri amministrativi e regolatori,

costruire una nuova architettura finanziaria per il rilancio degli investimenti.

Tali direttrici rispondono anche ai problemi di settorializzazione e alla esigenze di interconnessione tra le reti, tra i diversi soggetti, tra i diversi interventi e progetti anche nel tempo.

Gli ostacoli più immediati al funzionamento dei servizi infrastrutturali consistono quasi sempre in una sorta di paralisi che impedisce il coordinamento intersettoriale e scoraggia i comportamenti orientati al raggiungimento dello scopo. La priorità va dunque data al superamento di strettoie o «colli di bottiglia», situazioni dove la mancata realizzazione di interventi anche di modesto ordine di grandezza impedisce di realizzare risultati a portata di mano o benefici diffusi. I casi più evidenti, – nella loro stessa circoscritta dimensione fisica – sono quelli dei collegamenti ferroviari fra porti e successivi anelli della catena logistica (la debolezza dei nodi del sistema ferroviario è oggi il collo di bottiglia dell'intera filiera) e quelli dei collegamenti fra aree urbane e aeroporti, nei quali il rendimento dell'intero flusso è determinato da quello del suo punto di maggiore debolezza, con effetti competitivi deleteri.

Ma, sia pure in senso più ampio, possono essere considerati colli di bottiglia, superabili con uno sforzo relativamente contenuto, anche le perduranti lacune dell'infrastruttura di banda larga, l'assenza di una strategia nazionale in materia di energie rinnovabili, il vuoto di regolazione nel settore idrico che impedisce l'afflusso di capitali di investimento.

Alla luce di queste considerazioni generali, nei paragrafi successivi sono indicate le azioni più urgenti da avviare con riferimento alle singole reti infrastrutturali.

3.1. *Ricostruire un sistema ferroviario integrato*

Una politica pubblica del sistema ferroviario non può affidarsi ai soli processi spontanei prodotti dall'attuale

assetto, pena una ulteriore perdita di coesione fra importanti aree del paese. Al contrario, solo tenendo insieme e facendo giocare in modo virtuoso assetti produttivi e di mercato, funzioni regolatorie, distribuzione delle competenze di tipo programmatorio e adeguato livello di investimenti, sarà possibile ridare al sistema ferroviario italiano una capacità di integrazione territoriale che va oggi smarrendosi.

Ma accanto al recupero di capacità strategica e di elaborazione e di una *policy* nazionale, appare anche prioritario realizzare condizioni di maggiore concorrenzialità tra tutti gli operatori – anche potenziali – nelle condizioni di accesso sia alla rete che a tutti i servizi collaterali necessari a supportare le attività di trasporto. L'affacciarsi di nuovi soggetti sta già dimostrando le sue potenzialità, non solo in termini produttivi, ma anche di differenziazione e di innalzamento della qualità complessiva del servizio, e va quindi nella direzione di quel recupero di capacità di integrazione territoriale che la ricerca ha individuato come il principale obiettivo di una *policy* del sistema ferroviario italiano.

3.2. *Dare stabilità normativa e visione strategica al settore idrico, creare un'autorità indipendente*

Nel settore idrico mancano le sedi di elaborazione di una coerente politica industriale nazionale che produca i suoi effetti sull'intero territorio nazionale. Inoltre il settore idrico ha urgente bisogno di un efficiente sistema di regolazione e controlli in grado di incentivare la progressiva valorizzazione dei beni e gli investimenti pubblici e privati necessari allo sviluppo e all'ammodernamento della rete.

Un primo rimedio a queste carenze potrà essere costituito dal rafforzamento e coordinamento delle sedi dell'amministrazione centrale titolari di una politica nazionale di settore. Inoltre, l'estensione anche al settore idrico della competenza e dei poteri dell'Autorità per l'energia

elettrica e il gas potrebbe offrire, con costi contenuti, una risposta all'esigenza di regolare il settore e garantire un maggiore grado di apertura del mercato e di tutela dei consumatori.

3.3. *Investire nell'interconnessione dei sistemi portuali e logistici*

Il lancio del «molo Italia» nel sistema di trasporto delle merci europeo richiede la messa a punto di un piano strategico dei porti che indichi le priorità e i nessi funzionali fra le diverse strutture portuali. In questa prospettiva, assume un'importanza cruciale migliorare l'interconnessione fra le infrastrutture terrestri (i nodi urbani che retrostanno ai più importanti porti italiani).

3.4. *Costituire una cabina di regia nazionale per l'infrastruttura telematica*

È necessario costituire una cabina di regia che produca una visione di insieme dell'infrastruttura telematica come motore dello sviluppo territoriale e che si proietti nel medio-lungo termine, evitando che anche questo settore finisca per essere caratterizzato da un modello di «competizione territoriale» che riproduca e accentui le divaricazioni esistenti.

3.5. *Dare coerenza alle politiche per le aree urbane*

Il funzionamento dei sistemi urbani è considerato una leva fondamentale per lo sviluppo dell'economia e per la qualificazione del contesto civile del paese. Nelle aree urbane tutte le reti territoriali si incrociano e si manifestano i massimi problemi di coordinamento tra i livelli territoriali e tra le diverse amministrazioni. Sono dunque necessari ambiti di coordinamento sia in sede locale tra am-

ministrazioni pubbliche ed Enti territoriali sia in ambito nazionale. In ambito locale può essere valorizzato il ruolo dei presidenti delle Regioni anche in raccordo con il sistema dei prefetti, come previsto dall'articolo 8 del d.lgs. n. 85 del 2010 per l'attuazione delle procedure relative al cosiddetto federalismo demaniale per l'utilizzazione ottimale dei beni pubblici ai fini del migliore svolgimento delle funzioni pubbliche sul territorio. La ricostituzione di una sede nazionale di elaborazione di indirizzi e strategie per lo sviluppo della qualità delle città e delle politiche urbane può rappresentare lo strumento più idoneo per collegare fra loro le politiche a favore delle aree urbane attualmente disperse fra una serie di amministrazioni statali e delle Autonomie territoriali.

CAPITOLO QUARTO

L'INNOVAZIONE: SNODO CRUCIALE DELLE RETI ECONOMICO-FINANZIARIE

1. *Innovazione e reti economico-finanziarie*

Che cosa sia l'innovazione che entra nei processi produttivi di beni e servizi è questione assai complessa e dibattuta, anche e soprattutto sul piano teorico. Si tratta di indagare come si configura l'innovazione che si traduce in produttività e soprattutto come si realizza il passaggio tra l'idea che innova e il suo trasferimento in produzione. Non è nell'orizzonte di questo lavoro misurarsi direttamente con un nodo di questo spessore e tuttavia, attraverso l'esame della concreta situazione italiana, circoscriveremo temi e questioni che rimandano a questo nucleo analitico. L'innovazione proietta gli stessi nodi epistemologici sia sul campo della sfera pubblica che su quella privata. È questa la ragione di fondo per cui abbiamo collocato il tema dell'innovazione di impresa (di prodotto, di processo, organizzativa, finanziaria), come punto di cesura tra due reti: quella della Pubblica amministrazione e quella del sistema finanziario. Tema quindi di confine, di frontiera: potremmo dire che l'innovazione è la chiave per riprenderci il tempo che abbiamo perduto, come sistema economico, negli ultimi due decenni.

La sensazione è che il sistema paese non abbia più uno spartito generale dentro le cui coordinate ritrovare il filo delle proprie vocazioni produttive; suona spesso un'ottima musica, ma è frutto di solisti, di soggetti che si inventano da soli la strada, non di un'orchestra. È come se il paese non avesse compreso e deciso se deve essere un grande museo a cielo aperto, un sistema che si spinge ad esplorare le nuove frontiere della tecnologia, o ancora un *mix* ben calibrato delle due cose, come sarebbe auspicabile e certamente possibile. Al fondo c'è la rottura del *continuum*

tra qualità del sistema scolastico, investimenti in ricerca e sviluppo e processi di innovazione, nel privato e nel pubblico. È una rottura che si è consumata in modo lento e che deve essere ricucita con politiche condivise, chiare e di medio periodo. È un problema di buone politiche pubbliche che devono avere un substrato di conoscenze tecniche assai più corposo e integrato di quanto avvenga oggi. Per mantenere e sviluppare posizioni sul mercato globale è necessario essere presenti con prodotti e servizi di qualità superiore. È importante difendere e sviluppare prodotti e servizi che si radicano e si alimentano nei valori e negli stili di vita della nostra cultura; ma è ancora più importante essere presenti sulla linea delle nuove tecnologie che marcheranno la vita umana nei prossimi decenni. Ma questa considerazione va collocata in un contesto, europeo e mondiale, che vede fortemente intensificata la competizione tra i territori; diminuiscono le barriere alla mobilità (di persone, di finanza, di attività); chi governa un territorio ha quindi la responsabilità di comprendere e anticipare i processi, valorizzando i profili di attrazione che si radicano su risorse «stabili», che segnano il senso profondo del territorio (patrimonio storico, ambiente, cultura, ecc.) e creando situazioni di contesto che trattengano e attraggano la risorsa strategica fondamentale: quella umana.

In questa prospettiva, il ruolo del «governo pubblico» nelle strategie che indirizzano la ricerca e l'innovazione è cruciale. La realizzazione di una politica pubblica in materia, deve coinvolgere tutti gli attori e avere un respiro strategico. Nei paragrafi successivi si delineano le possibili diverse linee di politica per l'innovazione che integrino una molteplicità di ruoli e diversi interventi.

Più in generale, si può osservare che la definizione di una strategia efficace, che segni davvero un'inversione di tendenza, impone che si affrontino problemi di *governance* (procedure, competenze) e di risorse da attivare, sia di provenienza pubblica che privata.

Sotto il primo profilo, si tratta di individuare strumenti programmatici generali per definire, con il coinvolgimento dei diversi livelli di governo, in base alle rispet-

tive competenze, linee strategiche coerenti per gli interventi a sostegno del sistema economico.

In particolare, si tratterebbe di:

a) semplificare e razionalizzare gli strumenti di incentivazione privilegiando quelli effettivamente capaci di sostenere la finalità dell'innovazione;

b) garantire un più stretto coordinamento nella definizione degli obiettivi programmatici statali e regionali per quanto concerne l'utilizzo delle risorse, in primo luogo di provenienza europea, destinate alle politiche di coesione, allo stesso tempo garantendo un più stretto raccordo con le politiche nazionali ordinarie per lo sviluppo.

Per realizzare questi obiettivi, occorre utilizzare tutti i margini a disposizione per una gestione meno inerziale e più flessibile delle risorse disponibili nei bilanci degli Enti territoriali e dello Stato.

In sostanza, si tratterebbe di privilegiare le destinazioni suscettibili, di promuovere e sostenere le innovazioni attraverso una specifica valutazione dell'impatto, in termini di sviluppo, uno dei parametri imprescindibili per la valutazione degli interventi.

1.1. *Il quadro generale: la correlazione tra economia e territorio*

Come evidenziato nel precedente capitolo, nell'esperienza del nostro paese, soprattutto negli anni più recenti, la dimensione territoriale ha assunto un rilievo assai più marcato che nei maggiori partner europei.

È infatti negli ultimi decenni che alla tradizionale varietà di situazioni, per quanto concerne il livello di sviluppo, e alla prevalenza, all'interno del sistema produttivo, di piccole e medie imprese con forti radici territoriali, si è accompagnata l'accelerazione del processo di trasferimento di funzioni dallo Stato centrale alle Autonomie.

In sostanza, è come se l'assetto istituzionale tendesse ad evolvere in modo da conformarsi alle sollecitazioni provenienti dal territorio.

La discussione sui temi economici tende sempre più a concentrarsi, dopo una lunga fase in cui l'obiettivo prioritario era il risanamento della finanza pubblica, sulla priorità della ripresa di livelli adeguati di crescita, che rischia di diventare, se non adeguatamente affrontata, una vera e propria emergenza.

Difficoltà di registrare tassi di sviluppo almeno comparabili con quelli dei maggiori partners, che sembra essere diventata strutturale e non più legata alla fase congiunturale dell'economia italiana. Se non si inverte questa tendenza, diviene concreto il rischio che si inneschino dinamiche involutive irreversibili tali da esasperare le spinte centrifughe e da rendere sempre più difficile preservare l'unità del paese.

Ma non dobbiamo perdere di vista il fatto che ormai per l'Europa – come è risultato chiaro dopo il sostanziale fallimento della Strategia di Lisbona di «fare dell'Unione europea la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010» e la sua riconversione verso i nuovi obiettivi della Strategia Europa 2020 – il nodo cruciale stia nel coniugare la coesione sociale, la stabilità delle istituzioni della democrazia e della cittadinanza, con lo sviluppo in termini di prodotto, produttività e occupazione.

L'importanza della posta in gioco impone un approccio il più possibile oggettivo; non si tratta di far prevalere chiavi di lettura ottimistiche o, viceversa, esasperatamente critiche. Occorre guardare ai dati reali e verificare se e quali spazi vi siano per impostare e realizzare politiche efficaci per stimolare lo sviluppo, valorizzando le potenzialità dei diversi territori.

La credibilità delle politiche si fonda in primo luogo sulla chiarezza delle finalità che si intendono perseguire e sulla valutazione della loro praticabilità, sulla base di una rappresentazione realistica della realtà sottostante e di una ricognizione degli strumenti attivabili per la loro attuazione.

Per questo motivo, costituisce un dato confortante la crescente consapevolezza della peculiarità dell'esperienza italiana, consistente nella strettissima correlazione tra ter-

ritorio ed economia. Va in particolare maturando una visione più articolata di questa correlazione che supera, da una parte, la visione un po' ingenua che in passato ha confidato oltre misura nella forza delle piccole e medie imprese e nella loro capacità di inventare nuovi modi per essere il soggetto trainante dello sviluppo del paese e, dall'altra, le analisi troppo semplicistiche che dalla emersione degli elementi di fragilità dell'apparato produttivo italiano, e in particolare dalla sua frammentazione, fanno discendere impraticabili proposte di ritornare ai modelli produttivi del passato o di imitare modelli generati da altri paesi.

1.2. *Le fasi dell'innovazione*

Assumendo una schematizzazione utile ai fini della nostra indagine, l'innovazione può essere convenzionalmente scomposta in cinque fasi:

a) la ricerca di base, nel cui ambito il campo delle applicazioni sicure rimane fortemente indeterminato;

b) la ricerca finalizzata, dove l'aspetto teorico, ancora prevalente, si manifesta entro un campo disciplinare già ben individuato: biomedicina, nanotecnologie, nuovi materiali;

c) la sperimentazione, che se ha successo sfocia nel prototipo e nella nuova molecola (i polimeri di G. Natta);

d) l'*engineering* e la valutazione di economicità;

e) il trasferimento dell'innovazione nel ciclo aziendale per la produzione di massa.

Le prime due fasi richiedono prevalente sostegno pubblico, tempi medio-lunghi e formazione di ricercatori con specifiche attitudini tecniche. L'intervento pubblico sarà collocato a un livello alto: Unione europea, Stato, e l'intervento riguarderà quindi anche l'attività formativa. Le restanti tre prevedono un forte impegno del settore privato assecondato da politiche adatte, che possono collocarsi in modo appropriato a livello territoriale più basso: Regioni, aree metropolitane e consorzi di Enti locali.

1.3. *I vincoli imposti dalle politiche di risanamento della finanza pubblica*

L'urgenza di contenere le dinamiche di crescita del debito pubblico e dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni ha indotto a perseguire politiche dirette al controllo della spesa. Tali politiche hanno sicuramente determinato conseguenze negative per quanto concerne il volume della domanda complessiva, in particolare per quanto riguarda il drastico ridimensionamento della spesa in conto capitale, con particolare riferimento a quella per gli investimenti. Molte imprese hanno, conseguentemente, dovuto fronteggiare una contrazione degli ordinativi, mentre le concorrenti straniere potevano continuare ad avvalersi delle occasioni offerte per la fornitura di beni o servizi ovvero per la realizzazione di opere infrastrutturali da amministrazioni pubbliche meno oberate dal peso di un debito elevato di quelle italiane.

Ciò vale tanto più per le aree più deboli del paese dove l'incidenza della domanda pubblica è maggiore, per cui l'impatto degli interventi di riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e, allo stesso tempo, di quella in conto capitale è stato assai più sensibile, traducendosi in un'amplificazione degli effetti recessivi.

L'adozione di queste politiche, se per un verso ha fortemente ridimensionato gli spazi a disposizione per interventi di sostegno allo sviluppo, per altro verso ha tuttavia indotto le amministrazioni pubbliche a misurarsi con la sfida di una più efficiente e produttiva destinazione delle limitate risorse a disposizione.

Si è in tal modo avviato un percorso di maggiore responsabilizzazione nelle scelte operate dalle amministrazioni, sia a livello centrale che a livello locale, cui ha fatto riscontro la richiesta di potersi avvalere di margini più ampi di flessibilità nella gestione delle risorse stesse, attraverso una progressiva attenuazione del vincolo formale delle spese giuridicamente obbligatorie.

In questo modo si è avviata anche nel nostro paese, recuperando un grave ritardo, la pratica di analisi strutturali e

sistematiche della spesa pubblica e una gestione meno rigida e «inerziale» dei bilanci degli Enti territoriali e dello Stato.

Peraltro, nonostante questi effetti indubbiamente positivi, raramente il tetto posto alle spese ha significato, a livello locale, l'effettuazione di un'analisi qualitativa della spesa che considerasse le peculiarità del territorio al fine di effettuare interventi coordinati e finalizzati allo sviluppo. In molti casi la minore portata dell'intervento pubblico ha semplicemente avuto un effetto positivo sui saldi complessivi di bilancio, senza realmente modificare i meccanismi «a pioggia», e talvolta anche spartitori, purtroppo consolidatisi.

Naturalmente, nella prospettiva di un federalismo correttamente inteso, la responsabilizzazione passa, oltre che per una maggiore consapevolezza nell'utilizzo delle risorse e nel contenimento delle dinamiche della spesa, anche per il rafforzamento dell'autonomia fiscale degli Enti territoriali, da realizzare non soltanto attraverso il potenziamento della loro capacità di accertamento ma anche attraverso l'individuazione della reale capacità fiscale dei diversi territori in relazione alle peculiarità delle rispettive economie.

In questo modo i vincoli imposti dalla finanza pubblica possono rivelarsi utili a promuovere un approccio più dinamico dei bilanci pubblici, specie degli Enti territoriali, improntato all'obiettivo di calibrare gli impegni finanziari in relazione alle peculiari priorità dei territori e delle comunità di riferimento, con particolare riguardo al sostegno alla crescita.

In questa prospettiva, le politiche di risanamento della finanza pubblica possono rivelarsi utili anche ai fini di una più efficace configurazione delle politiche per lo sviluppo.

2. *Costruire una prospettiva strutturata per l'innovazione*

Per l'Europa, e a maggior ragione per l'Italia, il nodo cruciale di questa fase storica sta nel coniugare coesione sociale, stabilità delle istituzioni della democrazia e della cittadinanza e sviluppo, in termini di prodotto, produtti-

vità e occupazione. In altre parole, costruire una prospettiva strutturata per competere a livello globale. Le condizioni economiche di base in Europa ci sono tutte. Tra la prospettiva di una rinnovata operatività degli stabilizzatori automatici del ciclo e di maggiori investimenti, anche da finanziare in debito, in una fase di crisi, e la prospettiva di nuovi e più stringenti vincoli istituzionali agli equilibri del bilancio pubblico, il campo dell'analisi e della discussione economica si è riaperto. La tempesta delle ondate speculative ha costretto tutte le economie europee, nell'immediato, a stringere i bulloni della crescita dei disavanzi. Peraltro, in un'ottica di respiro più lungo, molti analisti convergono su alcuni punti:

– la crisi della Ue è di natura prevalentemente istituzionale, per superarla occorre costituire la massa critica minima di istituzioni «federali» della politica di bilancio e fiscale, ora mancanti;

– il futuro economico della Ue, nell'economia del mondo globale, risiede in larga misura proprio nella conoscenza e nell'innovazione competitiva.

Di tutto ciò vi è abbondante testimonianza nei documenti di indirizzo politico dell'Unione europea.

Ma questa cornice è particolarmente vera e stringente per il nostro sistema socio-economico. Per non perdere il futuro (utilizzando il titolo del bel libro di E. Piol), i gruppi dirigenti italiani mostrano di essere consapevoli che lo sviluppo competitivo si radica nella creazione di condizioni di sistema idonee ad assecondare, preparare e fare da leva a un rilancio della produttività dei fattori, realizzato lungo assi di innovazione: di processo, di prodotto, di organizzazione finanziaria, ecc. Probabilmente, il nesso ricerca e innovazione costituisce la chiave che meglio, tra le altre, concorre a spiegare i divari di produttività tra le economie europee in competizione e il contesto che asseconda lo sviluppo di questo nesso è fatto di tanti fili e piani, che si intrecciano e si autosostengono.

I dati più recenti forniti dall'Istat sono impietosi: i divari interni di produttività si sono allargati e, ciò che è più rilevante, la produttività complessiva (multifattoriale)

del sistema economico italiano si è arrestata. Questo è il nodo principale.

Individuare percorsi e proposte idonei a ripensare strumenti, metodi e politiche per l'innovazione è il fuoco di questa ricerca.

Si tratta di pensare nei termini di un orizzonte temporale sufficientemente lungo e di un clima culturale largamente condiviso, al cui interno collocare una serie di ipotesi di lavoro capaci di tessere le condizioni di sistema per una fase di innovazioni.

Si è ben consapevoli che praticamente tutte le elaborazioni più serie e approfondite, di fonte istituzionale (Istat, Banca d'Italia), universitaria, imprenditoriale, sindacale, ecc., convergono, con accenti e linee analitiche a volte diverse solo nei toni e nelle sottolineature, su questo nodo dell'innovazione; tuttavia lo spazio per individuare soluzioni e proposte ragionevolmente agibili e condivise resta, a nostro avviso, ancora molto ampio.

Vogliamo cercare di declinare queste condizioni di sistema partendo dalle due reti che più avvolgono e contestualizzano le scelte del sistema delle imprese: la Pubblica amministrazione, come fattore cruciale della produttività del sistema economico; il sistema dei finanziamenti che sostengono i processi innovativi nella produzione di merci e servizi, per l'interno e per l'*export*.

Dunque le reti della Pubblica amministrazione e del finanziamento come punto di leva per «innovare nelle condizioni di sistema che assecondano l'innovazione».

È largamente condivisa la tesi che ricerca e innovazione generano crescita solo se si svolgono all'interno di condizioni favorevoli di contesto: la struttura dei mercati finanziari e l'efficienza dei servizi offerti dalla Pubblica amministrazione sono due potenti reti che determinano le condizioni strutturali al cui interno opera chi produce. Ed è fondato sostenere che queste due reti fanno sistema con le altre, le condizionano e risultano al centro di una serie di interrelazioni cruciali.

Se pure tutti, o almeno molti, sottolineano la necessità di rinnovare le politiche per l'innovazione, non vi è

chiaro accordo sul che cosa fare. Sono, come è stato osservato, le politiche più difficili da intraprendere, implementare, monitorare e mantenere.

Tuttavia ci sembra ragionevole sostenere che è proprio la leva dell'innovazione che ci può consentire di riprendere un cammino di sviluppo, a partire dalle aree più ricche del paese, dotate di capitali e infrastrutture, che sono quelle dove la perdita di competitività (con lodevoli eccezioni), è stata più marcata e dove, ciononostante, si colloca oltre l'80% della produzione che conta.

Nel Sud sta alla rete della Pubblica amministrazione ricreare le condizioni di base, di legalità e trasparenza, che liberino le scelte di impresa da pesi e ritardi anomali. Naturalmente la precondizione di tutte le politiche pubbliche per l'innovazione è un fisco equo e una lotta radicale all'evasione fiscale.

L'innovazione appare anche come una leva per muovere il sistema verso assetti meno penalizzanti per le giovani generazioni.

Il nesso ricerca e innovazione rimanda dunque al nesso tra tecnica e scelta politica; cercheremo di testare l'adeguatezza delle scelte di politica della ricerca non in termini di risorse destinate (al riguardo c'è poco da aggiungere al quadro di restrizioni dato) ma proprio in termini di innovazione. Ci chiederemo se le tecniche utilizzate siano le più efficaci, a risorse date, e se siano le più adatte a sostenere i processi che si vogliono incentivare.

Innovare nelle politiche pubbliche sull'innovazione significa, a nostro avviso, andare al cuore del rapporto tra organizzazione amministrativa e gestione responsabile e trasparente delle risorse. È la scommessa della democrazia europea, è il nodo non risolto della democrazia italiana.

Il limite italiano non sta nella creazione di iniziative d'impresa; è relativamente facile iniziare: siamo il paese delle partite Iva. Il limite sta nella statura rachitica delle imprese e nella loro alta mortalità e bassa stabilizzazione a livelli medio grandi, che consentono di crescere ed innovare. Dunque le politiche pubbliche da innovare sono quelle che accompagnano la crescita, la stabilizzano e of-

frono incentivi all'innovazione. E le metodologie di finanziamento del sistema del credito verso l'innovazione di impresa devono essere rivisitate in questa ottica.

L'efficienza del sistema Pubblica amministrazione è nell'interesse di chi fa impresa e compete in modo legale. Amministrazioni povere ed inefficienti sono sintomo e causa di economie povere ed inefficienti. E sono fonte del circolo vizioso della illegalità che è causa ed effetto della stagnazione economica. Per il Sud questo è il nodo centrale.

3. *I profili critici del sistema economico italiano*

Tutti gli esempi di eccellenze produttive che hanno consentito all'economia italiana di distinguersi sui mercati internazionali sono legate o a precise specificità e tradizioni produttive fortemente radicate nel territorio – in particolare nei settori della moda, dell'agro-alimentare e della lavorazione dei minerali (vetro e ceramica) – ovvero all'esistenza di altissime specializzazioni fortemente innovative, come nel settore della meccanica. Ciò mostra che la peculiarità di un territorio e la tradizione e specializzazione dei suoi prodotti non si possono trasferire all'estero e massificare così facilmente.

3.1. *La frammentazione del sistema produttivo*

Le stesse tendenze ora illustrate comportano peraltro gravi rischi per l'eccessiva frammentazione e per il sottodimensionamento degli attori rispetto alla scala dei problemi da affrontare, soprattutto per la mancanza di organici collegamenti delle diverse Autonomie tra loro e con strategie di carattere nazionale.

Con il consolidamento della globalizzazione, il tema della frammentazione del sistema produttivo italiano si è imposto all'attenzione generale soprattutto per i suoi profili critici.

Contestualmente, viene sempre più apertamente denunciata la fragilità degli assetti istituzionali del nostro paese per quanto concerne le difficoltà che si registrano nella definizione e nell'attuazione di politiche per lo sviluppo che rispondano a chiare ed inequivoche linee strategiche.

La globalizzazione ha fatto emergere con particolare evidenza che la competizione non si gioca più tra sistemi produttivi ma, più in generale, tra sistemi nel loro complesso.

In particolare, i paesi che negli ultimi anni si stanno imponendo sulla scena internazionale guadagnando quote crescenti di mercato e uscendo definitivamente dalla condizione del sottosviluppo, si stanno avvalendo di una serie di elementi di vantaggio che soltanto tesi superficiali possono circoscrivere ai più bassi prezzi dei fattori produttivi, e in particolare del fattore lavoro.

Analisi più sofisticate hanno sottolineato che gli impetuosi tassi di sviluppo di Cina o India devono ricondursi, in larga parte, a politiche coerenti e organiche che valorizzano ed esaltano gli effetti positivi di ciascun intervento, in taluni casi anche attraverso il ricorso a forme più o meno stringenti di programmazione.

Il confronto con l'esperienza di questi paesi enfatizza il difetto che già nel raffronto con i maggiori partner europei penalizza l'Italia, vale a dire la difficoltà dei diversi attori, istituzionali e non, di collaborare e di operare in termini coordinati e non contraddittori.

3.2. *Il limite dimensionale delle imprese italiane*

Il secondo elemento di criticità che con l'imporsi della globalizzazione è emerso con particolare evidenza è costituito proprio dalle limitate dimensioni delle imprese italiane. Anche le privatizzazioni realizzate negli scorsi decenni possono aver contribuito ad accentuare il difetto strutturale del sistema produttivo italiano, consistente nella netta prevalenza di imprese di limitate dimensioni, soprattutto quando le privatizzazioni si sono accompagnate a politiche di liberalizzazione volte a promuovere

la concorrenza, attraverso il ridimensionamento dei soggetti *incumbent*, ovvero quando gli azionisti che hanno acquisito il controllo delle società privatizzate si sono dimostrati particolarmente restii a farsi carico dei costi derivanti da nuovi indispensabili investimenti.

Né va trascurata la scarsa propensione delle imprese italiane di media dimensione ad aprire la compagine societaria rivolgendosi al mercato borsistico che nel nostro paese resta abbastanza asfittico.

Le limitate dimensioni delle imprese italiane riducono i margini per investimenti innovativi; per evidenti ragioni di economie di scala, imprese di piccole dimensioni non possono fronteggiare gli oneri derivanti da massici processi di riconversione o per il recupero di più elevati livelli di produttività. Prevalgono, piuttosto, forme di adattamento più limitate e flessibili, come per esempio quelle che attengono all'aggiornamento del design. Gli sforzi compiuti in tema di innovazione hanno comunque consentito alle imprese italiane di mantenere le quote di mercato, pur in presenza di una accentuazione della concorrenza; si tratta, quindi, di un risultato tutt'altro che insignificante che tuttavia non appare sufficiente ad assicurare al sistema produttivo italiano adeguate prospettive di crescita, in presenza di una domanda interna costantemente bassa.

Ben più significativi sono i risultati conseguiti dalla Germania dove è stata perseguita con coerenza e sistematicità una politica di recupero di produttività e di orientamento all'esportazione che ha comportato una serie coerente e coordinata di scelte da parte dei diversi attori (sistema produttivo, sindacati, sistema tributario) e che si è tradotta nella conquista di quote crescenti di mercati esteri, con particolare riferimento a quelli emergenti.

Proprio l'esperienza tedesca dimostra che c'è sicuramente lo spazio per una politica per l'innovazione e il sostegno alle attività produttive che passa per l'attivo coinvolgimento degli operatori di mercato ma implica anche e forse soprattutto una coerente regia delle istituzioni politiche.

La frammentazione del sistema produttivo impedisce, inoltre, che i progressi compiuti, anche per quanto concerne l'innovazione, da singole imprese, siano condivisi; si determina in questo modo uno spreco per cui la creatività rimane relegata all'ambito specifico in cui è stata concepita e non entra strutturalmente e sistematicamente nel settore produttivo.

3.3. *Rinnovare organizzazione e strumenti di azione della rete della Pubblica amministrazione*

Le linee di una politica che rinnova organizzazione e tecnica degli strumenti di azione della rete della Pubblica amministrazione sembrano convergere su alcuni punti:

a) in materia di incentivi all'innovazione: riorganizzazione della *governance*; razionalizzazione delle risorse scarse, concentrazione e chiara imputazione delle responsabilità; contrasto verso ogni dispersione localistica o meramente distributiva; stabilità delle risorse; stabilità del quadro normativo di riferimento; presenza intensa di competenze tecniche coerenti con le politiche che si praticano;

b) organizzare azioni simultanee sulla domanda e l'offerta; fare leva su formule contrattuali *standard* che mettano a gara soluzioni innovative;

c) nel rapporto pubblico-privato, distinguere con cura e integrare i diversi livelli di intervento territoriale, di orizzonte temporale e di rischio;

d) introdurre forti elementi di condizionalità nella tecnica di concessione dei benefici;

e) fare emergere con maggiore precisione nei bilanci delle imprese il flusso di risorse destinato all'innovazione;

f) rivedere i meccanismi di controllo contabile e della responsabilità dirigenziale;

g) creazione di ambienti territoriali aperti all'integrazione di esperienze e sperimentazioni;

h) verificare i risultati.

Per la Pubblica amministrazione l'innovazione non deve essere intesa come un problema prevalentemente di

procedure e/o di interpretazione giuridica, ma come una mutazione culturale che apre allo studio e alla messa in opera di meccanismi di analisi, valutazione e correzione delle singole politiche. Al centro c'è il tema della formazione specialistica delle risorse umane in un'amministrazione dominata dalla cultura del procedimento e del controllo formale.

3.4. *Distinguere e integrare livelli territoriali, orizzonte temporale e rischio*

Per quanto riguarda i metodi da adottare ed i ruoli da ricoprire, sia per diversi livelli territoriali sia nella definizione del rapporto pubblico/privato, vanno distinti diversi livelli sia di orizzonte temporale, sia di rischio. Per esempio per ricerche sul lungo termine ad alto rischio, il ruolo del pubblico è primario ed il processo non può che essere *top-down*. Non solo, ma il livello territoriale coinvolto può arrivare al massimo fino al livello regionale (peraltro solo per quelle Regioni che hanno dimensioni sufficienti). Per ricerche di medio termine e con rischio medio, l'intervento del pubblico normalmente consiste nel definire ambiti privilegiati da sostenere finanziariamente (e, talvolta, anche normativamente). Tali ambiti possono riguardare obiettivi (per esempio la telemedicina), o settori tecnologici in senso lato (per esempio nuovi materiali), o ancora settori industriali in senso lato (per esempio l'alimentare, il turismo, l'aerospaziale tanto per citare casi fra loro molto diversi) o fattori rilevanti per raggiungere determinati obiettivi (per esempio il mantenimento e la valorizzazione del patrimonio storico). Il processo è misto, *top-down* e *bottom-up*. Infine l'innovazione operativa è tipicamente del privato e agisce in una logica *bottom-up*. Il pubblico interviene solo per premiare.

3.5. *Verificare i risultati*

Infine una linea di lavoro cruciale. Generalmente impieghiamo molto tempo nell'analizzare e nel dibattere progetti di intervento, mentre dedichiamo scarsa o nulla attenzione nel verificare i risultati di decisioni passate (innanzitutto per verificare se sono state realmente attuate, almeno nell'impostazione iniziale). Le varie «riforme» scolastiche che risultato hanno dato? (Vedendo i risultati di Pisa sarebbero da bocciare in toto!). E quelle universitarie? E i parchi scientifici e tecnologici? E i «distretti» di vario tipo? E gli interventi di sostegno finanziario? E i «progetti nazionali»? E i vari Prin *et similia*? E le risorse distribuite dai vari Ministeri, Regioni, Enti locali? ecc., ecc., ecc.

Uno dei modi più efficaci per crescere e migliorare, consiste nel verificare i risultati e correggere gli errori, al fine sia di migliorare il modello interpretativo sia di inventare alternative più efficaci. Non varrebbe forse spendere un poco di risorse per seguire questa strada? Non converrebbe anche fare un repertorio ragionato delle leggi, leggine e simili, orientate al «sostegno» e all'«incentivazione», all'innovazione e alla ricerca?

4. *La rete del sistema finanziario*

Per quanto riguarda la rete del sistema finanziario le prime linee di riflessione convergono su alcune tematiche:

a) il *rating* delle attività innovative delle imprese ai fini della concessione del credito;

b) il ruolo dell'*equity* e del *venture capital*;

c) la conoscenza del territorio da parte del sistema bancario;

d) l'integrazione e il supporto finanziario ai poli tecnologici che integrano università, centri di ricerca e imprese;

e) lo stimolo al rafforzamento degli assetti patrimoniali delle imprese;

f) la creazione di nuove linee specializzate per i fondi di garanzia;

g) lo studio di formule di finanziamento a geometria variabile che integrano sostegno pubblico e privato in tutte le fasi del ciclo della ricerca: *i*) ricerca di base; *ii*) ricerca finalizzata; *iii*) sperimentazione; *iv*) ingegnerizzazione e valutazione di economicità.

5. *Qualche prima riflessione conclusiva*

È stato giustamente rilevato che l'innovazione e la spesa in ricerca e sviluppo non vanno ricercate in quanto tali, ma in funzione della loro capacità di accrescere la produttività e la competitività. Non dobbiamo raggiungere l'obiettivo di Europa 2020 di una spesa pari al 3% del Pil ad ogni costo. Se «forzassimo» l'aumento con incentivi di ogni tipo rischieremmo di moltiplicare gli sprechi.

Prima di decidere per un programma di incentivi bisognerebbe mostrare perché lo stato presente delle cose non è in grado, da solo, di risolvere il problema e perché invece l'incentivo riuscirebbe nell'intento. Quindi, come proposta di metodo, qualunque schema di incentivazione dovrebbe spiegare perché c'è un fallimento del mercato, come l'incentivo dovrebbe risolvere il fallimento del mercato e prevedere, già in fase di predisposizione del programma, uno schema di valutazione dell'efficacia dell'incentivo.

Dai risultati della valutazione occorrerebbe quindi trarre le opportune conseguenze: l'attuazione dei programmi non efficaci non andrebbe proseguita; andrebbe invece continuata quella dei programmi per cui vi sono evidenze di efficacia.

I meccanismi di incentivazione basati sugli aiuti finanziari pubblici se non sono ben disegnati rischiano di avere effetti assai modesti. Molte ricerche mostrano che l'efficacia degli incentivi è limitata e che le imprese spesso non realizzano investimenti aggiuntivi. Quando si ricevono aiuti pubblici si tende a ridurre l'indebitamento bancario;

questo risultato suggerisce che le imprese nel complesso non incontrano vincoli finanziari. L'efficacia degli incentivi risulta moderatamente più elevata per le piccole imprese. Tuttavia, limitare le incentivazioni alle imprese di più ridotte dimensioni porrebbe un ulteriore disincentivo alla crescita dimensionale delle unità produttive.

In ogni caso la revisione delle forme di intervento pubblico deve tenere a mente tre capisaldi: la semplicità delle norme (norme complesse scoraggiano le imprese e accrescono i costi per le consulenze; possono generare contenzioso); la stabilità nel tempo (le imprese pianificano i loro investimenti per tempo; se le regole cambiano fine, beneficiano degli incentivi solo le imprese che l'investimento lo avevano già programmato e lo avrebbero fatto comunque); la certezza delle erogazioni in tempi rapidi (il mercato ha tempi che non si conciliano con la lentezza della burocrazia).

Gli elementi raccolti fanno propendere nettamente per una diversa struttura tra gli incentivi che sostengono in modo generale investimenti in ricerca e sviluppo e incentivi mirati a sostenere lo *start-up* di iniziative micro che non entrano nel raggio di attenzione del *venture capital*.

Per i primi, meglio incentivi automatici che incentivi soggetti a varie forme di discrezionalità amministrativa. Per le forme di incentivazione automatica, tuttavia, bisogna attentamente prevedere gli stanziamenti di risorse pubbliche necessarie al finanziamento dell'intervento, anche alla luce delle difficoltà di finanza pubblica.

Per i secondi è inevitabile organizzare forme di selezione-valutazione-controllo che operino scelte calate nella realtà regionale e locale.

Se in Italia l'attività di ricerca ha dimensioni non adeguate, le cause vanno ricercate nel funzionamento dell'università, nella dimensione delle imprese, nel fatto che università e imprese interagiscono poco tra di loro. Sono rilevanti dunque tutte le iniziative per migliorare l'integrazione tra questi due attori.

La modernizzazione del sistema universitario, anche attraverso meccanismi di selezione e remunerazione degli

accademici che premino il merito scientifico e la capacità di produrre ricerca che sia utilizzabile dal settore produttivo, può fornire un contributo importante.

Le banche sono imprese che hanno una responsabilità nei confronti dei depositanti e degli azionisti; non possono assumersi rischi eccessivi (per il bene dei risparmiatori), né farsi carico di costi sociali (per il bene degli azionisti). Non è prevalentemente loro compito finanziare innovazioni rischiose. Ci vogliono intermediari specializzati (*venture capital*, *private equity*, ecc.); per questi c'è probabilmente un problema di offerta (scarso sviluppo dei mercati finanziari, dei fondi pensione, ecc.) ma c'è senz'altro anche un problema di domanda: le imprese italiane sono in genere piccole e poco trasparenti, spesso poco propense ad aprirsi a soci esterni. Se l'innovazione e la ricerca sono (come di fatto sono) positivamente correlate con la dimensione d'impresa, bisogna che le imprese crescano se si vuole più ricerca privata. Pensare che la finanza risolva da sola il problema è un'illusione. Con questo non si vuole negare l'importanza della finanza e delle azioni per migliorare l'offerta, ma non è l'offerta il problema principale.

In ogni caso il cantiere delle politiche pubbliche per l'innovazione va riaperto e sostenuto.

È la scommessa del nostro futuro.

CAPITOLO QUINTO

LA SANITÀ

1. *La sanità come rete nazionale*

1.1. *Le pressioni cui è sottoposta la rete della sanità: qualità delle prestazioni, nuova domanda di assistenza sanitaria, vincoli finanziari*

Il settore della sanità si presenta, già a partire dalla riforma del 1978, come «sistema nazionale» basato sul concorso dello Stato e delle Regioni nell'assicurare un servizio di carattere universale rivolto a tutti i cittadini. La revisione del Titolo V ha successivamente, da un lato, confermato la tutela della salute quale materia concorrente fra Stato e Regioni; dall'altro, attribuito alla potestà esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: una competenza che assume particolare significato in relazione al Servizio sanitario, imponendo la tutela omogenea in tutte le aree del paese di un livello qualitativo adeguato (che proprio per questo motivo il testo costituzionale definisce «essenziale» e non «minimo») delle prestazioni sanitarie.

Considerato che la spesa sanitaria assorbe quasi l'80% della spesa regionale, è comprensibile come questo settore assuma una rilevanza cruciale per misurare la capacità di sviluppare le Autonomie territoriali mantenendo ferma l'irrinunciabile esigenza di garantire l'unità nazionale anche dal punto di vista della concreta fruizione dei diritti sociali, come quello alla salute. Più di recente, il funzionamento del Servizio sanitario nazionale è divenuto un banco di prova decisivo anche dal punto di vista della sua sostenibilità finanziaria, nella prospettiva dell'attua-

zione del federalismo fiscale avviata con la legge n. 42 del 2009. I principi di carattere generale introdotti in proposito dalla legge consistono nel superamento del criterio della spesa storica quale strumento di determinazione dei fabbisogni finanziari in favore delle Autonomie, sostituito con il principio del «costo e fabbisogno standard», e nel principio di «responsabilità», che vuole la massima corrispondenza possibile tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa oltre all'introduzione di efficaci forme di premialità (per i comportamenti virtuosi) e di sanzione (per chi non rispetta gli equilibri economico-finanziari o non assicura livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma 2, lett. *m*), Cost.).

Alla luce di queste caratteristiche, il sistema sanitario nazionale costituisce un settore di studio particolarmente interessante nella prospettiva adottata dalla ricerca sulle reti istituzionali.

Il sistema sanitario rappresenta infatti oggi una delle reti nazionali di maggiore complessità sia per la rilevanza delle risorse gestite sia per il numero dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione delle politiche pubbliche realizzate per mezzo di questa struttura. L'invecchiamento della popolazione, il progresso tecnologico, la nuova domanda di assistenza sanitaria proveniente dall'immigrazione pongono inedite questioni riguardanti la sostenibilità del sistema nel suo complesso. Per effetto di tali fattori, il sistema è sottoposto a pressioni di diversa origine. Da un lato, la necessità di riportare sotto controllo la spesa sanitaria, che sembra essere giunta ad un limite in rapporto al Pil non superabile. Dall'altro, l'esigenza di territorializzare ulteriormente la prestazione dei servizi, che richiede anche in relazione all'invecchiamento della popolazione e alla conseguente modifica delle patologie prevalenti, una diffusione nel territorio delle cure e l'assistenza domiciliare con il cruciale concorso degli Enti locali. «La necessità di contenimento della spesa con la riduzione delle degenze ospedaliere e una maggiore integrazione del circuito socio-sanitario appaiono pertanto attualmente esigenze convergenti, ma che per essere realiz-

zate congiuntamente richiedono la messa in opera di politiche multilivello molto più efficaci e coordinate rispetto al passato».

Il mantenimento del carattere universale del Servizio sanitario non appare quindi possibile senza una radicale innovazione nelle modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie e un forte coordinamento fra l'autonomia regionale (che continua ad essere una risorsa indispensabile proprio ai fini dell'innovazione e del collegamento con il territorio) e la funzione di indirizzo e garanzia finale dello Stato in ordine alla qualità dei servizi erogati. Alla luce di ciò, si conferma indispensabile la strutturazione del Servizio sanitario nella forma della rete, che muova anzitutto dalla predisposizione di meccanismi collaborativi tra tutti i livelli di governo di cui si compone il sistema.

1.2. *L'intesa come strumento normale della collaborazione fra Stato e Regioni nella gestione del sistema sanitario*

Proprio questa complessità richiede che lo strumento normale di gestione del Servizio sanitario nazionale fra Stato e Regioni sia quello dell'intesa anche quando lo Stato ha, in base alla Costituzione, la competenza esclusiva, come nella determinazione dei Lea (Livelli essenziali assistenza). La sede per la definizione delle intese fra Stato e Regioni anche per questa delicata materia è stata la Conferenza Stato-Regioni sulla base dell'istruttoria svolta attraverso organi di carattere tecnico. Sulle modalità di funzionamento della Conferenza Stato-Regioni nel quadro delle reti istituzionali di collegamento fra i diversi livelli territoriali, vedi lo specifico approfondimento al paragrafo 2.1 del capitolo 9.

La Conferenza Stato-Regioni ha provveduto alla definizione dei Lea con l'accordo adottato il 22 novembre 2001, recepito nel d.p.c.m. 29 novembre 2001, a sua volta emanato previa intesa con la Conferenza stessa. Oltre a fissare i Lea, attraverso lo strumento delle intese (cfr. in particolare l'intesa del 23 marzo 2005) si sono, tra l'al-

tro, determinati strumenti più efficaci per il monitoraggio della spesa, fissati vincoli all'aumento della spesa regionale, sancito in capo alle Regioni l'obbligo di garantire l'equilibrio economico-finanziario in sede di programmazione regionale, previsto un Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza.

Più di recente (3 dicembre 2009, Rep. n. 243/Csr) Stato e Regioni hanno siglato un'ulteriore intesa, denominata *Patto per la salute 2010-2012*, in cui si ribadisce che le Regioni devono assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria in condizioni di efficienza ed appropriatezza, mentre si fissa un sistema di monitoraggio dei fattori di spesa, specificando anche gli «indicatori di efficienza ed appropriatezza». L'intesa, «recepita» dall'articolo 2, commi 66 e seguenti della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), prevede, tra l'altro, all'articolo 3, comma 2, un nuovo organismo, la Struttura tecnica di monitoraggio paritetica (cosiddetto Stem) alla cui attività saranno raccordati sia il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali sia il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza di cui rispettivamente all'articolo 12 e all'articolo 9 della citata intesa del 23 marzo 2005.

1.3. *I progressi fatti in direzione di un sistema nazionale di valutazione e di monitoraggio*

Le «intese» fra Stato e Regioni hanno pertanto nel corso di questo decennio progressivamente affinato e specificato aspetti fondamentali della gestione del Ssn, evidenziando, tra l'altro, una certa continuità delle politiche di carattere nazionale perseguite dai governi che si sono succeduti nel periodo e alla cui attuazione hanno concorso attivamente le Regioni di diverso orientamento politico.

In questo sviluppo, ha assunto un rilievo sempre maggiore la messa a punto di strumenti che consentano un monitoraggio continuo e «reale» dei vari aspetti dell'organizzazione sanitaria regionale, primi fra tutti quello della

qualità, tempestività e confrontabiltà dei servizi erogati e quello finanziario e dei costi.

Diventa fondamentale in tal senso, com'è stato sottolineato in sede di audizione dai rappresentanti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas)[1], un sistema uniforme di valutazione e di monitoraggio, che consenta di poter confrontare le grandezze che emergono dai vari Sistemi sanitari regionali e di poter agire di conseguenza. In questa direzione va l'articolo 11 della citata Intesa del 3 dicembre 2009, che prevede, tra l'altro, al comma 1, lett. *d*), che «le Regioni si impegnano ad avviare le procedure per perseguire la certificabilità dei bilanci».

Oltre alla progressiva strutturazione di più efficaci strumenti per la gestione finanziaria, le audizioni svolte (vedi le audizioni del ministro Fazio e delle professoresse Sabina Nuti[2] e Nerina Dirindin[3]) hanno evidenziato l'avanzata definizione di sistemi di valutazione delle prestazioni effettuate dalle Asl in grado di individuare i profili di forza e di debolezza dei servizi assicurati da ciascuna struttura. Si tratta di metodiche messe a punto in una prima fase «dal basso» su impulso di alcune Regioni e attualmente in via di adozione sul piano nazionale. Questi strumenti appaiono molto promettenti sia per migliorare la qualità dei servizi offerti attraverso il confronto con le *perfomance* di altre strutture, sia per l'ottimale allocazione delle risorse. Si è infatti dimostrato che una migliore conoscenza da parte delle strutture sanitarie dell'effettiva qualità delle proprie prestazioni consente ampi margini di miglioramento nella gestione dei servizi *a parità di risorse finanziarie impiegate*.

Va a questo proposito valutato molto positivamente che – come evidenziato nell'intervento della prof. Nuti – sia stato costituito un network fra Regioni che hanno sot-

[1] L'audizione della dott. Bellentani, del dott. Moirano e del dott. Zuccatelli si è svolta il 13 aprile 2010.

[2] Professore associato di Economia e gestione delle imprese presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

[3] Professore associato di Economia pubblica e di Scienza delle finanze nella Facoltà di Economia dell'Università di Torino.

toscritto un accordo di scambio delle migliori pratiche sanitarie. Le Regioni hanno a loro volta attivato un network fra le università che collaborano nelle attività di supporto alla valutazione dei sistemi sanitari.

2. *I profili critici della rete sanitaria*

2.1. *La carenza di un sistema uniforme di accreditamento*

Considerata la pluralità dei soggetti coinvolti nella gestione del Servizio sanitario, diventa cruciale la messa a punto di un sistema tendenzialmente omogeneo di accreditamento delle strutture (pubbliche o private), e dei professionisti, che sono interessati ad erogare delle prestazioni per il Servizio sanitario nazionale. La definizione di questo strumento è indispensabile per pervenire in termini ottimali a quella sorta di «concorrenza limitata» o «concorrenza programmata» fra strutture pubbliche e strutture private accreditate in ragione della sottoposizione dei requisiti per l'accreditamento ai piani sanitari regionali: la mancata attuazione sul punto della riforma del 1999 (che prevedeva un apposito atto di indirizzo e coordinamento in materia di accreditamento istituzionale, la cui discrezionalità era altresì circoscritta da una fitta serie di clausole contenute nel d.lgs. stesso) ha però finito per produrre un regime provvisorio di accreditamento che ha di fatto dato vita, all'interno dell'unico Servizio sanitario nazionale, a ben 21 sistemi regionali di accreditamento differenti. Non si è così realizzato quell'accreditamento istituzionale che doveva essere il volano per il miglioramento della qualità delle prestazioni erogate per conto del Servizio sanitario nazionale, perché è mancata la collaborazione tra centro e periferia. Più recentemente è stato possibile condividere un piano di lavoro comune su temi che in precedenza si erano distinti per la difficoltà di un confronto, anche meramente tecnico, tra gli attori istituzionali coinvolti (Agenas, Stato, Regioni e Province autonome). La condivisione ha avuto per oggetto

l'individuazione di parametri comuni di qualità delle strutture sanitarie operanti nelle varie Regioni per l'autorizzazione all'esercizio di un'attività sanitaria, nonché per l'accreditamento della stessa, che sembra auspicare la possibilità della creazione a livello nazionale di un unico sistema di garanzia delle cure. In particolare, all'accordo nazionale spetta il compito di fornire la cornice normativa di riferimento e di stimolo, mentre al livello regionale sarebbe assegnato il compito di concentrarsi sugli obiettivi e su alcuni specifici progetti a livello regionale, ed infine all'accordo aziendale spetterebbe il perseguimento degli obiettivi di ogni singola Azienda sanitaria locale.

A parte questi segnali positivi in senso collaborativo, però, *de facto* la trasformazione delle strutture provvisoriamente accreditate in strutture definitivamente accreditate determina, e ha determinato, un consolidamento delle vecchie convenzioni, che non permette un soddisfacente funzionamento del segmento successivo del sistema degli accordi contrattuali con il Ssn.

2.2. *I ritardi nell'organizzazione della medicina di comunità attraverso il circuito socio-sanitario*

Il funzionamento della rete della cosiddetta «medicina di comunità» si caratterizza per un'articolata convergenza dei servizi sanitari e socio-sanitari volta a realizzare interventi di promozione della salute e prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione ed assistenza alla persona nei luoghi più vicini a cui i cittadini vivono, al fine di riservare all'ospedalizzazione i casi più gravi che non possano essere trattati al di fuori della struttura ospedaliera. L'esigenza di creare un sistema socio-sanitario integrato risponde a un bisogno sociale (costituito dall'adeguatezza delle cure offerte) e allo stesso tempo a un interesse economico (rappresentato dal contenimento della spesa sanitaria). A ciò si aggiunga che tale garanzia risponde anche all'esigenza di realizzare una maggiore coesione del servizio sul territorio nazionale, che, in altri termini, si carat-

terizza per la creazione di una «rete» socio-sanitaria integrata a livello nazionale, adeguata alle specifiche esigenze del territorio di riferimento, in grado di garantire a livello nazionale la parità del servizio, attribuzione propria di un unico Servizio sanitario nazionale.

Nonostante la tendenza cui si assiste anche nel nostro paese alla riduzione dei giorni di degenza nelle strutture ospedaliere, lo sviluppo di un adeguato servizio di assistenza domiciliare integrata per i non autosufficienti è ancora ineguale nelle diverse aree del paese. I ritardi che ancora oggi si registrano in alcune Regioni determinano il ricorso improprio ai ricoveri e alle strutture residenziali che si traduce in spese per le Regioni, nonché in costi per le famiglie. In ragione della diversità dei «luoghi» decisionali, la creazione di un circuito socio-sanitario, pur previsto dalla legislazione già a partire dagli anni '90, si è rivelata, e continua a rivelarsi, molto difficile. Il settore sanitario e quello sociale sono devoluti a livelli di governo periferici diversi: se la sanità è assegnata al livello regionale, nel campo dei servizi sociali si registra la competenza dei Comuni.

L'esigenza di una maggiore caratterizzazione qualitativa dei Lea ha condotto il governo ad adottare il d.p.c.m. 23 aprile 2008, che si caratterizza per una revisione complessiva dei Livelli essenziali di assistenza; tale decreto, però, non avendo ricevuto il visto della Corte dei Conti, non è mai entrato in vigore. Questa circostanza ha avuto ricadute molto negative in un settore che attendeva da tempo una revisione organica dei Lea.

2.3. *I meccanismi attuali non consentono una piena responsabilizzazione dei governi regionali in merito alla gestione finanziaria dei Sistemi sanitari regionali*

L'attuale normativa (cfr. l'articolo 1, comma 174, della l. n. 311 del 2004), prevede che la Regione effettui un monitoraggio trimestrale sui propri conti, da trasmettere al Ministero dell'Economia. Ove in questa sede si riscontri un disavanzo, la Regione viene invitata ad adottare i

provvedimenti necessari a ricondurre il bilancio al fisiologico pareggio. Ove la Regione non riesca in tal senso, si avvia una procedura in parte automatica e precisamente disciplinata, in parte in realtà frutto di una vera e propria trattativa tra il Governo e la Regione interessata.

I provvedimenti per il ripianamento del bilancio prevedono fra l'altro aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e la nomina del presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, per l'approvazione del bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione.

Va sottolineata l'opacità della trattativa che si apre fra lo Stato e la Regione interessata, che si svolge sì a livello tecnico, ma coinvolge necessariamente anche il livello politico, in quanto attiene certamente a tale livello imporre alla Regione tagli in un settore anziché in un altro del più ampio comparto sanitario. La normativa vigente prevede inoltre la nomina a commissario *ad acta* per il risanamento finanziario del presidente della Regione interessata, presumibilmente corresponsabile del disavanzo che dà luogo alle misure straordinarie.

Le misure che si impongono per il risanamento finanziario incidono direttamente sulla vita dei cittadini della Regione interessata, per un verso con un maggior prelievo fiscale, per l'altro con il probabile taglio di prestazioni e di servizi e, quindi, attraverso una minor tutela del diritto alla salute. Non viene in alcun modo in rilievo, invece, la responsabilità degli amministratori regionali che per incuria o incapacità non hanno saputo tenere la situazione economica sotto controllo. Recentemente peraltro, nella legge delega in materia di federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009) si è posto, come principio di delega dei futuri decreti di attuazione del federalismo, il principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica, nonché la possibilità di attivare meccanismi sanzionatori automatici, anche in termini di ineleggibilità per

gli amministratori, per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari o conseguenti alla mancata garanzia dei livelli essenziali o connessi al mancato esercizio delle funzioni fondamentali.

3. *Proposte per le azioni da intraprendere*

Sulla base dell'analisi effettuata dal gruppo di ricerca, le azioni più urgenti da intraprendere per perseguire il miglioramento degli strumenti di governo del sistema sanitario nazionale sono le seguenti.

3.1. *Costruire un sistema di accreditamento nazionale*

È necessario superare una situazione caratterizzata dalla presenza di 21 sistemi di accreditamento regionale, attraverso la creazione di un sistema di accreditamento nazionale, nonché riformare l'istituto dell'accreditamento, rivitalizzando il cosiddetto «accreditamento istituzionale».

3.2. *Dare priorità alla costruzione della medicina di comunità*

È urgente la realizzazione di un modello nazionale di circuito socio-sanitario in grado di offrire un servizio sul territorio – la cui efficienza sia almeno raffrontabile con quella dell'assistenza ospedaliera – capace di accettare la moderna sfida delle malattie croniche (congiuntamente ad una somministrazione di farmaci adeguata) connesse all'invecchiamento della popolazione.

3.3. *Costruire un sistema nazionale di valutazione delle tecnologie in campo sanitario*

Va realizzato il coordinamento del sistema di valutazione delle tecnologie (farmaci, attrezzature, processi,

ecc.) che scongiurino il pericolo di un apprezzamento differenziato delle stesse tra le Regioni, e consentono la confrontabilità a livello nazionale delle *perfomance* del servizio reso dalla cosiddetta medicina di comunità (e non solo da quella ospedaliera come succede attualmente).

3.4. *Introdurre nuove forme di responsabilità per gli amministratori regionali*

Va presa in considerazione la possibilità di introdurre ipotesi di responsabilità quanto meno «politica» per i responsabili politici della cattiva gestione finanziaria del Servizio sanitario regionale, per esempio prevedendo l'ineleggibilità o incompatibilità agli stessi o ad altri incarichi politici per un termine determinato, rapportato magari anche alla gravità del dissesto causato. Ciò sembrerebbe in fase di realizzazione con gli schemi attuativi della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009, attualmente in fase di predisposizione, in quanto la legge delega già prevede espressamente (articolo 17, comma 1, lett. *e*)) l'attivazione di meccanismi automatici sanzionatori nei confronti degli organi di governo e amministrativi, responsabili del mancato rispetto degli equilibri di bilancio e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli Enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

CAPITOLO SESTO

LA SCUOLA

1. *La rete scuola come fattore di unificazione*

L'approfondimento dei punti di forza e di debolezza (le «fratture») del sistema scolastico italiano è parso essenziale nell'ambito dello studio delle reti che costituiscono l'ossatura istituzionale del paese. La scuola è infatti uno dei servizi decisivi per assicurare la qualità del rapporto fra poteri pubblici e cittadini e per salvaguardare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Da questa prospettiva, la ricerca sulla scuola si integra con quelle sulla sanità e sul sistema universitario.

Lo specifico interesse che la scuola riveste per le finalità della ricerca dipende essenzialmente da quattro fattori:

– avendo come principale compito istituzionale la crescita del «capitale umano», la scuola è – oltre che un'infrastruttura, materiale e immateriale, decisiva per la competitività del sistema paese – il servizio pubblico che, più di ogni altro, può contribuire a colmare, nel medio periodo, il divario fra le diverse aree del paese in termini di «capitale sociale»: guardando agli ultimi dati Istat disponibili, è interessante rilevare che nell'anno solare 2009-2010 in termini assoluti il numero degli alunni era pari a 2.578.650 nelle scuole primarie e a 1.670.117 nelle scuole secondarie di primo grado e che circa il 93% degli studenti delle scuole primarie e il 96% degli studenti delle scuole secondarie di primo grado frequentavano una scuola pubblica;

– la scuola è stata oggetto di ripetuti tentativi di riforma, spesso solo parzialmente concretizzati, anche perché talvolta poco condivisi dai soggetti politici e/o dagli operatori scolastici;

– la scuola è tradizionalmente un terreno di confronto e scontro tra impostazioni politico-culturali diverse, sia per l'ovvia rilevanza politica della formazione delle nuove generazioni (si pensi, per esempio, al dibattito sull'insegnamento dei dialetti) sia per le implicazioni anche culturali (e non solo finanziarie) del rapporto pubblico-privato in questo particolare settore;

– la spesa *pro capite* per i servizi scolastici non registra sensibili divari, tra una Regione e l'altra, mentre si riscontrano evidenti differenze nella qualità dei servizi erogati[1]. Sembra quindi possibile realizzare incrementi di efficienza a parità di spesa.

2. *I profili critici del sistema scolastico italiano*

Il confronto con il Servizio sanitario nazionale permette di mettere a fuoco le problematiche relative all'attuazione di politiche di interesse nazionale in due settori nei quali le amministrazioni centrali e quelle degli Enti territoriali concorrono in misura molto diversa.

Nella sanità si è visto come l'ampio margine attribuito all'autonomia regionale nella gestione dei servizi e delle risorse abbia portato alla formazione di una serie di veri e propri sottosistemi sanitari di ambito regionale molto differenziati fra loro: in questo campo lo Stato esercita prevalentemente una funzione di garanzia dal punto di vista dell'erogazione dei servizi essenziali e, in misura che è andata crescendo recentemente, di monitoraggio e controllo della spesa attraverso i meccanismi del patto di stabilità finanziaria interno.

Il funzionamento del sistema scolastico è invece ancora in gran parte affidato all'amministrazione centrale

[1] Solo in merito all'erogazione di alcuni servizi (per esempio mensa, materiali didattici, trasporto) vi sono differenze alquanto rilevanti dovute al maggior contributo che i Comuni del Nord Italia destinano a tali voci. Cfr. *Quaderno bianco della scuola 2007*, Appendice 1, tavola A1.12.

dello Stato, dalla quale dipendono gli oltre 800 mila docenti della scuola dell'obbligo e che si articola sul territorio attraverso la rete degli uffici scolastici regionali e provinciali. Le Regioni non hanno competenza in tema di didattica, organizzazione scolastica, regolamentazione dello stato giuridico del personale scolastico, né in tema di valutazione del sistema di istruzione. L'ordinamento vigente attribuisce loro invece ampi margini di intervento in tema di programmazione scolastica. Tale quadro delle competenze potrebbe conoscere ulteriori sviluppi solo qualora trovasse attuazione la disposizione dell'articolo 116, comma 4, Cost., che prevede la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario nuove ed ulteriori forme di autonomia anche, fra l'altro, in materia scolastica. I compiti affidati agli Enti locali riguardano principalmente l'edilizia scolastica: un settore peraltro cruciale per il buon funzionamento complessivo dei servizi scolastici, ma che è caratterizzato, come si vedrà, da un intreccio di competenze spesso poco chiaro.

Infine, uno dei motori essenziali per il funzionamento del sistema scolastico italiano è rappresentato dall'autonomia delle singole istituzioni scolastiche e dall'autonomia degli insegnanti, entrambe tutelate dalla Costituzione (cfr. l'articolo 117 Cost., che fa «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche» e l'articolo 33 Cost., che garantisce la libertà di insegnamento, «pur nei limiti derivanti dalla disciplina scolastica, dall'osservanza dei programmi e dal rispetto di certi principi fondamentali»).

In questo quadro, a partire dalla fine degli anni '90, prima grazie all'intervento del legislatore ordinario con le cosiddette «leggi Bassanini», poi di quello costituzionale, i diversi attori hanno visto i loro rapporti configurarsi sempre meno in termini gerarchici e sempre più, invece, in termini di autonomia: un sistema, dunque, non più verticale, ma reticolare.

La scuola italiana si trova ancora in un momento di profonda trasformazione e presenta una serie di problemi che non le consentono di svolgere pienamente quella funzione di «rete» unificante del paese.

La ricerca ha individuato cinque nodi principali.

1) *Le incertezze nella governance del sistema scolastico tra Stato e Regioni*. Di «frattura della rete» in materia di scuola e istruzione si può parlare da un punto di vista di *governance*, con riferimento ai rapporti Stato-Regioni.

In primo luogo, considerate le interferenze fra i vari ambiti materiali di cui all'articolo 117 Cost., va rilevato come non sempre il riparto delle competenze ivi operato risulti adeguato, sia perché produttivo di ampi margini di incertezza, sia perché insufficiente, per certi aspetti, all'aspirazione di alcuni territori di incidere maggiormente sull'istruzione, non solo di quella professionale.

Secondariamente, il succedersi di riforme (non solo quelle direttamente incidenti sulla scuola) che hanno interessato gli apparati amministrativi nell'ultimo decennio, ha prodotto duplicazioni e complicazioni amministrative e gestionali che meriterebbero di essere eliminate. In particolare, la maggior parte dei problemi deriva dal mancato trasferimento di risorse e personale dallo Stato alle Regioni: trasferimento invece necessario a far sì che queste ultime possano esercitare pienamente le loro funzioni amministrative in tema di programmazione della rete scolastica.

Infine, e più in generale, un terzo aspetto critico può essere individuato nel fatto che la *governance* del sistema scuola non appare pienamente coerente rispetto all'autonomia delle istituzioni scolastiche: una volta svincolata dal potere centrale, l'autonomia scolastica dovrebbe essere direttamente e meglio raccordata con le Autonomie regionali.

2) *L'incompiuta autonomia degli istituti scolastici*. Una rilevante novità delle riforme avviate a partire dagli anni '90 è costituita dall'attribuzione di forme di autonomia agli istituti scolastici. L'autonomia dei singoli istituti viene giustamente ritenuta una delle componenti fondamentali del sistema per consentire a quest'ultimo di produrre capacità di innovazione, adattare i contenuti dell'insegnamento ai bisogni dell'utenza, mantenere forti collegamenti con le realtà territoriali di riferimento.

L'autonomia degli istituti ha uno dei suoi momenti qualificanti nella definizione del piano di offerta forma-

tiva che costituisce lo strumento principale attraverso il quale i programmi di insegnamento nazionali sono concretamente attuati e adattati alle esigenze locali. La quota di responsabilità affidata ai dirigenti scolastici nella gestione complessiva dell'istituto è di conseguenza aumentata in misura assai notevole.

Sulla portata dell'autonomia delle istituzioni scolastiche i pareri sono discordi: vi è chi ritiene si tratti di un livello di autonomia molto rilevante, vi è chi ritiene invece che l'autonomia delle scuole sia tale soltanto sulla carta. Vero è, tuttavia, che, a fronte di queste innovazioni, si registrano (vedi l'audizione di Giovanni Biondi[2]) una serie di difficoltà nella piena attuazione dell'autonomia degli istituti. Si segnala in particolare come la gestione delle risorse finanziarie sia ancora per la quota di gran lunga prevalentemente vincolata (essenzialmente per gli stipendi del personale), come non sia possibile per i dirigenti incidere in alcuna misura sulla selezione del personale (vigendo, per esempio, anche per le supplenze il meccanismo delle graduatorie) e come i controlli sull'operato dei dirigenti siano ancora in gran parte di carattere formale e contabile.

3) *La rilevante differenziazione dei risultati prodotti dal sistema scolastico nelle diverse aree del paese*. Negli ultimi anni, la qualità dei risultati delle scuole italiane è stata misurata attraverso i test internazionali Pisa che vengono regolarmente somministrati agli studenti a cura dell'Invalsi. Queste prove hanno evidenziato livelli di apprendimento molto differenziati da parte degli studenti delle diverse aree del paese e, in particolare, un ritardo da parte degli studenti del Centro e soprattutto del Sud Italia: il solo fatto di vivere al Sud sembra comportare (cfr. il *Rapporto sulla scuola in Italia 2009* della Fondazione Giovanni Agnelli), a parità di offerta formativa, 68 punti di svantaggio nel test Pisa rispetto al Nord. Al Sud oltre uno studente su cinque, in matematica, e uno su sette, in lettura, è incapace

[2] Capo del Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, Ministero della Pubblica amministrazione.

di affrontare con sufficiente grado di padronanza i compiti più elementari e di *routine* (solo uno su venti, invece, al Nord). Inoltre, i test rivelano risultati molto differenti anche fra istituti scolastici della medesima area, nonché fra classi delle stesse scuole. Tali risultati sembrano confermati dalle prime rilevazioni nazionali.

È particolarmente interessante notare che le differenziazioni riscontrate dai test nelle competenze degli studenti si producono nonostante le non rilevanti differenze nella spesa *pro capite* per studente nelle diverse Regioni.

Una prima conclusione che si può trarre da questi dati è che la qualità delle *perfomance* delle scuole risulta significativamente influenzata da due fattori: le condizioni ambientali e istituzionali esterne alla scuola medesima; le modalità di funzionamento riscontrabili a livello dei singoli istituti e la qualità dell'insegnamento dei singoli docenti ad essi assegnati. Il nostro paese ha l'evidente necessità di impiegare meglio le risorse investite nel settore dell'istruzione, in considerazione dei rilevanti scostamenti nei livelli di competenza raggiunti dagli studenti italiani, nonostante la quantità di risorse per studente investite sia pari o superiore rispetto agli altri paesi[3].

4) *La mancanza di un percorso di carriera in grado di valorizzare la professione dell'insegnante*. Le più recenti ricerche (cfr. il *Rapporto sulla scuola italiana 2009* della Fondazione Giovanni Agnelli) hanno evidenziato la posizione cruciale della figura del docente nel sistema scolastico. Come si è già ricordato, una buona parte del risultato finale in termini di apprendimento da parte degli studenti dipende dalla qualità dell'insegnamento, a sua volta conseguenza diretta della preparazione professionale dei docenti, della loro motivazione e capacità di aggiornare i contenuti alle nuove forme del sapere contemporaneo. Le ricerche e le audizioni svolte nel corso dell'indagine da parte di *italiadecide* (cfr. l'audizione del prof.

[3] Secondo quanto riportato nel *Quaderno bianco della scuola 2007*, l'Italia spende 5.710 euro a studente rispetto alla media Ocse di 4.623 euro (dati al 2004).

Biondi, direttore generale del Ministero dell'Istruzione) hanno tuttavia anche messo in luce gravi profili critici nella gestione del corpo insegnante che si possono essenzialmente ricondurre a tre fattori:

a) mancanza di un sistema di reclutamento in grado di selezionare personale adeguatamente preparato e motivato, anche in relazione all'attuale presenza di un abnorme numero di precari;

b) inadeguatezza delle attuali forme di aggiornamento professionale dei docenti;

c) mancanza di un sistema di valutazione dell'attività di insegnamento come premessa per una nuova struttura delle carriere in grado di valorizzare i docenti migliori.

Si tratta di nodi che le recenti riforme hanno iniziato ad affrontare, ma la cui soluzione può essere possibile solo sulla base di politiche di medio-lungo termine dotate di sufficiente determinazione e continuità (si pensi per esempio alla questione dell'«assorbimento» del personale precario).

5) *Le difficoltà nella gestione dell'edilizia scolastica*. La qualità del servizio scolastico dipende in misura rilevante dall'adeguatezza delle condizioni ambientali dove esso viene svolto. Un profilo particolarmente critico del funzionamento del sistema scolastico italiano è rappresentato dalla gestione degli edifici scolastici, che, sulla base dell'ordinamento vigente spetta agli Enti locali (in particolare, ai Comuni spetta la gestione degli edifici adibiti alle scuole primarie e secondarie di primo grado, mentre le Province hanno competenza per le scuole secondarie di secondo grado).

Gli edifici scolastici sono soprattutto insicuri: a fine maggio 2001 circa il 57% delle scuole italiane non possedeva ancora un certificato di agibilità statica, né igienico-sanitaria e oltre il 73% delle scuole era privo del certificato di prevenzione degli incendi (*Quaderno bianco della scuola 2007*). Complessivamente, la percentuale di edifici precariamente adattati ad uso scolastico è di circa il 20% al Sud contro il 15% al Centro e il 9% al Nord. La percentuale di sedi con un livello scadente nella copertura,

nell'impianto elettrico, idrico, fognario, di riscaldamento e nello stato dei pavimenti, è di almeno il 32% al Sud, contro almeno il 22% al Centro e al Nord.

Le audizioni svolte (audizione del dott. Luciano Chiappetta e del dott. Marco Filisetti, direttori del Ministero dell'Istruzione) hanno evidenziato come le cause di questi notevoli problemi di funzionamento siano derivanti dalle difficoltà finanziarie degli Enti locali, dalla non corrispondenza fra gestione e proprietà degli edifici, dalla presenza di cattive pratiche amministrative.

Il superamento di queste difficoltà appare indispensabile per offrire un servizio scolastico di qualità adeguata su tutto il territorio nazionale.

3. *Le azioni prioritarie da intraprendere*

3.1. *Ricomporre le competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*

Sul piano del riparto di competenze fra Stato e Regioni, appare urgente raggiungere un'intesa che miri alla ricomposizione delle funzioni in materia di istruzione e formazione professionale. Ciò al fine di raggiungere un quadro nel quale i poteri e gli strumenti che spettano a ciascuno dei soggetti si coordinino per realizzare il fine comune del governo del sistema formativo (a questo indirizzo si ispira il documento contenente una proposta organica di accordo tra Stato e Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione elaborata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni in data 9 ottobre 2008, ancora attualmente allo studio).

In particolare, a Costituzione invariata, sarebbe opportuno procedere a una razionalizzazione delle norme statali esistenti, nonché procedere al completamento del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Andrebbero quindi ridimensionati i poteri attualmente in capo ai vari uffici scolastici regionali a favore delle amministrazioni regionali, così che le Regioni

possano svolgere effettivamente le funzioni programmatorie che la Costituzione assegna loro.

Rispetto a questi aspetti, l'attuazione del federalismo fiscale costituisce certamente un'occasione importante (vedi articolo 8, comma 2, l. 42/2009), anche perché potrebbe condurre a una maggiore trasparenza nella gestione delle spese e comportare una più marcata responsabilizzazione dell'Ente regionale e degli Enti locali.

Si segnala infine che, rispetto alle richieste di alcune Regioni di maggiore autonomia nella regolazione e nella gestione di alcuni aspetti dell'istruzione, non solo di quella professionale, e al di là della funzione programmatoria, specifiche funzioni alle Regioni che ne fanno richiesta possono essere attribuite solo seguendo la strada del regionalismo differenziato (articolo 116 Cost.).

Quanto infine alle competenze attualmente attribuite agli Enti locali, concernenti essenzialmente l'edilizia scolastica, appare opportuno avviare una ricomposizione delle rispettive attribuzioni in modo da fare coincidere tendenzialmente la gestione con la proprietà degli immobili.

3.2. *Portare a compimento l'autonomia degli istituti scolastici*

Secondo quanto è emerso dalle audizioni, un nodo da portare a soluzione riguarda l'incompiuta autonomia delle istituzioni scolastiche. Pur considerando che ciascuna di esse presenta degli aspetti che meritano di essere attentamente valutati, le azioni da prendere in considerazione a questo fine sono le seguenti:

– ampliare l'autonomia dei dirigenti scolastici, attribuendo loro maggiore discrezionalità nell'utilizzo delle risorse in coerenza con il singolo Pof della scuola;

– ampliare l'autonomia dei dirigenti scolastici, attribuendo loro maggiore discrezionalità nella scelta del personale docente, ancora una volta in coerenza con il singolo Pof della scuola;

– istituire organi di valutazione dell'efficienza, della qualità e dell'efficacia del servizio scolastico all'interno di ciascun istituto, prevedendo gli idonei raccordi con i sistemi di valutazione nazionali;

– riconsiderare l'assetto e le funzioni dei tradizionali organi collegiali presenti nei singoli istituti.

3.3. *Istituire un sistema nazionale di valutazione oggettivo ed efficace che consenta di individuare e porre rimedio alle disomogeneità dei risultati scolastici*

È necessario giungere alla condivisione dell'idea secondo cui, per avere un sistema scolastico efficiente, l'autonomia scolastica deve essere accompagnata da un sistema «centrale» di valutazione oggettivo ed efficiente. Come si è visto, una componente molto rilevante delle prestazioni fornite dal sistema scolastico dipende dalla *perfomance* dei singoli istituti e non dal quadro normativo generale. Un efficace sistema di controlli non si propone quindi solo la finalità di sanzionare le sacche di inefficienza e premiare i comportamenti virtuosi, ma soprattutto di aiutare le singole scuole ad operare meglio, individuando i punti deboli di ciascun istituto e quindi bisognosi di intervento (secondo una logica non dissimile a quella in atto nel sistema sanitario, con l'adozione di sistemi omogenei sul piano nazionale per la valutazione delle prestazioni delle aziende sanitarie). Anche nel settore scolastico, dopo anni di tentativi di riforme, le resistenze da parte degli operatori contro la valutazione delle prestazioni scolastiche si stanno progressivamente riducendo. Si pongono così le premesse per interventi che possano essere realmente efficaci.

3.4. *Costruire i percorsi di carriera degli insegnanti*

La definizione di percorsi di carriera degli insegnanti in grado di motivare i docenti e premiare i migliori passa

attraverso una serie di interventi preliminari necessari per migliorare il livello qualitativo del corpo docente.

Fra tali interventi rivestono carattere prioritario la modifica dei meccanismi di ingresso alla professione, attraverso la progressiva eliminazione del precariato e la messa in opera di sistemi di valutazione delle prestazioni rese dai docenti. In merito alle modalità di ingresso alla professione docente, è stata disposta dal Ministero dell'Istruzione l'istituzione di corsi di laurea magistrali a numero chiuso, abilitanti all'insegnamento[4]. L'avvio di queste procedure appare quanto mai urgente proprio sulla base della consapevolezza dei tempi medio-lunghi richiesti per rinnovare il corpo docente e assorbire il precariato. Come misura immediata per sostenere l'attività della docenza appare comunque necessaria l'istituzione di corsi di aggiornamento obbligatori rivolti soprattutto alla piena acquisizione da parte di tutti gli insegnanti delle nuove forme del sapere contemporaneo e alla riduzione del *digital divide*.

Infine, appare necessario creare una vera e propria «carriera» degli insegnanti. Ciò potrebbe realizzarsi, da una parte, legando gli incrementi stipendiali al merito; dall'altra, senza introdurre vincoli gerarchici, differenziando i compiti assegnati a ciascuno in base alle competenze e all'esperienza.

[4] Regolamento 10 settembre 2010 del Ministero dell'Istruzione recante *Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.*

CAPITOLO SETTIMO

L'UNIVERSITÀ

1. *La rete dell'università*

La ricerca sulla rete delle università presenta ovvi elementi di connessione con l'indagine sulla scuola dell'obbligo. Entrambe queste reti sono destinate a produrre e sviluppare un aspetto fondamentale del capitale sociale del paese, quello legato alla conoscenza e alla formazione intellettuale e professionale dei cittadini. Come osserva Joseph Stiglitz[1]:

> l'istruzione presenta varie caratteristiche che la rendono un settore particolarmente complesso e difficilmente inquadrabile negli schemi economici tradizionali: è offerta sia dal settore pubblico che da quello privato; genera interazione tra diversi livelli di governo; costituisce al tempo stesso un bene di consumo immediato e un bene capitale di investimento.

La rete della scuola dell'obbligo e dell'università presenta anche tuttavia caratteristiche marcatamente diverse, che mettono in luce aspetti differenti del significato oggi assunto dalle politiche pubbliche volte alla costruzione e allo sviluppo delle reti territoriali.

Dal punto di vista della promozione della conoscenza, la missione dell'università è per sua natura portata ad affrontare le aree di frontiera dei saperi, attraverso un'attività di ricerca che si deve oggi porre in relazione con il lavoro scientifico a livello globale, ovunque esso si svolga, dai centri accademici, alle istituzioni pubbliche, alle imprese.

L'autonomia delle istituzioni universitarie assume pertanto un significato diverso rispetto a quella delle scuole,

[1] J. Stiglitz, *The demand for education in public and private school system*, in «Journal of Public Economics», n. 3, 2000, pp. 349-385.

trovando motivazione nell'esigenza della più ampia libertà della scienza e della ricerca e in un accentuato bisogno di flessibilità organizzativa e relazionale.

Anche dal punto di vista del rapporto con il territorio, le problematiche dell'università sono diverse rispetto a quelle della scuola dell'obbligo. L'università ha scoperto da qualche tempo il rapporto con il territorio, comprendendo la necessità di uscire dalla logica isolazionistica della «torre d'avorio» e l'importanza vitale che può rivestire per lo sviluppo degli atenei la relazione con gli Enti locali e le imprese presenti nell'area di riferimento. Il rapporto con il territorio ha tuttavia per l'università un significato ben diverso da quello che esso riveste per la scuola dell'obbligo. Quest'ultima, in quanto servizio universale rivolto alla generalità dei cittadini, si svolge necessariamente secondo modalità estensive e un'articolazione capillare. Per l'università il problema è invece di individuare un grado di condensazione della sua presenza nel territorio provvista di quella necessaria massa critica capace di evitare i fenomeni di polverizzazione e «liceizzazione» dell'offerta universitaria che si sono riscontrati nel nostro paese.

2. *I profili critici del sistema universitario italiano*

I profili critici dell'attuale fase di trasformazione del sistema universitario italiano appaiono attualmente collegati alla configurazione dell'autonomia degli atenei, al rapporto con il territorio, all'attività di ricerca e innovazione.

2.1. *L'autonomia degli atenei*

L'autonomia universitaria sta conoscendo una fase di svolta. Il vincolo finanziario incide anche su questo settore con crescente efficacia, imponendo agli atenei stringenti parametri nella gestione delle risorse economiche ad essi assegnate. Come avvenuto in altri settori (si pensi alla sanità), la necessità di fare valere tali vincoli ha imposto

la messa in opera di sedi e strumenti di confronto fra i diversi istituti universitari in merito ai principali parametri della loro attività (numero degli studenti, personale docente e non docente, tasse universitarie, gestione delle sedi, attività di ricerca svolta ecc.). Come sottolineato nel recente referto della Corte dei Conti e dal cons. Meloni della stessa Corte nel corso dell'audizione dell'11 aprile, si pone l'urgenza di individuare un adeguato equilibrio tra le esigenze di autonomia delle realtà universitarie e quella di condivisa armonizzazione delle procedure contabili.

Dal confronto emergono significative differenze nella capacità gestionale delle diverse università, evidenziando più in generale una tendenza a un uso «autoreferenziale» dell'autonomia universitaria: un comportamento che emerge da una serie di indici, quali la moltiplicazione dei corsi di laurea e dei dottorati (questi ultimi in prevalenza rivolti agli studenti provenienti dai medesimi atenei), la scarsa propensione alle relazioni con altri istituti universitari, specie se stranieri, l'assai limitata mobilità dei docenti e dei ricercatori (come sottolineato da A. Masia, direttore generale per l'università del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, in occasione della sua audizione di *italiadecide*, nelle progressioni di carriera circa l'87% dei docenti universitari italiani proviene dalle fasce inferiori dello stesso ateneo nell'università italiana).

In particolare, il maggiore paradosso dell'autonomia universitaria italiana è costituito dalla tendenza da parte degli atenei a replicare la medesima struttura, in nome di un malinteso valore della «pari dignità» fra tutti i centri universitari. L'autonomia non è stata insomma sino ad oggi uno stimolo alla specializzazione dell'offerta e alla ricerca di un'eccellenza in particolari settori (per esempio nella formazione o nella ricerca) in grado di connotare le diverse sedi universitarie e concentrare la loro missione verso chiari obiettivi. Tale differenziazione rappresenta la necessaria premessa perché l'insieme delle università italiane costituisca davvero un «sistema» in grado di rispondere con la necessaria flessibilità e differenziazione ai bisogni del paese. La fusione dei piccoli atenei di per sé

non costituisce una misura sufficiente di razionalizzazione (Frati, rettore della Sapienza ed Esposito, rettore dell'Università di Camerino, nel corso della loro audizione del 22 aprile 2010).

I più stringenti vincoli finanziari e le recenti riforme avviate dal governo stanno producendo una forte pressione verso il cambiamento dei comportamenti che hanno favorito la frammentazione e dequalificazione dell'offerta universitaria e che le università più «virtuose» hanno peraltro da tempo abbandonato. È ovviamente cruciale che il cambiamento costituisca un'occasione di innovazione per le nostre università, ponendole in grado di evolvere verso una struttura flessibile competitiva capace di essere uno dei motori dello sviluppo italiano.

2.2. *Ricerca e innovazione tecnologica*

Nonostante le scarse risorse disponibili e la loro destinazione «a pioggia», la ricerca che si svolge nelle università italiane è spesso di ottima qualità. Essa fatica tuttavia ad entrare in contatto con il mondo produttivo e a dare luogo ad una effettiva innovazione tecnologica, come testimoniato dai *case studies* citati nella ricerca. D'altra parte, anche l'estrema frammentazione del nostro sistema produttivo, con la prevalenza delle piccole e medie imprese, rende estremamente difficile una spinta verso l'innovazione tecnologica da questo versante (intervento di Domenico La Forgia, rettore dell'Università del Salento, nel corso dell'audizione del 22 aprile 2010).

Nel nostro paese si riscontrano comunque forti differenzazioni territoriali, anche in relazione all'esperienza maturata nel corso degli anni nelle diverse università. A livello di università che promuovono il trasferimento tecnologico per mezzo della creazione di imprese *spin-off*, le prime esperienze maturano nel Centro-Nord a partire dai primi anni '70. Sono le stesse aree che nel tempo si caratterizzano per il più elevato tasso di nascita di tali realtà imprenditoriali. Attualmente, la localizzazione geo-

grafica dello *spin-off* della ricerca si concentra per l'86% al Centro-Nord e solo per il 14% al Sud. Anche a livello territoriale risulta confermato il ruolo traino di alcune: l'Emilia-Romagna concentra il 21% dello *spin-off* nazionale, seguita da Toscana (17%) e Lombardia (13%).

Specialmente nel nostro paese, rimane inoltre ancora incerto lo *status* anche giuridico delle invenzioni prodotte in ambito universitario, la cui definizione costituisce comunque una questione aperta, dovendo individuare un difficile equilibrio fra le esigenze di divulgazione della scoperta scientifica e la tutela della proprietà intellettuale.

2.3. *Rapporto con il territorio*

Il fenomeno più evidente che ha accompagnato lo sviluppo del sistema universitario italiano a partire dagli anni '80 è quello della proliferazione delle sedi che, dopo gli interventi di razionalizzazione degli ultimi anni – sono scese attualmente da 370 a 322 fra università e poli didattici. Un fenomeno che ha aumentato le spese gestionali e ha ulteriormente scoraggiato la mobilità degli studenti italiani, abituati a frequentare l'università «sotto casa». La mobilità degli studenti è ulteriormente disincentivata dall'assenza di strutture abitative a basso costo soprattutto nelle grandi città sedi universitarie (intervento di Luigi Frati nell'audizione del 22 aprile 2010). Una carenza che interpella direttamente le politiche di *social housing* trattate in altro capitolo di questa ricerca, evidenziando come la domanda di abitazione a basso costo non riguardi solo le fasce di popolazione economicamente deboli, ma sia molto più differenziata.

In generale, l'università può porsi oggi sempre meno come monade irrelata nel territorio: essa si deve ripensare nell'ambito delle «reti lunghe» e delle «reti corte» che innervano l'area nella quale essa svolge la sua attività. Cruciale da questo punto di vista è il rapporto con le Autonomie territoriali (Regioni, Comuni, Province) e con la realtà produttiva locale: le università possono di-

venire una delle principali leve dello sviluppo territoriale, svolgendo un ruolo di attore primario nell'organizzazione territoriale e nella mediazione fra mondo della ricerca e dell'innovazione e quello della produzione, soprattutto in un contesto di forte specializzazione e frammentazione come quello delle piccole e medie imprese italiane.

Le audizioni svolte nel corso dell'attività del gruppo di ricerca sull'università (vedi per esempio l'intervento di Maurizio Meloni, consigliere della Corte dei Conti nell'audizione del 22 aprile 2010) e da parte di altri gruppi (in particolare quello economico-finanziario e quello sulle città) hanno evidenziato da questo punto di vista che al fine di valutare la dinamicità degli atenei nel settore della ricerca universitaria una particolare attenzione deve essere rivolta alle capacità di attrarre finanziamenti esterni, attraverso convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni, nonché attraverso trasferimenti in particolare provenienti dalla Comunità europea e da organismi internazionali. Si è altresì sottolineata l'esistenza nel nostro paese di esperienze positive (per esempio, la forte sinergia fra i Politecnici di Milano e di Torino e il loro collegamento con i progetti di sviluppo urbano dei due centri, o la creazione di un network di centri universitari specializzati nella valutazione dei Sistemi sanitari regionali), che andrebbero replicate in altre realtà.

3. *Le proposte*

3.1. *Incentivare lo sviluppo a rete delle università per la creazione di un vero sistema universitario italiano*

Come si è detto, le università italiane sono attualmente organizzate secondo un modello in prevalenza omogeneo di «università generalista» che impedisce l'emersione di un vero sistema universitario nazionale formato da una serie di «poli» provvisti di una specializzazione di eccellenza e di una chiara missione. Da questo punto di vista, l'università va intesa come uno degli snodi

interconnettivi di quella molteplice rete che sono i sistemi di produzione di beni collettivi per la competitività. Oltre ad essere un luogo di produzione del sapere, l'università deve presentarsi nella veste di sistema permeato da interdipendenze eterogenee con il territorio, gli Enti locali, l'impresa. All'interno di questo «cosmo» di configurazioni e contenuti deve collocarsi il sistema universitario nazionale concepito come rete attivamente connessa ad altre reti. Un esempio sarebbe la creazione fra università, imprese, ed Enti locali di una rete di centri di trasferimento di tecnologia, diffusa territorialmente, in grado di fungere da collegamento tra la ricerca avanzata e le esigenze spesso molto operative delle piccole e medie imprese.

In ogni caso vanno proseguite le iniziative attualmente in corso per consolidare sistemi di valutazione e comparazione delle prestazioni svolte dagli istituti universitari al fine di definire le relative dimensioni ottimali dal punto di vista delle risorse umane, del bacino di utenza e della dotazione infrastrutturale. L'entrata in funzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca è una premessa indispensabile a questo fine.

3.2. *Rendere effettiva una maggiore competizione verso l'alto da parte delle università nella capacità di attrarre studenti e risorse*

Per rendere effettiva la possibilità da parte degli studenti di scegliere la sede universitaria più adatta alle proprie esigenze formative, è ipotizzabile l'istituzione di un sistema di *voucher*. In tale prospettiva il ricorso al *voucher* («buoni») come mezzo per introdurre la concorrenza e garantire l'affidabilità nell'erogazione di pubblici servizi accoppia il rispetto di determinate condizioni di gestione a fondi pubblici distribuiti a livello di *perspectives phd students*. Attraverso l'assegnazione in base al merito di buoni – tramite concorso nazionale, svolto da una commissione di tre componenti nominati dal ministro tra i componenti dell'Accademia dei Lincei per un massimo di

tre settori disciplinari l'anno – che i beneficiari potranno a loro volta utilizzare nel modo ritenuto più conveniente, si potrebbero finanziare molte iniziative di ricerca a seconda di come tali attori «spendono» le risorse disponibili.

È inoltre auspicabile l'introduzione di incentivi e veri e propri obblighi per ampliare le fonti di finanziamento delle università e dei centri di ricerca.

Con legge potrebbe essere prescritto alle Camere di Commercio e alle fondazioni bancarie di contribuire al finanziamento delle università, sia relativamente a specifici programmi di ricerca, sia per dare agli studenti l'indispensabile supporto logistico ed operativo – dagli alloggi alle borse di studio.

Sono altresì auspicabili provvedimenti legislativi volti a rendere fiscalmente detraibili tutti i contributi versati all'università da imprese, banche, *ex* allievi o singoli cittadini e a liberalizzare le donazioni da parte dei privati per fini socialmente e culturalmente rilevanti.

3.3. *Incentivare le attività volte all'innovazione tecnologica e al collegamento con le imprese e introdurre nuove regole per i fondi di ricerca*

Nell'attuale organizzazione e finanziamento della ricerca italiana si avverte fortemente l'esigenza, da un lato, di abbandonare la pratica dei microfinanziamenti a pioggia, dall'altro di distinguere più nettamente fra ricerca di base – con ritorni a lungo e lunghissimo termine – e ricerca più orientata all'innovazione tecnologica e quindi con applicazioni pratiche (e possibile sfruttamento anche commerciale) più immediate. Mentre il sistema dei finanziamenti pubblici deve rimanere il perno fondamentale del primo tipo di ricerca, si devono incentivare forme di collaborazione più stretta fra mondo dell'università e quello dell'impresa per il secondo tipo di ricerca. L'università in definitiva dovrebbe mostrarsi pronta a captare i segnali di apertura lanciati dalle aziende per candidarsi

a istituzione sede di innovazione esogena all'impresa committente. Da questo punto di vista, occorre tornare a riflettere sulla sequenzialità tra ricerca e innovazione soprattutto se le attività di ricerca e innovazione sono in grado di concorrere alla risoluzione di problemi specifici di aree o di specifici settori del sistema sociale e produttivo. Un altro punto decisivo è relativo ai fondi di ricerca. Per evitare il fenomeno della redistribuzione a pioggia senza distinzioni effettuata dai singoli dipartimenti, è necessario commisurarne l'attribuzione agli indici di produttività scientifica dei singoli docenti. Molti dipartimenti stanno già seguendo questa logica, ma occorre consolidare i processi in atto.

3.4. *Introdurre il tempo pieno per i docenti ed eliminare il fenomeno degli studenti fuori corso*

Va considerata l'ipotesi di escludere l'impegno a tempo definito dei professori come si deve escludere che gli studenti possano frequentare un'università a tempo indefinito, per un numero di anni rimesso solo alla loro discrezione. Il tempo pieno deve valere sia per il personale docente di ruolo che per lo studente al fine di raggiungere il risultato di garantire corsi di durata reale effettivamente pari a quella legale. Occorre cioè mettere a punto meccanismi che impediscano la permanenza a tempo indeterminato dello studente limitando drasticamente il periodo di validità degli esami oltre il periodo legale del corso di studi, in modo da arrestare il fenomeno dei «fuori corso» (che oggi in talune realtà giungono ad oltre il 40% degli iscritti).

CAPITOLO OTTAVO

LE RETI CULTURALI

1. *Le reti culturali in Italia*

I processi culturali costituiscono una delle componenti fondamentali del capitale sociale di ogni paese, in quanto operano nella dimensione del simbolico, del significato. A un primo livello si attivano per preservare l'esistenza di beni culturali e immateriali e per generarne di nuovi in quanto portatori di significato per la comunità. A un secondo livello, forse in modo meno evidente per le politiche pubbliche, quegli stessi processi portano al riconoscimento e all'accettazione, alla ri-generazione da parte della comunità di valori ossia di convincimenti che vengono condivisi a livello generale, per poi essere assunti a livello individuale e viceversa. Assolvendo la propria funzione nella dimensione del simbolico – una dimensione che si pone come condizione per gli scambi e le interazioni di cui è composta la vita sociale – i processi culturali diventano modalità e strumento indispensabile per percorsi di senso. In quest'ottica occorre cominciare a parlare di *sostenibilità culturale* come la possibilità per il sistema del territorio di potere ri-generare in modo ciclico i propri valori, comunicare la propria identità, ri-creare comunità, ri-creare nuovi modelli di comportamento. Sostenibilità culturale come sostenibilità valoriale.

Per l'Italia la componente culturale riveste tuttavia un rilievo del tutto peculiare da due punti di vista: *a*) la dimensione culturale rappresenta l'elemento di più profondo radicamento storico dell'identità del paese, che precede di molto l'unificazione nazionale dal punto di vista politico (come suggerisce Norbert Elias, l'identità nazionale italiana è stata fondata dai suoi grandi scrittori del Trecento); *b*) il paese è depositario di un enorme pa-

trimonio culturale che può essere messo a frutto come una delle risorse strategiche del paese nel mercato globale, che ha una delle sue dimensioni cruciali nella produzione, scambio e risemantizzazione di simboli, prodotti della creazione artistica, esperienze storiche.

La nostra storia e il nostro patrimonio culturale possono dunque costituire uno dei volani fondamentali dello sviluppo del paese in chiave unitaria e uno degli elementi di rafforzamento della sua immagine del mondo, ma richiedono una politica che mai come in questo settore deve necessariamente essere una politica di livello nazionale, che coinvolge i diversi livelli di governo, gli Enti culturali, i privati.

Occorre immaginare un sistema di *governance* culturale, sia a scala locale che a scala nazionale, dove gli interessi dei vari attori possano trovare una giusta mediazione e un giusto rilancio, attraverso la condivisione di un *cultural master plan* o *piano strategico culturale del territorio*, dove pubblico e privato si possano incontrare al fine di individuare quei processi culturali necessari al raggiungimento di obiettivi generali strategici, identificando le risorse per implementarli.

Una delle caratteristiche alla base della ricchezza e densità culturale del paese – la sua estrema pluralità e la forte identità delle storie e delle culture regionali – è anche il fattore che più rende difficile la valorizzazione unitaria di questo patrimonio e la creazione delle necessarie sinergie fra i diversi centri di produzione culturale italiani. Nella prospettiva generale adottata dalla ricerca su *L'Italia che c'è*, questo settore è pertanto parso un campo di studio particolarmente interessante per verificare le potenzialità di sviluppo derivanti dall'applicazione di un modello a rete in grado di collegare e attivare in una relazione di valorizzazione reciproca i diversi centri di iniziativa culturale presenti nel paese.

Il tema si connette con altri filoni della ricerca di *italiadecide*, in particolare quelli riguardanti i poli urbani, le reti logistiche ed economico-finanziarie. L'offerta culturale si è caratterizzata in questi anni, in Italia – come in misura

anche maggiore nei nostri partner europei – come un fattore di attivatore sociale e di sviluppo territoriale. Per le città ha giocato un ruolo decisivo nella riqualificazione dei centri storici e, più in generale, ha rappresentato un incentivo a coniugare la riaffermazione delle identità locali con una spinta all'apertura verso l'esterno e le iniziative per la fruizione del patrocinio materiale e immateriale (vedi Rapporto Federculture 2009, *Crisi economica e competitività. La cultura al centro o ai margini dello sviluppo?*).

La ricerca parte dalla constatazione che, nonostante il prevalere nel paese di forti spinte localistiche, esiste già un sistema culturale sufficientemente integrato, su base nazionale come su base regionale, che tuttavia potrebbe essere potenziato e reso più funzionale attraverso adeguate politiche che incentivino la formazione di reti e di piattaforme.

Nel nostro paese prevale infatti un sistema di network prevalentemente locali, peraltro concentrati soprattutto nel Centro-Nord, limitati cioè ad ambiti territoriali piuttosto circoscritti (reti e circuiti intraregionali).

Si riscontrano inoltre evidenti carenze nella capacità da parte del nostro paese di proporre nei confronti del mercato turistico internazionale un'offerta integrata e coerente, considerata l'estrema frammentazione delle iniziative di promozione avviate a livello nazionale e locale. Emerge più in generale una mancanza di una politica di carattere nazionale capace di collegare la tutela e la valorizzazione del patrocinio culturale, con l'offerta turistica e un sistema logistico e di trasporto finalizzato a gestire i flussi di visitatori interni e internazionali.

È possibile ipotizzare come le difficoltà che si sono riscontrate nel fare sistema, in ambito culturale, nascono dal non considerare, a livello istituzionale, i diritti culturali come appartenenti a un *corpus*, al pari dei diritti economici e sociali anche se, al pari degli altri diritti, i diritti culturali trovano la propria fonte normativa nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (1948).

Il fatto che i diritti culturali siano stati qualificati come diritti umani implica che si tratti di diritti universali che

devono essere riconosciuti all'individuo in ogni società indipendentemente dalla maggiore o minore disponibilità delle risorse, dal livello di sviluppo politico, sociale o economico, dal sistema politico o economico, dalla confessione religiosa o dalle convinzioni ideologiche. La loro specifica natura giuridica di diritti umani impone alla società di approntare leggi e istituzioni e altri strumenti affinché gli individui possano effettivamente esercitarli.

A differenza dei diritti civili e politici, considerati direttamente applicabili (*self executing*) e a cui corrispondono le libertà negative, un non fare da parte dello Stato e dei pubblici poteri, ai diritti culturali come a quelli economici e sociali corrispondono, invece, le libertà positive, un fare programmatico da parte dello Stato e dei pubblici poteri: richiedono cioè delle prestazioni positive. I diritti economici, sociali e culturali, proprio perché comportanti un obbligo a un fare positivo da parte degli Stati, e quindi la previsione specifica di risorse economiche, istituzionali, umane finalizzate a garantirne l'effettivo godimento, tendono a rimanere sulla carta, essendo condizionati dalla disponibilità delle risorse.

Ma i diritti culturali – ed è qui la svolta che la politica dovrebbe fare per uscire dall'*impasse* in cui sembra essersi calata – sono da ricondurre a quel concetto di libertà positiva – e dunque di diritti positivi, a forte valenza propositiva – di cui ha parlato Isiah Berlin già nel 1958 in *Due concetti di libertà* e a cui si rifà la discussione contemporanea quando affronta il concetto di libertà. Se la libertà negativa si fonda sul riconoscimento della presenza degli altri e, dunque, dell'esistenza dei diritti soggettivi altrui, oggi le riflessioni sul concetto di libertà positiva sottolineano come ogni individuo, ogni comunità, abbia il diritto di riuscire a sviluppare le proprie competenze, a dare il meglio di sé. È quel diritto alla felicità di cui sempre più si sta parlando, quel *well being*, quello stare bene che i diritti culturali sono in grado di implementare attraverso i processi culturali.

2. *Il valore aggiunto derivante dalle reti e dalle piattaforme*

Associare il paradigma della rete agli istituti culturali e alle loro attività significa promuovere il superamento della visione dell'attore culturale statico e gerarchico. La struttura a rete può essere considerata un *sistema complesso aperto non lineare*, in quanto le molte parti che lo compongono interagiscono tra di loro affinché il suo insieme possa scambiare energia (e informazioni) con l'ambiente esterno in presenza di relazioni circolari tra gli elementi. L'adozione di una struttura di rete comporta, infatti, l'abbandono di un sistema lineare *causa/effetto* e l'adozione di una *logica di tipo circolare*, in cui gli effetti retroagiscono sulle cause.

La rete culturale può essere considerata come una modalità di aggregazione dove soggetti, che agiscono nella dimensione cognitiva, creano interconnessioni per:

a) scambiarsi informazioni – *dimensione informativa* – focus sui contenuti (rete delle biblioteche, rete dei musei d'impresa, rete dei teatri);

b) raggiungere un obiettivo condiviso – *dimensione partecipativa* – focus sulle relazioni (condivisione di comportamenti e creazione di valori, creazione di piattaforme territoriali culturali);

c) creazione di flussi turistici economici sociali – *dimensione strategica* – focus sugli obiettivi (indotti di tipo economico e sociale);

d) incremento delle relazioni fra soggetti – *dimensione sociale* – incremento di capitale sociale (aumento delle relazioni).

Assumendo il concetto di *piattaforme culturali*, i cui perimetri sono fluidi e possono essere definiti in base agli obiettivi che si decidono di raggiungere, il modello della rete potrebbe incentivare una politica nazionale a favore dell'interconnessione e dell'intermodalità tra diverse reti culturali, in modo da integrare sistematicamente aspetti locali e nazionali.

In sostanza, il concetto di piattaforma culturale può essere utile per incentivare l'azione comune di gruppi so-

ciali, attori, funzioni strategiche presenti su aree differenti ma in grado di individuare e perseguire obiettivi comuni. Su questa visione si possono giocare, in modo innovativo, le diverse forme di aggregazione culturale anche tenendo conto dello sviluppo e dell'applicazione del modello di rete nell'ambito informatico (internet).

3. *I casi di reti e piattaforme culturali attive in Italia*

Sulla base di questi paradigmi ricostruttivi, la ricerca ha enucleato una serie di esperienze di dimensione nazionale o regionale che presentano aspetti particolarmente interessanti e innovativi di rete fra soggetti pubblici e privati operanti in ambito culturale. Le reti oggetto di analisi sono state scelte privilegiando una trasversalità dei diversi ambiti di intervento della cultura come la promozione della lettura, lo spettacolo dal vivo e il sistema di musei/mostre/beni culturali. La ricognizione ha privilegiato le realtà particolarmente virtuose presenti sia a livello nazionale, che regionale e locale, anche di rilevanza internazionale, pubbliche e private, aperte al confronto e relazione anche con operatori attivi in ambito extraculturale.

I casi esaminati sono in particolare:

a) *reti funzionali e tematiche*, come quelle rappresentate dai Museimpresa e dall'Assitej, Associazione italiana di teatro per l'infanzia e la gioventù;

b) *reti territoriali* (*regionali e sovraregionali*) come quelle rappresentate dalla rete delle residenze reali della Regione Piemonte, la rete transnazionale «Rotta dei fenici», itinerario culturale del Consiglio d'Europa cui partecipa in modo particolare la Regione Sicilia, e la rete *Contemporary Art* + Contemporaneamente cui hanno dato vita i Comuni di Milano e di Torino.

Al fine di costituire una base informativa per il prosieguo del suo lavoro, il gruppo di ricerca ha predisposto un questionario finalizzato al censimento, su base nazionale, delle realtà associative che operano in Italia sul terreno dell'organizzazione e della promozione culturale.

Sono stati inoltre acquisiti gli elenchi delle istituzioni e degli Enti culturali operanti sul territorio nazionale che ricevono finanziamenti pubblici. Il gruppo di ricerca si propone di proseguire la propria attività al fine di definire ulteriori proposte per la costruzione di *reti culturali integrate* sulla base dei dati che saranno resi disponibili dalle risposte ai questionari.

4. *Proposte per le azioni da intraprendere*

Dalle esperienze più avanzate in corso di svolgimento nel nostro paese si traggono alcune indicazioni di carattere generale riguardanti l'impostazione di politiche nazionali nel campo delle reti culturali:

– l'esigenza di una *governance* culturale in grado di condividere, a scale territoriali diverse, un piano strategico-culturale del territorio;

– la necessità di identificare un sistema di valutazione dell'impatto culturale, al fine di potere indicare già *ex ante* le ricadute in ambito socio-economico dei processi culturali e potere eliminare elementi di discrezionalità nella gestione delle risorse pubbliche;

– una maggiore condivisione con gli attori privati degli obiettivi e delle funzioni dei processi culturali, considerando il decrescente impegno del soggetto pubblico a livello economico;

– il modello della rete potrebbe incentivare una politica nazionale a favore dell'interconnessione e dell'intermodalità tra diverse reti culturali, in modo da integrare sistematicamente aspetti locali e nazionali;

– possono essere individuati soggetti con funzioni diverse, per esempio di progettazione, promozione, valorizzazione, per raggiungere una visione condivisa, destinata a generare oltre a beni competitivi territoriali, anche beni relazionali, coesione sociale, nuovi modelli di identità nazionale, di cui le comunità territoriali potrebbero beneficiare (cfr. il circuito locale/nazionale di *Le vie del vino e*

dei sapori, *Parchi letterari*, *Triennale off*, *Fuori Biennale*, *Associazione Dimore Storiche*);

– anche per il settore culturale è fondamentale connettere le diverse reti presenti nel territorio (rete delle istituzioni culturali, rete turistica, rete delle filiere produttive di eccellenza del territorio) al fine di permettere un loro sviluppo integrato.

CAPITOLO NONO

LE RETI ISTITUZIONALI

1. *Reti istituzionali*

1.1. *Le reti istituzionali fra espansione delle Autonomie territoriali ed europeizzazione dell'ordinamento*

Il 150° anniversario dell'Unità d'Italia coincide con un'altra ricorrenza che rinvia a un avvenimento molto più recente, ma di notevole significato per il concreto svolgimento del principio unitario nell'Italia contemporanea: il decennale dell'entrata in vigore della revisione che ha interessato il Titolo V della Costituzione. L'ampio e irreversibile rafforzamento delle Autonomie territoriali ai diversi livelli di governo che si è affermato a partire dagli anni '90 ha profondamente trasformato il modo di essere del paese e la struttura dei poteri pubblici, imponendo una chiave di lettura dell'Unità in termini sostanzialmente nuovi rispetto al passato.

Un maggiore dispiegamento del principio autonomistico è apparsa la via obbligata per tenere insieme un paese «lungo» come l'Italia, valorizzando in senso positivo le rilevanti diversità territoriali che contraddistinguono la penisola. L'esperienza storica ha infatti evidenziato l'insufficienza dell'indirizzo centralista, con l'insuccesso delle politiche pubbliche tendenti a imporre dall'alto e sull'intero paese modelli di sviluppo omogenei. Come evidenziato dai gruppi di ricerca sulle reti economiche e su quelle logistiche e infrastrutturali, i territori italiani hanno dal canto loro dimostrato in termini reali un'estrema vitalità dal punto di vista della capacità di autorganizzarsi secondo moduli fortemente interconnessi che soprattutto in talune aree del Centro-Nord hanno dato vita a piattaforme produttive in grado di competere con i più

avanzati distretti industriali europei. Questa realtà ha alimentato le spinte per una maggiore autonomia anche sul piano istituzionale.

La spinta autonomistica è stata ulteriormente rafforzata dal processo di integrazione europea che ha promosso politiche pubbliche di sviluppo fortemente centrate sui territori.

Questo indirizzo ha prodotto un ulteriore incentivo per il rafforzamento dei poteri territoriali, esercitando una forte pressione per l'attribuzione di nuove e più avanzate forme di autonomia. Si tratta di un fenomeno che non ha interessato solo l'Italia, ma si è prodotto, con forme diverse, in pressocché tutti i maggiori paesi appartenenti all'Unione europea, anche quelli più legati a una tradizione centralista, come la Francia o il Regno Unito. Per effetto di queste novità, il quadro dei poteri pubblici che incidono sui territori ha acquisito profili di complessità e di dinamismo nettamente accentuati rispetto al passato. Si tratta di un'evoluzione nella quale è da riconoscere una manifestazione della contemporaneità comune a tutti i maggiori paesi avanzati.

Nelle riforme in senso autonomistico che hanno avuto il loro sbocco sul piano costituzionale con la revisione del Titolo V del 2001 non va letto dunque un fenomeno solo domestico, ma l'affermarsi di una più ampia tendenza derivante dalla crescente integrazione del nostro paese nel comune contenitore istituzionale europeo. Questo dato è confermato dalla ricchezza di rinvii alla dimensione europea contenuti nelle nuove norme costituzionali.

Da questo punto di vista, la clausola probabilmente più innovativa è quella recata dall'articolo 118 Cost. riguardante la distribuzione delle competenze amministrative fra i diversi livelli di governo (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Si tratta di criteri derivati dall'ordinamento comunitario e che impongono di ripartire le funzioni amministrative secondo moduli flessibili sulla base della dimensione degli interessi pubblici da amministrare. L'applicazione di tali criteri alle

concrete prassi di governo richiede una forte capacità di relazione tra i diversi livelli di governo in grado di individuare le forme di integrazione fra i rispettivi interventi capaci di realizzare nel modo più efficace l'interesse pubblico.

Questa esigenza è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ribadito il principio della leale cooperazione fra i diversi livelli di governo e applicato alla lettura del riparto di competenze legislative stabilito dall'articolo 117 i moduli flessibili enunciati dall'articolo 118 per le funzioni amministrative. Contestualmente la Corte ha affermato il principio dell'intesa fra lo Stato e gli Enti territoriali in tutti i casi in cui si renda necessaria l'integrazione del loro intervento nell'amministrazione di interessi che non possono trovare attuazione senza il concorso dello Stato e delle Autonomie territoriali.

I quasi dieci anni dall'attuazione della riforma del Titolo V hanno peraltro evidenziato come le principali politiche pubbliche si svolgano effettivamente in una dinamica di concorrenza fra i diversi livelli territoriali sulla base dei moduli flessibili di derivazione europea «costituzionalizzati» dall'articolo 118 della Costituzione cui abbiamo fatto in precedenza riferimento e individuati dalla giurisprudenza costituzionale come modalità «normale» di distribuzione delle competenze. Una recente ricerca svolta dall'Osservatorio della legislazione del Servizio studi della Camera dei deputati ha individuato, a questo proposito, sedici politiche pubbliche nei diversi settori che si svolgono secondo questa logica «multilivello».

2. *Le carenze nel coordinamento fra Stato e poteri territoriali*

L'attuazione delle riforme in senso autonomistico è risultata tuttavia largamente insoddisfacente dal punto di vista del coordinamento dei diversi livelli di governo.

Il testo costituzionale non manca di disposizioni finalizzate a garantire che l'esercizio dell'autonomia da parte

delle Regioni e degli altri Enti territoriali si svolga nel rispetto delle esigenze unitarie. L'articolo 117 Cost. riserva in particolare alla legislazione dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'Amministrazione statale, regionale e locale, mentre l'articolo 120 provvede a disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato quando siano in gioco essenziali esigenze unitarie.

La prima fase di attuazione delle riforme in senso autonomistico è risultata tuttavia largamente insoddisfacente sul piano delle sedi e delle procedure che possono assicurare un efficace coordinamento dell'azione dei diversi livelli di governo. Questa fase ha visto infatti gli Enti territoriali impegnati ad affermare nella misura massima possibile la propria autonomia, spesso sulla base di criteri rigidi, secondo i confini delle materie individuate dal nuovo testo dell'articolo 117 Cost. Ne è derivata un'accentuata conflittualità, probabilmente causata anche da un'imperfetta definizione da parte del testo costituzionale del riparto di competenze su alcuni settori cruciali per lo sviluppo economico (come quelli delle grandi reti di energia e delle infrastrutture). Alla conflittualità si è aggiunta una forte frammentazione delle competenze e un carente coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Ciò di cui si sente in misura più evidente la mancanza è la chiara individuazione di parametri di riferimento comuni ai differenti livelli di governo in grado di misurare l'efficacia dell'azione amministrativa e i relativi costi. Altrettanto evidente è la carenza di procedure consolidate per definire le modalità del coordinamento dei poteri.

Si tratta di limiti capaci di compromettere il rendimento complessivo dell'azione dei poteri pubblici in una prospettiva di «sistema paese». L'espansione delle Autonomie territoriali, perché sia una risorsa per il paese e non un ostacolo al suo sviluppo, deve essere pensata all'interno di un quadro unitario in cui il coordinamento tra i diversi livelli di governo operi secondo moduli raf-

forzati rispetto al passato. Si elencano qui di seguito i profili più critici rilevati dalla ricerca ai fini dell'articolazione di una rete istituzionale in grado di costruire un sistema di rapporti fra Stato ed Autonomie territoriali più ordinato e rispondente alle esigenze unitarie del paese.

2.1. *L'insufficiente articolazione istituzionale del sistema delle Conferenze Stato-Autonomie territoriali*

L'esigenza di coordinamento fra lo Stato e le Autonomie territoriali ha sino ad oggi avuto attuazione attraverso strumenti istituzionali creati prima dell'entrata in vigore della modifica costituzionale del Titolo V. In primo luogo il sistema delle Conferenze fra lo Stato e le Autonomie territoriali (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città e Conferenza unificata) previste dal d.lgs. n. 281/1997.

In questo nuovo quadro, le Conferenze hanno svolto una decisiva funzione di mediazione e di confronto, prevalentemente politico, tra i diversi livelli del governo territoriale e il governo nazionale e di composizione tra i vari interessi pubblici, statali e locali. Il *Rapporto sulla legislazione* predisposto dalla Camera dei deputati (ottobre 2009) ha analizzato lo svolgimento di diciotto politiche pubbliche fra Europa, Stato e Autonomie individuando nella maggioranza dei casi un ruolo rilevante delle Conferenze.

Il successo delle Conferenze si deve in buona parte alla capacità di definire efficaci punti di sintesi fra le diverse posizioni espresse dalle rappresentanze delle Autonomie territoriali e al confronto concreto e non ideologico che ha luogo con il governo. D'altra parte, queste stesse modalità di funzionamento hanno messo in luce anche profili problematici, come la mancanza di un regime di pubblicità dei lavori o di canali informativi adeguati sia verso il Parlamento sia verso le assemblee regionali. Ne deriva una crescente marginalizzazione delle assemblee rappresentative regionali e nazionali dai relativi processi decisionali. Ulteriore profilo critico è rappresentato dalla difficoltà di integrare le sedi di rappresentanza dei diversi

livelli territoriali, che fanno riferimento, anche dal punto di vista del supporto amministrativo, a differenti strutture centrali: la segreteria della Conferenza Stato-Regioni opera nell'ambito della presidenza del Consiglio, mentre la Conferenza Stato-città presso il Ministero dell'interno.

Più in generale, il metodo dell'intesa, che costituisce la base di funzionamento delle Conferenze, se rappresenta certamente in via di principio una modalità operativa necessitata dall'esigenza di gestire politiche pubbliche che si svolgono fra diversi livelli di governo, ha rivelato anche forti limiti in fase di attuazione. Le difficoltà derivano essenzialmente dalla carenza di procedure in grado di individuare le responsabilità attribuite ai diversi attori che partecipano all'intesa (Stato, rappresentanza delle Regioni, singole Regioni, organi di coordinamento settoriali).

2.2. *I vincoli di finanza pubblica non agiscono ancora in modo da migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni dei governi territoriali*

Un forte effetto disciplinatore nell'ambito dei rapporti fra Stato ed Autonomie è derivato dalla necessità di mantenere sotto controllo le grandezze di finanza pubblica in relazione all'adesione del nostro paese al patto di stabilità finanziaria definito in sede europea. Ciò ha comportato la messa a punto, prevalentemente attraverso provvedimenti inseriti dal governo nelle manovre di finanza pubblica, di crescenti vincoli per la finanza delle Regioni e degli altri Enti territoriali. Si tratta di vincoli che sono stati definiti sulla base di considerazioni meramente quantitative e di per sé quindi non in grado di assicurare una maggiore economicità nell'uso delle risorse e una più elevata qualità nell'offerta finale dei servizi ai cittadini e alle imprese. Il caso della sanità, ha tuttavia evidenziato come l'introduzione di più stringenti vincoli sia stata comunque una premessa indispensabile per favorire la definizione «dal basso» da parte delle Regioni di sistemi di valutazione dei risultati dell'azione amministrativa in grado di essere

adottati sul piano nazionale per permettere una comparazione della qualità e dei costi relativi delle prestazioni rese da parte delle diverse Regioni.

Va in ogni caso rilevato come la determinazione dei vincoli di carattere finanziario sia sino ad oggi avvenuta al di fuori di procedure consolidate fra Stato e Autonomie territoriali. Anche il sistema delle Conferenze si è rivelato da questo punto di vista insufficiente, soprattutto quando si tratta di gestire in tempi brevi interventi di vasta portata finanziaria.

Una possibile via di superamento di tali limiti è peraltro offerta da recenti interventi legislativi (le leggi n. 42/2009 e 196/2009 rispettivamente in materia di delega riguardante il federalismo fiscale e di riforma del sistema della contabilità pubblica e di coordinamento della finanza pubblica). Tali leggi hanno previsto un ruolo attivo del Parlamento nella fase di elaborazione negoziale, prevedendo specifici obblighi informativi in tutte le fasi della procedura e la possibilità per le commissioni parlamentari di trasmettere su questa base osservazioni e proposte nel corso dell'elaborazione degli schemi di decreto. La l. n. 42 prevede inoltre la costituzione di un apposito comitato rappresentativo delle Autonomie per il loro collegamento con l'attività della commissione bicamerale per il federalismo fiscale.

Una preziosa funzione unificante del sistema continua ad essere svolta dalla Corte dei Conti – nonostante gli ostacoli derivanti dalla più accentuata autonomia di Enti ed aziende – per la diffusione di pratiche gestionali delle risorse pubbliche omogenee ed efficienti e per la garanzia in senso sostanziale del principio di legalità dell'azione amministrativa.

L'azione della Corte si è in questi anni estesa a nuove modalità di intervento attraverso l'introduzione dei cosiddetti «controlli collaborativi» che prevedono la trasmissione da parte degli Enti locali alle sezioni regionali della Corte di una relazione sul bilancio e il rendiconto che deve dare conto, fra l'altro, del rispetto del patto di stabilità interno. Molto utilizzata è risultata, inoltre, negli ul-

timi anni la nuova funzione consultiva attraverso la quale la Corte fornisce a richiesta agli Enti locali pareri in ordine a questioni attinenti la gestione finanziaria. Grazie a questi strumenti la funzione a rete unificante della Corte dei Conti è stata sensibilmente potenziata, anche se si evidenziano ancora problemi riguardanti la trasmissione dei dati raccolti dalle sezioni regionali alla sezione centrale.

2.3. *La rete dei prefetti non è ancora adeguatamente utilizzata per le esigenze di coordinamento nell'attività ordinaria delle amministrazioni*

La rete dei prefetti rappresenta una delle strutture più antiche di articolazione dello Stato unitario sul territorio. A fianco di altre reti istituzionali presenti nel territorio (polizia, carabinieri, guardia di finanza, guardie forestali, uffici giudiziari) essa ha la responsabilità di rappresentare in forma unitaria lo Stato nei confronti della realtà locale, tanto da identificare questi alti funzionari dello Stato come i rappresentanti più diretti delle istanze dell'amministrazione centrale. Questa connessione anche simbolica ha portato negli anni di espansione delle Autonomie territoriali a mettere in discussione la figura del prefetto come istituzione inscindibilmente legata a un'impostazione centralista e quindi ormai da superare. In realtà la rete delle Prefetture ha saputo in questi anni innovare in modo significativo il proprio ruolo nel sistema, reinterpretandosi alla luce delle Autonomie territoriali. Questo profilo costituisce il motivo di maggiore interesse ai fini di questa ricerca. Per effetto della capacità di innovazione dimostrata nell'interpretare il proprio ruolo istituzionale, i prefetti rappresentano infatti oggi di frequente un riferimento di tipo generale per i cittadini, i gruppi sociali e i diversi tipi di comunità per i problemi o i diversi tipi di conflitti che si trovano ad affrontare nell'ambito della convivenza civile. Le Prefetture svolgono una funzione essenziale nel raccordo tra le amministrazioni dello Stato o tra Stato e Enti territoriali, ovvero con le diverse comu-

nità e gruppi sociali sul territorio; in particolare in riferimento a queste funzioni:

1) ordine pubblico: il prefetto in quanto rappresentante politico del governo esercita un'essenziale funzione di raccordo nelle politiche di ordine pubblico sul territorio;

2) immigrazione ed integrazione: le politiche di regolamentazione dei flussi migratori coinvolgono il sistema delle Prefetture sia nella fase di contrasto all'immigrazione clandestina (si pensi ai centri temporanei di accoglienza) sia nelle politiche attive di integrazione;

3) gestione delle emergenze: nel caso di eventi calamitosi le Prefetture svolgono un'essenziale funzione nella gestione dei primi soccorsi a volte prima o parallelamente all'azione dell'apparato della protezione civile;

4) procedimenti elettorali: i procedimenti elettorali dei diversi livelli istituzionali rappresentano una funzione essenziale delle Prefetture dall'indizione delle elezioni fino alla proclamazione dei risultati;

5) crisi economiche e produttive locali: negli ultimi tempi ha avuto grande impulso il ruolo delle Prefetture nel caso di crisi economica o produttiva locale rispetto alle quali il sistema delle Prefetture svolge una funzione di mediazione, raffreddamento e stimolo alla negoziazione fra i diversi soggetti coinvolti (imprese, sindacati associazioni datoriali, Enti pubblici);

6) crisi nell'erogazione del credito: da ultimo le Prefetture sono anche state coinvolte nell'attività di monitoraggio della regolarità dell'erogazione del credito da parte delle banche, nel timore che la crisi economica internazionale potesse tradursi in un'ingiustificata restrizione del credito alle imprese che avrebbe determinato un aggravamento della crisi medesima.

A fronte di questo accentuato rilievo della figura del prefetto, soprattutto nelle aree del paese interessate da condizioni di difficoltà, va tuttavia segnalata la scarsa attuazione sinora data al disegno di riforma che ha trasformato le Prefetture in Uffici territoriali del governo. La finalità perseguita dalla riforma di fare di queste strutture i terminali unitari sul territorio dell'insieme delle ammi-

nistrazioni dello Stato si è sino ad oggi scontrata con la tendenza delle singole amministrazioni a rispondere in via esclusiva o prevalente ai vertici amministrativi e politici di ciascun Ministero, eludendo spesso le esigenze di raccordo e coordinamento in sede locale potenzialmente attuabili attraverso gli uffici del governo.

2.4. *L'anomalia dell'ordinamento sul controllo preventivo di legittimità degli atti amministrativi di Regioni ed Enti locali*

La rete delle sezioni regionali della Corte dei Conti rappresenta un'altra struttura intesa ad assicurare l'unità dell'ordinamento nel settore della contabilità e della finanza pubblica. Il principio di sana gestione finanziaria, diretta emanazione del principio del buon andamento di cui all'articolo 97 Cost., si estende a tutta l'attività amministrativa a qualsiasi livello di governo sia esercitata.

Come è noto, un controllo preventivo di legittimità sui principali atti di spesa viene effettuato dalla Corte dei Conti solo nei confronti degli atti dello Stato. Gli atti amministrativi di Regioni ed Enti locali, anche se di rilevante impatto finanziario, sono allo stato esclusi da ogni forma di controllo preventivo di legittimità e ciò appare indubbiamente un'anomalia dell'ordinamento alla quale sarebbe opportuno riparare. Le sezioni regionali della Corte esercitano un controllo sulle gestioni delle Regioni e degli Enti locali a carattere collaborativo (ciò significa che si limitano a segnalare alle assemblee elettive degli Enti le illegittimità rilevate: articolo 1, commi 166-168, l. n. 266/2005) che tuttavia assume in virtù di leggi recenti in determinati casi, anche un valore più incisivo (articolo 11, commi 2 e 3, l. n. 15/2009). Il controllo collaborativo, nei suoi aspetti virtuosi, consente, attraverso l'instaurazione di rapporti tra le istituzioni, di eliminare in radice l'adozione di atti illegittimi attraverso la collaborazione con gli uffici interni dell'Ente. Tuttavia i dati sul controllo collaborativo sono molto differenziati da Regione a Regione circa l'adeguamento e va segnalato che

solo in alcune realtà regionali la collaborazione funziona evitando l'adozione degli atti illegittimi. Le sezioni regionali operano sulla base di linee guida di valore nazionale, che ne dovrebbero assicurare l'uniformità di azione.

3. *Proposte per le azioni da intraprendere*

3.1. *Rendere più trasparente e articolato il funzionamento del sistema delle Conferenze fra Stato ed Autonomie*

Il funzionamento del sistema delle Conferenze fra Stato e Autonomie va reso più articolato attraverso una migliore definizione delle fasi procedurali e istruttorie che precedono le decisioni. Va migliorata anche la conoscibilità della documentazione e degli atti prodotti nell'ambito delle Conferenze e delle loro articolazioni minori, anche attraverso una più agevole utilizzazione del sito internet della Conferenza.

È necessario dunque una legge di riforma che inserisca nel sistema legislativo ordinario l'attività delle Conferenze, che ne razionalizzi le funzioni e regoli i rapporti interni tra le Conferenze, che garantisca la pubblicità dei lavori e delle decisioni assunte. È necessario anche rivedere la composizione della Conferenza unificata, garantendo maggiore rappresentatività alle componenti delle istituzioni locali partecipanti. Occorre regolare il sistema di votazione, al fine anche di consentire l'espressione del dissenso dei soggetti partecipanti e di graduare il peso del voto di ciascuno, al fine di evitare inutili stalli decisionali.

3.2. *Utilizzare i vincoli di finanza pubblica in modo da migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni dei governi territoriali ed ottenere un più efficace coordinamento fra i diversi livelli di governo*

L'attuazione del federalismo fiscale e della nuova normativa in materia di finanza pubblica deve essere guidata

in modo da ottenere un riordino delle competenze e un miglioramento complessivo dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche appartenenti ai diversi livelli di governo. Un esempio emerso nel corso della ricerca riguarda l'edilizia scolastica, le cui competenze sono attualmente frammentate su una pluralità di soggetti (principalmente i Comuni e le Province). I decreti attuativi del cosiddetto «Federalismo catastale» possono essere utilizzati in modo da operare un trasferimento di beni immobili agli Enti locali in grado di permettere una più razionale utilizzazione dei medesimi.

3.3. *Raggiungere un più efficace coordinamento delle amministrazioni statali a livello locale e migliorare il loro rapporto con le amministrazioni degli Enti territoriali*

È necessario dare piena attuazione alla riforma istitutiva degli Uffici territoriali del governo, rendendo tali uffici effettivo terminale unitario delle diverse amministrazioni statali a livello locale. Tale misura migliorerebbe il rapporto anche con le amministrazioni degli Enti territoriali sia ai fini della gestione delle normali attività amministrative, sia nelle situazioni di emergenza.

3.4. *Raggiungere uniformità nel sistema dei controlli della Corte dei Conti*

Occorre assicurare uniformità nel sistema dei controlli, segnatamente quelli a carattere finanziario, sottoponendo gli atti delle Regioni e di Enti locali al medesimo trattamento di quelli dello Stato, attribuendo alla Corte dei Conti, organo della Repubblica, poteri idonei.

Quanto alla gestione finanziaria, la funzione unificante svolta dalla Corte dei Conti per la determinazione di criteri uniformi di buone pratiche gestionali fra tutti gli Enti territoriali, va ulteriormente potenziata attraverso il miglioramento delle connessioni fra le sezioni centrali della Corte e il Centro per i controlli cosiddetti collaborativi e

l'ulteriore rafforzamento della funzione consultiva svolta nei confronti degli Enti locali.

4. *Il funzionamento della rete del pubblico impiego: punti di forza e di debolezza*

Sulla rete del pubblico impiego incide tradizionalmente una serie di criticità:

– una dirigenza che stenta a conquistare spazi, legittimazione e autorevolezza;

– meccanismi di selezione del personale caratterizzati da forti rigidità;

– debolezza dei sistemi di gestione (pianificazione, controlli della gestione, sistemi premianti, sistemi di valutazione);

– relazioni sindacali squilibrate caratterizzate da una strutturale debolezza della parte pubblica e da un'incerta rappresentanza delle esigenze e degli interessi dell'utenza;

– presenza di culture e reti professionali molto forti e consolidate che ostacolano i processi di identificazione con l'istituzione di appartenenza (per esempio, medici, polizie locali e municipali);

– una bassa mobilità del personale sia all'interno dell'organizzazione che tra diverse organizzazioni pubbliche; una debole osmosi pubblico-privato;

– un basso investimento nello sviluppo del capitale umano;

– sistemi di carriera e sviluppo professionale per lo più basati su automatismi e sulla *seniority*;

– un preoccupante aumento dell'età media dei pubblici dipendenti.

Rispetto a tali problematiche le recenti riforme hanno avviato un processo di cambiamento. Tra le misure previste si ricorda la neo-istituita Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (Civit). La Commissione deve redigere annualmente una graduatoria di *perfomance* delle amministrazioni statali e degli Enti pubblici nazionali, che consenta di raggruppare le singole amministra-

zioni su almeno tre livelli di merito in funzione della *performance* complessiva ottenuta; tale graduatoria viene fornita all'Aran, al fine di ripartire le risorse da destinare alla contrattazione di secondo livello in modo differenziato in funzione del livello di merito ottenuto dall'amministrazione (articolo 40, comma 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'articolo 54, d.lgs. n. 150/2009).

Gli incentivi/disincentivi riguardano inoltre il livello manageriale. La riforma non modifica la composizione del salario dei dirigenti (che conserva l'attuale articolazione in paga base, retribuzione di posizione e retribuzione di risultato), ma prevede un significativo innalzamento della componente di risultato, che, nell'arco di due stagioni contrattuali, dovrà diventare almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprensività.

Sempre per quanto riguarda la dirigenza, si prevede inoltre un collegamento più stretto che nel passato tra conferimento e revoca degli incarichi e valutazione della *performance* del singolo dirigente. Infine, si prevedono l'azzeramento della retribuzione di risultato per i dirigenti che non collaborino all'attivazione delle nuove norme del decreto su valutazione, trasparenza e premialità e specifiche sanzioni disciplinari per i dirigenti nei casi di mancato esercizio o di decadenza dell'azione disciplinare nei confronti dei propri dipendenti ovvero di mancato o insufficiente contrasto delle condotte assenteistiche.

Gli incentivi/disincentivi operano al livello dei singoli lavoratori. Si prevede, per questi ultimi, un ventaglio ampio di nuovi strumenti premiali, disciplinati in modo uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche (fatta salva l'autonomia riconosciuta a Regioni ed Enti locali e fatte salve alcune categorie di lavoratori escluse dall'applicazione del decreto, come i docenti delle scuole e delle accademie e i ricercatori e tecnologi degli Enti di ricerca).

Il successo delle riforme avviate dipenderà in ogni caso in gran parte dalla capacità dei datori di lavoro pubblici di operare in un contesto di autonomia.

CAPITOLO DECIMO

CONCLUSIONI: I RISULTATI DELLA RICERCA SULL'*ITALIA CHE C'È* E LE PRINCIPALI PROPOSTE

1. *La necessità di rinnovare l'unità dell'«Italia che c'è»*

1.1. *Dall'indagine sull'«Italia che c'è» attraverso le reti territoriali emerge una condizione assai critica dell'unità nazionale nel nostro paese, ma anche una prospettiva di rilancio e trasformazione su nuove basi*. In questo quadro i fattori globali si intrecciano con i fattori specifici dell'esperienza italiana. Le analisi dei singoli settori sono finalizzate a ricomporre le linee di convergenza verso più ampie strategie di respiro nazionale, che possono rappresentare tracce decisive per l'uscita dalla presente situazione di crisi e per lo sviluppo del paese (vedi il punto 1.3). Le conclusioni di questa ricerca si riassumono nell'idea che il rilancio dell'unità nazionale passi attraverso lo sviluppo di politiche nazionali a rete che restituiscano una strategia al paese e facciano da cornice unitaria a un originale modello di federalismo in piena continuità con l'Unione europea. Tali politiche nazionali sono state per la prima volta comparate guardando alle modalità della loro organizzazione sul territorio e alla loro efficacia nello strutturare il sistema paese. Dalla comparazione, emerge come linea di tendenza evolutiva il modello delle reti territoriali che investe un nuovo ruolo dello Stato, caratterizzato dal compito di assicurare il concorso di forti Autonomie pubbliche e private nello svolgimento unitario delle maggiori politiche nazionali.

1.2. *L'unità appare oggi, come al suo inizio, nella lungimirante visione di modernizzazione impostata da Cavour, come la condizione cruciale per la competitività e la ripresa della crescita del paese*. Senza un forte quadro unitario le stesse Autonomie perdono forza e prospettive. D'altra parte la mancanza di crescita è stata in questi anni anche il

maggiore fattore di indebolimento della coesione nazionale, determinando tendenze centrifughe e autoreferenziali dei territori sia nel Nord che nel Sud del paese. Le comparazioni internazionali confermano come i differenziali di crescita nei paesi avanzati derivino essenzialmente dalla capacità di mettere in opera politiche nazionali che favoriscano al contempo la competitività e la coesione. Si tratta delle politiche necessarie per fornire beni primari (infrastrutture, istruzione di base, qualità delle strutture istituzionali, innovazione), che il mercato non è in grado di assicurare. L'unità nazionale è inoltre il requisito essenziale perché l'Italia partecipi attivamente e con un ruolo di primo piano alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'Ue.

1.3. *Per rafforzare l'unità del paese e scongiurare il suo declino, è oggi essenziale la capacità di raccordare intorno ad ampie strategie nazionali e a precise finalità la molteplicità di soggetti pubblici e privati che concorrano alla determinazione e attuazione delle politiche pubbliche*. Il funzionamento a rete delle politiche pubbliche costituisce il fattore determinante per rispondere alle oggettive caratteristiche del sistema produttivo e istituzionale italiano (centralità della piccola e media impresa, diversificazione e accentuata integrazione interna dei distretti produttivi, rilevanza istituzionale e forza rappresentativa dei governi locali). Le reti – in quanto intrinsecamente unitarie – rispondono attivamente alle antiche e nuove fratture che dividono il paese mettendo in primo piano un obiettivo di unità, coerenza e tendenziale eguaglianza nello svolgimento delle politiche pubbliche sul territorio. In questo senso è significativo il modello offerto da alcune politiche dell'Ue, quali la politica di coesione e quella per i mercati finanziari, basate su un'articolazione reticolare e integrata dei meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni.

1.4. *I fondamenti di un'organizzazione a rete delle politiche pubbliche si rintracciano nei principi ispiratori del Titolo V della Costituzione in gran parte mutuati dall'Unione europea*. Il riferimento alle dinamiche proprie delle poli-

tiche dell'Unione europea – per come operano verso gli ordinamenti nazionali – fornisce una traccia interpretativa del testo costituzionale, utile a superarne limiti e difetti. Questa linea interpretativa promuove il pieno svolgimento del principio di sussidiarietà in connessione con il principio di unità della Repubblica come concorso di Stato e Autonomie territoriali prescritta dagli articoli 5 e 114 della Costituzione. Anche la ripartizione «spezzettata» e intrecciata delle competenze, che viene considerato il maggior limite di questo assetto, può essere superata in chiave europea. I più recenti modelli di *policy making* dell'Ue dimostrano infatti che la molteplicità di competenze nelle stesse materie può essere organizzata mediante il ricorso, generalmente combinato, a due strumenti di *governance*: l'adozione di grandi strategie concretamente rivolte a realizzare determinate finalità-obiettivo e il ricorso al partenariato tra i diversi livelli di governo. In questo modo è possibile concepire ed attuare politiche euronazionali ripartendo, al di là dell'assetto giuridico formale delle competenze, i compiti e creando gli opportuni *checks and balances* tra i livelli e tra i poteri. L'organizzazione a rete che il Rapporto propone fa dunque riferimento a realtà già operanti nell'ordinamento euro-nazionale italiano. In questo modello il concorso attivo dei diversi livelli di governo si organizza secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza e procede per grandi finalità e ampie strategie. *italiadecide* intende con questa proposta valorizzare e scommettere sul processo di innovazione istituzionale che è già in atto e contribuire a orientarlo verso la ricomposizione su nuove e più forti basi dell'unità nazionale, dopo il superamento del precedente modello unitario, chiuso nella dimensione nazionale e fortemente centralizzato.

1.5. *Grandi finalità e ampie strategie richiedono una forte ispirazione politica*. Per promuovere una strategia unitaria tra diversi settori e diversi livelli di governo occorre il massimo impegno degli organi al più alto livello politico nell'ambito degli esecutivi e una effettiva e sostanziale partecipazione delle assemblee elettive, a ogni livello territoriale.

Per configurare questo tipo di strategia, fra esecutivi ed assemblee risultano più efficaci procedure flessibili e aperte e meno formalizzate di quelle legislative. Le risultanze della ricerca sul campo sulle singole politiche pubbliche svolte nelle singole relazioni settoriali delineano in modo più o meno evidente il graduale emergere di queste tendenze.

1.6. *L'impostazione a rete delle politiche pubbliche comporta, oltre a una forte regia politica, la messa a punto di un sistema di vincoli e di controlli reciproci tra i diversi attori istituzionali, che la renda mirata ad effettivi risultati*. Stato e Autonomie devono pertanto sviluppare per ciascuna politica territoriale forme specifiche e differenziate di organizzazione. Lo Stato nello svolgimento delle politiche territoriali dovrebbe rafforzare il proprio ruolo di indirizzo strategico di alto rango politico e fissare il necessario quadro di obiettivi, regole, condizioni e parametri di valutazione. Alle Autonomie spetta invece la sfera di gestione delle politiche sul territorio e il loro adattamento alle esigenze specifiche entro un quadro di regole. Esempi concreti di questa modalità di azione dei poteri pubblici già oggi si offrono compiutamente nelle politiche per le quali l'Unione europea fissa obiettivi vincolanti (rispetto dei parametri di finanza pubblica, tutela ambientale, concorrenza). Ma la stessa logica si sviluppa nei casi in cui l'Unione procede all'elaborazione di ampie strategie che solo in parte – e a volte in minima parte – si traducono in atti vincolanti propri dell'Unione, mentre per il resto la loro implementazione è affidata agli Stati e agli Enti territoriali entro un quadro di armonizzazione, indirizzo, stimolo e controllo da parte della stessa Unione. Le politiche contemporanee richiedono infatti vasti criteri di armonizzazione dei comportamenti tra i livelli territoriali e tra pubblico e privato. Ne deriva il necessario abbandono nell'ambito dell'Unione e degli Stati nazionali di una concezione «proprietaria» del riparto di competenze tra i livelli di governo e la rinuncia all'attuazione in senso «autarchico» dell'autonomia come esercizio di potere che possa prescindere dall'inserimento in più vasti sistemi ed

in particolare nel sistema paese. Tra le reti territoriali esaminate nel Rapporto, le politiche della Sanità rappresentano l'esempio che più si avvicina a questo modello. È un modello chiaro, sebbene ancora *in fieri*, di una politica unitaria articolata secondo diversi livelli di competenza. Nel Servizio sanitario nazionale ampie sfere di autonomia si conciliano con la fissazione di obiettivi di risultato e parametri vincolanti, assistite da funzioni centrali di monitoraggio, valutazione e controllo (vedi punto 3.9).

1.7. *Le reti rispondono in forme innovative alla richiesta di processi di governo che mettono in primo piano l'efficacia dei comportamenti e i risultati e sono capaci di differenziarsi secondo le esigenze dei diversi tipi di funzione e secondo quelle dei territori*. L'evoluzione conosciuta nel nostro paese negli ultimi decenni segna il progressivo abbandono dei moduli centralisti nella politica e nell'economia e la definitiva rinuncia alle leve improprie dello sviluppo (svalutazione monetaria e *deficit spending* con ricorso al debito pubblico). Questo forte cambiamento crea nuovi difficili problemi, ma si inserisce in un percorso dell'Italia verso una piena modernità, in una condizione di competizione aperta e globale alla pari con gli altri grandi paesi. Vanno in questa direzione le riforme avviate (privatizzazioni, unione monetaria e connessa articolazione del patto di stabilità, nuovo assetto dei rapporti tra i livelli territoriali e federalismo fiscale). L'esperienza dimostra che riforme e nuove procedure non bastano, ma è essenziale uno sforzo di innovazione organizzativa e delle modalità operative che investono il legame tra contenuti, comportamenti e risultati di ciascuna politica. Tale legame costituisce il principio essenziale di funzionamento delle reti territoriali secondo le proposte di questo Rapporto.

2. *Difficoltà e rischi dell'attuale situazione*

2.1. *Le conclusioni della ricerca si fondano sulle analisi dei singoli settori ma anche su una visione d'insieme*

dei processi in corso che ne individua le evoluzioni e non sottovaluta le difficoltà e i rischi. Tale visione esige in primo luogo di riconoscere la portata rilevante della trasformazione in corso, assai più profonda rispetto a quelle che avvengono parallelamente nei paesi europei comparabili al nostro. Nel nostro paese viene meno un modello di unità nazionale, durato oltre un secolo, basato sul centralismo politico, economico-finanziario e amministrativo che oggi non riesce a ricucire le fratture più profonde e a superare le tradizionali frammentazioni. In pochi anni tutti i presupposti politici (modello accentrato dei partiti e dei sindacati), economici (grande industria pubblica e privata) e finanziari (crescita alimentata da debito e svalutazioni) si sono fortemente indeboliti o sono venuti meno.

2.2. *Al tempo stesso le dinamiche interne e le politiche europee hanno nel tempo contribuito a potenziare il ruolo delle Autonomie territoriali*. A partire dagli anni '90 alcune fra le maggiori politiche europee hanno attribuito alle Autonomie territoriali crescenti competenze in merito alla programmazione e attuazione degli interventi (per esempio in materia ambientale, dell'innovazione, dello sviluppo, della coesione economica, sociale e territoriale). A questo fattore esogeno si sommano fattori interni: di ordine politico (elezione diretta dei capi degli esecutivi regionali e locali) e di ordine economico (modelli economici territoriali basati su distretti produttivi o comunque con forte incidenza di piccola e media impresa). Gli assetti interni registrano un evidente spostamento nei rapporti di forza tra centro e periferia, a favore di quest'ultima.

2.3. *L'analisi nei diversi settori si è svolta secondo lo schema delle reti territoriali per mettere a fuoco il ruolo delle Autonomie nella gestione sul territorio delle maggiori politiche pubbliche, ma registra nel contempo una molteplicità di fenomeni negativi di disordinata sovrapposizione di competenze, disarmonizzazione o scoordinamenti normativi, grave complicazione dei processi decisionali*. Si aggiunge il forte settorialismo e la separatezza delle amministrazioni e tra di

esse e le grandi aziende pubbliche o private che gestiscono reti nel campo dei trasporti, energia, telecomunicazioni ovvero tra i diversi comparti. Da tutto ciò deriva l'impossibilità di integrare diverse linee di azione in una strategia unitaria di governo del territorio per ampie aree. Da questi fattori dipende una diffusa caduta del principio di responsabilità per le singole amministrazioni e una scarsa capacità di cooperare in progetti comuni. È ben lontana dall'essere raggiunta una soddisfacente integrazione funzionale tra le diverse strutture necessariamente coinvolte: una carenza che si traduce nella loro insufficiente organizzazione sul territorio, in diffusi fenomeni di cattivo funzionamento amministrativo, nella frammentazione delle competenze a danno dell'efficienza operativa e della coesione sociale.

2.4. *Nello svolgimento delle politiche pubbliche sul territorio la ricerca registra quindi un ancora incompiuto passaggio da una struttura tradizionale centralistica e gerarchica verso un assetto funzionale di tipo reticolare*. Il sistema funzionale a rete è infatti finalizzato a enfatizzare il concorso alla stessa funzione dei livelli territoriali e della molteplicità di soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle specifiche sfere di competenza. In tal modo corrisponde alle esigenze di attuazione delle politiche contemporanee, per loro natura intersettoriali e interterritoriali.

2.5. *In questa situazione si accentuano antiche e nuove fratture che dividono il paese*. La frattura fra il Nord e il Sud ha ripreso ad allargarsi sotto il profilo di quasi tutti gli indicatori economici e sociali, anche se sarebbe opportuno avviare riflessioni più approfondite sulle diversità che oggi si registrano tanto nel Sud, che presenta anche aree di vera e propria eccellenza, quanto nel Nord, dove pure sono presenti alcune aree con difficoltà. Le politiche sociali e territoriali stentano ad attrezzarsi rispetto alle nuove fratture che tendono a disgregare punti di forza tradizionali della società italiana sotto l'impatto dei conflitti generati dai flussi immigratori e dalla contrapposi-

zione di interessi tra giovani ed anziani, tra lavoro dipendente e autonomo.

2.6. *Il differenziale nel funzionamento delle politiche pubbliche sul territorio risulta anche il maggiore fattore che mina la complessiva capacità competitiva e di innovazione che è cruciale anche per lo sviluppo dei sistemi locali*. Le strategie di sviluppo a lungo termine del paese non possono infatti essere affidate solo alla vitalità dei distretti produttivi territoriali in quanto hanno bisogno di ampie politiche di coesione e di sviluppo che possono essere definite solo in ambito nazionale. Manca anche in ambito locale un ordinato governo dei sistemi urbani e dei principali servizi concentrati nelle aree urbane che richiederebbe la capacità di cooperare tra amministrazioni locali e periferiche dello Stato oltre che alle Autonomie pubbliche e private che operano sul territorio.

2.7. *Dal punto di vista dell'efficienza dei processi decisionali fra Stato e Autonomie territoriali, sono ancora largamente insoddisfacenti le procedure e le sedi dedicate a garantire la partecipazione dei diversi livelli di governo per prevenire dissensi e conflitti*. Ci si riferisce alle procedure *ad hoc* introdotte in molti settori nell'ambito delle Conferenze Stato-Autonomie o nell'ambito del Cipe con riferimento alle grandi infrastrutture e alla destinazione dei diversi fondi polivalenti destinati a finanziare gli investimenti. Tali procedure e sedi scontano tuttavia alcuni difetti: in primo luogo, una insostenibile lentezza decisionale. Come risulta dalla *Ricerca italiadecide 2009*, questa situazione trova implicito riconoscimento nelle stesse modalità di definizione degli elenchi di opere da finanziare da parte del Cipe, che di solito sono molto più numerose rispetto a quelle effettivamente realizzabili in base agli stanziamenti ipotizzati. In questo modo l'Italia ha accumulato ritardi crescenti nella realizzazione di importanti progetti di modernizzazione e rafforzamento delle reti, specie nel campo delle infrastrutture. Quanto alle Conferenze Stato-Autonomie, esse oscillano tra i casi di successo dovuti a

intese di carattere globale, a quelli di insuccesso dovuti alla mancanza di qualsiasi intesa, che danno luogo ad *impasse*, ovvero al ritorno a moduli centralistici. È assai più raro che si proceda attraverso un'attenta distinzione dei piani e dei ruoli che spettano ai diversi livelli territoriali.

2.8. *L'attivazione di defatiganti trattative comporta una lievitazione dei costi per la necessità di assicurare compensazioni e distribuire vantaggi tra i diversi attori in campo*. I costi diventano più onerosi in una fase di forte contrazione delle risorse pubbliche complessivamente disponibili. Inoltre, molto spesso queste trattative vengono condotte esclusivamente su un piano di negoziato politico, senza essere adeguatamente istruite sul piano tecnico, e soprattutto senza la fissazione di un termine ultimo per la conclusione del procedimento e adozione della decisione. In aggiunta, la traduzione concreta delle decisioni tanto faticosamente assunte viene spesso demandata ad una pluralità non coordinata di soggetti, pubblici e privati, alimentando ulteriori sovrapposizioni di competenze e potenziali conflitti.

2.9. *In definitiva, a una somma di fattori che accentuano la storica forza delle entità territoriali nel nostro paese e all'articolazione in vaste reti delle politiche, non ha corrisposto una condivisa ridefinizione del nuovo ruolo delle Autonomie come cardini per il funzionamento sul territorio delle maggiori politiche di rango nazionale né la riorganizzazione del modo di operare dello Stato centrale*. La riforma costituzionale del Titolo V, pur avendo evidenti lacune, ha finito quindi per assumere anche responsabilità che dipendono dal mancato adeguamento delle mentalità, dei comportamenti e dell'organizzazione politica amministrativa alle nuove modalità di svolgimento delle politiche pubbliche che una riforma così innovativa presupponeva e richiedeva. Non bastano le sentenze della Corte costituzionale che procedono per arbitrati puntuali. Occorre anche una loro rilettura organica e aggiornata da parte degli organi di direzione politica in fase di attuazione organica della disciplina costituzionale. Alla riforma è invece seguita una

lunga fase di transizione politico-istituzionale, che ha prodotto un faticoso ed empirico procedimento di *trial and error*. Le relazioni settoriali, nella seconda parte di questo Rapporto, descrivono questo difficile processo evolutivo nel concreto svolgimento delle singole politiche pubbliche e al di fuori di una chiara e definita cornice unitaria.

3. *Le tendenze positive verso una ricomposizione del sistema*

3.1. *Rispetto ai fattori di indebolimento del sistema paese, si registrano tuttavia anche tendenze di segno opposto.* Le diverse ricerche individuano, nei processi reali delle reti territoriali, alcune linee di efficace risposta a concrete esigenze perché raccordano una molteplicità di soggetti pubblici con quelli privati e in contesti prevalentemente intersettoriali.

3.2. *La ricerca dimostra come il raggiungimento di questo obiettivo procede attraverso processi di apprendimento collettivi specifici e graduali in ciascun settore.* Tali processi si svolgono in tempi lunghi e attraverso la messa a punto di adeguati meccanismi organizzativi che presuppongono il coordinamento di una pluralità di attori istituzionali. In particolare, la razionalizzazione dei rapporti tra Stato e Autonomie ruota intorno al completamento del sistema delle Conferenze Stato-Autonomie, all'organizzazione dei rapporti tra amministrazioni statali e Autonomie in sede territoriale, al coordinamento della finanza pubblica nell'ambito dell'Unione europea e al federalismo fiscale.

3.3. *Il sistema delle Conferenze fra Stato e Autonomie rappresenta uno snodo decisivo nella formazione e nello svolgimento delle reti territoriali.* L'articolazione in rete della politica della salute costituisce il modello trainante che si è sviluppato attraverso le Conferenze a partire dagli anni '90. In altri casi alle Conferenze è stato attribuito un ruolo rilevante nell'attuazione di programmi europei o nazionali

di intervento in una serie di importanti settori di politica pubblica (oltre alla sanità, si possono citare l'agricoltura, i progetti di innovazione industriale, l'edilizia residenziale pubblica, il piano per gli ammortizzatori sociali). Le Conferenze hanno in questo modo risposto alla carenza di organizzazione specifica e differenziata di molte politiche pubbliche, riuscendo inoltre a svolgere una preziosa funzione di raccordo e di sintesi in chiave unitaria delle domande degli Enti territoriali. Anche in questo caso è esemplare l'esperienza offerta dall'Unione europea, in cui la necessità di una continua interazione tra livelli di governo nello svolgimento delle politiche pubbliche si è tradotta nella creazione di sedi formali e informali di negoziato e raccordo.

3.4. *Alcune delle pubbliche amministrazioni di eccellenza (per esempio la rete dei prefetti e le reti della sicurezza) hanno saputo innovare significativamente le proprie modalità di intervento attraverso l'adozione di moduli operativi polifunzionali e lo stretto contatto con il territorio*. In particolare, i prefetti hanno rappresentato un efficace terminale di raccordo fra lo Stato e le amministrazioni degli Enti locali, soprattutto nelle situazioni di emergenza o comunque connotate da condizioni ambientali particolarmente difficili. Tale funzione è stata esercitata nonostante le resistenze spesso opposte dalle stesse amministrazioni statali a forme di coordinamento volte a porre rimedio alla parcellizzazione degli uffici statali sul territorio, come accaduto per l'attuazione della riforma istitutiva degli Uffici territoriali del governo. Va anche citata la procedura prevista nel decreto legislativo sul cosiddetto federalismo demaniale (articolo 8 del d.lgs. n. 85 del 2010) che prevede un ruolo attivo dei presidenti delle Regioni per favorire reciproche consultazioni tra amministrazioni periferiche dello Stato ed Enti territoriali nell'istruttoria per la distribuzione dei beni pubblici sul territorio in relazione al migliore svolgimento delle funzioni affidate a ciascun Ente o amministrazione.

3.5. *Si stanno diffondendo in talune aree del nostro paese esperienze molto avanzate di integrazione fra reti di*

diversa natura (della conoscenza, della produzione, della logistica) che strutturano sistemi urbani complessi particolarmente favorevoli agli insediamenti industriali e dei servizi avanzati. Decisivo è stato per esempio il ruolo svolto da grandi istituzioni universitarie, come i Politecnici di Torino e Milano, nel sostenere i processi di riqualificazione urbana, di sviluppo tecnologico e di integrazione funzionale che hanno interessato in questi anni le due grandi aree metropolitane. Importanti impulsi allo sviluppo del territorio sono inoltre venuti da centri universitari di eccellenza operanti soprattutto in alcune Regioni del Centro-Nord (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana).

3.6. *Una preziosa funzione unificante del sistema continua ad essere svolta dalla Corte dei Conti – nonostante gli ostacoli derivanti dalla più accentuata autonomia di Enti e aziende – per la diffusione di pratiche gestionali delle risorse pubbliche omogenee ed efficienti e per la garanzia in senso sostanziale del principio di legalità dell'azione amministrativa*. L'azione della Corte si è in questi anni estesa a nuove modalità di intervento attraverso l'introduzione dei cosiddetti «controlli collaborativi» che prevedono la trasmissione da parte degli Enti locali alle sezioni regionali della Corte di una relazione sul bilancio e il rendiconto che deve dare conto, fra l'altro, del rispetto del patto di stabilità interno. Molto utilizzata è risultata inoltre negli ultimi anni la nuova funzione consultiva attraverso la quale la Corte fornisce, a richiesta, agli Enti locali pareri in ordine a questioni attinenti la gestione finanziaria. Grazie a questi strumenti la funzione a rete unificante della Corte dei Conti è stata sensibilmente potenziata, anche se si evidenziano ancora problemi riguardanti la trasmissione dei dati raccolti dalle sezioni regionali alla sezione centrale.

3.7. *Il sistema bancario ha vissuto una lunga fase di ristrutturazione che ne ha favorito il consolidamento e, in controtendenza con quanto avvenuto nel sistema delle imprese, la crescita dimensionale*. Oggi il sistema creditizio italiano si presenta in situazioni meno precarie rispetto

ad altri paesi europei e appare nella condizione di poter sostenere le iniziative dirette a promuovere l'innovazione purché non siano tali, per eccesso di rischiosità, da mettere a repentaglio la stabilità delle banche. Il sistema delle grandi banche in Italia può rappresentare un punto di forza per il suo radicamento sul territorio, che si unisce alla capacità di agire in forma integrata con il sistema paese, anche in ambito internazionale, senza inseguire logiche di tipo speculativo. È emersa una linea di tendenza particolarmente positiva delle reti economico-finanziarie che tende a realizzare una funzione ponte per i rapporti tra le imprese, tra le imprese e le pubbliche amministrazioni, tra le pubbliche amministrazioni e il terzo settore e ancora le imprese, tra le università e le imprese in funzione dell'innovazione e della formazione.

3.8. *Sul piano del coordinamento della finanza pubblica, il processo di rafforzamento e armonizzazione delle politiche e procedure è in pieno corso sotto la spinta della crisi economico-finanziaria in ambito europeo, statale e degli Enti territoriali e porta alla definizione di regole e obiettivi generali che impegnano il paese nel suo complesso*. In conseguenza dell'impulso dell'Unione europea, il sistema della finanza pubblica ha assunto da tempo le caratteristiche per rappresentare una generale rete ordinatrice dell'insieme delle politiche pubbliche in continuo miglioramento dal punto di vista delle regole, dei vincoli, dei controlli, della trasparenza e armonizzazione dei sistemi contabili. Non si può sottovalutare la difficoltà della situazione in un paese come l'Italia caratterizzato da un alto debito pubblico, di fronte ai vincoli sempre più stringenti, aggravati dalla crisi economico-finanziaria e dai nuovi sviluppi della disciplina fiscale e monetaria in ambito europeo. Ne derivano nuovi ostacoli e significativi freni allo sviluppo delle reti territoriali quale strumento per erogare servizi non troppo disuguali nelle varie aree del paese. D'altra parte l'adeguamento delle reti serve alla crescita economica, unica via per spezzare il circolo vizioso dell'eccessivo debito.

È evidente che da questa stretta si può uscire positivamente solo se le reti opereranno in modo da assicurare un'effettiva pressione nel senso del miglioramento della qualità della spesa, della sua efficienza e efficacia. Occorre a tal fine che ai meccanismi di controllo quantitativo si associno anche valutazioni sugli aspetti qualitativi e di risultato a costi efficienti. Su questo punto chiave le linee di sviluppo del sistema della finanza pubblica si incrociano con quelle del federalismo fiscale, ma pongono anche l'ulteriore condizione che pure le amministrazioni statali si sottopongano a controlli e meccanismi di valutazione (attraverso l'effettiva implementazione di obiettivi e indicatori di risultato per i programmi di spesa del bilancio dello Stato) analoghi a quelli che deriveranno dall'applicazione del metodo dei costi e fabbisogni standard per il finanziamento delle Autonomie. Un impulso ulteriore dovrebbe derivare dal nuovo sistema di *governance* economica europea: gli strumenti già in via di attuazione – l'introduzione del semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, l'applicazione più rigorosa del patto di stabilità e crescita, l'introduzione di una procedura per gli squilibri macroeconomici e le previsioni di regole comuni per i quadri di bilancio nazionali – impongono espressamente un rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa a tutti i livelli territoriali, anche mediante la fissazione di obiettivi e parametri non solo quantitativi, ma ora anche qualitativi.

3.9. *Nell'ambito delle nuove procedure di federalismo fiscale, il miglioramento dell'organizzazione delle reti territoriali e cioè dello svolgimento delle funzioni pubbliche sul territorio si collega infatti ai meccanismi di finanziamento basato sul calcolo del fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lea)*. Come dimostra il caso della sanità, l'unico già in stato di avanzata realizzazione, il fabbisogno standard comporta l'individuazione di obiettivi di spesa, che rappresentano un vincolo di priorità e dunque un vincolo di qualità associato a quello quantitativo. Il criterio del fabbisogno standard associato ai

Lea diviene quindi una regola virtuosa per l'autonomia di spesa degli Enti territoriali riducendo la dispersione delle risorse e migliorando la qualità della spesa. L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con le due grandi leggi delega in tema di coordinamento della finanza pubblica e di federalismo fiscale approvate a larga maggioranza nel primo anno della corrente legislatura, può rappresentare una svolta verso il definitivo assestamento del sistema. La disciplina che deriverà da esse, oltre a definire una cornice stabile unitaria e generale dell'intero sistema, comporta una molteplicità di armonizzazioni, raccordi informativi e operativi, condizionamenti, sanzioni e incentivi non solo in ambito strettamente finanziario ma anche nell'ambito delle singole politiche pubbliche per il tramite dell'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali. La definizione dei Lea viene a sua volta collegata alle principali modalità di finanziamento delle Autonomie (ad essi sono riferiti costi e fabbisogni standard come parametro per la distribuzione delle risorse e per la perequazione).

4. *Dieci proposte*

La ricerca individua la risposta per diffondere le buone pratiche e superare le resistenze all'innovazione nello sviluppo di politiche nazionali articolate tra i livelli territoriali per costruire una cornice unitaria capace di bilanciare e incanalare la forza e la vitalità di una molteplicità di Autonomie pubbliche e private. Nei diversi settori di politica pubblica analizzati la ricerca propone una serie di possibili azioni per migliorarne il funzionamento a rete e rimuovere le strozzature e i fattori di frammentazione. In conclusione, tali proposte possono essere così sintetizzate.

4.1. *Unificare il paese attraverso le grandi politiche nazionali dando priorità alle riforme per il miglioramento del sistema politico-amministrativo delle reti territoriali che le sostengono.* Dai risultati dell'indagine svolta emerge innanzitutto che migliorare il funzionamento del sistema poli-

tico-amministrativo rappresenta un'assoluta priorità in relazione a obiettivi vitali quali l'unità del paese, la coesione sociale e la ripresa della crescita. Tali obiettivi richiedono l'integrazione delle reti territoriali e del sistema dei servizi che esse producono distribuendosi sull'intero territorio.

4.2. *Dare priorità alla logica intersettoriale delle reti territoriali previlegiando i grandi obiettivi unificanti relativi agli interessi vitali per il futuro della comunità nazionale: innovazione, governo delle città, trasporti, porti e logistica, energia*. In questa prospettiva è necessaria una visione unitaria delle reti territoriali. Solo una visione unitaria promuove la convergenza verso gli obiettivi vitali e prioritari dell'unità, la coesione sociale e la crescita. Le indagini dei gruppi di ricerca hanno dunque individuato le linee del concorso di ciascuna rete verso tali obiettivi. In tal senso sono stati messi in luce almeno tre grandi snodi o plessi nei quali tutte le reti territoriali convergono verso finalità generali connesse ai bisogni vitali dell'intera comunità nazionale. A ciascuno di questi dovrebbero corrispondere grandi strategie intersettoriali e di integrazione tra pubblico e privato con la definizione di specifiche sedi di elaborazione e di verifica di attuazione sia in ambito nazionale sia in ambito locale.

– Il primo di essi è il governo delle città dove tutti i problemi della comunità nazionale si manifestano nel massimo grado. La città misura più di ogni altra dimensione la condizione dei raccordi istituzionali, infrastrutturali, economico-finanziari e quella dei servizi sociali e comunitari riassunta nella qualità della vita e del contesto produttivo che tali fattori esprimono.

– Il secondo grande plesso strategico è rappresentato dal sistema logistico dei trasporti e delle grandi infrastrutture esemplificato nella ricerca dall'indagine sul sistema dei porti. La questione dei porti mette in luce l'insieme dei flussi geopolitici, economici, logistici e i loro reciproci condizionamenti. Nel governo dei porti come in quello delle città intervengono tutte le reti territoriali; nella gestione di tali strutture provvedono Enti statali con il concorso di tutti gli Enti territoriali e di interessi organizzati.

– Il terzo plesso dei problemi è rappresentato dalla questione della ripresa della crescita e dall'innovazione come unico volano che può guidarla. L'innovazione di impresa è stata considerata come il punto di confluenza e l'obiettivo prioritario delle reti economico-finanziarie sul territorio alle quali concorrono tutte le pubbliche amministrazioni nel rapporto con le imprese, la scuola, le università e il sistema delle banche.

4.3. *Passare dal governo per procedure al governo per risultati*. Una visione unitaria delle reti territoriali è anche essenziale per migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema, per eliminare le cause delle strettoie, delle disfunzioni e degli sprechi, che rappresentano il maggiore differenziale rispetto ai paesi a noi comparabili. Occorre rendere più rapide le decisioni e verificarne gli effetti sugli obiettivi che dall'indagine emergono come determinanti per l'unità nazionale: la coesione sociale e territoriale, la competitività del paese e la ripresa della crescita.

Molti fattori hanno concorso nella storia repubblicana ad esasperare il sistema delle garanzie, delle deroghe e delle normative differenziate, delle interminabili mediazioni fra i molteplici interessi in gioco per assorbire gli infiniti particolarismi e gli irriducibili settorialismi della società italiana. Tutto ciò ha condotto ad accumulare nel tempo quel groviglio normativo burocratico e giurisdizionale già descritto nella *Ricerca 2009* su infrastrutture e territorio come principale ostacolo alla realizzazione delle opere. Settorialismo e massimizzazione di tutela dei singoli interessi convivono necessariamente nel sistema normativo e amministrativo e si riflettono inevitabilmente nell'esercizio della giurisdizione. Rompere tale groviglio è possibile solo se si riporta in primo piano una visione unitaria degli interessi collettivi e si pone in termini concreti, finali e prioritari la questione dei risultati complessivi dell'azione pubblica e di una precisa assunzione di priorità per essi. Occorre perciò abbandonare l'enfasi sulle procedure per passare a un metodo di governo orientato al raggiungimento sostanziale dei risultati e alla

misurazione della concreta efficacia degli interventi (vedi punto 4.6).

4.4. *Concentrare lo sforzo organizzativo sui meccanismi collaborativi, sull'accessibilità e l'efficienza integrata delle reti (intermodalità e efficienza dei nodi interconnettivi all'interno delle reti e tra le reti)*. Le analisi svolte hanno evidenziato come le difficoltà più serie di funzionamento non derivino dalla mancanza delle reti, ma dalla loro cattiva gestione e dalla carenza di adeguati collegamenti fra di esse (per esempio quella dei trasporti con i flussi turistici e le reti culturali). La priorità politica va quindi data, prima ancora che alla realizzazione di nuove reti, alla realizzazione delle connessioni e dei meccanismi collaborativi. In troppi casi si sono constatati assurdi colli di bottiglia e cadute di efficienza per la mancanza di un anello o dell'«ultimo miglio» nel funzionamento di una rete che consenta di collegarla ad altre reti. È il grande tema dell'intermodalità e dell'efficienza dei nodi interconnettivi all'interno delle reti e tra le reti. È ormai tempo che la produttività economica sia perseguita non solo all'interno del singolo vettore e di ciascuna rete, ma sia un'efficienza integrata, valutata nel territorio, sull'insieme delle reti e con il concorso di tutti i vettori coinvolti.

4.5. *Passare dallo Stato gerarchico allo Stato che indirizza e controlla*. Il governo a rete abbandona i moduli centralistici e gerarchici storicamente connessi al ruolo dello Stato. Tale forma organizzativa non comporta tuttavia una struttura piatta delle relazioni fra i differenti livelli di governo, ma una precisa differenziazione funzionale dei diversi nodi della rete in modo da costruire un sistema. Le funzioni statali si devono riorientare verso la definizione di obiettivi strategici, di parametri (per esempio i livelli essenziali delle prestazioni sociali) e di metodi per la valutazione e il controllo dei risultati conseguiti dagli Enti di autonomia territoriale e funzionale. Tale nuova modalità di intervento risulta oggi più avanzata in alcuni settori (sanità) e ancora embrionale in altri (scuola). È ur-

gente estendere ed affinare tali metodologie anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale.

4.6. *Riorganizzare i vertici degli esecutivi e le pubbliche amministrazioni per la gestione delle politiche intersettoriali*. Per lungo tempo il dibattito sulla forma di governo nel nostro paese è stato monopolizzato dalla questione della governabilità intesa come messa a punto di poteri e strumenti procedurali per attuare il programma legislativo in Parlamento. Oggi questa esigenza deve essere considerata su una più ampia prospettiva, ponendo il problema della capacità sostanziale degli organi di direzione politica di definire e attuare politiche nazionali in grado di inserirsi nell'orizzonte di formazione delle grandi politiche europee. Gli esecutivi dei diversi livelli di governo sono ancora organizzati per dipartimenti verticali ciascuno competente per un particolare ambito di intervento. Le strutture orizzontali per l'elaborazione delle strategie e il coordinamento delle politiche generali, come il Cipe e la presidenza del Consiglio, sono nel nostro paese relativamente deboli. Per di più la presidenza del Consiglio è a sua volta rigidamente ripartita in dipartimenti. L'attuazione di politiche intersettoriali a rete richiede di superare la separazione fra i dipartimenti e puntare al rafforzamento delle unità «intelligenti» di elaborazione orizzontale dei problemi dotate di sufficiente forza dal punto di vista politico per indurre le amministrazioni ad operare in modo coordinato e per finalità comuni sulla base di grandi priorità politiche (come quelle che vengono a determinarsi nella più recente esperienza dell'Unione europea sui grandi temi della politica globale). Alle assemblee legislative spetta il compito di dare a tali strategie la massima valenza politica e la forza che solo la legittimazione democratica conferisce attraverso il confronto critico con l'opposizione.

Sul piano dell'attuazione amministrativa delle politiche, le strutture amministrative pubbliche vanno a loro volta riorganizzate per sostenere modalità operative concentrate più sull'intersettorialità degli interventi e sul raggiungimento dei risultati anziché sul rispetto delle proce-

dure formali (vedi punto 4.3). Esse devono relazionarsi in modo flessibile con il territorio e devono incentivare la formazione di amministrazioni «esperte» capaci di stabilire parametri e eseguire controlli nei settori di competenza.

A tale fine è necessaria la ricostruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni di specifiche competenze valutative e specialistiche (di tipo ingegneristico, economico, statistico, informatico, come in passato è avvenuto con i grandi corpi tecnici dello Stato, quali il Genio civile), in modo da bilanciare l'attuale netta prevalenza dell'orientamento giuridico-legale. Vanno inoltre incoraggiate le riforme del pubblico impiego volte a incentivare, attraverso un efficace sistema di premi e sanzioni, l'esercizio da parte della dirigenza amministrativa di competenze gestionali e l'affermarsi di stili di leadership adeguati al governo di organizzazioni complesse.

In attesa di più ampie riforme riguardanti il concorso delle Autonomie territoriali nella decisione legislativa (per esempio attraverso l'istituzione di una «Camera delle Autonomie»), vanno inoltre rafforzati sul piano della trasparenza e della capacità istruttoria organismi quali le Conferenze Stato-Autonomie che sono emersi in questi anni come sedi fondamentali per portare a sintesi in una logica unitaria la rappresentanza delle Autonomie territoriali nei processi di governo che si svolgono attraverso una pluralità di livelli territoriali.

Quanto alla gestione finanziaria, la funzione unificante svolta dalla Corte dei Conti per la determinazione di criteri uniformi di buone pratiche gestionali fra tutti gli Enti territoriali, va ulteriormente potenziata attraverso il miglioramento delle connessioni fra le sezioni centrali della Corte e il Centro per i controlli cosiddetti collaborativi e l'ulteriore rafforzamento della funzione consultiva svolta nei confronti degli Enti locali.

4.7. *Puntare all'innovazione come chiave per lo sviluppo definendo un chiaro quadro di priorità, la tendenziale divisione del lavoro fra settore pubblico e privato e l'integrazione dei diversi livelli di intervento territoriale, di*

orizzonte temporale e di rischio. La ripresa della crescita in termini di prodotto, produttività e occupazione richiede di ristabilire un insieme di condizioni di sistema che assecondino lo sviluppo. La peculiarità dell'esperienza italiana consistente nella strettissima correlazione tra economia produttiva e territorio fa sì che queste condizioni si collochino al punto di confluenza delle reti territoriali e delle politiche intersettoriali che le collegano. Occorre realizzare un continuum tra qualità del sistema scolastico e universitario, gli investimenti in infrastrutture e ricerca, i processi di innovazione nel privato e nei settori strategici tra pubblico e privato come la sanità e la logistica e infine tra meccanismi di finanziamento pubblico e i mercati finanziari. Innovazione e sviluppo vanno perseguiti attraverso una strategia generale e prioritaria rispetto ad ogni altra che unisce la molteplicità delle grandi reti che passano attraverso le pubbliche amministrazioni e il complessivo sistema economico-finanziario del paese. Nell'impostazione di questa strategia va considerato che il sistema produttivo italiano occupa una serie di settori maturi particolarmente esposti alla concorrenza internazionale. Le possibilità di affrontare la competizione europea e globale dipendono in modo decisivo dalla messa in campo di politiche in grado di riorganizzare la *governance* del sostegno all'innovazione, razionalizzare l'impiego delle risorse scarse e disperse tra diversi centri di spesa tra loro non comunicanti, definire un chiaro quadro di priorità e una tendenziale divisione del lavoro fra settore pubblico e privato, distinguendo con cura e integrando i diversi livelli di intervento territoriale, di orizzonte temporale e di rischio.

4.8. *Assicurare attraverso le reti territoriali i livelli di armonizzazione di regole e comportamenti nel settore pubblico e anche nei rapporti tra pubblico e privato necessari a conseguire gli obiettivi delle politiche nazionali*. Il sistema di reti territoriali deve interpretare e sviluppare un modello «europeo» che è stato concepito per abbattere le barriere amministrative e corporative, la frammentazione e l'autoreferenzialità fra i territori, rendere più efficiente il mercato,

ampliare i diritti di cittadinanza e la libertà di impresa, presidiare e rafforzare la coesione e integrazione sociale. Alla luce di queste finalità, lo Stato deve svolgere pienamente il ruolo di garante della necessaria armonizzazione e coerenza interna per tutti gli aspetti che influiscono sulle attività economiche e sulla parità di condizioni della concorrenza.

Allo stesso modo in cui per le prestazioni sociali vi è il presidio dei livelli essenziali, lo Stato deve apprestare – o rafforzare o estendere quello che oggi già rientra nei compiti dell'Autorità antitrust – forme di tutela, armonizzazione e controllo altrettanto efficaci a garanzia della concorrenzialità dei mercati, come avviene nell'Unione europea nei confronti degli Stati membri.

Liberare le reti, tanto quelle pubbliche che le private, in una logica integrata di servizio pubblico, deve diventare una prioritaria finalità politica in particolare per alcuni servizi che la *Ricerca* ha analizzato mettendone in rilievo la funzione strategica per lo sviluppo territoriale (servizi idrici, trasporti ferroviari, banda larga, energie rinnovabili).

4.9. *Interpretare e attuare il Titolo V della Costituzione in modo da garantire l'attuazione degli obiettivi delle politiche nazionali vincolando e responsabilizzando tutti i livelli di governo*. Un nuovo modello si sta delineando in Italia sotto la pressione delle tensioni territoriali che da sempre caratterizzano questo paese e come risultante positiva di un processo di modernizzazione e di apertura alla dimensione europea e globale. La leva dell'Unione europea è stata il fattore principale che ha sostenuto e guidato – in una fase assai critica per la politica nazionale – questo processo. Da questo punto di vista la trasformazione in corso appare il frutto di un'originale derivazione e reinterpretazione all'interno di uno Stato nazionale dei moduli più innovativi dell'esperienza dell'Unione europea. La novità del modello spiega anche la difficoltà e la durata della sua progressiva comprensione e realizzazione.

Nella nuova prospettiva che si propone, le riforme in senso federale possono essere utilizzate per ribaltare le logiche di frammentazione sin qui seguite e per costruire

un sistema che, in analogia con il modello di *governance* multilivello perseguito dall'Unione europea, impegni tutti i livelli di governo verso concreti risultati di politica pubblica liberando risorse e alleggerendo il carico normativo ed amministrativo per cittadini e imprese.

Il nuovo modello italiano basato sulle reti territoriali potrebbe essere quindi un modello originale di Stato unitario decentrato, fortemente innovativo rispetto ai tradizionali Stati federali classici e che tende ad applicare i moduli europei della sussidiarietà e flessibilità organizzativa in modo più funzionale di quanto riesca attualmente a fare la stessa Unione europea.

La distribuzione dei compiti deve seguire la logica di ripartizione prevista dal Titolo V della Costituzione assistita dalla dinamica flessibile della sussidiarietà. Ciò impone la piena responsabilizzazione di tutti i livelli di governo (per quello che fanno e anche quello che non fanno) e la chiara distinzione dei compiti che spettano a ciascuno, dallo Stato alle Autonomie territoriali o funzionali. Occorre quindi dare peso alla continuità che oggi c'è tra Italia e Unione europea svolgendo pienamente i principi costituzionali del nuovo Titolo V della Costituzione:

– articolo 114: «responsabilità repubblicana» di tutti i livelli territoriali e loro concorso alle politiche che costituiscono la Repubblica realizzando i suoi principi e diritti fondamentali;

– articolo 117: generalizzazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, chiare attribuzioni di competenze allo Stato quanto alla fissazione di finalità, obiettivi e risultati delle maggiori politiche pubbliche sia in forma esclusiva che concorrente;

– articolo 118: declinazione in senso europeo del principio di sussidiarietà;

– articolo 119: forte coordinamento finanziario e federalismo fiscale in senso unitario e solidaristico;

– articolo 120: affermazione delle esigenze di unità giuridica ed economica e del principio di leale collaborazione fino alla garanzia dei poteri sostitutivi.

4.10. *Assumere lo sviluppo delle reti territoriali come asse unificante per il programma di riforme dell'Italia da presentare nel 2011 nel quadro della Strategia europea 2020 e della nuova governance economica*. La prospettiva delle reti territoriali proposta in questo Rapporto potrebbe costituire il perno unitario su cui incentrare le politiche nazionali per lo sviluppo nel quadro della nuova strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione (Europa 2020).

La nuova strategia fissa obiettivi comuni in materia di competitività, ricerca, università, innovazione, occupazione, lotta alla povertà, energia, reti delle telecomunicazioni e dei trasporti che vanno modulati e declinati a livello nazionale mediante i programmi nazionali di riforma. Tali programmi vanno elaborati a livello nazionale, e valutati dalle Istituzioni europee, simultaneamente al programma di stabilità secondo precise scadenze e procedure nell'ambito del nuovo sistema di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche europee (cosiddetto «semestre europeo»). Si crea, in sostanza, una cornice unitaria per il perseguimento degli obiettivi di bilancio e di quelli strategici delle grandi politiche pubbliche rilevanti per lo sviluppo e l'occupazione che presuppone, come sottolineato dalla stessa Commissione europea, un partenariato a livello europeo, nazionale e locale.

Il Programma nazionale di riforma (presentato in bozza alla Commissione europea il 12 novembre 2010 e in forma definitiva entro il 15 aprile 2011) potrebbe pertanto essere incentrato sull'asse unificante delle reti territoriali proprio in quanto esse esprimono ed esaltano in modo specifico il concetto di partenariato. La condizione è che le reti non siano costituite da metodi e procedure, ma si riempiano di precise strategie, di comportamenti finalizzati e di concreti risultati, secondo un modello *result oriented*, che ne includa la costante valutazione.

In tal modo il programma di riforme risulterebbe ben ancorato a una realtà di coordinamento e responsabilizzazione tra tutti i livelli di governo coinvolti nel nostro paese, sia ai fini della definizione degli obiettivi e interventi nazionali sia dell'allocazione delle funzioni e delle risorse.

APPENDICE

ELENCO DELLE PERSONALITÀ CHE HANNO PARTECIPATO A SEMINARI, AUDIZIONI E INCONTRI

(in ordine alfabetico)

Nome	Cognome	Carica al momento della partecipazione
Gianni	Alemanno	Sindaco di Roma
Nicoletta	Amodio	Responsabile Ricerca e Innovazione Confindustria, Confindustria
Giuseppe	Amoroso	Prefetto, capo Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'Interno
Luigi	Angeletti	Segretario generale Uil
Luca	Antonini	Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Padova
Giuseppe	Arena	Fondatore Arenaways
Massimo	Averardi	Direttore della Direzione Centrale Programmazione Progettazione Anas
Elena	Ballini	Architetto, Azienda territoriale per l'Edilizia Residenziale della Provincia di Verona (Ater)
Giovanni	Barbieri	Direttore Direzione Centrale per le Esigenze degli Utilizzatori, Integrazioni e Territorio, Istat
Fabrizio	Barca	Dirigente generale, consigliere del Ministero dell'Economia e Finanze
Francesco	Bargiggia	Direzione generale Casa e Opere Pubbliche, Unità organizzativa Politiche e Interventi per la casa, Regione Lombardia
Antonio	Bargone	Presidente Società Autostrada Tirrenica
Franco	Bassanini	Presidente Cassa Depositi e Prestiti
Roberto	Bazzano	Presidente Iride SpA Torino
Elisabetta	Belgiorno	Prefetto, direttore Ufficio per gli Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari, Ministero dell'Interno

Mariano	Bella	Direttore Ufficio Studi, Confcommercio
Mariadonata	Bellentani	Dirigente Sezione Oss, Organizzazione Servizi Sanitari, Agenas
Angelo	Benessia	Presidente Fondazione San Paolo
Enrico	Beretta	Banca d'Italia, Nucleo Economico di Genova
Lucia	Bertell	Studio Guglielma *Ricerca e creazione sociale*
Tito	Bianchi	Componente del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Ministero dello Sviluppo Economico
Magda	Bianco	Responsabile Divisione Economia e Diritto Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria, Banca d'Italia
Giovanni	Biondi	Capo del Dipartimento per la Programmazione e la Gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, Ministero della Pubblica Istruzione
Marco	Biraghi	Professore Facoltà di Architettura civile, Politecnico di Milano
Vincenzo	Boccia	Vicepresidente Confindustria; Presidente Piccola industria, Confindustria
Marco	Bonamico	Amministratore delegato Sogei
Daniela	Boni	Unicredit Corporate Banking
Aldo	Bonomi	Direttore del Consorzio AASTER
Giacomo	Borruso	Professore ordinario di Economia applicata, Facoltà di Architettura, Università di Trieste
Francesco	Brignone	Funzionario Regione Lombardia
Paolo	Buzzetti	Presidente Ance
Corrado	Calabrò	Presidente Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Susanna	Camusso	Segretario confederale Cgil
Lides	Canaia	Responsabile Direzione Centrale Casa, Comune di Milano
Luigi	Cannari	Responsabile Divisione Analisi Territoriali, Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria, Banca d'Italia
Pellegrino	Capaldo	Professore ordinario di Economia aziendale, Facoltà di Economia, Università La Sapienza di Roma

Costantino	Capone	Presidente Camera di Commercio di Avellino; vicepresidente Unioncamere
Vincenzo	Carbone	Primo Presidente Corte Suprema di Cassazione
Francesco	Carbonetti	Professore di Diritto commerciale avanzato, Università Luiss Guido Carli, Roma
Roberto	Carollo	Architetto, Verona
Renato	Casale	Amministratore delegato Italferr
Pietro	Caserta	Consigliere del Consiglio Nazionale del Notariato
Alessandro	Castellano	Amministratore delegato Sace
Giovanni	Castellucci	Amministratore delegato Autostrade per l'Italia
Antonio	Catricalà	Presidente Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Giulio	Cazzella	Prefetto; Direttore della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno
Luciano	Chiappetta	Direttore personale della Scuola del Ministero Pubblica Istruzione
Carlo	Chiappinelli	Consigliere Corte dei Conti
Sergio	Chiamparino	Sindaco di Torino
Piero	Cipollone	Presidente dell'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione)
Cesare	Cislaghi	Dirigente Agenas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali)
Gianluca	Comin	Direttore Relazioni esterne Enel SpA
Stefano	Conti	Direttore Affari Istituzionali Terna SpA
Fulvio	Conti	Amministratore delegato Enel SpA
Marco	Corsini	Assessore Urbanistica, Comune di Roma
Fabrizio	Costa	Dirigente del Servizio Artigianato, Industria, Energia della Regione Marche
Paolo	Costa	Presidente dell'Autorità portuale di Venezia
Dino	Cristanini	Direttore generale Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione)
Sandro	Cruciani	Dirigente Istat

Giampiero	D'Alia	Senatore; Presidente del Gruppo Unione di Centro, Svp e Autonomie, Senato della Repubblica
Zeno	D'Agostino	Segretario generale dell'Autorità portuale di Napoli
Annibale	D'Elia	Regione Puglia, Esperienza dei Bollenti Spiriti
Alessandra	Dal Verme	Dirigente generale capo Ispettorato Affari Economici, Ragioneria generale dello Stato
Guido	De Blasio	Funzionario della Banca d'Italia
Rodolfo	De Dominicis	Presidente Uirnet SpA; Commissario di Governo per la pianificazione del Porto di Gioia Tauro
Adriano	De Maio	Presidente Irer (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia)
Martino	De Marco	Professore ordinario di Ingegneria gestionale, Politecnico di Milano, sede di Cremona; consulente Aemcom
Andrea	De Martino	Prefetto di Firenze
Andrea	De Panizza	Funzionario dell'Istat
Giuseppe	De Rita	Presidente Fondazione Censis
Genoviè	De Vita	Ispettore Ministero Pubblica Istruzione
Nerina	Dirindin	Professore associato di Economia pubblica e Scienze delle finanze della Facoltà di Economia, Università di Torino
Michele	Durante	Responsabile del Coordinamento tecnico nazionale beni e attività culturali della Conferenza delle Regioni, Regione Basilicata
Vasco	Errani	Presidente Regione Emilia-Romagna; Presidente della Conferenza Stato-Regioni
Fulvio	Esposito	Rettore Università di Camerino
Sandro	Fabbro	Presidente della Commissione Nazionale Politiche Infrastrutturali dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
Andrea	Faragalli	Responsabile Direzione Risorse e Sviluppo, Divisione Corporate Banking Intesa Sanpaolo
Massimo	Faggioli	Responsabile sezione Didattica e Formazione, Ansas (Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica)

Ferruccio	Ferranti	Amministratore delegato Istituto Poligrafico Zecca dello Stato
Maria Grazia	Ferreri	Direttore della Direzione Regionale Risorse umane e Patrimonio della Regione Piemonte
Giovanni	Ferrero	Architetto; dirigente settore Rigenerazione urbana e integrazione, Comune di Torino
Giovanna	Ferri	Responsabile Area Progettazione e Sviluppo Fondazione Housing Sociale, Cariplo Milano
Marco	Filisetti	Direttore generale per la Politica finanziaria e per il bilancio, Ministero Pubblica Istruzione
Enrico	Flaccadoro	Consigliere della Corte dei Conti
Giovanni Maria	Flick	Presidente emerito Corte costituzionale
Marco	Fortis	Responsabile della Direzione Studi Economici Edison SpA; vicepresidente Fondazione Edison
George	France	Dirigente di ricerca associato Issirfa-Cnr
Daniele	Franco	Responsabile Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria, Banca d'Italia
Luigi	Frati	Rettore Università La Sapienza di Roma
Roberto	Furlan	Presidente Camera di Commercio di Padova
Stefania	Gabriele	Dirigente Isae
Claudio	Gagliardi	Segretario generale Unioncamere
Giuliano	Gallanti	Past President European Sea Ports Organization
Giampaolo	Galli	Direttore generale Confindustria
Vito	Gamberale	Amministratore delegato F2i Sgr SpA
Augusto	Garuccio	Prorettore Università degli Studi di Bari
Giovanni	Gasbarrini	Direttore Soluzioni per la Fiscalità, Sogei
Luigi	Giampaolino	Presidente Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
Roberto	Giannì	Dirigente Ufficio Urbanistica del Comune di Napoli
Francesco	Giordano	Responsabile Corporate Investment Banking Strategy and Marketing Unicredit

Giancarlo	Giorgetti	Deputato, Presidente della V Commissione (Bilancio) della Camera dei deputati
Francesco	Giorgianni	Responsabile, Direzione Relazioni Esterne e Rapporti Istituzionali, Enel SpA
Enrico	Giovannini	Presidente Istat
Riccardo	Giustino	Vicepresidente Ance
Vittorio	Grilli	Direttore generale del Dipartimento del Tesoro
Fabrizio Guido	Guelpa	Responsabile Ufficio Industry & banking Servizio Studi e Ricerche Intesa Sanpaolo
Luisella	Guerrieri	Ingegnere, consulente Regione Puglia
Federica	Guidi	Presidente Associazione Giovani Imprenditori, Confindustria
Marco	Kampp	Manager director di Deutsche Bank per l'Italia
Domenico	Laforgia	Rettore Università del Salento
Fulco	Lanchester	Prorettore dell'Università degli Studi «La Sapienza» di Roma
Tullio	Lazzaro	Presidente della Corte dei Conti
Giovanni	Laino	Professore, Dipartimento di Progettazione Urbana e Urbanistica, Università Federico II di Napoli
Giancarlo	Laurini	Presidente del Consiglio Nazionale del Notariato
Francesco	Lega	Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria Sociale (Cergas) dell'Università Bocconi di Milano
Laura	Lega	Viceprefetto, Dipartimento per le Politiche del Personale Amministrativo Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, Ministero dell'Interno
Enrico	Letta	Deputato, vicesegretario del Partito Democratico
Gianni	Letta	Sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri
Vincenzo	Lippolis	Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università Federico II di Napoli
Ivan	Lo Bello	Presidente Confindustria Sicilia
Raffaele	Lombardo	Presidente Regione Sicilia

Salvatore	Lombardo	Amministratore delegato di Autostrada Pedemontana Lombarda
Fabio	Lorenzoni	Avvocato
Carlo	Lotti	Presidente Onorario Lotti & Associati, Società di ingegneria SpA
Ennio	Lucarelli	Consigliere Cnel, Delega Impresa digitale
Antonella	Mansi	Presidente Confindustria Toscana
Francesco	Mariani	Presidente Autorità portuale del Levante, Bari
Gennaro	Mariconda	Professore; notaio
Adriano	Martinelli	Ingegnere; dirigente Politiche della Casa, Comune di Verona
Antonio	Marzano	Presidente del Cnel
Antonello	Masia	Capo dipartimento Università, Alta Formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca, Miur
Maurizio	Meloni	Presidente di sezione, Corte dei Conti
Luigi	Merlo	Presidente Autorità portuale di Genova
Gaetano	Micciché	Direttore generale Intesa SanPaolo
Ezio	Micelli	Assessore Urbanistica, Edilizia Privata e Convenzionata, Sportello Unico, Comune di Venezia
Fulvio	Moirano	Direttore Agenas
Roberto	Monducci	Direttore centrale delle Statistiche economiche strutturali, Istat
Antonio	Monestiroli	Professore ordinario di Composizione architettonica, Facoltà di Architettura Civile, Politecnico di Milano
Ivo	Monteforte	Amministratore unico Acquedotto Pugliese
Mauro	Moretti	Amministratore delegato Ferrovie dello Stato
Barbara	Morgante	Direttore centrale Strategie e Pianificazione del Gruppo FS
Carlo	Mosca	Consigliere di Stato
Elisabetta	Mughini	Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (Ansas), Ufficio comunicazione
Giulio	Napolitano	Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Roma Tre

Sergio	Negro	Dirigente del settore Trasporti della Regione Campania
Francesco	Nerli	Presidente di Assoporti
Sabina	Nuti	Professore associato di Economia e gestione delle imprese, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa
Giovanni	Oggioni	Responsabile Pianificazione urbanistica generale, Comune di Milano
Carlo	Olmo	Professore ordinario di Storia dell'Architettonica, Politecnico di Torino
Simone	Ombuen	Segretario Istituto Nazionale di Urbanistica
Alessandro	Ortis	Presidente Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
Paolo	Padoin	Prefetto di Torino
Liliana	Padovani	Professore di Politiche urbane e territoriali, Università Iuav di Venezia
Gerardo	Paloschi	Direttore generale società Aemcom
Fabio	Pammolli	Professore ordinario di Economia e Gestione delle Imprese, Università di Firenze
Angelo	Panebianco	Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato per 150° Anniversario Unità d'Italia
Andrea	Pasquali	Presidente Aemcom
Corrado	Passera	Amministratore delegato Gruppo Intesa Sanpaolo
Massimo	Pecorari	Global Co-Head of Project & Commodity Finance UniCredit Group
Piergiorgio	Peluso	Amministratore delegato Unicredit Corporate Banking
Giuseppe	Pericu	Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Genova
Sandro	Pettinato	Vicesegretario generale Unioncamere
Alberto	Piazza	Professore ordinario di Genetica umana, Università di Torino
Stefano	Pileri	Presidente Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici; vicepresidente Uir con delega al progetto «Roma città digitale»
Marco	Piredda	Responsabile Strategie e studi legislativi, Eni
Pasquale	Pistorio	Presidente onorario Stmicroelectronics

Renata	Polverini	Segretario generale Ugl
Marco	Ponti	Professore ordinario di Economia applicata, Politecnico di Milano
Massimo	Ponzellini	Presidente Banca Popolare di Milano
Giuseppe	Procaccini	Prefetto, capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno
Alessandro	Profumo	Amministratore delegato Gruppo Unicredit
Francesco	Profumo	Rettore del Politecnico di Torino
Pierluigi	Properzi	Vicepresidente Istituto Nazionale di Urbanistica
Franco	Purini	Professore Facoltà di Architettura, Università «La Sapienza» di Roma
Marco	Ravazzolo	Funzionario Area Affari Legislativi, Confindustria
Alessandro	Ricci	Presidente dell'Unione Interporti Riuniti (Uir)
Vito	Riggio	Presidente dell'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile (Enac)
Domenico	Rizzi	Funzionario dell'Area Politiche per lo sviluppo di Confcommercio
Simone Ubertino	Rosso	Segretario Consorzio Acqua Potabile Mezzana Montaldo
Giovanni	Sabatini	Direttore generale Abi
Pierluigi	Sacconi	Direttore relazioni esterne Infocamere
Fabrizio	Sadun	Responsabile relazioni istituzionali Unicredit
Antonino	Saggio	Professore Facoltà di Architettura, Università «La Sapienza» di Roma
Paolo	Salvatore	Presidente del Consiglio di Stato
Franco	Salvatori	Presidente della Società Geografica Italiana
Carlo	Sangalli	Presidente Confcommercio
Vito	Santarsiero	Sindaco di Potenza
Giorgio	Santini	Segretario confederale Cisl
Lorenza	Santolin	Architetto Agec, Verona
Massimo	Sarmi	Amministratore delegato Poste Italiane
Kerstin	Schönbohm	Responsabile Marketing Comunicazione di Obb-Deutsche Bank per l'Italia

Giuseppe	Scopelliti	Sindaco di Reggio Calabria
Bernardo	Secchi	Professore ordinario di Urbanistica, Università Iuav Venezia
Lanfranco	Senn	Presidente Metropolitana Milanese SpA
Mauro	Sentinelli	Consigliere del Cda di Telecom Italia, membro del board di 3Gsme e del Cda di Bharti
Raffaele	Sestini	Consigliere del Tar del Lazio
Ermenegilda	Siniscalchi	Segretario generale della Conferenza Stato-Regioni
Enzo	Siviero	Vicepresidente Cun
Federico	Spandonaro	Consigliere del Centro Interdipartimentale di Studi Internazionali sull'Economia e lo Sviluppo (Ceis) dell'Università Tor Vergata di Roma
Francesco	Taormina	Architetto, Professore dell'Università Tor Vergata di Roma
Luigi	Taranto	Direttore generale Confcommercio
Sandro	Tartaglia	Agec Verona (Azienda speciale del Comune di Verona)
Andrea	Tomat	Presidente Confindustria Veneto
Angelo	Torricelli	Preside Facoltà di Architettura civile, Politecnico di Milano
Gianfranco	Torriero	Responsabile Area Centro Studi e Ricerche Abi
Walter	Tortorella	Direttore Uffici studi Cittalia-Anci
Giancarlo	Trevisone	Prefetto di Palermo
Roberto	Tricarico	Assessore Comune di Torino
Sergio	Urbani	Consigliere delegato Fondazione Housing Sociale
Giovanni	Verga	Assessore alla Casa, Comune di Milano
Valerio	Zappalà	Direttore generale InfoCamere
Giuseppe	Zuccatelli	Sub-commissario per la Sanità, Regione Campania

LE RELAZIONI DEI GRUPPI DI RICERCA

1. LE RETI INFRASTRUTTURALI

1. *Reti e servizi infrastrutturali*

1.1. *Un discorso introduttivo*

Allorquando l'associazione *italiadecide* decise di intraprendere uno studio che s'inserisse nelle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, si pose subito il problema di individuare un «punto di vista» dal quale partire per valutare tale processo di unificazione e misurarne gli esiti.

Sembrò allora che quel punto di vista dovesse essere individuato nel concetto di «rete», ovvero in *un sistema di relazioni organizzative e funzionali a carattere stabile e permanente basato sui rapporti tra centro e periferia.* Con la caratteristica, in particolare, che queste innervano l'intero territorio nazionale, anzi si esprimono necessariamente in dimensioni spaziali differenziate divenendo così carattere pregnante dei territori che attraversano, qualificandoli in termini di coesione sociale, di competitività, di qualità degli insediamenti urbani e suburbani.

Né può negarsi che tale scelta sia stata favorita dalla ricerca precedente (*Rapporto 2009*, *Infrastrutture e territorio*) che ha concentrato la sua attenzione su un solo aspetto delle reti – quello delle infrastrutture della mobilità – viste sotto il profilo specifico della loro programmazione, localizzazione e realizzazione. Ma il valore aggiunto della ricerca attuale sta nell'aver allargato lo sguardo all'intero sistema delle reti esistenti (politico-istituzionali, economico-

Relazione del gruppo di ricerca diretto da A. Celant e P. Urbani. Ricercatori: C. Iaione, F. Fotino e G. Salatino. P. Urbani ha redatto il paragrafo 1; A. Celant ha redatto il paragrafo 2.

finanziarie, culturali)[1] oltre a quelle che assumono carattere di materialità, proprie di questo rapporto di settore.

L'ipotesi è quindi quella che le «reti» costituiscano per ogni stato nazionale l'elemento principale di unificazione delle diverse realtà sociali ed economiche che, nella dimensione storica dei processi aggregativi, hanno trovato poi adeguata collocazione in uno spazio territoriale e politico istituzionale unitario.

La tesi della ricerca – a distanza di tanto tempo dall'unificazione nazionale – è invece quella che mostra ancora l'esistenza di *fratture* che rendono disomogeneo il rendimento delle istituzioni siano esse d'apice o infrastatuali, il livello dei servizi, della coesione sociale e della competitività del nostro paese: in particolare, la presenza di un forte divario Nord-Sud assente in gran parte dei paesi europei. In breve, le reti materiali (le infrastrutture) le reti immateriali (i fattori dell'economia), e quelle istituzionali (i poteri pubblici) non fanno sistema. È tuttavia, l'obiettivo generale, ma anche di questo Rapporto, è quello di mostrare l'*Italia che c'è*, ovvero quei casi o quelle buone pratiche o quelle politiche in grado di far funzionare il sistema politico-istituzionale ed economico, attraverso l'innovazione tra le reti della Pubblica amministrazione, i sistemi di impresa o finanziari per parti di territori o per settori d'intervento. Modelli che mostrano che attraverso l'intreccio tra politiche pubbliche e iniziativa privata sia possibile plasmare il sistema politico istituzionale verso forme di unificazione effettiva degli interessi generali.

Che l'attività delle reti, nel senso prima chiarito, sia il frutto delle politiche nazionali o locali, pubbliche o private, ma comunque di azioni di durata che rappresentano di norma ordinate spaziali e temporali ai fini di risultato è fin troppo noto, ma sembra ancora non acquisito il fatto che le politiche sono territoriali, non possono, cioè, prescindere dal territorio di riferimento: di qui il concetto di «territorialità della programmazione» e dell'amministrazione di durata. Così come è altresì acclarato che le politiche settoriali

[1] Oggetto di altre relazioni di settore.

devono cedere il passo alle politiche multifunzionali poiché lo sviluppo del territorio va considerato unitariamente.

A questo fine, dato che non esistono reti senza politiche, e le fratture sono la conseguenza dell'assenza o dell'insufficienza delle politiche, essendo tali fratture nazionali, regionali o locali, l'obiettivo è stato quello di individuare «quelle» politiche che rafforzando le reti superano le fratture, tenendo conto della specialità dei territori sotto il profilo geografico, sociale, economico e istituzionale.

Partendo da queste premesse è possibile ora entrare nel merito delle reti infrastrutturali.

1.2. *Le reti infrastrutturali come sistema stabile di relazioni organizzative e funzionali*

Uno dei settori chiave universalmente riconosciuto come strategico non solo nel nostro paese ma anche a livello comunitario è certamente quello delle infrastrutture a rete che implica necessariamente una dimensione territoriale adeguata alla loro diffusione. Allo spazio unico europeo si affianca così, a livello degli Stati interni, il territorio nazionale come spazio unico nazionale e in questo senso le reti di cui diremo costituiscono gli assi portanti dell'unificazione territoriale. Né potrebbe essere diversamente, poiché se il concetto di rete costituisce, come si è detto, un *sistema di relazioni organizzative e funzionali a carattere stabile e permanente basato su rapporti tra centro e periferia*, tali sono le infrastrutture viarie e ferroviarie, ma anche quelle (immateriali) legate alla comunicazione e all'informazione, quelle connesse alla cosiddetta logistica (porti e interporti), all'energia, alla distribuzione ordinata delle acque ad uso civile. Le reti dunque innervano il territorio e lo alimentano di continuo favorendo la libertà degli scambi di persone e di merci, la comunicazione tra ambiti territoriali, la mobilità. Se questo non accade, o accade in modo insufficiente, si creano fratture tra territori e tra Nord e Sud favorendo, al contrario dell'unitarietà delle reti, una discontinuità che restringe gli scambi,

disincentiva la mobilità, impedisce lo sviluppo e crea un sistema gerarchico tra situazioni territoriali in luogo dell'auspicata indifferenza delle aree territoriali rispetto alle opportunità in funzione perequativa e redistributiva. Più che mai in questo settore è apparso evidente quanto si diceva prima a livello delle reti in generale, e cioè che le politiche settoriali devono cedere il passo alle politiche della *mixitè* poiché, nel territorio considerato in modo unitario, ciascuna rete s'intreccia inevitabilmente con le altre, in alcuni casi essendo servente, in altri costituendo l'*input* per la realizzazione di quelle complementari. Inutile costruire un porto se non esiste l'*intermodalità*, che non è altro che la garanzia di sistemi adeguati di collegamento tra questo e le reti di trasporto delle merci, oppure realizzare aeroporti privi di efficienti sistemi di collegamento ferroviario per raggiungere i centri vicini.

Di ognuno di questi settori è stata esaminata la disciplina comunitaria e nazionale vigente, il ruolo e le funzioni attribuite ai poteri pubblici, le politiche pubbliche conseguenti all'attribuzione delle funzioni, e la loro articolazione tra centro e periferia, in modo da dare un quadro «statico» dell'assetto di ciascun settore, mentre, attraverso le numerose audizioni con interlocutori privilegiati pubblici e privati, si è tentato di tracciare un quadro «dinamico» di quei fermenti d'innovazione che in qualche ambito territoriale o a livello dell'intero territorio nazionale fanno emergere la possibilità di un «cambio di passo», sia a favore della coesione sociale sia della competitività.

Le «reti» prese in considerazione sono:
– le reti logistiche;
– le reti trasportistiche;
– le reti di telecomunicazione;
– le reti idriche a fini civili;
– le reti delle fonti rinnovabili[2].

[2] In http://www.italiadecide.it, *Schede tematiche di base sulle infrastrutture: ferrovie e porti, fonti energetiche rinnovabili, telecomunicazioni, servizi idrici*, vengono ricostruiti gli assetti normativi e regolatori, sia di origine comunitaria che nazionale, delle cinque reti considerate.

Il settore della *logistica* riguarda tutto il sistema infrastrutturale e dei servizi a rete relativi allo stoccaggio e distribuzione delle merci via ferrovia o via strada, la razionalizzazione delle potenzialità dei porti marittimi in rapporto alla loro rilevanza tecnico-manageriale, la costruzione delle intermodalità nell'ambito di particolari territori complessi come le grandi aree urbane.

Le infrastrutture *trasportistiche* esaminate attengono in particolare al sistema dei trasporti nazionali e regionali di *persone*.

Per *telecomunicazioni* vanno intese le reti della comunicazione (telefonica, internet, banda larga ecc.), come strumento di diffusione dell'informazione e della conoscenza.

Per quanto attiene alle *risorse idriche* l'aspetto rilevante è quello del servizio idrico integrato ad uso civile escludendo gli altri usi plurimi delle acque.

Per l'*energia* l'attenzione si concentra sul sistema di produzione e distribuzione dell'energia attraverso le innovative fonti di approvvigionamento (solare o fotovoltaico ed eolico).

1.3. *I parametri di riferimento per la classificazione delle reti infrastrutturali*

L'indagine svolta e lo studio dei casi ha così messo in evidenza alcuni aspetti peculiari del settore che a una prima sommaria disamina non erano apparsi in tutta la loro evidenza e che cambiano la prospettiva della loro lettura, astretta spesso alla sola disponibilità delle reti in questione.

Non è possibile infatti riunificare il settore attorno al semplice slogan di *costruire le reti*, poiché a una più attenta lettura si è costretti a *scomporre* le reti a causa dell'eterogeneità della *mission* che queste reti devono assolvere nel contesto nazionale e territoriale e a tentare, invece, di *ricomporre* il settore attraverso altre modalità di lettura che non possono che avere riflessi decisivi sia sulle politiche sia sul ruolo degli attori, pubblici e privati, che queste reti gestiscono.

Si è già detto infatti che la carenza sul territorio di queste reti produce quelle «fratture» che possono assumere rilievo nazionale, regionale o locale, ma spesso non si è messo in sufficiente rilievo che le stesse «reti» – pur nella loro differenziazione quantitativa e qualitativa – risentono fortemente dell'ambito territoriale nel quale si collocano e delle finalità da soddisfare. In questo senso, la distinzione operata tra *reti lunghe* che tradizionalmente si assumono come necessarie per tutto il territorio nazionale (trasporti, energia, servizi idrici) e *reti corte* (logistica, telecomunicazioni, trasporti), se non cambia rispetto alla natura delle reti intese come sistema infrastrutturale assume, tuttavia, diversa rilevanza in rapporto a specifici territori (grandi aree urbane, territori snodo, distretti, piattaforme produttive), nei quali si rende necessaria la compresenza di una pluralità di reti tra loro strettamente interconnesse, pena l'insufficienza o l'inutilità di una sola delle reti esistenti.

Già questa distinzione «territoriale» ci permette di entrare nel merito della tipologia delle reti e di rintracciarne un altro aspetto peculiare ovvero quello della distinzione tra *reti materiali e reti sociali*, poiché diverse sono le finalità cui queste tendono. È per questo motivo che la principale chiave di lettura adottata, o meglio i parametri di riferimento per la classificazione delle reti infrastrutturali *dell'Italia che c'è*, è stata quella della *coesione sociale* e della *competitività di origine comunitaria.*

Ne consegue che le politiche in merito assumono, rispetto alle tecniche tradizionali di programmazione valenza particolare, poiché per le prime (le reti lunghe) si tratta di politiche sociali, mentre per le seconde (reti corte) si può parlare di politiche dirette a incentivare ed accrescere in particolari territori la competitività.

Questo ha particolare rilevanza, come vedremo, sul contenuto delle politiche stesse che non riguardano quindi, come si è sempre sostenuto nel campo delle infrastrutture, solo la realizzazione delle infrastrutture ma la loro *gestione* sia in termini di coesione sociale che in termini di competitività.

Ed è appena il caso di rilevare che i due profili hanno attinenza specifica rispetto all'attuale distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni e quindi alla differenziazione tra politiche centrali e politiche regionali e/o locali, con tutto ciò che ne consegue rispetto alla provvista finanziaria.

Se i parametri di riferimento della classificazione delle reti infrastrutturali sono costruiti dalla coesione sociale e dalla competitività, vanno colti due elementi di fondo:

a) il primo, che in alcuni casi la dotazione delle reti deve tendere a favorire la *coesione sociale* mirando ad assicurare il *livello essenziale delle prestazioni* di cui all'articolo 117, comma 2, Cost., che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale; ne discende che in alcuni casi ci si trova di fronte all'esigenza di soddisfare *servizi universali*, agendo in funzione anche *perequativa/redistributiva* rispetto agli squilibri esistenti tra le varie aree. È il caso dei *trasporti ferroviari regionali* o della distribuzione della *risorsa idrica a fini civili*;

b) il secondo, che in determinati territori (aree metropolitane, distretti industriali, aree diffuse a forte urbanizzazione), non è in discussione l'esistenza delle reti, ma l'attenzione va posta sul fatto che queste aree si giovino delle *interconnessioni tra reti* al fine di accrescere la *competitività* sociale ed economica anche internazionale.

Soglia minima del servizio e *situazioni di eccellenza* sono quindi i due parametri che hanno guidato l'indagine al fine di rintracciare, sul territorio, testimonianze di interlocutori privilegiati e selezionare *casi di studio* che permettano di individuare, nel primo caso, le carenze politiche, istituzionali ed organizzative, o al contrario nel secondo, la convergenza degli interessi pubblici, il ruolo attivo degli attori privati riunificati da politiche concertate d'area che testimonino la loro efficacia e confermino la validità dell'interconnessione delle reti per il miglioramento della vita economica e sociale di quei territori.

La distinzione tra *reti minime di servizio universale* e *ultra-reti* per i maggiori agglomerati urbani e metropolitani impone una regolazione differenziata tra queste due realtà, che presentano problemi diversi e quindi richie-

dono soluzioni diverse. Emblematica è, per esempio, la differenza tra *reti a banda larga in ambienti urbani* e *reti che abbattono il digital divide in ambienti rurali o montani*. Ma questo discorso vale sicuramente anche nel settore dei trasporti ferroviari e autostradali dove abbiamo visto che è in corso una lotta tra operatori o tra Regioni e *incumbent* sull'aggiudicazione di linee regionali e/o sulla conseguente attribuzione delle compensazioni per gli Osp. Nelle reti idriche la distinzione non si attenua, anche se si può comunque attribuire una certa rilevanza alla distinzione tra acquedotti urbani e acquedotti di zone rurali e montane; abbiamo visto infatti che nelle zone montane e rurali ci sono reti idriche che sembrano essere gestite in maniera efficiente dai Comuni. Anche nelle reti logistiche sembra doversi operare una distinzione tra *hub* logistici di *transhipment* che non sono interconnessi con il territorio retroportuale, *hub* logistici a servizio di mercati nazionali e *hub* logistici a servizio del mercato internazionale. Nelle reti energetiche questa distinzione sembra perdere di peso e potrebbe valere tutt'al più in sede di passaggio alla cosiddetta *smart grid* (cioè la rete intelligente che consente al consumatore di gestire meglio la quantità e la qualità del proprio consumo energetico).

1.4. *Il carattere strumentale delle reti infrastrutturali e gli obiettivi finalistici della gestione dei servizi a rete*

Il secondo aspetto poco indagato è quello relativo alla tradizionale considerazione che il punto stia nel *realizzare* le reti come se questo fosse il solo obiettivo finalistico, sottovalutando invece che nella maggior parte dei casi la realizzazione delle reti, pur necessaria, è solo strumentale al fine ben più complesso, che è quello della gestione del servizio che si esplica *sulle* reti. Si pone dunque il profilo «dinamico» del funzionamento delle reti, che non può limitarsi al solo aspetto della dotazione territoriale delle reti. La qualità della gestione, monopolistica o concorrenziale, oltre a incidere in modo rilevante sul costo del

servizio, può rivelarsi determinante rispetto alla pluralità dei servizi e quindi degli attori che quei servizi rendono, a tutto vantaggio sia della coesione sociale sia della competitività *dei* e *tra* territori. In breve, se il servizio del trasporto regionale è plurimo, maggiore è l'offerta per la collettività interessata e migliore è la mobilità, così come nelle telecomunicazioni maggiori sono i *providers* maggiori sono le possibilità di bassi costi e di maggiore circolazione delle informazioni.

Sotto questo profilo occorre distinguere tra reti adibite all'erogazione di servizi diversi, ma anche tra reti funzionali all'erogazione del medesimo servizio (per esempio telecomunicazioni, dove si distingue tra banda larga, banda ultralarga e rete minima per l'abbattimento del *digital divide*).

È questo uno dei motivi principali per i quali al Rapporto che s'intitola *Reti infrastrutturali infrastrutture* andrebbero aggiunti *i servizi a rete* che qualificano il cambio di prospettiva nel quale ci si colloca ragionando sulle reti.

1.5. *Gli attori*

Il terzo aspetto è che se guardiamo ai settori presi in considerazione, un primo dato che emerge è che gli interlocutori principali dei vari settori a rete non sono amministrazioni pubbliche – ad eccezione delle strutture ministeriali o di quelle regionali o locali – poiché queste per lo più si limitano ad un ruolo di indirizzo e di regolazione circa il funzionamento delle reti, ma soggetti privati – concessionari di costruzione e gestione o concessionari di servizi – o anche quando sono amministrazioni nazionali queste assumono la forma della SpA (vedi Trenitalia o Telecom, o società autostradali). Si pensi ancora alle società regionali di trasporto ferroviario o alle Autorità portuali, oppure ai concessionari del servizio idrico.

Ci troviamo quindi di fronte a un intreccio tra soggetti pubblici, cui dovrebbe competere l'elaborazione delle politiche pubbliche, e soggetti «privati» con funzioni pubblicistiche, con il compito di attuarle e gestirle nel tempo.

Accanto a questi un ruolo decisivo è quello delle Autorità nazionali (cosiddette amministrazioni indipendenti) di regolazione (telecomunicazioni e servizi di pubblica utilità), che hanno un compito determinante circa le modalità e i criteri di gestione dei servizi a rete. Regolatori che tuttavia non sono presenti in tutti i settori considerati (per esempio servizio idrico o settore autostradale e ferroviario) con conseguenze rilevanti in merito alla funzione di controllo delle tariffe o di apertura al mercato dei settori considerati.

1.6. *Le quattro linee direttrici*

Il Rapporto ruota attorno alle seguenti quattro linee direttrici riscontrabili in uno o più dei cinque settori presi in considerazione (*i.e.* reti logistiche, trasportistiche, di telecomunicazione, energetiche, idriche), che potrebbero anche trasformarsi nei pilastri di una possibile azione di riforma della legislazione e dell'assetto istituzionale che governa il settore delle reti infrastrutturali:

a) governare le reti;
b) liberare le reti dal monopolio e regolare le reti;
c) semplificare le reti;
d) finanziare le reti.

1.7. *Governare le reti*

Un approccio di tale genere mette in evidenza un problema di «governo» delle reti in questione completamente diverso dal ruolo ricoperto finora dalle politiche pubbliche tradizionali, che hanno avuto spiccato carattere settoriale – rete per rete – a causa della frammentazione, ancora oggi presente, dell'organizzazione ministeriale e di quella di settore, e hanno puntato per lo più ad azioni di indirizzo, disinteressandosi degli effetti di tali politiche sul territorio regionale/locale, ignorandone non solo gli aspetti attuativi, ma anche quelli della pianificazione ter-

ritoriale, di interconnessione con le altre politiche pubbliche e del «governo» degli interventi e dei progetti infrastrutturali nel tempo.

Nel Rapporto 2009, *Infrastrutture e territorio*, si mettevano in evidenza i seguenti elementi critici:

– il ritardo delle politiche pubbliche nella programmazione/realizzazione delle opere infrastrutturali;

– la pluralità degli attori pubblici in campo (centrali e locali) in rapporto alla dimensione degli interessi da curare come garanzia del pluralismo istituzionale, ma anche la necessità del coordinamento dell'azione dei pubblici poteri di diverso peso e dimensione a fini di risultato;

– il superamento della tradizionale concezione dell'infrastruttura come opera pubblica, isolata dal contesto, e la sua affermazione invece come *opera territoriale*;

– l'ampliamento del concetto, legato comunemente alle opere lineari (autostrade, ferrovie), alle *infrastrutture urbane*, intese come complessi integrati di interventi pubblico/privato, a dimensione territoriale variabile, a fini di riqualificazione e modernizzazione delle grandi aree urbane (porti, aeroporti, poli terziari, metropolitane, intermodalità, centri di eccellenza, poli scientifici, gassificatori, termovalorizzatori ecc.);

– l'emergere con forza della *territorialità della programmazione* e della necessità di prevedere da parte dei poteri pubblici *disegni ordinati di prospettazioni future*;

– l'assenza di forme di programmazione territoriale di area vasta e di forme di *governance* istituzionali loro proprie.

Queste criticità, presenti anche oggi, richiedono che ci si soffermi allora sul tema della *governance* delle politiche, che non può essere più delineata secondo un sistema *top-down* ma anche *bottom-up*, e soprattutto tali politiche richiedono necessariamente momenti di raccordo stabili, ma anche dinamici, in rapporto ai fatti dell'economia, che è fatto unitario che come tale rifugge dalle frammentazioni dei poteri pubblici tendendo soprattutto al risultato e all'amministrazione di durata (vedi le amministrazioni di settore).

Un dato piuttosto costante, emerso dallo studio delle singole reti infrastrutturali, è rappresentato dalla quasi totale assenza di coordinamento politico-istituzionale tra reti e/o tra soggetti competenti sulle reti. In definitiva, risulta con evidenza l'assenza di un sistema di *governance* che sia in grado di trovare una sintesi dei diversi interessi egoistici, pubblici o privati, nel segno dell'interesse generale o, meglio, del bene comune.

L'esigenza della cooperazione istituzionale, più volte sollecitata dalla Corte costituzionale, trova da tempo nelle varie forme delle Conferenze Stato-Regioni o Unificata le sedi della concertazione sulle politiche nazionali, che tuttavia si limitano alla condivisione delle ipotesi programmatorie ma non al controllo della loro attuazione sul territorio.

Ma proprio l'esercizio delle competenze statali esclusive o concorrenti (tutela dell'ambiente, infrastrutture, energia, sicurezza, trasporti, logistica, comunicazione), individuate come gli *assi portanti dell'unificazione territoriale*, determina un *flusso di funzioni* che richiede sui territori di riferimento non solo una maggiore presenza dell'amministrazione centrale, seppure espressa nelle sue sedi periferiche, ma anche forme di raccordo e di cooperazione necessarie tra centro e Autonomie in rapporto all'attuazione delle politiche di settore individuate a livello d'apice.

Si prospettano allora due diversi modelli di governo dei processi economici in rapporto alle istituzioni coinvolte da tali processi.

I governi di progetto

Per governo di progetto possiamo intendere quelle soluzioni *dinamiche* per realizzare programmi, interventi, progetti infrastrutturali, che vedono i soggetti pubblici coalizzarsi in funzione di un risultato prefissato in tempi brevi: questo è per lo più sollecitato, con forza sempre maggiore, dai fattori dell'economia che mal sopportano i limiti derivanti dal confine amministrativo delle compe-

tenze amministrative degli Enti pubblici e della diversa assegnazione delle funzioni ai diversi livelli di governo.

Il governo di progetto è temporaneo e, a risultato ottenuto, esso si scioglie.

Per sopperire a queste esigenze l'ordinamento prevede la possibilità del ricorso ad accordi negoziali tra soggetti pubblici locali e centrali (intese, convenzioni, accordi) oggi anche con i privati che prevedono oneri, impegni, la funzionalizzazione dell'attività degli Enti verso il progetto ecc. Tipico il caso dell'istituto degli accordi di programma che per il raggiungimento di un fine (originariamente la localizzazione e realizzazione di un'opera pubblica oggi con finalità generali anche di assetto territoriale) comporta la costituzione di un governo «transitorio» del progetto o del programma di opere fino al raggiungimento dell'obiettivo. Lo stesso comitato di vigilanza previsto dal Testo Unico Enti locali in funzione dell'attuazione dell'accordo di programma (articolo 34) sovrintende al raggiungimento dell'obiettivo (rispetto degli impegni, sanzioni rispetto all'inerzia degli attori pubblici e privati, copertura finanziaria degli interventi ecc.) raggiunto il quale esaurisce la sua funzione.

La «governance» di funzioni

Nel panorama delle relazioni tra gli Enti autonomi territoriali emerge, tuttavia, anche un modello, non ancora consolidato nel nostro paese ma diffuso in Europa: quello che la comunità chiama *governance* e che ha trovato tanta eco sulla base del suo *Libro bianco*. Che significa *governance*? Significa che la comunità – preso atto degli assetti costituzionali dei vari stati interni tra loro comuni che comportano ricchezza ma anche grande frammentazione delle forme istituzionali territoriali – ci avverte che le politiche comunitarie oggetto di finanziamenti comunitari ovvero i programmi, i progetti, le nuove esigenze trasversali che si esprimono in una pluralità complessa di funzioni pubbliche devono essere *governate*

da un sistema di *concertazione multilivello*, ovvero tra i diversi livelli di governo all'interno dei singoli Stati e che questo sistema s'impone necessariamente in rapporto alle funzioni d'importanza comunitaria da assolvere, come per esempio la sostenibilità, le risorse naturali, l'ambiente (la difesa dall'inquinamento, la tutela e l'uso delle acque), le reti infrastrutturali, l'energia.

In questo caso non siamo di fronte a governi *strutturali*, come quelli delineati dalla nostra Costituzione (Regioni, Enti locali territoriali), ma si tratta di forme *intergovernamentali di funzioni o di relazioni* il cui esercizio coordinato non è a tempo, non riguarda cioè un risultato a breve termine, ma tende a essere *stabile e permanente* – pur senza ledere le competenze e l'autonomia dei rispettivi Enti che vi aderiscono – e la gestione di tali funzioni non può essere esercitata separatamente poiché quelle funzioni sono *inseparabili* sul territorio.

In un sistema di rapporti fondato sull'autonomia – specie dopo l'introduzione del nuovo Titolo V che pone i poteri pubblici in un rapporto di equiordinazione (articolo 114 Cost.) – le esigenze di raccordo già rilevanti si rafforzano. Gli oggetti da trattare con gli strumenti di raccordo tendono a moltiplicarsi e a differenziarsi e la mancata propensione alle pratiche collaborative tra livelli di governo isola le politiche locali e ne mina la credibilità.

I raccordi non agiscono più in funzione di un singolo risultato da raggiungere (pensiamo alla pratica di singoli accordi di programma di cui al caso precedente), ma devono essere preventivi e stabili.

Da qui il ricorso alle Conferenze permanenti o programmatiche, alle intese istituzionali o agli accordi procedimentali tra poteri pubblici, alle convenzioni, agli accordi di programma «quadro» che si esprimono su quei territori, tutti istituti amministrativi già previsti e disciplinati da tempo dalla l. n. 662/1996. In questo caso negli accordi si «versano» le funzioni pubbliche da parte di ogni soggetto partecipante ed esse sono gestite in comune da organi di vertice costituiti attraverso gli accordi che costituiscono, in sostanza, veri e propri Enti di secondo livello.

Il fatto che si parli di *governabilità* e non di *governo* indica che siamo di fronte a modalità diverse di azione dei pubblici poteri, poiché mentre le forme di governo sono costituzionalmente previste ed attengono al concetto di *government* di tipo *permanente* di ciascun Ente elettivo, nel nostro caso siamo di fronte a formule organizzatorie, espressione della volontà degli attori pubblici di tipo *dinamico* tendenti a riunificare rispetto a un obiettivo territoriale le disperse funzioni dirette alla cura d'interessi diversi ma riunificantesi attorno a un programma di sviluppo che assume di fatto il carattere della stabilità onde evitare la frammentazione delle decisioni e la settorialità della cura di interessi di diverso peso e dimensione. Ma tutto ciò è rimesso all'autonoma volontà degli attori che funzionalizzano la loro azione attorno a una *mission* programmatoria.

Se c'è governabilità è meglio, altrimenti l'obiettivo finalistico dello sviluppo integrato delle aree interessate non si raggiunge. D'altronde, la legislazione statale non impone quasi mai il ricorso alla *governance*, semmai la sollecita.

Quali modelli di governo per le reti materiali e immateriali

Se questi sono, per cenni generali, i modelli di governo delle funzioni pubbliche, concentriamoci sui due ultimi modelli di *governo funzionali* che si innestano sul primo modello di governo strutturale – con l'intento di superarlo in rapporto all'esercizio di particolari funzioni pubbliche legate allo sviluppo territoriale – e proviamo ad applicarlo al caso che ci riguarda, quello delle reti materiali o immateriali, per rintracciarne le differenze anche sostanziali.

Le reti riguardano territori ampi, a volte superlocali, metropolitani, con contenuti diversificati in rapporto ai disegni strategici, agli oggetti, agli interventi, agli obiettivi di durata.

Le situazioni possono essere diverse. In alcuni casi è possibile ricorrere a governi di progetto, poiché l'obiet-

tivo è il progetto in senso stretto realizzato il quale ogni potere pubblico scioglie il suo impegno, poiché il compito è attuare l'intervento intermodale, sistemare urbanisticamente un'area, collegare più reti, modernizzare un territorio. L'azione congiunta degli Enti fluidifica l'azione programmatica e migliora la *perfomance* del progetto. Se ne è delineata una ipotesi nella precedente ricerca di *italiadecide* sulle opere pubbliche.

Ma in altri casi la problematica potrebbe essere più complessa, poiché si tratta di mettere in gioco funzioni pubbliche, non solo obbiettivi di progetto, che richiedono sempre forme di accordi ma *stabili* tra più soggetti pubblici (e privati), non solo per l'azione di realizzazione coordinata degli interventi, ma anche *per la loro gestione e il loro monitoraggio continuo e permanente*. Si pensi a un'area portuale cui si aggiunga un sistema d'intermodalità o alla previsione di programmi d'area in cui la rete è una delle componenti mentre s'innestano altri processi di sviluppo territoriale (per esempio parchi tecnologici, aree produttive, centri d'eccellenza, riconversioni di aree urbane, tutela dall'inquinamento, la gestione coordinata della mobilità di area vasta ecc.), che coinvolgono in modo costante più attori pubblici o privati concessionari di funzioni pubbliche (Rfi, Enel, Società Autostradali, Telecom, Autorità portuale ecc.). Qui siamo in pieno nel campo della *governance* comunitaria, che può coinvolgere Enti locali, Città metropolitane, Regioni, amministrazioni nazionali e periferiche.

La distinzione tra obiettivi e funzioni è necessaria per fare ordine rispetto ai modelli di governo dei processi di cui qui si discute.

Le forme di governo non sono neutrali, poiché i poteri pubblici non sono indifferenti alla posta in gioco, considerando anche che la *governance* comporta una riduzione della potestà degli Enti in funzione di un'azione coordinata con gli altri soggetti pubblici. L'equilibrio di questi poteri, la convenienza a un esercizio coordinato delle funzioni, deve trovare nell'accordo la sua ragione d'essere e la sua positività. L'accordo in breve mira a de-

terminare un miglior assetto degli interessi in gioco, altrimenti l'azione pubblica ricade nell'amministrazione per provvedimenti. Occorre stabilire quali sono le funzioni che devono essere oggetto di *governance* e quali invece siano oggetto di governo di progetto. La differenza tra i due modelli sta proprio in questo, che nel primo caso l'obiettivo è la realizzazione del progetto, mentre nel secondo caso la realizzazione degli interventi non è la sola finalità, richiedendosi l'esercizio coordinato delle funzioni che per loro natura devono essere esercitate d'intesa e in modo stabile poiché i fatti dell'economia di quel territorio impongono istituzioni multilivello a carattere permanente. O ancora nel primo caso si tratta solo di realizzare un progetto, una serie di interventi sul territorio, mentre nel secondo siamo di fronte a una modalità di esercizio o modo di essere dell'azione dei poteri pubblici rispetto a un obiettivo duraturo (la lotta all'inquinamento, il governo delle acque, lo sviluppo delle reti) che richiedono una costante attenzione dei poteri pubblici.

Questo non significa che la *governance* non si attui anche attraverso governi di progetto che scaturiscono dall'accordo principale tra i soggetti pubblici e privati, o che da un governo di progetto – poiché si ritiene necessario dare stabilità alla forma di governo – non si possa passare a un'organica governabilità delle funzioni connesse alla gestione permanente del progetto d'area.

Nonostante si sia sempre nel campo delle forme di governo *funzionali* e non *strutturali* (come nel caso dell'assetto degli Enti locali territoriali di cui abbiamo detto all'inizio), se non si fa ordine su questi profili si rischia di non identificare la forma di governo migliore per quella «piattaforma territoriale» o per quell'ambito territoriale di sviluppo o per quel bacino di traffico, adottando sistemi di governo occasionali e disarticolati il cui oggetto non è ben definito, né sono chiari il ruolo degli attori e i loro impegni di durata e di risultato.

La legislazione statale, dopo l'archetipo degli accordi disegnato dalla l. n. 241/1990, articolo 15 e quelli delineati dal Testo Unico Enti locali, ha spesso fatto ricorso

per ciascun intervento sul territorio alla previsione delle più svariate forme di intesa o di accordi, ridisciplinandone i contenuti, l'efficacia, gli effetti sulle pianificazioni sottordinate ecc., creando confusione e frammentazione, allontanandosi così anche dai modelli generali (più legati ai governi di progetto che alla *governance*) della l. n. 662/1996.

In questi casi le amministrazioni locali, per non perdere le opportunità di sviluppo, sono state spinte alla ricerca di mutevoli forme di *governance* sovralocali dei processi economici, a tutto danno, tuttavia, del circuito democratico della rappresentanza politica.

In altre parole, non si può pretendere di condizionare i finanziamenti pubblici alla continua costituzione di forme di governo *funzionali* che si sovrappongono spesso sugli stessi territori anche se con obiettivi e finalità diverse, poiché in tal modo infrangendo continuamente la geografia amministrativa degli Enti territoriali locali si mina alla radice non solo la funzione identitaria della rappresentanza politica producendo la disarticolazione della coesione territoriale che si riconosce nel sistema ordinamentale dei poteri pubblici, ma si ottiene anche la dequotazione della rilevanza giuridica degli istituti di governabilità. All'uso delle forme di *governance* sovralocali va fatto ricorso con prudenza onde non moltiplicare sullo stesso territorio forme associative di governo locale per singole funzioni che rischiano di entrare poi in collisione. A tal fine, è nel modello convenzionale e nei suoi contenuti che risiede la chiave dell'efficacia dell'azione pubblica integrata, non trascurando però di prevedere forme di contrappeso e di partecipazione degli Enti elettivi ai governi di secondo livello. È certo un punto: l'eccessiva frammentazione degli Enti primari e la mancata riforma degli Enti locali sulla base di soglie minime di popolazione/territorio specie nelle grandi aree urbane è una delle cause della disarticolazione e della polverizzazione delle politiche pubbliche territoriali, poiché con l'aumentare degli attori pubblici crescono inevitabilmente le variabili da considerare rispetto alle decisioni finali da prendere. Si citi solo un caso emblematico. La

recente previsione di maggiori poteri per Roma Capitale: se può migliorare l'efficacia delle decisioni grazie a un riaccorpamento di maggiori poteri in capo al Comune, riguarda tuttavia il solo confine amministrativo comunale, eludendo l'ambito territoriale metropolitano il che riduce drasticamente la portata dell'innovazione legislativa.

Sembra quindi utile individuare, in rapporto alle *reti* di cui si discute, la «missione» del progetto o del programma d'infrastrutturazione, la natura delle funzioni pubbliche che entrano in gioco, distinguerle per intensità o per contenuto, individuarne i soggetti competenti e solo dopo decidere quali siano le forme di governo più adatte. La scelta del modello, come abbiamo visto, non è ininfluente rispetto alle finalità dell'intervento strategico che si propone nelle varie aree del territorio nazionale.

Le questioni della pianificazione territoriale nel governo delle reti

Completamente sottovalutata resta la questione, al contrario assai centrale, della dimensione territoriale degli interventi a rete, quando questi devono trovare adeguata sistemazione sul territorio di riferimento per lo più già di un'attività di pianificazione territoriale provinciale o comunale.

Le ipotesi di scuola e la legislazione conseguente mettono in evidenza due tipologie d'intervento sul territorio. La prima è quella della localizzazione puntuale degli interventi (tracciati ferroviari, autostradali, acquedotti) per i quali la legislazione prevede meccanismi attraverso i quali la localizzazione produce per esempio attraverso le forme dell'accordo di programma, la variazione urbanistica delle aree interessate. Se ne è ampiamente discusso nel citato Rapporto 2009 sulle infrastrutture, e si sono previste anche forme di compensazione dei territori interessati per evitare la sindrome *nimby* (*mai nel mio giardino*) e favorire invece la formula *pimby* (*per favore nel mio giardino*).

La seconda tipologia invece comporta interventi a rete che non riguardano la singola opera, ma il complesso

delle opere che devono integrarsi stabilmente sul territorio considerato. Pensiamo alle grandi città e all'intermodalità che richiede un sistema integrato di interventi di competenza di soggetti diversi, la cui realizzazione rischierebbe di produrre singole e disarticolate variazioni degli strumenti urbanistici in rapporto alle reti da localizzare, con evidente frammentazione delle destinazioni d'uso delle aree. In questo caso, come già previsto nel Rapporto citato, al problema della *governance* di progetto o funzionale deve affiancarsi un *piano d'area* che coordini e localizzi contemporaneamente sul territorio gli interventi che necessitano di localizzazione. Lo strumento del piano, anche se di settore – che può assumere dimensione territoriale, contenuti ed effetti diversi a seconda delle esigenze: meramente strategico o con effetto conformativo dei suoli – costituisce elemento essenziale per ripianificare l'area interessata in un unico contesto programmatico e costruire così un sistema integrato di interventi a rete. La redazione potrebbe essere affidata alla stessa «cabina di regia» di cui si è detto nel Rapporto 2009 – ovvero agli attori che si associano in forme dinamiche o stabili – nella quale siano presenti anche gli Enti locali competenti in materia urbanistica, che in tal modo non sarebbero espropriati delle loro funzioni e che potrebbero meglio di altri favorire l'armonizzazione degli interventi sul territorio. Poiché è ben noto che il finanziamento delle reti segue percorsi settoriali e tempi diversi, la pianificazione d'area evita che nel momento in cui le risorse ed i progetti di intervento sono pronti per singole reti, si debba riscontrare che le aree non sono più disponibili a causa di scelte diverse poste in essere dalla pianificazione urbanistica comunale, con evidenti e ben noti fenomeni di strozzature o di distorsioni nella sistemazione territoriale delle reti nell'area interessata. Solo in questo modo, di fronte a fenomeni evidenti di collasso del sistema a rete specie nelle grandi città, sarebbe possibile puntare sulla ricucitura dei servizi, eliminando le fratture logistiche (porti e scarico merci, collegamenti aeroporto centri urbani, ferrovie intermodalità, ecc.).

Si tratta di cose a nostro avviso banali, che tuttavia stentano ad entrare nella cultura delle amministrazioni sia centrali che locali e che darebbero effettivo corpo al concetto della territorialità della programmazione. Se questa è complessa e si estende non in modo puntuale, ma a livello di media d'area, occorre di conseguenza uno strumento adeguato di pianificazione che superi i tradizionali strumenti di pianificazione comunale. Peraltro la legislazione regionale prevede l'uso di strumenti di pianificazione di settore (i cosiddetti piani di settore di ambito sovralocale) proprio per la realizzazione delle reti. Sicuramente in questo scenario rientrano le reti logistiche e trasportistiche.

1.8. *Liberare le reti infrastrutturali dal monopolio e regolare le reti*

Affermata, rispetto ai settori indicati, la prospettiva che guarda alle reti come *servizi a rete*, si può constatare che il problema principale riscontrato è quello di «liberare» le reti da situazioni di monopolio e di permettere la concorrenza nella gestione dei servizi sulle reti, al fine di soddisfare sia la domanda sociale sia la competitività espressa da particolari territori. È il caso delle reti ferroviarie e dei servizi di trasporto su tali reti, specie per quelle di livello regionale che comunque in moltissimi casi appartengono ancora a Rfi, così come nel caso delle telecomunicazioni, su cui pesa l'esistenza di una rete fissa in chiave monopolizzatrice dei servizi da rendere, di proprietà della Telecom.

Cosicché, se le politiche sono certamente territoriali, centrali o locali, ma come abbiamo detto devono essere necessariamente intersettoriali, a ciò si deve aggiungere che il contenuto delle politiche dovrebbe essere *multi pourpose* e quindi interdisciplinare e interistituzionale.

L'inoperatività o la scarsa operatività di alcuni meccanismi essenziali per il funzionamento corretto del mercato dei servizi infrastrutturali, produce i principali effetti sia

sulla coesione sociale, sia sulla competitività dei territori. In particolare, alcuni settori sono privi di una regolazione indipendente delle tariffe, della qualità dei servizi, dell'effettivo svolgimento dei programmi di infrastrutturazione promessi da, o imposti a, operatori pubblici e privati. Questo è sicuramente il caso dei trasporti ferroviari. Il modello virtuoso è, invece, quello delle reti energetiche, dove l'Aeeg è riuscita dopo dieci anni a elaborare meccanismi tariffari orientati allo sviluppo infrastrutturale delle reti energetiche e meccanismi di consultazione che garantiscono il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* nella regolazione. I trasporti e il settore idrico sono privi di un'Autorità di regolazione indipendente. Le telecomunicazioni invece sono sottoposte alla vigilanza di un'Autorità che non è sufficientemente indipendente. Il potere di condizionamento dell'*incumbent* – ovvero dell'azienda dominante *ex* monopolista che agisce in mercati recentemente liberalizzati – nelle telecomunicazioni, come nelle reti ferroviarie, sta fortemente rallentando l'innovazione e il potenziamento infrastrutturale di questi settori. Nelle energie rinnovabili si potrebbe parlare di anomalie nel funzionamento della concorrenza o di concorrenza «dopata». Forse il meccanismo degli incentivi presenta qualche falla e deve essere rivisto senza essere messo in discussione. Del resto i recenti episodi di corruzione e malcostume amministrativo che hanno interessato proprio questo settore segnalano la necessità di un intervento di riforma.

1.9. *Semplificare le reti*

Il tema della semplificazione amministrativa diretta a rendere meno onerose per l'operatore le fasi procedimentali connesse con l'esercizio delle attività è da più di un ventennio (a partire dalle disposizioni della l. n. 241/1990) all'attenzione del legislatore, ma non si può dire che si siano raggiunti risultati tangibili. Non è questa la sede per esaminarne le ragioni, ma si possono

sottolineare tre aspetti: il primo relativo allo «scollamento» tra legge e amministrazione determinato dal fatto che quest'ultima non si adegua spesso al dettato delle norme o perché queste sono generiche o perché inapplicabili ai casi concreti o perché le amministrazioni investite dal processo di semplificazione sono diverse e basta l'inerzia di una di queste per interrompere il processo di semplificazione (anche qui le amministrazioni non si mettono *in rete* specie se queste sono di diversa natura: nazionali, regionali o locali). È il caso dei controlli doganali nei porti e interporti di smistamento delle merci provenienti dall'estero ove le Autorità sanitarie e lo stesso personale della finanza sono inadeguati organizzativamente (carenza di personale, mancanza di procedure informatizzate) producendo addirittura richieste espresse di contingentamento delle operazioni di sbarco cosicché si impiegano molti giorni in più rispetto ai nostri *competitors* europei (vedi il caso del porto di Rotterdam che in tre giorni è in grado di sdoganare e consegnare una merce in Germania, mentre il porto di Genova o Livorno impiega 26 giorni). La seconda, che incide in modo determinante sulla prima, deriva dal fatto che le norme di semplificazione addossano alla responsabilità del privato (autocertificazione) la conformità delle azioni intraprese alle regole amministrative comunque operanti, determinando da un lato incertezza sulla loro applicazione e dall'altro caricando di responsabilità amministrative e talvolta penali gli operatori in caso di controllo delle amministrazioni competenti sull'esercizio delle attività private. La terza riguarda la più recente tecnica legislativa adottata che agisce in senso orizzontale e non verticale, ovvero dequota il regime autorizzatorio in generale per tutte le attività private (vedi la Dia e ora la Scia) senza entrare nel merito dei singoli procedimenti amministrativi (prevedendo per esempio la delega al governo dell'emanazione di specifici regolamenti delegificanti per singole materie) come accaduto negli anni 1997-2000 con le cosiddette leggi Bassanini, con il risultato di ottenere un effetto annuncio che poi in realtà non si concretizza nei singoli casi poiché

permangono tra gli operatori incertezze sul regime adottato. È esemplare il caso dei finanziamenti operati dagli istituti di credito che a fronte di atti di autocertificazione a rischio di annullamento da parte delle amministrazioni competenti o del giudice amministrativo negano le erogazioni a causa del rischio ora richiamato.

Lo scarso interesse del legislatore rispetto a questo profilo – che assume in realtà importanza determinante per l'intrapresa economica – ha del paradossale, se si pensa che fin dall'introduzione del cosiddetto silenzio assenso (legge Nicolazzi, n. 9/1982) per il rilascio delle concessioni edilizie – poi eliminato – indagini di mercato avevano già messo in evidenza il problema. In breve la politica legislativa in questi casi è paragonabile alla «politica dello struzzo». Anche nel caso delle energie rinnovabili la legislazione più volte intervenuta non è riuscita a stabilire un rapporto sinergico tra centro e periferia. Tra ritardi nell'emanazione delle linee-guida nazionali, incertezze sulla titolarità delle competenze e differenziazione esasperata dei modelli autorizzatori Regione per Regione, se non Comune per Comune, i tempi delle autorizzazioni necessarie o i costi burocratici sono enormemente lievitati a scapito della diffusione delle reti rinnovabili. Il tema della semplificazione amministrativa è quindi tutto da rivedere *funditus*.

1.10. *Finanziare le reti*

Anche nel caso del finanziamento delle reti si assiste a un processo in rapido cambiamento rispetto al passato. Tre fattori, i vincoli comunitari di bilancio, la privatizzazione formale delle aziende pubbliche e la crisi finanziaria hanno ridotto le possibilità di finanziamento pubblico delle infrastrutture di rete. Sono necessarie nuove formule organizzative e un quadro regolatorio che incentivi e mobilizzi il capitale privato e, in particolare, che sia in grado di attrarre le risorse degli investitori di lungo termine nella realizzazione delle infrastrutture. I poteri pub-

blici locali sono fortemente limitati nelle loro capacità di intervento dal patto di stabilità. Il *management* di società pubbliche in più ambiti territoriali ha utilizzato come argomento per negare un incremento dei servizi offerti o un miglioramento della dotazione infrastrutturale, la necessità di *far quadrare il bilancio* per evitare ripercussioni sul buon andamento e sulla stabilità economica e finanziaria delle aziende pubbliche, oltre che sulla necessità di andare incontro ai desiderata degli azionisti pubblici per non pregiudicare la possibilità di ottenere il rinnovo degli incarichi. Occorre al contrario superare le asimmetrie del mercato e favorire il processo concorrenziale anche a scapito dei bilanci e delle *perfomance* degli attori di settore ma in questo caso è evidente che un ruolo essenziale dev'essere ricoperto dal governo centrale.

Se al centro ci sono i servizi al mercato e ai cittadini occorre porre fine all'egoismo settoriale degli attori pubblici o parapubblici detentori dei poteri in materia di reti. La liberalizzazione senza regole non giova né al mercato né alla coesione sociale.

La crisi finanziaria, oltre a colpire la capacità dei poteri pubblici di intervenire direttamente con capitali pubblici, ha soprattutto ridotto le possibilità delle forme tradizionali di investimento privato nelle reti infrastrutturali.

Al contrario, la certezza della regolazione nelle sue più diverse modalità avrebbe un sicuro effetto benefico anche sulla capacità di finanziare lo sviluppo infrastrutturale delle reti.

2. *Contesto geopolitico, logistica e sistema dei porti*

2.1. *Introduzione*

Le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia costituiscono, per *italiadecide*, un'occasione da non mancare per l'avvio di una riflessione a tutto campo sulla reale situazione del paese, sull'*Italia che c'è*, nel punto di svolta della più grave crisi economica dell'ultimo

secolo. Sono alcuni decenni che l'economia italiana si posiziona stabilmente fra le prime sei-sette economie mondiali, che il tenore di vita dei connazionali, la loro qualità della vita, il livello dei servizi rivolti alle famiglie e alle persone, quelli previdenziali e del *welfare state* sono fra i più elevati del mondo occidentale.

Eppure, da qualche anno, si sono fatte più palesi alcune forme di malessere dell'apparato produttivo, dell'organizzazione territoriale e del tessuto sociale. Le capacità competitive del *made in Italy* attraversano una fase di difficoltà e, forse, sono in declino; l'area della povertà e del disagio sociale sta ampliandosi; gli squilibri regionali hanno ripreso a correre; il peso del sistema Italia nel contesto internazionale è inferiore rispetto al passato. Le ragioni sono molteplici e ognuna di esse contribuisce in misura relativamente significativa al risultato finale: è il quadro globale a destare preoccupazioni. Così il debito pubblico, che nei periodi di vacche grasse non ha subito significativi ridimensionamenti, nelle fasi di bassa congiuntura è un fardello assai oneroso da sopportare; la spesa corrente dello Stato rimane elevata e poco produttiva; il settore pubblico continua a spendere malamente parte delle risorse disponibili; gli oneri previdenziali e sanitari a carico delle imprese già elevati si accrescono continuamente; le esportazioni sono in sofferenza e la loro modesta tecnologia implicita alimenta le difficoltà di penetrazione dei nostri prodotti sui mercati di maggior interesse; la qualità della ricerca raramente è all'altezza delle *perfomance* internazionali e il basso numero dei brevetti registrati ne rappresenta un efficace indicatore, e via dicendo.

Sono anni che il «sistema Italia» si evolve positivamente, però i suoi tassi di crescita sono di poco, ma costantemente, inferiori alla media dei paesi europei. Gli scostamenti considerati annualmente possono sembrare di scarso significato, ma la loro cumulata nel medio periodo mette in luce un differenziale di crescita rilevante, valutabile in diversi punti percentuali. Inoltre, le dinamiche che sovrintendono la distribuzione territoriale delle capacità

produttive, nonostante gli interventi effettuati, non mostrano tendenze coesive. Al contrario, la frattura più rilevante che separa i sistemi territoriali centro-settentrionali da quelli meridionali, per oltre mezzo secolo compendiata nella locuzione «questione meridionale», si è approfondita e i divari economici e produttivi fra le principali componenti regionali del paese stanno nuovamente correndo.

Un «male oscuro» sembrava aver contagiato l'economia del paese, la cui popolazione è stata accusata di vivere al di sopra delle proprie possibilità e, ancor prima, quindi, della crisi del 2007-2010 il sistema produttivo italiano aveva palesato un insieme di criticità e di vulnerabilità tale da richiedere concrete e incisive misure di sostegno. Malauguratamente, questi interventi sono mancati o, comunque, gli esiti di quelli avviati sono risultati insufficienti. In parte, l'efficacia delle misure intraprese è risultata poco concludente a causa dell'evidente complessità del problema a cui dare soluzione; in parte in conseguenza di un contesto congiunturale globale recessivo. Sia pure con alcune marcate *defaillances*, l'*Italia che c'è* manteneva e continua a mantenere una propria solidità strutturale: le infrastrutture ci sono, l'apparato produttivo è solido e moderno, i caratteri sociali del paese sono evoluti. Non altrettanto si può affermare del versante dinamico come di quello concorrenziale. Sono alcuni anni che, negli indicatori internazionali, il potenziale competitivo italiano mostra sintomi di difficoltà, se non proprio di declino, e un numero crescente di paesi produce ed esporta beni anche di elevata qualità intrinseca, di alta tecnologia, a costi più contenuti di quelli affrontati dalle nostre imprese.

Su questa situazione di progressiva vulnerabilità del nostro sistema paese è pesantemente deflagrata la crisi del 2007-2010 che, come è stato autorevolmente sottolineato, ha colpito le attività produttive italiane con virulenza non dissimile da quella accaduta in altri Stati. La crisi ha, comunque, colpito duramente e, di certo, bene non ha fatto alla base industriale e produttiva del paese. Oltre alla caduta del reddito prodotto, particolari ripercussioni nega-

tive si sono avute nell'occupazione, soprattutto in quella giovanile e in quella delle Regioni a ritardo economico, nella configurazione della domanda complessiva, nel credito alle imprese, nei meccanismi finanziari, nel commercio estero, nella crescita del disavanzo e del debito pubblico, ecc. La crisi ha investito le componenti territoriali del paese con uguale intensità ma le conseguenze che ne sono derivate sono risultate ben più gravi e onerose per le Regioni strutturalmente più deboli e hanno contribuito ad aggravare e ad incrementare gli squilibri esistenti fra l'Italia settentrionale e il Mezzogiorno.

Indipendentemente dal ricorso alle periodiche classificazioni elaborate da accreditati organismi internazionali, è nei fatti che, nel corso dell'ultimo decennio, l'*Italia che c'è* non abbia avuto il sostegno necessario per ammodernare le proprie infrastrutture, potenziare l'organizzazione territoriale dei nuovi servizi, costruire e rafforzare quelle reti in grado di innervare il territorio e favorire un recupero della coesione dello spazio geografico. Con la conseguenza che non pochi paesi, più attenti dell'Italia all'andamento delle dinamiche produttive e, peraltro, competitori della nostra economia, hanno sopravanzato l'Italia nei *ranking* internazionali e oggi sono in grado di offrire servizi ben più efficienti e a condizioni economicamente più vantaggiose di quelle praticabili dalle imprese e dalle strutture del nostro paese.

Non è, però, solo una questione di investimenti complessivamente inadeguati, di una carenza di risorse disponibili: il problema investe anche la capacità stessa di gestire con efficacia l'esistente. Lo si desume da molti indizi, e un evidente indicatore dell'esistenza di ampi margini di miglioramento dell'efficacia dell'azione sul territorio proviene dagli esiti della politica di coesione messa in campo dalla Commissione europea nel piano 2000-2006 e finanziata attraverso i fondi strutturali. In Italia l'impatto dei finanziamenti è risultato significativamente modesto e sicuramente molto inferiore a quello realizzato, per esempio, da Germania, Francia, Spagna. Per il nostro paese hanno pesato un'eccessiva parcellizzazione degli inter-

venti, un insufficiente coordinamento delle politiche, un iter burocratico lento e faticoso e forse una certa noncuranza e impreparazione nei confronti delle possibilità offerte dai finanziamenti europei.

A conferma che i problemi della nostra economia risiedono di certo nell'inadeguatezza degli investimenti a causa dei vincoli posti dal patto di stabilità e dall'impossibilità di ampliare ulteriormente il debito pubblico, ma che poi si allargano su aspetti non economici, va segnalato che sulla crescita produttiva italiana pesano anche altre difficoltà, quali l'assenza di una strategia-paese, l'individuazione delle priorità negli obiettivi da realizzare, i tempi troppo lunghi per portare a termine le iniziative intraprese, un apparato burocratico lento e inefficiente. A cui va sommato, *last but not least*, un territorio molto frammentato, solo in parte unificato da reti strutturate (come è il caso della componente padana) e una sezione (quella propriamente mediterranea) ancora gravata da pesanti deficit infrastrutturali, con un potenziale produttivo inadeguato e piuttosto frazionato, poco integrato sia a livello locale, sia con la restante parte del paese. La progressiva perdita di competitività del sistema paese è l'aspetto più evidente della presenza di importanti fattori di criticità sparsi su tutto il territorio nazionale e con una particolare densità nel Mezzogiorno. Sono fattori la cui rimozione è *conditio sine qua non* per promuovere una nuova azione di modernizzazione dei sistemi territoriali e per favorirne il rilancio produttivo.

2.2. *La coesione territoriale dell'economia italiana nei nuovi scenari della scala globale*

Nel corso dei passati decenni, il processo di integrazione dell'economia italiana con il contesto internazionale è divenuto sempre più forte, sia a livello europeo (con Germania e Francia in modo particolare), sia con i paesi a maggior sviluppo economico (Stati Uniti), sia con le potenti realtà in fase di accelerata affermazione (Cina, India,

Brasile). È ben noto, peraltro, che per l'Italia l'integrazione internazionale da sempre è un fattore essenziale di crescita, rappresentando (le esportazioni) uno dei motori dello sviluppo economico. Ciò è ancor più vero nell'attuale fase congiunturale nella quale l'altra componente della crescita produttiva, la domanda interna, è depressa e i meccanismi della sua ripresa sono inceppati. Le cause sono numerose, in particolare vanno ricordate la caduta del reddito prodotto, gli squilibri distributivi, le esigenze del patto di stabilità e quindi il contenimento del debito pubblico, la necessità di abbattere la spesa corrente dello Stato e di realizzare significativi incrementi nella produttività del sistema, il che significa un incremento di fatturato a parità di manodopera impiegata, se non con qualche aggiustamento (in ribasso) dei livelli occupazionali.

A partire dai primi mesi del 2010 l'andamento dei mercati esteri ha di nuovo mostrato una rinnovata vitalità e in alcuni paesi (Cina e India in particolare) l'incremento del Pil viaggia, come negli anni pre-crisi, intorno a due cifre percentuali. Nonostante le *perfomance* di questi mercati le esportazioni italiane, pur mostrando qualche segnale di ripresa, denunciano tempi di reazione piuttosto lenti, invischiate come sono da un insieme di rigidità produttive che penalizzano l'azione delle imprese. Rispetto alla dinamicità dei nuovi mercati è un po' tutta l'economia europea a reagire con una certa pesantezza, condizionata com'è dai caratteri di maturità degli apparati produttivi, oltre che dall'incidenza dei fattori inerziali.

Rispetto a quella media europea, però, la situazione italiana si presenta ben più complessa, in quanto su di essa pesa un settore industriale gravato da: un numero eccessivo di micro e piccole imprese, molte delle quali operanti in comparti maturi e con uno scarso contenuto tecnologico e innovativo; un marcato dualismo produttivo; un contesto territoriale sempre meno coeso; un insieme di reti infrastrutturanti da modernizzare e da rendere più produttivo e competitivo. I fattori squilibranti e l'erosione territorialmente differenziata della competitività dei sistemi produttivi italiani (e quindi la progressiva perdita

di coesione) sono alimentati certamente dalle dinamiche interne ma, in misura crescente, rappresentano anche la conseguenza dell'azione di fattori esogeni. In particolare, incidono i processi legati all'internazionalizzazione dei mercati, a cui sinora non ha fatto riscontro una strategia-paese in grado di interferire con i meccanismi squilibranti innescati dalla cosiddetta globalizzazione. A queste conclusioni si perviene attraverso una serie di considerazioni che prendono le mosse dal lento ma inesorabile spostamento del baricentro mondiale delle attività produttive.

Da pochi decenni ha preso vigore una fortissima crescita delle economie asiatiche. È un fenomeno non nuovo, nel senso che già nel periodo coloniale si erano verificati episodi di crescita accelerata di paesi lontani ma, a differenza del passato, il principale interlocutore di queste economie emergenti non è più un paese europeo. Le differenze con il passato sono, però, ben più consistenti in quanto con lo straordinario sviluppo degli apparati produttivi e di ricerca del Giappone prima e, quindi, della Cina, dell'India e via via di altri paesi dell'Estremo Oriente quali Corea meridionale e Singapore, sta progressivamente consolidandosi un radicale spostamento del baricentro mondiale degli scambi: mediterraneo nell'antichità classica, nordeuropeo nel periodo della Riforma, nordatlantico nel Novecento, sta ora lentamente ma inesorabilmente trasmigrando verso l'Oceano Pacifico. D'altro canto quantità e valore degli scambi internazionali dipendono principalmente dalla forza e dalle dimensioni dell'apparato produttivo sviluppato all'interno dei paesi e il grandissimo balzo in avanti effettuato nell'ultimo ventennio dai cosiddetti Bric (Brasile, Russia, India e Cina), che ha portato il reddito prodotto dall'economia cinese al secondo posto nel mondo, giustifica e spiega la migrazione «pacifica» del baricentro. Peraltro, questo spostamento, oltre che dal dinamismo delle economie asiatiche, ottiene ulteriore spinta dai meccanismi (de)localizzativi interni agli Usa e dalla progressiva emigrazione dalla costa atlantica, dal New England e dal distretto dei Grandi Laghi, verso la costa occidentale pacifica, di attività stra-

tegiche, ad alto contenuto tecnologico e innovativo. Inoltre, l'adeguamento del Canale di Panama alle dimensioni e alle caratteristiche del moderno naviglio *portacontainer* o petroliero, ha come obiettivo il raggiungimento dei grandi distretti industriali della costa orientale dagli Usa da parte dei flussi provenienti dai paesi dell'Estremo Oriente, senza onerose rotture di carico.

Alla scala globale, la vecchia Europa sta progressivamente perdendo di centralità, anche se questo processo di periferizzazione agisce in modo fortemente differenziato: nelle regioni dell'Europa centro-settentrionale il fenomeno è meno avvertito e le strutture produttive riescono, sia pure con crescenti difficoltà e al prezzo di massicci investimenti nella tecnologia e nella costante riorganizzazione della filiera industriale e distributiva, a tenere il passo con i paesi all'avanguardia, ponendosi addirittura essi stessi sulla frontiera dell'innovazione. Viceversa, nell'Europa mediterranea il processo di emarginazione è molto più marcato. Le cause sono numerose. Agiscono in profondità e vanno ricercate, sempre limitatamente ai flussi innescati dai fenomeni di integrazione dei mercati alla scala globale, nel mancato ammodernamento delle infrastrutture di base (come i porti, ma anche le infrastrutture per il trasporto terrestre e, a maggior ragione, di costruzione di una rete di moderne, efficienti, piattaforme logistiche), nella lontananza (geografica, ma anche economica) dei grandi mercati di destinazione, nell'inadeguatezza di locali fenomeni di sviluppo industriale e di forte potenziamento dei servizi avanzati che si rivolgono al mondo delle imprese. È solo un esempio, ma la debolezza del sistema produttivo dell'Italia peninsulare e insulare costringe le navi che scaricano in uno dei porti del Mezzogiorno a ripartire a vuoto o semivuote, rendendo alle grandi imprese di trasporto assai poco appetibile attraccare in queste infrastrutture.

Come ricorda lo studio della Banca d'Italia sul sistema portuale italiano, la centralità geografica del Mediterraneo dovrebbe favorire il rafforzamento della rotta *pendulum*: ciò viene, però, reso difficile, da un lato dalla

grande forza competitiva dei porti anseatici (Rotterdam in primissimo luogo, ma anche Brema, Amburgo, Anversa e persino Le Havre), dall'altro, dall'assenza di strutture di pari efficienza nel Mediterraneo. Una indagine del *World Economic Forum* del 2007 colloca l'Italia al 68° posto su 131 paesi considerati, per qualità delle infrastrutture, all'ultimo posto fra i paesi europei. Senza contare i problemi connessi alla rapidità dei servizi a terra (dai tempi di sdoganamento delle merci a quelli sanitari, ai tempi necessari per l'abbandono del porto e l'inserimento nella rete infrastrutturale terrestre, in massima parte su gomma a causa delle inefficienze del trasporto merci su rotaia).

Oggi, e soprattutto in prospettiva, in assenza di interventi incisivi nella portualità italiana, la carenza di adeguati vantaggi competitivi per l'attrazione di nuovi flussi marittimi internazionali, non deve essere interpretata come la conseguenza di un definitivo abbandono del Mediterraneo da parte delle principali correnti del commercio mondiale, quanto, piuttosto, che le nostre strutture sono progressivamente meno efficienti e competitive rispetto alla concorrenza. Non a caso, infatti, sono in fase di avanzato potenziamento strutture portuali ubicate sia sulla costa africana (da Tangeri a Porto Said passando per Damietta e Enfidha), sia su quella europea (come Algeciras, Valencia, Barcellona e Marsiglia). L'Italia sta rischiando di uscire dalla competizione per gestire i nuovi flussi intercontinentali: e questo è foriero di gravi conseguenze per l'economia del nostro paese.

D'altro canto, *rebus sic stantibus*, i flussi provenienti dall'Oriente con destinazione i mercati della Pianura Padana, realizzano le maggiori convenienze transitando per i porti anseatici: indipendentemente dalla rotta seguita (sia essa mediterranea o con il periplo dell'Africa, e quindi con un percorso di ben cinque giorni più lungo) la catena logistica centrata, per esempio, su Rotterdam rimane più efficiente di quella che avrebbe come punto di approdo un porto italiano o, addirittura, dei porti più prossimi alle imprese ubicate nella Pianura Padana. Questo apparente paradosso, che si giustifica con le differenze sia nella do-

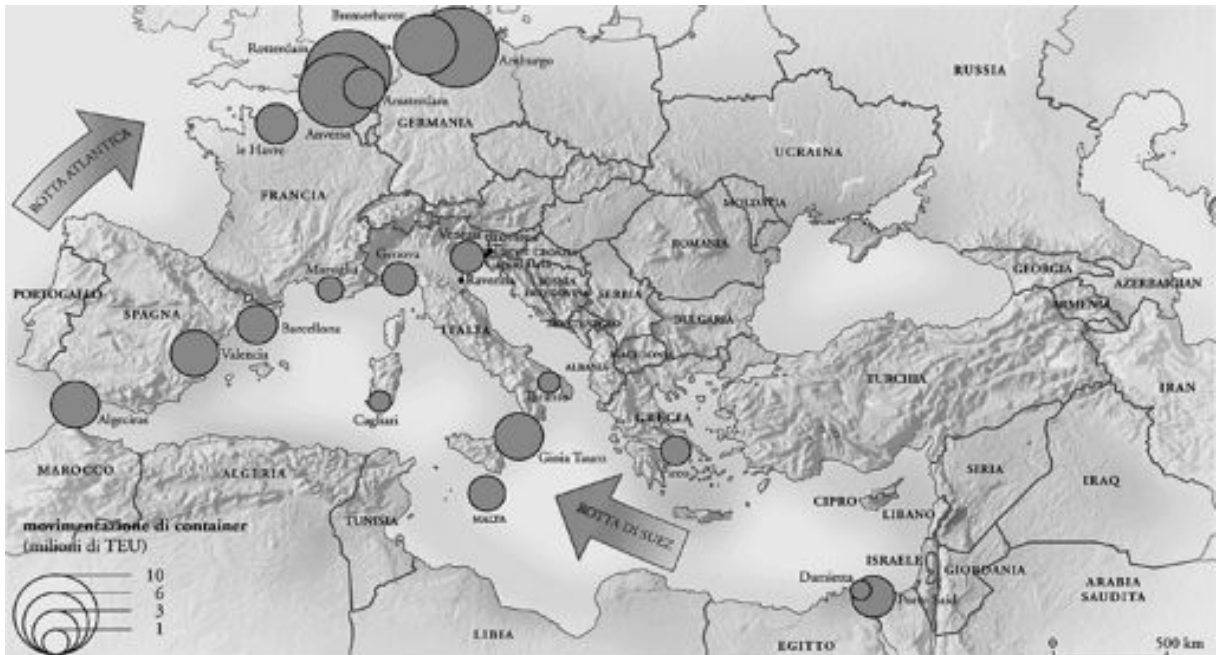

FIG. 1. Il Mediterraneo conserva una sua centralità geografica ed economica vanificata, almeno per l'Italia, da un sistema portuale poco competitivo. Solo un terzo del traffico con l'Estremo Oriente viene gestito dai porti mediterranei; i restanti due terzi sono movimentati dai porti anseatici.

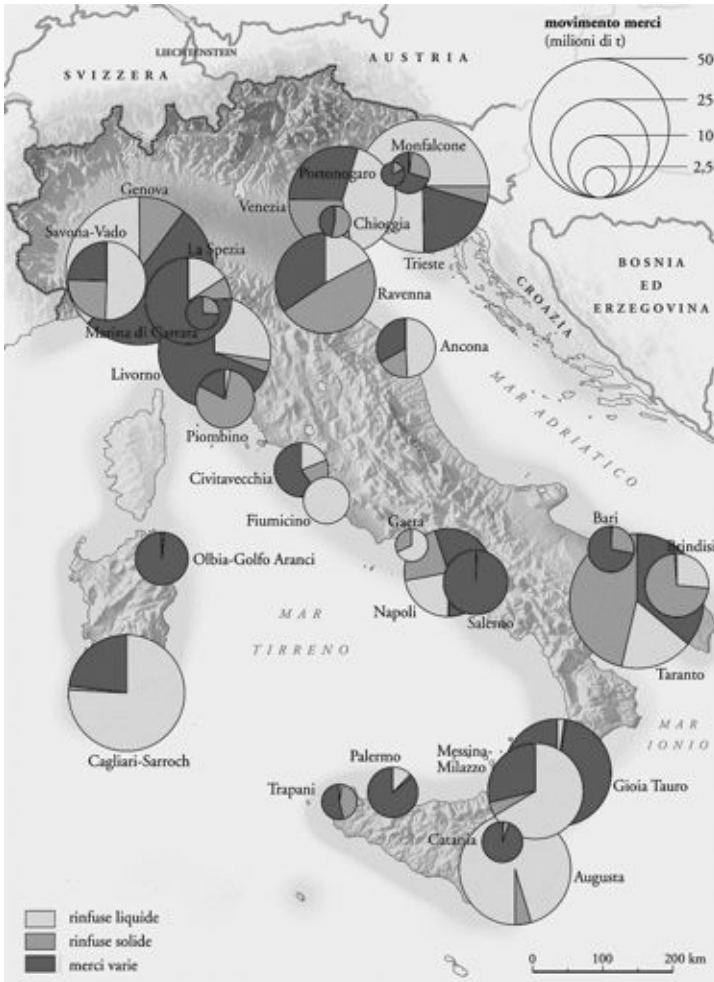

FIG. 2. Movimento merci dei principali porti italiani. Dalla carta emerge una relativa equidistribuzione territoriale con, però, una sostanziale differenza: i porti centro-settentrionali hanno un retroterra che assorbe gran parte del movimento complessivo. Nel Mezzogiorno i porti sono, in massima parte, al servizio di raffinerie (Cagliari, Augusta, Milazzo) o, come il caso di Taranto, della raffineria e delle acciaierie.

FIG. 3. Il traffico container mostra una netta separazione tra l'Italia continentale e il Mezzogiorno, nel quale primeggia il porto di Gioia Tauro. La differenza tra i due contesti è radicale in quanto, mentre il movimento Teu dei porti dell'Italia centro-settentrionale sono rivolti al tessuto produttivo padano (o della Toscana), il primato di Gioia Tauro è legato alle funzioni di *transhipment*, con uno scarsissimo coinvolgimento del tessuto produttivo locale.

tazione di infrastrutture ma, soprattutto, di qualità organizzative, ove non sia affrontato e in qualche modo risolto, oltre che penalizzare i nostri imprenditori, ribadisce l'esistenza di forti rischi per una ulteriore perdita di coesione territoriale. Si creerebbe o si approfondirebbe una nuova frattura territoriale e tutto il Mezzogiorno verrebbe ulteriormente emarginato dai flussi internazionali. Ma non è la sola conseguenza negativa, in quanto troverebbe conferma l'esistenza di elementi di nuova vulnerabilità per le strutture produttive padane, in quanto, in un simile contesto, l'Italia settentrionale rischia di divenire una regione marginale, lontana, dell'articolato retroterra economico dei porti anseatici. Ciò determina una perdita secca di competitività per le imprese localizzate in Italia, a causa della lontananza dalla piattaforma logistica di riferimento e dell'incidenza dei relativi costi di trasporto, più onerosi rispetto a quelli sopportati da imprese localizzate lungo il percorso.

Diverse sarebbero le conclusioni a cui giungere se l'Italia venisse dotata di almeno un porto industriale (quindi un porto da non adibire soltanto alle operazioni di *transhipment*, come è il caso di Gioia Tauro del tutto estraneo al contesto produttivo locale), meglio una piattaforma logistica che, operando nel Mediterraneo, potrebbe essere direttamente ed efficacemente collegata con il potenziale produttivo localizzato nell'Italia continentale e con il suo sistema infrastrutturale. In questo modo la regione industriale variamente distribuita nella Pianura Padana non sarebbe più la periferia lontana dei porti anseatici, bensì un'area nodale sulla quale costruire, alla scala continentale, forme di integrazione fra l'economia mediterranea e quella dell'Europa centrale e, alla scala nazionale, fra il Nord e il Sud del paese.

L'edificazione di una siffatta piattaforma logistica, a disposizione del tessuto industriale padano e dell'Italia centrale, oltre a rafforzare il declinante potenziale competitivo di quasi tutte le Regioni industriali italiane e favorire un certo recupero di efficienza legato al territorio e alla rete infrastrutturale, andrebbe nella direzione di

scongiurare il pericolo incombente che a Sud della Pianura Padana, sulla linea gotica o su qualche altra direttrice longitudinale, si rafforzi quella linea di frattura e di discontinuità economica fra Nord e Sud del paese. Le imprese dell'Italia centro-meridionale, in assenza di basi logistiche adeguatamente attrezzate a sostegno della loro attività di import-export nel Mezzogiorno, sono ora emarginate dai principali flussi internazionali (anche se a seguito dell'acquisizione del porto di Taranto da parte di un'azienda cinese il quadro potrebbe subire sostanziali modificazioni a partire dal medio periodo). Questo, sia per motivi prettamente geografici (eccessiva lontananza dai principali porti di imbarco), sia per ragioni economiche (diseconomie, scarsa accessibilità e onerosi costi di movimentazione dei porti del Mezzogiorno). In mancanza di un intervento sulle infrastrutture strategiche del paese la perdita di coesione del territorio nazionale subirebbe ulteriori danni e verrebbe accentuato il processo di isolamento dell'Italia mediterranea.

Valutata alla scala globale la perdita di centralità dell'Europa rischia di divenire imbarazzante: a fronte di quasi 60 milioni di teu (acronimo di *twenty-foot equivalent unit*, misura standard dei *container* da 20 piedi = 6,1 metri) che hanno come origine e destinazione i porti asiatici, il flusso Asia-Europa è inferiore ai 20 milioni di teu (essendo meno di 6 milioni di teu il traffico Usa-Europa). Se queste sono le dimensioni del traffico *container*, anche considerando che questa modalità di trasporto assorbe circa un terzo della domanda complessiva, tenuto conto del differenziale nei tassi di crescita percentuale (sempre su due cifre quelli asiatici, di molto inferiori al cinque quelli europei), si capisce come a livello di Unione europea non possa esserci alternativa al sostegno dei porti del *Northern Range* (cfr. fig. 1).

Diversa è la valutazione ove venga assunta la prospettiva italiana, la quale ha come obiettivo non solo i problemi di competitività della catena logistica e della filiera integrata produzione/distribuzione, ma deve avere in agenda anche un sostegno alla crescita dell'assetto pro-

duttivo, dell'apparato industriale, del sistema di aziende italiano e delle nostre Regioni: in pratica di tutto il *made in Italy*. L'efficienza del ciclo logistico, in considerazione degli stretti legami esistenti fra trasporti (interni e internazionali) e sviluppo, si carica di valenze incentivanti la crescita regionale.

Alla scala globale, lo spostamento verso l'Oceano Pacifico del baricentro mondiale dei traffici e l'emarginazione economica del mondo mediterraneo, può essere in qualche modo arginato solo attraverso un massiccio recupero di risorse competitive da realizzare sia attraverso l'utilizzazione della rotta più conveniente (e quindi quella che fa perno sul Canale di Suez, la rotta *pendulum*), sia con l'aggiunta dei vantaggi connessi a un'elevata prestazione organizzativa da parte dei porti mediterranei. Allo stato attuale il primato e la forza dei porti del *Northern Range* non sono scalfibili, soprattutto in mancanza, nella sezione mediterranea, di una vera e propria piattaforma logistica e di una struttura industriale e di trasformazione di grandi dimensioni. Un porto (industriale) al centro di un sistema infrastrutturale (rete autostradale, ferroviaria, con collegamenti di cabotaggio e autostrade del mare) in grado di raggiungere tutti i mercati limitrofi e, tramite l'inserimento nei «corridoi» europei, connettersi con i grandi flussi continentali con orientamento sia N-S che E-O. Ciò non toglie che un *hub* logistico sul Mediterraneo possa, comunque, giocare un certo ruolo, però su questa strategia l'Italia si muove con netto ritardo rispetto ai paesi nostri competitori.

2.3. *Il maggior punto di forza potrebbe derivare dalla scala di «teatro»*

Se alla scala globale, nei prossimi decenni, i maggiori tassi di crescita produttiva saranno, di gran lunga, appannaggio dei paesi dell'Est asiatico e i nuovi processi di integrazione economica e territoriale saranno di conseguenza sempre più estranei al mondo mediterraneo, non

può essere dimenticato che esiste una scala intermedia fra l'integrazione globale e quella più tipicamente locale, che potrebbe essere definita come una «scala di teatro» e che possiede prospettive di crescita di grande interesse anche se tutte da verificare e da quantificare. Si tratta di una scala che comprende l'insieme dei paesi rivieraschi o immediatamente prossimi a quelli prospicienti il Mar Mediterraneo. Può contare su almeno una trentina di paesi con alcune centinaia di milioni di abitanti, in buona parte connotati da un consistente deficit di sviluppo ma in via di potenziale e, in diversi casi, attuale e rapido recupero. Stante la loro posizione geografica, questi paesi insistono sul Mediterraneo e debbono utilizzare le sue acque per tutti o parte dei propri scambi commerciali (ovviamente rivolti sia all'interno che all'esterno dell'area). Inoltre, a causa degli ampi margini di crescita del loro potenziale produttivo, un numero rilevante di questi paesi è destinato, nel breve-medio periodo, a entrare in misura progressivamente maggiore nella formazione dei flussi commerciali quantomeno internazionali.

Nella fattispecie si parla delle concrete prospettive di crescita economica posseduta da regioni quali la componente mediterranea della Russia e dell'Ucraina, del vicino e del medio Oriente (Iran e Turchia innanzitutto, ma anche Siria, Giordania e persino Arabia Saudita e gli altri paesi della Penisola Arabica, oltre, naturalmente, Israele), della sponda settentrionale del continente africano (Egitto, Algeria, Tunisia, Marocco e Libia), del complesso ed articolato mondo balcanico (Serbia, Croazia, Bosnia, Macedonia, Montenegro, oltre ad Albania e Slovenia), con gli altri paesi della sponda meridionale dell'Europa (Italia, Francia, Spagna, Grecia, Romania e Bulgaria). Questo bacino gravitazionale potrebbe poi allargarsi sia ai paesi caucasici, alle repubbliche dell'Asia centrale e, in prospettiva, sono destinate a gravitare sul Mediterraneo le regioni sudanese e del Corno d'Africa.

In realtà si tratta di un insieme piuttosto eterogeneo di paesi, in parte coinvolti in conflitti interni o internazionali, di natura religiosa, etnica, territoriale, a volte persino

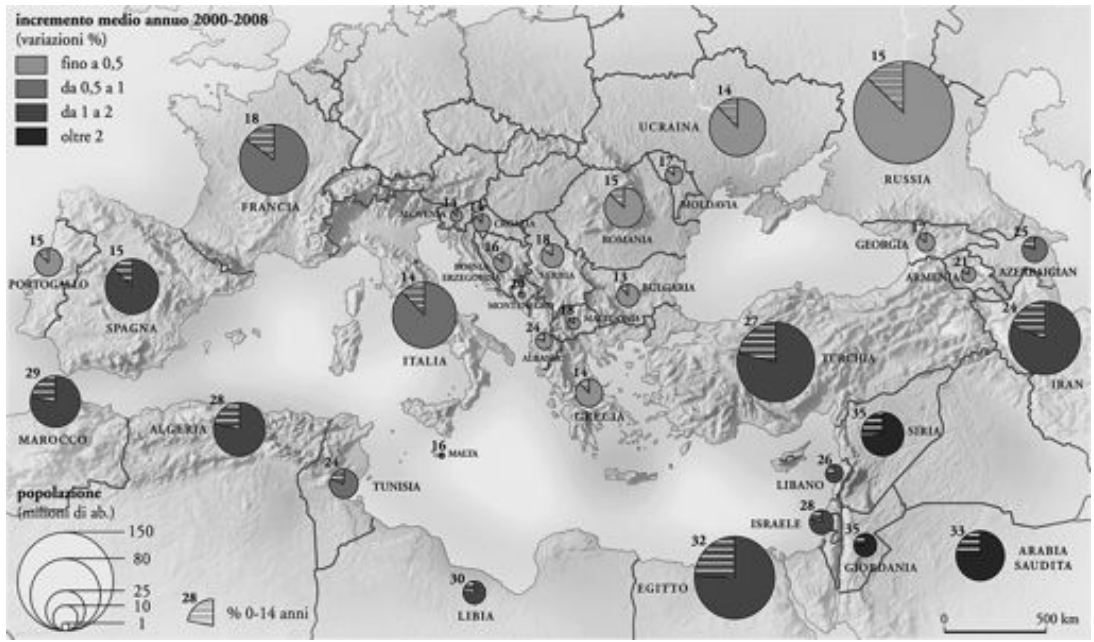

FIG. 4. Sul bacino del Mediterraneo gravita una popolazione di alcune centinaia di milioni di abitanti. I tassi di incremento medio annuo sono molto diversificati e in alcuni paesi si supera ampiamente il 20‰. Inoltre, la percentuale di popolazione con un'età inferiore ai 14 anni supera, a volte, il 30% di quella complessiva: ciò rappresenta un grande potenziale di crescita.

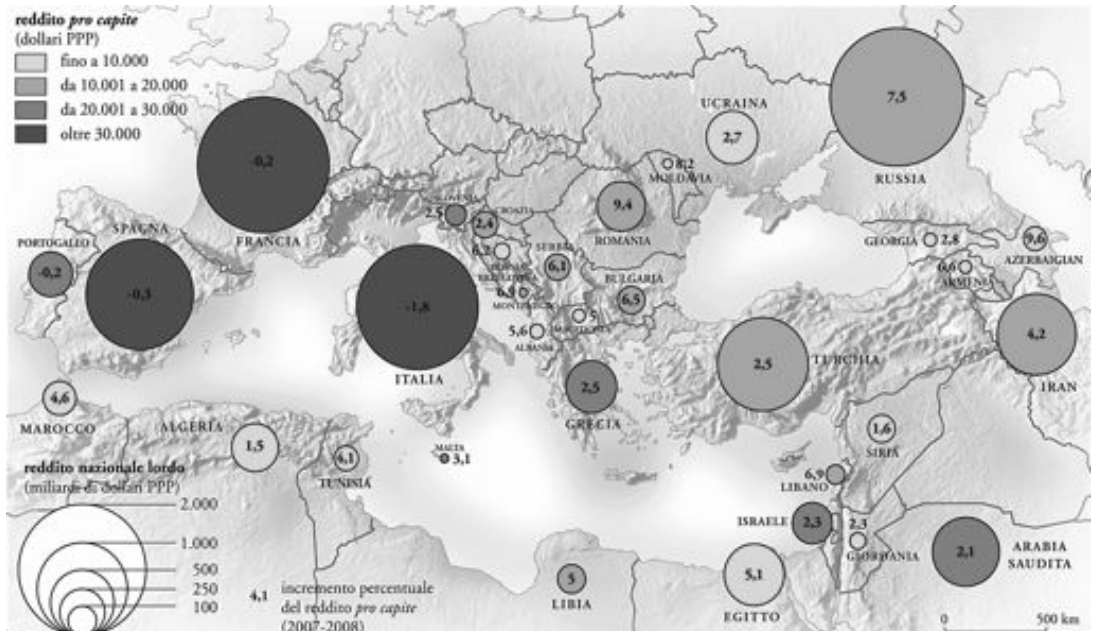

FIG. 5. Tra le diverse sponde del Mediterraneo si fronteggiano paesi con livelli di sviluppo economico e tassi di crescita del reddito profondamente diversi tra loro. Pur trattandosi di un anno in cui la crisi economica ha colpito duramente, in alcuni paesi europei il tasso di crescita è risultato ampiamente superiore al 5% a differenza di altri in cui l'andamento del reddito pro capite è risultato negativo.

compromessi, o sospettati di esserlo, con il terrorismo internazionale ma che, nel breve-medio termine e con prospettive piuttosto differenziate, posseggono concrete opportunità di realizzare nuove forme di crescita dei loro apparati produttivi e di dar corso alle loro aspettative di integrazione sovraregionale. In questo contesto geopolitico, e pur con tutte le cautele del caso, nei prossimi decenni il Mediterraneo è fortemente indiziato di vivere una nuova fase di centralità, è suscettibile di divenire un nuovo crocevia di flussi.

Allo stato attuale, su questo palcoscenico il ruolo recitato dall'Italia è del tutto marginale, non solo sul piano politico-istituzionale, ma anche a livello economico. In effetti, nel nostro paese è proprio la prospettiva mediterranea ad essere carente e sono, quindi, scarsamente valutate le interazioni fra i sistemi produttivi dislocati nei diversi paesi e l'apparato produttivo del Mezzogiorno o, comunque, dell'Italia nel suo insieme. A questa scarsa considerazione certo ha contribuito l'instabilità di alcune aree, l'esistenza, in alcune Regioni, di una conflittualità potenziale o latente. Ma come dimostra l'interesse a favore del Mediterraneo, o di alcune sue regioni, mostrato dalla Francia, da altri paesi europei o da lungimiranti imprese multinazionali, da questa macroregione possono provenire interessanti prospettive di collaborazione e di scambi commerciali e non solo.

Nel nostro paese questa prospettiva geopolitica trova ancora relative simpatie: viene preferita la proiezione centro-europea che però, come già osservato, finisce per relegare anche le aree forti dell'Italia settentrionale a regioni periferiche, marginali, della potente locomotiva franco-tedesca. Diversamente, una strategia orientata anche sul Mediterraneo si configurerebbe come un contributo a favore della coesione economica del sistema paese, attraverso il recupero produttivo e sociale del Mezzogiorno a cui affidare funzioni di *relé* proattivo essendo incuneato fra i nuovi interlocutori mediterranei e le regioni industriali dell'Italia centro-settentrionale; indipendentemente dalla localizzazione di una infrastruttura in grado di con-

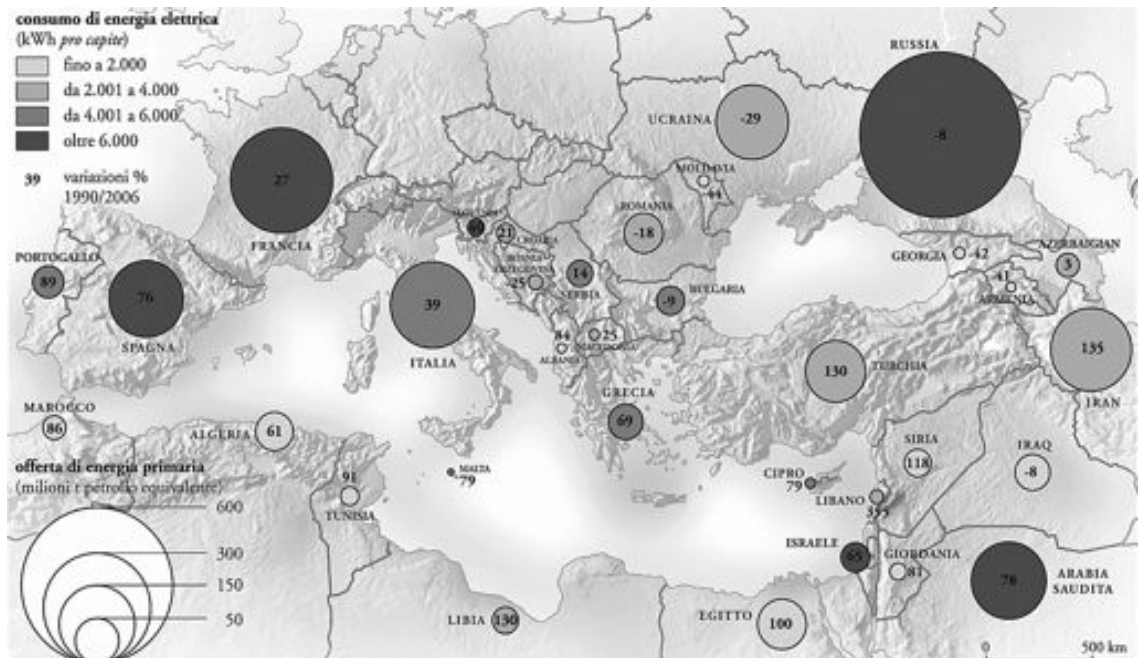

FIG. 6. Anche dai dati del consumo pro capite di energia, emerge un potenziale di crescita ancora inespresso da parte dei paesi della sponda Sud e del Mediterraneo orientale.

tribuire alla fluidificazione dei flussi (nel Mezzogiorno, alto-adriatica o alto-tirrenica).

In buona sostanza, l'Italia non possiede un'adeguata proiezione mediterranea, e ciò rende complessa la costruzione di una rete di accordi internazionali per entrare da protagonista nei principali temi di discussione propri del *mare nostrum*: dalle questioni ambientali alla gestione dei traffici marittimi. I porti che gestiranno i flussi futuri, si stanno progressivamente delineando e, anche in questo contesto, la posizione italiana non è delle più forti. Aggiustamenti futuri sono nell'ordine delle cose: allo stato attuale il nostro paese rischia di scontare la carenza di una strategia complessiva, nonostante siano particolarmente incisivi i progetti e le attività promosse dalle Autorità portuali. Il sistema infrastrutturale italiano, inoltre, è inadeguato e rischia di penalizzare non poco le reali prospettive di sviluppo della nostra penisola. Oltre che di compromettere le possibilità di fornire un efficace contributo all'edificazione di una rete in grado di arginare la tendenziale perdita di coesione economica e di contenere l'andamento degli squilibri.

Da parte delle grandi multinazionali dei trasporti marittimi (le cosiddette *shipping companies*) i criteri per la scelta dei porti di imbarco e di sbarco delle rispettive merci (*container*, rinfuse, Ro-Ro) vengono effettuati sulla base sia del costo delle operazioni di movimentazione, dell'efficienza e della modernità delle attrezzature portuali (esistenza di una piattaforma logistica, dimensioni delle banchine, profondità dei fondali, potenza delle gru, ampiezza dei magazzini, ecc.), sia dell'efficacia e celerità delle connessioni con i centri dell'entroterra, sia della qualità dei servizi offerti. Nel comparto del trasporto marittimo, in cui la competitività sta inducendo le compagnie di trasporto ad entrare nella gestione dei servizi portuali, accorciare le filiere dei trasporti è divenuto essenziale. Purtroppo, però, sulla possibilità di realizzare questi obiettivi le politiche italiane sono in ritardo.

Affrontare temi quali la competitività del ciclo logistico, significa disporre di un piano strategico dei trasporti nel

quale siano fatte rientrare le scelte relative alla rete autostradale e stradale, a quella ferroviaria, alla politica portuale, ma anche alle decisioni sui corridoi, sui centri intermodali e sulla rete logistica. Da alcuni anni, sulla carta, si dispone del *Trans European Network* approvato dalla Commissione europea. In questo disegno complessivo dei futuri traffici interni all'Unione europea, tutti i principali scali italiani trovano un buon inserimento nella rete dei corridoi europei. Ma anche in questo campo si sta scontando una certa evasività del nostro apparato decisionale, che è all'origine dell'avvio di proposte alternative ai tracciati contenuti nel piano le quali, provenendo da paesi portatori di forti interessi locali, tendono ad estromettere le strutture italiane (il caso più eclatante è costituito dal corridoio 5).

Viceversa, le prospettive di crescita dei sistemi territoriali italiani, il perseguimento di obiettivi di coesione economica sono strettamente connessi alle capacità delle strutture meridionali (al momento non presenti nel patrimonio dell'*Italia che c'è*, quantomeno con le caratteristiche necessarie), alto-adriatiche o alto-tirreniche, di intercettare parte di questi flussi potenziali e di provvedere alla loro redistribuzione sulle destinazioni finali. Non tanto, quindi, funzioni di *transhipment* sul modello di Gioia Tauro, quanto veri e propri porti industriali, attrezzati con adeguate piattaforme logistiche, con una capacità a regime di 3-5 milioni di teu l'anno. Questo scenario restringe drammaticamente il numero dei porti da programmare. Se ne potrebbe immaginare uno nel Mezzogiorno (?); di fatto sul tappeto ci sono solo due buone candidature, una basata su un sistema portuale alto-tirrenico (incentrato su Livorno, La Spezia, Genova, Savona) e l'altra sui porti dell'alto-adriatico (Ravenna, Porto Marghera, Monfalcone, Trieste e anche Capodistria). Ma questa ipotetica articolazione denuncia alcuni limiti di praticabilità in quanto rende difficoltoso, per ciascuna di queste strutture, il raggiungimento della soglia di redditività. Questa viene approssimativamente stimata in 5 milioni di teu e, a fini comparativi, si tenga conto che, nel 2010, i porti italiani hanno movimentato non più di 11 milioni di teu.

2.4. *L'analisi condotta alla scala locale introduce forti elementi di interesse*

L'ipotesi, tutt'altro che astratta sul piano delle prospettive di crescita del commercio internazionale fra i paesi rivieraschi del Mediterraneo, che vede i porti italiani (quelli meridionali in particolare) in prima linea nel tentativo di accaparrarsi le future quote incrementali, e non solo, dei flussi che attraverseranno il Mediterraneo (nei segmenti teu, rinfuse, Ro-Ro, senza tener conto del movimento passeggeri a fini turistici, altro capitolo di grande interesse per la crescita dei sistemi locali), è destinata ad avere una modesta probabilità di essere realizzata. Si oppongono problemi complessi legati alle concrete possibilità di effettuare interventi di grandi dimensioni finanziarie in una fase, come quella attuale, in cui tutti gli sforzi della politica economica italiana sembrano tesi al contenimento della spesa dello Stato e alla riduzione del debito pubblico.

Nel corso di tutto il 2010, con qualche anticipazione nei mesi precedenti, nella pubblicistica internazionale ha preso corpo un vasto e articolato dibattito sulla necessità di varare misure per stimolare la ripresa produttiva e, con essa, le modalità per l'incentivazione dell'*exit strategy* (in buona sostanza potrebbe trattarsi di misure di stampo keynesiano; non sono mancati contributi a proposito dell'attualità del pensiero di J.M. Keynes e sull'efficacia delle politiche di finanziamento di opere infrastrutturali o di attività produttive). È un dibattito probabilmente di limitata portata scientifica ma di grande interesse operativo che riguarda molto da vicino i problemi della politica economica italiana, fortemente condizionata dal rispetto dei parametri fissati dal patto di stabilità (rispetto da alcuni definito come la «retorica ufficiale dell'austerità»).

D'altro canto, un intervento significativo su un'azione infrastrutturante di qualche porto italiano, ha dimensioni tali da escludere un ruolo egemone sia del capitale di rischio, sia di capitali provenienti dall'ambito privato, anche includendo un possibile sostegno delle *shipping com-*

panies (per esempio, attraverso forme di *project financing*). In effetti, questo delle infrastrutture, è un ambito di investimenti proprio dei fondi sovrani che, nel caso italiano, significa un intervento diretto del capitale pubblico. Un tale orientamento parrebbe, però, contrastare con la politica di risanamento avviata nel corso dell'ultimo anno dal governo italiano, di qui l'interesse per il dibattito su operazioni di sostanziale matrice keynesiana.

Questo, però, richiede il rispetto di almeno un'altra condizione, ossia, considerato il ritardo di anni con cui l'operatore pubblico troverebbe a muoversi, è indispensabile che un eventuale intervento avvenga in un contesto di priorità ben individuate. Il che significa disporre di una strategia complessiva tesa unitariamente all'ammodernamento del sistema paese. Ma questa unitarietà di intenti sembra essere tutt'altro che condivisa o perseguita: prevalgono ancora le spinte locali e gli interventi frammentati su iniziative scarsamente coordinabili all'interno di un disegno complessivo. L'azione di ammodernamento delle strutture territoriali, anche quando riesce ad essere realizzata, avviene alla scala locale.

Senza considerare che, anche ammettendo l'esistenza di un definito e condiviso elenco di priorità di realizzazioni, il completamento delle opere potrebbe rivelarsi una condizione necessaria, ma non sufficiente, per la captazione di nuovi flussi a causa della contemporanea presenza di altri fattori di criticità, di veri e propri elementi ostativi peraltro difficilmente rimuovibili nel breve periodo. Alla comprensione di alcuni fra questi meccanismi si perviene attraverso una lettura dell'organizzazione e del funzionamento del territorio e dei suoi sistemi locali.

È noto che lo spazio geografico, oltre a diversi altri caratteri, si presenta come il contenitore dei «campi di forze» (di attrazione, di repulsione, centripete, centrifughe, di capacità innovativa, e quant'altro). Questi campi di forze si manifestano attraverso un insieme articolato e numeroso di flussi (materiali e immateriali) la cui origine e destinazione è costituita dagli elementi presenti sul territorio (città, porti, aeroporti, imprese industriali o di

servizi, centri di cultura, località turistiche, ecc.). I campi di forza sono tanto più potenti e rilevanti quanto maggiore è la densità territoriale dei centri, la loro dotazione di servizi (la cosiddetta «massa» che, in una *proxi* molto generica, potrebbe essere rappresentata dall'entità della popolazione residente più quella attratta) e l'interazione fra di essi. L'importanza di un centro urbano, a sua volta, dipende dalla sua capacità attrattiva e dalla sua attitudine ad entrare in un processo di scambi di beni, di servizi, di mezzi finanziari, di tecnologia, di informazioni e via dicendo nonché dall'attitudine a fare «sistema» con gli altri elementi della regione o con altre regioni. A mano a mano che lo sviluppo economico entra in fasi più avanzate l'interazione e l'integrazione fra gli elementi presenti sul territorio diviene più elevata e aumenta l'«intensità» territoriale degli elementi. Non a caso questa situazione viene definita come un processo di strutturazione dello spazio geografico, del territorio, o delle regioni. Regioni poco strutturate, quindi connotate da una scarsa presenza di elementi territoriali e da un modesto livello di interconnessioni fra di essi, o destrutturate, sono contesti con livelli di sviluppo poco elevati se non arretrati. È ovvio che, ai fini della comprensione della dinamicità della crescita, è decisivo conoscere la velocità con cui avviene il processo di strutturazione (per esempio rappresentato dal tasso di crescita del Pil), la dotazione dei potenziali di offerta e la dimensione dei flussi (materiali e immateriali).

Successivamente all'avvio di un'ampia riflessione scientifica sui meccanismi operanti nei processi di territorializzazione dello spazio geografico, avvenuta a partire dagli anni '60 del secolo scorso, negli anni '80 e '90 sono state realizzate numerose analisi per meglio comprendere i legami esistenti fra territorio e sviluppo economico, fra sistema urbano e crescita produttiva.

Particolarmente interessante si è rivelata una ricerca a scala europea condotta alla fine degli anni '80 da un gruppo di ricerca francese, capitanato da Roger Brunet e svolto nel contesto della Datar e di Reclus, a proposito delle *Villes «Européennes»*. Da questa analisi, concernente

la dotazione di servizi strategici, presenti nelle 165 principali città dell'Europa occidentale, trova conferma l'assunto che elemento fondamentale dello sviluppo delle regioni europee è la «dotazione di servizi» di una singola città (cioè la numerosità e la compresenza di servizi offerti in ciascun centro, fattori, comunque, rilevanti nei loro caratteri quantitativi e qualitativi). Un ruolo ben più importante viene, però, giocato dalla compresenza di città con elevate dotazioni di servizi (alle imprese), dall'interazione fra questi «sistemi» urbani, e quindi dal livello di integrazione fra i diversi insiemi dei servizi, ossia fra le compagini territoriali.

Questa considerazione permette di superare l'approccio sulla forza attrattiva della dotazione dell'offerta (dalle infrastrutture ai servizi) e spostare l'attenzione su alcuni aspetti della domanda (l'entità della «fruizione», e quindi i flussi). Con ciò, si opera uno spostamento concettuale, poiché dal «polo» (e dalle sue caratteristiche) si passa alla «rete»; dalla singola dotazione infrastrutturale ai flussi fra i poli; dai servizi offerti alle connessioni fra le reti, e quindi alla semplicità e alla rapidità dei passaggi fra una rete e l'altra. Detti passaggi sono semplificati allorché avvengono in strutture appositamente progettate e costruite come le piattaforme logistiche o gli interporti. Di qui la grande rilevanza della funzione competitiva della *rete* di piattaforme logistiche, della *rete* degli interporti e di quant'altro.

In pratica, è necessario fare ricorso al concetto di «organizzazione» del sistema territoriale, una variabile la cui importanza diviene fondamentale a mano a mano che le funzioni economiche e sociali presenti nella regione si ampliano; con il loro incremento aumenta la complessità del sistema e, con essa, il livello e la qualità dello sviluppo economico locale. L'attività organizzativa può riguardare «oggetti» diversi, nel senso che può rivolgersi alla soluzione di problemi di ottimizzazione del funzionamento di una singola rete (la rete ferroviaria, un *hub* aeroportuale); oppure la minimizzazione dei tempi e dei costi per il transito da una rete a un'altra all'interno di uno stesso polo (negli interporti); può concernere reti interne a una

regione, o collegamenti interregionali (come possono essere considerate le reti europee e i flussi intercontinentali). A sua volta, l'importanza e l'efficienza di un sistema reticolare sono espressioni attraverso le quali si manifesta la cultura economica e d'impresa di un paese, la produttività e la competitività di un singolo polo, le sue dotazioni di capitale fisso o di servizi offerti. L'insieme di queste variabili si traduce in vere e proprie forme di *competitività del territorio* e del sistema produttivo e distributivo locale.

Solo a titolo di esempio, nella figura 7, nonostante lo studio sia «datato», viene riportata la carta di sintesi della ricerca Datar-Reclus, dalla cui lettura possono comunque scaturire importanti spunti di riflessione. Trovano applicazione concetti di centralità e perifericità dello spazio geografico, superfici di modernità, interazione economica, multifunzionalità, impedenza del territorio, regioni sistema e via dicendo.

Questa lunga premessa, a proposito dell'analisi alla scala locale, ha il solo scopo di sottolineare come i principali fattori di efficienza del sistema territoriale e, quindi, di fattori competitivi per l'acquisizione di nuovi flussi, non si esauriscono nelle dotazioni di capitale infrastrutturale. Per competere sul piano internazionale con concrete possibilità di successo, la disponibilità di moderne attrezzature (per esempio portuali o aeroportuali), di spazi adeguati, di manodopera specializzata, rappresentano una condizione necessaria ma non sufficiente. La vera partita si gioca sull'interazione fra i campi di forze, cioè sulla componente organizzativa presente nel sistema territoriale, sulla capacità di fluidificare, di accelerare gli scambi (per i beni materiali, sulla disponibilità di una efficiente catena logistica); sulla presenza effettiva di una evoluta cultura dell'organizzazione.

Tanto per scendere nella banalità di un esempio, per l'imprenditore ciò che conta non è semplicemente la velocità di scarico del *container* dalla nave (connessa alla qualità delle infrastrutture presenti nel porto e alla loro organizzazione) se poi la *portacontainer* staziona per due

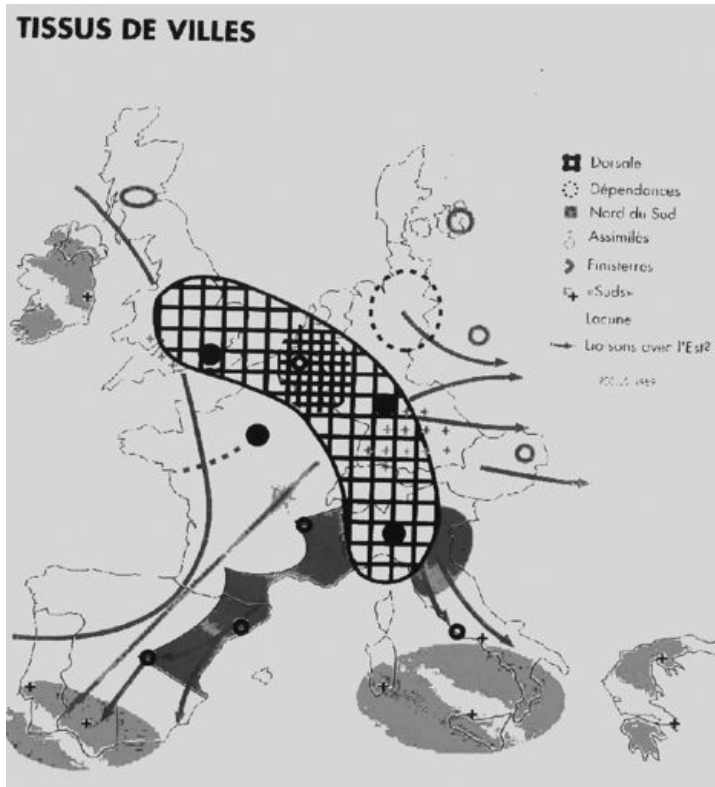

FIG. 7. Fin dagli anni '80, a scala europea, si era delineata l'affermazione di un modello centro-periferia con delle evidenti linee di frattura fra il Nord e il Sud Italia. Nel corso dell'ultimo quarto di secolo, molte cose sono cambiate nello sviluppo del Centro-Europa e nelle direttrici verso Est e verso Sud-Ovest. Si sono approfonditi gli squilibri con l'Italia meridionale.

giorni in rada e il *container* ne impiega altri cinque per lasciare la banchina. All'imprenditore, così come alle *shipping company*, preme: 1) che l'efficienza riguardi la catena logistica nella sua interezza: massima celerità del trasporto complessivo e che il naviglio faccia il viaggio di ritorno con un carico adeguato. Ciò si realizza allorquando, come si suole dire, le reti fanno «sistema», sia al loro interno che fra di loro, permettendo così all'efficienza del «si-

stema di reti» di tradursi in una efficienza del «sistema territoriale»; 2) che il porto (o il sistema portuale) possegga al suo interno o nel proprio retroterra un insieme di attività industriali in grado di alimentare il commercio internazionale. È evidente che un evoluto sistema infrastrutturale terrestre consente di ampliare le dimensioni del retroterra del porto e, di conseguenza, un più facile raggiungimento di una adeguata soglia dimensionale.

Da questa angolatura, non vi è dubbio che le vere possibilità di successo di una politica di potenziamento infrastrutturale e di costruzione di una rete logistica, da connettere con i «corridoi» europei, vede in primo piano interventi a favore dei sistemi portuali alto-tirrenico o alto-adriatico (quest'ultimo potrebbe possedere alcuni fattori preferenziali rispetto ai porti liguri, penalizzati dalle difficoltà di connessione con il proprio retroterra). Se la logica che deve prevalere ha come obiettivo prioritario un forte recupero della competitività, non vi è dubbio che, per il funzionamento del sistema paese, è la portualità settentrionale ad avere le maggiori carte in regola. Questa scelta, però, ove non accompagnata da altri interventi sui sistemi meridionali, rischia di creare un impatto sfavorevole in termini di coesione del sistema produttivo italiano nel suo complesso.

D'altro canto, a partire proprio dai primari fattori di coesione territoriale, e quindi dalle caratteristiche della rete urbana delle Regioni italiane (o, se si preferisce, dei sistemi di città) per finire alle reti dei servizi (per esempio di trasporto terrestre) i sistemi locali (produttivi e non) sono caratterizzati da livelli di integrazione funzionale profondamente diversificati fra loro. Dal punto di vista delle dinamiche territoriali, ossia dei processi di strutturazione degli spazi regionali e delle dimensioni dei campi di forza del sistema urbano e metropolitano del nostro paese, la situazione competitiva del sistema Italia si presenta caratterizzata da elementi di forte criticità, soprattutto nelle sue componenti meridionali. Nella Pianura Padana, i fenomeni di interazione sistemica fra rete urbana e reti infrastrutturali, fra assetti produttivi e commercia-

lizzazione, pur necessitando di interventi anche cospicui per un continuo adeguamento competitivo e per una maggiore fluidificazione degli scambi, non solo di beni materiali, possono considerarsi in linea con la media delle regioni forti dell'Europa.

Non così la componente meridionale, nella quale le funzioni produttive e il territorio nel quale sono inserite, sono frammentate in episodi locali, per lo più isolati, scarsamente integrati fra loro e piuttosto scollegati dalle componenti produttive dell'Italia centro-settentrionale e dell'Europa centrale, peraltro, senza che sia stata avviata una politica mediterranea di relazioni con i paesi delle altre sponde del *mare nostrum*. La stessa rete urbana e metropolitana italiana si presenta in condizioni di forte squilibrio e con livelli di interazione molto diversificati. I fenomeni di integrazione fra i centri urbani della Pianura Padana raggiungono livelli particolarmente elevati (cfr. fig. 8), al punto da far sostenere, ad alcuni, l'esistenza, *in nuce* o in via di formazione, di una vera e propria «megalopoli padana». La stessa campagna, che ancor oggi si interpone fra le principali città, ha assunto molti caratteri urbani (rururbanizzazione). Viceversa, nel Mezzogiorno, dal punto di vista delle funzioni esercitate, il tessuto urbano si presenta piuttosto disarticolato, frammentato in più o meno rilevanti episodi locali, ma che incontrano seri ostacoli per entrare in un processo «sistemico».

Nell'Italia settentrionale i servizi alle imprese sono di rango elevato, se non molto elevato, e configurano una rete urbana in senso dinamico e fortemente orientata alla innovazione. Nel Mezzogiorno, le funzioni urbane rivolte alle imprese denotano una prevalenza di servizi a carattere sub-regionale o regionale, a disposizione di una domanda locale limitata e con un potenziale produttivo di crescita tuttora con forti riserve. Infine, le due principali aree metropolitane dell'Italia centro-meridionale (Roma e Napoli), che potrebbero originare una sorta di metropoli tirrenica con capacità trainanti per tutto il Mezzogiorno, sono ancora funzionalmente separate e sono interposte da un territorio in buona misura ancora da strutturare.

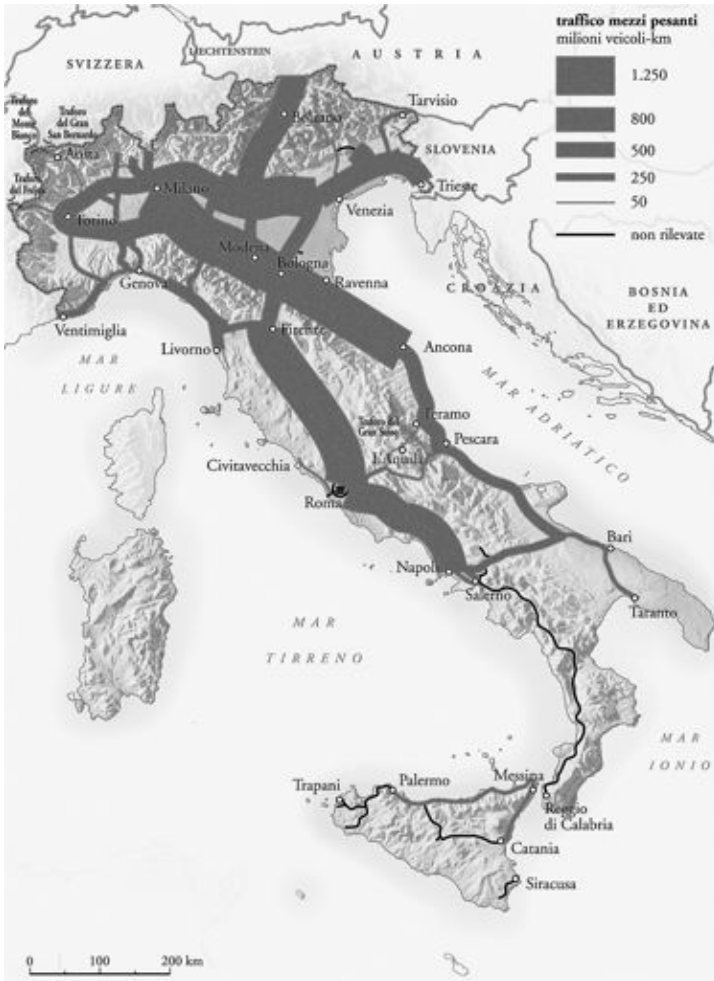

FIG. 8. Il traffico pesante che si svolge lungo il sistema autostradale italiano mette in luce come esista un'evidente linea di frattura in corrispondenza di Napoli-Bari, al di sotto del quale sono totalmente assenti fenomeni di interazione e di integrazione territoriale. Nella Pianura Padana, l'integrazione territoriale è particolarmente forte e tende in misura ancora inadeguata, ma già in dimensioni rilevanti, all'integrazione con altre componenti territoriali europee.

2.5. *Qualche valutazione conclusiva e alcune linee operative*

Come già enunciato nella parte introduttiva, il processo di infrastrutturazione delle Regioni italiane, realizzato nel corso di un trentennio a partire dagli anni '50 del secolo scorso, rappresenta, ancor oggi, una realtà importante, che ha contribuito a sostenere con successo lo sviluppo della nostra economia, a costruire un sistema industriale forte ed evoluto, a far crescere il tenore di vita della nostra popolazione. Non tutto, però, è andato come previsto e gli squilibri territoriali, presenti sin dagli anni '50 all'origine di una lunga politica regionale mirata al riequilibrio dei potenziali produttivi, non solo non sono stati debellati ma hanno ripreso a correre. Inoltre, nell'ultimo decennio, nel nostro sistema produttivo si sono manifestati sintomi allarmanti di lenta ma continua perdita di competitività.

La concorrenza internazionale è divenuta particolarmente agguerrita e continua a trarre giovamento da un andamento dei cambi ad essa favorevole; la grande crisi mondiale, finanziaria prima e del sistema produttivo nel suo complesso poi, ha introdotto nuove difficoltà e oggi, per l'*Italia che c'è*, è divenuto urgente avviare interventi adeguati, misure *ad hoc*, per restituire forza, efficienza e capacità competitive ai nostri sistemi territoriali. A ciò va aggiunta l'esigenza, tutta economica, di mantenere un forte livello di coesione regionale e interregionale, di scongiurare l'affermarsi di nuove fratture e l'approfondirsi di quelle preesistenti. L'allentamento delle politiche industriali e territoriali, giustificato con il rispetto dei parametri del patto di stabilità, ha contribuito ad appesantire la situazione competitiva italiana che, pur mantenendo una notevole capacità di penetrazione nei mercati internazionali, deve essere, ora più che mai, oggetto di analisi e di intervento. Il sistema produttivo, e la sua proiezione nello spazio geografico, necessitano di un forte sostegno per contenere l'aggressività industriale e commerciale dei paesi di nuova industrializzazione, in particolare quella messa in atto dai cosiddetti Bric.

Stante la complessità dell'economia del paese, le linee lungo le quali orientare le politiche regionali sono piuttosto articolate e, semplicisticamente, possono essere raggruppate in due grandi filoni. Da un canto è indispensabile che l'Italia promuova un nuovo processo di modernizzazione del territorio e delle sue infrastrutture. È un obiettivo molto ambizioso a causa delle rilevanti dimensioni finanziarie necessarie, da realizzarsi nel medio-lungo periodo prevedendo un sensibile potenziamento infrastrutturale da realizzare attraverso forme di cofinanziamento pubblico-privato (per esempio attraverso l'ulteriore ricorso al *project-financing*). Tralasciando gli interventi *high tech* quali l'estensione della banda larga (o superlarga; uno strumento ormai indispensabile per tutti i tipi di impresa) per rimanere nel campo delle tradizionali infrastrutture fisiche, le realizzazioni più urgenti riguardano una grande piattaforma logistica e centri intermodali per rendere agevole (e con minime rotture di carico) il cambio di vettore (rete di interporti), l'aggiornamento delle attrezzature portuali, alcuni adeguamenti autostradali (nel Mezzogiorno in particolare) e ferroviari (Tav passeggeri e merci) e tutto quanto contribuisca alla fluidificazione dei flussi (*in primis* quelli internazionali, più penalizzanti di altri) e all'accorciamento della filiera dei trasporti. Il tutto con il massimo raccordo possibile con i piani e le strategie europee. Gli interventi necessari non si limitano alla costruzione di manufatti ma coinvolgono anche gli aspetti organizzativi, ossia quell'insieme di servizi (dall'informatica ai servizi per la più rapida movimentazione delle merci) che contribuiscono alla massima efficienza della filiera dei trasporti. Per rendere concretamente operativa questa azione, i soggetti di riferimento non possono che essere gli organi centrali dello Stato, sia per l'individuazione di una strategia-paese e la gestione delle priorità, sia per il reperimento delle risorse necessarie (o di parte delle risorse, nel caso di coinvolgimento di altri soggetti finanziatori).

Una seconda linea di interventi ha per oggetto la realizzazione, soprattutto su scala locale, del complesso dei

raccordi *fra* le reti esistenti, in progetto o in via di costruzione. Con altre parole, si tratta di abbattere le diseconomie connesse alle rotture di carico e di rendere il più spedito possibile i passaggi di vettore. Il tema ha una grande portata economica e una forte ricaduta in termini di configurazione del costo di trasporto complessivo ed è all'origine dell'indiscussa superiorità, tutta italiana, del trasporto su gomma rispetto a quello su rotaia o via mare (con le autostrade del mare) o alla migliore combinazione fra tutti. Il trasporto su strada consente un servizio *door to door*, sia nei casi di brevi percorrenze, sia nelle medie distanze, nelle quali l'incidenza del costo chilometrico rischia di essere elevato e assai poco competitivo. Ad eccezione di quella su gomma, tutte le altre tipologie di trasporto richiedono almeno una rottura di carico, a volte anche più d'una. Segmentando la percorrenza complessiva nelle sue tratte elementari, è facilmente constatabile come il costo di trasporto su gomma sia il più oneroso, oltre che fra i più inquinanti: la sua superiorità viene alimentata dai tempi necessari al passaggio tra i diversi vettori nel caso vengano preferite altre modalità di trasporto; è ascrivibile alle diseconomie di sistema, alle inefficienze connesse proprio con la rottura di carico.

In generale, come viene ampiamente richiamato nel Rapporto di sintesi, le diverse reti in cui si articola il trasporto merci in Italia, mostrano grandi difficoltà ad abbattere l'impedenza dei nodi o, come si usa dire, a fare «sistema». Mentre all'interno del singolo vettore non mancano meritorie azioni a favore dell'abbattimento dei tempi e dei costi di percorrenza (nel comparto ferroviario con l'introduzione e lo sviluppo della Tav; in quello stradale con il potenziamento di autostrade e superstrade; meno evidenti i miglioramenti nella portualità, da anni in sofferenza, come nella costruzione di piattaforme logistiche, ecc.) è tempo, per il nostro paese, di dare risposte concrete nei confronti della fluidificazione complessiva dei trasporti.

Connessioni veloci fra le reti, intermodalità, semplificazione amministrativa, cultura dell'organizzazione,

coordinamento Stato-Regioni, cofinanziamenti pubblico-privato e razionalizzazione della *governance* di sistema (dal regime delle Autonomie finanziarie dei porti alla loro struttura giuridica: per esempio in Europa il *management* dei porti è affidato a strutture privatistiche come le SpA), piano strategico dei trasporti, sono le principali parole chiave per restituire capacità competitiva a tutto il sistema dei trasporti italiani, al ciclo logistico e alla rete complessiva. Nell'immediato le priorità debbono riguardare il problema dell'ultimo miglio, dell'intermodalità e dell'efficienza dei nodi. È ormai tempo che la produttività economica sia perseguita non solo all'interno del singolo vettore e di ciascuna rete, ma sia un'efficienza integrata, valutata nel territorio, sull'insieme delle reti e con il concorso di tutti i vettori coinvolti.

La competitività ha assunto contorni di sistema: è una competitività integrata, sempre più di contesto, legata alle Regioni, alle città e alle loro interazioni con gli assetti produttivi e con le strutture locali. Nella matrice reti-Regioni il fattore competitivo è sempre più identificato con il «sistema territoriale». Per ora, in Italia, la competitività ha avuto come oggetto prioritario l'efficienza della singola rete. Sempre più frequentemente, però, è chiamato in causa il territorio (non è certamente un caso che alcuni organismi internazionali misurino la competitività dei paesi), con le sue caratteristiche, le sue efficienze e le sue diseconomie, le sue capacità decisionali e operative. L'obiettivo sta nel garantire, localmente, un efficace raccordo fra le reti, alla base del recupero della competitività perduta e della coesione territoriale da difendere. Nel processo di continuo ammodernamento del sistema paese l'Italia ha un pesante *gap* da colmare: tecnologico, infrastrutturale, della ricerca e dell'innovazione. Non comprimerlo significa pagare in competitività, coesione e sviluppo.

Bibliografia

Aiscat (a cura di), *Informazioni. Dati provvisori delle autostrade italiane in concessione*, Roma, Aiscat, numeri vari.
Beretta, E., Dalle Vacche, A. e Migliardi, A., *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, Occasional papers, Roma, Banca d'Italia, 2009.
Brunet, R. (a cura di), *Les villes «européennes»*, Montpellier, Datar-Reclus, 1989.
Federtrasporto (a cura di), *Indagine congiunturale sul settore dei trasporti*, Roma, Federtrasporto, numeri vari.
italiadecide (a cura di), *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, Il Mulino, 2009.
The World Bank (a cura di), *World Development Report. Development and climate change*, Washington, The World Bank, 2010.

2. LE RETI ECONOMICO-FINANZIARIE: L'INNOVAZIONE DI IMPRESA TRA LE RETI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DEL SISTEMA FINANZIARIO

1. *Un discorso introduttivo*

Che cosa sia l'innovazione che entra nei processi produttivi di beni e servizi è questione assai complessa e dibattuta anche e soprattutto sul piano teorico. Si tratta di indagare come si configura l'innovazione che si traduce in produttività e soprattutto come si realizza il passaggio tra l'idea che innova e il suo trasferimento in produzione. Non è nell'orizzonte di questo lavoro misurarsi direttamente con un nodo di questo spessore e tuttavia, attraverso l'esame della concreta situazione italiana, circoscriveremo temi e questioni che rimandano a questo nucleo analitico.

Per dare una robusta giustificazione teorica alla scelta del tema dell'innovazione sarebbe abbastanza facile richiamare la linea di pensiero contemporaneo, tra antropologia e filosofia (Z. Bauman, U. Beck, E. Morin, ecc.) che pone in luce come l'innovazione sia il paradigma del tempo presente. Paradigma che proietta gli stessi nodi epistemologici sia sul campo della sfera pubblica che su quella privata. È questa la ragione di fondo per cui abbiamo collocato il tema dell'innovazione di impresa (di prodotto, di processo, organizzativa, finanziaria) come punto di cesura tra due reti: quella della Pubblica amministrazione e quella del sistema finanziario. Tema quindi di confine, di frontiera. Parafrasando S. Rossi[1] potremmo dire che l'innovazione è la chiave per riprenderci il tempo che abbiamo perduto, come sistema economico, negli ul-

Relazione del gruppo di ricerca diretto da P. De Ioanna e coordinato da A. Bonaccorsi e P. De Ioanna. Ricercatori: A. Cabot, I. Imperato e S. Levstjk.

[1] S. Rossi, *Controtempo*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

timi due decenni. E in quest'ottica, forse l'innovazione di sistema più profonda è stata l'ingresso dell'Italia nell'Ue, con i paesi fondatori.

In ogni caso, anche se non sembra appropriato offrire una spiegazione mono causale dei nostri limiti alla crescita[2]; come vedremo, il nesso tra conoscenza, innovazione e crescita è particolarmente evidente nel sistema italiano. Dunque a monte di tutto c'è con ogni probabilità l'insufficiente livello complessivo delle conoscenze che il nostro sistema paese riesce ad irradiare nella collettività che lo compone: in sostanza, il livello qualitativo del sistema scolastico, in tutte le sue articolazioni e in particolare nelle sue strutture universitarie e di alta cultura.

La sensazione è che il sistema paese non abbia più uno spartito generale dentro le cui coordinate ritrovare il filo delle proprie vocazioni produttive; suona spesso un'ottima musica, ma è frutto di solisti, di soggetti che si inventano da soli la strada, non di un'orchestra. È come se il paese non avesse compreso e deciso se deve essere un grande museo a cielo aperto, un sistema che si spinge ad esplorare le nuove frontiere della tecnologia o ancora un *mix* ben calibrato delle due cose, come sarebbe auspicabile e certamente possibile. Al fondo c'è la rottura del *continuum* tra qualità del sistema scolastico, investimenti in ricerca e sviluppo e processi di innovazione, nel privato e nel pubblico. È una rottura che si è consumata in modo lento e che deve essere ricucita con politiche condivise, chiare e di medio periodo. È un problema di buone politiche pubbliche che devono avere un substrato di conoscenze tecniche assai più corposo e integrato di quanto avvenga oggi. Per mantenere e sviluppare posizioni sul mercato globale è necessario essere presenti con prodotti e servizi di qualità superiore. È importante difendere e sviluppare prodotti e servizi che si radicano e si alimentano nei valori e negli stili di vita della nostra cultura; ma è ancora più importante essere presenti sulla linea delle nuove tecnologie che marcheranno la vita umana nei

[2] Cfr. I. Visco, *Investire in conoscenza*, Bologna, Il Mulino, 2009.

prossimi decenni. Ma questa considerazione va collocata in un contesto, europeo e mondiale, che vede fortemente intensificata la competizione tra i territori; diminuiscono le barrire alla mobilità (di persone, di finanza, di attività); chi governa un territorio ha quindi la responsabilità di comprendere e anticipare i processi valorizzando i profili di attrazione che si radicano su risorse «stabili», che segnano il senso profondo del territorio (patrimonio storico, ambiente, cultura, ecc.) e creando situazioni di contesto che trattengano e attraggano la risorsa strategica fondamentale: quella umana. In questa prospettiva, il ruolo del «governo pubblico» nelle strategie che indirizzano la ricerca e l'innovazione è cruciale.

1.1. *Le fasi dell'innovazione*

Assumendo una schematizzazione utile ai fini della nostra indagine[3], l'innovazione può essere convenzionalmente scomposta in cinque fasi:

a) la ricerca di base, nel cui ambito il campo delle applicazioni sicure rimane fortemente indeterminato;

b) la ricerca finalizzata, dove l'aspetto teorico, ancora prevalente, si manifesta entro un campo disciplinare già ben individuato: biomedicina, nanotecnologie, nuovi materiali;

c) la sperimentazione, che se ha successo sfocia nel prototipo e nella nuova molecola (i polimeri di G. Natta);

d) l'*engineering* e la valutazione di economicità;

e) il trasferimento dell'innovazione nel ciclo aziendale per la produzione di massa.

Le prime due fasi richiedono prevalente sostegno pubblico, tempi medio-lunghi e formazione di ricercatori con specifiche attitudini tecniche. L'intervento pubblico sarà collocato a un livello alto: Unione europea, Stato; riguarderà quindi anche l'attività formativa. Le restanti tre prevedono un forte impegno del settore privato, assecon-

[3] Cfr. V. Selan, sito Uguaglianza e Libertà, paper 2009.

dato da politiche adatte, che possono collocarsi in modo appropriato a livello territoriale più basso: Regioni, aree metropolitane e consorzi di Enti locali, università e soggettività private.

Si è detto che per innovare occorre creare un ambiente complessivo idoneo e che occorre una orchestrazione sapiente di tutti i fattori in gioco, che a sua volta richiede una reale capacità di tenere in tensione e in sinergia tutte e cinque le fasi. Ma quando le risorse sono scarse occorre scegliere.

Dunque tutto il filo del nostro ragionamento eviterà svolgimenti che denunciano l'insufficienza, anche in via comparativa, delle risorse che il bilancio pubblico e i privati destinano alla ricerca, e ciò a prescindere dalle questioni analitiche e definitorie di queste risorse. L'insufficienza di queste risorse è obiettiva. Assumeremo invece l'ottica di chi intende contribuire a migliorare le politiche pubbliche che tengono in tensione le cinque fasi, sapendo bene che il sistema paese non ha fin qui scelto nettamente la ricerca come una priorità per assecondare lo sviluppo e la produttività complessiva dei fattori. E che l'attuale fase economica consiglia di lavorare assumendo come dati i vincoli di bilancio pubblico in essere.

Si tratta quindi di operare nel senso di una migliore riutilizzazione delle risorse in essere, nonché una più chiara e responsabile definizione delle priorità e di cercare di dirottare risorse da utilizzi «morti» verso utilizzi «vivi».

Si tratta dunque di ripensare e innovare le politiche e gli strumenti, sapendo che su questo terreno un rapporto efficace con le Regioni è cruciale, non solo per l'assetto istituzionale, ma anche perché la morfologia dei territori (storia, cultura, ecc.) ha in Italia un'influenza determinante[4].

[4] Cfr. G.A. Barbieri, *La differenziazione territoriale in Italia secondo l'analisi economico-sociale*, contributo per *italiadecide 2010*.

1.2. *Costruire una prospettiva strutturata per l'innovazione*

Per l'Europa, e a maggior ragione per l'Italia, il nodo cruciale di questa fase storica sta nel coniugare coesione sociale, stabilità delle istituzioni della democrazia e della cittadinanza e sviluppo, in termini di prodotto, produttività e occupazione. In altre parole, costruire una prospettiva strutturata per competere a livello globale. Le condizioni economiche di base in Europa ci sono tutte. Tra la prospettiva di una rinnovata operatività degli stabilizzatori automatici del ciclo e di maggiori investimenti, anche da finanziare in debito, in una fase di crisi, e la prospettiva di nuovi e più stringenti vincoli istituzionali agli equilibri del bilancio pubblico, il campo dell'analisi e della discussione economica si è riaperto. La tempesta delle ondate speculative ha costretto tutte le economie europee, nell'immediato, a stringere i bulloni della crescita dei disavanzi. Peraltro, in un'ottica di respiro più lungo, molti analisti convergono su alcuni punti: *a*) la crisi dell'Ue è di natura prevalentemente istituzionale; per superarla occorre costituire la massa critica minima di istituzioni «federali» della politica di bilancio e fiscale, ora mancanti; *b*) il futuro economico dell'Ue, nell'economia del mondo globale, risiede in larga misura proprio nella conoscenza e nell'innovazione competitiva. Di tutto ciò vi è abbondante testimonianza nei documenti di indirizzo politico dell'Unione.

Ma questa cornice è particolarmente vera e stringente per il nostro sistema socio-economico. Per non perdere il futuro (utilizzando il titolo del bel libro di E. Piol), i gruppi dirigenti italiani mostrano di essere consapevoli che lo sviluppo competitivo si radica nella creazione di condizioni di sistema idonee ad assecondare, preparare e fare da leva a un rilancio della produttività dei fattori, realizzato lungo assi di innovazione: di processo, di prodotto, di organizzazione finanziaria, ecc. Probabilmente, il nesso ricerca e innovazione costituisce la chiave che meglio, tra le altre, concorre a spiegare i divari di produttività tra le economie europee in competizione e il contesto

che asseconda lo sviluppo di questo nesso è fatto di tanti fili e piani, che si intrecciano e si auto sostengono.

I dati più recenti forniti dall'Istat sono impietosi: i divari interni di produttività si sono allargati e, ciò che è più rilevante, la produttività complessiva (multifattoriale) del sistema economico italiano si è arrestata. Questo è il nodo principale.

Individuare percorsi e proposte idonei a ripensare strumenti, metodi e politiche per l'innovazione è il fuoco di questa ricerca.

Si tratta di pensare nei termini di un orizzonte temporale sufficientemente lungo e di un clima culturale largamente condiviso, al cui interno collocare una serie di ipotesi di lavoro capaci di tessere le condizioni di sistema per una fase di innovazioni.

Si è ben consapevoli che praticamente tutte le elaborazioni più serie e approfondite, di fonte istituzionale (Istat, Banca d'Italia), universitaria, imprenditoriale, sindacale, ecc., convergono, con accenti e linee analitiche a volte diverse solo nei toni e nelle sottolineature, su questo nodo dell'innovazione; tuttavia lo spazio per individuare soluzioni e proposte ragionevolmente agibili e condivise resta, a nostro avviso, ancora molto ampio.

Vogliamo cercare di declinare queste condizioni di sistema partendo dalle due reti che più avvolgono e contestualizzano le scelte del sistema delle imprese: la Pubblica amministrazione, come fattore cruciale della produttività del sistema economico; il sistema dei finanziamenti che sostengono i processi innovativi nella produzione di merci e servizi, per l'interno e per l'*export*.

Dunque le reti della Pubblica amministrazione e del finanziamento come punto di leva per «innovare nelle condizioni di sistema che assecondano l'innovazione».

È largamente condivisa la tesi che ricerca e innovazione generano crescita solo se si svolgono all'interno di condizioni favorevoli di contesto: la struttura dei mercati finanziari e l'efficienza dei servizi offerti dalla Pubblica amministrazione sono dunque due potenti reti che determinano le condizioni strutturali al cui interno opera

chi produce. Ed è fondato sostenere che queste due reti fanno sistema con le altre, le condizionano e risultano al centro di una serie di interrelazioni cruciali.

Se pure tutti, o almeno molti, sottolineano la necessità di rinnovare le politiche per l'innovazione, non vi è chiaro accordo sul che cosa fare. Sono, come è stato osservato, le politiche più difficili da intraprendere, implementare, monitorare e mantenere.

Tuttavia ci sembra ragionevole sostenere che è proprio la leva dell'innovazione che ci può consentire di riprendere un cammino di sviluppo, a partire dalle aree più ricche del paese, dotate di capitali e infrastrutture, che sono quelle dove la perdita di competitività (con lodevoli eccezioni) è stata più marcata e dove, ciononostante, si colloca oltre l'80% della produzione che conta.

Nel Sud sta alla rete della Pubblica amministrazione ricreare le condizioni di base, di legalità e trasparenza, che liberano le scelte di impresa da pesi e ritardi anomali. Naturalmente la precondizione di tutte le politiche pubbliche per l'innovazione è un fisco equo e una lotta radicale alla evasione fiscale.

L'innovazione appare anche come una leva per muovere il sistema verso assetti meno penalizzanti per le giovani generazioni.

Il nesso ricerca e innovazione rimanda dunque al nesso tecnica e scelta politica; cercheremo di testare l'adeguatezza delle scelte di politica della ricerca non in termini di risorse destinate (al riguardo c'è poco da aggiungere al quadro di restrizioni dato) ma proprio in termini di innovazione; ci chiederemo se le tecniche utilizzate siano le più efficaci, a risorse date, e se siano le più adatte a sostenere i processi che si vogliono incentivare.

Innovare nelle politiche pubbliche sull'innovazione significa, a nostro avviso, andare al cuore del rapporto tra organizzazione amministrativa e gestione responsabile e trasparente delle risorse. È la scommessa della democrazia europea, è il nodo non risolto della democrazia italiana.

Il limite italiano non sta nella creazione di iniziative d'impresa; è relativamente facile iniziare; siamo il paese

delle partite Iva; il limite sta nella statura rachitica delle imprese e nella loro alta mortalità e bassa stabilizzazione a livelli medio grandi che consentono di crescere e innovare. Dunque le politiche pubbliche da innovare sono quelle che accompagnano la crescita, la stabilizzano e offrono incentivi all'innovazione. E le metodologie di finanziamento del sistema del credito verso l'innovazione di impresa devono essere rivisitate in questa ottica.

L'efficienza del sistema Pubblica amministrazione è nell'interesse di chi fa impresa e compete in modo legale. Amministrazioni povere ed inefficienti sono sintomo e causa di economie povere ed inefficienti. E sono fonte del circolo vizioso dell'illegalità che è causa ed effetto della stagnazione economica. Per il Sud questo è il nodo centrale.

1.3. *La situazione dell'Unione europea*

Partiamo dunque da una situazione europea (Ue a 27 Stati membri), che presenta ampie disparità regionali in termini di prodotto, produttività e occupazione. Queste hanno mostrato una lieve tendenza alla riduzione nell'ultimo decennio, essenzialmente per effetto della crescita delle aree più prospere dei nuovi Stati membri. Nello stesso periodo sono aumentate sensibilmente le disuguaglianze regionali all'interno dei paesi, in particolare di quelli nuovi entranti.

Anche in Italia le differenze regionali di prodotto e reddito *pro capite* rimangono elevate, collegate, almeno in parte, alla ridotta crescita dell'intero paese. Il ritmo di sviluppo dell'economia italiana resta, da diversi anni, fra i più bassi dell'area europea. Vi concorre la flessione della produttività del lavoro, che ha un andamento calante dalla prima metà di questo decennio in tutti i settori dell'economia. Il confronto con le altre aree europee è severo: le Regioni del Mezzogiorno crescono meno delle aree in ritardo di sviluppo; le Regioni del Centro-Nord perdono notevolmente terreno nei confronti delle altre Regioni avanzate dell'Ue-27. Tra il 1995 e il 2007, il Pil *pro capite* del Mezzogiorno passa dal 79 al 69% di quello

medio nell'Ue-27 (misurato in *standard* di potere d'acquisto); quello del Centro-Nord dal 145 al 122%.

2. *Il contesto italiano in periodo di crisi: elementi di sintesi*

2.1. *R&S, innovazione e produttività: i ritardi dell'Italia*

La nostra appare come una struttura produttiva sbilanciata verso produzioni tradizionali a basso contenuto tecnologico; insieme all'estrema frammentazione produttiva sono i due elementi che contribuiscono a spiegare le carenze delle imprese italiane sul fronte dell'innovazione e dell'adozione di nuove tecnologie, estraniandole dal processo di internazionalizzazione e rendendole vulnerabili ai cambiamenti del contesto internazionale.

L'Italia è certamente un paese in ritardo, nel confronto con i maggiori *partner* commerciali, per quanto riguarda gli investimenti in R&S e innovazione. Nel 2008, la spesa complessiva in R&S era pari all'1,2% del Pil, valore sostanzialmente stazionario rispetto a quello di fine anni '80 e che si confronta con una media europea dell'1,9% circa. Ancora peggiore è il divario per quanto riguarda il settore privato, con un quoziente della spesa sul prodotto dello 0,6% (1,2% la media europea). La bassa dimensione media di impresa interagisce in maniera biunivoca con il modello di specializzazione produttiva (volto come detto verso comparti a basso valore aggiunto), con un'insufficiente attività di ricerca e uno scarso o inefficiente utilizzo della tecnologia già disponibile.

I dati Istat sono confermati e arricchiti da quelli forniti dall'Ocse[5]. Tra il 2001 e il 2008, alla variazione negativa della produttività multifattoriale (–0,6% in media, con un minimo di –1,8% nel 2008) ha fatto riscontro non solo una bassa spesa in R&S, ma anche uno scarso apporto privato all'attività di ricerca pubblica, il secondo

[5] Oecd Science, *Technology and Industry Scoreboard 2009: Italy Highlights*.

più basso dei paesi G7. È invece relativamente elevato il finanziamento da parte pubblica della ricerca industriale.

Altri dati avvalorano una situazione relativa di scarsa propensione all'innovazione. Tra il 2001 e il 2005 l'Italia ha prodotto il minor numero di brevetti *pro capite* tra i paesi G7 (13 per milione di abitanti), e uno tra i più bassi nei paesi Ocse. I brevetti mostrano una relativa specializzazione nelle tecnologie sanitarie e ambientali, cui si contrappone la de-specializzazione nelle nano-tecnologie. Nel 2008, la percentuale di individui con una connessione a banda larga (19%) è stata inoltre la più bassa tra i paesi Ocse. Non sorprende quindi che, nel 2007, la bilancia commerciale per i beni ad alta tecnologia, inclusa l'Ict (*Information and Communication Technology*), mostrasse un sostanziale disavanzo.

Anche il cosiddetto *co-patenting* internazionale[6] e i brevetti *cross-border*[7] sono bassi rispetto alla media Ocse, rappresentando rispettivamente il 14 e 7% dei brevetti italiani (contro il 20% per entrambi gli indicatori nell'Ocse). Ciò, insieme ai dati della bilancia dei pagamenti su prodotti tecnologici, suggerisce che i ricercatori italiani fanno poca rete con i colleghi stranieri e sono scarsamente coinvolti nelle attività internazionali di ricerca. La situazione è confermata dalla bassa attrattività delle università italiane per gli studenti stranieri, che rappresentano solo il 5% del totale degli studenti di dottorato.

Sempre a paragone con gli altri paesi Ocse, le imprese italiane fanno un limitato utilizzo dell'*e-commerce*. Inoltre, il numero di nuovi marchi commerciali per abitante in un anno (37 per milione), che rappresenta un buon indicatore sull'emergere di nuovi prodotti e metodologie di *marketing*, rimane inferiore alla media dell'Ocse (62).

Poiché è proprio l'andamento della produttività totale dei fattori a spiegare in buona misura il rallentamento ita-

[6] Brevetti registrati da due o più inventori residenti in paesi differenti.

[7] Il proprietario del brevetto e l'inventore residenti in paesi differenti.

liano, è a fattori legati all'innovazione e alle capacità organizzative che questo va largamente addebitato[8].

Il paese potrebbe quindi trovarsi intrappolato in una spirale di bassa innovazione e produttività, bassa competitività e bassi salari. Nonostante quanto detto sulle migliori *perfomance* delle imprese esportatrici e sul processo di ristrutturazione in corso, i dati di bilancia commerciale confermano una tendenza negativa specifica del comparto tecnologico già in atto da tempo, e in progressivo peggioramento.

Nella media dei paesi G7, la quota di produzione legata alla componente *high tech* sulle esportazioni manifatturiere è sostanzialmente aumentata nel tempo, passando dal 27% del 1961-65 al 44,4% del 2006 per i beni strumentali-capitali, dall'8,7 al 26% per i beni intermedi e dal 13 al 29,3% per i beni di consumo.

Tra i paesi considerati, l'Italia mostra una marcata debolezza nel settore dei beni strumentali, dove la quota in questione passa dal 29,3% del periodo 1961-65 al 18,7%. La distanza che separa l'Italia dagli altri paesi si è quindi accentuata nel tempo, passando da un vantaggio pari a circa 2,4 punti percentuali nei primi anni '60 a un *gap* di quasi 27 punti nel 2006, ritardo che peraltro si manifesta anche nelle altre categorie di destinazione economica (oltre 10 punti percentuali per i beni intermedi e oltre i 14 punti per quelli di consumo).

Emergono quindi alcune evidenti incapacità del paese di produrre reti efficienti, a livello domestico e internazionale, nodi su cui è necessario agire per invertire il processo di perdita di competitività in atto. Questi riguardano:

– l'esiguità della ricerca privata, connessa con la struttura del sistema produttivo, caratterizzato da una sovrabbondanza di microimprese incapaci di coordinarsi e creare sistema, o di inserirsi in una filiera produttiva;

[8] Si veda al riguardo anche Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, Occasional paper n. 45, *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, aprile 2009.

– la scarsità del *venture capital*, che per sua natura non può essere sostituito nel finanziamento dell'innovazione dal sistema bancario;

– l'insufficiente interazione tra università e settore privato nella produzione di ricerca avanzata;

– lo scarso coinvolgimento della ricerca italiana nel contesto internazionale, probabilmente da collegare a un sistema di incentivi che non premia l'afflusso e il ritorno dei «cervelli».

2.2. *Innovazione sì, ma quale?*

Nel suo ultimo Rapporto annuale l'Istat utilizza la quarta edizione della rilevazione sull'innovazione nelle imprese (Cis4), integrata con i dati di bilancio, per approfondire il nesso tra (tipi di) innovazione e risultati aziendali. Si distinguono qui varie tipologie di innovazione: *i*) di prodotto; *ii*) di processo; *iii*) di gestione e organizzazione aziendale; *iv*) di *design* e strategie di comunicazione.

Le imprese sono state classificate in quattro gruppi, operanti:

– sviluppo congiunto di nuovi prodotti e processi, caratterizzati da forte componente tecnologico/creativa (21% delle imprese): prevalentemente, imprese manifatturiere medio-grandi;

– sviluppo di nuovi prodotti, caratterizzati da componente tecnologico/creativa (9%): prevalentemente, imprese manifatturiere medio-grandi;

– innovazione organizzativa e nelle strategie di *marketing* (18%): prevalentemente, piccole imprese attive nei servizi;

– ammodernamento dei processi aziendali (52%): prevalentemente, piccole imprese operanti nel settore delle costruzioni.

Usando le ulteriori informazioni relative ai risultati produttivi di un sottoinsieme delle imprese rispondenti al Cis4, con una dimensione pari ad almeno 10 addetti (25 la dimensione media) e che sono risultate attive tra

il 2001 e il 2008, si sono ottenuti due risultati di rilievo: in primo luogo, gli indicatori di *perfomance* delle imprese che hanno innovato nel periodo preso a riferimento (2002-2004) sono risultati mediamente superiori a quelli delle altre; in secondo luogo, esiste una netta correlazione tra risultati conseguiti e tipo di innovazione, con riuscite nettamente migliori per i primi due gruppi individuati sopra (innovazione tecnologico-creativa).

Anche con riferimento all'intero periodo 2001-2008, si rileva un andamento più sostenuto della produttività nel primo e soprattutto nel secondo gruppo, che si riflette in minori cali di redditività e che, pur riguardando tutte le imprese innovatrici, è particolarmente evidente per il secondo gruppo. Anche il capitale, materiale e immateriale, mostra in media andamenti migliori nelle innovatrici che non nelle altre imprese.

Risultati coerenti con questi sono stati ottenuti dalla Banca d'Italia nello studio citato sulle tendenze del sistema produttivo italiano, ove si utilizzano anche i risultati di interviste condotte nel 2007 presso un campione di imprenditori. Le imprese che hanno saputo ristrutturarsi efficacemente hanno investito in attività, che pur comprendendo la R&S in senso stretto, includono, a monte della produzione, *design* e *marketing*, nella fase produttiva, organizzazione e utilizzo delle nuove tecnologie Ict con l'adozione di sistemi gestionali avanzati e, a valle della produzione, commercializzazione e assistenza postvendita.

In effetti, gli studi empirici che stimano l'impatto dell'innovazione sulla produttività utilizzano di solito come indicatore la spesa in R&S, in quanto facilmente misurabile. Tuttavia, spesso l'innovazione segue canali diversi, quali le collaborazioni scientifiche o l'utilizzo di procedure di gestione della conoscenza Ciò è tanto più vero per le piccole e medie imprese, il cui sforzo innovativo quindi spesso «non si vede», generando il paradosso dell'innovazione senza ricerca. I dati del sondaggio congiunturale della Banca d'Italia relativi al triennio 2005-2007 mostrano che quasi un quarto delle imprese italiane con

almeno 20 addetti ha avuto rapporti con le università, un valore in forte crescita rispetto a inizio decennio.

Anche in Italia le innovazioni, sia di prodotto che di processo, hanno effetti positivi sulla produttività[9] delle imprese, probabilmente più pronunciati per quella di processo (tranne che nei settori ad alta tecnologia), che è considerata esercitante un impatto diretto. Secondo alcuni autori, esisterebbe un «effetto acceleratore» della spesa in R&S, la quale, oltre a stimolare l'innovazione autonoma, migliorerebbe la capacità di sfruttamento delle innovazioni acquisite. Si noti che l'attività in R&S sembra essere più elevata nelle imprese più attive sui mercati internazionali.

In generale comunque, l'impatto dell'innovazione sulla produttività stimato per l'Italia non si discosta in modo significativo da quello degli altri paesi europei e, sia in Italia che nel resto d'Europa, l'innovazione tecnologica è fortemente correlata con quella «non tecnologica», ove quest'ultima includa la modifica delle procedure di gestione aziendale e di organizzazione del lavoro, insieme a tutte le altre innovazioni che sono state prima indicate a monte e a valle del processo produttivo. Sono probabilmente i costi di queste altre innovazioni, cioè del necessario cambiamento organizzativo interno all'impresa, che devono accompagnare quelle più strettamente legate ai prodotti e ai processi produttivi, a scoraggiare in Italia la spesa privata in R&S. Tali costi sono, tra l'altro, fortemente correlati alla specializzazione e frammentazione del sistema produttivo stesso.

2.3. *Quale «policy»?*

È quindi evidente che il mero intervento pubblico a sostegno finanziario dell'impresa e dell'innovazione non può bastare a rimettere il sistema su un sentiero virtuoso di innovazione e produttività.

[9] Per alcuni riferimenti bibliografici al riguardo, si veda il lavoro della Banca d'Italia citato nella nota precedente.

In Italia, nonostante la profusione di risorse pubbliche nazionali destinate agli incentivi alle imprese, i risultati sono stati sinora insufficienti rispetto agli obiettivi. In particolare, per quanto riguarda gli incentivi miranti a sostenere la spesa in R&S, sembra che i contributi pubblici abbiano semplicemente determinato un effetto di sostituzione intertemporale, finanziando attività che sarebbero state comunque intraprese; fanno eccezione le imprese di minore dimensione, ove si sarebbe invece determinato qualche effetto positivo netto.

Il progetto di riforma avviato alla fine del 2006, e denominato «Industria 2015», ha cominciato ad affrontare alcuni dei problemi che avevano caratterizzato l'intervento pubblico, ponendosi un obiettivo di semplificazione e razionalizzazione degli interventi e adottando un insieme di regole in linea con le più recenti tendenze ed esortazioni a livello internazionale. La seconda direttrice del progetto si articola nei cosiddetti Progetti di innovazione industriale (Pii), miranti a sostenere alcune aree produttivo-tecnologiche, in particolare efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, patrimonio culturale e *made in Italy*.

Pur non essendo ancora possibile una valutazione di «Industria 2015», è certamente necessario procedere lungo una linea che curi attentamente il disegno degli incentivi e dei meccanismi di monitoraggio e valutazione, non solo con riferimento allo svolgimento dei progetti e all'utilizzo dei fondi erogati, ma anche all'impatto *ex post* delle iniziative finanziate.

Da quanto si è detto, è evidente che il problema della carenza di innovazione, dei suoi effetti sulla produttività e delle *policy* necessarie non è uno dei temi del paese, ma è *il tema* della politica economica. Esso è *path dependent*, coinvolgendo cause storiche, culturali, istituzionali ed economiche che vengono dal passato, oltre che una situazione congiunturale tutt'altro che favorevole.

Anche se affrontarlo nella sua interezza non è ovviamente possibile nel contesto di questo lavoro, e non è probabilmente neppure auspicabile, abbiamo, come detto, deciso di enucleare due grandi attori di un possibile pro-

cesso di evoluzione: la Pubblica amministrazione e il sistema finanziario.

La Pubblica amministrazione interagisce col sistema Italia in modo evidentemente pervasivo: come fornitore di servizi, come regolatore e controllore, come utilizzatore di risorse, nel definire e attuare le procedure amministrative, nell'assegnare ed erogare risorse, nel fruire di tecnologia e a sua volta produrne, nell'amministrare il sistema giudiziario, e in molti altri modi. Si sostiene da tempo, e si argomenta con metodi scientifici, che l'inefficienza della Pubblica amministrazione nelle sue varie funzioni è una delle cause dell'arretratezza italiana. Da ultimo, il Rapporto di Confindustria *Italia 2015. Le imprese per la modernizzazione del paese* sottolinea, utilizzando anche i dati della pubblicazione *Doing business 2010* della Banca Mondiale, le inefficienze della burocrazia e avanza una serie di proposte di riforma.

A loro volta le banche sopperiscono in larga misura alla bassa capitalizzazione del sistema e alla scarsa diffusione del *private equity*, rappresentando in molti settori di specializzazione e dimensionali l'unica risposta all'emergere di vincoli finanziari. Le imprese tecnologiche però, a causa della maggiore incertezza e volatilità dei rendimenti, dell'elevata asimmetria informativa e della carenza di garanzie reali, sono in genere destinate a reperire minori risorse sotto forma di prestiti bancari. Gli istituti bancari sono inoltre di per sé imprese generalmente grandi o medio-grandi, che utilizzano e possono produrre tecnologia avanzata.

Questi due attori sono quindi destinati a svolgere un ruolo cruciale in tutti i settori economico-sociali e, auspicabilmente, nell'accompagnare il paese su un nuovo sentiero di innovazione, produttività, competitività e crescita.

italiadecide ha quindi organizzato alcuni incontri seminariali con esponenti delle istituzioni pubbliche e private, delle banche e dell'accademia, miranti a meglio definire il possibile ruolo di Pubblica amministrazione e sistema bancario in termini di innovazione, e individuare alcune – mirate – iniziative, passibili di rappresentare «progetti pilota» da estendere poi, se efficaci, ad altre aree o settori.

3. *Gli elementi raccolti nel corso degli incontri*

La tecnica delle audizioni ha consentito di raccogliere informazioni preziose sul campo e di indicare quali possono essere i punti di attacco per avviare un nuova fase di iniziative.

3.1. *Rinnovare organizzazione e strumenti di azione della rete della Pubblica amministrazione*

Le linee di una politica che rinnova organizzazione e tecnica degli strumenti di azione della rete della Pubblica amministrazione sembrano convergere su alcuni punti:

a) in materia di incentivi all'innovazione: riorganizzazione della *governance*, razionalizzazione delle risorse scarse e concentrazione e chiara imputazione delle responsabilità, contrasto verso ogni dispersione localistica o meramente distributiva, stabilità delle risorse, stabilità del quadro normativo di riferimento, presenza intensa di competenze tecniche coerenti con le politiche che si praticano;

b) organizzare azioni simultanee sulla domanda e l'offerta; fare leva su formule contrattuali *standard* che mettono a gara soluzioni innovative;

c) nel rapporto pubblico-privato, distinguere con cura e integrare i diversi livelli di intervento territoriale, di orizzonte temporale e di rischio;

d) introdurre forti elementi di condizionalità nella tecnica di concessione dei benefici;

e) fare emergere con maggiore precisione nei bilanci delle imprese il flusso di risorse destinato all'innovazione;

f) rivedere i meccanismi di controllo contabile e della responsabilità dirigenziale;

g) creazione di ambienti territoriali aperti all'integrazione di esperienze e sperimentazioni;

h) verificare i risultati.

Per la Pubblica amministrazione l'innovazione non deve essere intesa come un problema prevalentemente di procedure e/o di interpretazione giuridica, ma come una

mutazione culturale che apre allo studio e alla messa in opera di meccanismi di analisi, valutazione e correzione delle singole politiche. Al centro c'è il tema della formazione specialistica delle risorse umane in un'amministrazione dominata dalla cultura del procedimento e del controllo formale.

3.2. *Indicazioni e proposte*

L'approccio non vuole essere normativo: si tratta di capire, a partire dal micro, che cosa non funziona nelle politiche pubbliche a sostegno dell'innovazione; e poi intervenire, se necessario, con innovazioni normative, partendo dalle risorse in essere. Dunque analizzare la tecnica degli strumenti in essere, riorganizzare le competenze, innovare nelle politiche.

3.3. *Razionalizzare la «governance»*

Si parte da un dato obiettivo: le risorse stanziate nel bilancio dello Stato nell'ambito della Missione «Ricerca ed innovazione» sono condivise da nove Ministeri (Miur, Sviluppo Economico, Lavoro, Mef, Ambiente, Beni Culturali, Difesa, Infrastrutture, Salute). Il 67% (su un totale di 3,60 mld nel 2009) è gestito dal Miur.

È evidente una frammentazione delle competenze che va molto al di là delle specializzazioni funzionali delle diverse forme di incentivazione. Si rileva una mancanza di coordinamento, una scarsa e non chiara imputazione delle responsabilità; ciò è alla base di vistosi accumuli di residui in bilancio e nei conti di tesoreria. Dalle audizioni è emerso un consenso diffuso sulla necessità di rivisitare la *governance* delle linee di incentivazione specificamente destinate alla ricerca e all'innovazione.

Si propongono al riguardo due linee di lavoro: la prima sulla *governance* complessiva del settore; la seconda, volta a lanciare (meglio rilanciare) subito il *public*

procurement per l'innovazione. Il pubblico, a tutti i livelli, può essere un acquirente di innovazione.

La prima linea di lavoro si può declinare nei seguenti termini.

Nell'ambito della Conferenza unificata si propone di procedere mediante accordi con le Regioni, diretti a configurare politiche a favore delle imprese in grado di perseguire efficacemente obiettivi misurabili e valutabili in termini di risultati nelle singole aree territoriali. In particolare, si propone come priorità il riordino e la concentrazione degli incentivi all'innovazione (di processo, di prodotto, organizzativa), con l'obiettivo di massimizzare i risultati conseguibili sulla base delle risorse a disposizione. Si tratta di eliminare le inefficienze che derivano dalla proliferazione di programmi e dalla sovrapposizione di competenze, innovando negli schemi di collaborazione tra Stato e Regioni; di catalizzare risorse private e reindirizzare risorse pubbliche, senza incidere sui saldi di bilancio, con norme che riorganizzino poteri e *governance* nel campo degli incentivi pubblici all'innovazione di impresa. Sul territorio regionale coesistono decine di forme di incentivi, raccordati con quelli statali e comunitari.

C'è dunque larga convergenza tra gli operatori e gli studiosi su due punti: *a*) razionalizzare la *governance* degli incentivi riconducendoli, al centro e a livello regionale, ad un unico centro di indirizzo e coordinamento, sensibile agli stimoli provenienti dal territorio; *b*) costruirli sul lato della domanda e non dell'offerta (e qui si inserisce il *public procurement* per l'innovazione).

Si dovrebbe puntare, al centro, su un unico strumento di bilancio (programma) a sostegno delle innovazioni (di processo, di prodotto, organizzative), ripartendo dall'idea del fondo competitività e sviluppo (articolo 1, comma 841, della finanziaria 2006). Si tratterebbe di riportare all'operatività del fondo tutte le risorse in atto non impegnate. Riprogrammare queste risorse *a*) fissando requisiti di accesso al beneficio in termini di *standard* (tecnici, ambientali, di sicurezza, ecc.) concentrati nei soli settori fortemente dipendenti dalla domanda pubblica; *b*) pun-

tando gli *standard* sui territori, sulla base dei bisogni sociali (istruzione, sanità, trasporti, assistenza) e delle loro caratteristiche produttive.

Il programma (fondo) dovrebbe essere reindirizzato dal centro da un ristretto *panel* di esperti, espressione tecnica del mondo delle imprese, delle università e degli Enti territoriali; in periferia (a livello di aree regionali, piattaforme produttive, quindi con un riferimento non strettamente amministrativo) dovrebbe trovare dei referenti assemblati con lo stesso *format*, d'intesa con la Conferenza. A livello regionale dovrebbero essere rafforzati i meccanismi di garanzia (vedi *infra*, ruolo dei Confidi) e introdotti strumenti misti (pubblico-privato) per sostenere le iniziative allo stato nascente (*seed capital*; Società di finanziamento dell'innovazione, Sfi).

Il finanziamento del programma dovrebbe concentrare il *mix* di risorse statali, regionali, comunitarie che già oggi viene indirizzato a queste finalità.

Al centro, il *panel* di esperti dovrebbe operare a supporto di un nuovo centro di responsabilità interministeriale (Ricerca, Sviluppo, Ambiente, Sanità, ecc.) pienamente titolare del *budget* assegnato. Dovrebbe trattarsi del primo programma di bilancio interministeriale, a forte integrazione tecnica, gestito sulla base di precisi criteri di imputazione delle responsabilità e di analisi *in progress* dei risultati. L'integrazione centro-periferia dovrebbe risultare cruciale per valutare in modo appropriato livelli territoriali di intervento, orizzonte temporale e livello di rischio (vedi *infra*, par. 3.5).

Sarebbe l'occasione per sperimentare una radicale revisione della filiera dei controlli: da organizzare sul parametro della sola cassa; liberati dall'eccesso di verifiche formali *ex ante*, concentrati sui risultati da monitorare nelle fasi intermedie di analisi dei progetti ammessi; flessibilizzata nella riprogrammazione *in progress* delle risorse via via liberate dai progetti «incagliati» o falliti.

In questa direzione, sarebbe molto opportuno utilizzare il meccanismo di sperimentazione del bilancio di sola cassa previsto dall'articolo 42, comma 2, della l. n. 196 del 2009 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*).

Al riguardo vanno esaminate con grande attenzione le novità recate nel recentissimo d.m. 21 aprile 2010, n. 101, del Ministero dello Sviluppo Economico.

Regime di aiuto destinato a promuovere gli investimenti nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese, ai sensi dell'articolo 1, comma 845, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 5 luglio 2010, n. 154).

3.4. *Domanda pubblica di beni e servizi*

La seconda linea di lavoro è interna alla prima. Presso la Conferenza potrebbe essere istituito un gruppo di lavoro dedicato allo studio di bandi transregionali di *pre commercial procurement*; analogo gruppo dovrebbe essere istituito al centro, presso Consip.

Prevedere in sede di legge finanziaria (o analogo strumento di correzione dei conti) l'obbligo per le amministrazioni di spesa di dedicare almeno l'1% degli stanziamenti in beni e servizi all'acquisto di servizi di ricerca esplicitamente finalizzati allo sviluppo di soluzioni innovative che comportino riduzioni di costo. I bandi dovrebbero essere formulati, in coordinamento, dai due gruppi di analisi operanti presso la Conferenza e presso la Consip.

Questa linea di azione è stata oggetto di una comunicazione della Commissione europea, approvata con deliberazione del Parlamento europeo. Secondo stime della Commissione la domanda pubblica per beni e servizi rappresenta nei vari settori oltre il 15% del Pil; si rivolge tuttavia a beni e servizi già presenti sul mercato, offerti da imprese in competizione su specifiche di prodotto già consolidate.

Si tratta di dirottare una quota di questa domanda pubblica di beni e servizi su beni ancora non introdotti nel mercato, perché le specifiche non sono consolidate e il loro sviluppo è ancora soggetto a incertezza. In sostanza è una domanda pubblica su beni futuri.

La canalizzazione delle risorse verso progetti ben definiti (evitando ulteriori frammentazioni della spesa pubblica)

dipende crucialmente dalla capacità di selezionare campi di prodotti innovativi molto ben descritti e tecnicamente alla frontiera tra innovazione e bisogni dell'amministrazione. Per esempio, si potrebbe decidere di dotare le università (quali? forse non tutte) di apparecchiature all'avanguardia nelle nanotecnologie se quello è il comparto dove si decide di investire. Oppure di adeguare gli immobili pubblici con i materiali antisismici all'avanguardia se questo è ritenuto un progetto su cui investire. Ovviamente, nel decidere dove investire bisognerebbe tenere conto anche della capacità del sistema produttivo di beneficiare di questi interventi (altrimenti la spesa si indirizzerà all'estero).

3.5. *Distinguere e integrare livelli territoriali, orizzonte temporale e rischio*

Per quanto riguarda i metodi da adottare e i ruoli da ricoprire, sia per diversi livelli territoriali sia nella definizione del rapporto pubblico-privato, vanno distinti diversi livelli sia di orizzonte temporale, sia di rischio. Per esempio per ricerche sul lungo termine ad alto rischio, il ruolo del pubblico è primario e il processo non può che essere *top-down*. Non solo, ma il livello territoriale coinvolto può arrivare al massimo fino al livello regionale (peraltro solo per quelle Regioni che hanno dimensioni sufficienti). Per ricerche di medio termine e con rischio medio, l'intervento del pubblico normalmente consiste nel definire ambiti privilegiati da sostenere finanziariamente (e, talvolta, anche normativamente). Tali ambiti possono riguardare obiettivi (per esempio la telemedicina), o settori tecnologici in senso lato (per esempio nuovi materiali) o ancora settori industriali in senso lato (per esempio l'alimentare, il turismo, l'aerospaziale tanto per fare casi fra loro molto diversi) o fattori rilevanti per raggiungere determinati obiettivi (per esempio il mantenimento e la valorizzazione del patrimonio storico). Il processo è misto, *top-down* e *bottom-up*. Infine l'innovazione operativa è tipicamente del privato e agisce in una logica *bottom-up*. Il pubblico interviene solo per premiare.

3.6. *Contabilizzazione delle spese di R&S e incentivazione fiscale*

Per quanto riguarda i profili relativi all'agevolazione fiscale delle risorse destinate nei bilanci societari alla R&S e alla valutazione del merito di credito alle imprese innovative si segnalano due linee di intervento in qualche modo emerse anche dalle audizioni.

Contabilizzazione delle spese in ricerca e sviluppo e in innovazione come condizione per l'avvio di politiche fiscali.

Nell'attesa di sviluppi sul versante degli indicatori statistici, occorre esaminare un altro aspetto che deriva dalla difficoltà di misurazione dell'innovazione: la pratica impossibilità di attivare consistenti politiche di supporto utilizzando la leva fiscale.

Le politiche pubbliche per l'innovazione in Italia hanno usato raramente e timidamente l'incentivazione fiscale. Quando lo hanno fatto più di recente – per esempio con il *click day* – la domanda è stata esaurita immediatamente tra molte polemiche e ricorsi amministrativi, e l'efficacia della misura ai fini della spesa delle imprese resta dubbia.

Una delle ragioni è rappresentata dalla difficoltà di definire in modo univoco quale spesa delle imprese si intende incentivare e di legare in modo esplicito l'incentivazione fiscale alla disciplina civilistica e tributaria del bilancio.

La legislazione corrente autorizza le imprese a evidenziare la spesa in ricerca e sviluppo come spesa capitalizzata nell'attivo patrimoniale, e ad ammortizzarla gradualmente in conto economico. A fronte di questa manovra di bilancio, chiede che la Relazione al bilancio fornisca gli elementi di spiegazione. Nella pratica, tuttavia, la patrimonializzazione della spesa non è fiscalmente conveniente e le imprese continuano di norma a includere i costi di ricerca e sviluppo tra le spese portate integralmente in conto economico. Con ciò la visibilità esterna delle spese scompare: ad oggi nessun analista di bilancio riesce a ricostruire la spesa delle imprese italiane in R&S.

La situazione è ancora peggiore per le spese in innovazione che non comportano spesa in R&S, quali l'acqui-

sizione di beni capitali innovativi, l'innovazione di processo realizzata con tecnologie proprie, il *design*, l'innovazione formale. Nessuna di queste voci trova evidenziazione separata in bilancio.

È bene sottolineare che questa difficoltà ha reso nel tempo l'amministrazione finanziaria dello Stato estremamente sospettosa rispetto a misure di incentivo fiscale per l'innovazione, accusate di non discriminare tra le spese ammesse e di favorire il lassismo nelle imprese.

Una riforma a costo zero, che potrebbe aumentare notevolmente la propensione delle imprese a innovare, è rappresentata dalla modifica della disciplina sulla redazione del bilancio, con particolare riferimento alle spese in R&S e in innovazione.

Ciò richiede l'adozione di principi contabili uniformi che forniscano definizioni standardizzate e di immediata applicazione.

La norma dovrebbe includere una previsione secondo la quale la legislazione di incentivo all'innovazione utilizzerà una presunzione assoluta: le imprese che non presentano a bilancio spese in ricerca e sviluppo e in innovazione, per un congruo periodo precedente, si presumono non svolgere queste attività, e sono quindi escluse da qualunque incentivo pubblico.

Questa proposta potrebbe essere attuata con alcune misure:

a) istituire nella sede appropriata (governativa o parlamentare) un comitato di esperti con il compito di redigere un testo di riforma del Codice civile finalizzato esclusivamente all'emersione in sede di bilancio delle spese in ricerca e sviluppo e in innovazione;

b) istituire presso il Cnel un gruppo di lavoro con i principali ordini professionali coinvolti (avvocati, dottori commercialisti, ragionieri commercialisti, consulenti del lavoro e altri) allo scopo di preparare la ricezione nella pratica professionale delle innovazioni normative.

Si può ritenere che questa riforma, sostanzialmente a costo zero, avrebbe la capacità di mobilitare intorno al tema dell'innovazione una sostanziosa attenzione delle im-

prese e dei mondi professionali ad esse vicini. Di per sé, questo rappresenta un effetto indiretto molto pervasivo e potenzialmente importante.

3.7. *Verificare i risultati*

Infine una linea di lavoro cruciale. Generalmente impieghiamo molto tempo nell'analizzare e nel dibattere progetti di intervento, mentre dedichiamo scarsa o nulla attenzione nel verificare i risultati di decisioni passate (innanzitutto per verificare se sono state realmente attuate, almeno nell'impostazione iniziale). Le varie «riforme» scolastiche che risultato hanno dato? (Vedendo i risultati di Pisa sarebbero da bocciare in toto!). E quelle universitarie? E i parchi scientifici e tecnologici? E i «distretti» di vario tipo? E gli interventi di sostegno finanziario? E i «progetti nazionali»? E i vari Prin *et similia*? E le risorse distribuite dai vari Ministeri, Regioni, Enti locali? ecc., ecc., ecc. Uno dei modi più efficaci per crescere e migliorare, consiste nel verificare i risultati e correggere gli errori, al fine sia di migliorare il modello interpretativo sia di inventare alternative più efficaci. Non varrebbe forse spendere un poco di risorse per seguire questa strada? Non converrebbe anche fare un repertorio ragionato delle leggi, leggine e simili, orientate al «sostegno» e alla «incentivazione» all'innovazione e alla ricerca?

4. *La rete del sistema finanziario*

Per quanto riguarda la rete del sistema finanziario le prime linee di riflessione convergono su alcune tematiche:

a) il *rating* delle attività innovative delle imprese ai fini della concessione del credito;

b) il ruolo dell'*equity* e del *venture capital*;

c) la conoscenza del territorio da parte del sistema bancario;

d) l'integrazione e il supporto finanziario ai poli tecnologici che integrano università, centri di ricerca e imprese;

e) lo stimolo al rafforzamento degli assetti patrimoniali delle imprese;

f) la creazione di nuove linee specializzate per i fondi di garanzia;

g) lo studio di formule di finanziamento a geometria variabile che integrino sostegno pubblico e privato in tutte le fasi del ciclo della ricerca: *i*) ricerca di base; *ii*) ricerca finalizzata; *iii*) sperimentazione; *iv*) ingegnerizzazione e valutazione di economicità.

4.1. *Sul «rating» delle attività innovative delle imprese ai fini della concessione del credito*

Come si è accennato, è ben noto in letteratura che l'attività innovativa soffre di restrizioni finanziarie. Essa infatti, a differenza delle attività ordinarie di investimento, è soggetta ad incertezza radicale e genera marcate asimmetrie informative tra finanziatore e innovatore. In particolare le banche finanziano con estrema difficoltà attività prive di collaterale. Di conseguenza, le imprese utilizzano il proprio collaterale esclusivamente per il finanziamento ordinario, mentre restano prive di risorse per progetti a più alto rischio e/o a rendimento differito.

Questa situazione si è ulteriormente rafforzata con la messa a regime di Basilea 2, in ragione degli obblighi patrimoniali posti in capo alle imprese che ricevono prestito, con tutti gli annessi obblighi in capo alle banche di rispetto dei criteri, anche di fronte alla vigilanza della Banca d'Italia.

La situazione è ancora più critica per le imprese *start-up*, che per definizione mancano del collaterale e sono basate esclusivamente sul valore immateriale delle proprie invenzioni, dei brevetti, delle idee di *business*, del *know how* intangibile.

Un'interessante linea di intervento per rilassare i vincoli che le imprese subiscono in materia di investimenti innovativi è rappresentata dall'adozione di modelli standardizzati di *rating*, che siano compatibili con Basilea 2 e

con gli obblighi di *compliance*, ma forniscano una quantificazione delle attività immateriali.

Si segnalano in questa sede due interessanti sviluppi:

– il modello di valutazione economico-finanziaria dei brevetti sviluppato dal Ministero dello Sviluppo Economico, sulla base di una convenzione con Abi, Confindustria e Crui;

– il modello di valutazione delle imprese distrettuali, sviluppato dall'Associazione Premio Qualità Italia (Apqi) su incarico di Barclays.

Nel primo caso l'Ufficio Brevetti e Marchi ha promosso un'iniziativa di studio e consultazione che si è conclusa con l'adozione di un modello uniforme di valutazione del potenziale economico-finanziario dei brevetti. Si tratta di un modello complesso, basato su oltre 80 indicatori, che tuttavia può essere adottato, dopo un iniziale periodo di *training*, in modo routinario nelle banche.

Tale modello è stato anche preso a riferimento per due avvisi pubblici del Ministero dello Sviluppo Economico, uno volto alla selezione di Sgr interessate a lanciare un fondo di investimento, finanziato per il 50% dallo Stato, dedicato all'ingresso nel capitale di imprese portatrici di brevetti[10], l'altro finalizzato alla messa a disposizione di banche di un Fondo di garanzia per il finanziamento di progetti di innovazione di imprese titolari di brevetti in assenza di ulteriori garanzie[11].

[10] Avviso pubblico per l'individuazione di uno o più soggetti gestori di Fondi Mobiliari Riservati di tipo chiuso di capitale di rischio diretti alla partecipazione nel capitale di piccole e medie imprese in attuazione del decreto del ministro dello Sviluppo Economico del 10 marzo 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana dell'11 maggio 2009.

[11] Avviso pubblico per l'individuazione di uno o più soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività creditizia per la realizzazione di portafogli di finanziamenti da erogare a Pmi a fronte di progetti innovativi basati sull'utilizzo economico di brevetti, in attuazione del decreto del ministro dello Sviluppo Economico del 10 marzo 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana dell'11 maggio 2009.

Si tratta di primi segnali, di importo ancora limitato (nel complesso circa 60 milioni di euro), ma incoraggianti per le modalità utilizzate.

Nel secondo caso la Apqi, Associazione costituita dal Consorzio Universitario in Ingegneria per la Qualità e l'Innovazione (Quinn), da Confindustria e dall'Associazione Italiana Cultura della Qualità (Aicq), è stata incaricata di studiare un modello di valutazione utilizzabile dalle imprese e dalle banche ai fini della bancabilità, che fosse tale da rappresentare il valore economico delle attività «di filiera» o «distrettuali».

L'idea di partenza è che parte del valore economico dell'impresa, che costituisce una condizione necessaria per l'estensione del credito, non risiede entro i confini giuridici e contrattuali dell'impresa stessa, ma si basa sulla fitta rete di relazioni di fornitura e di *partnership* che essa realizza con altre imprese. Sotto certe condizioni, tale rete di relazioni aumenta il valore economico dell'impresa, dandole stabilità sotto il profilo economico-reddituale e finanziario, e contribuendo all'edificazione e replicazione del proprio capitale intangibile.

Si tratta di un approccio molto innovativo, che ha il vantaggio di essere compatibile con i modelli di *rating* bancario.

L'adozione di modelli di valutazione avanzati potrebbe migliorare nettamente il rapporto tra sistema bancario e innovazione delle imprese. Si tratta di approcci metodologici che avranno bisogno di una fase di sperimentazione e di successiva larga applicazione.

4.2. *La conoscenza fine della morfologia socio-economica dei territori*

È stato messo in evidenza che il nesso più importante sta nel connettere le imprese che innovano sul territorio su aree di problemi: si è osservato che occorre fare in modo che ogni impresa che vuole innovare (che cerca soluzioni innovative per il suo ciclo produttivo) sappia che cosa offre

il territorio a cui è fisiologicamente connessa. Il sistema finanziario, le Camere di Commercio e la rete delle università dovrebbero trovare il modo e gli strumenti per integrare le proprie conoscenze. Per le università dovrebbero individuarsi moduli gestionali e contabili che semplifichino la collaborazione con le imprese del territorio. Le audizioni hanno confermato che il tessuto del sistema bancario possiede una straordinaria memoria e conoscenza delle caratteristiche produttive dei territori e svolge un ruolo prezioso nel supportare lo sviluppo di attività innovative. Tuttavia c'è un limite strutturale in questo ruolo delle banche che è dato dalla rimunerativà media del capitale da esse intermediato. È un limite che non può essere forzato con interventi non market e che chiama in gioco strumenti di garanzia (Confidi) e di intervento pubblico, a sostegno di quelle iniziative nascenti che, allo stato, non troverebbero finanziatori. È in questa area tematica che si colloca l'idea (lanciata da P. Capaldo) di progettare formule societarie, specificamente destinate a sostenere l'innovazione (Società di finanziamento dell'innovazione, Sfi), guidate dal sistema bancario, e caratterizzate da un regime fiscale nettamente agevolato per i capitali investiti e per i capitali gestiti.

4.3. *L'«equity» e il «venture capital»*

La Banca d'Italia ha messo a fuoco[12], sulla base di un lavoro di indagine sul campo, i fattori di ostacolo al maggiore sviluppo del *private equity* in Italia.

Gli intermediari hanno fornito una valutazione relativa ai fattori che frenerebbero lo sviluppo del *private equity* in Italia. Il lavoro di indagine della Banca d'Italia ha messo a fuoco gli atteggiamenti degli intermediari rispetto sia al contesto normativo-fiscale, che alla propensione degli imprenditori a cedere quote di capitale a soggetti esterni quali gli intermediari di *private equity*.

[12] Cfr. *Questioni di economia e finanza. Il «private equity» in Italia*, Occasional papers, n. 41, febbraio 2009.

Il limitato sviluppo dei fondi pensione, il trattamento fiscale e la normativa fallimentare sono ritenuti i più importanti fattori di ostacolo. Per quanto riguarda i fattori fiscali, si osserva in generale che la normativa italiana non prevede incentivi fiscali all'operatività del *private equity*.

L'importanza del diritto fallimentare per lo sviluppo del *private equity* è riconosciuta: rilevano sia la presenza di meccanismi di *fresh start*, sia il complessivo grado di afflittività del sistema. La recente riforma del diritto fallimentare ha inciso su questi aspetti in modo positivo, ma probabilmente non sufficiente. Le nuove norme hanno introdotto l'istituto della cosiddetta *esdebitazione*, che permette al fallito, a determinate condizioni, di liberarsi dai debiti che residuano dopo la chiusura del fallimento, con la possibilità di essere subito reinserito nel circuito produttivo. Per quanto attiene al carattere punitivo del fallimento, questo è stato attenuato per alcuni profili; non è invece stato modificato il versante delle sanzioni penali, ancora mirate a reprimere condotte di natura anche solo colposa.

La concorrenza da parte di progetti di investimento pubblici, la normativa sull'operatività degli intermediari e il diritto societario sono ritenuti relativamente meno importanti.

L'analisi sul mercato del *private equity* in Italia mostra che gli intermediari italiani effettuano principalmente operazioni di *buy-out* e di espansione. Il settore più specifico del *venture capital*, seppur in crescita, rimane al di sotto della media europea sia per ammontare investito sia per numero di operazioni. Nel corso del tempo, gli intermediari indipendenti che hanno acquisito un peso sempre più capogruppo rappresentano una quota limitata del totale della raccolta, che proviene principalmente dalla raccolta effettuata sul mercato. I dati più recenti indicano una diffusione sempre maggiore dei fondi chiusi di diritto italiano. Nell'ultimo triennio la quota di capitali di origine internazionale ha stabilmente superato il 50%, da un lato confermando l'interesse degli investitori istituzionali esteri, soprattutto europei, per il mercato italiano, dall'altro evidenziando la scarsa propensione degli investi-

tori domestici ad allocare parte del loro patrimonio verso il settore del *private equity*.

Lo scarso sviluppo dei fondi pensione, il trattamento fiscale e la normativa fallimentare sono dunque ritenuti dagli intermediari il principale fattore di freno alla crescita del settore in Italia.

4.4. *L'esperienza del ruolo pubblico nelle Sgr*

La necessità di un intervento pubblico nel mercato finanziario per il capitale di rischio delle *start-up* innovative è un dato acquisito. Viene riconosciuto un significativo effetto di fallimento del mercato nell'offerta di capitale di rischio per le primissime fasi di vita delle imprese caratterizzate da idee di *business* e prodotti-servizi innovativi. Ciò a causa di livelli di incertezza eccedenti la norma dei mercati finanziari, di marcate asimmetrie informative tra finanziatore e imprenditore, di costi fissi elevati.

A fronte di tale situazione l'intervento pubblico si è fino ad oggi orientato alla costituzione di fondi di *venture capital* in partnership con gestori privati. Oggetto di questa nota è una disamina generale (senza entrare nel merito di singoli operatori) dell'esperienza italiana e una proposta per interventi alternativi.

Il modello a cui molte Regioni italiane hanno fatto riferimento è quello di un fondo misto pubblico-privato, gestito da una Sgr, con una missione di supporto allo *start-up*.

Elementi essenziali di questo modello sono i seguenti:

– fondo di investimento chiuso, regolato secondo il Testo Unico degli intermediari finanziari e sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia;

– sottoscrizione del fondo destinata a investitori qualificati, tra i quali in particolare banche, fondazioni bancarie, imprese, amministrazioni pubbliche;

– sottoscrizione da parte della Regione di una parte delle quote, sovente utilizzando risorse europee provenienti dai fondi strutturali;

– assegnazione della gestione del fondo a una Sgr, identificata con procedura ad evidenza pubblica (in gran parte dei casi) o con assegnazione diretta (in una minoranza di casi);

– definizione nel Regolamento del fondo di obblighi di investimento in imprese nelle fasi di *start-up*.

Rispetto a questo schema di base esiste la variante del fondo di fondi, sperimentato in Lombardia: in questo caso il fondo costituito con le regole di cui sopra non entra direttamente nel capitale delle imprese ma concorre alla creazione di ulteriori fondi operativi, in collaborazione con i soggetti privati.

L'esperienza iniziale con questo strumento è ad oggi non soddisfacente. Nei casi in cui i fondi misti abbiano operato a regime, hanno effettuato investimenti nell'ordine di alcune unità di imprese. Nella gran parte dei casi i fondi si sono indirizzati a un ristretto sottoinsieme delle imprese *start-up*, quelle con elevati tassi di crescita del fatturato e una dimensione del mercato molto significativa.

Le spiegazioni possibili sono le seguenti.

Costi di gestione

L'utilizzo di Sgr sottoposte a vigilanza della Banca d'Italia implica un costo fisso di gestione molto elevato, dovuto alla necessità di *compliance* rispetto a numerose procedure contabili e regolamentari e alla necessità di avere vertici di elevata esperienza provenienti dalla professione finanziaria.

Il *team* minimo è composto da 1-2 figure di vertice, 1-2 persone di *staff* per l'analisi degli investimenti, 2-3 persone di amministrazione. In aggiunta, come vedremo dopo, le spese di consulenza legale e di *due diligence* sono ingenti.

Ciò fa sì che il costo fisso di gestione sia non inferiore a 500-700.000 euro l'anno.

Poiché le società di gestione (*management company*) sono remunerate in proporzione al patrimonio che amministrano e tale proporzione si colloca nell'ordine di pochi

punti percentuali, tipicamente intorno al 2% (*management fee*), la dimensione minima del fondo si colloca intorno a 25-30 milioni di euro.

Questa struttura di costo obbliga di fatto, al di là delle buone intenzioni, a concentrare l'attenzione del *management* su poche opportunità di investimento di grande dimensione.

Per capire questo elemento è utile ragionare come in una società di consulenza. Il personale di *back office*, per definizione, non contribuisce direttamente al fatturato. Lo *staff* di analisti fornisce un contributo indiretto e strumentale. Di fatto il vertice della Sgr è responsabile di generare un «fatturato atteso» che copra i costi di gestione e dia agli investitori il rendimento adeguato. Dal lato dei costi, ciò significa che ogni giornata di lavoro del vertice, supponendo un numero pari a due e considerando i giorni lavorativi annui, ha un costo implicito di non meno di 1.000-1.500 euro, un livello simile alla consulenza direzionale di alto livello. Il vertice di una Sgr sa che deve generare quindi un fatturato atteso che ecceda il costo della struttura per ogni giorno di lavoro.

Come varia il costo rispetto alla dimensione dell'investimento? Una componente è fissa rispetto alla dimensione: il tempo necessario per l'analisi preliminare del *business plan*, le discussioni preliminari, le riunioni per mettere a punto il *business plan*, la negoziazione legale e societaria, la negoziazione sulla *governance* e sul consiglio di amministrazione, sono tutti elementi la cui durata e il cui costo non variano significativamente rispetto alla dimensione dell'investimento.

Ovviamente più elevato è l'importo maggiori saranno gli studi analitici e gli approfondimenti, ma il punto essenziale è che la parte prevalente del costo non varia significativamente con la dimensione dell'investimento.

Ciò vale anche per la gestione del ciclo di vita dell'investimento, che richiede costi di amministrazione (monitoraggio, *audit*, rendicontazione alla Banca d'Italia e ai sottoscrittori del fondo ecc.) ma anche e soprattutto costi del vertice della Sgr per la gestione del *way out*.

Costi della «due diligence»

Una voce di costo particolarmente importante nella valutazione degli investimenti è rappresentata dalla *due diligence*. Questa viene svolta in parte all'interno della Sgr (tipicamente dai membri del consiglio di amministrazione supportati dallo *staff* degli analisti) in parte affidata ad esperti esterni di alta qualificazione professionale.

Il costo di una *due diligence* dipende dal numero di giornate-uomo necessarie per svolgerla e dal livello della qualificazione professionale coinvolta.

Il costo di mercato delle *due diligence* si allinea con il valore dell'investimento in gioco. Per progetti di investimento nell'ordine di diversi milioni di euro, l'investitore è disponibile a spendere anche il 2-3% dell'importo per uno studio di buona qualità. Ciò porta il prezzo di valutazioni di *due diligence* svolti da operatori di mercato fino a 50.000 euro. Difficilmente si scende al di sotto di importi pari a 20.000 euro.

Questo livello elevato crea evidentemente un problema: chi paga la *due diligence*?

La prassi affermatasi negli ultimi anni è che essa venga pagata dagli imprenditori sottoposti a valutazione. Questa richiesta dei fondi di investimento si giustifica con il fatto che, a fronte di una *diligence* positiva, anche qualora la procedura non andasse a buon fine, l'imprenditore resta con un documento in mano di grande valore che può essere utilizzato con altri fondi di investimento per ottenere il finanziamento.

Ciò sarebbe vero se esistesse un mercato professionale delle *due diligence*, nelle quali i documenti prodotti hanno un valore indipendente e riconosciuto da tutti gli operatori. Poiché tale mercato non si è creato in Italia, accade che l'imprenditore debba sobbarcarsi il costo della valutazione con il rischio concreto di doverla ripetere in seguito con altri fondi di investimento.

Ciò crea una *impasse* irrisolvibile. La Sgr non intende assorbire questo costo, a meno che non faccia parte di un investimento di grandi dimensioni e attrattività. L'impren-

ditore non accetta un rischio elevato di anticipazione, a fronte non solo della possibilità di una bocciatura, ma anche della possibilità non remota di avere un giudizio positivo ma dover sostenere più volte la spesa.

La combinazione di elevati costi operativi interni, resi obbligatori dal modello operativo e dai costi di *diligence*, ha una conseguenza inevitabile: le Sgr, anche quando sono per statuto e per missione, votate alle selezioni di piani di impresa nella fase di *start-up*, si concentrano esclusivamente su operazioni di grande dimensione, con una soglia minima di 2 milioni di euro.

Infatti è solo con investimenti di grande dimensione che si può sperare di ottenere *capital gain* il cui valore atteso, alla data della decisione, compensi i costi cumulati che devono essere sostenuti.

Un investimento di taglia inferiore ha una scarsa probabilità di generare un valore nell'ordine di molti milioni di euro, perché in tal caso avrebbe dei tassi di crescita spettacolarmente elevati, una eventualità piuttosto rara.

Scarsità di «deal flow»

Se esistono problemi strutturali dal lato del modello operativo adottato (fondo di investimento chiuso gestito da Sgr), l'altra metà della spiegazione proviene dalla scarsa domanda di finanziamento di rischio da parte dei neo-imprenditori.

Questo fenomeno è noto nel settore con il nome di *deal flow*, ovvero di flusso annuale di buone opportunità di investimento, attraenti per l'investitore in capitale di rischio.

La situazione italiana è ben fotografata dal seguente commento: elevatissima presenza di iniziative imprenditoriali, modesto *deal flow*. Con ciò si vuole indicare il fatto che, all'interno delle numerosissime iniziative imprenditoriali, quasi nessuna presenta le caratteristiche tipiche di attrattività per il capitale di rischio.

Tali caratteristiche sono riassumibili come segue:

– mercati ampi e in crescita;

– nuovi prodotti con significativo grado di differenza/superiorità rispetto ai concorrenti;

– possibilità di espansione internazionale;

– buona protezione della proprietà intellettuale;

– *business plan* ben costruiti sotto il profilo delle ipotesi, del conto economico e della simulazione dei flussi di cassa.

Ai fini dei fondi di investimento non è di alcuna utilità incontrare decine di neo-imprenditori che manchino anche solo di pochi di questi requisiti, mentre preferiscono incontrare pochi imprenditori che abbiano alle spalle un *business plan* molto robusto, sappiano interloquire in modo sofisticato, e abbiano progetti su mercati ampi e liquidi.

Questo crea un blocco fino ad oggi del tutto irrisolto. I fondi di *venture capital* lamentano di non avere *deal flow*, cioè di non incontrare opportunità di investimento interessanti per i propri scopi. I neo-imprenditori lamentano di non trovare capitale di rischio.

L'apparente contraddizione si comprende alla luce di un principio economico fondamentale di coevoluzione tra domanda e offerta. L'offerta di capitale di rischio privato per le *start-up* è conveniente solo se esiste un elevato *deal flow*, all'interno del quale selezionare le opportunità migliori. La domanda di capitale di rischio è abbondante se esistono molti fondi in competizione tra loro per identificare le opportunità migliori.

Si tratta di una tipica situazione da «esternalità di rete»: ognuna delle parti del mercato dipende dall'altra per la propria convenienza, ma il processo di mercato non si innesca perché viene bloccato dalla interdipendenza.

Come rompere questo circolo vizioso?

L'idea progettuale alla base del presente documento è radicalmente innovativa. L'idea è di sviluppare un modello operativo nuovo, che aggredisca tutti i nodi di non funzionamento del modello standard del *venture capital*.

Idea progettuale di «seed capital»

Per aggredire l'equilibrio inefficiente del mercato del capitale di rischio occorre agire su più fronti con politiche coordinate e sistemiche.

Un pezzo fondamentale di tali politiche è la creazione di un ampio mercato di capitale di rischio di piccola dimensione. Tale mercato, che nell'esperienza internazionale viene chiamato di *seed capital*, si colloca indicativamente al di sotto della soglia dimensionale dei 500.000 euro per investimento. Al di sotto di tale soglia la Commissione europea accetta l'assunzione di fallimento del mercato, perché in tutti i paesi europei nessun operatore privato interviene in questa fascia.

Per operare tuttavia con soglie di investimento di questa dimensione occorre un modello operativo del tutto differente rispetto al *venture capital*.

È bene richiamare il fatto che su tale fascia operano, a livello internazionale, i cosiddetti *business angels*. Si tratta di persone fisiche, in genere imprenditori, manager, dirigenti, spesso in quiescenza, che sono titolari di una certa liquidità e desiderosi di investire in piccole società da far crescere, anche con partecipazione diretta alla gestione. Il mercato dei *business angels* a livello internazionale ha una dimensione complessiva stimata non inferiore a quella del *venture capital*, anche se opera con minore strutturazione (si parla in proposito di finanza informale).

Il mercato dei *business angels* non ha raggiunto in Italia dimensioni significative, per diverse ragioni:

– trattamento fiscale non favorevole (il *capital gain* viene trattato come reddito delle persone fisiche e soggetto a tassazione progressiva, e non come reddito da attività di capitale soggetto a tassazione ridotta);

– rischi personali connessi alla procedura di fallimento (il *business angel* che entra nel consiglio di amministrazione di società ad alto rischio è soggetto alle procedure fallimentari, con conseguenze pesanti);

– difficoltà di informazione (le reti di scambio di informazione tra *business angels* e potenziali imprenditori

funzionano solo se diventano sufficientemente grandi, generando effetti di esternalità di rete);

– comportamenti opportunistici (le reti di *business angels* a livello locale sono utilizzate anche da singoli finanziatori che colgono le informazioni ma poi negoziano privatamente con gli imprenditori, violando le regole di esclusiva).

In mancanza di un ampio mercato privato animato dai *business angels*, al momento in pratica non esiste alcun intervento.

È qui una delle ragioni fondamentali del fallimento del *venture capital*. In assenza di un mercato per le iniziative imprenditoriali nelle fasi più precoci e/o nelle taglie più piccole non si crea il volume di opportunità dal quale traggono origini i progetti maggiormente appetibili per i *venture capital*. Lo sviluppo della finanza di *seed* è una condizione necessaria per il successo del *venture capital*.

L'idea progettuale è che il mercato del *seed capital* in Italia debba vedere un diretto coinvolgimento dell'attore pubblico.

Si tratta di comprendere che si è in presenza di un netto fallimento del mercato, e che pertanto vi è uno spazio di azione perfettamente legittimo ed efficiente dal punto di vista della politica della concorrenza, della regolazione comunitaria degli aiuti di stato, nonché del principio di sussidiarietà.

In questo spazio l'attore pubblico dovrebbe operare con i seguenti principi guida:

– destinare risorse pluriennali all'alimentazione di un fondo con meccanismo rotativo (in seguito, fondo di *seed capital*, o fondo rotativo);

– utilizzare come veicolo soggetti in grado di assumere in proprio partecipazioni di minoranza, o in alternativa società finanziarie *ex* articolo 107 t.u.b. (quindi non Sgr);

– non ricercare un tasso di rendimento di mercato ma la ricostituzione del capitale iniziale al netto dei costi di gestione;

– contenere i costi di gestione al livello minimo;

– far svolgere le *due diligence* a comitati tecnici con *expertise* esterne a basso costo e/o con ricorso a società specializzate;

– non entrare nell'amministrazione delle *start-up*;

– gestire il *way out* con un meccanismo di opzione di riacquisto, confortato dalla sottoscrizione di patti parasociali.

Il modello di *way out* è chiaramente non ortodosso, in quanto il modello del *venture capital* prevede in via privilegiata l'ingresso in Borsa (Ipo) o la cessione ad altri partner finanziari o industriali.

Il modello del *seed capital* ora esposto non esclude la possibilità di cessione ad altri partner (*trade sale*), ma si basa su una misura di ultima istanza rappresentata dalla responsabilità personale solidale dei soci persone fisiche. Tale istanza è sufficiente a mitigare i problemi di azzardo morale e di selezione avversa. Allo stesso tempo, essendo priva di garanzie reali o personali, espone il soggetto finanziatore pubblico al rischio di insolvenza.

È possibile pensare a schemi di garanzia, sempre su base pubblica, del tipo di quelli operanti negli Stati Uniti sotto lo schema Sbir: l'imprenditore restituisce il capitale solo, e nella misura in cui, l'iniziativa abbia successo, non restituisce in caso contrario. Opportune procedure limitano i rischi di comportamenti opportunistici.

I modelli di riferimento per questa proposta sono la società di *seed capital* operanti in Piemonte (PiemonTech), l'iniziativa lanciata dalla Fondazione Cariplo, e la rete dei fondi rotativi per le nuove imprese innovative gestite dalle Camere di Commercio a partire dall'esperienza pionieristica di Pisa, attive in diverse Province (per esempio Prato, Reggio Calabria, Vicenza, Ferrara). Si tratta di esperienze iniziali ma molto promettenti.

Il ruolo delle banche in questo schema potrebbe essere duplice:

– offrire capitale a società finanziarie miste, accettando deliberatamente una rinuncia a tassi di rendimento elevati in cambio dell'ingresso nel mercato delle *start-up*;

– mettere a disposizione competenze manageriali.

Occorre tuttavia avvertire che le competenze tipiche delle banche sono scarsamente compatibili con il livello di rischio, e con il fabbisogno di supporto, delle *start-up* innovative. Si tratta quindi di selezionare personale che apprezzi la distinzione tra profili di bancabilità e profili di merito imprenditoriale.

La congettura è che se fossero messi in opera alcune decine di fondi di *seed capital* a base locale, di norma regionale ma anche, in alcuni casi, provinciale, con il modello sopra indicato, potrebbe generarsi un bacino di *start-up* di grandi dimensioni, nell'ordine delle centinaia. È da tale bacino che gli operatori di *venture capital* potrebbero prelevare idee di maggiore dimensione e/o attrattività.

5. *Qualche prima riflessione conclusiva*

È stato giustamente osservato (Banca d'Italia) che l'innovazione e la spesa in ricerca e sviluppo non vanno ricercate in quanto tali, ma in funzione della loro capacità di accrescere la produttività e la competitività. Non dobbiamo raggiungere l'obiettivo di Europa 2020 di una spesa pari al 3% del Pil ad ogni costo. Se «forzassimo» l'aumento con incentivi di ogni tipo rischieremmo di moltiplicare gli sprechi.

Prima di decidere per un programma di incentivi bisognerebbe mostrare perché lo stato presente delle cose non è in grado, da solo, di risolvere il problema e perché invece l'incentivo riuscirebbe nell'intento. Quindi, come proposta di metodo, qualunque schema di incentivazione dovrebbe spiegare perché c'è un fallimento del mercato, come l'incentivo dovrebbe risolvere il fallimento del mercato e prevedere, già in fase di predisposizione del programma, uno schema di valutazione dell'efficacia dell'incentivo.

Dai risultati della valutazione occorrerebbe quindi trarre le opportune conseguenze: l'attuazione dei programmi non efficaci non andrebbe proseguita; andrebbe

invece continuata quella dei programmi per cui vi sono evidenze di efficacia.

I meccanismi di incentivazione basati sugli aiuti finanziari pubblici se non sono ben disegnati rischiano di avere effetti assai modesti. Molte ricerche mostrano che l'efficacia degli incentivi è limitata e che le imprese spesso non realizzano investimenti aggiuntivi. Quando si ricevono aiuti pubblici si tende a ridurre l'indebitamento bancario; questo risultato suggerisce che le imprese nel complesso non incontrano vincoli finanziari. L'efficacia degli incentivi risulta moderatamente più elevata per le piccole imprese. Tuttavia, limitare le incentivazioni alle imprese di più ridotte dimensioni porrebbe un ulteriore disincentivo alla crescita dimensionale delle unità produttive.

In ogni caso la revisione delle forme di intervento pubblico deve tenere a mente tre capisaldi: la semplicità delle norme (norme complesse scoraggiano le imprese e accrescono i costi per le consulenze; possono generare contenzioso); la stabilità nel tempo (le imprese pianificano i loro investimenti per tempo; se le regole cambiano fine beneficiano degli incentivi solo le imprese che l'investimento lo avevano già programmato e lo avrebbero fatto comunque); la certezza delle erogazioni in tempi rapidi (il mercato ha tempi che non si conciliano con la lentezza della burocrazia).

Gli elementi raccolti fanno propendere nettamente per una diversa struttura tra gli incentivi che sostengono in modo generale investimenti in ricerca e sviluppo e incentivi mirati a sostenere lo *start-up* di iniziative micro che non entrano nel raggio di attenzione del *venture capital*.

Per i primi, meglio incentivi automatici che incentivi soggetti a varie forme di discrezionalità amministrativa. Per le forme di incentivazione automatica, tuttavia, bisogna attentamente prevedere gli stanziamenti di risorse pubbliche necessarie al finanziamento dell'intervento, anche alla luce delle difficoltà di finanza pubblica.

Per i secondi è inevitabile organizzare forme di selezione-valutazione-controllo che operino scelte calate nella realtà regionale e locale.

Se in Italia l'attività di ricerca ha dimensioni non adeguate, le cause vanno ricercate nel funzionamento dell'università, nella dimensione delle imprese, nel fatto che università e imprese interagiscono poco tra di loro. Sono rilevanti dunque tutte le iniziative per migliorare l'integrazione tra questi due attori.

La modernizzazione del sistema universitario, anche attraverso meccanismi di selezione e remunerazione degli accademici che premino il merito scientifico e la capacità di produrre ricerca che sia utilizzabile dal settore produttivo, può fornire un contributo importante.

Le banche sono imprese che hanno una responsabilità nei confronti dei depositanti e degli azionisti; non possono assumersi rischi eccessivi (per il bene dei risparmiatori), né farsi carico di costi sociali (per il bene degli azionisti). Non è prevalentemente loro compito finanziare innovazioni rischiose. Ci vogliono intermediari specializzati (*venture capital*, *private equity*, ecc.); per questi c'è probabilmente un problema di offerta (scarso sviluppo dei mercati finanziari, dei fondi pensione, ecc.) ma c'è senz'altro anche un problema di domanda: le imprese italiane sono in genere piccole e poco trasparenti, spesso poco propense ad aprirsi a soci esterni. Se l'innovazione e la ricerca sono (come di fatto sono) positivamente correlate con la dimensione d'impresa, bisogna che le imprese crescano se si vuole più ricerca privata. Pensare che la finanza risolva da sola il problema è un'illusione. Con questo non si vuole negare l'importanza della finanza e delle azioni per migliorare l'offerta, ma non è l'offerta il problema principale.

Al punto di indagine cui siamo pervenuti, ci sembra che tutte le proposte esposte nel paper meritano di essere messe a punto, anche se alcune sono più mature.

Nel campo della Pubblica amministrazione la riorganizzazione della *governance* degli incentivi (la revisione della macchina sotto la carrozzeria del programma) e la canalizzazione di risorse verso il *procurement* pubblico ci sembrano fattibili nell'immediato e tali da innovare in modo rilevante lo stato delle cose presenti, largamente

non soddisfacente. Soprattutto ci sembra essenziale recuperare una visione d'insieme tra centro e periferia: si tratta di ripensare i metodi da adottare e i ruoli da ricoprire: in altri termini, sia per i livelli territoriali sia nella definizione del rapporto pubblico-privato, vanno distinti i diversi livelli sia di orizzonte temporale, sia di rischio.

Nell'area del sistema finanziario la definizione di nuovi strumenti di incentivazione del *seed capital* e di sostegno dell'innovazione a livello territoriale, con la compartecipazione pubblico-privato, ci sembrano linee di azione da implementare rapidamente.

Possono mettersi a punto forme di collaborazione societaria-associativa (pubblico-privato) a livello regionale, che godano di incentivi pubblici (esenzione fiscale completa per tot anni e finanziamento «a dono» del costo dei primi impianti), improntate a criteri di rigorosa condizionalità nell'erogazione delle risorse. In questi contenitori, sulla base delle migliori esperienze fatte (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna), dovrebbero cooperare università, sistema regionale delle imprese, Regione ed Enti locali. Il costo dell'incentivo sarebbe a carico di Stato, Regione ed Enti locali. Il tratto in cui opererebbe l'incentivo si colloca esattamente in quell'area in cui non si raccordano *venture capital* e micro iniziative; il monitoraggio dell'incentivazione dovrebbe garantire che il suo costo resta comunque assorbito dal valore netto delle iniziative che decollano.

Il cantiere delle politiche pubbliche per l'innovazione va dunque riaperto e sostenuto.

È la scommessa del nostro futuro.

3. LA RETE DELLA SANITÀ

Premessa

In che misura esiste un Servizio sanitario realmente *nazionale*? Il Servizio sanitario nazionale costituisce una di quelle *reti* che, come ipotizzato nel progetto di ricerca 2010 di *italiadecide*, funzionano da tessuto connettivo del paese? Come si conciliano le prestazioni unitarie e di coesione offerte dal Ssn e le esigenze di autonomia tradizionalmente presenti nel settore della sanità? Come è noto, questi e altri analoghi quesiti sono alla base di un'imponente letteratura, economica, giuridica, sociologica, ecc., che si è ulteriormente accresciuta negli ultimi tempi, prima in conseguenza della l. cost. n. 3 del 2001, poi in conseguenza dell'avviamento del processo di cosiddetto federalismo fiscale. Questo contributo non ha la pretesa di ripercorrere tutto il dibattito sviluppatosi attorno ad essi, né di fornire dati che fossero sconosciuti in precedenza. Ha, però, l'ambizione di offrire una *prospettiva* di lettura molto precisa: quella, appunto, delle strutture del Ssn come *rete* istituzionale.

È in questa chiave che, come è agevole constatare, si è prestata particolare attenzione anche a profili che, talora, sono stati trascurati nell'analisi delle prestazioni del Ssn: si pensi, per esempio, alla questione della rete delle farmacie, uniformemente distribuite sul territorio nazionale grazie all'applicazione dei principi della programmazione e della pianta organica. Ed è sempre in questa

Relazione del gruppo di ricerca diretto da M. Luciani e coordinato da R. Balduzzi e M. Luciani. Ricercatori: F. Grandi e P. Chirulli. Il lavoro è frutto della discussione congiunta degli autori; purtuttavia P. Chirulli ha redatto i paragrafi 1, 2, 3 e 8; F. Grandi i paragrafi 4, 5, 6 e 7; M. Luciani ha redatto la Premessa; R. Balduzzi ha redatto le Conclusioni e M. Luciani e R. Balduzzi hanno controllato, rivisto e coordinato l'intero testo.

chiave che sono state esaminate alcune criticità di funzionamento, attinenti alla patologia del sistema: si pensi, in particolare, alla questione del commissariamento delle Regioni non «virtuose».

Va da sé che indagini di questo genere hanno a che fare con un sistema in movimento e non possono offrire conclusioni definitive e perentorie. Nondimeno, non sembra azzardato manifestare il convincimento che, al di là dei problemi, delle difficoltà e delle esigenze di aggiustamento e di riforma, quella della sanità sia una delle reti istituzionali dalle quali è lecito attendersi le più significative prestazioni di unità, nel contesto di un sistema politico-sociale fortemente articolato e differenziato.

1. *Il Servizio sanitario nazionale e la sua strutturazione in rete*

Il Servizio sanitario nazionale si presenta come un'organizzazione caratterizzata da un estremo grado di complessità in ragione della natura e del numero delle prestazioni che è chiamato ad erogare. Negli anni, con l'espansione dell'autonomia regionale, l'assistenza sanitaria è stata fortemente territorializzata. Lo Stato, per converso, ha progressivamente svolto il ruolo di garante dell'equità delle prestazioni erogate su tutto il territorio nazionale. Alla luce di ciò, si è rivelata imprescindibile la strutturazione del Servizio sanitario nella forma della rete, che muovesse anzitutto dalla predisposizione di meccanismi collaborativi tra tutti i livelli di governo di cui si compone il sistema. E, d'altra parte, questa era stata l'opzione di fondo della l. 23 dicembre 1978, n. 833 (*Istituzione del Servizio sanitario nazionale*), che già nella struttura stessa dell'articolato esplicitava l'apporto di ciascun livello di governo al neo-istituito «Servizio sanitario nazionale».

L'importanza dell'interesse sotteso alla tutela della salute, protetto così solennemente dall'articolo 32 Cost., è stata sottolineata anche dalla Corte costituzionale, la quale, pur affermando che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzional-

mente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti»[1], ha più volte ribadito che «esiste "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto"»[2].

Quando si parla di diritto alla salute si pensa istintivamente che il suo coerente svolgimento sia il già citato Servizio sanitario nazionale, il quale, a prescindere dall'evoluzione dell'attribuzione delle competenze specifiche, ha sempre conservato il segno di servizio reso su tutto il territorio nazionale con carattere di equità e universalità, pur nel progressivo rafforzamento della sua territorializzazione al fine di garantire un livello superiore di appropriatezza delle prestazioni erogate.

È da rilevare, infatti, che l'articolo 117 Cost., già nella formulazione *ante* riforma prevedeva comunque l'assistenza sanitaria e ospedaliera come materia concorrente (con una formula che la giurisprudenza e la legislazione interpretarono, oltre tutto, estensivamente, come competenza volta alla tutela della salute sotto tutti i suoi profili) e tradizionalmente è stato il settore dove maggiore è stato il dispiegamento di risorse da parte delle Regioni.

Tale situazione si è ulteriormente rafforzata con la riforma del Titolo V della Parte II della Carta che ha mantenuto la «tutela della salute» tra le materie di legislazione concorrente, in un quadro però (almeno apparentemente) di più accentuato regionalismo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 117, comma 2, lett. *m*), che prevede spetti allo Stato «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», norma che, come vedremo *infra*, ha un'importanza fondamentale nel concreto esercizio delle competenze.

[1] Sent. n. 432 del 2005.

[2] Sent. n. 269 del 2010. Tale posizione era già stata sostenuta, tra le altre, nelle sentt. n. 148 del 2008 e n. 252 del 2001.

Comunque, un dato è da sottolineare sin dall'inizio di queste considerazioni: le Regioni impiegano mediamente circa l'80% delle risorse presenti nei rispettivi bilanci per la copertura della spesa sanitaria, il che dovrebbe comunque far riflettere sulla concreta portata del regionalismo italiano.

Purtuttavia, come si è già affermato, la legge prevede un Servizio sanitario nazionale, sancendo solennemente all'articolo 1, comma 1, della l. n. 833 del 1978 che esso è lo strumento attraverso il quale «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»; e ancora più significativo risulta essere il successivo comma 3, il quale prevede che:

> il Servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'uguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio. L'attuazione del Servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini.

Due elementi, tra gli altri, meritano di essere sottolineati: l'universalità della tutela, senza alcuna distinzione tra i cittadini (per esempio sulla base della residenza in questa o quella parte del territorio nazionale) e la partecipazione a pieno titolo delle Regioni (già nel 1978) alla gestione del Servizio sanitario nazionale.

Il processo di decentramento delle competenze dallo Stato alle Regioni, che, come detto, era contenuto *in nuce* già nella legge di istituzione del Servizio sanitario nazionale è proseguito agli inizi degli anni '90 con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421*), il quale all'articolo 1, comma 1, prevede chiaramente che:

> La tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività è garantita, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana, attraverso il Servizio sanitario nazionale, quale complesso delle funzioni e delle atti-

vità assistenziali dei Servizi sanitari regionali e delle altre funzioni e attività svolte dagli Enti e istituzioni di rilievo nazionale

e all'articolo 2 stabilisce tutta una serie di importanti attività delle Regioni in materia sanitaria, riconoscendo loro un ruolo fondamentale nella programmazione e nell'organizzazione dei servizi sanitari, nella definizione dei criteri di finanziamento nonché nel controllo delle Aziende sanitarie, anche per quanto riguarda la qualità delle prestazioni erogate.

Successivamente si segnala, tra gli altri interventi normativi volti a meglio precisare il rapporto tra Stato e Regioni nel campo sanitario, il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (*Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della l. 30 novembre 1998, n. 419*), che ha integrato il d.lgs. n. 502 del 1992, già oggetto di importanti modifiche con il decreto correttivo 7 dicembre 1993, n. 517, ampliando ulteriormente le competenze regionali in materia sanitaria.

2. *La rete di distribuzione farmaceutica come paradigma di un sistema nazionale*

Per rappresentare plasticamente questa uniformità di fondo della tutela della salute si può prendere come esempio la rete delle farmacie, sottoposte a un regime unico su tutto il territorio nazionale.

Tale regime è regolato da norme statali tutte orientate a garantire, oltre al carattere pubblicistico dell'attività di dispensazione del farmaco (pur nel carattere privato dei soggetti che la esercitano), l'uniformità su tutto il territorio nazionale di tale attività, fondamentale per la tutela, in concreto, del diritto alla salute[3].

[3] Le norme in questione sono contenute soprattutto nei seguenti atti normativi: r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (*Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie*); l. 2 aprile 1968, n. 475 (*Norme concernenti il servizio farmaceutico*); l. 8 novembre 1991, n. 362 (*Norme di riordino del settore farmaceutico*).

Com'è noto, ai sensi dell'articolo 1 della l. n. 475 del 1968:

> L'autorizzazione ad aprire ed esercitare una farmacia è rilasciata con provvedimento definitivo dall'Autorità competente per territorio. Il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 5.000 abitanti nei Comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e una farmacia ogni 4.000 abitanti negli altri Comuni.

E ai sensi del successivo articolo 2 «Ogni Comune deve avere una pianta organica delle farmacie nella quale è determinato il numero, le singole sedi farmaceutiche e la zona di ciascuna di esse, in rapporto a quanto disposto dal precedente articolo 1». Inoltre, l'articolo 104 del r.d. n. 1265 del 1934 (così come modificato dalla l. n. 362 del 1991) prevede che:

> Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, quando particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità lo richiedono, possono stabilire, in deroga al criterio della popolazione di cui all'articolo 1 della legge 2 aprile 1968, n. 475 e successive modificazioni, sentiti l'unità sanitaria locale e l'ordine provinciale dei farmacisti, competenti per territorio, un limite di distanza per il quale la farmacia di nuova istituzione disti almeno 3.000 metri dalle farmacie esistenti anche se ubicate in Comuni diversi. Tale disposizione si applica ai Comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e con il limite di una farmacia per Comune.

Dalla lettura di queste fondamentali disposizioni si evince che il «sistema capillare delle farmacie» (com'è stato efficacemente qualificato dalla Corte costituzionale)[4] copre indistintamente tutto il territorio nazionale in quanto, tramite la previsione della pianta organica, si garantisce a tutti i cittadini, in qualunque parte del territorio della Repubblica si trovino, un'adeguata assistenza sanitaria in un raggio spaziale particolarmente contenuto. La farmacia, infatti, rappresenta bene uno dei presidi sanitari «di prossimità» e la sicurezza di poterne trovare una in centro città

[4] Cfr., tra le altre, la sent. n. 27 del 2003.

come nel piccolo paese di montagna garantisce un primo insostituibile grado di tutela della salute.

Questa caratteristica della dispensazione del farmaco è stata tenuta presente dal legislatore nazionale che di recente ha scelto il modello della «farmacia di servizi», provvedendo «alla definizione dei nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio sanitario nazionale» (articolo 1, comma 1, d.lgs. 3 ottobre 2009, n. 153, *Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69*).

Infatti, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 11, comma 1, della l. 18 giugno 2009, n. 69 (*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*), il quale prescrive che:

> Ferme restando le competenze regionali, il governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati all'individuazione di nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del Servizio sanitario nazionale,

il governo, tramite il d.lgs. n. 153 del 2009, ha previsto, tra l'altro:

> *a*) la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti o domiciliati nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, a favore dei pazienti che risiedono o hanno il proprio domicilio nel territorio di competenza […][5];

[5] In particolare la lett. *a*), specifica le azioni attraverso cui garantire la prevista assistenza domiciliare: «1) la dispensazione e la consegna domiciliare di farmaci e dispositivi medici necessari; 2) la preparazione, nonché la dispensazione al domicilio delle miscele per la nutrizione artificiale e dei medicinali antidolorifici, nel rispetto delle relative norme di buona preparazione e di buona pratica di distribuzione dei medicinali e nel rispetto delle prescrizioni e delle limitazioni stabilite dalla vigente

b) la collaborazione delle farmacie alle iniziative finalizzate a garantire il corretto utilizzo dei medicinali prescritti e il relativo monitoraggio, a favorire l'aderenza dei malati alle terapie mediche, anche attraverso la partecipazione a specifici programmi di farmacovigilanza;

c) l'erogazione di servizi di primo livello, attraverso i quali le farmacie partecipano alla realizzazione dei programmi di educazione sanitaria e di campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale, rivolti alla popolazione generale e ai gruppi a rischio e realizzati a livello nazionale e regionale, ricorrendo a modalità di informazione adeguate al tipo di struttura e, ove necessario, previa formazione dei farmacisti che vi operano;

d) l'erogazione di servizi di secondo livello rivolti ai singoli assistiti, in coerenza con le linee guida ed i percorsi diagnostico-terapeutici previsti per le specifiche patologie, su prescrizione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, anche avvalendosi di personale infermieristico, prevedendo anche l'inserimento delle farmacie tra i punti forniti di defibrillatori semiautomatici;

e) l'effettuazione, presso le farmacie, nell'ambito dei servizi di secondo livello di cui alla lettera *d*), di prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto di natura non regolamentare del ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, restando in ogni caso esclusa l'attività di prescrizione e diagnosi, nonché il prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe o dispositivi equivalenti;

f) l'effettuazione di attività attraverso le quali nelle farmacie gli assistiti possano prenotare prestazioni di assistenza speciali-

normativa; 3) la dispensazione per conto delle strutture sanitarie dei farmaci a distribuzione diretta; 4) la messa a disposizione di operatori socio-sanitari, di infermieri e di fisioterapisti, per l'effettuazione, a domicilio, di specifiche prestazioni professionali richieste dal medico di famiglia o dal pediatra di libera scelta, fermo restando che le prestazioni infermieristiche o fisioterapiche che possono essere svolte presso la farmacia, sono limitate a quelle di cui alla lettera *d*) e alle ulteriori prestazioni, necessarie allo svolgimento dei nuovi compiti delle farmacie, individuate con decreto del ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

stica ambulatoriale presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, e provvedere al pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino, nonché ritirare i referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale effettuate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate; tali modalità sono fissate, nel rispetto delle previsioni contenute nel decreto legislativo 23 giugno 2003, n. 196, recante il codice in materia protezione dei dati personali, e in base a modalità, regole tecniche e misure di sicurezza, con decreto, di natura non regolamentare, del ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il garante per la protezione dei dati personali.

Da quanto descritto si evince con grande chiarezza che la «rete capillare delle farmacie», oltre a fornire il «tradizionale» servizio di dispensazione del farmaco, si pone come primo presidio di assistenza e tutela della salute, con la possibilità che ciò avvenga su tutto il territorio nazionale, proprio grazie al contingentamento del numero di esercizi attraverso lo strumento della «pianta organica».

Tutto ciò è ben evidente al giudice costituzionale, specie quando ha rilevato che le finalità concrete che la legge vuole raggiungere con il contingentamento delle farmacie è quello di «assicurare ai cittadini la continuità territoriale e temporale del servizio»[6], in quanto «la *ratio* della legge e il principio che ne va ricavato sono quelli della continuità dell'assistenza farmaceutica prestata, in un adeguato ambito territoriale, dal servizio nel suo insieme e non già dalla singola farmacia»[7].

[6] Sent. n. 27 del 2003, cit.

[7] Così nella sent. n. 446 del 1988. Tale orientamento è stato ribadito, oltre che nelle pronunce già citate, tra le altre, anche nelle sentt. n. 103 del 1977, 393 del 1987, 275 del 2003, 87 e 448 del 2006. In dottrina, tra i tanti che hanno sottolineato l'inserimento a pieno titolo della farmacia tra gli strumenti di tutela della salute e del Servizio sanitario nazionale, cfr. M.S. Giannini, *Le farmacie (problemi generali)*, in «Rass. amm. san.», 1963, pp. 171 ss.; M. Gola, *Farmacia e farmacisti*, in «Dig. disc. pubbl.», VI, 1991, pp. 242 ss.; G. Ferrari, *Farmacie e farmacisti nell'ordinamento giuridico e nell'elaborazione giurispruden-*

Si tratta di un riconoscimento costante nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha sempre riconosciuto le peculiarità del «sistema farmacia», nella consapevolezza, sin dalle prime pronunce sul tema, delle caratteristiche tutt'affatto particolari dell'organizzazione del servizio farmaceutico, orientato alla tutela del diritto alla salute[8], e tale consapevolezza si è confermata nel tempo, anche a fronte dell'accentuarsi del carattere pubblicistico dell'attività farmaceutica[9], evidenziato anche dal modo del tutto peculiare con il quale tale servizio è stato regolato. Come la stessa Corte ha affermato, tutta la serie di norme che disciplina il sistema di dispensazione del farmaco è posta «al fine di salvaguardare l'interesse pubblico al corretto svolgimento del servizio farmaceutico ed in ultima analisi alla salvaguardia del bene salute»[10].

Peraltro tali orientamenti sono stati condivisi pienamente anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha ripetutamente sottolineato «il pluralismo organizzatorio del Servizio sanitario nazionale, che vede le farmacie integrate in tale sistema»[11]; nonché dalla giurisprudenza

ziale, Roma, istituto ed. Regioni Italiane, 2003; B.R. Nicoloso, *L'evoluzione del sistema farmacia ed i principi che lo regolano nel contesto della normativa comunitaria e del federalismo regionale*, in «San. pubbl. privedi», 2, 2004, pp. 185 ss.

[8] V. Corte cost., sent. n. 29 del 1957, con la quale la Corte, dovendo decidere se la normativa speciale relativa alle farmacie (nel caso specifico l'articolo 125 del t.u.l.s.) violasse i principi costituzionali della libertà di impresa (articolo 41 Cost.), ha affermato che tale normativa speciale «risponde pienamente alla norma costituzionale dell'articolo 32, che "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"», definendo peraltro, in precedenza, l'organizzazione del servizio farmaceutico come «servizio di pubblica necessità».

[9] Così G. Piperata, *Farmacie*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, III, Milano, Giuffrè, 2006, 2447, il quale aggiunge che, in relazione alle farmacie private, «si è passati da un'iniziale concezione di esercizio di pubblica necessità alla nozione di pubblico servizio».

[10] Corte cost., sent. n. 275 del 2003, cit.

[11] Così il Consiglio di Stato, ad. plen., n. 5 del 31 maggio 2002, in «Foro it.», III, 2002, pp. 254 ss. In precedenza in modo già preciso e puntuale, nella stessa direzione, cfr. Cons. Stato, ad. plen., n. 1 del 30 marzo 2000, in «Cons. Stato», I, 2000, pp. 767 ss., il quale afferma in

comunitaria. In particolare la Corte di Giustizia delle comunità europee, premesso che «la salute e la vita delle persone occupano il primo posto tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto»[12], ha affermato in maniera molto chiara, in riferimento proprio alle farmacie, che:

> stabilimenti e infrastrutture sanitarie possono essere oggetto di una pianificazione. Tale pianificazione può comprendere una previa autorizzazione per l'installazione di nuovi prestatori di cure se questa si riveli indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza medica adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle Regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate[13]

per poi concludere sostenendo che il contingentamento del numero degli esercizi farmaceutici tramite pianta organica

> può sortire l'effetto di canalizzare l'insediamento di farmacie verso parti del territorio nazionale dove l'accesso al servizio farmaceutico è lacunoso, poiché, impedendo ai farmacisti di impiantarsi in zone già dotate di un numero sufficiente di farmacie, li invita a stabilirsi in zone nelle quali le farmacie scarseggiano. Detta condizione è quindi idonea a ripartire in maniera equilibrata le farmacie nel territorio nazionale, ad assicurare così a tutta la popolazione un accesso adeguato al servizio farmaceu-

modo chiaro che «le farmacie, anche quelle di cui sono titolari soggetti privati, fanno parte dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale, nel senso che ne costituiscono parte integrante, in ragione della loro capillarità e del loro obbligo di erogare i farmaci agli assistiti e a chiunque intenda acquistarli, in presenza dei relativi presupposti».

[12] Così nella sent. 19 maggio 2009, causa C-531/06, *Commissione c. Italia*, § 36; nello stesso senso, in precedenza, vedi le sentt. 10 marzo 2009, causa C-169/07, *Hartlauer*, § 30; 11 dicembre 2003, causa C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, § 103.

[13] Sent. 1° giugno 2010, cause C-570/07 e C-571/07, *Blanco Pérez e Chao Gómez*, § 70.

tico e, conseguentemente, ad aumentare la sicurezza e la qualità dell'approvvigionamento della popolazione in medicinali[14].

È significativo, peraltro, che, quando le Regioni hanno in qualche modo voluto agire sulla «rete capillare delle farmacie» con interventi di diverso segno, ma comunque alterando questa uniformità nazionale, la Corte costituzionale ha ribadito che le norme poste dal legislatore nazionale sono da considerarsi norme di «indirizzo generale» (quindi di spettanza dello Stato) e, soprattutto, che l'equilibrio individuato dal legislatore nazionale per garantire l'«omogenea distribuzione delle farmacie su tutto il territorio nazionale» è decisivo al fine di garantire quella rete capillare fondamentale per tutelare uniformemente la salute su tutto il territorio nazionale[15].

Da ciò deriva in maniera chiara e univoca che il servizio di dispensazione del farmaco deve essere annoverato tra i servizi pubblici[16] e funzionalizzato (come primo presidio del Servizio sanitario nazionale) al soddisfacimento su tutto il territorio nazionale di bisogni collettivi connessi a specifici diritti costituzionali, segnatamente al diritto alla tutela della salute (articolo 32 Cost.).

3. *Gli accordi tra Stato e Regioni successivi alla riforma del Titolo V*

È indubbio che la riforma costituzionale varata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato radi-

[14] *Ibidem*, § 77 ss.

[15] Da ultimo si veda la sent. n. 295 del 2009.

[16] La stessa Corte cost. si è soffermata su questo, affermando, nella sent. n. 312 del 1983, che «i farmacisti […] a prescindere dalla qualificazione del regime, concessorio o autorizzativo, cui sono sottoposte le farmacie, svolgono indubbiamente un servizio di pubblico interesse». Come abbiamo visto, anche la giurisprudenza amministrativa considera «pubblico servizio» quello farmaceutico, e, sulla base di quanto disposto dall'articolo 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, considera devolute alla giustizia amministrativa tutte le controversie relative al servizio farmaceutico stesso (vedi Cons. Stato, ad. plen., ord. n. 1 del 2000, cit.).

calmente il rapporto tra Stato e Regioni, ha inciso anche sulla sanità, pur permanendo tale materia tra quelle di legislazione concorrente. Sempre maggiore, infatti è il contributo offerto dalle Regioni nella programmazione e gestione dei servizi sanitari, tendenza, questa, che, come si è sommariamente visto *supra*, già in precedenza aveva visto acquisire sempre maggiore protagonismo delle Regioni, fino a rappresentare la sanità una quota del bilancio regionale davvero considerevole (mediamente circa l'80%, come si è detto).

Per tenere insieme il Sistema sanitario e creare un circuito virtuoso di coordinamento tra Stato e Regioni si è provveduto nel tempo alla stipula di Accordi e Intese.

Si prenda in considerazione, per esempio, l'Accordo siglato l'8 agosto 2001 tra governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano «recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 (repertorio atti 1004) e il 22 marzo 2001 (repertorio atti 1210) in materia sanitaria».

Tra le varie previsioni contenute in questo accordo giova segnalare una norma particolarmente interessante a tenor della quale «con successivo accordo, da sancirsi in questa Conferenza, saranno definiti i Livelli essenziali di assistenza prima che gli stessi vengano adottati dal governo con un provvedimento formale entro il 30 novembre 2001, d'intesa con questa Conferenza»: in estrema sintesi, lo Stato, pur avendo costituzionalmente la competenza esclusiva nella determinazione dei Lea in base all'articolo 117, comma 2, lett. *m*), ha preferito comunque giungere alla determinazione dei citati livelli essenziali previa intesa con le Regioni, che poi concretamente avranno il compito di garantirne il rispetto[17].

Lo stesso Accordo prevede al punto 15, peraltro, che:

> governo e Regioni si impegnano, in sede di prima applicazione dei nuovi Lea ad attivare un tavolo di monitoraggio e verifica, presso la segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bol-

[17] Va segnalato che la determinazione dei Lea è avvenuta successivamente con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001.

zano, tra Ministeri della Salute e dell'Economia e le Regioni e le Province autonome, con il supporto dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali […] sui suddetti livelli effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti, articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali, al fine di identificare i determinanti di tale andamento a garanzia dell'efficienza e dell'efficacia del Servizio sanitario nazionale.

Questo è un aspetto fondamentale di tutta la complessa macchina di gestione del Servizio sanitario nazionale, essendo evidente la necessità di monitorare con strutture paritarie Stato-Regioni: l'andamento della spesa, l'applicazione dei Lea, la qualità dei servizi offerti, la corrispondenza dei vari interventi ai canoni prefissati. In tal modo tra governo e Regioni si dovrebbe instaurare un reale circuito virtuoso di controllo e anche di decisioni condivise, in maniera tale da garantire al meglio, e concretamente, la tutela dei livelli essenziali e un adeguato soddisfacimento del fondamentale diritto alla salute.

In tale accordo si è previsto inoltre che «tendenzialmente il rapporto tra finanziamento del Servizio sanitario nazionale e Pil debba attestarsi, entro un arco temporale ragionevole, a un valore del 6%», in linea con gli altri paesi Ue.

Uno dei punti più critici dell'intreccio delle competenze tra Stato e Regioni in materia sanitaria, accanto alla garanzia di uno *standard* di prestazioni su tutto il territorio nazionale, è quello della determinazione delle risorse finanziarie da utilizzare, con un complesso rapporto tra lo Stato, che finanzia per la maggior quota l'intero sistema, e le Regioni, che invece concretamente decidono come spendere le risorse assegnate, spesso, peraltro, non rispettando i vincoli di bilancio e presentando, di conseguenza, un *deficit* alla fine di ogni esercizio. Anche su questo aspetto si sono soffermati e hanno meglio definito le dinamiche di questo tipo gli accordi successivi tra lo Stato e le Regioni, accompagnati comunque, come abbiamo già accennato, da interventi legislativi statali.

Tra questi ultimi va segnalata, per la grande importanza che ha avuto successivamente, la l. n. 311 del 2004

(legge finanziaria 2005), che ha regolato in maniera puntuale i rapporti «finanziari» tra lo Stato e le Regioni per il finanziamento delle spese sanitarie, prevedendo allo stesso tempo anche gli strumenti che il governo può utilizzare per ricondurre le Regioni in una situazione di pareggio, in modo concordato o, in ultima analisi, in via di autorità[18]. Su quest'ultimo aspetto si tornerà più avanti. In questa sede preme sottolineare l'importanza di positivizzare strumenti che consentano un monitoraggio continuo e «reale» dei vari aspetti dell'organizzazione sanitaria regionale, primo fra tutti quello finanziario e dei costi.

Anche in riferimento a questo, non può non farsi un rapidissimo cenno alla l. 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*), che all'articolo 1, comma 1, prevede sia assicurato, in attuazione dell'articolo 119 Cost., «autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». A tal fine

il governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi Enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica.

[18] Si tratta dei commi 173 e ss. dell'articolo 1 della l. n. 311 del 2004 e dei commi 70 ss. dell'articolo 2 della l. n. 191 del 2009. È da segnalare che già l'articolo 5 della l. n. 225 del 1992 prevedeva che: «Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*) [eventi che debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari], il Consiglio dei ministri, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli eventi» (comma 1), e che «Il presidente del Consiglio dei ministri […] per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati» (comma 4).

L'economia del presente lavoro non consente di soffermarsi più di tanto sull'analisi della l. n. 42 del 2009; purtuttavia preme sottolineare, tra i vari «principi e criteri direttivi generali» previsti dall'articolo 2, comma 2, quelli che sono stati considerati

principi chiave: il superamento del criterio della spesa storica quale strumento di determinazione dei fabbisogni finanziari in favore delle Autonomie, sostituito con il principio del «costo e fabbisogno standard», e il principio di «responsabilità», che vuole la massima corrispondenza possibile tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa oltre all'introduzione di efficaci forme di premialità (per i comportamenti virtuosi) e di sanzione (per chi non rispetta gli equilibri economico-finanziari o non assicura livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma 2, lett. *m*), Cost.)[19].

È del tutto evidente che la declinazione da parte del governo di tali principi nei decreti legislativi da emanarsi avrà un'importanza fondamentale per la determinazione delle politiche sanitarie delle Regioni nel prossimo futuro.

A questa legge si è aggiunta recentemente la l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), che all'articolo 2, commi da 66 a 105, ha introdotto alcune variazioni anche alla l. n. 311 del 2004 e ha meglio fissato alcuni aspetti legati ai finanziamenti dello Stato nei confronti delle Regioni.

L'articolo 1, comma 174, della l. n. 311 del 2004 prevede che «Al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, la Regione, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, adotta i provvedimenti necessari […]».

Come previsto dall'articolo 1, comma 173[20], della stessa legge, si è giunti alla stipula dell'Intesa del 23

[19] Così P. Carrozza, *L'attuazione dell'articolo 119 Cost. e la legge delega sul federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42)*, in «Foro it.», V, 2010, p. 4.

[20] Tale norma prevede che «l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato derivante da quanto disposto al comma 164, rispetto al livello di cui all'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, pubbli-

marzo 2005 (rep. n. 2271), dove, tra l'altro, sono state meglio specificate alcune procedure previste dalla l. n. 311 del 2004, valorizzando in tal modo un rapporto basato su di una leale e fattiva collaborazione.

Questa intesa assume come premessa che «va garantito il rispetto del principio dell'uniforme erogazione dei Livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropria-

cato nella Gazzetta Ufficiale n. 208 del 7 settembre 2001, per l'anno 2004, rivalutato del 2% su base annua a decorrere dal 2005, è subordinato alla stipula di una specifica intesa tra Stato e Regioni […] che contempli ai fini del contenimento della dinamica dei costi:

a) gli adempimenti già previsti dalla vigente legislazione;

b) i casi nei quali debbano essere previste modalità di affiancamento dei rappresentanti dei Ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze ai fini di una migliore definizione delle misure da adottare;

c) ulteriori adempimenti per migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito del Nuovo sistema informativo sanitario;

d) il rispetto degli obblighi di programmazione a livello regionale, al fine di garantire l'effettività del processo di razionalizzazione delle reti strutturali dell'offerta ospedaliera e della domanda ospedaliera, con particolare riguardo al riequilibrio dell'offerta di posti letto per acuti e per lungodegenza e riabilitazione, alla promozione del passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno, nonché alla realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale della prevenzione e dal Piano nazionale dell'aggiornamento del personale sanitario, coerentemente con il Piano sanitario nazionale;

e) il vincolo di crescita delle voci dei costi di produzione, con esclusione di quelli per il personale cui si applica la specifica normativa di settore, secondo modalità che garantiscano che, complessivamente, la loro crescita non sia superiore, a decorrere dal 2005, al 2% annuo rispetto ai dati previsionali indicati nel bilancio dell'anno precedente, al netto di eventuali costi di personale di competenza di precedenti esercizi;

f) in ogni caso, l'obbligo in capo alle Regioni di garantire in sede di programmazione regionale, coerentemente con gli obiettivi sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende sanitarie, aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sia in sede di preventivo annuale che di conto consuntivo, realizzando forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e prevedendo l'obbligatorietà dell'adozione di misure per la riconduzione in equilibrio della gestione ove si prospettassero situazioni di squilibrio, nonché l'ipotesi di decadenza del direttore generale».

tezza ed efficienza, coerentemente con le risorse programmate per il Servizio sanitario nazionale», descrivendo bene i due poli del problema: da un lato garantire l'uniformità della tutela della salute su tutto il territorio nazionale in condizioni di efficienza e appropriatezza, dall'altro tener conto delle risorse economiche stanziate per il settore della sanità.

L'intesa prevede, tra l'altro, strumenti più efficaci per il monitoraggio della spesa; fissa vincoli all'aumento della spesa regionale; sancisce in capo alle Regioni «l'obbligo di garantire l'equilibrio economico-finanziario in sede di programmazione regionale»; prevede un Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Lea.

Recentemente (3 dicembre 2009, Rep. n. 243/Csr) Stato e Regioni hanno siglato un'ulteriore intesa, denominata *Patto per la salute 2010-2012*, in cui si ribadisce che: «Le Regioni devono assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria in condizioni di efficienza ed appropriatezza», mentre si fissa all'articolo 2 un sistema di monitoraggio dei fattori di spesa, indicando anche gli «indicatori di efficienza ed appropriatezza». L'intesa, «recepita» dall'articolo 2, commi 66 e seguenti della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), prevede, tra l'altro, all'articolo 3, comma 2, un nuovo organismo, la Struttura tecnica di monitoraggio paritetica (cosiddetto Stem) alla cui attività saranno raccordati sia il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali sia il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza di cui rispettivamente all'articolo 12 e all'articolo 9 dell'intesa del 23 marzo 2005 già citata.

Da quanto indicato traspare la volontà comune dello Stato e delle Regioni di collaborare per la gestione del complesso comparto della sanità, sia per garantire, così come richiesto dalla stessa Costituzione, un'adeguata tutela del diritto alla salute sull'intero territorio nazionale, sia per assicurare la tenuta dei conti pubblici e il rispetto del patto di stabilità, soprattutto tenendo conto del fatto che risorse sempre più ingenti vengono assorbite da questa voce di spesa. Diventa fondamentale in tal senso,

com'è stato sottolineato in sede di audizione dai rappresentanti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas)[21], un sistema uniforme di valutazione e di monitoraggio, che consenta di poter confrontare le grandezze che emergono dai vari Sistemi sanitari regionali e di poter agire di conseguenza. In questa direzione va l'articolo 11 dell'Intesa del 3 dicembre 2009 citata, che prevede, tra l'altro, al comma 1, lett. *d*), che «le Regioni si impegnano ad avviare le procedure per perseguire la certificabilità dei bilanci».

4. *L'accordo dell'8 agosto 2001 e la determinazione dei Livelli essenziali di assistenza*

Tra le esperienze di collaborazione per dir così «verticale», volte alla creazione di un sistema strutturato, la più importante, ai nostri fini, è il già citato Accordo tra governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano dell'8 agosto 2001. L'Accordo è stato sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in forza dell'articolo 2, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281[22].

Al già visto punto 15 del suddetto Accordo si legge che:

> Il governo si impegna ad adottare, entro il 30 novembre 2001, un provvedimento per la definizione dei Livelli essenziali di assistenza, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, a stralcio del piano sanitario nazionale. Governo e Regioni concordano che i livelli siano definiti – ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 – e in relazione con

[21] L'audizione della dott.ssa Bellentani, del dott. Moirano e del dott. Zuccatelli si è svolta il 13 aprile 2010.

[22] L'articolo 4 del d.lgs. n. 281 del 1997 stabilisce che nell'ambito di tale Conferenza, in attuazione del principio di leale collaborazione, Stato, Regioni e Province autonome possono concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio di rispettive competenze per svolgere attività di interesse comune.

le risorse di cui al punto 6, governo e Regioni si impegnano, in sede di prima applicazione dei nuovi Lea ad attivare un tavolo di monitoraggio e verifica, presso la segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, tra Ministeri della Salute e dell'Economia e le Regioni e le Province autonome, con il supporto dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali – anche ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 19-*ter* del richiamato d.lgs. n. 229 del 1999 – sui suddetti livelli effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti, articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali, al fine di identificare i determinanti di tale andamento a garanzia dell'efficienza e dell'efficacia del Servizio sanitario nazionale.

Governo e Regioni si impegnano inoltre a valutare congiuntamente, nella stessa sede, gli effetti degli interventi concordati ai fini del controllo della spesa per la farmaceutica, per gli altri beni e servizi e per il personale.

Tutto ciò al fine del conseguimento di una effettiva congruità tra prestazioni da garantire e risorse finanziarie messe a disposizione del Servizio sanitario nazionale. Il governo si impegna ad accompagnare eventuali variazioni in incremento dei Livelli essenziali di assistenza, decise a livello centrale, con le necessarie risorse aggiuntive.

Allo stesso modo al punto 16 si legge:

In base all'accordo sui livelli, il riparto delle risorse verrà operato tra le Regioni, tenendo conto della necessità di addivenire a un riequilibrio tra le Regioni medesime in un arco di tempo predefinito, che tenga anche conto della necessità di incentivare i comportamenti virtuosi, di rimuovere le situazioni di svantaggio e migliorare la qualità dei servizi. In questo contesto le Regioni si impegnano a rivedere i parametri di ponderazione di cui all'articolo 34 della legge n. 662 del 1996.

La Conferenza Stato-Regioni ha provveduto alla definizione dei Lea con l'Accordo adottato il 22 novembre 2001, recepito nel d.p.c.m. 29 novembre 2001, a sua volta emanato previa intesa con la Conferenza stessa. Tuttavia, trattandosi di prestazioni sanitarie, non pare sufficiente l'individuazione generica delle stesse, sembrerebbe invero più opportuno provvedere per una maggiore caratterizza-

zione[23], volta a fornire dei servizi «adeguati» al territorio di riferimento[24], soprattutto nell'ottica della creazione di un efficiente sistema socio-sanitario. In altre parole, non basta definire i Lea: è necessario, altresì, qualificarli in termini di tempestività rispetto alle esigenze della persona, di accessibilità al servizio, nonché di sicurezza e qualità dello stesso[25]. L'importanza della specificazione dei contenuti dei Lea è stata recepita dalla Conferenza Stato-Regioni con il *Patto per la salute 2010-2012*, approvato il 3 dicembre 2009. L'articolo 2 del *Patto* contiene una serie di indicatori condivisi: tali indicatori sono finalizzati, per un verso, a operare un maggiore controllo sulla spesa e a questo scopo sono raggruppati per Lea (ossia per macroaerea di assistenza, in particolare per l'assistenza distrettuale e ospedaliera); per l'altro, a indicare l'effettiva appropriatezza delle prestazioni erogate. Il *Patto* incide anche sulla filosofia che presiede l'attività della citata Struttura tecnica di monitoraggio[26]: il monitoraggio di Stem

[23] Così la dott.ssa Bellentani (Agenas), audizione del 13 aprile 2010.

[24] La scelta della parola «adeguati» non è casuale: il termine rinvia al principio di adeguatezza il quale, come evidenziato dalla Corte cost. (sent. n. 88 del 2003), nonché dalla dottrina (Balduzzi), postula che il trattamento sia «adeguato», ai sensi dell'articolo 118 Cost., alla particolarità dei contesti e alla circostanza che quei livelli di prestazione facciano rete.

[25] Si veda in proposito l'articolo 1, comma 169 della legge finanziaria per il 2005 (l. 30 dicembre 2004, n. 311; vedi anche l'articolo 1, comma 280 della l. 23 dicembre 2005, n. 266), secondo cui al fine di garantire che le modalità di erogazione delle prestazioni rientranti nei Lea siano uniformi su tutto il territorio nazionale, con regolamento ministeriale sono fissati gli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai Livelli essenziali di assistenza». Sul punto si veda Corte cost., sent. n. 134 del 2006, che ha dichiarato incostituzionale tale comma nella parte in cui prevedeva che il menzionato regolamento fosse emanato sentita la Conferenza Stato-Regioni e non già d'intesa con la medesima; per una considerazione critica della disposizione vedi R. Balduzzi, *Note sul concetto di «essenziale» nella definizione dei Lep*, in «Riv. pol. soc.», IV, 2004, p. 165 e, più di recente, C. Tubertini, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 298 ss.

[26] Da segnalare, peraltro, il ritardo nell'attuazione di questa par-

non è inteso come un adempimento imposto al servizio dall'esterno, bensì come un impegno condiviso sulle modalità per garantire la qualità del servizio.

5. *Il grado di coesione del Ssn sul territorio*

Se è vero che «misurare lo stato dei Servizi sanitari regionali […] significa […] testare il grado di coesione dei diversi "modelli" sanitari regionali»[27], la panoramica dei Sistemi sanitari regionali dimostra che le Regioni «hanno generalmente risposto alla nuova situazione creata dalla revisione costituzionale e dalla problematica attuazione della riforma sanitaria del 1999 con un impegno a consolidare i rispettivi "modelli" sanitari […] confermando il pieno inserimento dei Servizi sanitari regionali dentro il Servizio sanitario nazionale»[28].

Tuttavia, all'interno dei Sistemi sanitari regionali vi sono «zone d'ombra» dove questa coesione non è stata ancora realizzata. Allo scopo di superare dette criticità, salve le specificità necessitate dalle esigenze proprie del territorio servito, si rivela necessario:

– il superamento di una situazione caratterizzata dalla presenza di 21 sistemi di accreditamento regionale, attraverso la creazione di un sistema di accreditamento nazionale (nonché il ripensamento dell'istituto dell'accreditamento, rivitalizzando il cosiddetto «accreditamento istituzionale»);

– la realizzazione di un modello nazionale di circuito socio-sanitario in grado di offrire un servizio sul territorio – la cui efficienza sia almeno raffrontabile con quella dell'assistenza ospedaliera[29] – capace di accettare la mo-

te del *Patto per la salute 2010-2012*, non essendo la Stem a tutt'oggi (agosto 2010) ancora operativa.

[27] R. Balduzzi, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale*, in «Le Regioni», 5, 2005, p. 720.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ex ante* attraverso il ripensamento della formazione universita-

derna sfida delle malattie croniche (congiuntamente ad una somministrazione dei farmaci adeguata) connesse all'invecchiamento della popolazione;

– il coordinamento del sistema di valutazione delle tecnologie (farmaci, attrezzature, processi, ecc.) che scongiurino il pericolo di un apprezzamento differenziato delle stesse tra le Regioni, nonché la confrontabilità a livello nazionale delle *perfomance* del servizio reso dalla cosiddetta medicina di comunità (e non solo da quella ospedaliera come succede attualmente).

Questi accorgimenti, suggeriti dagli esperti nell'ambito delle audizioni, trovano riscontro nella letteratura nazionale e internazionale sulla materia[30], nonché nel *Patto per la salute 2010-2012*. Essi, inoltre, si rivelano quanto mai necessari al fine di permettere una lettura trasversale dei modelli regionali, nonché il loro confronto con il modello nazionale, e, da ultimo, per creare una cabina di regia a livello centrale.

6. *Il problema dell'accreditamento*

L'accreditamento può essere definito come il

procedimento amministrativo attraverso il quale, a conclusione di uno specifico percorso valutativo, le strutture sanitarie pubbliche, quelle private e i professionisti che ne facciano richiesta, in possesso, ove necessario, di autorizzazione all'esercizio delle relative attività, acquisiscono lo *status* di soggetto idoneo ad erogare prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale[31].

Detto procedimento, segnatamente, si caratterizza per l'attribuzione a una struttura sanitaria, o a un professionista, di un'abilitazione ulteriore ed eventuale rispetto

ria dei medici; *ex post* attraverso l'integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali, malgrado la diversità dei soggetti cui è devoluto il loro governo (Regioni per la sanità e Comuni per i servizi sociali).

[30] Così dott.ssa Bellentani (Agenas), audizione del 13 aprile 2010.

[31] Così A. Oneto, *Dall'accreditamento istituzionale all'accreditamento definitivo*, in «Sanità pubblica e privata», V, 2008, p. 17.

all'autorizzazione all'esercizio dell'attività, finalizzata al riconoscimento dell'idoneità della struttura ad erogare prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale, previo accertamento di requisiti prevalentemente qualitativi[32] di funzionalità alla programmazione regionale. La disciplina dell'accreditamento coinvolge solamente quelle strutture (pubbliche o private), e quei professionisti, che sono interessati ad erogare delle prestazioni per il Servizio sanitario nazionale. Invero, solo una volta ottenuto l'accreditamento, tali soggetti potranno entrare a far parte del Servizio sanitario nazionale[33] – nel senso anzidetto – attraverso la formalizzazione di un accordo contrattuale (ai sensi dell'articolo 8-*quinquies*, d.lgs. n. 299 del 1999)[34] che riabilita a

[32] I requisiti per l'autorizzazione sono essenzialmente «statici» perché si riferiscono a profili organizzativi e strutturali, mentre quelli per l'accreditamento sono «dinamici» in quanto vengono riscontrati sulla base delle tecniche professionali, parametro in costante evoluzione; *ibidem*.

[33] In merito alla natura del servizio erogato dalle strutture accreditate che erogano prestazioni per il Ssn, la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato che «il rapporto esistente tra l'amministrazione e le strutture private è di natura sostanzialmente concessoria di attività di servizio pubblico, con la conseguenza che resta fermo e incondizionato sia il potere di programmazione delle Regioni, sia il potere di vigilanza e di controllo delle stesse sull'espletamento delle attività oggetto di concessione da parte delle istituzioni sanitarie private. L'indicata natura concessoria del rapporto tra amministrazione e strutture private comporta l'ulteriore conseguenza dell'esclusione di qualsiasi possibilità di equiparazione tra le stesse, giacché alla struttura privata, in possesso dei particolari requisiti stabiliti dalla legge, è solo consentita l'erogazione di specifiche prestazioni sanitarie in luogo delle strutture pubbliche ed a carico del Servizio sanitario nazionale»; così, da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2010, n. 2828; vedi anche Cass. Civ., sez. un., 8 luglio 2005, n. 14335.

[34] Così il primo comma dell'articolo 8-*quinquies*, d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229: «Le Regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, che modifica il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, definiscono l'ambito di applicazione degli accordi contrattuali e individuano i soggetti interessati, con specifico riferimento ai seguenti aspetti: *a)* individuazione delle responsabilità riservate alla Regione e di quelle attribuite alle Unità sanitarie locali nella definizione degli accordi contrattuali e nella verifica del loro rispetto; *b)* indirizzi per la formulazione dei programmi di attività delle strutture interessate, con l'indicazione delle

effettuare prestazioni a carico del Ssn. Soprattutto in seguito alla riforma del 1999, si è pervenuti ad «una sorta di "concorrenza limitata" o "concorrenza programmata" fra strutture pubbliche e strutture private accreditate»[35], in ragione della sottoposizione dei requisiti per l'accreditamento ai piani sanitari regionali: la mancata attuazione sul punto della riforma del 1999 (che prevedeva un apposito atto di indirizzo e coordinamento in materia di accreditamento istituzionale, la cui discrezionalità era altresì circoscritta da una fitta serie di clausole contenute nello stesso decreto legislativo) avrebbe però finito per determinare il crearsi di altrettanti sistemi di accreditamento regionali.

Il Piano sanitario nazionale, d'altro canto, costituisce il principale strumento di progettazione assegnato allo Stato; esso, tuttavia, per assolvere pienamente il suo ruolo deve delineare delle strategie chiare[36]. Il *Patto per la salute 2010-2012* sembra muoversi in questa direzione, sì da costituire un riferimento per gli operatori del settore, anche con riferimento a una disciplina estremamente differenziata come quella sull'accreditamento. All'articolo 7 del *Patto* si legge:

> Si conviene, nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, di stipulare un'intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 in sede di Conferenza Stato-Regioni finalizzata a promuovere una revisione normativa in materia di accreditamento e di remunerazione delle prestazioni sanitarie, anche al fine di tenere conto della particolare funzione degli ospedali religiosi classificati. Si conviene sulla necessità di prorogare al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale conclu-

funzioni e delle attività da potenziare e da depotenziare, secondo le linee della programmazione regionale e nel rispetto delle priorità indicate dal Piano sanitario nazionale; *c*) determinazione del piano delle attività relative alle alte specialità e alla rete dei servizi di emergenza; *d*) criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura».

[35] G. Pastori, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in «Diritto pubblico», 1, 2002, p. 93.

[36] Così dott.ssa Bellentani (Agenas), audizione del 13 aprile 2010.

dere il processo per l'accreditamento definitivo delle strutture private operanti per conto del Servizio sanitario nazionale.

Da tale disposizione traspare la consapevolezza della Conferenza Stato-Regioni della complessità dell'evoluzione dell'istituto dell'accreditamento, nonché la preoccupazione di procedere alla sua sistemazione.

Per comprendere meglio come si sia realizzata una situazione caratterizzata dall'esistenza di tanti sistemi di accreditamento regionale è bene ripercorrere le vicende che hanno interessato l'istituto. La genesi dell'accreditamento «istituzionale» risale al d.lgs. n. 502 del 1992 (titolato *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l. 23 ottobre 1992 n. 421*). Detto decreto è intervenuto sulle regole organizzativo-funzionali dei servizi sanitari allo scopo di determinarne il miglioramento, nonché il contenimento dei costi attraverso l'introduzione di «logiche economico-produttive ed economiche-gestionali nell'organizzazione e nella gestione dei medesimi in funzione della loro effettiva aziendalizzazione»[37]. In particolare il legislatore delegato del 1992 è intervenuto sul regime del convenzionamento con il Ssn per l'erogazione delle prestazioni agli assistiti, introducendo un sistema fondato su appositi accordi tra (l'allora) Unità sanitaria locale e i soggetti (pubblici e privati) erogatori delle stesse prestazioni, con remunerazione della singola prestazione, ispirato al principio di libera scelta delle strutture da parte dell'assistito[38].

[37] F. Cembrani e A. Biondo, *Sull'accreditamento dei servizi di medicina legale del Servizio sanitario nazionale*, in «Ragiusan», n. 285/286, 2008, p. 147.

[38] Giova ricordare che il nuovo modello di Servizio sanitario nazionale che si è andato delineando a partire dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 è caratterizzato sia dal principio di libertà dell'utente nella scelta della struttura di fiducia per la fruizione dell'assistenza sanitaria – in ragione del riconoscimento della qualità di erogatori delle prestazioni sanitarie a tutti i soggetti, pubblici e privati, titolari di rapporti «"fondati sul criterio dell'accreditamento delle istituzioni, sulla modalità di pagamento a prestazione e sull'adozione del sistema di verifica e revisione della qualità delle attività svolte e delle prestazioni erogate" (articolo 8, comma 7, d.lgs. n. 502 del 1992), sia sul principio della necessaria programmazione sanitaria con l'adozione di un piano annuale

L'articolo 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 conteneva *in nuce* i presupposti del modello di accreditamento istituzionale. Tale articolo, al comma 4, stabiliva l'emanazione d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, di un «atto di indirizzo e di coordinamento» cui sarebbe spettato il compito di definire «i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private e la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti stessi». Allo stesso modo, ai sensi del comma 7, il medesimo articolo stabiliva che: «le Regioni e le unità sanitarie locali adottavano i provvedimenti necessari per l'instaurazione dei nuovi rapporti» che avrebbero sostituito le vecchie convenzioni, così come previsto anche dalla legge di delegazione (l. n. 421 del 1992).

È però solo con il d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517 (*Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), che il legislatore introduce nell'ordinamento, a tutti gli effetti, l'istituto dell'accreditamento istituzionale. Ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 517 del 1993, l'accreditamento istituzionale costituisce il criterio per assicurare, su tutto il territorio nazionale, «obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e riabilitazione definiti dal Piano sanitario nazionale». In particolare, il comma 4 conferma la competenza delle Regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle strutture sanitarie private a norma dell'articolo 43 della l. 23 dicembre 1978, n. 833, in attesa dell'anzidetto atto emanato d'intesa tra lo Stato, le Regioni e le

preventivo, al fine di realizzare "un controllo tendenziale sul volume complessivo della domanda quantitativa delle prestazioni, mediante la fissazione, in sede di programmazione sanitaria, e sulla base dei dati epidemiologici, dei livelli uniformi di assistenza sanitaria (fatta salva la potestà delle Regioni di prevedere livelli superiori con il proprio autofinanziamento), e la elaborazione di protocolli diagnostici e terapeutici, ai quali i medici di base sono tenuti ad attenersi, nella prescrizione delle prestazioni"» (Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2000, n. 3920).

Province autonome. Il comma 7, da parte sua, pone il termine del 30 giugno 1994 per l'adozione da parte delle Regioni e delle unità sanitarie locali dei «provvedimenti necessari per l'instaurazione dei nuovi rapporti previsti dal presente decreto fondati sull'accreditamento delle istituzioni, sulle modalità di pagamento a prestazione e sull'adozione di criteri di verifica e revisione sulla qualità delle attività svolte e delle prestazioni erogate».

Il d.p.r. 14 gennaio 1997, ha provveduto all'«Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio di attività da parte delle strutture sanitarie pubbliche e private». Tuttavia, con la sentenza del Tar Lazio-Roma, sez. I, 9 ottobre 1998, n. 2897, ne è stata annullata la parte recante i principi da osservare da parte delle Regioni e delle Province autonome nella definizione dei criteri per l'accreditamento istituzionale. Il giudice amministrativo ha rilevato che il d.p.r. 14 gennaio 1997

mentre ha legittimamente disposto in ordine alla definizione dei requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie, in attuazione dell'articolo 8, comma 4, del d.lgs. n. 502/1992, ha invece travalicato dalle attribuzioni che lo stesso decreto conferiva all'atto di indirizzo e coordinamento, nelle disposizioni contenute nel medesimo decreto del presidente della Repubblica, che introducono, requisiti dettando i relativi criteri generali, requisiti per l'accreditamento di strutture erogatrici di prestazioni delle attività sanitarie[39].

[39] L'inidoneità della fonte di secondo grado a disporre sugli ulteriori requisiti per l'accreditamento viene spiegata dal Tar Lazio come di seguito: «L'*excursus* della legislazione vigente diretto ad accertare l'esatto regime normativo della previsione di criteri introduttivi di requisiti ulteriori per l'accreditamento, una volta ritenuta in astratto legittima, in quanto non contrastante con i principi contenuti nella legge delega, la loro introduzione per l'erogazione di prestazioni sanitarie nell'ambito dei nuovi rapporti, non conduce invece a ritenersi identificabile l'atto abilitato a introdurli, con lo stesso che ha stabilito i requisiti minimi per l'esercizio delle attività sanitarie. Per quanto concerne i riferimenti ai criteri introdotti con il d.lgs. n. 502/1992 per

Successivamente a tale pronuncia, nuovo impulso all'accreditamento istituzionale è venuto dal Piano sanitario nazionale 1998-2000 («Un patto di solidarietà per la salute») e, in misura maggiore, dal più volte menzionato d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 recante *Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della l. 30 novembre 1998, n. 419*. Il Piano sanitario nazionale 1998-2000, invero, puntualizza che la disciplina dell'accreditamento si applica sia alle strutture pubbliche sia a quelle private e che, ai fini del riconoscimento del titolo di struttura accreditata, è necessaria la presenza di requisiti «diversi e ulteriori rispetto ai requisiti minimi autorizzativi, definiti con d.p.r. 14 gennaio 1997; il compito di definire i criteri per l'accreditamento e di conferire lo stato di struttura sanitaria accreditata compete alle singole Regioni e Province autonome».

In particolare, il d.lgs. n. 229 del 1999, per superare le difficoltà create dal ricordato annullamento parziale del d.p.r. del 1997 ad opera del Tar Lazio, provvedeva a disciplinare puntualmente tutta la materia. Invero, l'articolo 8-*quater* prevedeva l'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, cui sarebbe spettato il compito di definire i criteri generali uniformi cui le Regioni avrebbero dovuto attenersi, nell'adozione della disciplina

il rispetto del principio imposto dalla legge delega […] dell'osservanza dei requisiti qualitativi e di economicità, unico richiamo contenuto nello stesso decreto delegato, è quello ai requisiti minimi da adattarsi nel rispetto degli stessi canoni imposti in sede di formazione primaria, attraverso l'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento che veniva demandato alla decretazione statale d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni e Province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità. Sennonché tali requisiti, così come previsti dall'articolo 8 del d.lgs. n. 502/1992 e così come articolatamente definiti nel d.p.r. 14 gennaio 1997 […] si riferiscono […] a quelli minimi richiesti per l'esercizio dell'attività sanitaria. [Ne consegue che] nel sistema legislativo esaminato l'eventuale fissazione di altri requisiti, oltre quelli minimi, non è compito assegnato all'atto di indirizzo, che risulta quindi illegittimo nella parte in cui spinge a dettare posizioni ulteriori».

dell'accreditamento. Tale atto di indirizzo e coordinamento avrebbe disegnato un modello di accreditamento nazionale raffrontabile con quelli del livello regionale, il quale, nondimeno, avrebbe permesso una leggibilità unitaria del sistema di accreditamento. Sennonché, tale atto non è stato mai emanato, a causa, tra l'altro, dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, ad opera della l. cost. n. 3 del 2001, che ha profondamente inciso sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

In estrema sintesi, sembra possibile affermare che, nel corso degli anni, si è assistito al prodursi all'interno dell'unico Servizio sanitario nazionale di ben 21 sistemi regionali di accreditamento differenti. Molte Regioni, infatti, tra il 1997 e il 2001 hanno assunto provvedimenti di attuazione del d.p.r. del 14 giugno del 1997, anche dopo la pronuncia di annullamento del Tar Lazio. Si è, in questo modo, determinata già prima del 2001, *de facto*, una «discrasia» tra normativa nazionale e normativa regionale sull'accreditamento[40], che, dopo la riforma costituzionale, si è evoluta in una totale eliminazione del ruolo di indirizzo e coordinamento del livello centrale previsto dell'articolo 8-*quater* del d.lgs. n. 229 del 1999, in ragione del mutato assetto delle competenze.

6.1. *L'accreditamento provvisorio*

L'articolo 6, comma 6, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'accreditamento provvisorio per consentire alle vecchie strutture convenzionate di adeguarsi ai criteri qualitativi previsti per l'accreditamento istituzionale[41]. Tuttavia, come è stato rilevato in dottrina,

[40] Così A. Oneto, *Dall'accreditamento istituzionale all'accreditamento definitivo*, cit., p. 23.

[41] L'articolo 6, comma 6, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, dispone che: «A decorrere dalla data di entrata in funzione del sistema di pagamento delle prestazioni sulla base di tariffe predeterminate dalla Regione cessano i rapporti convenzionali in atto ed entrano in vigore

anche nelle Regioni più avanzate, il regime di accreditamento provvisorio è quello tuttora maggiormente presente e, di fatto, comportante […] una serie di apparenti cambiamenti che, a ben vedere, invece, nella realtà si sono concretizzati in un fenomeno avente quasi esclusivamente portata nominalistica[42].

Sostanzialmente, il legislatore del 1994, volendo disporre l'effettivo superamento del vecchio sistema delle convenzioni, prescriveva che i soggetti che, alla data del 31 dicembre 1992, fossero stati titolari di convenzioni per l'erogazione di prestazioni specialistiche o di degenza venissero trasformati, *ope legis*, in soggetti provvisoriamente accreditati, a patto che accettassero le nuove tariffe. Il dato più interessante, che emerge dalla norma in questione, consiste nella circostanza che il trasferimento in capo ai soggetti già convenzionati del titolo di soggetti provvisoriamente accreditati ha determinato la perfetta coincidenza fra titolarità dell'accreditamento (provvisorio) e titolarità del contratto di fornitura di prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale. Pertanto, per tali soggetti l'unica innovazione rispetto al precedente sistema convenzionale è consistita nella previsione di cui all'articolo 2, comma 8, della l. n. 549 del 1995:

i nuovi rapporti fondati sull'accreditamento, sulla remunerazione delle prestazioni e sull'adozione del sistema di verifica della qualità previsti all'articolo 8, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni. La facoltà di libera scelta da parte dell'assistito si esercita nei confronti di tutte le strutture e i professionisti accreditati dal Servizio sanitario nazionale in quanto risultino effettivamente in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e accettino il sistema della remunerazione a prestazione. Fermo restando il diritto all'accreditamento delle strutture in possesso dei requisiti di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, per il biennio 1995-1996 l'accreditamento opera comunque nei confronti dei soggetti convenzionati e dei soggetti eroganti prestazioni di alta specialità in regime di assistenza indiretta regolata da leggi regionali alla data di entrata in vigore del citato d.lgs. n. 502 del 1992, che accettino il sistema della remunerazione a prestazione sulla base delle citate tariffe».

[42] A. Oneto, *Dall'accreditamento istituzionale all'accreditamento definitivo*, cit., p. 18.

Analogamente a quanto già previsto per le aziende e i presidi ospedalieri […] le Regioni e le unità sanitarie locali, sulla base di indicazioni regionali, contrattano, sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, con le strutture pubbliche e private e i professionisti eroganti prestazioni sanitarie un piano annuale preventivo che ne stabilisca quantità presunte e tipologia, anche ai fini degli oneri da sostenere.

L'accreditamento provvisorio, tuttavia, non si è trasformato in quell'accreditamento istituzionale che doveva essere il volano per il miglioramento della qualità delle prestazioni erogate per conto del Servizio sanitario nazionale, perché è mancata la collaborazione tra centro e periferia. Più diffusamente, parte della dottrina ritiene che:

per un verso, alcune Regioni si mostrarono reticenti o comunque non sufficientemente attrezzate ad assumere le determinazioni necessarie per fissare le tariffe in base alle quali remunerare le prestazioni rese per conto del Servizio sanitario [sicché] in taluni ordinamenti regionali […] continuarono a rimanere in vigore le precedenti norme regolatrici del sistema autorizzatorio per accedere al convenzionamento esterno[43]

e, per l'altro, le Regioni si sono limitate ad avvalersi dell'istituto dell'accreditamento temporaneo in ragione dell'inerzia del governo, che fino al d.p.r. del 14 gennaio 1997 non fu in grado di adottare l'atto di indirizzo e coordinamento, di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, recante i criteri per la determinazione dei requisiti. Tale inerzia, invero, aveva impedito

per lungo tempo l'avverarsi della condizione necessaria affinché le Regioni potessero a loro volta definire gli aspetti sostanziali e procedimentali relativi all'accreditamento. Non stupisce, dunque, […] che tale istituto sia stato mantenuto in vita anche successivamente all'emanazione del d.p.r. 14 gennaio 1997, dati gli adempimenti, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa

[43] A. Rovagnati, *Inadempienze regionali e controllo di legittimità costituzionale. Brevi considerazioni a margine di una (opportuna) decisione del giudice delle leggi in tema di (cattiva) organizzazione del Servizio sanitario*, in www.forumcostituzionale.it.

primaria, che esso aveva richiesto alle Regioni ai fini dell'effettiva entrata in vigore dell'accreditamento definitivo[44].

In seguito a ciò l'accreditamento si è tramutato in strumento di conferma dei rapporti preesistenti. Ne sia prova il fatto che

l'accreditamento è gradualmente e sempre più diventato, nel linguaggio corrente dei cittadini e spesso anche degli addetti ai lavori, nonché, per ultimo, anche in quello del legislatore, sinonimo di «convenzione» […] perdendo la qualificazione di «istituzionale» per assumere quella di «definitivo»[45].

Tale circostanza si evince chiaramente dalla disposizione di cui all'articolo 1, comma 796, lettere *s*) e *t*) della l. 27 dicembre 2006, n. 296, ove si legge:

s) a decorrere dal 1° gennaio 2008, cessano i transitori accreditamenti delle strutture private già convenzionate, ai sensi dell'articolo 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, non confermati da accreditamenti provvisori o definitivi disposti ai sensi dell'articolo 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni; *t*) le Regioni provvedono ad adottare provvedimenti finalizzati a garantire che dal 1° gennaio 2010 cessino gli accreditamenti provvisori delle strutture private, di cui all'articolo 8-*quater*, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, non confermati dagli accreditamenti definitivi di cui all'articolo 8-*quater*, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992.

Proprio allo scopo di preparare il terreno per il passaggio all'accreditamento definitivo (il cui termine è stato prorogato dalla l. n. 191 del 2009 dal 1° gennaio 2010 al

[44] *Ibidem*. L'autore rileva, altresì, che la trasformazione automatica, *ope legis*, dei rapporti di convenzionamento in rapporti di accreditamento, ha permesso che molte Regioni concedessero l'accreditamento provvisorio non alle strutture nella loro interezza in ragione del possesso dei requisiti tecnici e organizzativi di cui all'articolo 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, bensì nel limite del numero dei posti letto riconosciuti alla singola struttura dalla vecchia convenzione nel momento della trasformazione.

[45] Si veda A. Oneto, *Dall'accreditamento istituzionale all'accreditamento definitivo*, cit., p. 24.

1° gennaio 2011) l'Agenas, su mandato del Ministero della Salute e del Tavolo tecnico degli Assessori alla sanità[46], ha effettuato una specifica indagine sullo stato di avanzamento dei percorsi regionali di adeguamento agli standard propri dell'accreditamento definitivo[47]. Da tale studio è emerso che molte Regioni sono ancora lontane dagli obiettivi fissati per il riconoscimento dell'accreditamento definitivo delle strutture sanitarie. Di conseguenza, è stata rilevata la necessità di un'ulteriore proroga del termine in questione, formalizzata con l'articolo 7, comma 2, del *Patto per la Salute 2010-2012*[48]. Tale studio, inoltre, seppure abbia evidenziato un quadro disomogeneo nei diversi contesti regionali, ha permesso di condividere un piano di lavoro comune su temi che in precedenza si erano distinti per la difficoltà di un confronto, anche meramente tecnico, tra gli attori istituzionali coinvolti (Agenas, Stato, Regioni e Province autonome). Si segnala, pertanto, una felice inversione di tendenza in senso collaborativo tra i diversi livelli di governo, al fine di creare percorsi condivisi per l'individuazione di parametri comuni di qualità delle strutture sanitarie operanti nelle varie Regioni per il riconoscimento dell'autorizzazione all'esercizio di un'attività sanitaria, nonché per l'accreditamento della stessa, che sembra auspicare la possibilità della creazione a livello nazionale di un unico sistema di garanzia delle cure.

A parte, però, questi segnali positivi in senso collaborativo, *de facto* la trasformazione delle strutture provvisoriamente accreditate in strutture definitivamente accreditate determina, e ha determinato, un consolidamento

[46] L'*Indagine sullo stato di implementazione del percorso di accreditamento delle strutture sanitarie private*, ai sensi dell'articolo 1, comma 796, l. n. 296/2006, è disponibile sul sito www.agenas.it.

[47] Ai fini dello svolgimento della ricognizione Agenas si è avvalsa della collaborazione del gruppo tecnico per l'accreditamento, composto da rappresentanti regionali designati dalla Commissione salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

[48] Letteralmente: «Si conviene sulla necessità di prorogare al 31 dicembre del 2010 il termine entro il quale concludere il processo per l'accreditamento definitivo delle strutture private operanti per conto del Servizio sanitario nazionale».

delle vecchie convenzioni, che non permette al segmento successivo del sistema degli accordi contrattuali con il Ssn di funzionare come dovrebbe. Gli esperti di *management* sanitario[49], invero, attestano che il sistema degli accordi contrattuali così come strutturato (accordo collettivo nazionale, accordo integrativo regionale, accordo aziendale) è, in potenza, capace di produrre risultati più che positivi. In particolare, all'accordo nazionale spetta il compito di fornire la cornice normativa di riferimento e di stimolo, mentre al livello regionale sarebbe assegnato il compito di concentrarsi sugli obiettivi e su alcuni specifici progetti a livello regionale, ed infine all'accordo aziendale spetterebbe il perseguimento degli obiettivi di ogni singola Azienda sanitaria locale.

Gli studi condotti sul rendimento del sistema, tuttavia, mostrano una situazione in cui, se l'accordo nazionale è spesso innovatore, manca però di effettività (principalmente in ragione dell'assenza di incentivi alla sua attuazione e della mancanza di specifiche previsioni relative ai tempi e alle modalità di realizzazione). Gli accordi regionali, per parte loro, sono spesso isomorfici rispetto all'accordo nazionale, sì da non essere in grado, in ragione dell'eccessiva generalità, di svolgere un effettivo ruolo di guida per gli accordi aziendali. D'altra parte, poi, questi ultimi molte volte mancano del tutto, oppure sono deboli e comunque non monitorati (o, peggio ancora, centrati su obiettivi economici parziali – come il riconoscimento di una quota fissa aggiuntiva al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta – piuttosto che surreali strumenti di correzione dei comportamenti dei professionisti, nonché delle strutture)[50].

Alla luce di ciò sembra condivisibile la posizione della dottrina che rileva che, se da un punto di vista teorico l'accordo si configura come «il frutto di una negoziazione tra la struttura privata interessata e l'azienda sanitaria che opera nei limiti posti nell'atto di programmazione regio-

[49] Prof. Lega (Università Bocconi), audizione del 26 febbraio 2010.
[50] *Ibidem*.

nale», nella pratica molto spesso l'accordo si sostanzia in una proposta unilaterale dell'azienda sanitaria che la struttura privata può solo «prendere o lasciare»[51].

7. *La medicina di comunità e il circuito socio-sanitario*

Le «cure primarie» sono riconosciute dall'Oms come il fulcro del Servizio sanitario da cui partire per poter sviluppare un'efficiente ed efficace assistenza ospedaliera, essendo un dato inconfutabile che l'invecchiamento della popolazione comporta una più elevata domanda di ricoveri ospedalieri, nonché di prodotti farmaceutici, soprattutto in ragione delle disabilità, determinate dalle patologie cronico-degenerative che generalmente si rinvengono all'aumentare dell'aspettativa di vita. Nel nostro paese le «cure primarie» fanno parte dei Lea, all'interno dell'assistenza distrettuale (si veda il d.p.c.m. 29 novembre 2001) e comprendono l'assistenza erogata a tutti i cittadini dai medici di medicina generale (Mmg) e dai pediatri di libera scelta (Pls) convenzionati con il Ssn, nonché l'assistenza erogata a specifiche fasce di popolazione (aree materno-infantile, anziani, disabili, malati cronici, malati psichiatrici, tossicodipendenti) da medici specialisti e da altre figure professionali operanti nei servizi sanitari e socio-sanitari territoriali. Il funzionamento della rete della cosiddetta «medicina di comunità» si caratterizza per un'articolata convergenza dei servizi sanitari e socio-sanitari volta a realizzare interventi di promozione della salute, nonché di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione ed assistenza alla persona nei luoghi dove questa vive, sì da riservare all'ospedalizzazione i casi più gravi che non possono essere trattati al di fuori della struttura ospedaliera[52].

[51] A. De Michele, *Profili problematici in tema di accreditamento istituzionale di case di cura private*, in «Sanità pubblica e privata», 1, 2004, p. 25.

[52] Tale consapevolezza è maturata anche a livello politico sì da giustificare l'istituzione di un'apposita «Commissione parlamentare di in-

Uno studio del Ceis[53] ha rilevato che dai dati Ocse emerge una chiara tendenza alla riduzione dei giorni di degenza nei principali paesi occidentali. Tale tendenza è riscontrabile anche nel nostro paese, dove, nel decennio 1997-2006, le giornate medie di degenza si sono ridotte di oltre il 25% (da 8,9 a 6,7), con la precisazione che nel tempo, a livello territoriale, si è determinata «una sostanziale convergenza tra Regioni, con una progressiva riduzione della variabilità dei giorni di degenza»[54].

Ciononostante, la mancanza di un adeguato servizio di assistenza domiciliare integrata per i non autosufficienti determina, a tutt'oggi, il ricorso improprio ai ricoveri ed alle strutture residenziali che si traduce in spese per le Regioni, nonché in costi per le famiglie[55].

Il *Patto per la salute 2010-2012* testimonia la preoccupazione per il problema della cura delle malattie croniche, nonché per la creazione di un servizio socio-sanitario integrato. In particolare, l'articolo 9 stabilisce che:

> Al fine di promuovere una più adeguata distribuzione delle prestazioni assistenziali domiciliari e residenziali rivolte ai pazienti anziani non autosufficienti si conviene che:
>
> – anche al fine di agevolare i processi di deospedalizzazione, nelle singole Regioni e Province autonome la dotazione di posti letto di residenzialità e delle strutture di semiresidenzialità e l'organizzazione dell'assistenza domiciliare per i pazienti anziani e gli altri soggetti non autosufficienti sono oggetto di uno specifico atto di programmazione integrata, in coerenza con le linee prestazionali previste nel vigente d.p.c.m. di fissazione dei Lea;

chiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale»; si veda in particolare il resoconto della 68ª seduta del 4 maggio 2010, «Inchiesta sull'analisi comparativa dell'efficienza, della qualità e dell'appropriatezza delle Aziende sanitarie italiane»; gli atti sono disponibili sul sito http://www.astrid-online.it/Politiche-/Atti-parla/Commission/.

[53] V. Atella e L. Carbonari, *La sanità e i farmaci in Italia: le anomalie, i problemi, le possibili soluzioni*, Rapporto Ceis Tor Vergata 2010, p. 50, disponibile sul sito http://www.italianieuropei.net/images/iniziative/Studio_Ceis.pdf.

[54] *Ibidem.*

[55] *Ibidem*, p. 53.

– l'ammissione alle varie forme di assistenza previdenziale e domiciliare è subordinata all'effettuazione di una valutazione multidimensionale effettuata con gli strumenti valutativi già concordati dalle Regioni con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali […].

L'esigenza di una maggiore caratterizzazione qualitativa dei Lea ha condotto il governo ad adottare il d.p.c.m. 23 aprile 2008, che si caratterizza per una revisione complessiva dei Livelli essenziali di assistenza; tale decreto, però, non avendo ricevuto il visto della Corte dei Conti, non è mai entrato in vigore[56]. Questa circostanza ha avuto ricadute molto negative in un settore che attendeva da tempo una revisione organica dei Lea (si pensi alla nuova nomenclatura delle prestazioni di medicina specialistica ambulatoriali, nonché all'aggiornamento dell'elenco degli ausili e delle protesi per i pazienti disabili, o ancora all'aggiornamento dell'elenco delle malattie rare e delle malattie croniche). Di contro, però, si segnalano singole esperienze di revisione dei Lea come sul versante dei flussi informativi sulle cure domiciliari e sulle cure residenziali ad opera del d.m. 17 dicembre 2008[57]. Nuovo impulso alla specificazione dei contenuti dei Lea è venuto dal *Patto per la salute 2010-2012*, in termini di valutazione degli strumenti di misurazione delle *perfomance* attraverso l'inserimento di un articolo 2 che fornisce un elenco di indicatori di spesa condivisi.

In ragione della diversità dei «luoghi» decisionali, la creazione di un circuito socio-sanitario ai sensi dell'articolo 3-*septies* del d.lgs. n. 502 del 1992 si è rivelata, e continua

[56] La «Nuova definizione dei Livelli essenziali di assistenza» – di cui al d.p.c.m. 23 aprile 2008, adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri a seguito di intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni il 20 marzo 2008 – non ha visto la luce perché il citato d.p.c.m. 23 aprile 2008 è stato annullato per «mancata copertura finanziaria» dalla Corte dei Conti in sede di giudizio di registrazione (rilievo della Corte dei Conti n. 85 del 24 giugno 2008).

[57] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 9 del 13 gennaio 2009.

a rivelarsi, molto difficile[58]. Il settore sanitario e quello sociale sono devoluti a livelli di governo periferici diversi: se la sanità è assegnata al livello regionale, nel campo nei servizi sociali si registra la competenza dei Comuni. Anche allo scopo di individuare meccanismi collaborativi tra Comuni e Regioni per facilitare la realizzazione di politiche socio-sanitarie integrate, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia, tutte le Regioni, l'Assr (ora Agenas) e l'Iss (Istituto Superiore di Sanità) hanno dato vita ai cosiddetti progetti «Mattoni del Ssn», che contemplano la creazione di 15 linee progettuali sviluppate da altrettanti gruppi di lavoro[59]. Nel caso particolare del progetto «Mattoni del Ssn» per le cure domiciliari e residenziali, vi è stata la compartecipazione di Agenas, dell'Anci, nonché di referenti regionali al fine di redigere un documento condiviso relativo alla predisposizione di strumenti essenziali, come l'introduzione di modalità unificate di accesso per persone fragili o non autosufficienti ai servizi, o la valutazione multidimensionale per il medio di strumenti scientificamente validati, o, ancora, la definizione di un piano personalizzato di assistenza e verifica[60]. Questo lavoro di sinergia è proseguito con la definizione di ulteriori documenti elaborati in seno a sottogruppi della Commissione Lea (creati al fine di predisporre una maggiore caratterizzazione dei contenuti dei Lea in riferimento all'assistenza domiciliare e residenziale), approvati dalla medesima Commissione nel 2007[61].

[58] Basti pensare a quanto accaduto nel 2001 in sede di definizione dei Lea, quando le Regioni uscirono dalla Conferenza unificata (Conferenza che riunisce la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-città e Autonomie locali) e pertanto il documento venne adottato d'intesa dalla Conferenza Stato-Regioni, e non anche dalla Conferenza unificata; dott.ssa Bellentani (Agenas), audizione del 13 aprile 2010. A tale proposito si segnala che il ministro per gli Affari regionali, l'on. Fitto, durante l'audizione svoltasi il 23 giugno 2010 ha manifestato la volontà del governo di presentare un d.d.l. di delega al fine di provvedere alla riorganizzazione delle Conferenze.

[59] Si veda http://www.agenas.it/mattoni/estratto_Monitor_13_05.pdf.

[60] Si veda http://www.nsis.salute.govediit/mattoni/documenti/M13_SINTESI.pdf; dott.ssa Bellentani, audizione del 13 aprile 2010.

[61] Il documento in questione è stato approvato dalla «Commissione

A parte questi tentativi apprezzabili, è innegabile che, nel nostro paese, la *Long Term Care* è ancora lontana dall'offrire un disegno organico e unitario sia sotto il profilo della programmazione sia dell'erogazione dei servizi e, da ultimo, sul fronte della spesa[62].

L'integrazione del circuito socio-sanitario muove dal convincimento che il processo di razionalizzazione del sistema sanitario debba passare dalla saldatura con l'assistenza sociale «l'altro grande settore di strutture e servizi volti alla liberazione dal bisogno e al riequilibrio delle condizioni di maggiore debolezza che affliggono gli individui»[63]. Questa idea è stata per così dire codificata dall'articolo 3-*septies* del d.lgs. n. 502 del 1992, così come modificato dalla riforma cosiddetta Bindi. A tale proposito si ricorda che per esempio, le Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) hanno un ruolo fondamentale nel quadro delle strutture erogatrici di assistenza integrata di prestazioni e servizi sociali e sanitari insieme, che hanno come destinatari principali, ma non unici, i soggetti anziani[64], soprattutto nell'ottica degli andamenti demografici dei paesi occidentali, caratterizzati da una considerevole crescita della popolazione anziana, a fronte di livelli di natalità sempre più bassi. La natura extraospedaliera e allo stesso tempo residenziale del servizio presuppone l'integrazione delle prestazioni sanitarie e di quelle sociali[65]. Come è stato notato in dot-

nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza» presso il Ministero della Salute, nella seduta del 30 maggio 2007.

[62] A tale proposito si veda *Rilevazione dell'attuale spesa pubblica per l'assistenza socio-sanitaria agli anziani non autosufficienti e quantificazione del fabbisogno finanziario per garantire livelli standard*, Relazione sullo stato sanitario del paese 2007-2008 del Ministero della Salute, disponibile su http://www.agenas.it/agenas_pdf/convegno_modelli_costi_anziani_assist_primari/Relazione finale_Anziani_non_autosufficienti.pdf.

[63] M. Campagna e A. Candido, *Le Residenze sanitarie assistenziali: natura e finanziamento di un modello di integrazione socio-sanitaria*, in «Sanità pubblica e privata», 6, 2009, p. 17.

[64] *Ibidem*, p. 13.

[65] «Le prestazioni da erogare alle persone anziane, infatti, non hanno soltanto un carattere sanitario, perché a queste devono aggiungersi

trina: «Il bisogno che giustifica l'accesso alle strutture residenziali risulta, quindi, un bisogno complesso, derivante da "debolezze" e diseguaglianze di natura diversa, la cui soddisfazione richiede, perciò, interventi sanitari e sociali insieme»[66]. I servizi resi dalle Rsa costituiscono, pertanto, un momento fondamentale di integrazione tra ospedale e territorio, nonché tra sanitario e sociale. Invero, tali servizi si collocano a livello distrettuale in ragione della «generale tendenza verso un uso appropriato dell'ospedale, facendo uscire dai nosocomi tutte le forme di assistenza legate alla cronicità, che costituiscono il *core* dell'attività di molti piccoli ospedali sparsi nel territorio nazionale»[67].

D'altro canto, l'ago della bilancia tra medicina ospedaliera e medicina di comunità sono i medici di medicina generale. Ad essi spetta il compito di distinguere le situazioni ove occorre necessariamente il ricovero ospedaliero da quelle dove invece si rivela più efficiente l'assistenza domiciliare. Essi, inoltre, sono fondamentali per il monitoraggio delle prestazioni sanitarie ricevute dal singolo, non solo al fine della piena tracciabilità del quadro clinico del singolo paziente, ma soprattutto per fornire dati reali relativi alle *perfomance* del Ssn ulteriori rispetto a quelli relativi al settore ospedaliero. Ai medici di medicina generale, infine, competerebbe il compito di restituire al Ssn non ospedaliero quella credibilità volta a disincentivare i malati a rivolgersi agli ospedali per ogni tipo di patologia.

Sembra possibile concludere, pertanto, che l'esigenza di creare un sistema socio-sanitario integrato serve un bisogno sociale (costituito dall'adeguatezza delle cure offerte) e allo stesso tempo un interesse economico (rappre-

le difficoltà derivanti dalla non autosufficienza che non trova adeguato supporto nel nucleo familiare dell'anziano», *ibidem*, p. 14.

[66] Il d.p.r. del 14 gennaio 1997 definisce le Rsa «presidi che offrono ai soggetti non autosufficienti, anziani e non, con esiti di patologie, fisiche, psichiche, sensoriali o miste non curabili a domicilio, un livello medio di assistenza medica, infermieristica e riabilitativa, accompagnato da un livello alto di assistenza tutelare ed alberghiera».

[67] M. Campagna e A. Candido, *Le Residenze sanitarie assistenziali*, cit., p. 17.

sentato dal contenimento della spesa sanitaria). A ciò si aggiunga che tale garanzia risponde anche all'esigenza di realizzare una maggiore coesione del servizio sul territorio nazionale, che, in altri termini, si caratterizza per la creazione di una «rete» socio-sanitaria integrata a livello nazionale, adeguata alle specifiche esigenze del territorio di riferimento, in grado di garantire a livello nazionale la parità del servizio, attribuzione propria di un unico Servizio sanitario nazionale.

8. *I poteri governativi per ricondurre ad unità le prestazioni sanitarie delle Regioni: il caso dei disavanzi e dei conseguenti commissariamenti*

Come si è visto, dal 2001 in poi Stato e Regioni hanno meglio specificato i propri rispettivi ruoli, nell'ottica della leale collaborazione e di un'azione il più possibile condivisa.

Resta fermo, però, che la maggior parte delle risorse finanziarie proviene dal bilancio dello Stato, che assegna quote alle Regioni che poi materialmente forniscono le prestazioni inerenti alla tutela della salute. Lo Stato, però, sta progressivamente abbandonando il sistema di rimborso al costo storico (rappresentato dal ripianamento quasi automatico dei disavanzi delle sanità regionali da parte dello Stato medesimo) e si assiste ad un'articolata regolamentazione del rapporto «finanziario» tra Stato e Regioni, sia in via di accordo (come abbiamo visto) ma anche unilateralmente da parte dello Stato (come si è già visto, per esempio, ad opera della l. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale), creando qualche attrito con le Regioni, che spesso hanno impugnato innanzi alla Corte costituzionale le norme con le quali lo Stato ha inteso regolamentare tali rapporti economico-finanziari.

Come previsto dall'articolo 1, comma 174, della l. n. 311 del 2004 la Regione effettua un monitoraggio trimestrale sui propri conti, da trasmettere al Ministero dell'Economia. Ove in questa sede si riscontri un disa-

vanzo, la Regione viene invitata ad adottare i provvedimenti necessari a ricondurre il bilancio al fisiologico pareggio. Ove la Regione non riesca in tal senso, si avvia una procedura in parte automatica e precisamente normata, in parte in realtà frutto di una vera e propria trattativa tra il governo e la Regione interessata[68].

[68] L'articolo 1, comma 174, così come modificato da successivi interventi normativi, prevede che: «Al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, la Regione, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, adotta i provvedimenti necessari. Qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si evidenzi un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti, ovvero essi non siano sufficienti, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della l. 5 giugno 2003, n. 131, il presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Qualora la Regione non adempia, entro i successivi trenta giorni, il presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente. I predetti incrementi possono essere adottati anche in funzione della copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario relativi all'esercizio 2004 e seguenti. Qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario *ad acta* entro il 31 maggio, nella Regione interessata, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi, si applicano comunque il blocco automatico del *turn over* del personale del Servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso, il divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo e nella misura massima prevista dalla vigente normativa l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive; scaduto il termine del 31 maggio, la Regione non può assumere provvedimenti che abbiano ad oggetto l'addizionale e le maggiorazioni d'aliquota delle predette imposte e i contribuenti liquidano e versano gli acconti d'imposta dovuti nel medesimo anno sulla base della misura massima dell'addizionale e delle maggiorazioni d'aliquota di tali imposte. Gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione del blocco automatico del *turn over* e del divieto di effettuare spese non obbligatorie sono nulli. In sede di verifica annuale degli adempimenti la Regione interessata è tenuta ad inviare una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'Ente e dal responsabile del servizio finanziario, attestante il rispetto dei predetti vincoli».

Il primo atto che viene compiuto in caso di inadempimento da parte della Regione consiste in ciò:

> il presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente (articolo 1, comma 174, cit.).

Come si vede, lo stesso presidente della Regione viene investito di questo delicato compito, facendo sorgere più di un dubbio in merito all'appropriatezza di tale nomina. Infatti, in qualità di presidente della Giunta regionale, egli potrebbe – presuntivamente – essere il principale responsabile dello stato di disavanzo del bilancio sanitario, sicché la nomina *ex lege* come commissario lascia perplessi: o tale passaggio è sostanzialmente ridondante, in quanto non necessario (alla luce degli eventuali atti che il governo può compiere in caso di inadempimento) oppure, per essere davvero incisiva, l'azione commissariale dovrebbe essere esercitata da un soggetto «terzo» (che non ha avuto alcun ruolo nella situazione patologica venutasi a creare) affinché il governo possa esercitare «veri» poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 120 Cost. e dell'articolo 8, comma 1, della l. 5 giugno 2003, n. 131[69].

Il passaggio veramente delicato, nel quale si dispiega in tutta la sua ampiezza la possibilità per il governo di incidere concretamente sulle politiche sanitarie delle singole Regioni, è quello previsto dal combinato disposto dell'articolo 1, comma 180, della l. n. 311 del 2004, a tenor del quale:

> La Regione interessata, nelle ipotesi indicate ai commi 174 e 176, anche avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, procede a una ricognizione delle

[69] Vedi su questo, A. Nardone, *La distribuzione dei poteri in sanità*, Napoli, Jovene, 2009, *passim*, specie pp. 38 ss.

cause ed elabora un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio. I ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze e la singola Regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei Livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui all'intesa prevista dal comma 173. La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla Regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica dell'effettiva attuazione del programma

e dell'articolo 2, comma 77, della l. n. 191 del 2009, il quale prevede che:

È definito quale standard dimensionale del disavanzo sanitario strutturale, rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie, il livello del 5%, ancorché coperto dalla Regione, ovvero il livello inferiore al 5% qualora gli automatismi fiscali o altre risorse di bilancio della Regione non garantiscano con la quota libera la copertura integrale del disavanzo. Nel caso di raggiungimento o superamento di detto standard dimensionale, la Regione interessata è tenuta a presentare entro il successivo 10 giugno un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, per le parti non in contrasto con la presente legge, che contenga sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei Livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente piano sanitario nazionale e dal vigente decreto del presidente del Consiglio dei ministri di fissazione dei medesimi Livelli essenziali di assistenza, sia le misure per garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni compresi nel piano stesso.

Tale normativa va completata con quanto disposto dagli artt. 8 e 12 dell'Accordo del 2005 e dall'articolo 3, comma 2, dell'Intesa del 3 dicembre 2009, nei quali vengono meglio definiti i componenti del Tavolo tecnico e i passaggi più minuziosi della trattativa che dovrebbe con-

durre alla stipula dell'accordo tra il governo e la Regione interessata[70].

Ai sensi dei successivi commi 77 e 78 dell'articolo 2 della l. n. 191 del 2009, il piano di rientro della Regione è valutato dal Tavolo tecnico e dalla Conferenza Stato-Regioni (che esprime solo un parere non vincolante), e successivamente

il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il ministro della Salute, sentito il ministro per i Rapporti con le Regioni, decorsi i termini di cui al comma 78, accerta l'adeguatezza del piano presentato anche in mancanza dei pareri delle citate Struttura tecnica e Conferenza. In caso di riscontro positivo, il piano è approvato dal Consiglio dei ministri ed è immediatamente efficace ed esecutivo per la Regione. In caso di riscontro negativo, ovvero in caso di mancata presentazione del piano, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, nomina il presidente della Regione commissario *ad acta* per la predisposizione, entro i successivi trenta giorni, del piano di rientro e per la sua attuazione per l'intera durata del piano stesso.

In realtà per la predisposizione da parte della Regione e la successiva approvazione del piano di rientro da parte del governo, si assiste a una vera e propria «contrattazione» tra i tecnici della Regione e quelli del Ministero dell'Economia, una trattativa però con alcune caratteristiche peculiari.

Innanzitutto, dal «fallimento» della trattativa l'unico soggetto che ha da perdere è la Regione, in quanto, ai sensi dell'articolo 2, comma 82, della l. n. 191 del 2009: «L'approvazione del piano di rientro da parte del Consiglio dei ministri e la sua attuazione costituiscono presupposto per l'accesso al maggior finanziamento dell'esercizio in cui si è verificata l'inadempienza e di quelli interessati dal piano stesso», con il concreto rischio, in tal caso, di aggravare la propria situazione economico-finanziaria o di dover operare tagli particolarmente incisivi delle prestazioni sanitarie. In tal modo il governo ha un potere con-

[70] Cfr. E. Jorio, *I piani di rientro del debito sanitario e i rischi della legislazione dell'emergenza*, in «Federalismi.it», n. 13, 2009.

trattuale decisamente maggiore della Regione e di conseguenza non può certo parlarsi di trattativa alla pari.

Altro aspetto rilevante è l'assoluta opacità di questa trattativa, che si svolge sì a livello tecnico, ma è impensabile che avvenga senza alcuna «contaminazione» del livello politico, in quanto è frutto certamente di opzioni politiche imporre alla Regione tagli in un settore anziché in un altro del più ampio comparto sanitario. In tal modo, paradossalmente, le scelte politiche che prevarranno (per i già detti motivi di asimmetria contrattuale) saranno senza alcun dubbio quelle del governo centrale a tutto discapito di quelle regionali.

Ancora, va segnalato che tale trattativa è caratterizzata da un ampio margine di elasticità, non essendo normata nei dettagli. Ciò, si badi, entro certi limiti è anche un aspetto positivo, in quanto difficilmente si può prevedere in anticipo e astrattamente tutti i termini della trattativa; e però si tratterebbe di trovare un sistema per non lasciare all'estemporaneità una trattativa così delicata e che incide così in profondità nella concreta vita dei cittadini e nella tutela del diritto alla salute.

A parte questi aspetti problematici relativi alla trattativa e alla stipulazione dell'accordo tra il governo e la Regione, c'è un ulteriore punto cui fare rapidamente riferimento. In caso di inadempimento prolungato da parte della Regione, la sanzione, come abbiamo visto, risiede, da un lato, nella necessità di un aumento di alcune imposizioni fiscali da parte della stessa Regione e, dall'altro, nella minore erogazione da parte dello Stato di risorse per il settore sanitario.

Ebbene: è di tutta evidenza che entrambe queste misure incidono direttamente sulla vita dei cittadini della Regione interessata, per un verso con un maggior prelievo fiscale, per l'altro con un più che probabile taglio di prestazioni e di servizi e, quindi, di minor tutela del diritto alla salute. Non viene in alcun modo in rilievo, invece, la responsabilità degli amministratori regionali che per incuria o incapacità non hanno saputo tenere la situazione economica sotto controllo. Viceversa, pare auspicabile che

sia presa in considerazione un'ipotesi di responsabilità quanto meno «politica» di questi soggetti, per esempio prevedendo l'ineleggibilità o incompatibilità agli stessi o ad altri incarichi politici per un termine determinato, rapportato magari anche alla gravità del dissesto causato.

Certo, questo introduce un altro fattore di criticità, e cioè la difficoltà di avere dati certi in merito ai bilanci sanitari e ai bilanci complessivi delle singole Regioni, in modo da non doversi avere disputa almeno sull'entità delle singole poste di bilancio[71]. Per questo va salutata positivamente la proposta di certificare i bilanci della sanità regionale in maniera tale da avere un quadro complessivo certo e non discutibile sul quale confrontarsi.

Ovviamente l'attuazione del Piano di rientro è sottoposto a periodiche verifiche da parte della Regione che ne deve dar conto al governo[72].

[71] Cfr. gli interventi del dott. Moirano (Agenas) e del dott. Zuccatelli in sede di audizione resa il 13 aprile 2010, già citata.

[72] Così come previsto dall'articolo 2, comma 81, della l. n. 191 del 2009. Si tenga presente che recentemente è intervenuto l'articolo 11, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, a tenor del quale «Nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le Regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali, non viene verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento al 31 dicembre 2009 degli obiettivi strutturali del Piano di rientro e non sussistono le condizioni di cui all'articolo 2, commi 77 e 88, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, avendo garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario e non essendo state sottoposte a commissariamento, possono chiedere la prosecuzione del Piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel *Patto per la salute 2010-2012* del 3 dicembre 2009 e all'articolo 2, comma 88, della l. 23 dicembre 2009, n. 191. La prosecuzione e il completamento del Piano di rientro sono condizioni per l'attribuzione in via definitiva delle risorse finanziarie, in termini di competenza e di cassa, già previste a legislazione vigente e condizionate alla piena attuazione del Piano – ancorché anticipate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni dalla l. 4 dicembre 2008, n. 189, e dell'articolo 6-*bis* del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2, in mancanza delle quali vengono rideterminati i risultati d'esercizio degli anni a cui le predette risorse si riferiscono».

L'ultimo strumento che il governo può utilizzare, quello sicuramente più dirompente, è previsto dall'articolo 2, comma 84, della l. n. 191 del 2009 a tenore del quale:

Qualora il presidente della Regione, nominato commissario *ad acta* per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell'attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, sentita la Regione interessata, nomina uno o più commissari *ad acta* di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati.

In tal modo viene ulteriormente ridotto il margine di azione della Regione, al fine di garantire una corretta gestione, soprattutto da un punto di vista economico e gestionale.

«Per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore del presente decreto legge, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei medesimi piani di rientro nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, i Commissari *ad acta* procedono, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge, alla conclusione della procedura di ricognizione di tali debiti, predisponendo un piano che individui modalità e tempi di pagamento. Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma e in attuazione di quanto disposto nell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 3 dicembre 2009, all'articolo 13, comma 15, fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle Regioni medesime». Il d.l. n. 78 del 2010 è stato convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122.

Anche i profili da ultimo esaminati, concernenti l'esercizio di incisivi poteri sostitutivi da parte statale in relazione a gravi inadempimenti regionali, confermano peraltro lo straordinario interesse del comparto sanitario, che si presenta sovente come apripista in ordine ad alcuni tra i più delicati problemi delle società contemporanee e di quella italiana in particolare. Ciò vale, oltre che per le procedure dei piani di rientro ora esaminate, per la regionalizzazione in sanità come premessa per un più forte regionalismo: è infatti nella riforma del 1999 che si è parlato per la prima volta di «federalismo sanitario», con tutta l'ambiguità della locuzione. Ma analogo discorso vale per l'aziendalizzazione come terreno di applicazione di istituti e termini in precedenza quasi sconosciuti alle pubbliche amministrazioni (valutazione, *perfomance*, incentivi e sanzioni) e soprattutto come occasione di contemperamento tra nomina fiduciaria dei vertici aziendali e carattere tecnico-professionale dell'attività svolta; per la sperimentazione della nozione di livelli essenziali quale clausola di tutela dei diritti in organizzazioni multilivello; per la creazione di un articolato sistema, anch'esso multilivello, di formazione continua dei professionisti[73].

Ai fini della riflessione sui caratteri e sulle prospettive dei moderni sistemi reticolari, le sfide che si incontrano nella materia dell'organizzazione sanitaria e del diritto alla tutela della salute appaiono pertanto decisive.

[73] Sul punto vedi da ultimo R. Balduzzi, *Introduzione. La sanità come prisma dei problemi odierni della responsabilità professionale*, in Id. (a cura di), *La responsabilità professionale in ambito sanitario*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 11 ss.

4. IL SISTEMA SCOLASTICO

1. *Finalità della ricerca*

Lo studio del sistema scolastico si inserisce nel quadro complessivo della ricerca avviata quest'anno dall'Associazione *italiadecide* e avente ad oggetto *L'Italia che c'è*.

Scopo complessivo della ricerca è mettere in evidenza i fattori che oggi «tengono insieme» il paese: fare luce cioè su quelle istituzioni che assicurano al paese il suo carattere unitario, nonostante le fortissime tensioni e le fratture di carattere economico e sociale che attraversano la penisola.

In tale contesto, in un sistema che tende a sviluppare un più ampio decentramento, si è ritenuto necessario verificare e valutare in concreto l'efficienza del sistema scolastico, che è uno di quei servizi decisivi per assicurare la qualità del rapporto fra poteri pubblici e cittadini e per salvaguardare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Lo scopo di questa specifica ricerca è dunque quello di effettuare una ricognizione e una valutazione della funzionalità della «rete scuola», che costituisce una delle strutture istituzionali attraverso le quali si svolgono sul territorio le politiche di interesse nazionale: anche la Corte costituzionale ha di recente sottolineato come il si-

Relazione del gruppo di ricerca diretto da N. Zanon. Ricercatori: G. Arconzo e F. Biondi. Il lavoro è frutto della riflessione congiunta dei tre autori; purtuttavia, N. Zanon ha redatto i paragrafi 1, 2 e 3; F. Biondi ha redatto i paragrafi 6, 7, 9, 10, 11 13, 14 e 15; G. Arconzo ha redatto i paragrafi 4, 5, 8 e 12. Inoltre, N. Zanon ha controllato, rivisto e coordinato l'intero testo.

stema nazionale di istruzione garantisca l'identità culturale del paese (Corte cost. n. 200 del 2009)[1].

L'analisi, oltre a tenere conto degli elementi che rendono la scuola una «rete» che effettivamente unifica il paese, si propone di analizzare anche quegli elementi che causano fratture e divari all'interno della «rete» stessa.

2. *Perché una ricerca sulla scuola?*

Lo specifico interesse che la scuola riveste per le finalità della presente ricerca dipende essenzialmente da quattro fattori:

– avendo come principale compito istituzionale la crescita del «capitale umano», la scuola è – oltre che un'infrastruttura, materiale e immateriale, decisiva per la competitività del sistema paese – il servizio pubblico[2] che, più di ogni altro, può contribuire a colmare, nel medio periodo, il divario fra le diverse aree del paese in termini di «capitale sociale»[3];

– la scuola è stata oggetto di ripetuti tentativi di riforma, spesso solo parzialmente realizzati, anche perché

[1] In dottrina (M. Troisi, *La Corte tra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it) si è evidenziato come la preoccupazione della Corte costituzionale sia quella di evitare che il patrimonio culturale comune dello Stato, faticosamente posto in essere, possa pian piano sgretolarsi a seguito della riforma costituzionale del 2001, e a seguito di singole iniziative delle Regioni in questo settore.

[2] Guardando agli ultimi dati Istat disponibili, è interessante rilevare che nell'a.a. 2007-2008 il 93,1% degli studenti delle scuole primarie e il 96% degli studenti delle scuole secondarie di primo grado frequentavano una scuola pubblica.

[3] Si noti che, se fino all'a.a. 1998-1999 si è assistito a un leggero calo del numero di studenti nella scuola dell'obbligo, dall'a.a. 2001-2002 si registra un aumento di circa lo 0,2%. In termini assoluti, il numero degli alunni era pari, nell'a.a. 2009-2010 (i dati sono tratti dal documento *La scuola statale: sintesi dei dati. Anno scolastico 2009-2010*, pubblicato sul sito del Miur), a 2.578.650 nelle scuole primarie e a 1.670.117 nelle scuole secondarie di primo grado.

talvolta poco condivisi dai soggetti politici e/o dagli operatori scolastici;

– la scuola è tradizionalmente un terreno di confronto e scontro tra impostazioni politico-culturali diverse, sia per l'ovvia rilevanza politica della formazione delle nuove generazioni (si pensi, per esempio, al dibattito sull'insegnamento dei dialetti)[4], sia per le implicazioni anche culturali (e non solo finanziarie) del rapporto pubblico-privato in questo particolare settore;

– la spesa *pro capite* per i servizi scolatici (scuola dell'obbligo) nel paese non registra sensibili divari tra una Regione e l'altra, mentre si riscontrano evidenti differenze nella qualità dei risultati scolastici[5]. Sembra quindi possibile realizzare incrementi di efficienza a parità di spesa.

3. *Perché una ricerca incentrata sulla scuola dell'obbligo?*

1) Perché la scuola dell'obbligo è quella che crea il tessuto culturale comune. Inoltre, una miglior scolarizzazione determina ripercussioni positive non solo dal punto di vista individuale, ma anche dal punto di vista collettivo (cosiddetta esternalità) in diversi settori (per esempio, è stato dimostrato che l'istruzione riduce i comportamenti a rischio per la salute, nonché le cause che portano un soggetto a delinquere, ecc.)[6].

[4] Si vedano per esempio l'intervista al ministro Calderoli *Cambiamo la Carta per riconoscere i dialetti*, pubblicato su «La Stampa» del 20 agosto 2009, e l'articolo di A. De Nicola, *Dialetti a scuola? Tanto paga sempre Pantalòn*, in «Il Sole 24 Ore» del 6 settembre 2009. In proposito cfr. anche il disegno di legge depositato al Senato nel luglio 2009: vedi Atto Senato, XVI Legislatura, n. 1582.

[5] Solo alcune differenze in certi servizi erogati (per esempio mensa, materiali didattici, trasporto) risentono infatti del maggior contributo che i Comuni del Nord Italia destinano a tali voci. Cfr. *Quaderno bianco della scuola 2007*, Appendice 1, Tavola A1.12.

[6] Si vedano F. Cingano e P. Cipollone, *I rendimenti dell'istruzione*, in «Questioni di Economia e Finanza», n. 53, 2009, pubblicazione a cura della Banca d'Italia. Inoltre, T. De Mauro, nell'introduzione al volume di P. Calamandrei, *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2008,

2) Perché la complessità dei saperi contemporanei e la specializzazione a cui oggi il mondo del lavoro obbliga richiede che nella formazione di base vengano acquisiti gli elementi in grado di supportare le successive formazioni «specializzate». La scuola dell'obbligo diventa quindi il luogo nel quale dare ai cittadini gli strumenti per potersi successivamente misurare responsabilmente con la complessa evoluzione dei saperi. Ecco il perché della necessità, sempre maggiore, di fornire una base culturale «solida» a tutti.

3) Perché è l'esempio tipico di «rete», dotata di un centro e di tante diramazioni periferiche (*L'Italia che c'è*).

4. *La rete che c'è: il modello di «governance» del sistema scolastico tra Ministero, Regioni, Enti locali. L'istruzione tra Stato e Regioni: le competenze legislative*

Per comprendere la definizione dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di scuola, occorre fare riferimento agli artt. 33, 34 e 117 della Costituzione, quest'ultimo come modificato nel 2001.

Da questo complesso normativo risulta che spetta allo Stato definire:

a) le norme generali sull'istruzione;

b) i principi fondamentali in materia di istruzione;

c) i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali, che ovviamente comprendono anche l'istruzione;

d) le norme in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli Enti pubblici nazionali;

e) le norme in materia di ordinamento civile, e quindi, in merito alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

pp. 17 ss., ricorda come il noto giurista toscano, già nel 1946, sottolineasse come «Il problema della democrazia si pone, prima di tutto, come un problema di istruzione […]. La democrazia, per dare i suoi frutti, deve essere consapevole scelta dei valori individuali operata non in una ristretta cerchia di privilegiati della cultura, ma nell'ambito di tutto un popolo reso capace dall'istruzione di giudicare i più degni».

Spetta invece alle Regioni lo svolgimento, nel dettaglio, dei principi fondamentali in materia di istruzione, nonché la disciplina dell'istruzione e della formazione professionale.

È infine consentito – ma sino ad oggi mai realizzato – che una o più Regioni chiedano e ottengano maggiore autonomia proprio in materia di istruzione (vedi articolo 116, comma 3, Cost.).

La complessità delle disposizioni costituzionali ha determinato dubbi e incertezze sui quali è intervenuta frequentemente la Corte costituzionale.

In primo luogo, essa si è spesso preoccupata, prima e dopo la riforma del Titolo V, di sottolineare il valore del carattere nazionale del sistema scolastico (con ciò confermando, ai nostri fini, l'interesse per il sistema scolastico come «rete»).

Essa ha dunque evidenziato come «il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica» (vedi sent. n. 200 del 2009, che ribadisce il concetto «unitario» della pubblica istruzione già espresso nella sentenza n. 383 del 1998). Inoltre, la Corte ha osservato come, per disegnare il quadro delle competenze, occorre «conciliare, da un lato, basilari esigenze di «uniformità» di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione» (vedi sent. n. 200 del 2009).

Successivamente alla riforma del Titolo V, l'esigenza di coniugare l'uniformità della disciplina con le esigenze autonomistiche delle Regioni si è riflessa nella definizione delle «norme generali sull'istruzione» e dei «principi fondamentali in materia di istruzione», riservati, come visto, dalla Costituzione allo Stato.

La differenza tra queste due competenze consiste nel fatto che sono «norme generali sull'istruzione» quelle disposizioni statali che

> definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante un'offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge;

esse inoltre «non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale» (Corte cost., sent. n. 200 del 2009).

Alle norme generali sull'istruzione vanno poi affiancate le prescrizioni contenute negli articoli 33 e 34 Cost., che, secondo la Corte, hanno una «valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale».

I «principi fondamentali in materia di istruzione» consistono invece in

> quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.

Ora, è evidente che la distinzione enunciata, pur necessaria per comprendere il quadro disegnato dal legislatore costituzionale, non è sufficiente a comprendere quali siano le competenze concretamente esercitabili da Stato e Regioni.

È possibile però provare a ricavare dalla giurisprudenza della Corte le singole competenze legislative.

Spetta allo Stato[7]:

a) disciplinare gli aspetti relativi alla didattica, per esempio:

– definendo gli insegnamenti curriculari, razionalizzando i piani di studio e gli orari[8];

– stabilendo in generale il contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e il nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la «quota nazionale»;

– prevedendo e regolando le prove che consentono il passaggio ai diversi cicli[9];

[7] La Corte costituzionale ha riconosciuto che la maggior parte delle competenze elencate è necessaria al fine di «delineare la struttura di base del sistema di istruzione: esse non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale, e dunque non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione. Si tratta, infatti, di norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono all'esigenza essenziale, cui si è fatto precedentemente riferimento, di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale» (Corte cost., n. 200 del 2009).

Va inoltre segnalato che molte di queste competenze sono state previste dalla cosiddetta legge Moratti, n. 53 del 2003: la Corte costituzionale ha riconosciuto, nella sentenza n. 200 del 2009, che i decreti legislativi emanati sulla base della cosiddetta legge Moratti sono tutti espressione delle norme generali sull'istruzione.

[8] Cfr. già Corte cost. n. 290 del 1994, secondo cui: «Non v'è dubbio, infatti, che, al fine di garantire un trattamento scolastico in condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini, occorra assicurare un minimo di omogeneità dei programmi scolastici. Tale esigenza, per quel che concerne la scuola dell'obbligo, va collegata, in particolare, alla necessità di garantire a tutti, in modo sostanzialmente eguale, l'alfabetizzazione e un livello minimale di cultura generale, mentre, per quel che riguarda l'istruzione superiore, è indubbiamente connessa al riconoscimento del valore legale dei titoli di studio, diretti ad attestare la preparazione culturale e professionale del loro titolare».

[9] Cfr. Corte cost. n. 213 del 2009, secondo cui «La disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari e all'alta formazione ricade nella materia dell'istruzione, in quanto conclude il percorso di istruzione secondaria superiore e avvia gli studi di istruzione superiore. Inoltre, essa fa parte dei principi della materia dell'istruzione perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica».

– definendo gli *standard* minimi formativi richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici;

– definendo in linea generale i «percorsi» tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro[10];

– regolando l'accesso al sistema, per esempio, fissando il limite di età per l'iscrizione alle scuole;

– indicando le finalità di ciascuna scuola[11];

b) legiferare in tema di organizzazione scolastica, per esempio:

– stabilendo i criteri di formazione delle classi;

– modulando l'organizzazione didattica delle scuole primarie;

c) regolare, fatta salva l'autonomia contrattuale, gli aspetti fondamentali dello *status* del personale docente e non, per esempio:

– razionalizzando e accorpando le classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti;

– rivedendo i criteri e i parametri per la determinazione complessiva degli organici;

[10] Cfr. Corte cost. n. 213 del 2009, secondo cui «La disciplina del passaggio tra sistemi rientra tra i principi fondamentali della materia dell'istruzione. Infatti, il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento».

Cfr., inoltre, Corte cost. n. 309 del 2010, che ha dichiarato incostituzionali alcune norme contenute in una legge toscana volte a «disegnare un percorso formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico». Secondo la Corte, tale normativa rompeva «l'unità del "sistema di istruzione e formazione", dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un *tertium genus* nei confronti dei "percorsi" (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale».

[11] Cfr. Corte cost. n. 279 del 2005.

– programmando a livello nazionale gli interventi volti a una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico;

– fissando i principi di formazione degli insegnanti;

– scegliendo la tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti[12];

– definendo i compiti e l'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato[13];

d) istituire e regolare la valutazione del sistema scolastico, per esempio:

– valutando periodicamente gli apprendimenti e il comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica;

– stabilendo i principi della valutazione complessiva del sistema;

e) definire il rapporto tra scuola statale e scuola non statale, per esempio definendo i requisiti che le scuole devono possedere per ottenere la parità[14].

Per quanto concerne le competenze regionali, nonostante l'ampliamento operato dalla riforma costituzionale del 2001, si è osservato come, anche grazie all'avallo della giurisprudenza costituzionale, la novella costituzionale si sia in realtà risolta in una razionalizzazione di quanto già compiuto con il sistema di trasferimenti e di deleghe amministrative di cui alla l. n. 59 del 1997 e al successivo d.lgs. n. 112 del 1998 (vedi articolo 138) che avevano trasferito funzioni in materia di programmazione scolastica e formazione professionale.

In particolare, tra le competenze attuative dei principi fondamentali, vanno inclusi:

[12] Cfr. in particolare, Corte cost. n. 279 del 2005.
[13] Cfr. ancora Corte cost. n. 279 del 2005.
[14] Sul punto cfr. Corte cost. n. 33 del 2005.

1) le misure che garantiscono il diritto allo studio (per esempio buoni-scuola)[15] e i contributi alle scuole non statali[16];

2) l'organizzazione, gli *standards* strutturali e organizzativi delle strutture[17];

3) la programmazione della rete scolastica[18], nel cui ambito rientrano:

– il dimensionamento sul territorio della rete scolastica[19] (si tratta di un aspetto che ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica);

– la chiusura o l'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli comuni;

– la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche[20];

4) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale a livello regionale[21].

[15] Le modalità di utilizzo del fondo di garanzia – e, di riflesso, delle risorse messe a disposizione dal sistema bancario – attingono la materia dell'istruzione, di competenza concorrente, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, comportando scelte discrezionali relativamente ai criteri di individuazione degli studenti capaci e meritevoli e, quindi, alle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno allo studio. Tale aspetto della disciplina non può, dunque, non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto appunto titolari di potestà legislativa nella specifica materia (Corte cost. n. 308 del 2004).

[16] Cfr. Corte cost. n. 50 del 2008.

[17] Cfr. Corte cost. n. 120 del 2005.

[18] Cfr. Corte cost. n. 13 del 2004 e n. 423 del 2004.

[19] Cfr. Corte cost. n. 34 del 2005 e n. 200 del 2009.

[20] Cfr. Corte cost. n. 13 del 2004. In dottrina, si è visto in questa attribuzione «il riconoscimento di una forte vis espansiva delle competenze regionali in materia di istruzione»; cfr. P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità*, in «Le Regioni», 4, 2004, p. 966.

[21] Cfr. Corte cost. n. 34 del 2005 e n. 200 del 2009. Secondo A.

A quelle elencate va aggiunta la competenza legislativa in materia di istruzione e formazione professionale (in via residuale).

Se quello delineato è un riparto delle competenze ancora per certi aspetti incerto e non sempre adeguato (cfr. meglio *infra*), resta comunque l'impressione che gli elementi che consentono di differenziare l'offerta formativa tra una Regione e l'altra siano tali solo formalmente, prevalendo tutt'oggi una lettura espansiva delle formule che designano le competenze statali[22]:

> Di qui l'interpretazione della competenza legislativa regionale sull'istruzione quale materia di natura prettamente programmatoria ed organizzativa che non è in grado di incidere direttamente né sul sistema di diritti fondamentali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in maniera uniforme, né su snodi fondamentali del sistema quali la disciplina del rapporto pubblico-privato[23].

5. *L'istruzione tra Stato e Regioni: le competenze amministrative*

Il d.lgs. n. 112 del 1998, all'articolo 137, stabiliva che lo Stato dovesse esercitare soltanto le funzioni «concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione

Poggi, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle «politiche» governative sull'istruzione. (Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in www.federalismi.it., si tratta di una competenza che ha lo scopo «di superare l'insufficiente logica che presiede la programmazione nazionale dell'offerta formativa, e cioè la logica delle cattedre gestita a livello nazionale dal Ministero, per approdare alla logica delle reali esigenze del sistema formativo del paese, declinate nella diversità dei territori».

[22] Cfr. A. Ruggeri, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in «Riv. giur. della scuola», 2008, p. 775.

[23] A. Poggi, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in «Le Regioni», 5, 2005, p. 937.

delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche».

La disposizione successiva prescriveva invece che venissero delegate alle Regioni le funzioni relative:

a) alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;

b) alla programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera *a*);

c) alla suddivisione, sulla base anche delle proposte degli Enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;

d) alla determinazione del calendario scolastico;

e) ai contributi alle scuole non statali;

f) alle iniziative e alle attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

Tale trasferimento, in realtà, quanto meno in relazione alla programmazione della rete e dell'offerta formativa, non è mai stato completato[24]. Questo mancato completamento del trasferimento è di particolare rilievo: infatti la funzione programmatoria è quella che consente davvero l'adeguamento continuo della rete e dell'offerta formativa alle esigenze del territorio[25].

Il fatto che le competenze amministrative statali siano rimaste piuttosto ampie sembra ancora oggi giustificare il mantenimento di un apparato amministrativo statale complesso. Tale apparato è composto, oltre che dagli uffici centrali del Ministero, anche dagli Uffici territoriali regionali e provinciali. L'amministrazione scolastica statale è, infatti, articolata in diciotto uffici scolastici regionali, che, a loro volta, sono decentrati in Uffici territoriali provinciali.

[24] A. Poggi, *La riforma del sistema scolastico tra «centralismo» e «decentralizzazione»*, consultabile su http://www.Regione.piemonte.it/istruz/dwd/poggi.pdf.

[25] A. Pajno, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in «Giorn. Dir. Amm.», 2004, pp. 529 ss.

Tale articolazione è attualmente disciplinata dal d.p.r. n. 17 del 2009, che all'articolo 8 delinea le funzioni degli uffici scolastici regionali.

Come già segnalava la Corte costituzionale nella sentenza n. 13 del 2004, agli uffici scolastici regionali è affidata larga parte delle funzioni statali in materia di istruzione. Tra esse, vanno segnalate le funzioni relative all'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale alle istituzioni scolastiche, quelle inerenti all'attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome, quelle riguardanti i rapporti con le amministrazioni regionali e con gli Enti locali, nonché quelle relative al reclutamento e alla mobilità del personale scolastico.

Si tratta di funzioni particolarmente significative esercitate dallo Stato: ciò induce a confermare che quello scolastico è un sistema ancora oggi fortemente centralizzato[26]. In tal senso gioca anche il ruolo dello Stato nel finanziare il sistema scolastico: è infatti lo Stato stesso il principale finanziatore della scuola, mentre le risorse messe a disposizione dagli Enti territoriali sono molto esigue.

L'articolazione territoriale del Ministero dell'Istruzione pare risultare indispensabile anche in riferimento al rapporto con le amministrazioni regionali e gli Enti locali[27]. Infatti, gli Uffici ministeriali regionali hanno il compito di interfacciarsi con le Regioni nella rappresentanza degli interessi propri dello Stato. Essi fanno in sostanza valere gli interessi dello Stato – legati per lo più alle esigenze di bilancio e alle competenze statali in materia di ordinamento degli studi – rispetto alle richieste regionali[28].

[26] In tal senso M. Dei, *La scuola in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 32. L'autore segnala come decisivi il finanziamento del sistema tramite la tassazione e il potere del Ministero di fissare programmi e *curricula* delle scuole.

[27] Così il dott. L. Chiappetta, direttore Personale della scuola del Ministero dell'Istruzione e il dott. M. Filisetti, direttore generale per la Politica finanziaria e per il Bilancio del Ministero dell'Istruzione, durante l'audizione del 17 marzo 2010.

[28] Per esempio, nei casi in cui la Regione, per soddisfare un bisogno legato al territorio, richieda l'istituzione di corsi sperimentali, sa-

Gli Uffici regionali si trovano poi a verificare anche la fattibilità delle richieste delle singole istituzioni scolastiche, alle quali forniscono assistenza e consulenza per le procedure amministrative, nonché per la progettazione e l'innovazione dell'offerta formativa.

Infine, gli Uffici regionali gestiscono il ruolo dei dirigenti scolastici (dal 2000), coordinano i rapporti con le scuole paritarie e sovrintendono agli Uffici provinciali.

La funzione più significativa svolta dagli Uffici provinciali è, invece, quella della gestione del personale docente e del personale Ata. Tale compito deve essere necessariamente svolto dagli Uffici provinciali dato il numero molto elevato di docenti e Ata. Inoltre, gli Uffici provinciali sono spesso i promotori e la sede delle Conferenze di servizio che si rivelano necessarie qualora occorra effettuare cessioni di aule, strutture e laboratori da una scuola all'altra.

6. *Il ruolo di Province e Comuni*

Secondo il disegno del Titolo V della Costituzione, così come riformato nel 2001, gli Enti locali collaborano all'attuazione dell'attività di programmazione del servizio scolastico e si fanno carico delle attività di supporto alle istituzioni scolastiche[29].

Sicuramente, la funzione più rilevante è quella, dettata ai sensi dell'articolo 3 della l. n. 23 del 1996, relativa all'edilizia scolastica. Tale funzione si sostanzia nella «realizzazione, manutenzione, fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici» ed è esercitata dai Comuni con riferimento alle scuole primarie e alle scuole secondarie di primo grado; dalle Province con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado.

ranno gli Uffici regionali decentrati dello Stato a poter verificare la disponibilità economica per pagare i docenti.

[29] Così, riassuntivamente, A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2004, p. 553.

È da notare che non sempre la funzione coincide con la proprietà degli edifici che ospitano l'attività scolastica[30].

Questa situazione è determinata dall'articolo 8 della l. n. 23 del 1996, secondo cui gli immobili dei Comuni e dello Stato utilizzati come sede delle scuole superiori dovevano essere trasferiti alle Province in uso gratuito, ovvero, in caso di accordo fra le parti, in proprietà con vincolo di destinazione ad uso scolastico. Le Province dovevano assumersi gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché gli oneri dei necessari interventi di ristrutturazione, ampliamento e adeguamento alle norme vigenti. I relativi rapporti dovevano essere disciplinati mediante convenzione.

Ne consegue che sussistono situazioni in cui i Comuni sono rimasti proprietari degli edifici adibiti a scuole secondarie in relazione alle quali la funzione di edilizia scolastica spetta, però, alle Province, cui gli edifici sono stati concessi gratuitamente.

Oltre alle competenze in tema di edilizia scolastica, è infine interessante segnalare che, sia pure in misura minima, i Comuni contribuiscono a finanziare specifici progetti educativi realizzati dagli istituti scolastici ubicati nel territorio di loro competenza: talvolta, sono le stesse scuole che chiedono all'Ente locale di finanziare il progetto, in altri casi, invece, è il Comune che eroga il finanziamento a quelle scuole che si impegnano a realizzare progetti da esso individuati. Questa tipologia di interventi dei Comuni è maggiore o minore a seconda della «ricchezza» dell'Ente locale e, di conseguenza, determina una sia pur minima differenza di offerta formativa tra un territorio e l'altro.

7. *La rete che c'è: il passaggio da un sistema piramidale ad un sistema delle Autonomie*

Come emerge dall'analisi sin qui condotta, il sistema scolastico italiano si caratterizza, anche successivamente

[30] Così il dott. L. Chiappetta e il dott. M. Filisetti, audizione del 17 marzo 2010.

alle modifiche costituzionali del 2001, per essere un sistema tendenzialmente regolato a livello statale. La regolamentazione statale deve però confrontarsi con l'autonomia delle singole strutture scolastiche, che, mentre sin dai primi anni '80 si diffondeva in Europa[31], in Italia è stata valorizzata molto più tardi. Fino al 1997 le scuole italiane erano inquadrate organicamente in seno allo Stato, che, in un'ottica gerarchica e piramidale, gestiva i rapporti con le scuole stesse. Le prime riforme volte a concedere maggiore autonomia alle istituzioni scolastiche vengono introdotte nel nostro paese soltanto con le leggi cosiddette Bassanini che si pongono appunto l'obiettivo di smantellare l'assetto burocratico e centralizzato dell'istruzione.

In particolare, la valorizzazione dell'autonomia scolastica è stata intrapresa dall'articolo 21 della l. n. 59 del 1997, che definisce le istituzioni scolastiche come «Autonomie funzionali», e ribadita dall'articolo 1 del «Regolamento dell'autonomia scolastica» (d.p.r. n. 275 del 1999). Tale scelta risulta oggi «costituzionalizzata» dall'articolo 117 Cost., comma 3, che prevede esplicitamente «l'autonomia delle istituzioni scolastiche» quale limite alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni in tema di istruzione[32].

Va subito premesso che, se da una parte ciò comporta una limitazione della potestà legislativa statale in ordine alla definizione delle norme generali al fine di non mortificare detta autonomia, dall'altra parte è però da escludersi che tale autonomia possa risolversi nell'incondizionata libertà di autodeterminazione in sede di erogazione del servizio[33].

[31] In tal senso, si veda Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 35 ss.

[32] In proposito si è rilevato come la clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche resta pur sempre inserita nel comma relativo alla potestà legislativa e concorrente, «con ciò sembrando significare che l'autonomia scolastica possa essere sensibilmente compressa (seppure non soppressa) dalla legge statale, quando questa adotti le «norme generali sull'istruzione»: cfr. A. Sandulli, *Il sistema nazionale d'istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 176.

[33] Cfr. in questo senso Corte cost., sent. 13 del 2004. Sul punto si veda anche Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia*, cit., p. 38.

Tale facoltà infatti non può venire esercitata incondizionatamente, bensì all'interno di un quadro normativo costituito da leggi e regolamenti statali e regionali[34].

L'autonomia scolastica consente flessibilità organizzativa e didattico-curriculare[35].

Per quanto concerne le *attività didattiche*, i programmi sono stabiliti dal Ministero, ma ciascuna scuola è chiamata ad adottare un piano dell'offerta formativa (Pof) che rappresenta il documento fondamentale nel quale è delineata la specifica proposta culturale e progettuale di ciascuna scuola: in tale documento viene esplicitata la progettazione curriculare, extracurriculare, educativa ed organizzativa che riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale. I Pof, adottati dal consiglio di circolo o di istituto, vengono autorizzati «a monte» dall'Ufficio scolastico regionale.

L'importanza dei Pof è certamente rilevante, se si pensa che, da una parte, le iscrizioni alle scuole non sono più vincolate dall'appartenenza al bacino d'utenza e, dunque, i genitori presumibilmente saranno attratti dall'offerta delle singole scuole, e, dall'altra parte, che i finanziamenti statali sono in gran parte legati al numero degli alunni[36].

[34] La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto compatibili con il regime dell'autonomia una serie di norme statali:

– l. n. 448/2001 (articolo 22): attribuzione di ore aggiuntive di insegnamento fino a un massimo di 24 ore settimanali;

– l. n. 289/2002 (articolo 35): riconduzione a 18 ore delle cattedre con orario di insegnamento inferiore a 18 ore;

– d.lgs. n. 59/2004 (articoli 7 e 14): stipula, per gli insegnamenti opzionali, di contratti d'opera con esperti esterni in possesso dei titoli definiti con decreto del ministro dell'Istruzione di concerto con il ministro della Funzione Pubblica.

[35] Il comma 8 dell'articolo 21 della l. n. 59/1997 precisa che: «l'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, all'integrazione e al migliore utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale».

[36] Non mancano voci critiche in merito alla possibilità che il Pof possa essere considerato il fulcro dell'autonomia scolastica: cfr. F. Sait-

Per quanto concerne l'*aspetto organizzativo* (cfr. articolo 5, d.p.r. n. 275 del 1999), l'autonomia si pone nella duplice accezione di organizzazione della didattica e di organizzazione dei servizi[37]. Essa è limitata a quegli aspetti necessari e sufficienti a realizzare quanto concesso in tema di autonomia didattica[38]. Per esempio, l'autonomia ha comportato la possibilità per le scuole di gestire gli orari e il calendario scolastico, nonché le modalità di impiego degli insegnanti.

Sempre nell'ambito dell'autonomia organizzativa, si riconosce che abbia avuto effetti positivi l'esperienza, che andrebbe certamente incentivata, della creazione di «reti scolastiche» (articolo 7, d.p.r. n. 275 del 1999), ossia di unità o raggruppamenti di istituti di dimensioni adeguate aventi nell'insieme un numero stabile di alunni compreso tra i 500 e i 900: in alcune esperienze virtuose, la messa in comune di esperienze e competenze ha comportato un risparmio anche di risorse umane e finanziarie. Oltretutto, la creazione di reti potrebbe consentire alle scuole di acquisire maggiore forza da un punto di vista negoziale e potrebbe portare alla realizzazione di progetti di interesse comune con gli Enti territoriali e locali[39].

Per quanto concerne l'*autonomia finanziaria* di cui godono i singoli istituti, attualmente essi hanno a disposizione un fondo per il funzionamento ordinario che viene attribuito dal Ministero sulla base del numero degli iscritti. Questi fondi sono gestititi autonomamente dalle scuole (la decisione è assunta congiuntamente dal collegio dei docenti e dal dirigente scolastico e autorizzata dal

ta, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2004, p. 569.

[37] Cfr. A. Petrolino, *L'autonomia organizzativa dei servizi,* Relazione al seminario «L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola», organizzato da Associazione TreeLLLe, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, Roma, 13 aprile 2005 (http://www.treellle.org/files/lll/seminario04.pdf).

[38] G. Trainito, *La normativa sull'autonomia scolastica*, Relazione al seminario «L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola», cit.

[39] Cfr. Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia*, cit., 60.

consiglio di istituto) e con essi si deve far fronte, oltre che alle spese di gestione ordinaria, alle spese per la realizzazione dei progetti definiti nei Pof e alle supplenze.

Sull'utilizzo delle risorse vi è un controllo annuale da parte di un revisore dei conti.

Le spese per il personale sono, invece, interamente a carico del Ministero.

Un punto «dolente»[40] è costituito dal fatto che le risorse assegnate «dal centro» negli ultimi anni sono state ridotte e spesso non sono sufficienti a far fronte alle spese che il singolo istituto deve sostenere. In pratica accade dunque che:

1) spesso le scuole chiedono ai Comuni di finanziare i propri progetti (talvolta sono i Comuni stessi che propongono dei progetti);

2) quando terminano le risorse destinate alle supplenze, tocca agli insegnanti della scuola coprire le assenze dei colleghi;

3) si è diffusa la prassi di chiedere ai genitori un contributo «volontario» al fine di ampliare l'offerta formativa (poi spesso tali fondi, che non sono vincolati, finiscono per essere utilizzati per colmare disavanzi di varia natura, anche relativi alle spese ordinarie).

In conclusione, sulla portata dell'autonomia delle istituzioni scolastiche i pareri sono discordi: vi è chi ritiene si tratti di un livello di autonomia molto rilevante[41], vi è chi ritiene invece che l'autonomia delle scuole sia tale soltanto sulla carta[42]. E così, da una parte si osserva che mai come negli ultimi anni l'autonomia sia stata soffocata

[40] Cfr., anche di recente, l'articolo *La scuola e i soldi «chiesti» ai genitori*, in «Corriere della Sera», 25 marzo 2010, p. 31.

[41] In questo senso si è espresso G. Biondi, capo del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Ministero dell'Istruzione durante l'audizione del 3 marzo 2010; tale sembra la valutazione anche di M. Dei, *La scuola in Italia*, cit., pp. 29 ss.

[42] In tal senso, per esempio, G.C. De Martin, *Parabola dell'autonomia scolastica*, in www.amministrazioneincammino.it, p. 3 del paper; F. Saitta, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, cit., pp. 564 ss.

ed eterodiretta (monitoraggi, continue riforme[43], tagli ai finanziamenti)[44]: in altre parole, vi sarebbe un «centralismo di ritorno»[45] che ancora governa le strutture, ma che, oltretutto, «nulla vede e nulla controlla realmente»[46]. Dall'altra parte, invece si sostiene che l'autonomia non può significare autarchia e, anzi, i monitoraggi e le valutazioni sono stati fin qui troppo pochi. In proposito, dovrebbe infatti rammentarsi che più il sistema è frammentato e più è necessaria una valutazione unitaria, che deve essere certamente implementata[47].

Va, infine, considerato che all'autonomia delle istituzioni scolastiche si affianca quella dei singoli insegnanti, costituzionalmente garantita dall'articolo 33 Cost., «pur nei limiti derivanti dalla disciplina scolastica, dall'osservanza dei programmi e dal rispetto di certi principi fondamentali»[48]. Nella scuola primaria e secondaria essa si traduce nella libertà didattica, definita come «libera espressione culturale del docente», il cui esercizio «è diretto a promuovere attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni nel rispetto della loro coscienza personale e civile» (articoli 1 e 2, d.lgs. n. 297/1994). L'autonomia dei singoli insegnanti deve ovviamente muoversi entro i programmi definiti a livello ministeriale, nonché necessariamente coordinarsi con lo specifico progetto formativo elaborato collegialmente da ciascuna scuola. Si tratta dunque di un'autonomia metodologica, più che contenutistica.

[43] C'è chi, viste le inerzie, i ripensamenti, le incoerenze e le contraddizioni che emergono in materia di autonomia scolastica, ragiona di «parkinsonismo riformista»: G.C. De Martin, *Parabola dell'autonomia scolastica*, cit.

[44] Cfr. G. Rembado, *Quale organizzazione per quale modello di scuola*, in «Quaderni di Italianieuropei La scuola», 1, 2008, p. 33.

[45] A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia*, cit., p. 554, parla di una vera e propria «ritrosia dell'amministrazione centrale dell'istruzione a cedere poteri, spazi, prerogative che gli erano propri».

[46] Così anche A. Poggi, *La riforma del sistema scolastico tra «centralismo» e «decentralizzazione»*, cit.

[47] G. Biondi, audizione del 3 marzo 2010.

[48] Cfr. Corte cost., sent. n. 77 del 1964.

8. *Le fratture della rete. Il rapporto Stato-Regioni*

Di «frattura della rete» in materia di scuola e istruzione si può parlare innanzitutto da un punto di vista di *governance*, con riferimento ai rapporti Stato-Regioni.

Considerate le interferenze fra i vari ambiti materiali di cui all'articolo 117 Cost., non sempre il riparto delle competenze operato fra Stato e Regioni risulta adeguato.

Per esempio, la competenza regionale in tema di dimensionamento della rete scolastica è strettamente connessa con la competenza statale relativa alla distribuzione dell'organico docente ed Ata tra le Regioni. Questa connessione può però dare origine a situazioni di incertezza e di inefficienza: si pensi alla l. n. 133 del 2008 che, prevedendo una riduzione degli organici ha finito per incidere necessariamente sulle decisioni, di competenza regionale, relative al dimensionamento della rete scolastica. Il rischio è dunque quello di una situazione contraddittoria: abbiamo una «logica delle cattedre» gestita a livello nazionale dal Ministero, contrapposta ad una «logica delle esigenze qualitative del servizio» e di programmazione della rete scolastica di competenza regionale. Con conseguenti situazioni di squilibrio in merito alla determinazione del fabbisogno del personale e alla distribuzione dello stesso per ciascuna scuola[49].

Si tratta di un caso emblematico della mancanza di raccordi tra i livelli di competenza in merito alla programmazione territoriale delle scuole.

Più in generale, preme sottolineare che la discussione sugli aspetti giuridico-istituzionali di attribuzione delle competenze, oltre che ad essere condotta a livello dottrinale[50], dovrebbe concentrarsi anche sull'individuazione delle concrete duplicazioni e complicazioni amministrative

[49] A. Poggi, *Dalla Corte un'importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle «politiche» governative sull'istruzione*, in www.federalismi.it.

[50] A. Bernabei, *Titolo V, regionalismo, Autonomie scolastiche*, in «Rivista dell'istruzione», 3, 2008, pp. 72 ss.

e gestionali che, a causa delle riforme (non solo quelle direttamente incidenti sulla scuola) succedutesi nell'ultimo decennio, interessano oggi il sistema scolastico, così da proporre delle soluzioni per semplificarlo.

In secondo luogo, vi sono casi in cui l'autonomia regionale risulta per certi aspetti insufficiente rispetto all'aspirazione di alcuni territori di incidere maggiormente sull'istruzione, non solo di quella professionale, così che la scuola finisce per costituire, insieme alla sanità, luogo di confronto, anche aspro, tra livelli di governo. Per esempio, recentemente, il presidente della Regione Lombardia Formigoni ha chiesto più competenze nel «reclutamento» dei professori attraverso la creazione di albi regionali[51] (sul punto, vedi *infra* nella parte relativa alla carriera degli insegnanti). Dal punto di vista del diritto costituzionale, va segnalato che, per venire incontro a tali richieste, è necessario o, seguendo la strada del regionalismo differenziato (articolo 116 Cost.), attribuire specifiche attribuzioni alle Regioni che ne fanno richiesta, oppure – seguendo un percorso che appare preferibile nella prospettiva di mantenere l'unità del sistema scolastico – che sia la legge statale ad attribuire funzioni amministrative più ampie agli organi decentrati.

Inoltre, una terza frattura può essere individuata nel fatto che la *governance* del sistema scuola non è pienamente coerente con l'autonomia delle istituzioni scolastiche. L'autonomia dei singoli istituti viene giustamente ritenuta una delle componenti fondamentali del sistema scolastico per consentire a quest'ultimo di produrre capacità di innovazione, adattare i contenuti dell'insegnamento ai bisogni dell'utenza e mantenere forti collegamenti con le realtà territoriali di riferimento. Una volta svincolata dal potere centrale, l'autonomia scolastica dovrebbe però

[51] In particolare, si vedano le dichiarazioni del presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni in *Formigoni: «Le scuole lombarde sceglieranno i loro insegnanti»*, in «Corriere della Sera», 17 aprile 2010; *La scuola come la sanità lombarda. Serve la competizione pubblico-privato*, in «Libero», 20 aprile 2010, p. 14.

essere meglio raccordata con le Autonomie regionali: infatti,

> nel vecchio sistema centralizzato l'autonomia culturale e didattica e la libertà dell'insegnamento erano tutelate dalla lontananza del potere politico e burocratico rispetto ai luoghi dove si esercitava l'attività di insegnamento e la didattica. Nel momento in cui i poteri politico-amministrativi si avvicinavano a questi luoghi era necessario distribuire in maniera diversa le competenze, come del resto abbiamo visto avvenire in quasi tutti i paesi; era necessario, quindi, puntare su un forte ruolo dell'autonomia scolastica, finalizzata a valorizzare le energie interne alla scuola e la loro autodeterminazione, in una prospettiva di responsabilizzazione della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide burocratica[52].

9. *La disomogeneità dei risultati scolastici*

La qualità del servizio scolastico dipende in misura rilevante dall'adeguatezza delle condizioni ambientali dove esso viene svolto. Un profilo particolarmente critico del funzionamento – forse il più significativo – della rete scolastica italiana è costituito dalla disomogeneità dei risultati ottenuti dagli studenti sull'intero territorio nazionale.

Le indagini internazionali (Pirls, Timss e Pisa)[53] denotano una minore preparazione degli studenti italiani rispetto ai colleghi stranieri. Possono esserci giustificazioni a questi risultati, ogni indagine merita di essere contestualizzata[54],

[52] Cfr. F. Bassanini, *Quattro riflessioni sull'autonomia scolastica e sulla sua attuazione*, Relazione al Seminario «Stato, Regioni, Enti locali e scuola: chi fa cosa?», organizzato da Associazione TreeLLLe, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, Roma, 30 novembre 2005. In senso analogo, si veda anche A. Poggi, *Intervento alla tavola rotonda a conclusione delle tre giornate di studio, «I molti volti della meritocrazia scolastica»*, svoltasi a Canale d'Agordo il 12, 13 e 14 settembre 2008, in http://www.gildavenezia.it/docs/Archivio/2008/ott2008/ADI_federalismo_scolastico.pdf.

[53] http://www.iea.nl/ e http://www.pisa.oecosiddetto.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html.

[54] Vedi in particolare le considerazioni di P. Cipollone e P. Sestito, *Il capitale umano*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 37 ss.

tuttavia, il dato non è incoraggiante. Ma ciò che soprattutto preme sottolineare è che tali test dimostrano una forte disomogeneità di preparazione tra gli studenti appartenenti alle diverse Regioni italiane.

In particolare, emerge un ritardo da parte degli studenti del Centro e soprattutto del Sud Italia, soprattutto a partire dalla scuola secondaria: al Sud oltre uno studente su cinque, in matematica, e uno su sette, in lettura, è incapace di affrontare con sufficiente grado di padronanza i compiti più elementari e di routine (solo uno su venti, invece, al Nord)[55]. Nel Mezzogiorno d'Italia i risultati ottenuti dagli studenti sarebbero al di sotto di tutti i paesi europei e analoghi a quelli del Cile[56].

Secondo certi studi, la differenza territoriale non dipenderebbe soltanto dal *background* socio-economico della famiglia dello studente[57], ma dal contesto socio-economico locale e dalla minore spesa da parte degli Enti locali[58].

Alcuni dati dimostrano, inoltre, che ci sono divergenze molto significative anche fra scuole dello stesso ter-

[55] Su questi dati vedi le analisi *ibidem*, pp. 52 e 118; Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia*, cit., secondo cui il solo fatto di vivere al Sud comporta, a parità di offerta formativa, 68 punti di svantaggio nel test Pisa rispetto al Nord; Miur, *La scuola in cifre*, 2008, pp. 42-47.

[56] Così M. Cocconi, *Il declino del mito della «riforma Gentile»*, in «Giornale di Dir. Amm.», 2009, pp. 121 ss.

[57] Anche se il *background* della famiglia ha ancora, in Italia, un peso importante, soprattutto sul proseguimento degli studi: per esempio, secondo una indagine Isfol del 1999, i figli di dirigenti e funzionari proseguono oltre la scuola dell'obbligo nel 96% dei casi, i figli di impiegati e insegnanti nel 94%, i figli di commercianti e artigiani nell'80-85%, i figli di operai nell'85%. Se si considera poi il livello di istruzione dei padri, sempre secondo la stessa indagine, si vede che proseguono gli studi il 99% dei figli di laureati, il 96% di figli di diplomati, l'84% dei figli di coloro che hanno la licenza media, il 71% dei figli di coloro che hanno la licenza elementare, il 45% dei figli di chi non ha alcun titolo di studio.

[58] Cfr. *Quaderno Bianco sulla scuola 2007*, par. 5 e M. Bratti, D. Checchi e A. Filippin, *Da dove vengono le competenze degli studenti? I divari territoriali nelle indagini Ocse Pisa 2003*, Bologna, Il Mulino, 2008.

ritorio (fra tipi di scuole, anzitutto: per esempio, tra istituti professionali e licei)[59].

Infine, vi sono differenze fra le classi di una stessa scuola.

Ci sono delle situazioni di quasi eccellenza, ed altre invece dove si è molto lontani dall'eccellenza. I diversi rendimenti si realizzano anche a parità di situazioni (censo, livello di studio dei genitori, ubicazione delle scuole, ecc.).

Questo quadro è confermato anche dalle prime rilevazioni nazionali disposte dall'Invalsi (vedi già Indagine 2006/2007). Si riscontrano infatti rilevantissime differenze di prestazione non solo fra le scuole delle diverse parti del paese, ma anche nell'ambito delle scuole appartenenti alla medesima Regione (le differenze infraregionali sono decisamente più marcate nel Sud e nelle Isole). Tali differenze sono molto più rilevanti rispetto a quelle riscontrate in altri paesi europei.

Certo, è ben vero che, in alcuni casi, i risultati scolastici possono essere influenzati da variabili culturali su cui Autorità esterne difficilmente possono agire. Resta infatti una dimensione incomprimibile della diseguaglianza, basata sul livello di impegno e sulle abilità individuali[60].

Ci sembra tuttavia che, venendo i finanziamenti distribuiti in modo non differenziato, i problemi non siano tutti di carattere «sistemico», ma dipendano anche dai dirigenti, dagli insegnanti (per esempio tendono ad evitare le sedi disagiate, che restano appannaggio dei precari) e, in definitiva, dalle singole scuole. Per queste ragioni, un intervento volto, se non ad eliminare, almeno a ridurre le differenze riscontrate, richiede un quadro chiaro dell'entità delle differenze e delle relative cause.

Valutare l'entità di tali differenze non è, però, agevole poiché non è possibile attenersi alle votazioni ottenute

[59] Secondo Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia*, 2009, la varianza in Italia sarebbe del 51% (mentre per esempio in Finlandia solo del 6%).

[60] Così D. Checchi, *Uguaglianza ed equità nel sistema scolastico italiano*, in http://checchi.economia.unimi.it/pdf/un31.pdf.

dagli studenti al termine dei percorsi formativi, mancando parametri oggettivi di valutazione ed essendo le commissioni di valutazione perlopiù composte da membri interni. D'altra parte, anche se negli ultimi anni si è cercato di dare maggiore oggettività alle prove finali (per esempio prevedendo che parte della valutazione finale sia determinata dal punteggio ottenuto nelle prove Invalsi), ad oggi i sistemi di valutazione interni non si sono dimostrati idonei a fornire un quadro oggettivo della qualità del sistema scolastico.

10. *La disomogenità della qualità delle strutture*

Uno dei problemi maggiormente sentiti, anche nella pubblica opinione, è costituito dall'inadeguatezza degli edifici scolastici, che, nella maggioranza dei casi, sono vecchi, non ristrutturati, non attrezzati per tutte le attività scolastiche (per esempio mancano laboratori scientifici e palestre), e soprattutto insicuri[61]. La situazione è peggiore nel Sud Italia. Secondo gli ultimi dati disponibili, risalenti al 2000, la percentuale di edifici precariamente adattati ad uso scolastico è di circa il 20% al Sud contro il 15% al Centro e il 9% al Nord. E la percentuale di sedi con un livello scadente nella copertura, nell'impianto elettrico, idrico, fognario di riscaldamento e nello stato dei pavimenti, è di almeno il 32% al Sud, contro almeno il 22% al Centro e al Nord[62].

Prima di intervenire, si è sempre ritenuto necessario censire la situazione, istituendo un'anagrafe degli edifici scolastici. La legge che prevede la creazione di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica è del 1996 (l. 23 del 1996, articolo 7), ma, sino ad oggi, questa non è mai

[61] Secondo quanto riportato nel *Quaderno bianco della scuola 2007* a fine maggio 2001 circa il 57% delle scuole italiane non possedeva ancora un certificato di agibilità statica, né igienico-sanitaria e oltre il 73% delle scuole era privo del certificato di prevenzione degli incendi.

[62] I dati sono tratti dal *Quaderno bianco della scuola 2007*.

stata compiutamente realizzata. Dopo l'affidamento del progetto ad alcune società private, la competenza è tornata in capo al Ministero che, sollecitato anche da alcuni noti fatti di cronaca, si è posto l'obiettivo di portare a termine l'anagrafe in tempi rapidi. Il primo passo è costituito dalla stipula dell'Intesa Istituzionale, raggiunta nella Conferenza unificata del 28 gennaio 2009, relativamente agli indirizzi per prevenire e fronteggiare le eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali negli edifici scolastici (vedi G.U. n. 33 del 10 febbraio 2010), con cui si prevede la creazione di appositi gruppi di lavoro, composti da rappresentanze degli Uffici scolastici regionali, dei Provveditorati interregionali alle Opere pubbliche, dell'Anci, dell'Upi e dell'Uncem, con il compito di costituire apposite squadre tecniche incaricate dell'effettuazione di sopralluoghi sugli edifici scolastici del rispettivo territorio e della compilazione di apposite schede, il cui contenuto è destinato a confluire successivamente nell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica. L'intera iniziativa dovrebbe concludersi entro sei mesi[63].

Com'è noto, la manutenzione degli edifici scolastici non è di competenza delle singole scuole, ma degli Enti locali. Il completamento dell'anagrafe servirà a rappresentare con maggiore efficacia e puntualità i problemi alle Autorità locali, così da programmare gli interventi e gli investimenti necessari. Poiché non tutti gli Enti locali hanno le risorse necessarie (soprattutto nel Sud Italia)[64] è necessario che lo Stato destini a tale scopo dei fondi speciali (vedi per esempio delibera Cipe 6 marzo 2009, con cui parte dei fondi Fas sono stati destinati alla messa in sicurezza delle scuole).

In ogni caso, anche una volta completata l'anagrafe dell'edilizia scolastica, resta insoluto il problema della divergenza tra la proprietà degli edifici ed esercizio della

[63] Cfr. anche l'articolo *Sicurezza degli edifici scolastici: spesi 12 milioni ma la mappa non c'è*, in «la Repubblica», 23 marzo 2010.

[64] Miur, *La scuola in cifre*, cit., p. 10.

funzione di manutenzione (cfr. *supra*, par. 6), che determina incertezza sul soggetto che deve provvedere alla stessa: problema che si aggrava quando le Province hanno la necessità di ingrandire o creare sezioni distaccate di scuole la cui sede non è di proprietà provinciale. In questi casi le stesse Province possono decidere di costruire *ex novo*, oppure possono prendere in locazione edifici da soggetti privati.

In conclusione, il fatto che la funzione relativa all'edilizia scolastica sia esercitata in modo ineguale, produce situazioni di grave disagio quando non di vero e proprio rischio per la sicurezza.

11. *Le problematiche concernenti il corpo docente*

Una delle fratture della rete-scuola è senza dubbio riconducibile al livello di preparazione e alla carriera dei docenti.

Basti ricordare che, poiché fino al 1997 la laurea non era richiesta neppure per l'insegnamento nelle scuole elementari, ancora oggi, nella scuola dell'obbligo, molti insegnanti non sono laureati: nella scuola primaria di primo grado i diplomati sono l'82,6%, nella scuola secondaria di primo grado il 20%[65].

Tale lacuna non è colmata neppure dall'obbligo di seguire corsi di aggiornamento, che restano facoltativi e a carico degli insegnanti.

Si tratta di elementi che all'evidenza si ripercuotono negativamente sui risultati degli alunni.

La preparazione, non sempre eccellente, degli insegnanti è strettamente legata alla percezione sociale del ruolo dell'insegnante che ha purtroppo perso il prestigio e l'autorevolezza di cui godeva un tempo.

Questo elemento, insieme a una retribuzione economica relativamente bassa e, comunque, destinata a restare tale nel corso degli anni, si riflette, da una parte, sul fatto

[65] G. Floris, *La fabbrica degli ignoranti*, Milano, Rizzoli, 2008, p. 73.

che la carriera di insegnante difficilmente attrae i migliori laureati e, dall'altra, sulla difficoltà che il corpo docente incontra nel farsi rispettare dagli alunni (e dai loro genitori), con tutte le inevitabili conseguenze sul livello di apprendimento.

12. *Proposte per ridurre le fratture. Portare a compimento l'attuazione del Titolo V in tema di istruzione*

Da quanto sin qui analizzato, il sistema nazionale di istruzione è un modello composito – reticolare[66] – nell'ambito del quale operano, in modo integrato, Stato, Regioni, Enti locali, scuole statali, scuole non statali paritarie.

Il primo passo per ridurre le fratture relative alla *governance* è dunque quello di chiarire i rapporti fra i vari soggetti, dando completa attuazione del Titolo V.

In questa direzione, dall'entrata in vigore della riforma del 2001 ad oggi, merita di essere segnalato soltanto il documento, approvato nel luglio del 2006 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, volto a individuare alcune azioni concrete per dare attuazione al Titolo V della Costituzione sui temi dell'istruzione e della formazione e, successivamente, nel dicembre 2006, da parte dello stesso organo, la stesura di un *Master plan* delle azioni da porre in essere.

In quei documenti si sanciscono alcuni criteri fondamentali che dovrebbero essere seguiti nel corso dell'attuazione del Titolo V in materia di istruzione. In particolare, si evidenzia come:

1) l'ambito territoriale di operatività costituisce elemento fondamentale per la delimitazione dell'ambito delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione;

2) la programmazione dell'offerta di istruzione e formazione e della rete scolastica e formativa deve trovare

[66] Così A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, cit., p. 546.

coerente realizzazione nella potestà regionale di allocazione delle risorse umane disponibili operata nell'ambito territoriale;

3) la gestione regionale del servizio scolastico e formativo deve avvenire nel rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni e secondo criteri che ne garantiscano l'unitarietà.

L'anno successivo, nel luglio del 2007, nell'ambito della Conferenza unificata, si è avviato il confronto tra Stato e Regioni proprio con riguardo all'attuazione del Titolo V in materia di istruzione. Tale dialogo, proseguito dal novembre 2007 presso il Ministero dell'Istruzione, ha spinto la Conferenza dei presidenti delle Regioni ad approvare, il 9 ottobre 2008, una proposta organica di intesa tra Stato e Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione.

Al momento, la proposta è ancora oggetto di approfondimento[67] e, dunque, l'intesa non ancora raggiunta[68].

Merita tuttavia di essere segnalato che la proposta di intesa persegue una serie di obiettivi che, se raggiunti, certamente potrebbero comportare dei miglioramenti dell'assetto di *governance* oggi esistente. In particolare, nel documento le Regioni chiedono una maggiore razionalizzazione delle norme esistenti, attraverso l'approvazione di una legge ricognitiva delle norme generali sull'istruzione e dei principi fondamentali in materia, nonché il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali.

Rispetto alla richiesta di semplificazione del quadro normativo, può in realtà essere ricordato che norme generali e principi fondamentali possono essere comunque ricavati dalla disciplina vigente e che nulla osta a che le Regioni esercitino finalmente la competenza legislativa

[67] Si veda la bozza approvata il 29 luglio 2010 dalla Conferenza Regioni e Province autonome, reperibile in http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/coscost/titoloV/Testo_Conf_Regioni_29lug10.pdf.

[68] Si veda però la proposta di legge depositata il 30 marzo 2010 alla Camera dei deputati dagli on. Goisis e altri (A.C. n. 3357) che sembra porsi proprio nel solco tracciato dalla proposta di intesa del 2008.

che già l'ordinamento riconosce loro in tema di organizzazione e programmazione dell'offerta formativa, assumendo quel ruolo politico che fino a questo momento è in larga parte mancato[69].

Va comunque segnalato che, con riferimento al sistema secondario di secondo grado di istruzione e formazione professionale – che pure consente l'assolvimento dell'obbligo scolastico – qualche passo avanti nell'ottica della collaborazione tra Stato e Regioni è stato già compiuto. Il d.lgs. n. 226 del 2005 ha infatti previsto che i livelli essenziali di prestazioni in questo ambito vengano definiti in sede nazionale, previo accordi con le Regioni. Ebbene, la Conferenza Stato-Regioni ha effettivamente raggiunto un accordo volto a individuare le competenze di base che tutti gli studenti devono acquisire nei percorsi di istruzione e formazione professionale ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché il repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale[70].

Con riferimento invece al completamento del trasferimento delle funzioni amministrative, effettivamente sarebbe opportuno un ridimensionamento dei poteri attualmente in capo ai vari uffici scolastici regionali a favore delle amministrazioni regionali. In particolare, si è spesso evidenziato come decisiva sarebbe l'attribuzione alle Regioni del compito di distribuire le risorse finanziarie[71] e la gestione del personale della scuola[72]. Quest'ultimo, pur rimanendo alla dipendenza «organica» dello Stato, po-

[69] In proposito si veda M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in «Le Regioni», 2007, pp. 730 ss., secondo cui molte Regioni si sono finora limitate a interpretare ancora in modo riduttivo il proprio ruolo, confinandolo nelle funzioni di assistenza scolastica e di garanzia del diritto allo studio.

[70] Cfr. Accordo del 29 aprile 2010 tra il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano riguardante il primo anno di attuazione 2010-2011 dei percorsi di istruzione e formazione professionale, in www.statoRegioni.it.

[71] Così A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia*, cit., p. 552.

[72] Ancora *ibidem*, p. 552; M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., p. 727; A. Pajno, *Costruzione del sistema di istruzione*, cit., p. 533.

trebbe passare alla dipendenza «funzionale» delle Regioni, che in tal modo potrebbero provvedere in modo più efficace alla programmazione e alla distribuzione territoriale del personale. Questo eviterebbe situazioni di squilibrio ed inefficienza come quelle, sopra evidenziate, createsi in virtù dell'entrata in vigore della l. n. 133 del 2008.

Rispetto a questi aspetti ci si può, infine, chiedere se e come possa incidere l'attuazione del federalismo fiscale. In particolare, occorre comprendere se effettivamente le Regioni potranno disporre delle risorse necessarie per poter esercitare le funzioni amministrative che la legge attribuirà loro.

Occorre preliminarmente segnalare che lo Stato italiano, per la scuola primaria e secondaria, non spende poco: circa il 3,6% del Pil rispetto a una media del 3,9% dei paesi Ocse[73]. Nell'analizzare il dato in dettaglio, si deve sottolineare che spendiamo molto di più rispetto agli altri paesi se si considera che abbiamo un numero inferiore di studenti (cioè rapporto docente/studenti)[74], anche se il divario si riduce se il confronto viene effettuato in termini di spesa per ore di lezione[75].

Dal punto di vista di una migliore *governance* del sistema, il problema non sembra però consistere nell'entità delle risorse, ma in come queste vengono spese e da quali soggetti. Come già detto, è lo Stato a finanziare per la maggior parte il sistema scolastico: si tratta quasi del 72% dei costi[76]. Fino ad oggi, dunque, le Regioni hanno

[73] Cfr. dati al 2003 contenuti nel *Quaderno bianco della scuola 2007*.

[74] Secondo quanto riportato da G. Floris, *La fabbrica degli ignoranti*, cit., p. 110, il rapporto insegnanti-studenti è di 9,3 professori per ogni 100 allievi, per una media Ocse di 5,9. Secondo quanto riportato nel *Quaderno bianco della scuola 2007*, l'Italia spende 5.710 euro a studente rispetto alla media Ocse di 4.623 euro (dati al 2004).

[75] La cifra, sempre secondo i dati contenuti nel *Quaderno bianco della scuola 2007*, sarebbe di 5.172 euro rispetto ai 4.623 della media Ocse (dati al 2004).

[76] Si veda il Rapporto finale elaborato nel novembre del 2005 dall'Invalsi nell'ambito del progetto di ricerca Aspis III, consultabile in http://www2.invalsi.it/RN/aspis3/sito/docs/Rapporto%20finale%20Invalsi%20-%20Aspis%20III.pdf p. 32 del paper.

destinato poche risorse al sistema scolastico (poco più del 2% degli interi costi), e per lo più dedicate alla formazione professionale[77], anche perché, come si è visto, prive della competenza per intervenire sulla scuola dell'obbligo.

Le spese per la scuola sono poi quasi interamente utilizzate per la copertura delle spese di parte corrente (99,6%) e, fra queste, il 90% circa è destinato ai redditi da lavoro[78], mentre il resto è destinato a Irap e funzionamento ordinario. La spesa «in conto capitale» dello Stato e degli Enti locali, che dovrebbe per esempio coprire l'edilizia scolastica, è molto esigua.

Ora, l'articolo 8, comma 3, della l. n. 42 del 2009 prevede che «per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti» siano riconducibili, al pari delle spese relative a «sanità e assistenza», al vincolo di cui all'articolo 117, comma 2, lett. *m*): ciò significa che, rispetto a tali spese, alla luce dell'importanza primaria per i diritti dei cittadini, lo Stato dovrà garantire il finanziamento integrale delle rispettive prestazioni (calcolato, nel nascituro assetto, al «costo standard» e non più sulla base della spesa storica), laddove necessario anche attraverso il ricorso al fondo perequativo[79]. Tale assetto risulta confermato da quanto previsto nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri in data 7 ottobre 2010 in materia di «autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario»[80].

[77] Si veda sempre il Rapporto finale elaborato nel novembre del 2005 dall'Invalsi, citato alla nota precedente, pp. 32 e 15 del paper.

[78] Cfr. Miur, *La scuola in cifre*, cit., pp. 6-8.

[79] Ai decreti attuativi è invece rimesso l'importantissimo compito di chiarire l'effettiva consistenza delle risorse a disposizione delle Regioni, in particolar modo definendo l'entità delle compartecipazioni regionali all'Iva nonché l'addizionale regionale all'Irpef (articolo 8, comma 1, lett. *d*), fondi che saranno, nel nascituro assetto fiscale, i due grandi strumenti di finanziamento delle Regioni.

[80] In particolare, tale testo, attualmente all'esame delle commissioni parlamentari competenti, sancisce, all'articolo 10, comma 1, che «Le

Ma, soprattutto, la legge delega sul federalismo fiscale richiama, all'articolo 8, comma 2, quell'Intesa che, si spera, Stato e Regioni stipuleranno in materia di istruzione. Una volta raggiunta l'Intesa, che finalmente provvederà al conferimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione dallo Stato alle Regioni, esse verranno ricomprese tra quelle relative al finanziamento dei livelli essenziali. Tra le norme dell'intesa, appare fondamentale quella del passaggio del personale della scuola alla dipendenza funzionale delle Regioni stesse di cui si è detto sopra.

Quanto alle risorse destinate a Comuni (per asili nido, refezione, edilizia scolastica, ecc.) e Province (edilizia scolastica), la l. n. 42 del 2009 considera tali spese, in attesa dell'emanazione della cosiddetta carta delle Autonomie[81], funzioni fondamentali degli Enti locali. Questo comporterà che esse saranno garantite con copertura integrale (articolo 21 legge delega). Anche in questo caso l'assetto poc'anzi descritto viene confermato dai primi provvedimenti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale[82].

In questo quadro, ciò che, invece, ancora manca è la legge statale che, attraverso il coinvolgimento delle Re-

spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *a*), numero 1), della l. n. 42 del 2009 sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie: *a*) sanità; *b*) assistenza sociale; *c*) istruzione scolastica».

[81] Espressione con la quale si fa riferimento al tanto atteso disegno di legge (al momento in cui si scrive, AS 2259) recante «Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli Enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle Autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del governo, riordino di Enti ed organismi decentrati», attualmente all'esame del Senato in seconda lettura.

[82] L'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto legislativo recante «Disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province», approvato dal Consiglio dei ministri in data 22 luglio 2010, ora sottoposto all'esame delle commissioni parlamentari, stabilisce infatti che «fino all'entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali e i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria sono: *a*) per i Comuni: […] le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica».

gioni, fissi i livelli essenziali delle prestazioni. Si dovrà tener conto che i Lep in tema di istruzione devono essere determinati dalla prospettiva dei titolari del diritto all'istruzione, avendo quindi ad oggetto gli interventi finalizzati a garantire l'accesso di tutti al sistema, le misure volte alla piena integrazione dei soggetti deboli, le prestazioni indispensabili da garantire a famiglie e studenti, nonché le condizioni e le modalità per l'abilitazione all'esercizio delle professioni.

In linea generale, si può, comunque, ipotizzare che la completa attuazione del federalismo fiscale possa condurre ad una maggiore trasparenza nella gestione delle spese e comportare una più marcata responsabilizzazione dell'Ente regionale e degli Enti locali rispetto alle spese medesime (per esempio oggi si può immaginare che non siano incentivati a risparmiare perché il risparmio finisce nelle casse dello Stato).

13. *Portare a compimento l'autonomia degli istituti scolastici*

Oggi, nella scuola, a un apparato fortemente centralizzato, con il quale vengono gestiti i quasi 800 mila insegnanti, si affianca l'autonomia scolastica e l'autonomia dei singoli insegnanti.

Secondo quanto è emerso dalla ricerca svolta e dalle audizioni, alcuni aspetti dell'autonomia scolastica meriterebbero di essere ancora valorizzati.

In particolare, si è proposto:

a) di ampliare l'autonomia dei dirigenti scolastici, attribuendo loro maggiore discrezionalità nell'utilizzo delle risorse in coerenza con il singolo Pof della scuola.

Poiché l'effettività del principio di autonomia è condizionata dalla disponibilità delle risorse finanziarie di ciascuna scuola[83], si potrebbe ritenere che se i dirigenti

[83] Così M. Cocconi, *Il declino del mito della «riforma gentile»*, cit., pp. 121 ss.

fossero chiamati a gestire autonomamente tutte le loro risorse e, soprattutto, a rispondere del loro utilizzo, senza poter confidare nell'intervento dello Stato, sarebbero maggiormente responsabilizzati[84]. Tale proposta va però valutata con attenzione, poiché ad essa può essere validamente obiettato che la maggioranza delle scuole (a differenza delle università) hanno una dimensione ridotta e l'attribuzione di certi compiti potrebbe favorire comportamenti poco trasparenti[85]. Inoltre, sarebbe comunque necessario accompagnare tale misura con un miglioramento dei controlli sulla gestione delle risorse, posto che oggi non viene effettuato un controllo di risultato sui bilanci, ma solo un controllo di legittimità, meramente formale;

b) di ampliare l'autonomia dei dirigenti scolastici nella gestione del personale[86], attribuendo loro maggiore discrezionalità anche nella scelta del personale docente, ancora una volta in coerenza con il singolo Pof della scuola (sul punto cfr. anche *infra*, par. 15);

c) di autorizzare i dirigenti a svolgere anche un'«attività commerciale»: la scuola, cioè, che pure è «l'azienda» per eccellenza deputata alla produzione del bene formazione, non è mai entrata nel mercato dell'istruzione e della formazione. Secondo questa proposta, *a latere* dell'attività istituzionale, le scuole, entrando in questo mercato, potrebbero

[84] Cfr. Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia*, cit., p. 70.

[85] Per esempio, nel corso delle audizioni è stato segnalato il problema delle supplenze: si sono riscontrati casi in cui si chiamano supplenti anche per un giorno solo, magari per fare piacere all'amico dell'assessore o del sindaco, con ciò aggravando i bilanci delle scuole, ma senza alcun beneficio per gli alunni.

[86] Va segnalato che in questa direzione si muove la circolare del ministro dell'Istruzione n. 88, prot. n. 3308, dell'8 novembre 2010, intitolata «Indicazioni e istruzioni per l'applicazione al personale della scuola delle nuove norme in materia disciplinare introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*», con cui vengono ampliati i poteri disciplinari dei dirigenti scolastici, i quali possono decidere autonomamente nel caso di violazioni meno gravi, nonché possono disporre la sospensione cautelare.

generare guadagni e risparmi. Anche tale proposta merita, a nostro parere, di essere vagliata con cautela, poiché il rischio è quello di disperdere energie a scapito della funzione primaria degli istituti scolastici;

d) di istituire organi di valutazione dell'efficienza, della qualità e dell'efficacia del servizio scolastico all'interno di ciascun istituto, prevedendo gli idonei raccordi con i sistemi di valutazione nazionali;

e) di riconsiderare l'assetto e le funzioni dei tradizionali organi collegiali presenti nei singoli istituti.

14. *Istituire un sistema nazionale di valutazione oggettivo ed efficace che consenta di individuare e porre rimedio alle disomogeneità dei risultati scolastici*

È necessario giungere alla condivisione dell'idea secondo cui, per avere un sistema scolastico efficiente, l'autonomia scolastica deve essere accompagnata da un sistema «centrale» di valutazione oggettivo ed efficiente.

Si consideri che gli ispettori in servizio sono meno di centocinquanta e generalmente concentrano i loro controlli sul rispetto delle regole procedurali, più che sui risultati.

Quello dell'introduzione di un sistema di valutazione esterno costituisce un percorso che non è stato inizialmente favorito dalle scuole e dagli insegnanti, i quali hanno temuto che potesse tradursi in una misurazione della loro qualità. Le resistenze da parte degli operatori contro la valutazione delle prestazioni scolastiche si stanno però progressivamente riducendo.

Fino a qualche anno fa i dati sulla qualità della scuola erano ricavabili pressoché unicamente dalle indagini svolte a livello internazionale, tra cui le indagini Ocse-Pisa svolte sugli studenti quindicenni, ossia su coloro che sono in prossimità del termine dell'obbligo scolastico. Esistono tre indagini Pisa oggi disponibili (2000-2003-2006) ed è in corso la quarta.

Per quanto concerne la valutazione del sistema scolastico operata a livello nazionale, tale compito è deman-

dato all'Invalsi[87], che però ha stentato ad iniziare la propria attività.

A partire dall'a.s. 2007-2008 il ministro della Pubblica istruzione fissa, con direttiva annuale, gli obiettivi della valutazione esterna condotta dal Servizio nazionale di valutazione in relazione al sistema scolastico e ai livelli di apprendimento degli studenti, per effettuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti[88].

L'obiettivo della legge è la rilevazione annuale degli apprendimenti nelle classi II e V della scuola primaria, I

[87] L'Invalsi è l'Ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico soggetto alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione preordinato, secondo quanto stabilisce l'articolo 17, comma 2, d.lgs. 213 del 2009, a svolgere i seguenti compiti:

a) lo studio e la predisposizione di strumenti e modalità oggettive di valutazione degli apprendimenti e la cura dell'elaborazione e della diffusione dei risultati della valutazione;

b) la promozione di periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti che interessano le istituzioni scolastiche e istruzione e formazione professionale, il supporto e l'assistenza tecnica alle istituzioni scolastiche e formative anche attraverso la messa a disposizione di prove oggettive per la valutazione degli apprendimenti finalizzate anche alla realizzazione di autonome iniziative di valutazione e autovalutazione;

c) lo studio di modelli e metodologie per la valutazione delle istituzioni scolastiche e di istruzione e formazione professionale e dei fattori che influenzano gli apprendimenti;

d) la predisposizione di prove a carattere nazionale per gli esami di Stato, nell'ambito della normativa vigente;

e) lo svolgimento di attività di ricerca e la collaborazione alle attività di valutazione del sistema scolastico al fine di realizzare iniziative di valorizzazione del merito anche in collaborazione con il sistema universitario;

f) lo svolgimento di attività di ricerca, nell'ambito delle proprie finalità istituzionali, sia su propria iniziativa che su mandato di Enti pubblici e privati, assicurando inoltre la partecipazione italiana a progetti internazionali in campo valutativo;

g) lo svolgimento di attività di supporto e assistenza tecnica alle Regioni e agli Enti territoriali per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;

h) lo svolgimento di attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola sui temi della valutazione in collaborazione con l'Ansas.

[88] Cfr. articolo 6, comma 1, d.lgs. n. 286/2004, come modificato da articolo 1, comma 5, d.l. 147/2007, convertito in l. n. 176/2007.

e III della scuola secondaria di primo grado, II e V della scuola secondaria di secondo grado. Il sistema entrerà a regime nell'a.s. 2010-2011, ma già dall'a.s. 2008-2009 l'Invalsi ha avviato la rilevazione degli apprendimenti nella scuola primaria e nelle terze della secondaria sulla base della griglia Ocse-Pisa[89].

I dati relativi alle misurazioni effettuate sono attualmente riservati. Sono comunicati alla scuola e al Ministero, ma non, per esempio, agli Uffici scolastici regionali, che quindi non ne dispongono ai fini dell'esercizio delle loro competenze. Una volta portato a regime il sistema – che misurerà le competenze acquisite degli alunni – saranno a disposizione delle scuole e dei singoli dirigenti dati che potranno agevolare il miglioramento della situazione, sia sotto l'aspetto organizzativo che sotto l'aspetto didattico.

La somministrazione dei primi test ha creato qualche polemica sul contenuto degli stessi (per esempio, sul rapporto tra difficoltà del test e tempo concesso per la sua soluzione), nonché sulle modalità di somministrazione (per esempio, sembra che in alcune scuole gli studenti siano stati aiutati dai propri insegnanti, così da falsare i risultati dell'indagine), e dunque si tratta di un meccanismo che merita certamente di essere affinato, soprattutto se ad esso verranno legati incentivi premiali di natura economica ai singoli istituti scolastici[90].

[89] Il prof. Cipollone, presidente dell'Invalsi, durante un'audizione, ha fatto notare che la griglia di valutazione Pisa si basa non sulle conoscenze «contenutistiche» acquisite, ma sulle competenze (il saper fare) degli studenti. Si tratta di parametri stabiliti internazionalmente. Non esiste invece un parametro che riguardi il «come» insegnare che permetta di stabilire standard operativi per raggiungere determinati risultati didattici in termini di competenze. Questo anche perché, a differenza che nella sanità, il rapporto didattico è sempre un rapporto a due in cui il discente gioca un ruolo fondamentale.

[90] Cfr. il progetto sperimentale presentato dal ministro dell'Istruzione Gelmini, volto a premiare gli istituti che avranno dimostrato di saper migliorare i livelli di apprendimento degli alunni: cfr. *Scuola, ai prof. migliori uno stipendio in più*, in «Il Messaggero», 19 novembre 2010; *Premi a Prof. e Scuole. Un esperimento del Ministero: parte da Torino, Napoli, Pisa e Siracusa*, in «La Stampa», 19 novembre 2010.

L'avvio delle rilevazioni Invalsi pare tuttavia costituire in sé un dato positivo, poiché solo dopo aver individuato le carenze è possibile correggerle.

In particolare, i primi dati sembrano suggerire che una componente molto rilevante delle prestazioni fornite dal sistema scolastico dipenda dalla *perfomance* dei singoli istituti e non dal quadro normativo generale. Se tale dato venisse confermato, indicherebbe che la strada da seguire è, da una parte, quella di programmare specifici interventi calibrati sulle esigenze delle singole scuole, dall'altra, imporrebbe di ripensare la disciplina sulla formazione e l'aggiornamento degli insegnanti.

15. *Ripensare la carriera del personale docente*

Tra i profili critici del nostro sistema scolastico è stato segnalato quello relativo allo stato giuridico del corpo docente, su cui non si è mai intervenuti con una riforma complessiva, neppure in occasione della concessione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

In linea generale, si ritiene che sarebbe opportuno intervenire – in via legislativa, non essendoci qui spazi per l'autonomia negoziale – rafforzando e valorizzando l'autonomia professionale dei dirigenti e dei docenti, individuandone le specificità rispetto al complessivo «personale della scuola».

Nel dettaglio, ciò comporta ripensare diversi aspetti che caratterizzano lo stato giuridico degli insegnanti: inserimento e formazione iniziale; aggiornamento professionale; carriera.

Per quanto concerne l'*inserimento in ruolo*, è necessario notare che la regola del reclutamento per concorso, oltre che costituzionalmente imposta, risponde all'esigenza di garantire la libertà costituzionale di insegnamento: la selezione tecnica esclude cioè valutazioni discrezionali e di natura ideologica[91]. È, tuttavia, importante costruire

[91] V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in «Riv. trim. dir. pub-

una procedura concorsuale idonea a selezionare effettivamente i migliori. Per questo motivo da qualche anno si è pensato di rendere selettivo l'ingresso alle graduatorie, ammettendovi solo coloro che hanno una determinata e specifica formazione.

In questa prospettiva, si collocava, per le scuole secondarie, l'istituzione delle Ssis, che tuttavia è stata abbandonata[92] a causa del blocco delle graduatorie (non ha senso produrre nuovi abilitati, se non vi sono posti da coprire).

Da poco è entrato in vigore un regolamento – si veda il Regolamento firmato dal ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca il 10 settembre 2010, recante «Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244» – in base al quale coloro che aspirano all'insegnamento devono frequentare un apposito corso di laurea magistrale, a numero programmato, entro il quale deve essere svolto un tirocinio del periodo di un anno (Tfa). Solo al termine di questo percorso sarà possibile ottenere l'abilitazione per accedere al concorso.

Il nuovo meccanismo entrerà, però, a regime tra almeno 5-6 anni.

Nel frattempo, resta il problema dello «smaltimento» dei precari, cioè di coloro che hanno superato i vecchi concorsi o che hanno frequentato le Siss e che per questo sono inseriti in graduatoria.

Ciò che non è ancora chiaro è come saranno coniugate le opposte esigenze di coloro che sono già in graduatoria, da una parte, e, quando ci saranno, dei nuovi abilitati, dall'altra.

bl.», 1956, p. 65; U. Pototschnig, *Insegnamento (libertà di)*, voce in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 741.

[92] L'attivazione del X ciclo delle Siss, autorizzato dall'*ex* ministro Mussi è stata cancellata con un emendamento apportato al d.l. n. 112/2008, convertito nella l. 133/2008.

Diverso è il problema di come inserire «territorialmente» gli insegnanti: attualmente solo coloro che si trovano nelle posizioni migliori in graduatoria ottengono facilmente il posto nelle scuole di loro preferenza; gli altri cercano progressivamente di avvicinarsi al luogo di residenza.

Secondo alcuni, questo sistema causa un eccessivo *turn over* degli insegnanti, che accetterebbero una sede lontana dal luogo di residenza pur di ottenere l'ingresso in ruolo, per poi cambiare scuola non appena possibile.

Per questo recentemente si è proposta la creazione di albi regionali di idonei, a cui tutti possano iscriversi se in possesso dei requisiti fissati dalla legge. Per iscriversi alle graduatorie regionali non servirebbe la residenza in quella Regione (obbligo, del resto, che sarebbe costituzionalmente vietato dagli articoli 3, 51 e 120 Cost.), ma i docenti dovrebbero restare nella scuola per un periodo di almeno tre-cinque anni. In tal modo sarebbe garantita la continuità didattica[93].

È da notare che, comunque, l'obbligo di restare per tre anni nella stessa scuola potrebbe essere imposto anche senza le graduatorie regionali[94].

Insieme a questa proposta si chiede di attribuire ai dirigenti scolastici poteri in merito alla scelta dei docenti, prevedendo che i singoli istituti bandiscano procedure di valutazione comparativa per coprire le posizioni vacanti e selezionino poi i candidati[95]. Tale proposta, certamente interessante, potrebbe essere attuata solo garantendo al massimo la trasparenza delle procedure di selezione. In alternativa, si potrebbe pensare a un meccanismo che consenta ai dirigenti scolastici di segnalare le necessità di ciascuna

[93] Vedi, su questa proposta, il commento di A. Scotto Di Luzio, *L'altolà della Gelmini alla scuola di Formigoni*, in «il Riformista», 21 aprile 2010, p. 8 e la risposta di G. Rossoni, *Formigoni non vuole una scuola «lumbard»*, in «il Riformista», 22 aprile 2010, p. 1.

[94] In questo senso anche M. Ainis, *Gelmini e la disunità dello stivale*, in «La Stampa», 22 aprile 2010, p. 1.

[95] Questa è anche la proposta della Fondazione Agnelli: vedi l'intervento di A. Gavosto, *Scuola, chiamata diretta in tutta Italia*, in «Corriere della Sera», 22 aprile 2010, p. 16.

scuola con riferimento alle competenze più idonee allo specifico profilo individuato dalla scuola nella sua autonomia e che di questa indicazione si tenga in qualche modo conto nell'assegnazione del docente alla singola struttura.

Profilo distinto è quello dello *stato giuridico* dell'insegnante.

In dottrina si è osservato che le garanzie di stato giuridico, di carriera e di trattamento retributivo debbano essere tali da assicurare una effettiva condizione di indipendenza, funzionalmente necessaria alla garanzia della libertà dei docenti[96].

Ciò non esclude però la possibilità di introdurre obblighi di aggiornamento e sistemi di valutazione connessi a incentivi, anche economici, di natura premiale.

Anzitutto, una volta entrati in ruolo, gli insegnanti dovrebbero essere *obbligati* a seguire corsi di aggiornamento professionale (per esempio è particolarmente sentita, di questi tempi, la necessità di ridurre e azzerare il *digital divide* causato dall'età, in media molto avanzata, degli insegnanti). A tale obiettivo è preposta l'Ansas (Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica), una volta denominata Indire, istituita con la legge finanziaria del 2007. Sarebbe opportuno che tale Agenzia svolgesse i compiti istituzionali ad essa affidati con maggiore incisività.

Infine, va sottolineato come sia proprio l'assenza di una vera e propria carriera degli insegnanti a disincentivare i migliori laureati ad intraprendere questa professione. La carriera, infatti, se tale può essere definita, oggi consiste esclusivamente nell'avanzamento in graduatoria per i precari e nell'avvicinamento al proprio luogo di residenza per coloro che sono entrati in ruolo. I modesti aumenti salariali sono legati esclusivamente all'anzianità.

L'assenza di carriera è anche determinata dal fatto che manca un sistema di valutazione (da parte di qualunque soggetto, anche dei dirigenti scolastici).

[96] Cfr. ancora V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 65 e U. Pototschnig, *Insegnamento (libertà di)*, cit., p. 741.

Potrebbe allora essere opportuno introdurre delle serie valutazioni di professionalità (e forse, a tal fine, Invalsi e Ansas dovrebbero coordinarsi maggiormente, se non fondersi) e, soprattutto, creare una vera e propria «carriera» degli insegnanti. Ciò potrebbe realizzarsi, da una parte, legando gli incrementi stipendiali al merito, dall'altra, senza introdurre vincoli gerarchici, differenziando i compiti assegnati a ciascuno in base alle competenze e all'esperienza (per esempio assegnando ai migliori tra loro il compito di coordinare e formare i propri colleghi su alcuni specifici progetti).

Muovendosi nella prospettiva indicata, deve essere segnalato positivamente il progetto sperimentale, recentemente presentato dal ministro dell'istruzione, volto a valutare gli insegnanti al fine di premiare economicamente i più meritevoli[97].

Infine, è da valutare se sia necessario intervenire anche sul ruolo del dirigente scolastico, in modo da allontanare tale figura dalla carriera burocratico amministrativa per costruirla come una tappa della carriera dei docenti o, comunque, in modo da coniugare meglio le competenze gestionali con la conoscenza delle problematiche della didattica. Tale intervento andrebbe in ogni caso coordinato alla riforma degli organi collegiali.

[97] Da notare che il progetto sperimentale, proposto dal Comitato tecnico-scientifico a tal fine istituito qualche mese fa, coinvolgerà in una prima fase solo alcuni professori di Torino e Napoli. La valutazione dei professori che volontariamente vorranno aderire alla sperimentazione verrà operata da un nucleo di valutazione composto dal preside, da due professori eletti dal Collegio dei docenti e dal presidente del Consiglio di Istituto (in qualità di osservatore). La valutazione terrà conto del *curriculum vitae*, del documento di valutazione, ma anche del giudizio espresso da genitori e docenti. Il riconoscimento di natura economica consiste nell'assegnazione di una mensilità in più e avrà validità triennale (2011-2013). Cfr., fra i tanti, *Scuola, ai prof. migliori uno stipendio in più*, cit.; *Premi a Prof. e Scuole. Un esperimento del Ministero: parte da Torino, Napoli, Pisa e Siracusa*, cit.

5. LA RETE DELL'UNIVERSITÀ

1. *Cambiamenti in corso*

Alla vigilia dell'entrata in vigore dello Spazio europeo dell'Istruzione Superiore, l'università italiana è al centro di un processo di riforma di grande portata tale da modificarne molti caratteri. È *in itinere* infatti il dibattito parlamentare sul d.d.l. 1905 che associa all'università tre parole chiave: merito, competizione e senso di responsabilità. L'occasione che si apre porta a riflettere sull'identità del sistema universitario nazionale e sulla sua missione in una realtà sempre più fondata sulla qualità del capitale umano. Il provvedimento si propone di enfatizzare il legame tra autonomia e responsabilità, punta a razionalizzare le funzioni di organi quali il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori e il nucleo di valutazione. In sostanza si tratterebbe di dare peso al principio costituzionale del buon andamento e di attivare meccanismi in grado di ottimizzare il rapporto tra costi, rendimenti e obiettivi improntando l'amministrazione a una logica manageriale. Soldi solo in base alla qualità, fine dei finanziamenti a pioggia. Le università rimarrebbero autonome ma dovranno rispondere delle loro azioni. Commissariamento per gli atenei in dissesto dentro una politica a doppio binario finanziario: il primo destinato agli atenei migliori, volto a stimolare la competizione e attrarre il maggior numero di risorse premiali; il secondo riguardante gli atenei in dissesto da accompagnare con appositi piani di rientro.

Proprio da qui, da una migliore gestione delle risorse verrebbe data una svolta decisiva all'assetto scientifico e

Relazione del gruppo di ricerca diretto da A.M. Petroni e F. Satta. Ricercatori: G.F. Lucarelli.

formativo dei nostri atenei. Si fa strada la prospettiva di una riformulazione dell'offerta formativa secondo criteri più rigorosi e si riforma il reclutamento del personale con l'introduzione dell'abilitazione nazionale in un quadro profondamente influenzato dalla Strategia di Lisbona.

Si possono evidentemente avere giudizi diversi sulla riforma. Se i proponenti sottolineano le conseguenze positive appena delineate che essa dovrebbe comportare, i critici evidenziano come la riforma sia un sostanziale regresso anche rispetto alla l. n. 382 del 1980, in quanto il diritto degli atenei a darsi un ordinamento autonomo, così come il principio dell'autogoverno da parte dei docenti – entrambi costituzionalmente fondati – verrebbero fortemente ridotti, e persino lesi. Allo stesso tempo, la riforma non comporterebbe alcun progresso nella direzione di legare le università al nuovo assetto federale dello Stato, venendo assegnati a livello centrale nuovi e più forti poteri organizzativi ed economici, poteri che in un assetto federale spettano invece alle entità federate, così come avviene in Germania.

È comunque indubbio che la riforma avviene in una fase di difficoltà congiunturale di scala globale che si riflette sul settore della ricerca e dell'alta formazione chiamato ad affrontare sfide improrogabili come quella dell'innovazione e del collegamento con il mondo produttivo. Dai settori più dinamici della società arriva infatti una richiesta di cambiamento in base al riconoscimento del valore del sapere e del vantaggio competitivo che la diffusione di conoscenza e la sua crescita qualitativa apportano al paese.

2. *L'importanza della rete: dalla gerarchia al «modello hanseatico»*

Se è quindi la competitività e non la rendita di posizione a permettere l'innovazione, si tratta di aderire a un modello di università che premi il merito, con una *governance* snella e autonoma, rendendola più ospitale per le

giovani generazioni. Nel quadro della società della conoscenza di cui la tecnologia e i flussi immateriali dell'informazione sono i pilastri, l'università deve assumere sempre più il ruolo di vettore dello sviluppo. Ma per esercitare al meglio questa funzione, va intesa proprio come uno dei principali snodi interconnettivi di quella vasta rete che sono i sistemi di produzione di beni collettivi per la competitività. Oltre a essere un luogo di produzione del sapere l'università deve presentarsi e agire nella veste di un sistema permeato di interdipendenze eterogenee con il territorio, gli Enti locali, l'impresa. La forma reticolare è un principio organizzativo che in generale allude a un insieme di relazioni fluide tra diversi punti nodali variamente dislocati nello spazio e nel territorio, a un'istituzione che sappia *fare rete* sia con il contesto locale che con realtà di scala maggiore. Applicata all'università tale forma diventa una variabile saliente che merita un approfondimento sia sul versante delle declinazioni concrete sia per la forza evocativa della sua immagine. E se per un verso descrive la capacità di sfruttare opportunità di mercato, di informazione e apprendimento di diversa origine, implica parimenti una definitiva presa d'atto dell'efficacia di un modello istituzionale caratterizzato da plasticità e dinamiche orizzontali.

Un sistema di questo genere non manca di precedenti storici che ne attestano i pregi e ne rafforzano la validità. Sono numerose infatti le analogie che lo rendono assimilabile a quella modalità di articolazione di interessi che fu la Hanse. Composta da città non contigue, priva di confini nel senso tradizionale del termine, estranea alle regole dello stato territoriale (protezione militare, raccolta centralizzata di imposte ecc.) costituì la più grande e duratura rete di istituzioni dell'Europa premoderna. Fatta di centri urbani medi, di elementi di raccordo fra centri che tendevano a potenziare le loro funzioni e poli minori, agiva verso l'esterno come attore collettivo. Il sistema costituito da città di diversa dimensione, cosmopolite e autonome insieme a organismi di varia natura dava vita a una sorta di campo magnetico instabile in

grado di riequilibrarsi continuamente per una interminabile rigenerazione, incontro, emulazione e selezione di «energie».

Contrariamente all'organizzazione burocratica, in complessi istituzionali a matrice «hanseatica» vi è presenza di relazioni multiple, orizzontali e quanto più è elevato il livello di molteplicità di tali relazioni, tanto più la densità dei rapporti con il centro si riduce. Le unità nodali assumono allora un elevato livello di autonomia e acquisiscono capacità di apprendere, di praticare comportamenti flessibili. Il superamento dell'assetto gerarchico a favore della rete porta alla creazione di profili istituzionali in grado di adattarsi a condizioni ambientali mutevoli e specifiche, determina differenziazione e autorganizzazione. Diversamente dal ruolo esercitato da un solo «direttore d'orchestra» che mantiene il tempo e l'armonia di tutto, la rete è un sistema di regole agli antipodi della tradizione dello statalismo. Di qui la possibilità di considerare l'università «immersa» in sistemi a rete, coinvolta in progetti comuni finalizzati all'abbattimento dei costi di sperimentazione, ricerca e sviluppo. È in tali assetti infatti che ai trasferimenti statali erogati per via rigidamente verticale si sostituiscono logiche di partecipazione volontaria con conseguente possibilità di accesso a un mercato della conoscenza non più disponibile in condizione di monopolio nazionale. Ciò significa università che agiscono nell'ecologia cognitiva costituita dai campi del sapere e dai flussi culturali che compongono la trama delle conoscenze prodotte a livello globale. Ne deriva il principio che la circolazione dell'informazione, la formazione e lo scambio di *skills* e *know how*, le attività di apprendimento e ricerca non possono rimanere incapsulati entro cornici nazionali.

Purtroppo nell'università italiana l'80% dei docenti è «stanziale». Laureati nella stessa università in cui insegnano, vi hanno vinto le prime borse post laurea, vi hanno conseguito il dottorato, superando successivamente il concorso per ricercatore fino a diventare ordinari.

Nelle progressioni di carriera circa l'87% dei docenti proviene dalle fasce inferiori dello stesso ateneo e quindi il locali-

smo, l'assenza di mobilità è tra i mali principali che oggi affliggono i nostri atenei[1].

3. *«Think globally, act locally»*

Un fattore di grande cambiamento è quindi la combinazione di «politica interna» e «politica estera». Il ruolo di sistema «locale» dell'università è valorizzato nella misura in cui opera *across borders*, non per spazi circoscritti: in altri termini la ricerca raggiunge la massima possibilità di espressione e applicazione se è in grado di fare parte di una rete sovralocale. Intercettarla la rende pienamente consapevole delle tendenze mondiali, la avvicina a temi strategici, e fa sì che sia connessa non solo con un luogo o una Regione, ma con processi di crescita della conoscenza di portata transterritoriale. Mettere insieme cervelli, istituzioni e ricerche separati da distanze geografiche, culture e metodologie genera valore. In sostanza entrare a far parte di una rete globale stimola la formazione di una *vision* e rende l'università in anticipo sui tempi.

Da questo punto di vista avvicinarsi allo spazio della comunità scientifica internazionale implica prima di tutto che la suddivisione del corpo docente e dell'attività di ricerca in base alle discipline accademiche tradizionali vada ridiscussa. Ai nostri giorni la capacità di tenere insieme ambiti disciplinari diversificati, controllare informazioni provenienti dalle fonti istituzionali molteplici rappresenta un punto chiave del processo di accumulazione, distribuzione e uso della conoscenza. Questioni come povertà, degrado ambientale, cambiamento climatico, gestione delle risorse idriche rinviano a problemi che non rientrano nelle schematiche categorie dei dipartimenti universitari. Richiedono altresì la creazione di gruppi di lavoro e strategie di ricerca interdisciplinari e rendono

[1] A. Masia (direttore generale per l'Università del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca), in occasione della sua audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

imprescindibile amplificare la capacità di cooperazione attraverso le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Tali *issues* trovano soluzione solo grazie a una maggiore articolazione istituzionale in cui il sapere scientifico è tanto più potente ed efficace quanto più, essendo condiviso, diventa una base comune di conoscenza, azione e sviluppo in grado di mobilitare una rete globale di risorse. In sintesi essere connessi e interattivi significa trasformare le scoperte scientifiche in un bene sempre meno esclusivo, creare comunità di interessi, generare integrazione di sistemi all'interno di una rete ampia, costituita da università, istituzioni internazionali, settore privato e Ong. Significa porsi un problema di reciproco e costante collegamento tra interlocutori, che struttura in termini nuovi il problema dell'identità delle istituzioni di ricerca, aperte a una pluralità sia di formazioni sociali che di questioni. Per esempio è ormai assodato che una strategia razionale per fronteggiare i problemi del cambiamento climatico debba essere il risultato della competenza congiunta di climatologia, progettazione ambientale, sistemi energetici, ecologia, economia aziendale, finanza, industria. Le imprese moderne, le grandi multinazionali sono depositarie di tecnologie avanzate e di metodi sofisticati di gestione di servizi su larga scala. Non ci sono soluzioni ai problemi di portata ampia senza coinvolgere attivamente più attori, né tantomeno senza sviluppare processi di cooperazione scientifica a lungo raggio.

Per tali ragioni una grande lezione di interazione a rete giocata fra livelli istituzionali diversificati si ricava da quanto è accaduto negli Stati Uniti fra l'autunno del 2000 e la primavera del 2001. Fu allora che un gruppo di docenti di Harvard documentò come fosse possibile estendere la terapia contro l'Aids ai più poveri traendo ispirazione dagli esperimenti compiuti da Paul Farmer e Jim Kim ad Haiti, dove pazienti affetti da Aids erano stati curati con successo usando terapie antiretrovirali. Il gruppo di Harvard dimostrò che la cura poteva essere diffusa su scala globale e si cercò di coinvolgere le Nazioni Unite. Fu in quella occasione che il segretario delle

Nazioni Unite Kofi Annan promosse una campagna mondiale lanciando la proposta del Fondo Globale per la lotta all'Aids.

Per quanto riguarda il problema dell'abbattimento delle paratie stagne intellettuali e del superamento della concezione *standard* di dipartimento un modello di nuove tipologie di *management* della conoscenza e della ricerca è rappresentato dallo Earth Institute della Columbia University. L'istituto – punto di convergenza di studiosi di fisica, di ingegneri, economisti, scienziati sociali, aziendalisti, specialisti di salute pubblica e medici – è impegnato in fruttuose ricerche interdisciplinari volte alla soluzione dei problemi globali nell'ambito dello sviluppo sostenibile.

In Europa uno dei migliori esempi di sistemi di ricerca integrata e *networking* è la Aalto University. Sorta in Finlandia nel 2009 è il risultato della fusione di tre atenei di chiara fama: la Helsinki School of Economics, la University of Art and Design e la University of Technology. In base a ottiche congiunte – raccogliendo attorno a sé esperti delle aree più disparate tra cui *design* e *media* – sviluppa nuovi approcci ai problemi delle tecnologie da porre al servizio della salute, del benessere e della qualità della vita. L'esito è la progettazione di prodotti utilizzabili da qualsiasi adulto indipendentemente dall'età o dall'abilità fisica.

Occorre quindi pensare l'università che si affaccia al nuovo secolo come un'istituzione capace di sondare nuovi terreni, di affacciarsi su nuove sponde, orientata verso logiche e modalità di interazione densa con il mercato, l'industria, il pubblico, il privato, il locale e il sovralocale. In sostanza tutti gli elementi di complessità della società contemporanea (trasversalità delle appartenenze; compresenza di azioni normativamente e istituzionalmente previste ad altre impreviste scaturite dalle interazioni tra attori e organizzazioni pubbliche e private; frammentazione delle sedi decisionali; interpenetrazione fra istituzioni e società civile) indicano la necessità di mettere a punto lenti concettuali e strumenti di *policy* alternativi alla canonica modalità burocratico-weberiana.

Nel caso della formulazione di Weber strutture progettate secondo un'architettura a piramide, che agiscono in maniera il più possibile coordinata e unitaria, appesantiscono le funzioni rendendone più costoso e meno efficiente lo svolgimento. Mettono in secondo piano gli interessi espressamente politico-sociali, soppiantati dagli interessi dei vari corpi burocratici. Questi ultimi strutturalmente riottosi nei riguardi di processi ad alto contenuto di innovazione.

La rete diventa allora qualcosa «d'altro e di più» rispetto alla piramide weberiana, rappresenta un sistema in cui non sussistono soltanto protagonisti esclusivi ma attori eterogenei in gioco (come è accaduto in ambito economico o finanziario negli anni '90 quando la progressiva ritirata dello Stato ha visto la contestuale affermazione di altre organizzazioni indipendenti rispetto alla Pubblica amministrazione centrale). L'immagine della rete raffigura quindi in modo calzante i caratteri centrali di un'ideologia della società post-burocratica e si rivela straordinariamente funzionale a una concezione decentrata del potere e della democrazia.

All'interno di questo «cosmo» di configurazioni e contenuti deve collocarsi il sistema universitario nazionale concepito come rete attivamente connessa ad altre reti. Un esempio sarebbe la creazione fra università, imprese, ed Enti locali di una rete di centri di trasferimento di tecnologia, diffusa territorialmente, in grado di fungere da collegamento tra la ricerca avanzata e le esigenze spesso molto operative delle piccole e medie imprese. I fenomeni di crescita economica sono fortemente correlati con la capacità di esprimersi di contesti responsabilizzati, frutto della cooperazione di amministrazioni locali, industria, università e del consolidamento di un ambiente in cui prevalgono impegni comuni, fiducia reciproca e atteggiamenti cooperativi. Non a caso le principali università sono nate in genere con l'obiettivo di migliorare il mondo e di farlo non solo gettando luce sui problemi attraverso la ricerca e l'insegnamento, ma anche cercando di agire nell'ambito della propria comunità e in quelle circostanti.

4. *Trovare un equilibrio*

Grande attenzione va posta sull'idea di sistema aperto, mutuata dalla biologia e ispirata al cosiddetto «approccio sistemico aperto»[2]. I sistemi organici, a livello di cellula, di organismi complessi si trovano in uno stato continuo di interscambio con l'ambiente. Questo interscambio è fondamentale per la conservazione della vita e della forma del sistema, dal momento che l'interazione ambientale è il fondamento della sopravvivenza. Al pari degli organismi anche le istituzioni universitarie devono stabilire un rapporto adeguato con ciò che succede al di fuori delle loro «mura» se vogliono sopravvivere.

Uno dei più seri problemi del nostro sistema universitario, o meglio delle università che costituiscono il nostro sistema, è proprio quello della autoreferenzialità. Questo è un nodo che viene sempre al pettine e che va, prima o poi, affrontato e risolto con determinazione e vigore anche attraverso la promozione di un rapporto sinergico degli atenei con le Regioni. Queste ultime non solo legiferano, ma operano in materia di trasferimenti e di risorse per la ricerca scientifica e costituiscono oggi uno dei punti essenziali per creare quei rapporti sinergici che possono e potranno dare sicuramente dei risultati positivi per il nostro paese[3].

È anche una questione di giustizia distributiva integrare l'università all'identità del luogo, al capitale sociale della comunità in cui è inserita. In particolare in Italia dove la componente locale e civica è una delle correnti sotterranee profonde che contribuisce a spiegare il modo in cui si sono evolute e si stanno sviluppando l'economia e la società del paese. Non si tratta soltanto della constatazione scontata che la dimensione territoriale costituisce il naturale momento di sintesi di aspetti culturali, economici, demografici. In Italia la dimensione locale è qual-

[2] Sulla categoria di sistema aperto vedasi in particolare: L. Von Bertalanffy, *The Theory of Open Systems in Phisics and Biology*, in «Science», n. 3, 1950, pp. 23-29; Id., *General Systems Theory: Foundations, Development, Applications*, New York, Braziller, 1968.

[3] A. Masia, audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

cosa di più. Da un lato corrisponde all'ordito su cui si intreccia la trama dei rapporti familiari, dall'altro è la trama su cui si organizzano lavoro e impresa, trovano legittimazione la partecipazione e la rappresentanza politica.

Tuttavia a fianco di questi aspetti identitari ve ne sono altri che giustificano la sensibilizzazione dell'università per il territorio, mirata a trasformare opportunità ancora inesplorate, in detonatori dello sviluppo. Primo fra tutti l'individuazione di domande inespresse e latenti di *expertise* mancanti, la valorizzazione di risorse che le Regioni possiedono ma che non hanno ancora sufficientemente messo a frutto. Per esempio beni culturali e naturali, necessità di servizi avanzati che supportino la crescita di agglomerazioni di imprese semplicemente giustapposte e che non hanno ancora intrecciato una rete di relazioni con il sistema della ricerca.

Di conseguenza le università dovrebbero essere «cittadini responsabili» che condividono con gli altri i loro vantaggi. L'università «monade», estranea al territorio sul quale sorge, istituzione a se stante, standardizzata nell'offerta, incapace di dialogare con le realtà locali, non costituisce una risorsa per la competitività e la produzione di beni pubblici nella forma di conoscenza e artefatti culturali. Realtà locali diverse l'una dall'altra, per dotazioni di risorse, vantaggi comparativi e fattori di sviluppo devono in realtà essere intese come un insieme permanente di caratteri socio-culturali sedimentatesi attraverso l'evoluzione storica, contenitore complesso di risorse materiali e ambientali, con il quale la comunità scientifica deve entrare in contatto, facendo riferimento a quella che Donald Schön definiva «pratica riflessiva»: una dimensione cognitiva connotata di principi generali e specificità del contesto, di elaborazione teorica e ricerca di soluzioni «su misura» a problemi specifici. Gli Stati Uniti rappresentano uno dei paesi in cui è maggiormente radicata la tradizione di istituzioni universitarie che abbandonano la torre d'avorio dell'accademia e di docenti che si impegnano nell'analisi di problemi reali e concreti. Le cosiddette *land-grant universities* americane, istituite nel 1862 dal presidente Lincoln hanno il compito

di promuovere lo sviluppo agricolo locale. In base allo Hatch Act del 1887 tali università ricevono finanziamenti per gestire stazioni agricole sperimentali affiliate all'università. La stessa Elinor Ostrom – insieme ai suoi colleghi dell'università dell'Indiana – avrebbe difficilmente potuto dare contributi cruciali alla teoria dell'azione collettiva se non avesse lavorato in prossimità di persone e istituzioni che gestiscono risorse comuni in diversi continenti. Qualcosa di analogo è successo anche a Jane Mansbridge. La sua scoperta di norme ricorrenti in organizzazioni democratiche basate sul consenso è derivata da un lavoro svolto a stretto contatto di quelle stesse organizzazioni. Per non parlare di un economista come Paul Romer che ha affrontato il problema dei costi fissi senza leggere né Schumpeter o Chamberlain ma a partire dai lavori – di impronta più empirica che teorica – di Jules Dupuit, l'ingegnere capo della municipalità di Parigi nella Francia di metà Ottocento, esperto di ponti e viadotti, di canali, ferrovie, reti idriche, fognature e argini. Tutti episodi esemplificativi del raccordo con la realtà empirica, comuni all'esperienza di tanti altri studiosi. Come è il caso di Victor Fuchs, diventato uno dei maggiori studiosi di economia sanitaria in prospettiva macro partendo dall'analisi del commercio al dettaglio delle pellicce. O di Arold Harberger che ha costruito un solido legame tra tecnocrati dell'America Latina e l'università di Chicago arrivando – attraverso una serie di relazioni dense tra le due realtà – a cambiare il profilo dell'economia dello sviluppo in tutto il mondo.

Passando dal livello di singole figure «irradianti» al livello dei grandi aggregati istituzionali si riscontra che sempre negli Usa l'intreccio – in questo caso spaziale – tra la Route 128 della Silicon Valley e il Massachussets Institute of Technology è stato decisivo per fare sorgere uno straordinario *milieu innovateur*. Con la Silicon Valley che a sua volta era già un'area ricca di una straordinaria miscela di capacità, etnie, risorse, legami istituzionali.

In Germania si riscontra un'esperienza analoga di *cross fertilization*. Qui, una regione ad alta vocazione tecnologica come il Baden-Wüttenberg ospita nove univer-

sità, molte delle quali offrono una solida preparazione in materie tecniche, e trentotto collegi tecnici che operano strettamente collegati alle imprese. La regione ospita quattordici istituti Max Planck, altrettanti Istituti Fraunhofer. In aggiunta ci sono 10 istituti di ricerca dell'Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungvereinigungen. Ospita inoltre la Fondazione Steinbeis sorta nel 1848 con il compito di trasmettere alle imprese conoscenze specialistiche prodotte nel mondo accademico. I servizi erogati comprendono progetti di ricerca e sviluppo a implementazione diretta, consulenza aziendale, formazione superiore e assistenza nell'ottenimento di finanziamenti dal governo federale o regionale, o dall'Unione europea.

Ma a loro volta le aziende devono fare la loro parte cercando di forgiare relazioni – preferibilmente a lungo termine – con il sistema universitario. Uno degli esempi più significativi viene dalla Cina. Microsoft ha celebrato da poco il decimo anniversario del proprio centro di ricerca a Beijing. Il colosso dell'informatica sostiene il lavoro di importanti accademici cinesi, finanzia progetti selezionati dal Fondo Nazionale di Ricerca Cinese e alcuni dei suoi ricercatori lavorano *part-time* presso università come Tsinghua, Fudan, Beida e Jiao Tong.

5. *Tensioni irrisolte*

Ma quale è la realtà italiana? Se a livello internazionale università e industria appaiono sempre più interessate da un peculiare processo di convergenza, sono coinvolte nella nascita di nuove imprese, nello sviluppo economico regionale, nella creazione di parchi scientifici e di vere e proprie società di *venture capital*, in Italia un quadro simile è cominciato a emergere piuttosto tardi. Si sono incontrate difficoltà nel reperire risorse, a causa dell'insufficiente numero di soggetti specializzati nel finanziamento nella fase di *start-up* e ci si è scontrati con fattori di ordine culturale. Fra tutti la scarsa propensione degli imprenditori ad avvalersi di istituzioni universitarie per la creazione di *partnership*.

A livello di università che promuovono il trasferimento tecnologico per mezzo della creazione di imprese *spin-off*, le prime esperienze maturano nel Centro-Nord a partire dai primi anni '70. Sono le stesse aree che nel tempo si caratterizzano per il più elevato tasso di nascita di tali realtà imprenditoriali. Venendo al presente, la localizzazione geografica dello *spin-off* della ricerca si concentra per l'86% al Centro-Nord e solo per il 14% al Sud. Anche a livello territoriale il ruolo delle Regioni traino sembra confermato: l'Emilia-Romagna concentra il 21% dello *spin-off* nazionale, seguita da Toscana (17%) e Lombardia (13%). Relativamente ai settori di attività delle *spin-off* si rileva come il 50% sia impegnato in attività di erogazione di servizi ad alto valore aggiunto nei campi dell'informatica e del multimediale (29%), energia e ambiente (13,1%), servizi per l'innovazione (8,4%).

Il tutto è avvenuto all'interno di una crescita notevole del sistema universitario nazionale nel corso negli ultimi decenni. Gli iscritti erano poco più di 300.000 nell'anno accademico 1960-1961, 718.000 nel 1970-1971, 1 milione 60 mila nel 1980-1981, 1 milione 457 mila nel 1990-1991, 1 milione 689 mila nel 2000-2001 per arrivare a 1 milione 809 mila nel 2007-2008, ma con accesso limitato al «mercato» mondiale.

L'andamento del tasso di partecipazione degli studenti italiani ai programmi di mobilità internazionale è pressoché stabile dal 2007 seppur caratterizzato da una timida crescita a partire dall'anno accademico 2005-2006. Si tratta di una quota (circa l'1,3%) molto lontana dalle previsioni della decisione di Socrates II (10%) anche se migliore rispetto al livello medio di partecipazione al programma Socrates-Erasmus pari per l'anno accademico 2005-2006 allo 0,76% degli studenti totali. All'insufficiente livello di internazionalizzazione della popolazione studentesca fa riscontro un *trend* analogo nella ricerca.

Il livello di europeizzazione ed internazionalizzazione della ricerca italiana è ancora molto debole, basta vedere i numeri. Soltanto in Svizzera i ricercatori non svizzeri sono più del 50%

e altrettanto gli studenti stranieri che studiano nelle università svizzere; in Olanda i ricercatori non olandesi sono più del 25%. Non è un caso che ¾ delle università di questi due paesi siano tra i primi 200 posti delle classifiche mondiali. 11 università olandesi su un totale di 14 stanno nei primi 200 posti. In quei 200 posti le università italiane sono 2. Per quanto riguarda l'assegnazione dei fondi europei l'Italia contribuisce al bilancio della ricerca comunitaria per il 14% ma riesce a utilizzare appena il 9% di quanto investito[4].

A fronte dell'aumentata domanda di istruzione universitaria, l'organizzazione del sistema si è necessariamente adeguata e notevolmente sviluppata. Si sono succeduti vari interventi normativi riguardanti l'autonomia finanziaria e l'autonomia didattica. Sono state istituite e rese operanti nuove università, sia statali che non statali (95 in tutto nell'anno accademico 2007-2008) con entrate pari a 12.800 milioni di euro per le sole statali. 593 sono le facoltà, 5.835 i corsi di studio, 171.066 i corsi di insegnamento attivati, 1.865 i dipartimenti, 231 gli istituti, 61.922 i docenti di ruolo e 59.912 le unità nel personale tecnico amministrativo.

Uno dei problemi di maggiore rilevanza è rappresentato proprio dalla proliferazione delle sedi, le quali attualmente – dopo gli interventi di razionalizzazione degli ultimi – sono scese da 370 a 322 fra università e poli didattici. Il fenomeno della proliferazione delle sedi che è iniziato alla fine degli anni '80 ed è proseguito fino a pochissimi anni fa che cosa ha prodotto? Ha semplicemente fatto sì che lo studente chiaramente aveva la sua università, il suo polo didattico sotto casa, paralizzando la mobilità[5].

Dall'analisi dei dati della Banca Dati Offerta Formativa emerge che il numero dei Comuni che ospitano almeno un corso di studi cresce nel periodo 2003-2004/2006-2007 da 216 a 246, con una leggera flessione nel 2009-2010, pari a 17 sedi in meno rispetto all'anno accademico 2008-2009. Il processo parte dal 1992. Fino al 2003-2004 atenei come quello di Padova hanno decentrato sedi in ben 5 Province

[4] F. Esposito (rettore dell'Università degli Studi di Urbino), in occasione della sua audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

[5] A. Masia, audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

(Belluno, Rovigo, Treviso, Venezia e Vicenza). Udine ha decentrato a Gorizia, Padova, Perugia e Venezia. Trieste presenta 3 sedi decentrate nelle Province di Gorizia, Pordenone e Venezia. Bologna decentra a Ravenna, Rimini, Forlì e Cesena. Ferrara attiva corsi a Bologna, Bolzano, Ravenna e Rovigo a fronte di un numero di immatricolati piuttosto esiguo, 187. In Emilia-Romagna soltanto Parma non decentra. In Liguria Genova apre 4 sedi distaccate ad Alessandria, Imperia, La Spezia, Savona. Firenze decentra a Pistoia e Prato. Pisa a Lucca, La Spezia, Massa Carrara e Livorno. Siena attiva 2 sedi distaccate in Provincia di Grosseto e Arezzo. Nel Lazio sono attivi 8 atenei che hanno aperto sedi distaccate in 8 differenti Province. A Napoli sono presenti 5 atenei che decentrano la propria offerta nelle Province di Avellino, Benevento, Caserta, Potenza e Salerno. Bari ha sedi distaccate nelle Province di Brindisi, Campobasso, Cosenza, Foggia, Isernia, Lecce, Matera e Taranto. Sempre fino al periodo considerato, non distacca Lecce, mentre in Calabria Cosenza attiva corsi nelle Province di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia. Messina ha una sede decentrata in Provincia di Reggio mentre Catania decentra nelle Province di Caltanissetta, Enna, Ragusa e Siracusa. Palermo è presente con sedi decentrate in Provincia di Agrigento, Caltanissetta, Enna e Trapani. Cagliari ha 2 sedi decentrate in Provincia di Nuoro e Oristano.

Questi dati vanno di pari passo nel periodo 2003-2004 a un generale contenimento della mobilità studentesca. Per 52 Province su 103 il flusso principale è costituito da studenti che scelgono le sedi universitarie della propria Provincia. Ci sono casi di elevata immobilità come quello di Foggia in cui la quota di immatricolati localmente è del 40% a fronte di una quota dell'8% di studenti immatricolati a Bari. A Campobasso il valore degli immatricolati residenti è del 41%, con un flusso secondario verso Roma del 12%. Benevento e Bolzano presentano una situazione in parte simile: flusso principale al 45%, flusso secondario verso l'esterno al 21%. A Modena il numero di immatricolati in Provincia supera il 50%, con un flusso secondario verso Bologna del 25%.

A Bergamo il 49% dei residenti si immatricola in loco, il 37% a Milano e il resto si frammenta fra Brescia, Pavia e Bologna. Tutti valori che non consentono di parlare di gravitazione studentesca verso altre Province. Anche il polo Forlì-Cesena trattiene nelle sue strutture un buon numero di immatricolati residenti. Perugia arriva all'81% di studenti immatricolati in Provincia. Sul fronte dei flussi in entrata a Bologna per esempio le percentuali degli immatricolati provenienti da fuori Provincia oscillano tra un minimo dello 0,03% (provenienti da Rieti) e un massimo di appena il 4,80% provenienti da Modena per un totale di 102 Province di origine rappresentate.

La scarsa mobilità è accentuata da fattori di ordine socio-antropologico. La protezione delle reti informali e di quelle familiari induce spesso i giovani a restare nella casa di origine anziché spostarsi altrove. I trasferimenti sono poi scoraggiati dalla vasta diffusione della proprietà dell'abitazione; significativo rilievo hanno anche i costi di transazione, legati a un mercato immobiliare imperfetto, costituito da una propensione relativamente bassa a vivere in affitto. Un dato generale è rappresentato dall'ampia percentuale di case di proprietà che in Italia ammonta al 72% in ragione dell'incremento notevole subito dai canoni. Se si considerano solo gli alloggi offerti in affitto a prezzi di mercato, escludendo l'edilizia popolare, tra il 1993 e il 2008 i canoni di mercato a prezzi reali 2008 sono passati da 2.973 a 4.632 euro all'anno, una crescita del 56%. Nel corso del periodo però, la dimensione media degli alloggi in locazione si è leggermente ridotta, quindi il canone reale per metro quadrato è cresciuto ancora di più, del 68% in media sull'intero territorio nazionale. Lievitazione dei canoni, disimpegno delle politiche pubbliche, tassazione elevata gravante sui redditi da locazioni, debole tutela che legge e prassi riconoscono ai proprietari, una maggiore efficienza dei mercati finanziari hanno reso la casa una delle principali forme di investimento dei propri risparmi. Mentre in paesi come Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia o Svizzera la maggioranza delle famiglie vive in affitto.

Il problema vero è che dobbiamo fare i conti con una realtà economica in cui il costo dei posti letto è altissimo, persino rispetto a sedi universitarie come Parigi. Mentre è necessario fare in modo che lo studente possa scegliere di iscriversi anche in sedi universitarie lontane dal luogo di residenza, altrimenti l'università sarà localistica, con tutto ciò di negativo che ne consegue[6].

In materia di mobilità studentesca fanno eccezione però casi «anomali» come quello di Potenza dove la quota di immatricolati in Provincia (35%) è tutto sommato contenuta rispetto all'attrazione esercitata da sedi fuori Provincia come Napoli (8%), Roma (17%) e Salerno (5%).

In ogni caso è evidente quanto sia cresciuta la complessità dei problemi che ruotano intorno al sistema universitario nazionale. È sicuramente essenziale agire a livello di processi organizzativi, cambiarli per effetto di nuove regole di *governance*. Sussistono però altre ipotesi da percorrere. Questi interventi dovrebbero considerarsi piuttosto passi intermedi che fini. L'attenzione va posta anche sulle relazioni tra efficienza e concorrenza operando sui processi di scelta degli studenti senza trascurare le caratteristiche del comportamento individuale nella domanda di un bene pubblico come l'istruzione universitaria. Ma purtroppo spesso questo stadio viene saltato.

Viceversa si tratta di accrescere l'accessibilità del mercato della conoscenza e di declinare una riforma non esclusivamente in termini di offerta. È in altri termini la antica, ma pur sempre fondata, preoccupazione per la prevalenza dei «sinistri interessi di parte» stigmatizzati da Madison. L'università anziché essere una struttura che agisce su comando dei vertici deve essere in grado di soddisfare le preferenze individuali espresse nei diversi contesti, deve essere un'organizzazione aperta verso l'esterno, capace di acquisire reattività al cambiamento. Mentre secondo una concezione di derivazione «napoleonica» l'università tende a conformarsi su un modello gerarchico,

[6] L. Frati (rettore dell'Università degli Studi «La Sapienza» di Roma), in occasione della sua audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

orientato verso l'interno dell'istituzione piuttosto che verso il mercato e gli studenti, «modello caratterizzato da sovraccarichi e talora da sovrapposizioni funzionali degli organi con possibili effetti deresponsabilizzanti nei circuiti decisionali»[7].

È il caso dei servizi. Le università vi stanno investendo ma i loro livelli restano ancora bassi. Stesso fenomeno per quel che riguarda le attività di sostegno. Nel 2007-2008 il 10% del complesso degli iscritti totali è risultato idoneo all'ottenimento di una borsa di studio, ma non tutti gli aventi diritto la ottengono: solo l'82% in media con differenze territoriali rilevanti (98,1% al Nord, 95,9 al Centro, 60,7% al Sud).

Bisognerebbe invece sostenere il diritto allo studio attraverso interventi più efficaci, soprattutto da parte delle Regioni, poiché la materia del diritto allo studio è materia di loro esclusiva competenza. Su circa 240 mila studenti che avrebbero diritto alla borsa, a oggi, solamente 130 mila possono percepirla[8].

I posti alloggio complessivamente disponibili sono quasi 36 mila. Il numero è cresciuto negli ultimi due anni (+1294 alloggi tra il 2006 e 1l 2007). Si deve però rilevare che solo uno ogni cinque studenti aventi diritto alla borsa ottiene un posto alloggio degli Enti per il diritto allo studio.

Ma c'è di più. Anche la programmazione dei corsi di studio di primo e secondo livello è stata svolta senza tenere sempre conto delle esigenze degli studenti. Il modello «napoleonico», la vecchia e smentita legge dell'economia per cui ogni offerta trova la propria domanda, fanno da sfondo anche alla scelta di aumentare i corsi di studio. Effettuata con poca domanda potenziale, senza reale riscontro positivo in termini di risultati conseguiti, risponde a logiche interne di preservazione dello *status quo*.

[7] M. Melloni (magistrato della Corte dei Conti) in occasione della sua audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

[8] A. Masia, audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

6. *Esplorazioni sul terreno delle riforme: per la creazione di meccanismi di concorrenza*

Un sistema di *vouchers* può essere proposto come mezzo per introdurre la concorrenza e garantire l'affidabilità nell'erogazione di pubblici servizi accoppiando il rispetto di determinate condizioni di gestione a fondi pubblici distribuiti a livello di *prospective phd students*. Attraverso l'assegnazione in base al merito di buoni – tramite concorso nazionale svolto da una commissione di tre componenti nominati dal ministro tra i componenti dell'Accademia dei Lincei per un massimo di tre settori disciplinari l'anno – che i beneficiari potranno a loro volta utilizzare nel modo ritenuto più conveniente si potrebbero finanziare molte iniziative di ricerca a seconda di come tali attori «spenderebbero» tali risorse.

Nello specifico si tratterebbe di intervenire sul terzo livello della classificazione Isced (International Standard Classification of Education) con unità di conto che permetterebbero un'espressione più libera delle preferenze nella fase della formazione *post-lauream*. Incoraggerebbero la riflessione di ognuno sulla natura dei propri interessi e sarebbero un potente meccanismo di rafforzamento della responsabilità dell'università. Se il comportamento delle istituzioni universitarie divergesse troppo dalle preferenze di coloro che investono i loro *vouchers* su di esse, i laureati potrebbero decidere di spendere altrove questa risorsa. Alla fine la logica della competizione per i *vouchers* dovrebbe sortire l'effetto di ridare vita a istituzioni meno virtuose o di scalzarle a favore di rivali più dinamiche lasciando che sia ciascun individuo il più significativo giudice dell'idoneità delle proprie scelte a conferirgli utilità.

L'uso del *voucher* non è neutrale. Un corollario importante è che il momento della «scelta» operata dallo studente diventerebbe una misura fondamentale del mercato dell'istruzione. Tale attore assumerebbe la veste del consumatore detentore di una sorta di potere di voto da spendere e con cui segnalare un atteggiamento di «lealtà», come di «protesta» nei confronti del venditore-produttore-univer-

sità, per usare i termini di Hirschman. La costruzione di un sistema concorrenziale, l'emergere di condizioni competitive nell'offerta del bene conoscenza, consentirebbero allo studente di rivelare le sue preferenze «votando con le gambe», scegliendo cioè l'istituzione che fornisce la combinazione preferita di servizi erogati ed efficienza (reputazione, capacità di valorizzare gli studenti, innovazione). In tale contesto gli studenti titolari del *voucher* sarebbero spinti a confrontare le *perfomance* di diversi atenei e facoltà.

L'idea che aumentando le possibilità di scelta si accresca sempre e comunque il benessere individuale è profondamente radicata nella teoria economica nonostante possa trovare dei limiti in situazioni nelle quali le ipotesi di razionalità assoluta degli individui, informazione perfetta e regolarità delle preferenze non siano soddisfatte. Tuttavia la richiesta sempre più frequente di maggiore spazio per la scelta individuale nell'ambito delle prestazioni erogate da programmi pubblici deriva da ragioni ancor più profonde.

In primo luogo si sostiene che il progressivo superamento dei modelli industriali fordisti e la conseguente diffusione di percorsi lavorativi sempre più flessibili ed eterogenei determini l'emergere di bisogni differenziati nella natura delle prestazioni richieste e nella loro collocazione temporale. Si rileva che gli individui vanno incontro nel corso della vita a programmi pubblici sempre più diversi e sempre meno prevedibili: necessità di formazione, di prevenzione sanitaria e altro si presentano oggi per una platea sempre più eterogenea di attori e con un'articolazione temporale molto diversa rispetto agli schemi del *welfare* tradizionale. Si sostiene quindi che l'introduzione di maggiori spazi di scelta individuale possa servire a rendere le prestazioni erogate in ambito pubblico o privato più vicine alle reali necessità dei beneficiari.

In secondo luogo è cresciuto il livello di fiducia nei confronti della possibilità che la competizione tra una pluralità di istituzioni erogatrici di prestazioni – attivata da una più ampia possibilità di scelta attribuita ai beneficiari – possa migliorare la qualità delle prestazioni e/o ridurne il costo.

L'adozione quindi di una nozione «negativa» di libertà – ovvero come assenza di impedimenti e proibizioni nell'affrontare le proprie decisioni – insieme a ipotesi forti sulla razionalità individuale configura una situazione in cui il singolo è sempre e comunque il miglior giudice del proprio interesse e quindi la libertà di scelta è sempre e comunque un bene.

Come osserva Joseph Stiglitz[9] l'istruzione presenta varie caratteristiche che la rendono un settore particolarmente complesso e difficilmente inquadrabile negli schemi economici tradizionali: è offerta sia dal settore pubblico che da quello privato; genera interazione tra diversi livelli di governo; costituisce al tempo stesso un bene di consumo immediato e un bene capitale di investimento. Ma vale la regola generale secondo la quale la presenza di una pluralità di erogatori delle prestazioni, unita a un effettivo potere di scelta attribuito agli utenti, incentivi a un uso più efficiente delle risorse disponibili. L'aspirazione al pluralismo, all'efficienza e alla libertà è ovviamente condivisa dalla grandissima maggioranza di coloro che si occupano di *voucher*. Secondo Martin West l'opportunità di scegliere e decidere stimola l'interesse, l'entusiasmo e l'attenzione. Caroline Hoxby[10] ritiene che i *vouchers* introducendo competitività tra istituzioni formative producano effetti positivi sulla produttività dei docenti con un aumento delle figure professionali di maggiore qualità. Qualora inoltre non siano soddisfatte le condizioni di un mondo «perfetto» in cui gli agenti economici siano dotati di razionalità assoluta, i mercati siano sempre efficienti e non vi siano distorsioni fiscali, i *vouchers* costituiscono una modalità di erogazione delle prestazioni che attribuisce ai beneficiari una libertà di scelta intermedia tra quella (massima) offerta dalla moneta e quella (minima) offerta dalle erogazioni in natura. Il loro

[9] J. Stiglitz, *The Demand for Education in Public and Private School System*, in «Journal of Public Economics», n. 3, 2000, pp. 349-385.

[10] C. Hoxby, *Rising Tide. New Evidence on Competition and the Public Schools*, in «Educational Next», n. 4, 2000, pp. 68-74.

utilizzo comporta una diversa dimensione della libertà di scelta individuale, configura una pluralità di soggetti erogatori delle prestazioni che possono al limite essere tutti pubblici. Sarebbe cioè sviante associare la questione della libertà di scelta offerta ai cittadini a scenari di totale o parziale privatizzazione dei programmi posti in essere.

Nella prospettiva dell'accesso a un corso di dottorato il sistema dei *voucher* andrebbe a riguardare un istituto introdotto con il d.p.r. n. 382 del 1980, che lo definiva e disciplinava negli articoli 68-74 determinando anche le modalità di attribuzione delle borse (articoli 75-80). La l. n. 291 del 1989 ha poi modificato tali modalità nel senso di una loro semplificazione. Di fondamentale importanza l'enunciazione all'articolo 68 dell'obiettivo formativo legato all'istituzione del dottorato: «È istituito il dottorato di ricerca quale titolo accademico valutabile unicamente nell'ambito della ricerca scientifica», sostituito dall'articolo 6 della l. n. 210 del 1998 che all'articolo 4 sancisce la nuova disciplina dei dottorati.

Mentre da un lato si mantiene complessivamente inalterata la formalità formativa, dall'altro la nuova legge imprime una svolta fondamentale al sistema assegnando alle università, nella prospettiva dell'autonomia finanziaria e statutaria, il compito di disciplinare con regolamento proprio l'istituzione dei corsi di dottorato, le modalità di accesso e conseguimento del titolo, gli obiettivi formativi, il relativo programma di studi, la durata per l'accesso e la frequenza, le modalità di conferimento e l'importo delle borse, le eventuali convenzioni con Enti esterni per l'attivazione dei corsi e per coprire l'onere finanziario delle borse di studio oltre altre innovazioni.

Il 30 aprile 1999 viene emanato il «Regolamento in materia di dottorato di ricerca» (d.m. n. 224) che stabilisce in tre il numero minimo di ammessi a ciascun corso, l'accesso senza limiti di età e cittadinanza nonché la normativa generale sulle modalità di accesso e attribuzione delle borse.

A partire circa da questa fase si assiste a una crescita tendenziale del numero di dottorati con conseguente frammentazione numerica e tematica fra diverse sedi. Ma

l'apparenza inganna: sembra di avere «di più» ma in realtà si ha «di meno». L'esito è un localismo di seconda scelta i cui limiti appaiono in tutta la loro evidenza soprattutto in tempi di intensa innovazione tecnologica e forte competizione globale.

Mentre in una primissima fase i dottorati erano nati con una denominazione prossima a quella delle discipline generali, l'obiettivo delle sedi universitarie di ottenere ciascuna il proprio dottorato ha portato i dipartimenti e gli aspiranti coordinatori a proporre dottorati con titoli sempre più specifici e articolati nel tentativo di differenziarsi dai dottorati esistenti tramite denominazioni sempre più settoriali e specialistiche. Intitolazioni che definirebbero più appropriatamente temi e campi di ricerca piuttosto che un'acquisita competenza disciplinare perdendo il riferimento diretto alla disciplina nella quale si consegue il titolo di dottore di ricerca e diventando difficilmente traducibili e comparabili a livello europeo. Soltanto dall'elenco dettagliato delle denominazioni dei dottorati banditi nel XIV ciclo (1997-1998) emerge che 67 sedi universitarie hanno offerto 1.124 diversi dottorati (ai quali dovrebbero aggiungersi i dottorati di Roma «La Sapienza», Messina e Lecce che non hanno risposto al censimento con conseguente aumento dell'offerta complessiva). L'applicazione dell'imperativo «crescete e moltiplicatevi», la crescita esponenziale rappresentano fattori di cui è necessario limitare gli effetti negativi. Non è possibile istituire ovunque corsi di dottorato come non si possono costruire ovunque sedi universitarie. Il modello alternativo ideale verso il quale tendere è quello della crescita logistica. Rappresentato da una curva a S in cui la velocità di accrescimento rallenta stabilizzandosi su un livello K, dove K è la massima densità istituzionale che una data area è in grado di sostenere.

Il fenomeno della crescita incontrollata dei corsi di dottorato implica frammentazione, confermata anche per l'anno accademico 2008-2009. Ciò che emerge inoltre è che in pochi casi il numero di partecipanti provenienti da atenei diversi da quelli in cui è attivato il corso di dottorato è maggiore dei partecipanti «domestici». Il fatto

che la percentuale di successo degli interni sia superiore a quella degli esterni è un elemento non positivo, specie quando si accompagna a una forte selezione degli idonei. Non è pensabile infatti che gli esterni siano di qualità decisamente inferiore e facciano domanda perché pensano di non avere possibilità nella sede di origine. Gli esterni sono più penalizzati rispetto a quelli domestici nell'assegnazione di un sostegno finanziario.

A livello di sistema la differenza è di 6,6 punti percentuali, ma la differenza più evidente si riscontra negli atenei del Nord-Ovest (9,6%), del Sud (7,2%) e del Centro (6,9%). In definitiva solo il 31,3% dei laureati che decidono di proseguire gli studi sceglie di trasferirsi in un altro ateneo molto probabilmente anche a causa delle maggiori difficoltà che si incontrano nell'assegnazione del sostegno allo studio. Maggiore mobilità si registra per i laureati dei piccoli atenei di tutte le aree geografiche, probabilmente a causa della ridotta offerta di corsi di dottorato in queste sedi.

Volendo indagare più minuziosamente la misura della tendenza a discriminare tra iscritti domestici e di provenienza esterna nell'assegnazione di una qualsiasi forma di sostegno finanziario emerge che nel 2007 nel Nord-Ovest su 816 tra dottorandi e assegnisti di altro ateneo contro 1.788 interni, 282 sono senza sostegno, 490 con borsa, 13 percepiscono assegno, 31 dispongono di altro sostegno. Mentre dei 1.788 interni 1.268 dispongono di borsa, 57 di assegno, 16 di sostegni diversi, 447 sono senza sostegno. Nel Nord-Est su 876 esterni 327 sono senza sostegno, 520 con borsa, 9 con assegno, 20 con altro sostegno. Su 1.500 interni 481 sono senza sostegno, 998 sono con borsa, 11 con assegno, 10 altro sostegno. Al Centro su 1.336 esterni 544 sono senza sostegno, 758 con borsa, 7 con assegno, 27 con altro sostegno. Su 2.339 interni 792 sono senza sostegno, 1.505 con borsa, 21 con assegno, 21 con altro sostegno. Al Sud su 662 esterni 264 non beneficiano di sostegno, 327 dispongono di borsa, 10 di assegno, 21 di altra tipologia di sostegno. Su 1.728 interni 609 sono i senza sostegno, 1.056 con borsa, 17 con asse-

gno, 46 con altro sostegno. Nelle Isole su un totale di 238 esterni 97 non beneficiano di alcun sostegno, 140 sono finanziati da una borsa, 1 da assegno. Su 1.187 interni 437 sono senza sostegno, 733 con borsa, 17 gli assegnisti.

In tale prospettiva il ricorso al *voucher* spendibile su più sedi può costituire una soluzione alla *default option* implicita nel sistema attuale in cui il laureato per individuare una sede di dottorato si affida a regole decisionali semplici quali per esempio la scelta della sede in cui ha conseguito il titolo. Si comporta cioè alla stregua di agenti economici che decidono di non decidere a fronte di scelte complesse che richiedono un certo livello di informazione o che si lasciano molto più influenzare negativamente dalla prospettiva di perdite che non dalla prospettiva di guadagno.

Attraverso il *voucher* crescerebbe il potere di «acquisto» del beneficiario-laureato, si determinerebbe la mobilità dei giovani più motivati, portatori di un titolo che segnala alta predisposizione alla ricerca evitando possibili situazioni di *lock-in*.

Si consideri poi il ruolo della competizione nel rendere l'università istituzione fornitrice di servizio più rispondente ai bisogni dei laureati. Analogamente a quanto accade per beni privati forniti pubblicamente, i laureati sarebbero fortemente incentivati a monitorare la qualità assicurandosi che il servizio pubblico faccia ciò che si deve fare. La competizione tra facoltà e atenei giocherebbe lo stesso ruolo della competizione fra imprese assicurando non solo che i beni pubblici ricerca e formazione siano offerti e gestiti in modo efficiente, ma che il livello e il *mix* dei beni si accordi alle preferenze dei destinatari finali dell'offerta. Le università che sono meglio gestite saranno in grado di offrire servizi migliori e quindi attrarranno domanda.

La *ratio* di tale programma dovrebbe generare un processo spiraliforme: le università migliori dovrebbero drenare i laureati più bravi; a loro volta studenti di qualità dovrebbero attirare i migliori docenti e così via. Come dimostra Paul Romer, infatti, la crescita dei saperi dipende dal numero e dalla qualità dei ricercatori impiegati nella produzione di nuove conoscenze.

Una buona politica di contenimento del decentramento eccessivo può ripartire dal rilancio e dalla razionalizzazione delle università telematiche. Oggi però si è molto lontani dall'essere a regime e vi è stata finora un'insufficienza nella valutazione della missione delle università a distanza.

Per questa ragione il Ministero dell'Università ha recentemente commissionato un rapporto sull'evoluzione del sistema che prende l'avvio dalla rilevazione di una serie di criticità emerse in questi ultimi anni.

In base a questo documento è emerso che nel nostro paese è necessario stimolare la formazione di un sistema di università telematiche statali. Nello stesso tempo bisogna limitare l'istituzione di nuovi corsi o facoltà nelle università telematiche già esistenti.

Questo è un discorso che verrà fatto chiaramente con il prossimo decreto sulla programmazione del sistema universitario 2010-2012 a cui seguirà contestualmente un regolamento che andrà a ridefinire i requisiti, gli standard delle università attualmente esistenti e funzionanti[11].

Si tratta di intervenire su una situazione instabile. Ed è importante, come già segnalato dal Comitato per la valutazione del sistema universitario nazionale, ripensare il ruolo delle telematiche per fornire una risposta strategica adeguata al loro necessario sviluppo così come avviene in altri paesi. Ciò potrebbe passare attraverso la fusione tra le università telematiche esistenti o l'integrazione di qualcuna di esse con università tradizionali in grado di fornire il necessario supporto senza richiedere la presenza di una docenza esclusivamente impegnata su un unico fronte. Un'altra ipotesi è quella di istituire o sviluppare una o due grandi università telematiche statali.

Per quanto riguarda i dati sulle immatricolazioni, risulta esservi un numero estremamente contenuto degli iscritti pari a meno dell'1% di tutti gli iscritti al sistema universitario e molto lontano non solo dai 180.000 della Open University inglese o dagli oltre 150.000 della Uned spagnola. Nell'anno accademico 2007-2008 solo uno degli

[11] A. Masia, audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

atenei telematici italiani, l'Università Guglielmo Marconi di Roma aveva più di 2.000 iscritti e solo altri due atenei avevano almeno 1.000 iscritti. Questi numeri dipendono almeno in parte dal fatto che l'attivazione delle università telematiche nel nostro paese è molto più recente rispetto a quella delle principali esperienze internazionali.

7. *Come attrarre risorse?*

Le soluzioni tecniche per ottenere questo risultato sono molteplici – dalle pure e semplici donazioni a progetti mirati di formazione. Esse ruotano intorno a due assi, che sono l'uno il coinvolgimento del tessuto sociale nello sviluppo dell'università e l'altro lo sfruttamento economico delle invenzioni maturate all'interno dell'università.

Il coinvolgimento del tessuto sociale deriva dalla constatazione che il futuro del paese e delle sue città sta nei giovani e nella loro capacità di affermarsi nei campi di azione che ciascuno sceglierà. È dunque primario interesse delle generazioni oggi mature e attive dare un contributo affinché i giovani possano trovare quelle condizioni di eccellenza da cui deriva la loro possibilità di entrare nel mercato del lavoro ai livelli più alti.

Esistono già soggetti naturalmente deputati a questo scopo. Gli esempi tipici sono le Camere di Commercio e le fondazioni bancarie. Le Camere di Commercio compiono un rilevante prelievo fiscale a carico delle imprese di qualunque livello, il cui gettito viene impiegato in mille modi, che vanno dal puro e semplice investimento immobiliare all'investimento in infrastrutture, quali autostrade, aeroporti, ecc.

Dopo la riforma degli anni '90 del secolo scorso le fondazioni bancarie hanno il compito istituzionale di finanziare attività sociali e culturali. Lo fanno secondo i criteri che ciascuno di volta in volta determina, senza vincoli ed impegni precisi.

È di assoluta evidenza che, con legge, tanto alle Camere di Commercio quanto alle fondazioni bancarie potrebbe

essere prescritto di contribuire al finanziamento delle università, vuoi relativamente a specifici programmi di ricerca, vuoi per dare agli studenti l'indispensabile supporto logistico ed operativo – dagli alloggi alle borse di studio.

Naturalmente in questo processo di trasferimento di risorse verso le università dovrebbero essere coinvolti anche i singoli. Per fare questo sono necessari due interventi legislativi. Il primo, semplice e sostanzialmente vantaggioso per lo Stato[12] è un provvedimento legislativo, volto a rendere fiscalmente detraibili tutti i contributi versati all'università da imprese, banche, *ex* allievi o singoli cittadini. Non è facile misurare l'impatto di queste detrazioni, ma in un paese come gli Usa, tradizionalmente pionieri nell'applicazione di schemi di *tax expenditure*, il sostegno fornito in questo modo dal governo è senza dubbio consistente. Grazie a questo circolo virtuoso, per limitarsi a qualche breve esempio, la Columbia University ha lanciato una campagna di raccolta fondi con l'obiettivo di raggiungere almeno 4 miliardi di dollari nel 2011. Insieme a Cornell, Duke, Harvard, Johns Hopkins, Penn, Southern California, Stanford, Wisconsin-Madison e Yale fa parte del club di università che hanno tratto maggiori benefici dalle campagne di *fund-raising* lanciate recentemente. All'obiezione che rendere deducibili dai redditi i contributi in denaro favorirebbe i contribuenti con i maggiori redditi, soggetti alle aliquote di imposta più elevate, è facile opporre anzitutto che solo chi ha redditi significativi trova spazio per donazioni; e poi, che l'articolo 53 Cost. prevede che tutti debbano concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e che «il sistema tributario è informato a criteri di progressività». Chi dona a un'università contribuisce alla spesa pubblica; il criterio di progressività non è toccato.

Il secondo intervento normativo dovrebbe riguardare la liberalizzazione delle donazioni per fini socialmente e culturalmente rilevanti. Oggi i privati di fatto e di diritto

[12] F. Satta, *La filantropia: un affare per lo Stato*, in «ApertaContrada», 23 luglio 2010.

hanno limitate possibilità di donazione. I figli, legittimi e naturali, ed i loro discendenti vantano un titolo proprio sui beni di cui il genitore abbia disposto in vita a titolo gratuito. Solo una parte del patrimonio di ciascuno è liberamente disponibile (si chiama infatti «disponibile»). Questo sistema merita di essere ripensato.

In questo quadro le istituzioni universitarie dovrebbero dedicare molti sforzi e risorse altamente qualificate per attrarre donazioni da parte dei privati. Per prima cosa si renderebbe necessario convincerli della grande importanza del gesto che si accingono a compiere e del fatto che il loro denaro verrà utilizzato nel migliore dei modi. È fondamentale che essi abbiano la sensazione di aver dato un contributo determinante alla causa della produzione del sapere, della preparazione di laureati di successo, della selezione di studenti ad alto potenziale e che l'istituzione beneficiaria goda di buona reputazione. Le istituzioni beneficiarie sarebbero tenute a dimostrare ai potenziali donatori che i loro contributi verranno realizzati in modo efficiente e per la realizzazione di iniziative di alto livello.

Una seconda regola consiste nel dare ampio risalto ai contributi ricevuti dai donatori accrescendo il loro prestigio. A questo scopo si renderebbe necessario elaborare un sistema di onorificenze che consistono nell'attribuire al donatore particolari titoli di merito come accade nei paesi dove è più marcata la cultura delle elargizioni liberali.

Quanto allo sfruttamento economico delle invenzioni fatte all'interno delle università, fondamentale è il sistema dei brevetti. In generale un sano sistema di innovazione dovrebbe ricorrere a una equilibrata miscela di finanziamenti pubblici e privati. I contributi devono venire da più parti. La ricerca di base che si muove sul lunghissimo periodo e porta benefici diffusi a tutta la società necessita di fondi pubblici. Il finanziamento di ricerche e tecnologie utili che possono avere un ritorno economico in un lasso di tempo relativamente breve – all'incirca dieci anni – non dovrebbe essere di competenza pubblica esclusiva.

Da una parte ci sarebbe uno schema che prevede la produzione di conoscenza consentendone il libero uso e

finanziandone la produzione con gli introiti provenienti dalle tasse e da canali istituzionali pubblici. Dall'altro si andrebbe verso un secondo schema che poggia sulla creazione dei diritti di proprietà intellettuale e loro attribuzione agli inventori permettendogli di farsi pagare per l'utilizzo delle scoperte da parte di terzi. La scienza si finanzia attraverso un meccanismo di allocazione estraneo al mercato e sostenuto dalla norma della divulgazione. Essendo un bene al quale è molto difficile attribuire diritti di proprietà è difficilmente governabile dall'istituzione economica per eccellenza, il mercato. La tecnologia invece è funzione di meccanismi di mercato garantiti dalla regola della segretezza, da norme sul *copyright* e brevetti. Tuttavia la segretezza da sola non è sufficiente. Nulla impedisce ai concorrenti dello scopritore di fare la stessa scoperta ad una data successiva diluendo così il profitto. L'istituzione del brevetto pone rimedio a questa situazione permettendo di divulgare la conoscenza senza abbassare il potenziale di profitto.

L'elemento fondamentale di questo doppio binario è che mentre il primo prevede che l'*output* della ricerca sia condiviso pubblicamente, il secondo tratta l'*output* come bene privato in cui chi arriva primo prende tutto e la diffusione della conoscenza avviene senza dispersione della rendita. Occorrono quindi meccanismi fondati sulla necessità di regolare il conflitto tra obiettivi privati (massimizzando il profitto generato dallo sfruttamento della nuova conoscenza) e la massimizzazione della diffusione della conoscenza.

A tale proposito si tratterebbe di guardare a due modelli: da una parte a quello introdotto per la prima volta nella legislazione italiana da Giulio Tremonti con l. n. 383 del 18 ottobre 2001 che all'articolo 7 introduceva una innovazione fondamentale nella legge sui brevetti del 1939 attribuendo agli inventori accademici il diritto di essere titolari di brevetti. Nel caso in cui alle università fosse stato ceduto il diritto di sfruttamento commerciale, agli inventori veniva comunque destinata una percentuale di profitto. Si stabiliva così che gli stessi inventori fossero in

grado di sfruttare commercialmente le proprie invenzioni e si attribuiva agli inventori il diritto di partecipare agli utili derivanti dallo sfruttamento delle invenzioni.

Purtroppo la legge sollevò un dibattito aspro: furono le università in particolare a osteggiarla perché ritenevano che i ricercatori avrebbero finito per privilegiare la ricerca a breve, orientata al profitto, a scapito di quella a lungo termine. Ciononostante il numero di brevetti italiani depositati presso l'European Patent Office e l'US Patent Office passò da 2.879 nel 2000 a 4.235 nel 2003, con un incremento di circa il 47% in soli quattro anni.

L'altro modello è quello collaudato dalle università degli Stati Uniti. Qui soltanto nel periodo 1965-1988 il numero dei brevetti è aumentato di 15 volte e la spesa in ricerca triplicata. Il 1980 è un anno topico. Il Parlamento degli Usa approva il *Byh-Dole Act* che permette alle università di brevettare i risultati delle ricerche finanziate con fondi pubblici. Tale legislazione favorisce l'interazione tra scienza e tecnologia e crea un incentivo a sviluppare le applicazioni commerciali derivabili dalla ricerca di base.

Qualora poi le università non intendano investire in un ufficio per il trasferimento di tecnologie o al contrario riescono a piazzare solo una piccola parte delle invenzioni, intervengono società esterne, come Intellectual Ventures. Il gruppo soltanto tra il 2008 e il 2010 ha investito 100 milioni di dollari nella creazione di una rete transterritoriale di inventori costituita per la maggior parte di ricercatori universitari. Gli inventori presenti nella rete ricevono un documento che presenta il bisogno scientifico-tecnologico da soddisfare e indica le direzioni più fruttuose da percorrere. I ricercatori formulano le loro idee e la società le valuta. Le più promettenti vengono pagate in contanti e la società si occupa anche della registrazione del brevetto. A sua volta l'inventore e l'istituzione a cui appartiene hanno diritto a tutte le *royalties* che si realizzano. A fine 2009 Intellectual Ventures aveva raccolto circa 4.000 proposte e prodotto oltre 1.000 brevetti.

I costi delle transazioni sono però elevati. La maggior parte di esse avviene a porte chiuse. La creazione di un

mercato in cui i brevetti possano essere comprati, venduti e dati in licenza in modo efficiente richiederebbe pure fondi di investimento tali da permetterne la gestione attraverso la costituzione di portafogli ampi e compattandoli in pacchetti che ne massimizzano il valore.

Una delle maggiori difficoltà in questo processo è rappresentato dalla gestione del rischio. Il fatto inevitabile è che molte invenzioni possano rivelarsi fallimentari. Alcune perché semplicemente non funzionano altre perché troppo costose, altre ancora soccombono a rivali migliori. Ciascuna di esse presa singolarmente è quindi potenzialmente rischiosa. Ma costruendo portafogli diversificati comprendenti più invenzioni in un'ampia gamma di aree tecnologiche, il rischio aggregato diventerebbe gestibile.

A eventuali critiche rivolte all'idea di fare della ricerca un'attività redditizia che attragga quote crescenti dell'investimento privato si potrebbe replicare con l'esempio di alcune critiche rivolte al mercato del *software* agli albori del suo sviluppo. Essendo il *software* un tipo di proprietà intellettuale intangibile gran parte di chi operava nel settore informatico lo considerava semplicemente un aiuto a vendere computer. Di conseguenza gli esperti di *software* lavoravano per i produttori di computer o per le aziende che li utilizzavano. Esistevano pochissimi fornitori indipendenti e comunque si trattava di un'attività ben poco redditizia. Come *business* il *software* sembrava senza prospettive. La pensavano tutti così. Naturalmente sbagliando. Dagli anni '70 a oggi quello del *software* è diventato uno dei mercati più redditizi della storia.

Puntare viceversa sul mercato delle invenzioni potrebbe ovviare a problemi come quelli sorti presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» dove:

> si è ottenuto un brevetto sulle cellule staminali cardiache adulte. A partire da una delle due orecchiette del cuore si prelevano delle cellule, si fanno crescere, fino a reimpiantarle in pazienti affetti da infarto. Ma non è stato possibile collocare tale brevetto sul mercato nazionale. Analogamente alcuni studi sulla distrofia muscolare – malattia mortale dovuta alla molecola distrofina – svolti nella Facoltà di Scienze biologiche

hanno portato alla sperimentazione di un sistema in grado, attraverso il passaggio da Dna a proteina, di ottenere una molecola di dimensioni ridotte ma normale, che trasforma la malattia da mortale a non mortale. Il brevetto ha avuto successo solo all'estero, attraverso l'acquisizione da parte di una multinazionale farmaceutica olandese[13].

Criticità analoghe sono sorte pure in casi riscontrati all'Università di Lecce e Napoli. Qui

un gruppo di ricercatori guidati da Luigi Nicolais dell'Università «Federico II» di Napoli in partnership con l'Università di Lecce, ha sintetizzato un gel che – se ingerito bevendo acqua – si espande e blocca la bocca dello stomaco. Per 12 ore lo stimolo della fame si attenua. Si è tentato di collocare questo ritrovato nel mercato nazionale ma ad aggiudicarsi il prodotto è stata una multinazionale americana. Con un investimento di 30 milioni di euro sta perfezionando il prodotto ed è pronta a ottenere tutte le relative autorizzazioni di vendita[14].

Un caso simile si è presentano quando Nile Therapeutics, azienda biofarmaceutica di San Francisco, ha sviluppato un composto ottenuto su licenza da una università italiana. Meglio sarebbe quindi operare per modificare esiti del genere. In una fase di crisi come quella attuale l'università italiana dovrebbe cogliere i vantaggi offerti dalle strategie di innovazione *inside-out*. Attraverso di essa l'impresa colloca progetti al di fuori della propria organizzazione. Le aziende la praticano perché porta a risparmiare tempo e risorse finanziarie da investire in progetti altrimenti destinati a languire in un cassetto, rende praticabili alimentare rapporti con nuovi partner simile a quanto accaduto in Gran Bretagna con Bt o con Lilly.

Bt, a lungo compagnia telefonica *leader* nel suo paese, negli anni '90 si è trasformata in una società globale di servizi per telecomunicazioni. Dopo la bolla del 2000 ha dovuto riorganizzare le proprie risorse e rifocalizzarsi. Un passaggio decisivo in funzione di tale obiettivo consisteva

[13] L. Frati, audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

[14] D. La Forgia (rettore dell'Università del Salento), in occasione della sua audizione per *italiadecide* del 22 aprile 2010.

nel creare un processo per collocare all'esterno tecnologie e proprietà intellettuali sviluppate all'interno. A partire dal 2003 Bt ha stretto *partnership* con *venture capitalists* che hanno investito nel lancio di *spin-off*, tra cui Azure Solutions e Vidus. Sono queste cioè a produrre tecnologie per le telecomunicazioni.

L'università in definitiva dovrebbe mostrarsi pronta a captare i segnali di apertura lanciati dalle aziende che operano con strategie *inside-out*, per candidarsi a istituzione sede di innovazione esogena all'impresa committente. Come quando per esempio Ely Lilly aveva messo in cantiere un progetto battezzato Bounty Chem con l'obiettivo di migliorare il reperimento di idee esterne per lo sviluppo di nuovi farmaci. Da questo punto di vista occorrerebbe tornare a riflettere sulla sequenzialità tra ricerca e innovazione soprattutto se le attività di ricerca e innovazione sono in grado di concorrere alla risoluzione di problemi specifici di aree o di specifici settori del sistema sociale e produttivo.

8. *Il capitale umano*

Il capitale umano impegnato nel processo di formazione e ricerca proprio delle università è costituito da due componenti: studenti e professori. Essi sono legati da un vincolo strettissimo, perché la qualità del capitale umano è funzione di contatti assidui tra allievi e docenti in grado di attrarre i giovani, di suscitarne l'amore e la passione per l'apprendere, così stimolando i professori a ricercare ed insegnare.

In quest'ottica va considerata l'ipotesi di escludere l'impegno a tempo definito dei professori esattamente come si deve escludere che gli studenti possano frequentare un'università a tempo indefinito, per un numero di anni rimesso solo alla loro discrezione. Il tempo pieno deve valere sia per il personale docente di ruolo che per lo studente per consentire ad entrambi di perseguire e realizzare il risultato di garantire corsi di durata reale effettivamente pari a quella legale. Occorre cioè mettere a punto meccanismi che impediscano la permanenza a tempo indeterminato

dello studente limitando drasticamente il periodo di validità degli esami oltre il periodo legale del corso di studi (oggi gli esami restano validi per dieci anni dall'ultimo sostenuto, anche senza successo!), in modo da arrestare un fenomeno che ha generato un vero esercito di fuori corso con picchi pari al 44% degli iscritti.

Questo pone due problemi, di contenuto identico ma di segno opposto. L'università può non avere dimensioni sufficienti per impegnare a tempo pieno il numero di persone necessario per la didattica. Allo stesso modo, nella società vi sono capacità specifiche che hanno disponibilità per la didattica, ma non per un impegno a tempo pieno. Il problema si può risolvere da un lato consentendo alle università di stipulare contratti a tempo determinato per lo svolgimento di parte della didattica e, dall'altro, prescrivendo-consentendo alle università da una parte, a tutte le pubbliche amministrazioni dall'altra, di stipulare convenzioni per l'utilizzazione del personale docente per la consulenza. Come è ben noto, questo già accade, ma con accordi *ad personam*.

Un altro punto decisivo è relativo ai fondi di ricerca. Attualmente provenienti dall'*ex* 60%, nella loro gestione richiedono regole nuove. Onde evitare il fenomeno della redistribuzione a pioggia senza distinzioni effettuata dai singoli dipartimenti, è necessario commisurarne l'attribuzione agli indici di produttività scientifica dei singoli docenti. Molti dipartimenti stanno già seguendo questa logica ma occorre consolidare i processi in atto.

9. *Conclusione*

La creazione di un sistema universitario per il nostro paese che corrisponda ai principi della rete richiede, come è ovvio, una molteplicità di azioni, provenienti da una molteplicità di attori, pubblici e privati. Non vi è dubbio che il compito principale spetti allo stato centrale, dal quale le università dipendono tanto sul piano legislativo quanto sul piano economico.

Come sistema, quello universitario non sfugge alla legge bronzea delle organizzazioni di ogni tipo: si ha un sistema soltanto se gli elementi che lo compongono hanno un grado sufficiente di differenziazione, ontologica e funzionale. Da questo punto di vista un punto fondamentale è la consapevolezza prima, e le azioni conseguenti poi, che le università italiane non possono continuare a replicare un modello «universalistico», per il quale tutte ed ognuna perseguono i medesimi obiettivi didattici e di ricerca. La questione non è quella, spesso polemicamente avanzata, di avere università di «serie A» e università di «serie B». La questione è di avere università di eccellenza nella propria finalità.

È evidente come questo contrasti con una mentalità diffusa, tanto tra i docenti quanto tra gli studenti quanto tra la classe politica. Contrasta anche con una diffusa mentalità giuridica, per la quale ogni differenziazione equivale a una violazione dei principi costituzionali di eguaglianza, variamente declinati. È la stessa mentalità che si oppone a una introduzione sistematica – ed autentica, non meramente formale come è oggi – dell'analisi costi-benefici sia a livello legislativo sia a livello regolamentare[15].

Se le analisi di questo lavoro sono corrette non vi è alcun contrasto tra la logica della rete e la preservazione dei principi costituzionali di eguaglianza – opportunamente coniugati, come del resto vuole la nostra stessa Costituzione – con quelli del merito. Posto, evidentemente, che vengano implementate politiche di diritto allo studio efficaci (borse, alloggi universitari, prestiti d'onore, *vouchers*, ecc.).

[15] Su questo punto vedasi *L'analisi costi/benefici ed i suoi riflessi sul sistema politico ed amministrativo*, Relazione alla Conferenza annuale della Ragioneria generale dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, luglio 2004 (in www.astrid-online.it/Economia-e/Studi--ric/Archivio-2/Petroni_Rag_Stato_29_07_04.pdf).

6. LE RETI CULTURALI

1. *Introduzione*

Quando si parla di «cultura» bisognerebbe considerare la sua accezione più vasta, che comprende non soltanto il patrimonio artistico-architettonico ereditato dalla storia, ma anche tutte le diverse manifestazioni dell'ingegno individuale e collettivo, che si esprimono attraverso la produzione artistica e lo spettacolo (teatro, danza, musica), il costume e il vivere quotidiano, la ricerca e la conoscenza. Così intesa, è innegabile che la cultura debba essere considerata un fattore strategico per il nostro paese, non solo sul piano economico, ma anche su quello civile.

La cultura rappresenta infatti un valore importante per l'identità di una nazione, sia ai fini della sua coesione interna, sia come elemento esterno di promozione e visibilità, fondamentale per comunicare a livello internazionale gli elementi e i caratteri che la qualificano e la differenziano rispetto alle altre realtà nazionali.

Il patrimonio culturale italiano è indubbiamente senza eguali per dimensioni, qualità e tipologia: un'eredità storica che impone attente attività di tutela e una maggiore valorizzazione per ridare una prospettiva al senso e all'identità comune della cultura italiana[1].

L'istituzione nel 1975 del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali è stato un primo passo per concentrare l'attenzione verso i beni culturali materiali e immateriali, sia a livello pubblico che privato, e quindi iniziare a di-

Relazione del gruppo di ricerca diretto da A. Campi e coordinato da A. Campi e F. Cilluffo. Ricercatori: M. Amari, C. Moroni, L. Varasano e F. Zanutto.

[1] M. Amari, *Progettazione culturale*, Milano, Franco Angeli, 2006.

sciplinare un settore difficile per natura da catalogare e definire.

Per quanto riguarda il patrimonio in senso stretto, le attività del Ministero sono state storicamente affiancate da quelle di una vasta rete di soggetti culturali privati (come l'Associazione Dimore Storiche, il Fai, Italia Nostra, Lega ambiente), a loro volta collegati a livello provinciale dalle reti pubbliche delle sovrintendenze.

In un'analisi che intende contribuire alla comprensione delle connessioni tra realtà e associazioni culturali in Italia, è necessario ampliare però significativamente l'idea e la definizione tradizionali di cultura allargandone i confini e includendo per esempio le strategie «Europa 2020» che, con il *Libro verde* dell'Unione europea, attribuiscono grande valore proprio alle industrie culturali e creative[2]. Affrontare il tema delle reti culturali in Italia senza considerare le molteplici espressioni della cosiddetta creatività italiana, sarebbe uno sbaglio, perché la cultura rappresenta una dimensione che va a toccare l'identità nazionale e il suo interesse nazionale più ampio.

Da un lato questo significa che l'immagine complessiva dell'«identità italiana», dell'essere o sentirsi italiano, è strettamente legata alla sua lingua e alle sue espressioni artistiche, al genio creativo degli scienziati, artisti e intellettuali che si sono succeduti nella storia oltre che alle peculiarità di ogni singolo territorio.

Dall'altro, questa identità rappresenta, anche e forse soprattutto, uno straordinario veicolo di penetrazione e diffusione nel mondo in campo politico, economico e commerciale. Un'identità che allo stesso tempo deve saper affrontare le sfide di integrazione tra culture, tra generazioni e generi, tra saperi tradizionali e nuove tecnologie, tra globale e locale[3].

È necessario che le attività di tutela siano sempre più affiancate da strumenti innovativi di valorizzazione del

[2] Commissione europea, *Libro verde. Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, Bruxelles, 27 aprile 2010.

[3] L. Giliberto e S. Panetta, *L'identità dei sistemi locali e il milieu culturale*, in «Economia della Cultura», 2, 2009, p. 207.

patrimonio culturale, in grado di coinvolgere larghi segmenti di popolazione e quindi di adattarsi alle modalità di fruizione da parte del pubblico. Un pubblico, quello che oggi usufruisce delle iniziative culturali, sempre più difficile da individuare e catalogare, sempre meno spettatore e più coinvolto e consapevole delle scelte culturali[4].

Di fronte a questo ribaltamento di prospettiva, anche il patrimonio culturale, da soggetto passivo destinatario di attività di tutela e conservazione, sta diventando progressivamente soggetto attivo, generatore di quei processi culturali che devono diventare strumenti alternativi utili per identificare un nuovo modello culturale di sviluppo.

Dopo un lungo periodo di gestazione, a livello normativo, la riforma Bassanini del 1998 ha consentito agli Enti locali di finanziare attività di restauro e di valorizzazione aprendo un dialogo anche con una pluralità di soggetti. In questo senso, nonostante gli incentivi tesi a favorire il meccanismo della sponsorizzazione, ancora molto resta da fare nel creare una cultura che favorisca le agevolazioni fiscali nella cultura, in grado di coinvolgere e fare sinergia sul territorio sia su scala nazionale che locale. Il beneficio sarebbe su più fronti: rafforzerebbe il senso di appartenenza nazionale dei vari *stakeholders*, dei clienti, dei fornitori e degli stessi azionisti.

L'Italia ha la fortuna di avere un territorio espressione di secoli di cultura, una presenza che è stata lo sfondo su cui si è sviluppato anche il processo unitario, in un gioco di rimandi continui, in tutti gli ambiti culturali, dalla lingua alle arti pittoriche, dall'architettura al design, dall'artigianato alla letteratura, musica e teatro.

Dal punto di vista storico, l'unità italiana si è realizzata infatti, prima che sul piano politico istituzionale, su quello culturale, attraverso un lungo processo di sedimentazione e accumulazione.

Questa unità ha sempre dovuto fare i conti però con lo straordinario pluralismo che ha contraddistinto il nostro

[4] F. De Biase (a cura di), *L'arte dello Spettatore. Il pubblico tra bisogni, consumi e tendenze*, Milano, Franco Angeli, 2008.

paese nel corso dei secoli. Uno dei problemi che esso deve affrontare è infatti cercare di conciliare la dimensione localistico-territoriale, frutto di un radicamento storico secolare e di un sentimento accentuato di autonomia, con una dimensione nazionale, spesso percepita come «artificiale» e penalizzante rispetto alla naturale configurazione della Penisola.

In realtà, l'esistenza di un'Italia unita ma plurale, soprattutto dal punto di vista culturale, più che un problema che ne minaccia la stabilità, dovrebbe essere considerata una straordinaria risorsa, un elemento caratterizzante della peculiare identità italiana. Una risorsa da valorizzare e della quale essere consapevoli, e da utilizzare anche per il confronto con l'identità europea e globale. Naturalmente questo non significa confondere la molteplicità con il particolarismo, la pluralità con la frammentazione.

La riforma Bassanini, oltre a creare le basi per rivedere le politiche pubbliche dando avvio a un processo di valorizzazione delle espressioni culturali, ha permesso di arrivare alla denominazione odierna del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Una denominazione che sottolinea come i processi culturali, ovvero tutte quelle attività che ruotano attorno alla rappresentazione del simbolico, devono essere considerate un sistema, ovvero un insieme in cui le parti sono in continua connessione, con relazioni visibili o invisibili.

Il sistema culturale in Italia ha sicuramente dei tratti di divisione interna dovuti principalmente a una frammentazione organizzativa e a una certa individualità personalistica. In certi ambiti è riuscito però a creare network di collaborazione sufficientemente compatti e coerenti, organici, anche se non omogenei, caratterizzati da una complessa articolazione e molteplicità di manifestazioni e forme espressive.

Alla luce di queste considerazioni si comprende facilmente l'utilità – nel quadro di una ricerca dedicata all'*Italia che c'è* – di un'indagine sull'articolazione e il funzionamento della «rete culturale» italiana: quella già presente e attiva sul territorio ma anche le reti che potrebbero essere implementate attraverso politiche pubbliche mirate e coe-

renti. Nonostante il prevalere nel paese di forti spinte localistiche, esistono già dei buoni esempi di sistema culturale integrato con un interesse da parte degli operatori e delle istituzioni, di allargare la rete a base nazionale o base regionale. I sistemi potrebbero essere resi più funzionali se solo si mettesse mano – ed è una delle proposte avanzate dal gruppo di studio (si veda il questionario allegato) – a un censimento minuzioso di tutte le realtà associative e istituzionali, pubbliche e private, impegnate nel settore dell'organizzazione e della promozione culturale che si affiancano alle industrie culturali e creative come ha riconosciuto la stessa Unione europea e che fra di loro devono creare rete.

Negli ultimi anni, come risulta da alcuni dei casi di studio che sono stati presi in considerazione nel corso dell'indagine, nell'ambito culturale si è registrato un incremento significativo di reti, network, associazioni di Enti e altri modelli cooperativi, anche favoriti dalle nuove tecnologie e orientati da una letteratura teorica che ha enfatizzato l'importanza delle relazioni, delle reti, dei sistemi e delle piattaforme anche in contesti non tradizionalmente aziendali.

La letteratura disponibile evidenzia però come nel nostro paese prevalga ancora un sistema di network prevalentemente locali, peraltro concentrati soprattutto nel Centro-Nord, limitati cioè ad ambiti territoriali piuttosto circoscritti (reti e circuiti intraregionali). Ciò sembra essere dovuto sia alle caratteristiche tipiche del nostro paese, che vede l'esistenza di un patrimonio diffuso e di numerosissime istituzioni culturali principalmente di piccole dimensioni che tendono a trovare forme di collaborazione a livello locale, sia alle principali motivazioni che determinano la nascita delle reti (isomorfismo coercitivo, riduzione dei costi per economie di scala, ecc.). Per capire meglio queste dinamiche nel prossimo paragrafo, l'analisi presenta un approfondimento teorico del modello della rete nell'ambito dei processi culturali.

Considerata inoltre la prospettiva nazionale e il forte accento posto sulle reti come «organizzazioni che concorrono ad organizzare l'intero territorio nazionale in forma unitaria» uno degli obiettivi che ci si è posti in questo

studio è enfatizzare da un lato le potenzialità delle esperienze di network culturale interregionale (tre o più Regioni), e dall'altro richiamare l'attenzione sull'importanza dei network funzionali o tematici che di per sé tendono ad operare in una chiave nazionale integrata e a favorire quindi modelli stabili di cooperazione.

2. *La prospettiva teorica. Il modello della rete e i processi culturali*

2.1. *Lo scenario di riferimento*

L'interesse crescente verso i processi culturali si pone all'interno di quello scenario di riferimento conosciuto con il nome di *economia della conoscenza* dove gli obiettivi da raggiungere riguardano la dimensione valoriale oltre che la dimensione economica e sociale. Infatti i processi culturali, definibili anche con il termine di infrastrutture immateriali, sono in grado di fare emergere, dall'alto verso il basso con il coinvolgimento a livello individuale, quei valori ossia quei *modelli di comportamento condivisi* capaci di influenzare e indirizzare in un'ottica di *bene comune* la vita del singolo e delle comunità.

I processi culturali sono il risultato, l'esternazione fattuale di una progettazione culturale del territorio la quale, assumendo il concetto di *contesto*, deve tenere conto di molteplici variabili e di necessarie interazioni con i sistemi sociali, economici, infrastrutturali, logistici, formativi.

Rileggere in chiave culturale un territorio significa non solo individuare al suo interno gli elementi percepiti come appartenenti all'ordine del simbolico, ma anche considerarlo come un insieme integrato costituito da un ambiente fisico e da una comunità di persone. Significa considerarlo un *sistema culturale*. Significa dargli un'altra identità possibile che sappia costruirsi mettendosi in relazioni con altre alterità, simili e dissimili.

In questo complesso quadro di riferimento, l'utilizzo di un modello, come quello della rete, rappresentato da

relazioni *materiali*, quali flussi di energia, di materia e di persone, e *immateriali*, quali flussi di informazioni, può rappresentare un'occasione da non sottovalutare.

Il modello di rete sembra essere la condizione imprescindibile per poter gestire il territorio in chiave culturale, potendo attivare flussi cognitivi, sociali, politici, economici, grazie all'utilizzo e all'incentivazione di infrastrutture di tipo immateriale, quali possono essere considerati appunto i processi culturali.

Un modello dove l'ambito locale diventa un nodo all'interno di reti locali e globali che organizzano il territorio.

2.2. *Il significato del paradigma della rete*

Per gli attori del sistema culturale riconoscere il paradigma della rete, come struttura all'interno della quale agire, significa:

a) sottintendere l'esistenza di legami definiti tra una serie di soggetti o fenomeni, tali da condizionarne l'esistenza o i processi;

b) trovare un modo per ovviare alla frammentazione dei soggetti.

Qualsiasi modello organizzativo di struttura deve essere definito in rapporto a una determinata finalità, in quanto nasce dall'esistenza di una regola che relaziona quest'insieme.

Non sfugge a questa logica neanche la struttura della rete. In una prospettiva culturale il paradigma della rete significa porre e perseguire obiettivi per la trasformazione di determinati tipi di *input* (legittime pretese, rivendicazioni, interessi) in *output* (comportamenti sociali che diventano, attraverso un processo di condivisione, orientamenti valoriali).

Al pari di altre reti sociali il *network culturale*, nel momento in cui si riconosce come tale, deve apprendere ad interagire con tutti i vari soggetti con cui è in relazione. Optare per una visione complessa della rete della cultura conduce a operare in un contesto – visto come un fluire di

processi dinamici – dove l'esplicitarsi di un'azione rimanda necessariamente a un correlato insieme di interrelazioni.

2.3. *Modalità di partecipazione e gestione della rete*

Il modello di riferimento per riconoscersi come attore di una rete è quello della cellula. Il soggetto di appartenenza a una rete culturale mette a disposizione della struttura, la *comunità*, la propria capacità di essere un soggetto *a*) in parte con caratteristiche organizzativo-produttive (*nucleo*) e *b*) in parte con elementi di relazione e di scambio (*alone*). Le attività di *alone* sono quelle che generalmente producono idee ed innovazioni, le azioni di nucleo riguardano la gestione delle idee per farle divenire proposte/progetti.

Associare il paradigma della rete agli istituti culturali e alle loro attività significa auspicare un superamento della visione dell'attore culturale statico e gerarchico e portare, così, l'attenzione su un soggetto dotato di un'intenzionalità capace di manifestarsi in un lavoro di ricomposizione, connessione, ottimizzazione dei diversi sistemi di interdipendenza ai quali, contemporaneamente, come nodo della rete appartiene e partecipa. È solo assumendo questa prospettiva che le attività degli istituti culturali, a qualunque scala li si consideri, locale, regionale, nazionale, potranno configurarsi come luogo privilegiato di interpretazioni, organizzazione, messa in forma creativa delle interazioni – *scambi* – che connettono in maniera non casuale nodi di rete, i quali producono e mettono in circolazione – *scambiano* – idee e progetti.

La rete culturale può perciò essere definita come un macro insieme – in continua via di definizione – di istituzioni, organizzazioni, associazioni volontarie e individui il cui fine è il perseguimento di quanto tra i propri interessi e valori, preferenze e desideri, può essere soddisfatto mediante azioni che riguardano gli obiettivi da raggiungere. Da non sottovalutare come la presenza di interessi contrapposti può funzionare come uno stimolo per il raggiungimento di equilibri oscillanti che riescono a perdurare nel tempo.

Occorre tenere presente che si possono avere nuclei di condensazione delle relazioni che aggregano spontaneamente gruppi di soggetti potenzialmente attivi che, a loro volta, possono entrare in comunicazione tra loro in una sorta di *rete di gruppi* definibile anche come *struttura frattale di rete di reti*.

2.4. *Strategie della rete culturale*

La rete culturale può essere considerata come una modalità di aggregazione dove soggetti, che agiscono nella dimensione cognitiva, creano interconnessioni per:

a) scambiarsi informazioni – *dimensione informativa* – focus sui contenuti (rete delle biblioteche, rete dei musei d'impresa, rete dei teatri);

b) raggiungere un obiettivo condiviso – *dimensione partecipativa* – focus sulle relazioni (condivisione di comportamenti e creazione di valori, creazione di piattaforme territoriali culturali);

c) creazione di flussi turistici economici sociali – *dimensione strategica* – focus sugli obiettivi (indotti di tipo economico e sociale);

d) incremento delle relazioni fra soggetti – *dimensione sociale* – incremento di capitale sociale (aumento delle relazioni).

Le dinamiche di aggregazione, in questa prospettiva, non sono regolate da leggi stabili nel tempo ma mutano col mutare degli interessi dei soggetti culturali, per cui si può operare una distinzione tra *a*) *reti primarie*, rapporti del soggetto con soggetti simili e *b*) *reti tematiche* che si costruiscono intorno a un preciso bisogno del soggetto.

2.5. *Valore della rete*

Con queste premesse la struttura a rete può essere considerata un *sistema complesso aperto non lineare*, in quanto le molte parti che lo compongono interagiscono

tra di loro in modo che il suo insieme abbia modo di scambiare energia (e informazioni) con l'ambiente esterno in presenza di relazioni circolari tra gli elementi. L'adozione di una struttura di rete comporta, infatti, l'abbandono di un sistema lineare *causa/effetto* e l'adozione di una *logica di tipo circolare*, in cui gli effetti retroagiscono sulle cause.

Il modello a rete in ambito culturale può essere considerato come un superamento sia di un approccio *solipsistico* secondo cui il soggetto culturale può affermare la propria individuale esistenza in quanto ogni altra realtà si risolve nel suo agire, sia di un approccio *riduzionistico*, secondo cui un sistema complesso non è nient'altro che la somma delle sue parti per cui si può dar ragione del sistema «riducendone» la considerazione a quella dei singoli costituenti.

Un sistema a rete presuppone, al contrario, un approccio *olistico*, in cui viene sottolineata l'importanza di un sistema complesso in quanto totalità, attribuendogli maggior valore di compiutezza e di perfezione rispetto alla somma delle parti in cui è suddiviso. Il concetto di preminenza della totalità si è ormai esteso dalla biologia ad altre scienze umane e sociali.

2.6. *La rete, le piattaforme culturali e una nuova identità nazionale*

I soggetti di una rete culturale, definibili come nodi, devono confrontarsi con quattro dimensioni della rete:

a) la *struttura*: l'ampiezza e la frequenza di interazioni, la posizione dell'individuo nella rete;

b) l'*interazione*: la relazione tra i vari attori della rete (sono da tenere in considerazione caratteristiche quali la reciprocità, la direzione, la molteplicità di relazioni, la simmetria);

c) la *qualità*: comprende le variabili che descrivono la qualità sociale dei legami (semplice conoscenza, rapporto duraturo);

d) la *funzione*: le attività svolte dai vari componenti della rete.

Assumendo il concetto di *piattaforme culturali*, i cui perimetri sono fluidi e possono essere definiti in base agli obiettivi che si decidono di raggiungere, il modello della rete potrebbe incentivare una politica nazionale a favore dell'interconnessione e dell'intermodalità tra diverse reti culturali, in modo da integrare sistematicamente aspetti locali e nazionali.

In un'ottica di reti lunghe, per esempio, potrebbero agire in sinergia e creando interconnessioni con risultati gestionali che tengono conto dell'efficacia e dell'efficienza le fondazioni degli Enti lirici o quella dei nuovi musei di arte contemporanea.

In questa prospettiva possono essere individuati soggetti con funzioni diverse, per esempio di progettazione, promozione, valorizzazione per raggiungere una visione condivisa, destinata a generare oltre a beni competitivi territoriali, anche beni relazionali, coesione sociale, nuovi modelli di identità nazionale di cui le comunità territoriali, potrebbero beneficiarne (cfr. il circuito locale/nazionale di Le Vie del vino e dei sapori, Parchi letterari, Triennale off, Fuori Biennale, Associazione Dimore Storiche). In sostanza, il concetto di piattaforma culturale può essere utile per incentivare l'azione comune di gruppi sociali, attori, funzioni strategiche presenti su aree differenti ma in grado di individuare e perseguire obiettivi comuni. Su questa visione si possono giocare, in modo innovativo le diverse forme di aggregazione culturale anche tenendo conto dello sviluppo e dell'applicazione del modello di rete nell'ambito informatico (internet).

3. *Nuove politiche pubbliche per il sistema culturale*

Considerando le riflessioni iniziali per cui i variegati mondi della cultura si interconnettono tra loro creando un *sistema culturale*, all'interno del quale forse più che altrove vi è la convenienza – ma forse sarebbe meglio dire

la necessità – per gli attori di agire all'interno di un sistema reticolare, appare evidente come a livello di politiche pubbliche occorre pensare una vera e propria *governance culturale* che possa agire a scale territoriali diverse.

Affinché ciò possa accadere occorre innanzitutto che i processi culturali siano considerati strumenti prioritari per la gestione del territorio, riconoscendo che le loro finalità consistono nell'individuazione di *valori*, ossia di quei criteri di valutazione ritenuti necessari dalla comunità per stabilire modelli di comportamento e farli condividere o dissentire attraverso un sistema di credenze e di rappresentazioni simboliche. Assumendo questo paradigma il sistema culturale non verrebbe più considerato come elemento secondario della vita di una comunità, necessario solo a riprodurre situazioni di svago e di *loisir* ma al contrario potrebbe essere considerato come uno strumento utile per i momenti formativi, per la coesione sociale per il marketing del territorio e, come hanno sottolineato le linee strategiche di Europa 2020, per lo sviluppo economico con l'incremento delle industrie culturali e creative.

In pratica si tratta di immaginare un sistema di *governance culturale*, sia a scala locale che a scala nazionale, dove gli interessi dei vari attori possano trovare una giusta mediazione e un giusto rilancio, attraverso la condivisione di un *cultural master plan* o *piano strategico culturale del territorio*, dove pubblico e privato si incontrino al fine di individuare *anche* quei processi culturali necessari al raggiungimento di obiettivi generali strategici, identificando i processi e le risorse necessarie per implementarli. Non mancano esempi in altri paesi: uno per tutti potrebbe essere considerato il caso della rigenerazione di Barcellona.

Perché ciò avvenga, anche nel nostro paese, occorre però superare alcune *criticità*.

La *prima* consiste nell'equiparare i *diritti culturali* (cfr. la Dichiarazione di Friburgo) ai diritti politici, sociali ed economici senza considerarli diritti di secondo o terzo livello e dunque dotati di meno forza cogente. Se così

fosse allora si potrebbe cominciare a parlare di *sostenibilità culturale* intendendo con questo termine il fatto che diventa indispensabile per la sopravvivenza del sistema in generale la possibilità di riprodurre processi attinenti al momento del simbolico.

Oggi, quando si parla di sostenibilità economica o di sostenibilità sociale, si fa riferimento alla necessità che persistano quelle condizioni di base, per esempio in economia condizioni di libero mercato, di concorrenza, di trasparenza e nell'ambito dei processi sociali il rispetto dei diritti civili, affinché si possa riprodurre sia la vita economica, ossia la produzione di beni e servizi, sia la vita sociale, produzione di comunità.

Occorrerà però tenere conto anche di quelle che sono state definite le *piattaforme culturali*, ovvero di quei territori omogenei nei bisogni e che possono trovare nei processi culturali uno strumento per soddisfarli. In questo senso il divario che esiste tra Nord e Sud verrebbe letto come espressione di bisogni culturali differenti che nascono da esigenze diverse. Un esempio può essere utile: nel Nord il tema dell'immigrazione, della povertà, dei conflitti sociali, maggiormente sentito, potrebbe essere risolto adottando un modello di sviluppo che tenga conto, e finanzi, quei processi culturali in grado di creare aggregazione (cfr. il caso di via Padova a Milano), o di assorbire disoccupazione (microdistretti culturali, legati alle industrie creative e culturali, design moda, enogastronomia in grado di interconnettersi con i territori stranieri limitrofi). In Sicilia, dove invece l'obiettivo generale è la riconversione di un intero territorio verso un'economia di tipo turistico, occorreranno processi culturali di respiro internazionale al fine di sostenere attività di marketing culturale, essendo ormai dato per scontato che le campagne di comunicazione da sole non sono sufficienti.

La *seconda criticità* consiste nella necessità di individuare parametri e metodologie condivise per valutare l'impatto culturale, affinché possano essere considerate non solo le ricadute economiche sul territorio ma possano venire prese in considerazione anche le ricadute di tipo so-

ciale e formativo, indispensabili da valutare e quantificare, se si vuole cominciare a pensare a un nuovo modello di sviluppo dove pratiche di senso comincino ad avere maggiore rilievo nelle vite quotidiane di ogni individuo.

La *terza ed ultima criticità* non può prescindere da una riflessione sulle risorse finanziarie destinate ai processi culturali e sulla necessità di una diversa ripartizione della spesa pubblica. Andrebbe operato un riequilibrio a favore delle risorse destinate ai processi culturali, a fronte di un confronto con le quote di risorse destinate alla sanità (l'80% delle risorse regionali), se si vorrà uscire dall'impasse in cui ci troviamo. D'altra parte occorrerà pensare di potere finanziare i processi culturali anche utilizzando altre fonti di spese destinate per esempio all'innovazione, piuttosto che all'ambiente, allo sport o alle infrastrutture.

D'altronde proprio perché i processi culturali si realizzano all'interno di un contesto reticolare niente di più ovvio sembrerebbe potere agire all'interno di un quadro più ampio dove la priorità è quella di raggiungere gli obiettivi anche con strumenti, come possono essere i processi culturali, che per tradizione sono riconosciuti appartenere ad altri settori.

La proposta può sembrare meno peregrina considerando che il fine ultimo della cultura è proprio quello di generare modelli di comportamento condivisi. Utile sottolineare come di fronte all'abbandono di un modello sociale ed economico di sviluppo illimitato fine a stesso l'individuazione di valori su cui poter attivare processi di comportamenti condivisi sta assumendo nello scenario attuale un'importanza sempre maggiore.

4. *I casi di studio*

Premessa

Alla luce di queste considerazioni, si intende ora offrire una breve panoramica su alcuni esempi concreti di sistemi di rete in ambito culturale tali da poter favorire

una più ampia riflessione sulle caratteristiche del mondo culturale associativo.

Le associazioni culturali operano oggi in ambiti non definibili solo dallo spazio, dalle risorse e dalle esperienze prodotte ma anche dalla capacità di instaurare alleanze e relazioni. È fondamentale che le associazioni inizino a ricercare modalità di scambio e di connessione tra loro per espandere il loro valore culturale e per beneficiare di vantaggi sia strategici che operativi come:

– la possibilità di realizzare progetti, eventi, manifestazioni di maggiore qualità e rilievo artistico-culturale;

– il frazionamento dei rischi realizzativi sul piano organizzativo e soprattutto la ripartizione di oneri e costi;

– l'opportunità di allargamento in nuove aree, contatti e accesso a nuovi pubblici di riferimento;

– sinergie e condivisione di risorse creative, artistiche, scientifiche, organizzative, tecniche, economiche, finanziarie, legali;

– accesso privilegiato a forme e fonti di finanziamento;

– possibilità di disporre più facilmente di infrastrutture e spazi;

– opportunità di usufruire di *skills* e *know-how* e servizi specializzati altrimenti non disponibili internamente;

– scambio e condivisione di conoscenza e informazioni che danno luogo ad apprendimento;

– possibilità di accreditamento, visibilità e crescita della reputazione e del brand[5].

Le reti oggetto di analisi sono state scelte privilegiando una trasversalità dei diversi ambiti di intervento della cultura come la promozione della lettura, lo spettacolo dal vivo e il sistema di musei-mostre-beni culturali. La ricognizione ha privilegiato le realtà particolarmente virtuose presenti sia a livello nazionale, che regionale e locale, anche di rilevanza internazionale, pubbliche e private, aperte al confronto e alla relazione anche con operatori attivi in ambito extraculturale.

[5] L. Argano, *Nuove organizzazioni culturali. Atlante di navigazione strategica*, Milano, Franco Angeli, 2009.

a) Reti funzionali e tematiche

Museimpresa. Quando la cultura è in azienda, il made in Italy è competitivo

L'Associazione Italiana Archivi e Musei d'Impresa promossa da Assolombarda e Confindustria è nata a Milano nel 2001 con l'obiettivo di individuare, promuovere e mettere in rete le imprese che hanno scelto di privilegiare la cultura nelle proprie strategie di comunicazione, come strumento di sviluppo economico e valore aggiunto per l'azienda. L'Associazione è stata fortemente voluta dall'allora vicepresidente di Assolombarda Carlo Camerana che dal 1999 al 2001 ha ospitato nella sede milanese il gruppo dei fondatori che ne ha elaborato le premesse metodologiche. La creazione di un sistema di archivi e musei aziendali, la diffusione di standard qualitativi e la promozione del concetto di responsabilità culturale dell'impresa sono tra le *mission* dell'Associazione, sottoscritte nel Manifesto di intenti firmato il 15 settembre del 2001.

Possono associarsi a Museimpresa:

– i musei e gli archivi d'impresa, gli Enti, le istituzioni (associati ordinari);

– i musei civici, le accademie e le istituzioni culturali pubbliche (sostenitori istituzionali);

– le persone fisiche e giuridiche in possesso dei requisiti di accesso (linee guida e standard di qualità) e che condividano le finalità dell'Associazione, si impegnino a rispettarne lo statuto, versino la quota associativa annuale (€ 2.750) e contribuiscano allo sviluppo delle sue linee programmatiche.

Possono sostenere l'Associazione anche quelle persone fisiche, musei civici, accademie e istituzioni culturali pubbliche che ne condividano le finalità, ma pur non entrando a far parte della stessa, partecipino con contributi economici o con donazioni di materiali e oggetti compatibili con il patrimonio della medesima, nonché coloro che si distinguano o si siano distinti per meriti particolari nei settori di interesse dell'Associazione.

Le aziende e gli Enti che aderiscono a Museimpresa offrono una panoramica della storia produttiva, culturale e progettuale del nostro paese e delle sue eccellenze nei principali settori del *made in Italy*: design, food, moda, motori, ma anche economia e ricerca.

I principali vantaggi elencati da questo network di imprese espressione della creatività *made in Italy* sono la crescita delle opportunità di visibilità a livello nazionale e internazionale, l'attivazione di rapporti privilegiati con attori pubblici, istituzioni culturali e Ministeri, la condivisione di competenze e metodologie nel settore archivistico e museale anche mediante attività di formazione come seminari e convegni, la partecipazione alle principali iniziative realizzate nell'ambito della Settimana della Cultura d'Impresa e la visibilità sulla relativa comunicazione, informazioni su normative giuridiche, agevolazioni fiscali e bandi europei e la consulenza scientifica per la prima analisi di fattibilità in vista di un archivio o museo d'impresa.

Assitej, Associazione italiana di teatro per l'infanzia e la gioventù. 32 teatri italiani fanno sistema con oltre 80 sezioni internazionali

L'Assitej è l'Associazione internazionale con oltre 80 delegazioni nazionali, operante dal 1965, che riunisce i teatri per ragazzi e giovani coinvolgendo in Italia oltre 30 realtà teatrali. Lo scopo è raggruppare artisti e compagnie che si dedicano professionalmente al teatro per giovani e ragazzi con l'obiettivo di promuovere la qualità e il significato culturale di questo specifico segmento. Tra le attività che realizza, il congresso internazionale annuale, l'International Theatre for Children and Young People World Day, la guida ai Festival, la directory Assitej Book, la newsletter bilingue (spagnolo e inglese), forum e workshop di approfondimento. L'associazione favorisce scambi e network tra i paesi membri attraverso progetti regionali: Acyta per l'Africa occidentale, Atya Asian Alliance of Theatre for Young Audiences, Iberoamerica,

Oceania Region, il progetto Patchwork Family che riunisce Croazia, Austria, Italia, Giappone e Korea, il progetto triennale Next Generation, che comprende 23 membri di 17 paesi. La sezione italiana di Assitej ha sede a Torino presso la Fondazione Teatro Ragazzi e Giovani Onlus, presidente Graziano Melano, e riunisce le seguenti realtà:

– Accademia Perduta/Romagna Teatri (Ravenna);
– Assemblea Teatro (Torino);
– Centro Teatrale Corniani Artisti Associati (Quingentole, Mantova);
– Compagnia il Melarancio (Bernezzo, Cuneo);
– Compagnia Rodisio (Parma);
– Compagnia Teatrale Mattioli (Limbiate, Milano);
– Compagnia teatrale piccoli principi associazione culturale (Calenzano, Firenze);
– Cooperativa Tangram (Vimercate, Milano);
– Fontemaggiore (Perugia);
– Grilli Spettacoli Torino, I teatrini (Napoli);
– Il telaio Coop. Sociale Onlus (Brescia);
– Il dottor Bostik/Unoteatro (Torino);
– Is Mascareddas (Monserrato, Cagliari);
– La Baracca-Testoni Ragazzi (Bologna);
– Non solo Teatro (Pinerolo);
– Onda Teatro Associazione Culturale (Torino);
– Pandemonium Teatro (Bergamo);
– Replicante Teatro (Aosta);
– Scarlattine Teatro (Colle Brianza, Lecco);
– Stilema/Unoteatro (Torino);
– Tam Teatromusica (Padova);
– Teatrino Erba Matta (Savona);
– Teatro all'improvviso (Mantova);
– Teatro del Canguro (Ancona);
– Teatro del Piccione (Genova);
– Teatro invito (Valmadrera, Lecco);
– Teatro Pirata (Jesi, Ancona);
– Teatro Prova (Bergamo);
– Tib Teatro (Belluno);
– Tpo (Prato).

b) Reti territoriali (regionali e sovraregionali)

Le residenze reali. Fare sistema nei beni culturali

Negli ultimi anni la Regione Piemonte ha avviato un grande percorso di recupero e valorizzazione delle residenze reali, culminato nell'ottobre 2007 con l'inaugurazione della Venaria Reale. La trasformazione di quello che un tempo era «privilegio di pochi» è diventato oggi «bene fruibile da tutti». Le residenze reali abbelliscono un territorio vasto della Regione Piemonte: da Aglié a Valcasotto, passando per il Polo Reale torinese, Venaria, Rivoli, Moncalieri, Stupinigi, Racconigi. Sono residenze reali abitate nel tempo dai Savoia e dalla nobiltà sabauda, luoghi di soggiorno, di festa, di caccia: alcune hanno un tratto più severo, come Moncalieri o Palazzo Madama, fortezze medievali ingrandite o rivisitate nell'età moderna; altre hanno linee fresche e leggere, come la palazzina di Stupinigi; altre, come Venaria, riflettono le ambizioni celebrative dell'assolutismo, luoghi in cui l'aristocrazia era insieme attore e fruitore di quel grande spettacolo di magnificenza che era la «corte». Le residenze ospitano eventi e mostre e fanno sistema in una promozione congiunta soprattutto a livello turistico. Molti spazi di miglioramento esistono per la creazione di una vera rete e sistema di trasporti che permetta facilmente di raggiungere tutte le residenze e non solo quelle più vicine a Torino.

La Rotta dei Fenici, itinerario culturale del Consiglio d'Europa. Quando è il patrimonio culturale a fare sistema

L'Associazione «Rotta dei Fenici» costituita nel 2004 è l'organismo di riferimento per l'itinerario che attraversa 15 paesi di 3 continenti (Libano, Siria, Cipro, Grecia, Malta, Libia, Tunisia, Algeria, Marocco, Spagna, Portogallo, Francia, Gran Bretagna, Egitto, Italia). L'Associazione è composta da oltre 70 città e territori aventi origini fenicio-puniche o rapporti storico-culturali con questa

civiltà, da Enti e organizzazioni pubbliche e private interessate allo sviluppo dell'itinerario, comprese associazioni, fondazioni e altri soggetti giuridici con l'obiettivo di regolamentare, promuovere e assistere attraverso una serie di servizi, le attività tra gli associati dando origine a un itinerario culturale unitario e riconoscibile turisticamente attraverso un brand comune. Sono partner di Rotta dei Fenici anche il Cnr, Istituto Tecnologie Applicate ai Beni Culturali, Ecoturismo Italia, Legambiente, Federazione Italiana Vela, Confindustria Trapani, Cise, il Centro studi sul Turismo di Assisi, Unioncamere Sicilia e le Soprintendenze ai Beni e alle Attività Culturali della Sicilia. L'itinerario culturale sviluppa una serie di attività culturali, tra cui la cura di pubblicazioni, eventi ed esposizioni, raccogliendo articoli e documenti che divulga attraverso i Centri Studi partner. Ha attivato anche un servizio Educazione per trasmettere attivamente conoscenza, rispetto e interesse verso il patrimonio culturale attraverso iniziative per fasce d'età, visite guidate e laboratori didattici.

Nel 2010 la Rotta dei Fenici ha realizzato due eductour con l'Office National du Tourisme Tunisienne e ha in programma la presentazione dei prodotti di turismo culturale a numerosi tour operator italiani e stranieri anche grazie al supporto su tre fronti (parte scientifica culturale, comunicazione e rapporti internazionali) della Consulta Nazionale degli Itinerari Culturali presso la Dg Bid del Mibac. Non mancano le difficoltà nella capacità di far rete in Sicilia, nonostante il supporto dell'Istituto Europeo Itinerari Culturali. L'itinerario sopravvive grazie a 140 mila euro di fondi pubblici, a cui si aggiungono alcuni contributi privati, che però non sono lontanamente paragonabili agli investimenti fatti da regioni come La Mancha in Spagna per l'itinerario Don Chischiotte (6 milioni di euro).

La Rotta dei Fenici collabora stabilmente con le reti Unesco (Unitwin, Icom, ecc.) e con governi di diversi paesi mediterranei e americani. Nonostante la dimensione internazionale, manca spesso il coinvolgimento da parte delle amministrazioni italiane a vari livelli. La Sicilia è

l'unica Regione europea ad avere due sedi centrali di itinerari abilitati dal Consiglio d'Europa – Iter Vitis: chemin du paysage de la vigne in Europe. Sede Sambuca di Sicilia (Ag) – ma di fatto non è stato attivato un intervento sistematico e coordinato a riguardo che potrebbe dare benefici anche di impiego e di formazione per i giovani.

Contemporary Art + Contemporaneamente. L'arte contemporanea unisce due città

È un progetto di collaborazione tra il Comune di Milano e la Città di Torino per valorizzare e promuovere in maniera reciproca, le attività artistiche contemporanee in programma nelle due città. In particolare le esposizioni di opere d'arte, create dopo il 1960, in musei, fondazioni, sedi espositive, istituti culturali stranieri e gallerie.

Dopo lo speciale autunno di *Contemporary Art* Torino Piemonte + Contemporaneamente Milano 2009, curato dalla Città di Torino in collaborazione con la Fiera Artissima, è Milano che si è fatta promotrice di un progetto primaverile in concomitanza con MiArt, la Fiera Internazionale di Arte Moderna e Contemporanea svoltasi dal 26 al 29 marzo del 2010. Sono infatti molte le iniziative che gravitano attorno a questo appuntamento animando la città e coinvolgendo non solo la Pubblica amministrazione ma anche gallerie private, teatri e associazioni. Da qui, come per l'edizione autunnale di Torino, si è sentita l'esigenza di radunare l'intera programmazione in un opuscolo distribuito in oltre 100 mila copie sia a Milano che a Torino, città impegnate tutto l'anno a fare sistema nell'ambito dell'arte contemporanea.

Oltre all'opuscolo con il calendario degli appuntamenti il sistema dell'area di Torino e del Piemonte comunica anche attraverso un portale che dà voce a tutti quegli artisti, strutture, musei, gallerie e istituzioni che ruotano attorno ad iniziative di arte contemporanea.

Contemporary Art Torino Piemonte non è una rete formale, ma è un insieme attivo di operatori, di spazi e di

eventi che, sulla scia di MiTo, Settembre Musica Festival, vuole rafforzare le modalità per fare sistema e promuovere con più forza l'arte contemporanea aprendo il bacino di utenza.

Teatri Abitati, una rete del contemporaneo e Teatri Storici Pugliesi. Un sostegno fondamentale alle compagnie teatrali che trovano spazi e fanno sistema

È un progetto triennale di gestione pubblico-privata dei luoghi di spettacolo dal vivo in Puglia, attivo dal 2008 affidato dalla Regione Puglia al Teatro Pubblico Pugliese e finanziato attraverso l'Accordo di Programma Quadro «Sensi contemporanei».

L'obiettivo è garantire continuità di gestione, programmazione, produzione e formazione degli spazi teatrali messi a sistema da Enti pubblici e proprietari di spazi. La «Residenza» si basa su un accordo pluriennale (protocollo d'intesa o convenzione) tra un soggetto di produzione (di teatro, di danza, musica) e uno o più Enti locali territoriali (Comune, Provincia). Attraverso l'accordo, l'Ente locale proprietario o gestore di uno spazio attrezzato per le attività di spettacolo dal vivo lo affida in gestione totale o parziale, con un apporto finanziario o in servizi (personale, utenze, ecc.) a un soggetto di produzione che s'impegna a realizzare una serie di attività in proprio e a favore dell'Ente stesso. È garantita così la valorizzazione dello spazio e si assicura la massima fruizione dello stesso da parte dei cittadini nell'ambito di un'offerta culturale stabile e articolata; favorendo l'insediamento sul territorio di imprese di produzione nonché la loro crescita professionale sia sul piano artistico che organizzativo. Il Programma Operativo ha previsto, nella sua fase di programmazione, interventi che consentiranno di «mettere a sistema» la produzione, i luoghi, il pubblico e le politiche di intervento degli Enti locali nei settori dello spettacolo dal vivo (teatro, danza e musica).

Il risultato è una rete di poli teatrali, distribuiti per tutte le Province della Regione, con la costituzione di 12

sedi di residenze teatrali (Oda Teatro, Foggia, Teatro comunale di Manfredonia, Tana Sala Rossa del Castello di Barletta, Auditorium A. Manzoni, Andria, Teatro Comunale Ruvo di Puglia, Teatro Comunale Traetta Bitonto, Teatro Comunale Ceglie Messapica, Torre S. Suanna/S. Vito dei Normanni, Torre Guaceto, Teatro Comunale di Massafra, Teatro Tatà Taranto, Teatro Comunale di Nardò, Teatro Comunale di Paisiello, Lecce) che hanno dato stabilità a 18 compagnie teatrali pugliesi, e un sostegno creativo a 34 compagnie regionali.

Questo network di compagnie teatrali, musicisti attori e danzatori pugliesi gestiscono i teatri in toto (dal botteghino ai servizi di sala) promuovono le attività teatrali e la produzione di spettacoli, in relazione con il territorio, creando attività partecipate attraverso stage, selezioni di artisti, workshop.

In sinergia con il progetto Apq «Sensi contemporanei – Teatri Abitati. Residenze teatrali in Puglia», il progetto «La rete dei Teatri Storici» ha portato ad una serie di interventi volti al miglioramento e all'ottimizzazione della fruizione di 32 teatri storici di proprietà di diverse Amministrazioni comunali, ubicati in 29 città pugliesi, attivi o in fase di restauro per restituire splendore, implementando l'uso di nuovi sistemi digitali e costruendo una rete telematica tra teatri, operatori e compagnie teatrali.

Appendice

Il questionario in oggetto è finalizzato al censimento, su base nazionale, delle realtà associative che operano in Italia sul terreno dell'organizzazione e della promozione culturale. Una prima base per ricostruire la mappa delle istituzioni e degli Enti culturali operanti sul territorio nazionale è sicuramente rappresentata dagli elenchi disponibili presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che però prende in considerazione solo quelle realtà che, a vario titolo, usufruiscono di contributi e finanziamenti pubblici. Per la definizione di una *rete culturale integrata*

sarebbe invece necessario disporre di una ricognizione sul territorio nazionale la più accurata possibile, che tenga ovviamente conto sia degli ambiti di specializzazione e di attività di ogni singolo Ente ed istituzione sia del loro livello dimensionale, della loro capacità operativa e, soprattutto, della qualità del lavoro svolto.

1) Data compilazione questionario ___/___/___ (gg/mm/aa)
2) Nome Associazione culturale _____
3) Indirizzo completo _____
4) Scopo _____
_____
_____

5) Anno di costituzione _____
6) Numero di soci _____
7) Numero di soci pubblici _____

8) Tipologia
☐ *Associazione*
☐ *Comitato – articolo da 39 a 42 del Codice civile*
☐ *Fondazione – articolo 14 e seguenti del Codice civile (compresa la fondazione di partecipazione)*
☐ *Ong – Organizzazioni Non governative – legge 49/1987*
☐ *Organizzazioni di volontariato – legge 266/1991*
☐ *Cooperative sociali – legge 381/1991*
☐ *Associazioni di promozione sociale legge 383/2000*
☐ *Impresa sociale/Cooperativa d.lgs. 155/2006*
☐ *Altro, specificare* _____

9) Riconosciute o non riconosciute
☐ *Associazioni riconosciute con personalità giuridica d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361*
☐ *Associazioni non riconosciute senza personalità giuridica*

10) Scopi propri o di terzi
☐ *Fondazione operativa, persegue lo scopo in proprio dotata di strutture logistico-organizzative proprie*
☐ *La fondazione di erogazione, persegue il suo scopo indirettamente, finanzia strutture terze*

11) In quali settori culturali si trova ad operare?
☐ Biblioteche e Archivi
☐ Editoria e promozione alla lettura

☐ Musei
☐ Teatri
☐ Cinema
☐ Danza
☐ Musica
☐ Arte contemporanea
☐ Beni culturali, archeologici e architettonici
☐ Paesaggio, Ambiente, Natura
☐ Cultura materiale, tradizioni, enogastronomia
☐ Turismo e promozione territoriale
☐ Multimedia
☐ Altro, si prega di specificare _____

12) Con quali obiettivi?
☐ Formazione
☐ Creatività ed innovazione
☐ Promozione del territorio
☐ Spettacolo dal vivo e ricreazione
☐ Conservazione, valorizzazione e tutela dei beni culturali
☐ Altro, si prega di specificare _____

13) Con quali strumenti?
☐ Dibattiti e incontri
☐ Eventi e spettacoli
☐ Ricerche, pianificazione, formazione
☐ Altro, si prega di specificare _____

14) In quale area geografica opera?
☐ Nel/i Comune/i _____
☐ Nella/e Provincia/e _____
☐ Nella/e Regione/i _____
☐ In Italia _____
☐ In Italia e all'estero _____

15) Finanziamento
☐ *Pubblico (__ % del totale; _____ importo)*
☐ *Privato (__ % del totale; _____ importo)*

16) Gestione – totale Bilancio/2009: _____ euro
☐ *Fondo di dotazione – Capitale (__ % del totale; _____ importo)*
☐ *Quota progetti – Spesa corrente (__ % del totale; _____ importo)*

17) La *governance* è pubblica? Se sì, in quale percentuale?
☐ Si, ____% ☐ No

18) Quali organi direttivi sono presenti nell'Associazione?
☐ Consiglio di amministrazione
☐ Amministratore unico
☐ Consiglio di indirizzo
☐ Consiglio di gestione
☐ Comitato scientifico

19) L'Associazione fa parte di una o più reti? *(per rete si intende l'appartenenza a un'associazione formale o ad una comunità e circuito informale di lavoro e scambio)*
☐ Sì ☐ No. Perché?_____

20) Specificare il numero di reti di cui si fa parte e a quale livello geografico (comunale, provinciale, regionale, nazionale, internazionale) n. reti _____
1) Ente _____ livello geografico _____
2) Ente _____ livello geografico _____
3) Ente _____ livello geografico _____
4) altre, specificare _____

21) Quali attività di condivisione sono in atto con la sua rete principale? Indicare il gradimento per le seguenti attività e l'importanza *(da 1 poco soddisfatto/poco importante a 5 molto soddisfatto/molto importante)*
☐ *organizzazione (progetti, eventi)*
Gradimento __ Importanza __
☐ *comunicazione/promozione/pubblicità*
Gradimento __ Importanza __
☐ *affiliazione, risorse umane*
Gradimento __ Importanza __
☐ *condivisione di informazioni, contatti, database, internet*
Gradimento __ Importanza __
☐ *assistenza legale e amministrativa*
Gradimento __ Importanza __

22) L'appartenenza a reti associative ha ricadute positive nelle attività svolte sul suo territorio?
☐ Sì ☐ No ☐ Non so
Perché?_____

23) Quali interventi potrebbero migliorare l'efficacia e l'efficienza della sua rete?

_____

24) Altre considerazioni

_____

_____

Desidero essere informato sui risultati della ricerca

☐ Sì, compilare i campi e autorizzare il consenso ai dati personali No ☐ Non so

Nome e Cognome _____ Qualifica _____
Email _____ Telefono _____

☐ Autorizzo al trattamento dei dati personali, articolo 13 del d.lgs. n. 196/2003.

Firma _____

7. RETI DI CITTÀ: POLITICHE ABITATIVE E GOVERNO DELLE CITTÀ

1. *Il sistema delle città: reti e fratture*

La realtà delle città e dei territori italiani è una realtà complessa e in continuo mutamento, che va monitorata e controllata per essere analizzata correttamente. Complessità e diversità dei vari elementi che caratterizzano alcune città italiane a più alta densità abitativa e in grande espansione (Milano, Napoli, Roma, Verona, Torino e la Regione Puglia) costituiscono oggetto di indagine da parte di questa ricerca che intende analizzare le reti del governo delle città e del *welfare* all'interno del grande tema che sta affrontando quest'anno *italiadecide*, che è quello dell'individuazione delle politiche pubbliche che possano rendere le reti più forti delle fratture in funzione dell'unità reale del paese.

Considerando le reti come «un sistema di relazioni organizzative e funzionali a carattere stabile e permanente basato sui rapporti tra centro e periferia»[1], si può osservare che nella realtà attuale i governi delle città italiane sono organizzati spesso come isole sia rispetto al governo centrale che ai vari specifici e analoghi governi locali, e, di conseguenza, creano più fratture che reti. Bisogna comunque sottolineare che la realtà italiana delle reti di città presenta grandi differenze nei confronti di quella del resto d'Europa, che punta oggi più sulle «*global city*-

Relazione del gruppo di ricerca diretto da M. Petranzan. Ricercatori: P. Briata, F. Gelli, S. Micheli e S. Pisaniello. Il lavoro è frutto della riflessione congiunta di tutti gli autori; purtuttavia M. Petranzan ha redatto i paragrafi 1 e 2; P. Briata ha redatto la scheda di Verona; F. Gelli la scheda della Puglia; S. Micheli le schede di Milano-Napoli-Roma e Pisaniello le schede di Torino-Napoli-Roma.

[1] Cfr. P. Urbani, *Le reti infrastrutturali*, cap. 1, par. 1 in questo volume.

regions e sui territori che nel loro insieme possono offrire condizioni più vantaggiose alla localizzazione di funzioni ad alto valore aggiunto e produzioni innovative ed essere quindi competitive sullo scenario globale»[2].

Le reti tra le città italiane esistono, per ora, soprattutto nei termini di condivisione dei problemi (sul tema dell'emergenza abitativa condividono, per esempio, la crescita del disagio che si esprime essenzialmente sul piano economico con l'incidenza troppo alta del canone d'affitto o di mutuo sui redditi delle famiglie).

Si può tuttavia individuare un *nuovo* concetto di rete all'interno della *nuova* costituzione del territorio italiano, che – pur essendo ancorato a localismi da difendere che fanno perdere di vista che siamo principalmente *Europa*, oltre che essere una nazione – come tutti gli altri territori europei è ormai globalizzato, costruito cioè in maniera simile ovunque, secondo iper-luoghi che continuano a chiamarsi con i vecchi nomi delle città, ma sono in realtà *nuovi* spazi diffusi sul territorio e investiti di valenze economiche legate alle necessità produttive, di vendita e distribuzione delle merci, che investono ogni agglomerato urbano, piccolo o grande che sia. Nuove reti che sono *flussi*, generati e filtrati dalle città, trasformate in generatori (*outlet*) di correnti di ogni natura.

Parlare di città cioè, nei termini tradizionalmente intesi, non è più possibile, perché ogni forma di vita urbana tradizionale si è dissolta, almeno per le grandi aree metropolitane. Ci sono territori abitati con concentrazioni massime di persone in iper-luoghi che catalizzano per le loro «offerte» di quantità infinite ed inesauribili di prodotti di consumo e di servizi.

Oggi le città mutano abbastanza rapidamente nel loro aspetto perché pervase da un continuo movimento di uomini e di merci. Questa modalità di crescita all'interno del movimento, da un lato è portatrice di continue modificazioni e innovazioni, dall'altro garantisce i collegamenti

[2] W. Tortorella, *L'economia delle città: crescita o crisi?*, in *Città d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010.

tra le più diversificate realtà urbane dell'intero suolo nazionale ed internazionale, mettendole in rete con modalità sempre più rapide e complesse, e favorendo gli scambi di tutti i tipi. Nei prossimi dieci anni, quindi, assisteremo a un'inversione di tendenza: le città si trasformeranno in vere e proprie piattaforme per le reti perché la vita urbana (soprattutto nelle città ad alta densità abitativa) avrà elementi di similitudine e comunanza molto più accentuati rispetto alla vita nazionale dei singoli stati, e le metropoli avranno un aspetto più globale che nazionale.

Dal 1980 al 2001 si verifica una fuga di popolazione residente dai maggiori centri urbani con percentuali superiori al 25% a fronte di una crescita del 5% della popolazione nazionale, e si evidenzia un crescente avvicinamento tra le città e i territori limitrofi. Le aree produttive e quelle residenziali si espandono creando veri e propri arcipelaghi metropolitani, che danno vita al fenomeno della città diffusa. Le città sono così sempre più luoghi di produzione e di consumo, attraversate e consumate dai *city users* (pendolari, turisti, lavoratori e studenti non residenti, immigrati, ecc.) che possono determinare un impatto economico sull'ambiente urbano non sempre positivo. Il risultato è che la tradizionale dimensione amministrativa non corrisponde più a quella geografica. Dal 2001 si assiste a una nuova inversione di tendenza: la popolazione residente delle grandi città torna ad aumentare dando origine a un fenomeno di re-urbanizzazione, legato al forte incremento dei tassi migratori e alla costruzione di nuovi centri direzionali e poli fieristici con nuovi quartieri residenziali[3].

Esistono, in ogni territorio metropolitano, forme di vita urbana *relazionata* (quando appartenente a una stessa comunità), che spesso, più che l'integrazione, cercano l'isolamento. È necessario, quindi, partire dal *basso*, cioè da queste microrealtà di vita urbana, arrivando via, via alle macrorealtà territoriali per pensare alle nuove politiche per le «lepri del capitalismo»[4], che sono le nuove *mu-*

[3] W. Tortorella (a cura di), *Città d'Italia*, cit.

[4] S. Mariotti, *Globalizzazione e città: le lepri del capitalismo*, in «Stato e Mercato», n. 1, 2007, pp. 79-108.

tanti città, ormai cruciali per la politica europea e motori per la *crescita* nazionale; in esse si concentrano ricchezze economiche, centri di innovazione creativa e tecnologica, di benessere, di scambio e di confronto culturale e politico, ma contemporaneamente sono la sede dei conflitti sociali più importanti e inquietanti della contemporaneità. Città dunque come catalizzatrici di tutte le contraddizioni del tempo presente, che possono tuttavia emergere con potenza distruttiva se non sono prontamente arginate da un continuo monitoraggio analitico che preveda gestioni politiche *programmate* per contenere tutte le emergenze possibili. Innanzitutto attraverso:

– la valorizzazione delle potenzialità delle aree urbane attraverso l'individuazione e la successiva precisa identificazione delle fonti della crescita economica di queste stesse aree;

– l'approccio «politico» integrato alla soluzione dei problemi mettendo in gioco tutte le competenze esistenti e lavorando innanzitutto sul *percorso* che conduce agli obiettivi, che sono, in questa realtà mutevole, passibili di continue modifiche;

– una riqualificazione urbana a livello nazionale, che rispetti le istanze settoriali legate alle differenti realtà delle singole città, ma che individui le aree problema e le comprenda all'interno di un'idea unitaria;

– l'arginamento delle derive autonomiste costituite da economie microterritoriali fomentate da politiche *populiste*, che interrompono sane competitività economiche sia europee che nazionali;

– considerazione massima della modificazione della struttura economica della città metropolitana europea «contraddistinta dalla perdita di importanza del settore industriale a favore di un forte incremento del comparto dei servizi»[5].

La ricerca, iniziata a marzo 2010, si è soffermata, in questa prima fase, sulle politiche abitative legate alla rigenerazione delle grandi e ormai territorializzate periferie

[5] W. Tortorella (a cura di), *Città d'Italia*, cit.

urbane delle città selezionate e alle più recenti proposte di programmi per realizzazioni di edilizia sociale (*social housing*).

Va sottolineato, tuttavia, che pur essendo, in questa prima fase, specifico oggetto di indagine l'agglomerato urbano a carattere metropolitano, si intende tener presente che la realtà del territorio italiano è costituita da una fitta maglia di medie e piccole città, profondamente differenziate nei loro esiti architettonici. Questa forte caratterizzazione rappresenta la straordinaria identità della nazione e la distingue dagli altri territori europei sia per la coabitazione di forme culturali autoctone, sia per la presenza di una capillare rete infrastrutturale, costituita da strade e spazi comunitari preesistenti, di grande bellezza e utilità per la vita di relazione. Questi spazi vitali sono troppo spesso, però, privati della necessaria manutenzione per un loro quotidiano utilizzo.

L'Italia, per la vastità e importanza del patrimonio storico-artistico, è stata dichiarata, secondo una lista elaborata dall'Unesco, il paese che detiene il maggior patrimonio culturale del mondo, quindi è evidente che, se tutte le politiche pensate per dare una risposta alla domanda abitativa e di servizi non fanno parte di un piano complessivo di salvaguardia del «paesaggio italiano» con le sue preesistenze storiche di grande eccellenza e le sue forti caratterizzazioni, non saranno più tanto facilmente arginabili i danni causati dalle scelte politiche lasciate unicamente gestire alla discrezionalità delle varie amministrazioni locali e regionali, o degli operatori economici interessati al settore.

La città rappresentava, fino a qualche decennio fa, l'emersione di un progetto discreto; di un patto tacito tra persone e politica, patto coordinato da una visione *culturale* ad ampio respiro che potesse tenere agganciati i vari momenti di crescita della città stessa. Gli architetti pionieri del movimento moderno e i politici illuminati dello stesso periodo, pensavano di riformare la società attraverso la riforma della città: utopie percorse con grande generosità e precisione che sono purtroppo naufragate,

anche perché è naufragato il rapporto tra cultura e politica.

È indispensabile – da parte di chi ancora crede nel valore dei progetti culturali – individuare la strada che li possa recuperare.

È sicuramente il momento di operare svolte decisive sul piano delle scelte per il governo delle città, facendo in modo che costituiscano un potenziale strategico sia per lo sviluppo che per la coesione della nazione.

Si tratta allora di mettersi nell'ottica di un progetto culturale che non sia solo di rinnovamento delle politiche di valorizzazione dello straordinario e ricco territorio italiano, ma soprattutto di ripensamento, di rifondazione di un nuovo concetto di abitare legato al rinnovato assetto socio-economico di questo paese e proiettato verso gli scambi culturali modificati con gli altri paesi dell'Ue e il resto del mondo.

La globalizzazione paradossalmente enfatizza la chiusura entro confini ben definiti delle culture locali che chiedono, comunque a ragione, di essere evidenziate e fruite.

Nella gestione delle politiche urbane si rischia però di trovarci di fronte ad infiniti ed esasperanti conflitti fra locale e globale, a scapito dell'immagine e dei servizi che il paese Italia può fornire.

Si è smesso di «vedere» la città anche perché ci muoviamo in un sistema di comunicazioni virtuali che ci fornisce la sua interpretazione senza mai passare attraverso l'esperienza diretta. Conoscere *fisicamente* la città è invece indispensabile, andando nei luoghi e sentendo chi *insiste* sui luoghi, chi li abita.

Ci si accorge allora che questi luoghi sono vissuti spesso come vuoto, non solamente dagli immigrati, con l'aggiunta aggravante di situazioni conflittuali ormai permanenti.

I grandi agglomerati urbani, le città-territorio, hanno anche in Italia grandi difficoltà ad arginare la crescita, e altrettanto grandi difficoltà di organizzare pianificazioni urbanistiche di regolamentazione dei territori e di controllo del valore del suolo edificabile. Per questo è indispensabile mettere in atto continue analisi della mutevole

realtà sociale contemporanea instaurando stretti rapporti con gli operatori dei vari settori e con gli abitanti che devono essere aiutati a «contaminare» e a farsi «contaminare» accettando la strada della società multietnica come realtà non più futura ma già presente e concreta.

La gestione del territorio può presentare livelli di difficoltà insuperabili se si presume di trovare soluzioni «impositive» che possono solo momentaneamente risolvere problemi, anche se macroscopici, in risposta alla soddisfazione dei bisogni e, se possibile, dei desideri di ogni *persona*, che va assolutamente rispettata nella sua dignità, per un equilibrato e democratico vivere civile.

Si pensa sia necessario, allora, sburocratizzare le procedure esecutive con opportune riforme a livello legislativo, perché la variegata realtà che si presenta a livello sociale induce a lavorare su più fronti impegnando le politiche locali delle Regioni e dei Comuni insieme alle politiche centrali, eliminando però gli incerti confini tra competenze statali, regionali e comunali in materia di edilizia residenziale pubblica causati da:

1) trasferimento integrale delle competenze amministrative da Stato a Regioni operato dal d.l. n. 112 del 1998;

2) conflitto di competenze tra Stato e Regioni per il governo del territorio con la successiva modifica dell'articolo 117 della Costituzione.

Tale situazione comporta da almeno un decennio una continua sovrapposizione di iniziative che i diversi livelli territoriali di governo assumono.

Si tratta di una situazione simile a quella descritta nella recente *Relazione sul federalismo fiscale* presentata il 30 giugno dal ministro dell'Economia in attuazione dell'articolo 2, comma 6, della l. n. 42 del 2009. In questa relazione viene tratteggiata la situazione della finanza pubblica italiana «andando indietro nel tempo e considerando due passaggi fondamentali: la sua quasi totale centralizzazione, fatta al principio degli anni '70 e il decentramento/federalismo, introdotto fra il 1997 e il 2001. E così che l'albero è cresciuto storto».

L'autonomia delle città deve essere quindi coniugata all'interno di una più allargata visione del territorio sia nazionale che europeo e dei suoi bisogni, come diceva il presidente della Repubblica in occasione delle celebrazioni per l'Unità d'Italia.

Autonomia che non deve tuttavia assolutamente confliggere con l'unità nazionale, perché ciò che appartiene al locale si deve considerare come utile risorsa per garantire l'identità dell'intera nazione all'interno della Comunità europea e nel mondo.

2. *Proposte di politiche pubbliche*

Le questioni fondamentali emerse durante l'elaborazione della ricerca e durante le due giornate di seminario organizzato dal gruppo di ricerca, e reso possibile da *italiadecide*, attraverso il contributo attivo e dialogante di amministratori locali, funzionari del servizio studi della Camera dei deputati, studiosi del settore, professori universitari, professionisti, operatori di istituzioni locali di diverso orientamento che hanno fatto esperienza diretta dei programmi di interventi, operatori a vario titolo del settore economico e delle imprese[6] hanno permesso al

[6] Dott. Alfredo Antoniozzi, assessore al Patrimonio, Comune di Roma; arch. Elena Ballini, Ater Verona; dott. Giovanni Barbieri, direttore centrale per le esigenze degli utilizzatori, integrazione e territorio Istat; dott. Fabrizio Barca, dirigente generale e consigliere ministeriale, Ministero dell'Economia e delle Finanze; arch. Francesco Bargiggia, funzionario della Regione Lombardia; arch. Francesco Brignone, funzionario della Regione Lombardia; dott.ssa Lucia Bertell, Studio Guglielma; prof. Marco Biraghi, storico e critico, professore Politecnico di Milano; prof. Aldo Bonomi, direttore Consorzio A.A.Ster; dott. Paolo Buzzetti, presidente Ance; arch. Lides Canaia, responsabile Direzione Centrale Casa, Comune di Milano; dott. Luigi Cannari, dirigente del Servizio studi della Banca d'Italia; arch. Roberto Carollo, tecnico di progettazione, Comune di Verona; dott.ssa Maria G. Cesaria, dirigente del Comune di Napoli; prof. Sergio Conti, vicepresidente della Società Geografica Italiana; dott. Marco Corsini, assessore Urbanistica, Comune di Roma; dott. Annibale D'Elia, Regione Puglia, Progetto «Bollenti Spiriti»; prof. Sandro Fabbro, presidente della Commissione

gruppo di individuare alcune proposte di politiche pubbliche da riformulare, attraverso un preciso coordinamento con il lavoro degli altri gruppi di ricerca operanti all'interno del Rapporto 2010 sull'*Italia che c'è*, in particolar modo con il gruppo delle reti infrastrutturali, degli istituti culturali e delle reti istituzionali.

È emersa da parte di tutti gli interlocutori la necessità e l'urgenza di:

nazionale politiche infrastrutturali dell'Istituto Nazionale di Urbanistica; arch. Giovanni Ferrero, dirigente Settore Rigenerazione urbana e integrazione del Comune di Torino; prof.ssa Giordana Ferri, responsabile Area Progettazione e Sviluppo Fondazione Housing Sociale, Cariplo Milano; dott. Bruno Filippini, assessore alle Politiche della residenza casa e Patrimonio, Comune di Venezia; dott. Daniele Franco, capo del Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria della Banca d'Italia; dott. Roberto Giannì, dirigente Ufficio Urbanistica del Comune di Napoli; dott. Giovanni Giannini, assessore al Patrimonio E.R.P. e Politiche Abitative, Comune di Bari; dott. Enrico Giovannini, presidente Istat; ing. Luisella Guerrieri, ingegnere consulente, Regione Puglia; dott.ssa Federica Guidi, presidente Giovani imprenditori; prof. Giovanni Laino, docente in Politiche urbane e territoriali, Facoltà di Architettura, Università Federico II di Napoli; dott.ssa Laura Lega, viceprefetto Dipartimento per le Politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie, Ministero dell'Interno; ing. Adriano Martinelli, dirigente Settore Casa, Comune di Verona; prof. Ezio Micelli, assessore Urbanistica, edilizia privata e convenzionata, Comune di Venezia; prof. Antonio Monestiroli, professore ordinario di Composizione architettonica, Facoltà di Architettura civile, Politecnico di Milano; dott. Giovanni Oggioni, responsabile Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Milano; prof. Simone Ombuen, segretario Inu; prof.ssa Liliana Padovani, professoressa di Politiche urbane e territoriali, Università Iuav di Venezia; prof. Franco Purini, professore ordinario, Facoltà di Architettura, Università di Roma «La Sapienza»; dott. Angelo Rughetti, segretario generale Anci; prof. Antonino Saggio, docente, Facoltà di Architettura, Università di Roma «La Sapienza»; dott. Vito Santarsiero, sindaco di Potenza; arch. Lorenza Santolin, Agec Verona; dott.ssa Giulia Scotti, Banca Popolare di Milano; prof. Francesco Taormina, docente, Composizione e Progettazione Architettonica, Università di Roma Tor Vergata; ing. Sandro Tartaglia, Agec Verona; dott. Roberto Tricarico, assessore Politiche per l'ambiente e per la casa, Comune di Torino; dott. Sergio Urbani, consigliere delegato, Fondazione Housing Sociale, Cariplo Milano; dott. Giovanni Verga, assessore alla Casa, Comune di Milano.

– fare della casa e del diritto all'abitare un tema centrale e non emergenziale; un diritto da declinare con programmi di lungo periodo e con risposte immediate.

– Affrontare i problemi che riguardano la solidarietà collettiva per garantire il diritto di cittadinanza attraverso il diritto all'abitazione.

– Spostare in maniera decisa l'attenzione dal problema dell'acquisto della casa al problema dell'affitto.

– Lavorare sulle periferie urbane con ipotesi di ristrutturazioni e di inserimento di strutture di servizio, bandendo il più possibile le demolizioni:

> La popolazione che oggi vive nelle periferie presenta un grado di dinamismo sociale e culturale, nell'accezione più ampia del termine, superiore a chi risiede nel centro tradizionale delle città. La mobilità è superiore, sono più forti i legami di vicinato e più vivaci i comitati di quartiere intesi come aggregazioni di cittadini che lottano per migliorarne la vivibilità… La periferia, da alcuni letta come città del futuro, rappresenta un'opportunità per la sperimentazione di nuove politiche culturali e abitative. In questo contesto si gioca la vera sfida della promozione della cultura a livello urbano e della realizzazione di nuove politiche di riqualificazione sia urbanistica che ambientale che sociale (vedi Torino-Milano-Roma-Venezia-Verona)[7].

– Proporre nuove metodologie d'intervento per il recupero ragionato di quartieri degradati e fatiscenti sia centrali che periferici presenti ormai in tutte le città. Le aree centrali delle città si sono sovente trasformate in aree periferiche e la loro rigenerazione e riqualificazione è spesso lasciata al solo intervento privato o a quello pubblico locale penalizzato da grovigli normativi e burocratici che raggiungono livelli di complessità improponibili. È indispensabile entrare nella logica delle «modificazioni» delle preesistenze e della contemporanea proposta di tipologie insediative di nuova concezione (ecosostenibili a bassi costi ed eventualmente variabili sul piano dimensionale attraverso una progettazione sperimentale idonea).

[7] W. Tortorella (a cura di), *Città d'Italia*, cit.

La crescita urbana (la gestione e la soluzione delle politiche per la casa e per la riqualificazione del degrado delle città) non può essere lasciata alla sola azione locale. Le vecchie categorie della crescita urbana non sono più genericamente applicabili agli sviluppi attuali delle periferie delle città italiane, oggi straordinariamente diverse tra loro pur appartenendo alla stessa realtà nazionale.

– Considerare che l'emergenza è, oggi, caratterizzata da un «ceto medio» che vede un graduale impoverimento della sua condizione. Spesso lavorare non basta più.

Il disagio abitativo non riguarda infatti solo le fasce in assoluto più deboli della popolazione. Vi è una vasta area, che potremmo definire «grigia», di persone che si trovano a fronteggiare il problema abitativo pur potendo contare su un reddito e su una condizione di relativa stabilità. In questo caso la questione abitativa rappresenta, al contempo:

a) un freno alla definizione dei propri progetti di vita (relativi al lavoro, all'autonomia dalla famiglia di origine, alla costruzione di una nuova famiglia);

b) un grave rischio sociale, laddove si venga a rompere il precario equilibrio raggiunto (sfratto, fine di una coabitazione).

In quest'area grigia si trovano famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani e anziani[8].

L'*housing* sociale (secondo il Cecodhas, significa offrire alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata, cercando di rafforzare la loro condizione) oggi non dovrebbe più essere concepito come una politica a sé stante, ma come componente di una politica (chiara e unitaria come strategie e finalità) di sviluppo e coesione sociale dell'area urbana, per far fronte con urgenza al problema *emergente* della casa in Italia.

Esiste comunque in alcuni territori un livello di azione organizzato da cittadinanza attiva e da volontarismi locali che mettono in atto forme di accordo pubblico-pri-

[8] Arch. Giovanni Magnano, direttore Divisione edilizia residenziale pubblica, Comune di Torino.

vato che possono diventare esemplari per fare fronte alle nuove povertà urbane che sono quelle dei ceti medi. In questo senso vari Comuni in tutto il territorio italiano hanno individuato diversi filoni di lavoro sui quali è attiva la sperimentazione:

a) promozione di forme innovative di *co-housing* per i giovani nel mercato privato;

b) avvio di coabitazioni solidali nei quartieri pubblici;

c) sostegno a operatori pubblici o privati che vogliano sperimentare forme di residenze collettive; a lato di queste iniziative sono state attivate ulteriori forme di sostegno per i giovani in uscita dalla famiglia che acquistino alloggi stipulando mutui;

d) la destinazione di alloggi, esclusi dall'edilizia residenziale pubblica, ma inseriti in quartieri pubblici, a famiglie di giovani individuate a mezzo di avviso pubblico per migliorare il *mix* sociale del contesto urbano e con finalità di solidarietà di vicinato.

In Italia attualmente mancano però strumenti idonei per conoscere e normare questa realtà modificata che va a costituire le reti delle città con le loro differenti posizioni sia all'interno del mercato globale sia sul piano amministrativo, perché manca da tempo una politica nazionale per le città. Per questo l'azione pubblica nei confronti del problema casa, della riqualificazione urbana in generale, e delle periferie in particolare, diventa indispensabile. Un'azione pubblica che deve prendere esempio da altri paesi europei e dagli Usa, sostituendo con politiche stabili e programmate l'episodicità, e la frammentazione.

Sarebbe tuttavia possibile prevedere una maggiore definizione dei poteri decentrati (soprattutto dei poteri delle aree territoriali più competitive) per un assetto istituzionale più idoneo attraverso:

– l'istituzione di un Ministero per le città come sede di coordinamento nazionale delle politiche di sviluppo delle aree urbane, che possa promuovere:

a) la riformulazione della legge urbanistica nazionale (l'attuale risale al 1940, pur avendo subito vari tentativi di riforma da parte di numerose legislature) che prenda

in esame tutte le corpose variazioni attualmente in atto in ambito sociale, recependo e coordinando le istanze delle varie legislazioni regionali;

b) la creazione di alcuni strumenti quali le *Agenzie immobiliari sociali comunali* (*privato sociale*) su scala nazionale, come si vede da tempo in altri paesi europei (a Torino funzionano benissimo da anni e si chiamano Lo.Ca.Re). Questi strumenti hanno il compito di promuovere l'incontro sul mercato di proprietari ed inquilini, ponendosi tra domanda e offerta, proponendo contratti convenzionati a tempo, e fornendo inoltre garanzie sul rischio di morosità, (fondo salva sfratti). Si evidenzia che in Italia esiste una notevole quantità di abitazioni non utilizzate che potrebbero venire affittate a prezzi calmierati (Roma 250.000 appartamenti sfitti, cioè 1 su 7; Milano 190.000). Ciò può accadere se le Regioni, che si comportano in modo e con soluzioni molto differenziate e in alcuni casi con situazioni debitorie allarmanti e presenza di abusi e di interessi criminali, concludessero rapidamente il processo che le porta all'attuazione della Carta delle Autonomie e del federalismo fiscale: solo così le città potrebbero porsi al centro del sistema Italia in termini strategici e finalmente europei, perché nelle città si sta realizzando il nuovo *welfare*, basato soprattutto sull'associazionismo di base e sul volontariato, che hanno già largamente contribuito a mettere in rete gran parte delle realtà urbane della penisola;

c) *principi guida* per produzioni di architetture da «abitare» e di «servizio», riconoscibili ed accettabili da tutte le diverse comunità come risposta importante ai bisogni che le accomunano;

d) il rilancio massiccio della cultura della progettazione pubblica e privata controllata o convenzionata di grande qualità (l'Italia registra una tra le più basse percentuali di alloggi di edilizia sociale pubblica: 4% a fronte del 36% dell'Olanda, 22% dell'Inghilterra e 20% della media comunitaria) investendo forza lavoro altamente specializzata per riprogettare le città che devono innanzitutto essere abitate all'insegna della gestione condivisa pubblico-privato, anche attraverso:

1) il coinvolgimento diretto dei papabili inquilini nella parziale autogestione del processo costruttivo;

2) il recupero di finanziamenti attraverso società di capitali sociali (finanza etica) organizzate in fondazioni autosufficienti anche sul piano della risposta sia progettuale che costruttiva;

e) il rapporto programmato e sistematico con l'università e con le sue strutture di ricerca, perché l'università costituisce di per sé una rete di sapere sia progettuale che storico, e sarebbe opportuno entrasse nelle partnership locali per contribuire alla rigenerazione di aree urbane degradate e nell'estensione dei programmi di *social housing*.

La centralità che le città hanno assunto nell'economia contemporanea chiede questo salto qualitativo.

Quale federalismo allora ipotizzare per le città italiane?

Abitare la nuova complessità delle città italiane inurbate da micro-macro realtà comunitarie autoctone o esterne che cercano di proclamare la loro identità attraverso l'integrazione, porta a mettere in atto nuove politiche che rinsaldino l'unità nazionale pur rispettando l'autonomia locale, che non può però trasformarsi in isolamento. Il *glocalismo* sarà la necessaria tendenza per le città italiane piccole e medie: la capacità, cioè, di stare al passo col mercato globale pur rispettando l'economia locale; di rispettare le culture locali pur allargando la visione alle altre e diverse culture globali; ciò dipende sia dalle responsabili scelte dei governi locali, sia dalla capacità di coniugare, all'interno della rete allargata delle città italiane e della *macrorete* delle città europee, una visione coordinata ed equilibrata delle scelte politiche.

L'Italia è certamente una «nazione» sul piano giuridico e istituzionale, anche se si presenta, sul piano sociale, come una sommatoria di culture profondamente dissimili e, spesso, conflittuali.

Sapere però riconoscere e valorizzare le caratteristiche e le eccezionalità appartenenti ad ogni singola «cultura», rispettandola, potrebbe forse riuscire a dare nuovo vigore ad alcune iniziative «progettuali» che, in modo assolutamente consono alla specificità di un luogo e alla sua forte

caratterizzazione, diventerebbero costruzioni di «politiche» esemplari per tutto il territorio nazionale, pur mantenendo integra la loro identità di appartenenza a uno specifico contesto.

È tempo ormai di uscire dalle logiche delle soluzioni «virtuali» e, di conseguenza, «inesistenti» per affrontare, all'interno di una consapevole, disincantata e responsabile visione della realtà delle città-territorio di questo nostro tempo, nuove utopie progettuali e urbane in un'ottica di *città policentrica*, che ormai si può considerare la struttura costitutiva della città europea.

È dunque doveroso pensare a un *sistema politico* che costruisca *situazioni*, intese come momenti di vita collettiva deliberatamente e intenzionalmente generati, oggi, dalla continua interazione fra eventi; una modalità di governo per le città che si ponga *in dialogo* con ciò che esiste, coinvolgendolo, ma, contemporaneamente, proponendo il nuovo. Nuovo che non consiste sicuramente in un'invenzione, come spesso si tende a credere**,** ma nuovo come capacità di dare ai luoghi una risposta costruita che riconosca ciò che questo nostro tempo chiede, come reale e non velleitaria risposta ai bisogni espressi dalla società civile, riproponendo, ancora una volta, al centro di questa nostra inquieta epoca, la *persona*, non compresa dentro un indistinto egualitarismo, ma considerata per la sua unicità e differenza, per la sua ogni volta diversa richiesta di rispetto e di risposte adeguate alle sue necessità di cittadino.

3. *Analisi del funzionamento delle reti di città attraverso lo studio delle politiche abitative di rigenerazione delle periferie e programmi di «social housing»*

Milano: «housing» sociale. Esperienze di collaborazione tra pubblico e privato

Nel documento *Ricostruire la grande Milano* stilato dal Comune del capoluogo lombardo nel 2000, si fa riferimento al problema dell'alloggio in termini di «ritorno

della residenza in città», obiettivo per il quale «è necessario produrre un'offerta diversificata di edilizia libera, convenzionata, in affitto, e di edilizia sociale; in particolare, un'offerta che, per caratteristiche tipologiche ed economiche, sia adatta a gruppi sociali con medie e limitate capacità di spesa». Si rileva il progressivo mutamento della realtà sociale milanese dal momento che la domanda di alloggi a prezzo calmierato ora proviene anche dalla classe media – composta da nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, giovani coppie a basso reddito, anziani, studenti fuori sede e immigrati – una fascia sociale in forte crescita, costituita da cittadini che non possono usufruire delle agevolazioni offerte dall'Edilizia residenziale pubblica ma che al contempo non hanno un reddito sufficiente per accedere al libero mercato. Secondo l'assessore alla Casa Giovanni Verga, nel 2008 a Milano si registrano circa 30-35 mila famiglie in cerca di un alloggio a condizioni agevolate.

In ritardo rispetto alle sperimentazioni europee, ma con un certo anticipo sulla maggior parte delle città italiane, all'inizio del decennio Milano si appresta a risolvere il problema del «disagio abitativo» attraverso una serie di interventi e con l'attuazione di strategie di carattere eterogeneo. Essi vengono raggruppati sotto il nome di «*housing* sociale», inteso come ineluttabile processo di collaborazione tra Enti pubblici e soggetti privati a fronte di un vistoso e preoccupante indebolimento dell'Erp. «Oggi si è capito bene – ha affermato Sergio Urbani, consigliere delegato di Fondazione Housing Sociale – che il progetto di edilizia sociale o di Erp è un progetto multidimensionale, complesso e che deve andare incontro al privato, perché non ci sono risorse».

La prima iniziativa riconducibile alla sperimentazione di *housing* sociale a Milano è il «Villaggio alla Barona», avviato nel 1994 e concluso nel 2004. Promosso e realizzato dalla Fondazione Cassoni, il progetto viene sviluppato in collaborazione con l'Associazione Sviluppo e Promozione (associazione di volontariato) e con la parrocchia dei SS. Nazaro e Celso. Fra i soggetti coinvolti vi

sono anche il Comune di Milano – in quanto l'area era a standard, utilizzabile solo attraverso una convenzione –, la Fondazione Cariplo e la Banca Popolare di Milano. Il successo dell'intervento proviene anche dalla possibilità di ridisegnare un pezzo della periferia milanese e i relativi contenuti sociali, anche grazie all'impiego dello strumento della «progettazione partecipata» che permette il coinvolgimento attivo degli abitanti del quartiere.

Nel frattempo ha inizio a Milano un'altra esperienza in materia di *housing* sociale, paradigmatica per la capacità di coniugare l'iniziativa privata con quella pubblica. All'inizio del decennio la Fondazione Cariplo risponde al problema casa attraverso l'approccio tradizionale delle erogazioni a fondo perduto sulla base di bandi. Sorgono però alcune difficoltà, dovute alla complessità delle iniziative e alla richiesta di disponibilità finanziarie, così rilevanti da rendere poco significative le risorse messe a disposizione dalla Fondazione. Nel 2000 si decide pertanto di istituire il Fondo Housing Sociale (Fhs) che lavora secondo un approccio innovativo, laddove la componente «sociale» viene valutata come «elemento di partenza» del progetto. Viene sviluppato il «Progetto gestionale integrato», un programma sperimentale che prevede, oltre alla pianificazione economico-finanziaria e alla gestione sociale degli immobili, anche la progettazione dei servizi per garantire il *mix* funzionale e pone particolare attenzione all'aspetto architettonico dell'insediamento, soprattutto in rapporto alla definizione degli spazi comuni, delle tipologie degli alloggi in termini di flessibilità e alla relazione del complesso residenziale con il contesto in cui si inserisce. Un altro punto decisivo della progettazione integrata è il Coordinamento con le Politiche comunali. Con queste premesse nel 2009 viene promosso e avviato il Fondo etico «Abitare Sociale 1» (Fondo As1), prima esperienza di fondo immobiliare dedicato all'edilizia sociale, a cui aderiscono Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Cassa Depositi e Prestiti, Banca Intesa San Paolo, Banca Popolare di Milano, Generali Assicurazioni, Cassa Italiana dei Geometri, Telecom Italia, Pirelli Real Estate.

Contestualmente vengono banditi due concorsi internazionali di progettazione per la realizzazione di due interventi di *housing* sociale nelle aree di via Cenni e di via Rasario, nel quartiere Figino a Milano.

Sergio Urbani ha osservato che «quando abbiamo iniziato, gli operatori non ci vedevano molto bene, anzi ci hanno osteggiato parecchio, mentre oggi ci vedono come un partner molto interessante perché non riescono a lavorare. Questi progetti portano finanza, si collocano in un segmento del mercato che dà ancora assorbimento». Non sorprende dunque che dopo un decennio di intensa sperimentazione, l'Eire (Expo Italia Real Estate), il cui appuntamento annuale alla fiera di Milano si è svolto nel giugno 2010, abbia voluto dedicare per la prima volta e a scala internazionale una sala al «tema» – e non al problema – dell'*housing* sociale. Tale attenzione dimostra come l'interesse degli operatori immobiliari si stia progressivamente espandendo anche a fasce di popolazione meno abbienti. Il progetto Casa del Ben-Essere© (2010), supportato interamente da fondi privati, prototipo di modulo abitativo di 80 metri quadri realizzati con elementi prefabbricati, si presenta come una nuova risposta alle esigenze dell'abitare e dimostra il rinnovato interesse da parte dell'industria edilizia al tema della residenza.

Contemporaneamente si attivano altre interessanti iniziative supportate dall'Ente pubblico. Nel 2005 il Comune di Milano mette a disposizione 46 aree urbane (1 milione e 200 mila mq distribuiti su tutto il territorio) per risolvere il problema dell'alloggio. In attuazione di quanto previsto dal Programma Comunale per l'Edilizia Residenziale Sociale, vengono banditi due concorsi internazionali di progettazione *Abitare a Milano/1. Nuovi spazi urbani per gli insediamenti di edilizia sociale*, per i complessi in via Civitavecchia, via Gallarate, via Ovada e via Senigallia e *Abitare a Milano/2. Nuovi spazi urbani per gli insediamenti di edilizia sociale* per quelli previsti in via degli Appennini, via Cogne, via del Giambellino e via del Ricordo. I progettisti sono invitati a ripensare le rela-

zioni fra le dimensioni dell'abitare e del vivere collettivo, la manutenzione degli immobili e il risparmio energetico e di considerare i temi della sostenibilità ambientale e del sentimento di appropriazione degli spazi e affezione ai luoghi da parte degli abitanti. Nel 2009 risulta ultimato il quartiere in via Gallarate, 184 appartamenti, un parco di circa 3 ettari e numerosi servizi, quali un micronido, un centro per anziani; un centro di orientamento alla casa per cittadini stranieri e spazi per attività commerciali di quartiere.

Nel 2008 il Comune di Milano individua altre otto aree urbane (localizzate in via Idro, via Rizzoli, località Ponte Lambro, via Merezzate, località chiesa Rossa, via Voltri, via Tre Castelli, via Fratelli Zoia) da destinare alla realizzazione di *housing* sociale con il coinvolgimento di operatori privati. Il 31 luglio l'assessore allo sviluppo del territorio del Comune di Milano, Carlo Masseroli, presenta ufficialmente all'Urban Center di Galleria Vittorio Emanuele i due bandi pubblici con i quali avvia il progetto per restituire alla città un vero mercato dell'affitto attraverso undici progetti su una superficie del Comune di 310.600 metri quadri, dove saranno realizzati 3.380 nuovi alloggi. Secondo il comunicato diffuso dal Comune di Milano:

> l'intervento verrà attuato attraverso un Fondo Immobiliare Etico alla cui scadenza sono previsti degli schemi di riscatto da parte degli inquilini. Si procederà pertanto alla realizzazione di tre iniziative di edilizia residenziale sperimentale in locazione, a canone sociale, calmierato e convenzionato, su aree di proprietà comunale site in via Cenni, via Ferrari e Figino per circa 583 appartamenti di circa 70 mq l'uno.

L'impegno del Comune di Milano in materia di *housing* sociale si intensifica in occasione del recepimento della l.r. n. 12 del 2005, che impone ai Comuni lombardi il superamento del vecchio strumento urbanistico, il Prg. Nel dicembre 2009, viene presentata la bozza del Piano di governo del territorio: a distanza di trent'anni dall'ultima pianificazione del territorio comunale, vengono ela-

borate nuove strategie di sviluppo e gestione della città. Il documento contiene alcune direttive per fronteggiare il problema casa, considerato nei termini di «emergenza». Nel *Documento di Piano. Relazione generale e norme di attuazione*, si legge che «un altro dei cardini strategici del Pgt, e del Piano dei servizi in particolare, riguarda l'implementazione di una strategia per supportare il problema della casa e del disagio abitativo legato anche al mercato dell'affitto, oggi divenuto un passaggio-chiave per lo sviluppo di Milano». Successivamente vengono indicate le modalità di attuazione di tale obiettivo, specificando la necessità di coinvolgere i soggetti privati:

> Si rende dunque necessario intervenire sul mercato dell'affitto, avendo per obiettivo il riportare in città fasce di popolazione che ne sono state espulse negli anni passati. L'obiettivo è quello di creare un «Piano Casa» che non si appoggi sul soggetto pubblico, ma che, attraverso un sistema fortemente sussidiario, garantisca un miglioramento significativo della qualità della vita a quelle componenti della popolazione oggi costrette alla fuga dalla città. Dal punto di vista operativo, il meccanismo che il Pgt propone è basato su una serie di incentivi a supporto dell'azione privata. In sostanza, contestualmente alla realizzazione di nuovi alloggi, all'operatore viene conferita una volumetria aggiuntiva, a condizione che questa rispetti alcune condizioni stabilite dal soggetto pubblico. I privati, che rimangono i gestori degli alloggi, dovranno garantire un canone di affitto calmierato e maggiori garanzie relativamente alla durata della convenzione.

In questo passaggio si fa riferimento l'articolo 11 della l. n. 133 del 2008, detta anche «Piano Casa».

A fronte di una situazione economica allarmante, l'amministrazione comunale decide di utilizzare terreni di sua proprietà destinati a standard dal Prg, per realizzare interventi strategici di *housing* sociale in locazione. Giovanni Oggioni, direttore del settore Pianificazione urbanistica generale del Comune di Milano, ha affermato che la proposta è di mettere a disposizione delle aree pubbliche quasi gratuitamente e chiedere al mondo dell'imprendito-

ria, sia sociale che non, di produrre nuovi servizi abitativi:

> Occorre introdurre nella quota del metro cubo o del metro quadro – se si parla di densità territoriale – quindi nel valore edilizio nominale che producono i suoli una quota di valore riservata all'*housing* sociale [...]. Abbiamo attribuito a tutti i suoli un valore, un indice territoriale di 0,5 m^2 per m^2 che, quando si condensa, può diventare 1 – si tenga conto che oggi l'indice di piano regolatore è 1, quindi torniamo all'indice del piano regolatore – si aggiunge lo 0,35 di *housing* sociale e a quel punto si aggiunge anche uno 0,15 premiale che ripaga l'investitore del fatto che questa quota di *housing* sociale venga realizzata. [...] Questo complesso di regole è oggi all'attenzione del Consiglio comunale, [...] il dibattito è in corso.

Tali proposte dimostrano il tentativo da parte dell'Ente pubblico di stabilire nuovi strumenti tecnico-legislativi per regolamentare il coinvolgimento dei soggetti privati nella risoluzione dell'emergenza casa, il cui controllo però deve rimanere sotto la responsabilità dell'Ente pubblico.

La ricchezza delle esperienze di *housing* sociale attuate nel corso dell'ultimo decennio attesta Milano come uno dei laboratori urbani più sperimentali italiani in materia di edilizia residenziale ma al contempo evidenzia anche la frammentarietà delle strategie adottate. Se per certi versi i casi studio qui analizzati, che non corrispondono alla totalità delle esperienzie di *housing* sociale a Milano – si ricordano altre iniziative, come il Nuovo Portello (2002-2007) e Sms 1 Social Main Street alla Bicocca (2010), per esempio – sono accomunati dalla collaborazione tra Ente pubblico e soggetto privato, rimane tuttavia una lacuna vistosa a livello politico-legislativo che rende necessaria, e urgente, una gestione politica nazionale dell'*housing* sociale richiesta dagli Enti pubblici e dagli stessi operatori privati.

I problemi di politica abitativa che Napoli sta al momento affrontando sono temi centrali per la città. Tra i più urgenti, il deficit di alloggi appare il fenomeno di maggiore gravità. Si stima che nel Comune di Napoli manchino circa 270.000 mila nuovi vani, a fronte di una più limitata offerta consentita dal Prg, su una popolazione di 963.661 abitanti – il numero di vani, aggiornato al 2010, è calcolato per rapportare la situazione abitativa napoletana a quella media nazionale.

Tale mancanza ha generato, e continua a generare, un fenomeno di «fuga dalla città»: Napoli ha infatti perso negli ultimi dieci anni circa 7.000 abitanti per anno, collocabili nella fascia media della popolazione. Le famiglie, soprattutto quelle più giovani, escono dalla città dirette verso l'*hinterland*, evitando la periferia e il suo degrado, considerato endemico. Come ha osservato Roberto Giannì, direttore dell'ufficio di Pianificazione Urbanistica del Comune di Napoli, la perdita consistente di popolazione media ha determinato l'impoverimento sociale e la «marginalizzazione della periferia», fenomeno, quest'ultimo, che distingue Napoli da tutte le altre grandi città d'Italia. Le fasce medie che abbandonano la città impediscono di fatto che si attui a Napoli un programma di edilizia residenziale fondato sul principio della *mixité* sociale. L'attuazione di nuove strategie di edilizia residenziale sociale potrebbe dunque avere come obiettivo non solo l'aumento del numero di alloggi ma anche il miglioramento dell'integrazione sociale nelle aree periferiche.

Un'altra questione che aggrava il problema abitativo napoletano è la crisi della gestione dell'Edilizia residenziale pubblica in una città che può essere considerata «la

Il presente testo è frutto dell'elaborazione e dell'integrazione degli interventi del dott. Roberto Giannì e del prof. Giovanni Laino, tenuti all'interno del seminario sulle «Reti di città», svoltosi a Roma il 17 e 18 giugno 2010, nell'ambito del Rapporto 2010 di italiadecide «L'Italia che c'è».

capitale» dell'Erp – a Napoli il patrimonio Erp raggiunge il 13% dell'intero patrimonio edilizio, una percentuale notevole rispetto alla media nazionale che si aggira per le grandi città intorno all'8%. La grave difficoltà gestionale è dovuta in parte alla mancanza di manutenzione sugli immobili in seguito anche alla crisi finanziaria che ha recentemente investito il paese, ma non è da sottovalutare anche il ruolo che la criminalità organizzata riveste nel controllo degli alloggi.

Il Piano Regolatore di Napoli del 2004 ha puntato, in maniera non del tutto efficace, sul recupero della qualità urbana come precondizione per lo stesso sviluppo economico; sulla partecipazione dei privati all'operazione di riqualificazione urbana in mancanza di risorse pubbliche e sul principio della riqualificazione, e non dell'espansione, che però limita notevolmente le possibilità di iniziativa. Nella delibera comunale n. 2 dell'11 febbraio 2010, si specifica che il Comune di Napoli intende «potenziare l'offerta di edilizia residenziale – in special modo di edilizia residenziale sociale (Ers) – nel territorio di propria competenza», obiettivo per il quale sembra opportuno individuare «quali aree di intervento [...] gli "ambiti" di riqualificazione urbanistica previsti dal vigente Prg, in quanto corrispondenti alle aree urbane in cui anche il suddetto Prg individua condizioni di degrado urbano che necessitano di una estesa azione di rinnovamento» e riserva all'edilizia sociale un'idonea quota dell'incremento edificatorio assentibile. Le aree individuate da sottoporre a riqualificazione e trasformazione nel Comune di Napoli sono: l'*ex* centrale del latte; San Pietro a Paterno; Gianturco-Fs; l'area Mecfond; la zona delle *ex* raffinerie; via Montello, Regina Margherita; Rione Traiano e di Soccavo; l'area Feltrinelli; i Magazzini approvvigionamento, via Botteghelle e Coroglio. Tuttavia l'incremento complessivo stimato ammonta a soli 48.320 vani rispetto ai 270.000 ritenuti necessari per sanare il problema dell'alloggio.

Nell'agosto del 2010 il Settore Edilizia Pubblica Abitativa dell'Agc 16 ha approvato l'avviso per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale,

finalizzato a individuare la disponibilità di soggetti pubblici, di soggetti privati e operatori economici a proporre e realizzare interventi di edilizia residenziale sociale, servizi e riqualificazione urbana, promuovendo la partecipazione di soggetti pubblici e privati sui territori compresi nei Comuni di cui alla d.g.r. n. 572 del 22 luglio 2010, tra cui anche quello di Napoli. Gli interventi finanziabili potranno essere articolati secondo quattro tipologie: alloggi sociali; alloggi di Erp ai sensi della l.r. n. 18 del 1997 da cedere al Comune; alloggi a libero mercato e alloggi a libero mercato convenzionati.

L'edilizia residenziale sociale (o *housing* sociale) appare dunque come una nuova possibilità di affrontare la questione abitativa, sebbene sembra non sussistere una strategia complessiva a livello comunale in grado di avviare operativamente nuove iniziative. Del resto su «la Repubblica» (sezione Napoli) del 21 luglio 2010 si legge che:

> la questione abitativa è stata la grande assente nelle politiche regionali degli ultimi dieci anni in Campania. Quella che secondo il decreto 112 del 1998 sarebbe dovuta essere la delega alle Regioni delle funzioni di programmazione delle risorse e di gestione e attuazione di interventi coordinati, in Campania si è ridotta a un insieme segmentato di interventi inefficaci e in molti casi controproducenti. Essi infatti non sono derivati da una corretta analisi della domanda sociale, dei nuovi possibili attori pubblico-privati (Enti no-profit, fondazioni) e di nuovi strumenti operativi che le pur carenti iniziative nazionali hanno in qualche modo individuato e sollecitato. Il fallimento [...] delle politiche regionali sulla casa è avvenuto a diversi livelli e con molteplici gradi di responsabilità e soprattutto ha segnato la differenza con altre Regioni nelle quali più adeguati sistemi di *welfare*, migliori capacità progettuali del personale tecnico, indirizzi politici consolidati e una vocazione verso sperimentazioni, anche inedite, hanno reso possibili risultati apprezzabili anche se non completamente risolutivi.

Gli imprenditori ai quali viene chiesto di operare nel settore dell'*housing* sociale, sostanzialmente come forma di oneri di urbanizzazione, si rifiutano di gestire il servizio. A Napoli sussiste ancora un forte equivoco nel con-

fondere l'*housing* sociale con l'Erp, percepito dall'operatore privato come un sistema fortemente compromesso. Eppure un'adeguata politica di *housing* sociale consentirebbe di realizzare complessi insediativi caratterizzati da una adeguata integrazione sociale in grado di richiamare le famiglie nelle periferie della città.

A riguardo dell'integrazione sociale come nodo della questione residenziale di Napoli, Giovanni Laino, docente presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II ed esperto della questione abitativa dei bassi nel centro storico di Napoli, ha sottolineato che «probabilmente nei quartieri che già esistono, o in quelli che un giorno esisteranno, perché qualcuna delle cose previste diventerà realizzazione, c'è un problema di cosiddette attività immateriali – per usare gli slogan – che è necessario ripensare, alimentare e dare forza». Dunque non si tratta solamente di regolamentare con urgenza la costruzione e la gestione di nuovi insediamenti abitativi, di legiferare in materia: è necessario coniugare l'attività giuridica, quella architettonico-urbanistica con uno sguardo in grado di mettere in luce una visione plurale dell'abitare sociale attraverso una scrupolosa indagine della realtà napoletana.

Roma: tra casa e periferia

A Roma la casa è un problema complesso. Da un'indagine dell'Istituto Cresme del 2009 risulta che la domanda del segmento «debole» della popolazione è stimata in 48.000 alloggi, dei quali 36.600 per famiglie alla ricerca di abitazioni in locazione a canoni sostenibili e gli altri per studenti, famiglie con disagio economico e lavoratori temporanei. Il Piano Casa del Comune, approvato nel marzo del 2010, dovrebbe però a breve dare i primi risultati. L'obiettivo dell'Amministrazione è attuare una serie di misure urbanistiche e di indire bandi per realizzare oltre 25.000 nuove case nell'arco di cinque anni. Per fare fronte al problema abitativo, il Piano Casa del Co-

mune di Roma si orienta contemporaneamente, e sinergicamente, sull'Erp e su nuove strategie di *housing* sociale, ovvero appartamenti a basso costo per famiglie economicamente disagiate, giovani, studenti, lavoratori fuori sede. Nel dettaglio il Piano prevede:

Case Erp:

– 167 alloggi dall'acquisto di immobili relativi all'avviso pubblico del 20 maggio 2009;

– 300 alloggi con il nuovo avviso pubblico per l'acquisizione di immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica, di recente costruzione o ristrutturazione;

– 500 alloggi dalle convenzioni tra Comune e operatori privati;

– 108 alloggi con l'acquisizione di aree al Quadraro;

– 31 alloggi di bio-edilizia nel piano di zona Lunghezzina II, Municipio VIII;

– 80 alloggi di edilizia sovvenzionata, da bando per assegnazione comparto F del comprensorio Sdo di Pietralata;

– 380 alloggi derivanti dall'aumento di densità edificabile dei piani di zona;

– 200 alloggi (stima previsionale) derivanti dai cambi di destinazione d'uso di zone urbanistiche di Piano regolatore o di «Piani attuativi» e «Programmi urbanistici» già approvati o in corso di approvazione, attraverso bando di evidenza pubblica;

– 250 alloggi (stima previsionale) derivanti da cambi di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali, attraverso bando di evidenza pubblica;

– 850 alloggi (stima previsionale) derivanti dall'attuazione dei nuovi «ambiti di riserva»;

Sul totale case Erp previste dal piano, il 5% sarà riservato alle Forze Armate e di Polizia, in base al protocollo d'intesa in vigore tra Comune e Comando Militare della capitale.

Housing sociale:

– 2.472 alloggi derivanti dall'aumento di densità edificabile dei piani di zona previsti dalla delibera di Consiglio comunale n. 65 del 2006;

– 2.400 alloggi derivanti dall'aumento di densità edificabile dei piani di zona del II Peep, precedenti alla delibera di Consiglio comunale n. 65/2006;

– 1.750 alloggi derivanti dalla modifica delle destinazioni d'uso di zone urbanistiche di Prg;

– 1.000 alloggi derivanti dalla modifica di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali, da effettuarsi mediante bando pubblico;

– 3.600 alloggi derivanti dalla ricognizione dei Piani o Programmi urbanistici, approvati o in corso di approvazione, che prevedono una quota o la totalità degli alloggi da destinare ad *housing* sociale (vendita a prezzo convenzionato o locazione a canone concordato o solidale);

– 2.000 alloggi con il programma di riqualificazione degli immobili agricoli (Pria), che ha tra i suoi scopi il reperimento di alloggi da dare in affitto;

– 9.000 alloggi (stima previsionale) con i nuovi «ambiti di riserva» (quota edilizia convenzionata).

Per l'*housing* sociale in particolare sono previsti: vendita a prezzo convenzionato; affitto per almeno 25 anni, poi possibilità di cessione a prezzo convenzionato (canone medio: intorno ai 430 euro al mese per un appartamento di 2 camere, 2 bagni, soggiorno con angolo cottura e accessori); affitto per almeno 10 anni con patto di futura vendita o riscatto (in caso di mancato riscatto, prosecuzione dell'affitto a canone sociale); abitazioni collettive in locazione temporanea con gestione di servizi comuni (studentati, residenze socio-sanitarie per anziani e disabili, nuclei mono parentali).

Il dott. Marco Corsini, assessore all'Urbanistica del Comune di Roma, ha inquadrato la questione della casa a Roma all'interno di una nuova volontà politica di ripensamento sia del mercato che in materia di legislazione urbanistica:

> Il Consiglio comunale ha deciso di utilizzare gli strumenti urbanistici che sono ordinariamente disponibili e cioè utilizzare l'esperienza milanese del recupero di aree extra standard che sono aree pubbliche che residuano dai precedenti interventi dei piani di zona e quindi metterle a bando per stimolare l'afflusso

di risorse private, e poi rendere omogeneo il tessuto urbanistico attraverso il cambiamento di destinazione d'uso sia di aree che di edifici che non hanno una vocazione residenziale, ma che lo devono poi avere per consentire l'incremento del patrimonio edilizio da destinare all'*housing*. [...] Non è solo la legge di mercato che deve incentivare la reimmissione nel circuito del patrimonio edilizio esistente, è anche ancora una volta la politica. Noi non dobbiamo nasconderci che siamo figli dell'equo canone, siamo figli di una politica che ha reso storicamente disincentivante l'offerta di alloggi privati in locazione, perché lo strumento della locazione è equivalso nell'immaginario collettivo, giustamente per anni, allo strumento espropriativi, affittare una casa a un cittadino significava praticamente perderne permanentemente la disponibilità. Questa è un'altra «colpa», un altro retaggio della politica nazionale che va rimosso; restituire certezza dei rapporti giuridici significa incidere sul mercato contribuendo a incentivare la reimmissione nel circuito dell'edilizia privata. In questo caso la risposta all'emergenza non è solo nella nuova edificazione, che comunque comporta un prezzo da governare, l'esigenza di controllare l'espansione sul territorio, il consumo del territorio e governare i processi di intensificazione anche rinunciando all'edificazione non alta. Penso, quindi, che un'azione essenzialmente della politica e poi anche dell'urbanistica, ma della politica legislativa, regolamentare è essenziale per dare una risposta all'emergenza abitativa.

Un primo passo per affrontare l'emergenza si muove nella direzione di nuove costruzioni che saranno così ripartite: 3.000 sono di edilizia residenziale pubblica, 9.000 costituiscono il «residuo» delle previsioni del Piano regolatore, 11.900 contributi all'affitto per altrettante famiglie, oltre ad altri interventi puntuali, che secondo i programmi dell'Amministrazione capitolina dovrebbero portare a 27.500 nuove unità abitative.

Quanto all'esistente inutilizzato, per l'*housing* sociale si punta al recupero: 1.750 alloggi derivanti dalla modifica delle destinazioni d'uso di zone urbanistiche di Prg e 1.000 alloggi derivanti dalla modifica di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali, da effettuarsi mediante bando pubblico.

Grande spazio, poi, al recupero delle periferie. In particolare il Comune punta sulla sostituzione edilizia,

il riuso e la riqualificazione. Per questo particolare sono previsti premi di cubatura significativi per interventi di elevato valore urbanistico, e nuovo spazio alle infrastrutture studiate in chiave di sostenibilità. Si possono sottolineare le novità del metodo: un'evoluzione rispetto ai tradizionali interventi di edilizia popolare su aree e con finanziamenti pubblici, grazie al più marcato concorso dei privati e al potenziale impiego di strutture finanziarie dedicate, quali i fondi immobiliari.

In attuazione delle linee programmatiche si orientano due bandi recentemente promossi dal Comune di Roma: uno per un nuovo quartiere a Pietralata con 555 case, in zona *ex* Sdo; l'altro per ricavare alloggi e servizi dai «relitti urbani», ossia i complessi industriali in rovina.

Il primo si chiama «F555» e prevede la costruzione di 555 nuove case di «*housing* sociale» a Pietralata, su un'area *ex* Sdo. Un piccolo quartiere con palazzine di quattro-cinque piani, una piazza centrale, negozi, giardini e una scuola materna. Le case saranno in parte di edilizia popolare e in parte di edilizia sovvenzionata, da affittare a canone agevolato per 25 anni, da affittare a riscatto finale oppure da vendere a prezzo calmierato.

Il secondo bando tratta di un vasto programma di riqualificazione di fabbriche e capannoni dismessi per ottenerne insediamenti e infrastrutture, in particolare sono interventi di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione, ampliamento delle volumetrie (incrementi dal 35 al 50%), nuova edificazione e ubicazione di strutture demolite e cambi di destinazione d'uso. La riqualificazione mirata dei «relitti urbani» va soprattutto ad affrontare in maniera strutturata il problema della periferia romana, che dalla denuncia civile pasoliniana degli anni '60 torna al centro di un'attenzione mai sopita, specie nei settori più avanzati della ricerca.

A tal proposito Franco Purini ha affermato:

> Il modello culturale con il quale si pensa alla periferia è arretrato rispetto alla realtà: questa è la prima cosa che bisogna dire. Si dispone generalmente di narrazioni che risalgono

sostanzialmente all'opera di Pasolini e ai continuatori, Walter Siti e anche Marco Lodoli, o a Testori per quanto riguarda Milano, mentre la realtà periferica si è evoluta e quindi c'è uno sfasamento che impedisce di capire bene quello che sta succedendo, perché la potenza dell'immaginario pasoliniano è tale che si sovrappone comunque a qualsiasi discorso sulla periferia deformandolo. Bisogna proprio fare un salto conoscitivo e – secondo me – pensare ad altre soluzioni perché la periferia oggi propone problemi che sono diversi.

E prosegue:

Se colleghiamo produzione di cultura da parte di una periferia che è molto più avanti rispetto al modello culturale con cui la si sente, la si analizza e le potenzialità delle reti – compresa quella digitale –, ci accorgiamo che c'è veramente un qualche cosa. E se la proiettiamo su questo nuovo orizzonte dell'*housing* sociale, che non va visto soltanto come una integrazione nuova, ma storicamente radicata nella modernità tra abitare e servizi, a mio avviso l'*housing* sociale può essere qualche cosa di molto diverso, di molto più importante, cioè realizza una delle finalità della città che è, per esempio, quella di produrre libertà.

Sulla possibilità di intrecciare ricerca e politica, la realtà di Roma, da sempre complessa per la co-presenza di aspetti istituzionali-rappresentativi-sociali e di una varia e articolata geografia urbana, si pone oggi come un laboratorio ricco di suggestioni. Da molti anni infatti le esperienze di partecipazione, come la ricerca coordinata da Paolo Colarossi alla Romanina, ma anche alle campagne di nomadismo urbano del gruppo Stalker o alle esperienze portate avanti da Antonino Saggio sui vuoti urbani, definiscono un panorama ricco di sollecitazioni che può trovare una messa alla prova con gli attuali programmi dell'Amministrazione.

Torino: quartieri sperimentali con l'«housing» sociale

Il Comune di Torino aderisce alla fine del 2008 alla proposta della Regione Piemonte di presentare un programma comunale di «manifestazioni d'interesse» per la sperimentazione di interventi di *social housing*. In pratica, si tratta di un elenco di progetti di edilizia sociale che il Comune in parte raccoglie da privati, in parte progetta nell'ambito del Piano Casa 2009-2010 e del Piano regolatore sociale.

Due le tipologie:

– residenze temporanee (alloggi individuali o residenze collettive);

– alloggi destinati alla locazione permanente.

Per quanto riguarda la città di Torino aree e immobili comunali saranno concessi per trent'anni gratuitamente ai privati che, scelti tra i partecipanti ad un bando *ad hoc*, realizzeranno e gestiranno residenze collettive. La Giunta trasmette il 29 luglio 2009 la relativa delibera al Consiglio comunale. Gli edifici in programma consentono di sperimentare nuove forme di *co-housing* rivolto a giovani e meno giovani, singoli o con figli minori, che cerchino una sistemazione abitativa, anche solo temporanea, in una fase di passaggio della loro vita.

Le residenze per le quali la città di Torino ha ricevuto un finanziamento dalla Regione Piemonte, nell'ambito del «Programma per il *social housing*», sono quattro:

– quattro residenze collettive, di cui tre temporanee: via Zandonai, via Paganini 30 e strada del Meisino 55/9, sono stabili da recuperare;

– in via Somalia si tratta di una nuova costruzione;

– una struttura da recuperare per alloggi con servizi comuni: l'*ex* dazio di corso Vercelli;

Si ringraziano per la disponibilità e i preziosi dati forniti il dott. Roberto Tricarico, assessore alla Casa del Comune di Torino; l'arch. Giovanni Magnano, direttore Divisione edilizia residenziale pubblica del Comune di Torino e il dott. Lorenzo Allevi, Oltre Venture Capital Sociale.

– una sesta, sempre finanziata dalla Regione, sarà realizzata in via Cottolengo 26 dalla cooperativa Di Vittorio e dall'Opera Barolo.

Queste vanno ad aggiungersi a quelle in corso di realizzazione (tre diverse tipologie di residenza collettiva temporanea):

– la casa albergo di via Ivrea 24;
– l'albergo sociale di piazza della Repubblica 14;
– il condominio solidale di via Romolo Gessi 4/6.

Piano Casa 2009-2010 del Comune di Torino

Il Piano Casa parte dal presupposto che le politiche per la casa della città debbano far fronte a una casistica sempre più articolata. Non solo sfratti e difficoltà nel trovare casa, ma anche una crescente difficoltà nel mantenerla da parte di tanti cittadini: l'aumento del numero di anziani soli, immigrati che vogliono ricongiungersi con la famiglia (104.000 gli immigrati censiti nel 2007), giovani *single* che cercano alloggi più o meno temporanei da condividere con altri giovani.

In questo senso il Comune di Torino ha individuato diversi filoni di lavoro sui quali è attiva la sperimentazione:

– promozione di forme innovative di *co-housing* per i giovani nel mercato privato;
– avvio di coabitazioni solidali nei quartieri pubblici;
– sostegno a operatori pubblici o privati che vogliano sperimentare forme di residenze collettive.

A lato di queste iniziative sono state attivate ulteriori forme di sostegno per i giovani in uscita dalla famiglia che acquistino alloggi stipulando mutui, e la destinazione di alloggi, esclusi dall'Erp, ma inseriti in quartieri pubblici, a famiglie di giovani individuate a mezzo di avviso pubblico per migliorare il *mix* sociale del contesto urbano e con finalità di solidarietà di vicinato:

– intervento di ricostruzione di una parte degli alloggi demoliti in via Artom, in attuazione del Pru;
– contratti di Quartiere II di via Dina e di via Ghedini.

Il Piano comprende una dettagliata analisi del fabbisogno abitativo e del mercato degli affitti (20.000 contratti nell'anno 2009, con 2.500 sfratti), in una città che comprende poco meno di mezzo milione di unità abitative, delle quali quasi 71.000 di tipo popolare (A4 e A5) e, all'opposto, solo 2.527 di tipo «signorile» (A1), con un nucleo centrale di 330.000 abitazioni di tipo economico (A3) e 88.500 di tipo civile (A2).

Nel documento vengono analizzate le politiche di «seconda generazione». La necessità è quella di far fronte al «nuovo problema casa», che si presenta sempre più articolato.

L'attività del Comune si orienta all'intervento sul mercato privato, tramite la mediazione pubblica tra inquilini e proprietari, con strumenti quali:

– il fondo per il sostegno alla locazione (80 milioni erogati in otto anni);

– l'Agenzia immobiliare sociale Lo.Ca.Re. (2.000 contratti stipulati);

– inoltre prevede di estendere sull'area metropolitana, il «canone assistito», al fine di promuovere *mix* abitativo per evitare ghetti sociali e quartieri monofunzione.

È prevista poi la realizzazione di «condomini solidali» per gli anziani.

Inoltre, saranno concesse all'Atc aree di proprietà comunale sulle «Spine» 2, 3 e 4 per la realizzazione di edilizia sociale, già finanziata dalla Regione.

Non mancano poi i progetti di *housing* sociale (come le garanzie a favore dei giovani che intendano acquistare casa), gli interventi per promuovere l'edilizia sociale, il *co-housing* temporaneo per giovani presso famiglie o gli alberghi sociali, abitazioni temporanee (sino a un anno) per separati, lavoratori fuori sede, studenti, *ex* carcerati da reinserire.

Lo stabile in via Ivrea, o quello demaniale di piazza della Repubblica, sono destinati a questo uso, tramite convenzione con privati per la gestione. Sono in programma inoltre residenze collettive sociali per stranieri, rifugiati o giovani divenuti maggiorenni che escono dalle comunità alloggio.

Di particolare importanza anche l'applicazione della variante n. 37 del Piano regolatore adottata nel 2001 che prevede per interventi di ristrutturazione urbanistica o nuovo impianto superiori ai 4.000 metri quadrati di slp di destinare il 10% della superficie eccedente a edilizia residenziale pubblica, percentuale sulla quale la città ha diritto di opzione all'acquisto.

Tra gli esperimenti di *mix* sociale, l'opportunità per gli anziani che abitano alloggi popolari di subaffittare una stanza a uno studente, ricavandone un reddito utile a sostenere il costo dell'affitto.

Albergo sociale, condominio solidale, residenza collettiva sociale

Albergo sociale, condominio solidale, residenza collettiva sociale: tre gradini di una lunga scala. La differenza fondamentale è nel periodo di permanenza. Albergo (a settimane), residence (a mesi) e residenza collettiva (ad anni): scalarità tipologica, edilizia e gestionale ma soprattutto la fornitura di servizi di qualità diversa. Premesso che sono residenze temporanee e «gradini» verso una sistemazione abitativa adeguata, vogliono essere una risposta ai bisogni legati alla fragilità sociale.

Perché residenze collettive sociali?

Si chiamano *residenze collettive sociali* perché vogliono superare l'equazione alloggio-famiglia. Perché soprattutto nelle grandi città, la famiglia tradizionale, verso la quale è costruita tutta la politica per la casa degli ultimi 50-60 anni, non è più così rappresentativa.

Nel 2007, secondo una tendenza iniziata dagli anni '80, più del 50% dei nuclei familiari residenti nella città di Torino risultano composti da una sola persona (considerando le persone sole e le famiglie mononucleari di un solo genitore con figlio). L'alloggio «tradizionale» non è

più sostenibile: sia per la quantità (non ci sono tanti alloggi quanti sono i singoli) che dal punto di vista economico e sociale.

A Torino esiste sempre di più un'area di vulnerabilità sociale che riguarda nuove categorie di persone quali: i separati o divorziati della classe media, senza più un doppio stipendio oltre ai giovani usciti dalla famiglia con lavori precari e anziani, magari anche autosufficienti con la pensione, vedovi o ancora in coppia, ma che possono diventare deboli, nonché stranieri e rifugiati politici.

La residenza collettiva sociale prova a fare un salto di qualità: si propone di fornire edifici con parti di piccole dimensioni per la vita privata e con in più servizi collettivi. Per esempio: camere con bagno e cucina collettiva, per 5-6 persone, che abbiano nell'edificio servizi collettivi di rango più importante, magari aperti al pubblico, come un bar o un negozietto o una lavanderia a gettoni. Servizi di cui spesso il territorio è carente, proponendosi anche di essere elementi di riqualificazione urbana.

Altro aspetto, fondamentale: l'auto mutuo aiuto, con la creazione di reti di relazioni interpersonali fra gli occupanti.

Il giusto finanziamento per l'edilizia pubblica non esaurisce la sfera d'intervento statale e regionale, ma la città ha puntato anche su politiche innovative, dove parte dei finanziamenti al mattone possono essere orientati alla persona, con contributi diretti, senza la mediazione dell'operatore-costruttore. La trasformazione della città pone in generale la necessità di perseguire lo sviluppo urbano sostenibile, a maggior ragione se il protagonista della trasformazione è il pubblico, direttamente o attraverso accordi con i privati.

Nell'edilizia sociale particolare attenzione è rivolta alla messa in opera di tutte quelle soluzioni che consentono il risparmio energetico perché corrispondono a una riduzione del costo della gestione degli alloggi, in questo senso il risparmio energetico si può tradurre oltre che in un beneficio per l'ambiente e il pianeta anche in un risparmio per gli Enti locali.

Accanto a quello strettamente energetico-ambientale il concetto di sostenibilità deve avere almeno altre due declinazioni: quella economica e quella sociale.

In questo senso le dimensioni della sostenibilità si allargano a concetti quali la solidarietà, l'auto mutuo aiuto, il consumo equo solidale e consapevole, i rapporti di buon vicinato, l'integrazione sociale e culturale, che nell'accezione tradizionale dello sviluppo urbano non sempre si ritrovano applicati ai programmi costruttivi.

Si può concludere che le molteplicità delle strategie messe in atto a Torino ne fanno oggi, dopo un lungo percorso sperimentato nell'arco dell'ultimo quindicennio, un caso emblematico di approccio alla «casa» come necessario e primario tassello di una nuova visione di riqualificazione urbana.

Verona: esperienze e programmi di riqualificazione delle periferie in città italiane

Il contesto territoriale e strategico di riferimento

Situata in una posizione strategica all'incrocio tra il Corridoio 5 Lisbona-Kiev e il Corridoio 1 Berlino-Palermo, Verona conta 253.208 abitanti (censimento 2001). Contrariamente ad altri contesti italiani, la città non si è sviluppata in modo radiocentrico attorno alla cerchia muraria storica. La rilevanza dell'asse Est-Ovest e la presenza di barriere naturali a Nord ha determinato lo sviluppo degli insediamenti post bellici a Sud e a Ovest. Un significativo contesto di sviluppo è stato individuato tra gli anni '50 e gli anni '70 a Sud dove sono state localizzate la zona agricola industriale, l'area fieristica e l'Interporto Quadrante Europa, tuttora una delle strutture logistiche più significative nel panorama europeo.

Seppure l'economia sia dominata dal turismo (nel 2000 Verona è stata inclusa nel patrimonio dell'Unesco), la presenza dell'aeroporto, dell'interporto e di un sistema autostradale molto articolato hanno reso l'area metropoli-

tana un importante punto di riferimento nelle reti economiche internazionali.

La deindustrializzazione non ha assunto i caratteri negativi visti altrove: l'interporto e la fiera sono in continua espansione, l'agricoltura e la piccola impresa rappresentano ancora settori rilevanti e l'economia locale sta vivendo una transizione verso il terziario e i servizi di alta qualità.

Dopo la crescita registrata dal 1951 al 1971, Verona ha iniziato a perdere popolazione in favore delle aree suburbane. Questo processo ha determinato una progressiva attenzione dell'amministrazione al governo dell'area metropolitana. Dopo il 2001 la popolazione del Comune ha ripreso a crescere grazie all'arrivo di immigrati stranieri.

Dal punto di vista politico, nel 1993 una lunga tradizione di governi democristiani è stata interrotta dagli scandali di Tangentopoli. Un commissario prefettizio ha guidato la città verso le elezioni del 1994, vinte da una coalizione di centro-destra che ha governato fino al 2002. Dal 2002 al 2007 Verona è stata governata da una coalizione di centro-sinistra guidata da Paolo Zanotto. Nel 2007 è stato eletto sindaco Flavio Tosi della Lega Nord, supportato da una coalizione di centro-destra.

Le periferie nel governo del territorio veronese

Negli ultimi anni Verona ha visto la definizione di due strumenti di governo del territorio: il Piano strategico approvato nel 2004 dalla Giunta Zanotto e il Piano di assetto del territorio adottato dalla Giunta Tosi. Entrambi i piani assumono come punto di partenza il fatto che Verona debba essere in grado di individuare un proprio ruolo in quanto *area metropolitana*, strategicamente localizzata all'intersezione di alcune delle più rilevanti vie di comunicazione nazionali ed europee. A tal fine, viene confermata la rilevanza delle aree a Sud della città e delle funzioni ivi collocate.

Il Piano strategico «Verona 2020» ha focalizzato l'attenzione su quattro aree di *policy* – ambiente, economia,

cultura e *welfare* – individuando 18 progetti strategici, tra cui la rigenerazione di due aree problematiche e stigmatizzate: Borgo Nuovo e Veronetta.

Diverse priorità espresse nel Piano strategico sono confermate nel Pat, approvato dalla Regione a dicembre 2007, che ribadisce la necessità di rafforzare l'area metropolitana, immaginando connessioni a livello interregionale ed europeo. Le aree a Sud della città continuano a ricoprire un ruolo cruciale e gli obiettivi del Prusst già avviato vengono confermati. Assumono inoltre particolare rilevanza le aree dismesse delle Caserme Passalacqua-Santa Marta a Veronetta, recentemente acquisite dal Comune.

La «pluralità» delle periferie a Verona

Il Comune di Verona non presenta aree di marginalità e di disagio economico e sociale grave. Le situazioni più problematiche, rilevabili anche nelle priorità espresse dagli strumenti di pianificazione, sono emerse a Borgo Nuovo e a Veronetta.

Situato a Nord-Ovest del centro cittadino, Borgo Nuovo è una tipica «periferia nel senso più tradizionale del termine»[9]: lontana dalla città storica e costruita prevalentemente a partire dal dopoguerra per ospitare le popolazioni più fragili. Le difficoltà di Borgo Nuovo hanno iniziato ad essere trattate attraverso un Piano di recupero urbano e, dal 2004, attraverso un Contratto di Quartiere. La continuità tra i due strumenti ha permesso il passaggio da un approccio centrato sulla riqualificazione fisica del costruito a uno integrato[10], finalizzato ad affrontare anche le situazioni di marginalità economica e sociale. Tra gli esiti più rilevanti fino a questo momento è possibile annoverare il miglioramento infrastrutturale, l'abbattimento

[9] A. Belli (a cura di), *Oltre la città. Pensare la periferia*, Napoli, Cronopio, 2006.

[10] A. Cochrane, *Understanding Urban Policies. A Critical Approach*, Oxford, Blackwell, 2007.

di un complesso molto problematico di «case minime» e la realizzazione di nuovi insediamenti di case in affitto e in proprietà in base a principi di *housing mix* al fine di stimolare *mix* sociale[11].

Un secondo ambito problematico è Veronetta, assieme alle aree adiacenti delle *ex* Caserme Passalacqua-Santa Marta. Contrariamente a Borgo Nuovo, si tratta di zone semicentrali interne alle mura che hanno una rilevanza strategica per la presenza di uno dei campus universitari veronesi e per la vastità dell'area ora pubblica della caserma. Il dinamismo e gli interessi che si muovono attorno a quest'area sono dimostrati dalla proposizione di numerosi progetti di trasformazione che prevedono il miglioramento e l'ampliamento del campus universitario e la sua connessione con il quartiere di Veronetta, l'introduzione di *housing* sociale ed edilizia privata.

La parte storica di Veronetta si caratterizza per l'alta densità, il degrado del costruito e la presenza significativa di immigrati, di *single* e persone anziane. La visibilità della presenza immigrata ha contribuito ad innalzare la percezione negativa del quartiere[12].

I percorsi di integrazione portano i nuovi arrivati a trasferirsi prima possibile in aree più periferiche. «Movimenti» che hanno caratterizzato Borgo Roma e l'area nei pressi dello stadio, contribuendo a identificare in queste aree delle nuove periferie problematiche della città.

In linea con il dibattito nazionale e internazionale, Verona ha dunque «assunto una visione plurale del concetto di "periferia"»[13], considerando come tali non solo le aree fisicamente lontane dal centro, ma anche quelle problematiche dal punto di vista economico e sociale. Un fat-

[11] S. Musterd e R. Andersson, *Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities*, in «Urban Affairs Review», vol. 40, n. 6, 2005, pp. 1-30.

[12] M. Bertani, *Capitale sociale e reti informali in aree ad alta densità di immigrati: il quartiere di Veronetta*, in P. Di Nicola (a cura di), *Dalla società civile al capitale sociale*, Milano, Angeli, 2006.

[13] P. Briata, M. Bricocoli e C. Tedesco, *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*, Roma, Carocci, 2009.

tore determinante nella percezione della «problematicità» è dato inoltre dalla visibilità della presenza di immigrati.

Borgo Nuovo e Veronetta rappresentano al momento i due casi più significativi di «periferie» sulle quali sono stati o saranno attivati programmi di rigenerazione e sono interessanti per due ordini di motivi:

– *rappresentano tipi diversi di «periferia»*: lontana dal centro, interamente in mano pubblica e poco appetibile per gli interessi immobiliari, per quanto riguarda Borgo Nuovo; centrale e prossima a funzioni «nobili» come quelle universitarie a Veronetta, dove per una vasta area dismessa di recente acquisizione pubblica si dovranno trovare forme di dialogo con un quartiere storico degradato e in mano a una proprietà privata frammentata;

– *rappresentano due «stagioni» di politiche:* una bene avviata, a Borgo Nuovo, dove i promotori del Contratto di Quartiere, dopo sei anni di lavoro sul campo, stanno cercando di capitalizzare la fiducia degli abitanti per attivare strategie partecipative con riferimento alla riqualificazione dello spazio pubblico e del verde; una ancora tutta da giocare, a Veronetta, laddove una serie di interventi sono già stati individuati. La coincidenza di un numero rilevante di attori in entrambi i contesti potrebbe contribuire a rendere esplicito, al di là delle dichiarazioni formali, quanto dell'approccio sperimentale proposto attraverso i Contratti di Quartiere sia stato capitalizzato e si sia radicato nell'agire dell'amministrazione e degli attori attivi a Verona e possa essere speso in futuro.

Regione Puglia: l'azione locale integrata per la rigenerazione urbana in Puglia (2005-2010)

Il contesto politico e culturale

L'esperienza di elaborazione e attuazione di politiche abitative e programmi di riqualificazione delle periferie avviata dalla Regione Puglia a partire dal 2005 si offre come caso interessante da interrogare e dal possibile valore

paradigmatico. Esso consente, infatti, di problematizzare il divario Nord-Sud quale cornice interpretativa di una «questione meridionale» e di una «questione del Nord», di recente nuovamente riproposta nel discorso pubblico ad inquadrare l'esistenza di profonde differenze ovvero di fratture rilevanti tra aree del paese e tra Regioni. Un tema, questo, attuale nella fase corrente di articolazione del federalismo fiscale, visto nel duplice obiettivo, di migliorare l'efficacia dell'azione pubblica e della spesa sociale, di combinare domande di giustizia redistributiva e territoriale con sacche di crisi e espressioni di grave disagio, che richiedono ulteriori ingenti investimenti di risorse pubbliche.

Se assumiamo il degrado urbano così come definito e misurato attraverso criteri e indicatori statistici, utilizzati nei programmi di riqualificazione a individuare le aree target degli interventi, possiamo trovare in Puglia e diffusamente nel Mezzogiorno concentrazioni alte del fenomeno, a conferma dell'esistenza di un divario territoriale. Dalle misurazioni, a connotare periferie e zone marginalizzate nei capoluoghi di Provincia e in molti centri urbani, di piccola e media dimensione, emergono i tassi alti della disoccupazione, dell'abbandono scolastico, della microcriminalità, l'incidenza della povertà relativa e assoluta, i livelli di reddito della popolazione residente, l'affollamento degli alloggi, l'insufficienza del capitale sociale, della dotazione di servizi collettivi, dell'infrastrutturazione, ecc. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica in Puglia si presenta, inoltre, in stato di degrado non solo per le caratteristiche deficitarie degli alloggi e degli insediamenti, ma anche sul piano istituzionale e della legalità, con situazioni di poca trasparenza dei meccanismi di gestione, di scarso rendimento degli Enti responsabili, tra comportamenti clientelari e non infrequenti episodi di collusione e connivenza con tessuti malavitosi.

Ma l'uso dei dati statistici, così vincolanti ai fini della selezione delle aree[14], e le rappresentazioni territoriali che

[14] Tra le righe bisogna riferire una scopertura di dati di tipo statistico, nei quartieri cresciuti spontaneamente a ridosso dei centri urbani,

su questi vengono costruite, così influenti in sede di progettazione delle politiche, costituiscono una base conoscitiva adeguata a comprendere le condizioni di vita, dei luoghi, delle popolazioni e le risorse locali potenzialmente attivabili per il trattamento dei problemi di degrado e il miglioramento della qualità delle urbane e del benessere dei pezzi di società locale coinvolti?

Se cambiamo prospettiva e assumiamo come criterio di valutazione del divario territoriale la diversa capacità di progettazione delle politiche di intervento e il rendimento da parte dei soggetti impegnati nelle azioni di riqualificazione e nella fornitura di servizi (tra cui, il bene casa), possiamo ricavare dall'osservazione del caso pugliese informazioni che sovvertono le rappresentazioni statistiche di cui sopra, consentendoci di valorizzare realizzazioni dal carattere innovativo e di tipo contestuale, che costituiscono espressioni altrettanto importanti della realtà del Mezzogiorno e della possibile competitività del Sud Italia sulla scena nazionale.

Ci stiamo riferendo, in questa seconda ipotesi, alla qualità dei progetti della classe politica. Un aspetto essenziale, data l'affermazione, da un lato, di un modello di legittimazione dei governi locali e regionali basato sulla cosiddetta *output legitimacy*, cioè sulla capacità di rispondere con efficacia alle domande territoriali; data la consapevolezza, dall'altro lato e in tema di divari territoriali, del fatto che alcuni squilibri sono socialmente prodotti, mentre altri emergono come l'esito di disfunzionamenti del sistema politico-amministrativo e come effetti perversi di politiche, per cui sono responsabilità politica. Da questo punto di vista la Regione Puglia è un laboratorio e un cantiere aperto, che sorprende per

che, presentando episodi significativi di degrado, necessitano di interventi di riqualificazione fisica, ambientale, sociale e per i quali occorre improvvisare, di volta in volta, la modalità di raccolta delle informazioni utili per rispondere ai requisiti richiesti per la partecipazione ai bandi di riqualificazione. Un lavoro non facile che bisogna organizzare in tempi stretti e con risorse scarse, come emerge da esperienze recenti di progettazione in paesi della Puglia.

la modalità di approccio al tema della riqualificazione urbana, sia sul piano tecnico ovvero della costruzione e gestione dei programmi di intervento, del rinvenimento delle risorse, delle logiche di finanziamento, sia sul piano politico e simbolico.

Quello che è stato proposto in Puglia in questi anni è un obiettivo di riqualificazione più generale dell'azione pubblica, di investimento in una cultura civica e politica capace di agire il rinnovamento.

Per lanciare questa politica è stata messa a punto una strategia di partecipazione ampia, a livello interistituzionale e delle associazioni, della cittadinanza (in sede di valutazione delle proposte premiata con l'attribuzione di un punteggio); si è cercato il coinvolgimento massiccio del segmento della popolazione che più tipicamente soffre la crisi delle istituzioni ed è soggetta al disimpegno, all'astensionismo, cioè i giovani. In parallelo ai Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie (Pirp) e al Piano Casa e in collaborazione tra l'assessorato al Territorio e l'assessorato alla Cittadinanza attiva della prima Giunta Vendola è stato lanciato un programma di politiche giovanili, di successo («I Bollenti Spiriti»), con una linea incentrata su azioni di riqualificazione urbana, dove i giovani da popolazione problematica diventano risorse – cognitive, di rete – e principio di attivazione dei contesti locali, secondo l'orientamento al *welfare* generativo (per altro in parte sostenuto anche in sede di progettazione comunitaria, si veda il *Libro Bianco sulle politiche giovanili dell'Ue*, del 2000). Si è, inoltre, abbandonato il *frame* che associa i programmi di riqualificazione all'esistenza di aree-problematiche nelle periferie delle grandi città, decidendo di aprire i bandi alle realtà dei piccoli e medi Comuni, che costituiscono l'effettiva trama dei luoghi e delle relazioni del territorio regionale. Tale strategia partecipativa è stata un volano per la mobilitazione delle società locali, che ha consentito di bypassare le resistenze della macchina istituzionale e le incrostazioni dense nei microterritori organizzati, dell'illegalità.

Nella nuova politica abitativa, l'obiettivo della riqualificazione urbana delle periferie si accompagna al recupero del patrimonio di edilizia pubblica e all'affitto sociale. Il Piano Casa regionale, approvato con l.r. n. 20 del 2005, e di seguito la Conferenza programmatica «Costruiamo insieme il futuro delle politiche abitative in Puglia» (gennaio 2006), costituiscono un superamento del carattere settoriale ed estemporaneo della politica abitativa tradizionale[15].

Con il Piano viene istituito inoltre l'Osservatorio sulla condizione abitativa (http://orca.Regione.puglia.it), previsto dalla l. n. 431 del 1998, che molte Regioni avevano già adottato e rispetto al quale la Puglia segnava un ritardo. L'Osservatorio è uno strumento che consente di raccogliere dati e di operare un monitoraggio continuo sul patrimonio pubblico, sul disagio abitativo, funzionando come una banca dati e accrescendo le conoscenze dell'operatore pubblico, ma funziona anche come luogo di partecipazione e valorizzazione delle esperienze dei soggetti – amministrazioni pubbliche, operatori economici e sociali quali imprese e cooperative – che si sono impegnati in politiche abitative (vedi la raccolta di «Buone pratiche»; «Casi studio»). Uno degli obiettivi dell'amministrazione regionale è stato infatti quello di rafforzare la collaborazione con altri soggetti e istituzioni del territorio regionale per azioni a carattere partenariale, cercando in questo di coinvolgere anche il terzo settore, gli utenti e le loro rappresentanze.

Il Piano Casa ha messo a disposizione delle persone più disagiate e delle aree più degradate del territorio regionale oltre 200 milioni di euro.

Per la riqualificazione sono stati lanciati i Pirp con una dotazione di circa 93 milioni di euro; quasi la metà dei Comuni (122) ha partecipato presentando un pro-

[15] Relazione dell'assessore regionale all'Assetto del Territorio, *Strategie e strumenti delle politiche regionali*, 2009.

getto. Le proposte complessivamente pervenute alla Regione sono state 129[16].

Sono stati dichiarati ammissibili al finanziamento 76 programmi dei 129 presentati (32 finanziabili con i fondi del Piano Casa); ulteriori risorse sono state rinvenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) 2007-2013, per la realizzazione di infrastrutture e servizi previsti dai progetti[17]. La partecipazione è stata regolata attraverso un Bando di gara. È evidente la trasposizione, con alcune variazioni ed adattamenti, di schemi e di pratiche sperimentate in ambito di progettazione europea (vedi Iniziativa comunitaria Urban I e Urban II) e nazionale (Contratti di Quartiere I e II), in ragione della nuova sensibilità politica espressa dalla Giunta, ma anche della cultura tecnica e professionale dell'assessore responsabile.

Gli interventi finanziati consistono prioritariamente in recupero di alloggi, costruzione di nuovi alloggi di edilizia sovvenzionata, interventi di ristrutturazione urbanistica, riqualificazione ambientale. La mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive può consentire di realizzare opere e progetti infrastrutturali, servizi a favore della collettività e di Enti pubblici, la rigenerazione di quartieri attraverso il lancio di attività incentivanti l'occupazione, qualificanti il tessuto socio-culturale.

[16] Ai Comuni capoluogo è stata data la possibilità di presentare due progetti. Ciascun Pirp poteva essere finanziato per un ammontare massimo di quattro milioni di euro.

[17] Ciò è stato reso possibile «dalla previsione, nell'Asse Città del Programma Operativo, di programmi integrati finalizzati a rafforzare l'orientamento delle politiche regionali verso la riqualificazione urbana e ispirati ai medesimi principi e criteri dei Pirp. Per la parte residenziale non finanziata con fondi Iacp, comunali o privati, invece, le risorse sono reperite nel Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas). Analoga impostazione è stata data al bando "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile", con modifiche che discendono non solo dal decreto statale ma anche dall'esperienza maturata con i Pirp e che riguardano principalmente il peso ancora maggiore assegnato, fra i criteri di valutazione, alla partecipazione sociale e alla sostenibilità ambientale» (Relazione dell'assessore regionale all'Assetto del Territorio, cit.).

Per garantire la trasversalità delle azioni è stato proposto un approccio integrato alla definizione e trattamento dei problemi di degrado, che ha comportato, oltre all'adozione di una prospettiva multidisciplinare, la partecipazione attiva degli attori dell'area (i Pirp possono essere promossi da Comuni, Iacp e altri Enti pubblici, imprese, cooperative, Enti, associazioni, privati) e degli abitanti alla progettazione e implementazione delle attività di riqualificazione; la formazione di partenariati pubblico-privato (con la formalizzazione di un protocollo d'intesa), per il coordinamento degli interventi, la cooperazione dei soggetti titolari delle iniziative e la mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive.

I «Bollenti Spiriti» vengono lanciati come un programma integrato; per il successo della politica, giocano a favore l'approccio adottato (partecipativo, dal basso) e la trasversalità delle iniziative, che attivano rapidamente energie e risorse sociali in tutto il territorio regionale. Gli esiti sociali e territoriali saranno chiari nell'ultima sfida elettorale, dalle primarie alle elezioni regionali: i «Bollenti Spiriti» saranno il germe delle cosiddette Fabbriche, che riscuoteranno una forte base di adesione tra i giovani, elemento chiave di legittimazione e rilancio dell'immagine del governatore uscente, Nichi Vendola.

Il programma si è caratterizzato per più linee di azione, per le quali sono stati previsti bandi pubblici specifici.

– Il *Contratto etico*. Con riferimento a giovani fino a 32 anni, si tratta di borse di studio di durata biennale, a sostegno di richieste di frequenza di corsi di alta formazione e perfezionamento in Italia o all'estero – master, dottorati di ricerca. Di seguito, viene sviluppato un rapporto di collaborazione con un Ente/impresa del territorio pugliese, per almeno un anno, mirato al trasferimento delle conoscenze acquisite e all'eventuale inserimento lavorativo. Le domande ricevute, inizialmente, sono state 10.000. Il bando 2010 ha avuto 4.600 domande (per uno stanziamento di 50 milioni di euro).

– I *Laboratori urbani della creatività giovanile*. Vengono proposti al recupero e riuso edifici e immobili pub-

blici dismessi, abbandonati (si tratta spesso di vecchie scuole, *ex* monasteri, mattatoi, mercati, caserme in disuso, palazzi storici), in aree urbane, con la destinazione d'uso a luoghi che supportano la produzione creativa dei giovani e iniziative d'imprenditorialità. Le proposte di recupero, presentate dai Laboratori urbani che si trovano in Comuni (singoli o associati), devono essere accompagnate da progetti di riconversione e gestione delle nuove attività. I progetti (che vedono gruppi, associazioni di giovani in partnership con le amministrazioni locali, soggetti economici ecc.) approvati e finanziati sono stati 71, per 165 interventi disseminati in tutto il territorio regionale, 132 gli edifici recuperati. 60 Laboratori hanno già un gestore. L'investimento complessivo è stato di oltre 50 milioni di euro, 40 dei quali a carico della Regione. I Laboratori urbani sono stati indicati come *best practice* dall'Ue nel 2009.

– I *Principi attivi*. È diventata la nuova azione di punta, per l'innovazione metodologica che introduce. Il bando infatti utilizza criteri di accesso e partecipazione apertissimi, riducendo al minimo gli sbarramenti. Idee di attività, progetti che si vorrebbero realizzare, vengono presentati da giovani alla Regione, nel tramite della partecipazione ad un bando di attivazione, con riferimento alle tre macroaree tematiche del Piano strategico regionale.

– *Libera il bene*. Si tratta della promozione del recupero, riconversione e riuso dei beni confiscati in Puglia alla criminalità organizzata, per scopi sociali, economici e di tutela ambientale. Non è destinato alla partecipazione esclusivamente dei giovani, ma apprende dalla precedente sperimentazione dei «Bollenti Spiriti» ed in particolare dei laboratori urbani.

Albisetti, G., *Domanda abitativa e recupero della città esistente: verso il nuovo Piano Casa*, in «Urbanistica», a cura di M.C. Baroni e C. Gavasso, n. 20, 1988.
Balducci, A., *Progettare politiche abitative*, in «Territorio», n. 31, 2004.
Balducci, A. e Rabaiotti, G., *Politiche per l'affitto sociale. Una necessità per la società e per la città*, in «Territorio», n. 16, 2001, pp. 78-88.
Belli, A., *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, Milano, Franco Angeli, 2005.
Bianchetti, C., *Abitare la città contemporanea*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 94, 2009, pp. 5-6.
– *Quantità e quiete il discorso ideologico sull'abitare*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 94, 2009, pp. 9-22.
Bonafede, G. e Lo Piccolo, F., *Cronache Zen: la questione abitativa tra assenza di politiche pubbliche, pratiche dal basso ed arte della negoziazione*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 90, 2007, pp. 47-66.
Bricocoli, M., *Lo sguardo acquietato dell'urbanista sull'architettura dell'abitare*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 94, 2009, pp. 91-103.
Cecchini, A., *Dieci considerazioni per il governo della città ovvero la questione delle periferie*, in A. Cecchini (a cura di), *Al Centro le periferie. Il ruolo degli spazi pubblici e dell'attivazione delle energie sociali in un'esperienza didattica per la riqualificazione urbana*, Milano, Franco Angeli, 2008.
Cremaschi, M., *Sul disagio urbano*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 63, 1998, pp. 12-30.
– *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Milano, Franco Angeli, 2008.
Dal Piaz, A., *Da periferia a città: studi e proposte per Napoli*, in «Urbanistica», n. 14, 1989.
Delera, A. (a cura di), *Ripensare l'abitare*, Milano, Hoepli, 2009.
De Leo, D., *Forme periferiche del disordine*, in «Territorio», n. 49, 2009.
Di Biagi, P., *La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea*, in A. Belli (a cura di), *Oltre la città: Pensare la periferia*, Napoli, Cronopio, 2006.
Franz, G., *La città: riqualificare, trasformare, rinnovare. Strumenti e recenti politiche di riqualificazione urbana*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 70, 2001, pp. 5-18.

Fregolent, L., *Periferia e periferie*, Roma, Aracne, 2008.
Gastaldi, F., *A Genova progetti per la periferia industriale degradata*, in «Urbanistica Informazioni», n. 157, 1998, pp. 18-19.
Giovene di Girasole, E., *Periferie [?]. Una proposta integrata per la riqualificazione delle periferie e la riduzione del disagio abitativo*, Dottorato di ricerca, XVIII ciclo, «Metodi di valutazione per la conservazione integrata del patrimonio architettonico, urbano e ambientale», Università degli Studi di Napoli Federico II, 2005.
Golinelli, P., *Modificazioni dei luoghi periferici*, in «Territorio», n. 36, 2006, pp. 54-56.
Guercio, S., Robiglio, M. e Toussaint, I., *Periferie partecipate. Cinque casi di riqualificazione a Torino*, in «Ciudades», n. 8, 2004, pp. 41-61.
Guerzoni, M., *La politica della casa come strumento urbanistico*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 74, 2002, pp. 93-106.
Indovina, F., *Politiche per la casa: prevale l'ignoranza ed il semplicismo*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 47, 1993, pp. 13-18.
– *Appunti sulla questione abitativa oggi*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 82, 2005, pp. 15-51.
Longo, L., *Foggia: il recupero delle aree marginali passa in secondo piano*, in «Urbanistica Informazioni», n. 157, 1998, pp. 8-9.
Maggio, M., *La questione abitativa a Firenze. Case in affitto: a che prezzo? Soggetti deboli e soggetti forti: per quanto ancora?*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 85-86, 2006, pp. 261-283.
– *Il programma «20.000 case in affitto» come modello? Un rischio da sventare e ben altre politiche urbane da promuovere*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 91, 2008, pp. 177-181.
Marini, E., *Rappresentazioni di periferia*, in «Territorio», n. 29-30, 2004.
Mariotti, S., *Globalizzazione e città: le lepri del capitalismo*, in «Stato e Mercato», 1, 2007, pp. 79-108.
Moroni, S., *Riflessioni sulla razionalità di piano a partire dal tradizionale problema del fabbisogno abitativo*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 67, 2000, pp. 5-30.
Pinto, F., *Riqualificazione delle periferie e governo del territorio: politiche e strumenti nell'area metropolitana milanese*, in Convegno nazionale Inu, Territori e Città e del Mezzo-

giorno, *Quante Periferie? Quali politiche di governo del territorio*, Napoli, 22-23 marzo 2007.
Rabaiotti, G., *La ripresa della questione abitativa. il senso di una domanda*, in «Territorio», n. 29-30, 2004, dal sito www.eddyburg.it.
Riva Sanseverino, R., *Periferia ed edilizia pubblica (1949-1970): alcuni interventi a Palermo*, in Convegno nazionale Inu, Territori e Città e del Mezzogiorno, *Quante Periferie? Quali politiche di governo del territorio*, Napoli, 22-23 marzo 2007.
Salzano, E., *Le periferie cinquant'anni dopo*, in F. Indovina (a cura di), *1959-2000. L'Italia è cambiata*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 335-360.
Servadio, L., *La città ai margini*, in «Il Covile», 540, 2009.
Vettoretto, L., *Housing e planning. Una prima riflessione attorno ad una relazione difficile*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 94, 2009, pp. 114-125.

Siti di riferimento

www.eddyburg.it, sito a cura di Edoardo Salzano.
www.laboratoriorapu.it, Laboratorio RAPu+ struttura di ricerca all'interno del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.
www.planum.net, European Journal of Planning.

8. LE RETI ISTITUZIONALI (TRA PLURALISMO E UNITÀ DELL'ORDINAMENTO)

1. *Premessa*

A seguito della riforma costituzionale del 2001, il pluralismo istituzionale connota il nostro ordinamento e ne costituisce il punto di forza ma anche di debolezza, laddove rende complicati i processi decisionali pubblici, in cui si scontrano le diverse componenti istituzionali dello Stato, ciascuna portatrice di un proprio interesse che, il più delle volte, si vuole vedere prevalere sugli altri.

A fronte di questa complessità e delle frammentazioni interne, orizzontali, tra istituzioni dello stesso livello di governo, e verticali, tra livelli di governo diversi (Stato, Regioni ed Enti locali), si individuano dei sistemi di raccordo – delle «reti» – che garantiscono, nel rispetto del pluralismo, il perseguimento degli interessi della collettività nazionale, unitariamente intesa. L'autonomia dei soggetti che compongono la Repubblica (vedi articolo 114 Cost.) non è, e non deve essere, incompatibile con l'unità della Repubblica, nel senso che ciascun Ente è tenuto a ispirare la propria condotta a una logica unitaria, tale da assicurare un'effettiva cooperazione con gli altri Enti che compongono la Repubblica.

L'articolazione pluralista dello Stato, perché sia una risorsa per il paese e non un ostacolo al suo sviluppo, necessita dunque di momenti di unificazione e di coordinamento. Sono pertanto necessari strumenti di collaborazione tra istituzioni dello stesso e di differenti livelli di governo, che consentano di «sciogliere» la complessità del sistema e di ricondurlo ad una unità nell'interesse del

Relazione del gruppo di ricerca diretto da V. Cerulli Irelli. Ricercatori: M. Di Giandomenico, M. Ferrante, A. Lalli, E. Pulcini e G. Mazzantini.

paese, senza comprimerne il carattere pluralista ed autonomista.

Alcuni elementi di unificazione e di composizione degli interessi delle diverse componenti istituzionali si rinvengono sia sul piano legislativo, che sul piano amministrativo.

2. *Gli elementi unificanti (le reti)*

2.1. *Le materie trasversali*

Sul piano legislativo, la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materie – quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale (comma 2, lett. *m*), gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. *p*), la tutela dell'ambiente (lett. *s*) – che hanno carattere trasversale, intercettando anche le competenze delle Regioni e degli Enti locali. La legislazione statale in queste materie rappresenta un momento di riconduzione a unità dell'azione dei differenti attori istituzionali.

C'è da sottolineare che la legge cost. n. 3 del 2001, all'articolo 11, ha stabilito che i regolamenti della Camera e del Senato possano prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, proprio con l'obiettivo di individuare strumenti di raccordo e mediazione delle diverse componenti istituzionali del paese. La norma non ha purtroppo trovato attuazione. Viene pertanto meno l'unica possibilità concreta e formalizzata di cooperazione istituzionale, che può risolvere in radice (o comunque mitigare), attraverso la partecipazione delle Autonomie territoriali ai processi legislativi statali, l'odierno continuo conflitto istituzionale.

2.2. *Il sistema delle Conferenze*

Sul piano della normazione ordinaria, costituisce «momento» unificante dell'ordinamento il sistema delle Conferenze permanenti Stato-Regioni-Autonomie locali (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città ed Autonomie locali e Conferenza unificata: Stato-Regioni ed Autonomie locali), previste dal d.lgs. n. 281/1997.

Le Conferenze rappresentano il luogo di mediazione e di confronto, prevalentemente politico, tra i diversi livelli del governo territoriale e il governo nazionale e di composizione tra i vari interessi pubblici, statali e locali e tendono perciò sempre al raggiungimento di accordi su tutte le materie al loro esame.

Il sistema delle Conferenze ha un ruolo centrale nel sistema istituzionale, non prevedendo il nuovo Titolo V, parte II Cost., appositi strumenti di raccordo[1]. La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 303/2003 ha riservato alle Conferenze la definizione di luogo «naturale» per la realizzazione del precetto di «leale collaborazione» tra livelli di governo, tanto più nevralgico quando la negoziazione politica avviene nelle materie di competenza legislativa concorrente enumerate dal «nuovo» articolo 117, comma 3 della Costituzione. Giurisprudenza che, va però specificato, ha comunque in più occasioni respinto l'impostazione che voleva l'intervento delle Conferenze come necessario momento di «codecisione paritaria» tra Stato e Regioni (cfr. Corte cost., sent. nn. 272/05, 196/04, 31/06) ridimensionandone quindi la funzione di «camera di raffreddamento» delle tensioni politiche tra centro e periferia che, probabilmente anche per tale ragione, non hanno smesso di trovare frequente sbocco nel contenzioso

[1] Cfr. per tutti, A. D'Atena, *Le Regioni dopo il big bang*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 29 ss.; si veda anche F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in «Le Regioni», 2000, pp. 473 ss., il quale ritiene che il sistema delle Conferenze abbia provocato mutamenti nella forma di governo e giunge ad assimilare le Conferenze stesse alle Camere territoriali; si veda da ultimo G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006.

dinanzi alla Corte costituzionale, chiamata costantemente a supplire le carenze precettive del riformato Titolo V.

Il sistema delle Conferenze «sconta», tuttavia, l'assenza di una disciplina che tenga conto dell'intervenuta riforma costituzionale e che regoli in maniera organica e chiara le funzioni e i compiti affidati alle Conferenze (allo stato ci sono molte norme nell'ordinamento che rinviano alle Conferenze e che devono essere puntualmente rintracciate per avere un quadro complessivo delle competenze), anche in rapporto all'esercizio della funzione legislativa del Parlamento; e che disciplini le modalità organizzative per lo svolgimento delle attività e funzioni alle stesse assegnate (le modalità di voto, le convocazioni, gli ordini del giorno ecc., la partecipazione e la pubblicità degli atti).

La disciplina generale del sistema delle Conferenze, attualmente vigente, si rinviene infatti nel d.lgs. n. 281/1997, attuativo della delega legislativa posta dalla l. n. 59/1997, antecedente alla riforma costituzionale, e che guardava alle Conferenze come ambito di raccordo tra potere centrale e locale con riferimento in principal modo all'attività amministrativa (mentre oggi il potere più incisivo è esercitato nell'ambito legislativo).

Nella normativa di cui al d.lgs. n. 281/1997 sono descritti, con formulazioni di carattere generale, i compiti, le modalità di partecipazione ai processi normativi, nonché i settori d'intervento, poi oggetto di ulteriore definizione ad opera, in particolare, della l. n. 131/2003 e della l. n. 11/2005, nonché da parte di disposizioni di legge singolari sempre più numerose.

Per quanto attiene alla *Conferenza Stato-Regioni*, secondo detta normativa (articolo 2), questa interviene nei processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale, con determinati atti.

La Conferenza Stato-Regioni, in particolare, approva intese e accordi. Le intese si classificano secondo due tipologie: l'*intesa cosiddetta debole*, di cui all'articolo 3 d.lgs. n. 281/1997, che si perfeziona con l'espressione dell'assenso del governo e dei presidenti delle Regioni

e delle Province autonome e che è definita debole in quanto, se non è raggiunta nel termine di trenta giorni, il dissenso può essere superato con deliberazione motivata del Consiglio dei ministri (articolo 3); l'*intesa cosiddetta forte*, prevista dall'articolo 8, comma 6, della l. n. 131 del 2003, diretta a favorire l'armonizzazione delle legislazioni (statale e regionale) o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni, per la quale è espressamente esclusa la possibilità di un suo superamento laddove non si sia perfezionato l'assenso unanime (la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 242, 235 e 383 del 2005, ha affermato che le intese di tale natura sono «atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti»).

L'accordo (articolo 4 e articolo 9 del d.lgs. n. 281 del 1997) tra Stato e Regioni in Conferenza è previsto con valenza non obbligatoria ed è volto a coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e a svolgere attività di interesse comune, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Inoltre, la Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto delle competenze del Cipe, promuove il *coordinamento della programmazione statale e regionale* ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli Enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse.

La Conferenza acquisisce altresì le designazioni dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, nei casi previsti dalla legge; assicura lo scambio di dati ed informazioni tra il governo, le Regioni e le Province autonome; determina, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni e alle Province autonome, anche a fini di perequazione; adotta i provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge; formula inviti e proposte nei confronti di altri organi dello Stato, di Enti pubblici o altri soggetti,

anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse; nomina, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di Enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra governo, Regioni e Province autonome; approva gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle Regioni di uffici statali e regionali.

Rilevante, in quanto su di esso si gioca in sostanza il coordinamento tra Stato e Regioni, è il sistema di votazione. La normativa di cui al d.lgs. n. 281/1997 prevede che l'assenso delle Regioni si raggiunga sempre con l'unanimità dei voti, che sono espressi dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome (1 presidente – 1 voto). Solo per la determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse tra le Regioni, e l'approvazione dei provvedimenti attribuiti dalla legge e gli atti di nomina, è previsto che quando non si raggiunge l'unanimità, l'assenso sia espresso dalla maggioranza dei presidenti. La Conferenza emette anche pareri, dovendo, infatti, essere «obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome». La Conferenza è poi sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome (comma 4).

Nel quadro del d.lgs. n. 281/1997, è altresì disciplinata la *Conferenza Stato-città ed Autonomie locali*, presieduta dal presidente del Consiglio o, per sua delega, dal ministro dell'Interno o dal ministro per gli Affari regionali, e in cui le Autonomie locali sono rappresentate dal presidente dell'Anci, dell'Upi, oltre che da quattordici sindaci designati dall'Anci e sei presidenti di Provincia designati dall'Upi. Alla Conferenza Stato-città sono riconosciuti compiti di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le Autonomie locali, nonché di studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle

funzioni proprie o delegate di Province, Comuni e Comunità montane. Viene inoltre eletta a sede di promozione e d'iniziativa in materia di servizi pubblici locali, nonché al fine della conclusione di accordi o contratti di programma ai sensi dell'articolo 12 della l. 23 dicembre 1992, n. 498.

La *Conferenza unificata*, costituita dall'unione delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città ed Autonomie locali (articolo 9), si riunisce ogni qualvolta sia richiesto di trattare materie e compiti di interesse comune delle Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, esprimendosi con deliberazioni, intese ed accordi, pareri, atti di designazione.

In particolare, la Conferenza unificata esprime pareri sui principali atti di governo del paese (per esempio il disegno di legge finanziaria e il d.p.e.f.), nonché sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti locali. Inoltre, essa è sempre più spesso chiamata a concludere «intese in senso forte» con organi dello Stato, in relazione a settori strategici per il paese (per esempio nella materia energetica).

La Conferenza unificata acquisisce, nei casi previsti dalla legge, le designazioni dei rappresentanti delle Autonomie locali indicati, rispettivamente, dai presidenti delle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, dall'Anci, dall'Upi e dall'Uncem ed esprime gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

Quanto alle modalità deliberative, a norma dell'articolo 9, comma 4, l'assenso delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle Autonomie che compongono la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed Autonomie locali distinte. «L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi» (articolo 9, comma 4).

L'attività istruttoria e di supporto della Conferenza unificata è svolta congiuntamente dalle segreterie delle due Conferenze Stato-Regioni e Stato-città ed Autonomie locali. Gli adempimenti collegati allo svolgimento delle sedute della Conferenza vengono svolti dall'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-Regioni, il cui direttore svolge anche le funzioni di segretario della Conferenza unificata. L'attività istruttoria e di raccordo è svolta mediante apposite riunioni tecniche tra funzionari delle Amministrazioni statali interessate e quelli delle Regioni, dell'Anci, dell'Upi, e dell'Uncem.

A fianco alla citata normativa di base, antecedente la riforma costituzionale, si pone la disciplina attuativa della predetta riforma contenuta nella l. n. 131/2003 (cosiddetto legge «La Loggia»), che amplia le competenze del sistema delle Conferenze. La l. n. 131/2003, oltre a introdurre il modulo-decisionale della cosiddetto «intesa forte», cioè non surrogabile dalla decisione governativa unilaterale, nel disegnare i meccanismi di attuazione del riparto di competenze nelle materie di legislazione concorrente, prevede il coinvolgimento:

a) della Conferenza Stato-Regioni, con la resa di parere:

– sugli schemi di decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali della legislazione statale vigente, nelle materie di competenza concorrente di cui all'articolo 117, comma 3, Cost.;

– sugli schemi di testi unici, meramente compilativi delle norme non aventi carattere di principio nelle materie di legislazione concorrente;

– nonché la conclusione di accordi con il governo per definire le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (articolo 5);

b) della Conferenza unificata:

– con funzione consultiva sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'articolo 117, comma 2, lett. *p*), Cost., in punto di funzioni essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il

soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento;

– nonché con la conclusione di accordi con il governo ai fini del trasferimento di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello esistente, a seguito della definizione delle funzioni essenziali al funzionamento degli Enti locali, e, più in generale, ai fini della devoluzione di funzioni amministrative, e delle relative dotazioni organizzative e finanziarie, dal livello statale e regionale a livello locale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Anche sul versante comunitario è incisivo il ruolo delle Conferenze. La l. n. 11/2005, nel regolamentare in dettaglio i meccanismi di formazione della posizione dello Stato italiano nella fase ascendente dei processi normativi dell'Unione europea, ha previsto diversi livelli d'intervento del sistema delle Conferenze, anche su questo punto fondamentale.

Per citarne solo alcuni, la Conferenza Stato-Regioni formula osservazioni e commenti in merito ai progetti di atti legislativi comunitari; stipula intese con il governo in merito a progetti di atti normativi comunitari che riguardino materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome, qualora una o più Regioni o Province autonome ne facciano richiesta, ecc. La Conferenza unificata viene espressamente coinvolta, con il modulo dell'intesa con la presidenza del Consiglio dei ministri, nella formulazione della proposta dei 24 membri effettivi e dei 24 membri supplenti attribuiti all'Italia in seno al Comitato delle Regioni. È prevista anche, sia per la Conferenza Stato-Regioni, che per la Conferenza Stato-città e Autonomie locali, la convocazione di un'apposita «sessione comunitaria» (con cadenza rispettivamente semestrale e annuale), nell'ambito della quale, la prima rende parere *a*) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali, *b*) sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui

all'articolo 1, comma 1 e *c*) sullo schema del disegno di legge comunitaria; la seconda ugualmente esprime parere sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni d'interesse locale all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di rispetto e attuazione degli atti normativi e d'indirizzo adottati a livello dell'Unione europea. Si pone qui il problema del rapporto con il Ciace (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei), sede di concertazione stabile tra centro e periferia sulle questioni d'interesse europeo, a cui può chiedere di partecipare il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni ovvero un presidente di Regione delegato, e il cui Comitato tecnico permanente è incardinato presso la Conferenza Stato-Regioni nel caso si discuta di materie d'interesse regionale.

Il sistema di Conferenze, per l'insieme delle funzioni esercitate, sopra richiamate, ma soprattutto per come di fatto ha interpretato il suo ruolo nell'ambito dell'ordinamento, ponendosi come attore principale e il più delle volte come «contraltare» del governo, sia sulla scena politica che sul piano legislativo, ha dunque assunto un ruolo «chiave» nella vita istituzionale del paese. Basti pensare agli atti di recente adottati in sede di Conferenza Stato-Regioni (intesa sul «Piano Casa» siglata nella Conferenza Stato-Regioni il 1° aprile 2009; accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali, sul *Patto della salute* siglato dalla Conferenza Stato-Regioni il 23 ottobre 2009, ecc.) e al «braccio di ferro» tra governo e Regioni sull'ultima manovra finanziaria.

Il ruolo delle Conferenze, così interpretato, se ha il pregio di esser divenuto il «collante (la rete)» di un sistema istituzionale che, a seguito della riforma in senso federalista dello Stato, con difficoltà trova momenti di raccordo, controllando le spinte regionaliste e autonomiste nell'ambito dei meccanismi partecipativi ai processi decisionali, tuttavia si è nel tempo sovrapposto al Parlamento e alle assemblee regionali, marginalizzando l'attività e il ruolo di organi elettivi previsti dalla Costituzione.

E ciò anche perché mancano strumenti di raccordo tra assemblee rappresentative regionali e nazionali e il si-

stema delle Conferenze (qualche correzione in tal senso si è avuta nelle recenti leggi n. 42/2009 e n. 196/2009, in cui è previsto un ruolo attivo del Parlamento nella fase di elaborazione negoziale e sono previsti strumenti di collegamento tra Parlamento e Autonomie).

Inoltre, l'attività delle Conferenze è in larga parte espressione di negoziazione politica. Ovvero la negoziazione politica si traduce negli atti formali delle Conferenze, mentre sarebbe opportuno una distinzione degli aspetti politici da quelli istituzionali e tecnici.

A ciò contribuisce anche la ricordata assenza di una normativa organica, che tenga conto dell'intervenuta riforma costituzionale e che disciplini le funzioni, le modalità operative, gli scopi delle Conferenze.

È necessario dunque una legge di riforma che inserisca nel sistema legislativo ordinario l'attività delle Conferenze, che ne razionalizzi le funzioni e i rapporti interni tra le Conferenze, che garantisca la pubblicità dei lavori e delle decisioni assunte. È necessario anche rivedere la composizione della Conferenza unificata, garantendo maggiore rappresentatività alle componenti delle istituzioni locali partecipanti (per esempio con la nomina diretta dei partecipanti da parte degli Enti locali e non dalle associazioni rappresentative, cui non tutti gli Enti locali sono associati). Occorre anche regolare il sistema di votazione, al fine di consentire l'espressione del dissenso dei soggetti partecipanti e di graduare il peso del voto di ciascuno, evitando, così, inutili stalli decisionali.

Se l'unità dell'ordinamento poggia sulla collaborazione e il raccordo tra le sue diverse componenti, i luoghi e le modalità in cui si esplica detta collaborazione devono essere chiari, trasparenti e partecipati.

2.3. *Le Autorità amministrative indipendenti e la concorrenza*

Anche la normazione sulle *Autorità amministrative indipendenti di regolazione e garanzia del mercato* costituisce

un significativo momento di riconduzione ad unità del sistema, non potendo la disciplina dettata per le Autorità seguire logiche di frazionamento delle competenze.

In particolare, in materia di tutela della concorrenza, rilevante è il ruolo unificante svolto dall'Agcm attraverso l'attività di segnalazione al Parlamento, al governo e agli Enti locali (cosiddetto *advocacy*, articolo 21, l. 287/1990) di norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale che determinano distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato.

Nel tempo, le segnalazioni (insieme ai pareri) sono diventate lo strumento più costantemente e sistematicamente utilizzato dall'Autorità nella funzione di promozione della concorrenza.

Detto strumento è stato utilizzato sia nei confronti del governo centrale, sia (ed è quello che qui più rileva) nei confronti dei governi regionali e locali. In quest'ultimo caso, alle tradizionali finalità di difesa della concorrenza e di tutela del mercato si aggiunge anche quella mirante a ricondurre ad unità il mercato nazionale. Quando infatti un mercato viene disciplinato da più soggetti, come nel caso di settori a competenza concorrente Stato-Regioni, si parla di *multilevel governance* e l'Autorità verifica, per ogni singolo livello di regolazione, che la normativa, attraverso restrizioni ingiustificate, non impedisca alle forze di mercato di operare liberamente.

Facendo salve le competenze e i poteri attribuiti alle Regioni e agli Enti locali, infatti, la concorrenza è divenuta la base comune su cui le varie normative decentrate possano innestarsi.

In questo senso, l'attività svolta negli anni dall'Autorità – e, in particolare, nel suo primo decennio di vita – ha avuto proprio lo scopo di evitare che normative regionali e locali troppo intrusive e contrarie al libero mercato suddividessero l'arena competitiva nazionale in tante subarene di dimensioni più ridotte.

Si richiama, a titolo di esempio, la recente segnalazione in materia di produzione di energia elettrica da

fonti rinnovabili (AS680, *Regolamentazione in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e disciplina della costruzione ed esercizio dei relativi impianti*, in Bollettino n. 15/2010).

Tale segnalazione si è resa necessaria in quanto, in attesa dell'approvazione di una regolamentazione nazionale che definisse i principi e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione unica e per il corretto inserimento degli impianti di produzione di energia rinnovabile nel paesaggio (oggi approvate in Conferenza unificata), le Regioni hanno legiferato in modo autonomo, adottando leggi e atti di indirizzo (tra cui linee guida e Piani energetici regionali) privi di un comune denominatore che hanno dato origine a contesti normativi di riferimento significativamente difformi, con particolare riguardo alle condizioni richieste per operare nel settore. Ciò si è tradotto nell'introduzione di ostacoli diretti e indiretti nell'accesso al mercato, nonché di ingiustificate distorsioni della concorrenza tra operatori localizzati in diverse aree del territorio nazionale.

Dall'analisi delle discipline regionali relativamente al procedimento autorizzatorio per l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile è emerso come in passato le Regioni avessero utilizzato gli spazi di discrezionalità loro riconosciuti dalla normativa primaria, e in particolare dalla mancata emanazione delle previste linee guida, per introdurre una serie di vincoli che hanno avuto come effetto quello di limitare l'accesso al mercato. Peraltro, ciò si è tradotto anche nella creazione di contesti territoriali tra loro profondamente differenziati, che hanno di fatto pregiudicato l'affermarsi di un contesto di pari opportunità.

La segnalazione dell'Autorità ha avuto quindi un duplice scopo: in primo luogo, si è auspicata la tempestiva approvazione delle linee guida in sede di Conferenza unificata, corredate da un termine per l'adeguamento delle discipline regionali, così da consentire il superamento di molte delle criticità presenti a livello di normative regionali; in secondo luogo, si è espresso l'augurio che i prin-

cipi individuati nelle linee guida nazionali siano efficacemente e tempestivamente recepiti a livello regionale, con modalità idonee a tradursi in un corretto utilizzo degli ampi spazi di discrezionalità riconosciuti alle amministrazioni regionali, chiamate a svolgere un ruolo di primo piano nell'assicurare il rispetto degli obiettivi assegnati a livello comunitario, tenendo conto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione. In tale prospettiva, l'Autorità ha chiarito che i margini di discrezionalità interpretativa dovrebbero essere applicati dalle Regioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa perseguiti dalla politica nazionale e comunitaria di promozione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Questa segnalazione appare quindi particolarmente paradigmatica riguardo al doppio ruolo svolto dall'Autorità, chiamata, da un lato, a sollecitare l'attività del legislatore nazionale (laddove, come in questo caso, l'assenza di regolazione risulti dannosa) e, dall'altro, a ricondurre ad unitarietà i vari legislatori regionali sulle tematiche di sua competenza.

Da ultimo il legislatore ha previsto (articolo 47, l. n. 99/2009) che entro sessanta giorni dalla data di trasmissione al governo della relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il governo, su proposta del ministro dello Sviluppo economico, presenti alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza che terrà conto di quanto segnalato dall'Agcm.

La legge prevede che il disegno di legge presentato contenga al suo interno una sezione con «le disposizioni recanti i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano le proprie competenze normative, quando vengono in rilievo profili attinenti alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. *e*) Cost.» (articolo 47, comma 3, lett. *d*).

In quest'ottica, dunque, la disciplina della concorrenza, proprio per i suoi benefici, si candida ad essere uno degli elementi unificanti del paese.

2.4. *L'articolo 97 Cost.*

Sul piano dell'*azione amministrativa*, in linea generale, si rinvengono nell'ordinamento principi unificanti riconducibili all'articolo 97 Cost. In virtù della citata norma, l'azione amministrativa deve presentare caratteri omogenei ed operare secondo principi comuni. I principi del procedimento amministrativo, di cui alla legge fondamentale n. 241/1990, dunque, hanno – e devono avere – generale applicazione, rispondendo ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità, costituzionalmente garantiti dal citato 97 Cost. (cfr. Corte cost., sent. n. 40 del 5 marzo 1998, secondo cui «l'obiettivo costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione riguarda non solo gli aspetti organizzativi, ma anche quelli funzionali, includendo quindi l'assetto dei procedimenti amministrativi»).

2.5. *Le Prefetture*

Sul piano dell'*organizzazione amministrativa*, la frammentazione esistente a livello di governo statale vede degli strumenti di raccordo, a livello centrale, nella presidenza del Consiglio dei ministri e nei Comitati interministeriali. Mentre a livello periferico, un'essenziale funzione di raccordo e di concertazione, sia in senso orizzontale, tra componenti dello stesso livello di governo, sia in senso verticale, tra livelli di governo differenti, è svolta dagli Uffici territoriali del governo, *ex* Prefetture.

La capacità dei *prefetti* di svolgere una preziosa attività di coordinamento e raccordo tra Stato, Regioni, Autonomie locali e formazioni sociali si è particolarmente accentuata in questi ultimi anni. I prefetti si sono sempre più caratterizzati come i «terminali» della leale collaborazione, intervenendo sul territorio non solo in maniera puntuale, attraverso l'esercizio di poteri di carattere straordinario ed emergenziale (molto spesso i prefetti sono nominati dal governo Commissari per l'emergenza), ma anche in via ordinaria, in attuazione dei compiti agli stessi affidati dalla l.

n. 131/2003 (articolo 10, che affida al prefetto le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie). La riconosciuta «terzietà» del prefetto da parte delle istituzioni locali e i forti poteri di intervento allo stesso riconosciuti, quale Autorità di pubblica sicurezza locale, ha reso la figura del prefetto il soggetto deputato, non solo per espressa previsione normativa, ma soprattutto di fatto, a rimediare alle carenze o alle difficoltà di coordinamento dei vari livelli di governo e degli interessi pubblici che si scontrano sul territorio.

Il ruolo assunto nel tempo e «sul campo» dei prefetti trova un proprio fondamento costituzionale sia nel principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Cost., per il quale lo Stato può sempre intervenire laddove occorra assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, nonché laddove l'Ente territoriale non ha la capacità di governo necessaria per l'esercizio di determinati compiti allo stesso affidati; sia nelle funzioni di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali, di cui all'articolo 117, comma 2, lett. *m*), spettanti allo Stato, tenuto ad intervenire in ogni momento per assicurare detti livelli essenziali; sia nelle funzioni relative alla contabilità pubblica e ai rapporti con l'Unione europea, dovendo lo Stato garantire il rispetto delle rigide regole europee in materia di patto di stabilità.

2.6. *Il sistema dei controlli e la Corte dei Conti*

2.6.1. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'Amministrazione è altresì soggetta a *regole unificanti in materia di contabilità e di finanza pubblica*. Il principio di «sana» gestione finanziaria è infatti diretta emanazione del principio di buon andamento, di cui all'articolo 97 Cost., nonché dei predetti vincoli europei in materia (cfr. Corte cost. n. 68/1971, n. 29/1995; più di recente n. 179/2007). Nell'ordinamento pertanto si rintracciano principi unificanti, non solo nell'azione amministrativa, ma anche nella gestione delle pubbliche risorse.

Si pone pertanto il problema di assicurare che la gestione amministrativa delle risorse pubbliche sia rispettosa di detti principi e vincoli comunitari. In altri termini, si pone il problema dei *controlli*. La tesi è che nei vigenti poteri di controllo sulle Autonomie locali e regionali si possa rintracciare una funzione unificante dell'ordinamento e di raccordo degli Enti e degli interessi che agiscono al suo interno.

Come è noto, a seguito della predetta riforma del Titolo V, sono stati soppressi i controlli preventivi di legittimità sugli atti delle Regioni e degli Enti locali (artt. 125 e 130 Cost.). Il controllo preventivo permane solo per gli atti dello Stato.

Di recente la Corte costituzionale con la sentenza del 13 maggio 2010 n. 172, ribadendo tale ambito di applicazione dei controlli preventivi di legittimità, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata dalla Regione Veneto sull'articolo 17, commi 30 e 30-*bis*, d.l. n. 78/2009 convertito nella l. n. 102/2009 – con il quale sono stati sottoposti a controllo preventivo di legittimità i contratti di conferimento di incarichi individuali ad esperti esterni all'amministrazione – nella parte in cui tali controlli riguarderebbero, ad avviso della Regione Veneto, anche atti assunti dalle Regioni e dagli Enti locali.

La Corte costituzionale in proposito ha chiarito che le ipotesi di soggezione di atti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti concernono «esclusivamente provvedimenti adottati dallo Stato o, comunque, da Amministrazioni centrali» e che la lettura sistematica della normativa induce a ritenere che la modifica legislativa non abbia «modificato l'ambito soggettivo delle Amministrazioni i cui atti sono sottoposti a controllo».

Nei confronti degli Enti locali la Costituzione prevede espressamente il solo controllo sostitutivo del governo, nei casi eccezionali previsti all'articolo 120, 2 comma, Cost. e il controllo sugli «organi di governo», attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, lett. *p*).

Non è previsto dalla Costituzione il *controllo di gestione affidato alla Corte dei Conti*, di cui all'articolo 7, comma 7, l. 131/2003 (e, in precedenza, l. 20/1994). Tut-

tavia si tratta di controllo direttamente attuativo del principio costituzionale di buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa (articolo 97 Cost.), nonché di sussidiarietà (articolo 118 Cost.).

A norma del citato articolo 7, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la Corte dei Conti «verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti verificano «il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, […] nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali e il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli Enti controllati».

La Corte costituzionale, nella pronuncia 6 luglio 2006 n. 267, ha affermato che il controllo di cui all'articolo 7 della l. n. 131/2003

valorizza, in un'ottica collaborativa, il controllo sulla gestione, attribuendo alla Corte dei Conti «ai fini del coordinamento della finanza pubblica» il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni […] previsione […] che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'articolo 248 del Trattato Ce in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei Conti europea, da effettuarsi «in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo.

Secondo la Corte quindi il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei Conti si inserisce in un «più ampio, ma unitario contesto, volto essenzialmente a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica». Il controllo sulla gestione infatti costituisce un controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa. L'estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche è frutto

di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo statale della finanza pubblica riflessa dall'articolo 100 Cost. e ha riconosciuto alla Corte dei Conti, nell'am-

bito del disegno tracciato dall'articolo 97 […] Cost. il ruolo di organo posto al servizio dello «Stato-comunità» quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (Corte cost., n. 267/2006).

La Corte dei Conti, in sostanza, in quanto organo della Repubblica nell'accezione di cui all'articolo 114 Cost. (cfr. Corte cost., n. 29/1995; 244/1995; 470/1997; 267/2006; 285/2007; 170/2007) assolve alla predetta funzione unificante del sistema, favorendo presso tutti gli attori istituzionali la diffusione di pratiche gestionali delle risorse pubbliche omogenee ed efficienti, nonché assicura il rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, ossia come rispondenza dell'azione pubblica agli obiettivi stabiliti dalla legge[2]. E ciò tenendo conto dell'autonomia e dei caratteri propri degli Enti sottoposti a controllo, in applicazione del principio di differenziazione ed adeguatezza (cfr. la recente sentenza della Corte cost., n. 57 del 24 febbraio 2010, che ha ritenuto costituzionalmente legittime le disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento dei controlli sulla finanza di Regioni ed Enti locali, dovendosi ricondurre tali disposizioni ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica con funzione regolatrice della cosiddetta «finanza pubblica allargata». Ad avviso della Corte costituzionale tale finalità di coordinamento finanziario «può essere in concreto realizzata consentendo alla Corte dei Conti, organo posto al sevizio dello Stato-comunità […] di disporre delle necessarie informazioni»).

2.6.2. La funzione della Corte, di propulsore di pratiche gestionali corrette, trova riscontro normativo anche nelle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 166-

[2] Sul punto si vedano le riflessioni di C. Pinelli, *Quali controlli per gli Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2005.

168, l. n. 266 del 23 dicembre 2005 (finanziaria per il 2006) che introducono i *cosiddetti controlli collaborativi*.

Dette norme dispongono che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria» trasmettano alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, relazione che deve essere redatta sulla base di criteri e linee guida predisposte dalla Corte stessa.

Tale relazione «deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione» e qualora le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, accertino «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'Ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno».

In relazione a tale pronuncia della Corte non è tuttavia ancora chiaro quale sia l'effetto di un mancato adeguamento alle prescrizioni suggerite dalla Corte né quale sia l'effetto in ordine agli atti che siano stati adottati dall'Ente e siano stati riscontrati finanziariamente illegittimi e quindi in definitiva se sia sufficiente il cosiddetto controllo collaborativo ovvero se serva reintrodurre nell'ordinamento strumenti a carattere repressivo.

Dallo studio del funzionamento di tale tipo di controllo è emersa una particolare criticità: a fronte infatti di una pressoché corretta trasmissione dei dati dagli Enti alle sezioni regionali della Corte dei Conti, manca tuttavia la trasmissione di tali dati anche alla Corte dei Conti centrale, aspetto questo che si ritiene importante e che

andrebbe risolto per consentire una visione completa di conoscenza generale della finanza pubblica, anche e soprattutto in vista delle recenti riforme federaliste.

2.6.3. L'aspetto collaborativo dei controlli della Corte dei Conti trova conferma ulteriore nella recente disposizione contenuta nell'articolo 11, commi 2 e 3, l. n. 15 del 4 marzo 2009, laddove si stabilisce che la Corte dei Conti – nell'effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento – nel caso di accertamento di

> gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del governo […] ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al ministro competente

il quale «sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziate sui pertinenti capitoli di spesa».

Tale procedura è seguita anche «qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi».

L'amministrazione competente, entro 60 giorni, adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del ministro di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento e alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte.

Tale norma può essere applicata anche dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli Enti locali: in tali casi la facoltà di disporre la sospensione dell'impegno di spesa è attribuita agli organi di governo e l'obbligo di riferire è da adempiere nei confronti delle assemblee elettive.

2.6.4. Un'ulteriore funzione della Corte dei Conti che costituisce un momento «unificante» e «di rete» è quella consultiva.

L'articolo 7 della l. n. 131/2003 al comma 8 dispone che Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane (tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito) possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica.

L'emissione di tali pareri ad opera delle sezioni regionali della Corte dei Conti ha assunto nel tempo sempre maggiore importanza: si è passati infatti da circa 15 pareri annui nel 2003-2004 ad oltre 600 nel 2010.

La resa del parere da parte delle sezioni regionali della Corte dei Conti costituisce uno scambio immediato di informazioni, relativamente ad una questione, sia a livello di sezione regionale sia a livello locale e costituisce una «rete» a carattere rilevante che agisce direttamente sulle amministrazioni.

Si tratta quindi di uno strumento del quale si auspica un sempre maggiore uso, anche grazie al fatto che i recenti provvedimenti legislativi hanno indicato la soluzione al problema di una eventuale difformità di pareri resi dalle sezioni regionali su norme aventi carattere di valenza nazionale diretta o indiretta.

L'articolo 17 del d.l. n. 78/2009 convertito in l. n. 102/2009, al comma 31 dispone infatti che il presidente della Corte dei Conti possa disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza e che tutte le sezioni regionali di controllo si conformino alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite: ciò al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei Conti.

2.7. *I poteri sostitutivi e l'articolo 120, comma 2, Cost.*

La stessa finalità, ossia quella di affermare l'unità dell'ordinamento, si può rintracciare nei *poteri sostitutivi del governo sugli Enti locali e sulle Regioni, e nel potere «straordinario» previsto dall'articolo 120 Cost*. Si tratta di interventi, a differenza di quelli della Corte dei Conti, di carattere eccezionale, che si attivano in presenza di determinate situazioni tipizzate.

Dal diritto vivente sembra emergere la legittimazione di una funzione di raccordo e tutela, da esercitare tramite poteri sostitutivi o sanzionatori nei confronti degli organi, in caso di violazioni di legge e inerzie qualificate, affidata ai livelli di governo superiori e, in ultima istanza, allo Stato. Al di fuori di violazioni di legge o puntuali inadempienze, le ampie Autonomie previste dalla Costituzione per le Regioni e per gli Enti locali non sembrano lasciare spazi ad interventi sostitutivi nell'interesse generale.

In particolare, il potere di annullamento straordinario del governo disciplinato dall'articolo 138 Tuel è stato esercitato nei confronti di atti di Enti locali in rare occasioni ed è stato ritenuto dal Consiglio di Stato compatibile con il nuovo Titolo V a determinate condizioni. Esso è legittimo, secondo i giudici amministrativi, se esercitato nei settori la cui cura è affidata in via primaria ed esclusiva allo Stato, in presenza di atti illegittimi e per la tutela dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico.

Sono stati, inoltre, ritenuti, dalla Corte costituzionale, compatibili con il nuovo quadro, poteri sostitutivi a carattere ordinario dello Stato e delle Regioni, con riferimento al ritardo o all'omissione di atti da parte di Enti locali, obbligatori per legge, nelle materie la cui competenza legislativa spetti rispettivamente allo Stato e alle Regioni. In questi casi, la garanzia costituzionale della spettanza della funzione amministrativa in capo ai Comuni e agli altri Enti locali non osta alla previsione, nella legge statale o regionale, di poteri sostitutivi da attivarsi nell'ipotesi in cui per inerzia o inadempimento dell'Ente di governo inferiore siano pregiudicate esigenze di interesse unitario.

Detti poteri devono essere esercitati nel rispetto di certe condizioni e al verificarsi di certi presupposti.

In questi termini, appare tutt'ora compatibile la disciplina di cui all'articolo 136 Tuel che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, è legittima a patto che il potere sostitutivo in esso previsto sia esercitato dagli organi politici della Regione nei confronti dell'inerzia o l'omissione di atti obbligatori per legge dell'Ente locale.

C'è maggiore concordia nel ritenere la perdurante legittimità dei poteri di controllo a carattere sanzionatorio o funzionale dello Stato nei confronti degli organi degli Enti locali, previsti dagli articoli 141 e ss. del Tuel. Le ipotesi, come noto, riguardano: compimento di atti contrari alla Costituzione o alle leggi; impossibilità di funzionamento degli organi o dei servizi; mancata approvazione del bilancio nei termini; dissesto finanziario tale da non poter garantire l'assolvimento dei servizi indispensabili; emersione di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata.

Il potere sostitutivo disciplinato dall'articolo 120, comma 2 della Costituzione ha ancora contorni vaghi. Oscilla tra l'essere un potere anch'esso a carattere sanzionatorio, per rimediare a violazioni o inadempienze e un potere il cui presupposto di attivazione è piuttosto la necessità di agire per il perseguimento di esigenze obiettive quali quelle indicate dalla norma, alcune delle quali sembrano poter prescindere da violazioni o inadempimenti di obblighi di legge, in senso stretto.

Si registra una precisa delimitazione dell'istituto ad opera della Corte costituzionale: non può essere utilizzato per superare unilateralmente da parte dello Stato, il dissenso della Regione quando siano necessarie le intese. Da questa affermazione deriva un ridimensionamento del ruolo dell'istituto che, in base alla lettera della disposizione potrebbe avere anche un ambito di applicazione più ampio. Ad esempio, il mancato raggiungimento dell'intesa per dissenso della Regione può risolversi in determinate situazioni di fatto in un pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica o in un *vulnus* dell'unità giuridica

o economica o dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In questi casi, non si vede perché l'istituto disciplinato in Costituzione non possa essere utilizzato, salva ovviamente la possibilità di sollevare, una volta esercitato il potere, il conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte che, invece, secondo i più recenti orientamenti di quest'ultima, costituisce l'unico strumento da attivare di fronte al dissenso della Regione riguardo all'intesa.

Emerge chiaramente che in un sistema pluralistico di Autonomie costituzionalmente garantite, i meccanismi del coordinamento decisionale e di compartecipazione tra i diversi livelli di governo devono poter ben operare a monte, nel corso delle procedure decisionali. Il ruolo dei predetti istituti, che attengono essenzialmente alla patologia del sistema, non può che rivestire carattere eccezionale e residuale.

3. *Conclusioni*

In sintesi, gli istituti esaminati hanno una duplice funzione, di coordinamento tra istituzioni espressione di diversi livelli di governo (in special modo le Conferenze e l'attività delle Prefetture) e di affermazione dell'unità dell'ordinamento (i controlli di gestione della Corte dei Conti, i poteri sostitutivi del governo ed anche gli interventi delle Autorità amministrative indipendenti).

Le reti istituzionali dunque hanno la funzione di garantire pluralità ed unità al paese, consentendo un dialogo paritario, non gerarchico tra le componenti istituzionali del paese stesso, in modo tale che ognuna non rinunci alla propria autonomia, ma la valorizzi tuttavia nel perseguimento di obiettivi comuni, garantendo l'unità dell'ordinamento.

Perché dette finalità siano efficacemente perseguite, occorre quindi verificare se l'attuale disciplina necessiti di interventi correttivi e/o migliorativi, sia sul piano normativo, che sul piano amministrativo, anche tenuto conto

dell'accentuarsi delle spinte autonomistiche connesse all'attuazione del federalismo fiscale.

Per esempio, con riferimento alle funzioni svolte dai prefetti, si ravvisano difficoltà di azione, soprattutto in relazione al coordinamento con il governo centrale (e, in particolar modo con la presidenza del Consiglio). Le Amministrazioni statali, infatti, agiscono secondo il principio della «separatezza» e non dell'«unità», stentando a riconoscere il potere di coordinamento e di mediazione politica ed istituzionale dei prefetti e rinunciando così ad emanare nei loro confronti direttive per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento suddette.

Con riferimento alle Conferenze, appare necessario valorizzarne il ruolo di rete di collegamento, di strumento di raccordo, tra Stato, Regioni ed Enti locali, al contempo delineando i confini e le modalità di interpretazione di detto ruolo, al fine di evitare sovrapposizioni ed ingerenze con l'attività delle assemblee legislative (dello Stato e delle Regioni), che rischiano di vedersi altrimenti «depotenziate» nelle loro funzioni.

Con riferimento alla Corte dei Conti sembra necessario intervenire sul collegamento tra sezioni regionali e sede centrale al fine di garantire la trasmissione dei dati relativi ai controlli cosiddetti collaborativi che restano ad oggi in possesso delle sezioni regionali della Corte e non consentono quindi alla sede centrale di avere una visione completa in proposito. Appare inoltre di estrema utilità incentivare quanto più possibile la funzione consultiva disciplinata dall'articolo 7, comma 8, della l. n. 131/2003.

9. LE RETI DEL SISTEMA ISTITUZIONALE AMMINISTRATIVO: IL PUBBLICO IMPIEGO

1. *Dimensioni e lineamenti del pubblico impiego*[1]

1.1. *Dimensioni del pubblico impiego*

Dimensione complessiva

I lavoratori della Pubblica amministrazione sono complessivamente circa 3.600.000 unità[2]: in percentuale, rappresentano all'incirca il 15% della forza lavoro del paese e il 21% dei lavoratori dipendenti. La quota di lavoratori pubblici sul totale della popolazione residente si attesta attorno al 6%. La quota percentuale di lavoratori pubblici sul totale dei lavoratori si mantiene nella media dell'area euro (fig. 1).

Il numero di occupati nel settore pubblico si è mantenuto sostanzialmente costante nel quinquennio 2003-2008: i dati di conto annuale della Ragioneria generale dello Stato evidenziavano, nel 2003, una dimensione complessiva di 3.569.000 unità; nel 2008, sono state rilevate 3.567.881 unità.

Relazione del gruppo di ricerca coordinato da R. Perna. Ricercatori: S. Gasparrini e P. Mastrogiuseppe.

[1] Si ringrazia Rosa Di Tommaso, dell'Ufficio Studi Aran per l'importante contributo nella fase di raccolta ed elaborazione dei dati presentati in questo capitolo.

[2] La Ragioneria generale dello Stato, rileva annualmente i dati sulle unità e i costi del personale delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del Titolo V del d.lgs. n. 165/2001 (rilevazione conto annuale). È una rilevazione di tipo censuario che coinvolge quasi 10 mila amministrazioni pubbliche.

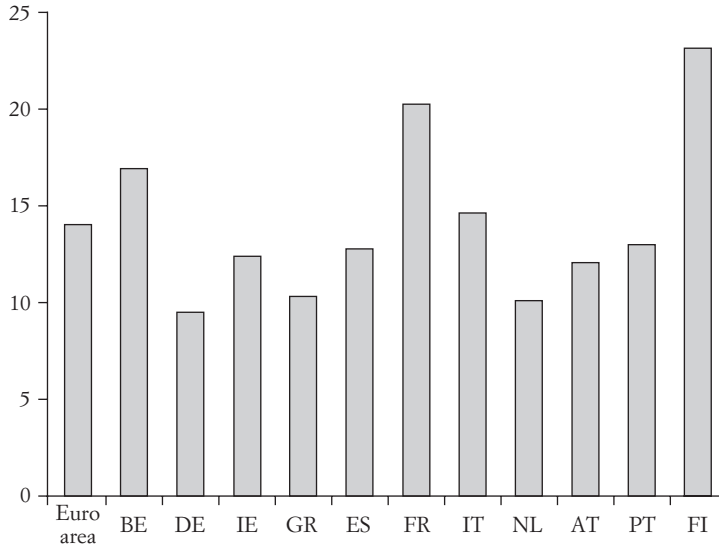

FIG. 1. Lavoratori del settore pubblico sul totale della forza lavoro nell'area euro (media 2004-2008).

Fonte: Ocse.

Dimensione economica

La spesa per redditi da lavoro dipendente del complesso delle Amministrazioni pubbliche è diminuita in termini di Pil, passando dal 12% circa del 1993 all'11,3% del 2009. Negli ultimi dieci anni, il peso percentuale delle retribuzioni sul Pil si è mantenuto sempre su valori compresi tra il 10 e l'11%, in linea con la media dell'area euro.

Distribuzione settoriale

Analizzando la distribuzione del personale a tempo indeterminato per settore amministrativo (tab. 1), si nota che il settore con più dipendenti è quello della

TAB. 1. *Distribuzione del personale a tempo indeterminato per settore amministrativo*

Settori	Unità di personale a tempo indeterminato					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Servizio sanitario nazionale	687.179	687.585	688.401	686.506	682.183	689.939
Enti pubblici non economici	63.043	62.248	61.645	59.635	58.521	56.161
Enti di ricerca[a]	17.156	16.928	16.627	16.171	15.848	17.337
Regioni ed Autonomie locali	598.754	597.035	590.439	594.188	586.027	594.855
Ministeri	198.852	196.102	193.588	189.378	184.367	183.331
Agenzie fiscali	56.389	54.861	54.490	54.182	55.661	55.239
Presidenza del Consiglio	2.292	2.374	2.515	2.423	2.707	2.384
Aziende autonome: Monopoli[b], VV.FF.	33.195	33.603	34.145	33.392	32.865	31.982
Scuola e A.f.a.m.	1.126.952	1.129.474	1.136.286	1.157.185	1.145.841	1.138.880
Università[a]	111.037	110.575	115.345	116.957	116.578	119.870
Corpi di polizia	321.238	324.731	330.548	331.698	331.614	325.664
Forze armate	130.229	132.792	132.585	137.342	141.001	146.393
Magistratura	10.434	10.768	10.627	10.428	10.280	10.410
Carriera diplomatica, prefettizia e penitenziaria	2.571	2.532	2.147	3.050	2.974	2.886
Totale	3.359.321	3.361.608	3.369.388	3.392.535	3.366.467	3.375.331

[a] La diminuzione della numerosità degli Enti del settore Enti di ricerca è dovuta all'accorpamento degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria nel Cra (Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in agricoltura), quella degli Enti del settore Università è dovuta al trasferimento degli Osservatori astronomici all'Inaf (Istituto nazionale astrofisica) per il quale continua ad applicarsi il contratto Università.

[b] Nel 2008 l'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato è entrata nel comparto delle Agenzie fiscali, da cui è definitivamente uscito il personale dell'Agenzia del demanio.

Fonte: Ministero Economia e Finanze, Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale del personale delle pubbliche amministrazioni.

scuola[3], il cui peso sul totale dei lavoratori a tempo indeterminato è poco più del 33%.

All'interno del settore scuola, gli insegnanti, da soli, sono circa 873.000 (il 77% del settore e circa il 26% di tutto il lavoro pubblico)[4]. Seguono il Servizio sanitario nazionale[5] e il settore Regioni e Autonomie locali[6], rispettivamente al 20,44 e al 17,62%. Nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, le professioni mediche e sanitarie[7] contano circa 463.000 unità e rappresentano, da sole, il 67% del settore e il 14% del lavoro pubblico. Seguono, ancora, corpi di polizia, vigili del fuoco e forze armate, i quali rappresentano insieme quasi il 15% del lavoro pubblico. Sommando insieme insegnanti, professioni mediche e sanitarie, corpi di polizia, vigili del fuoco e forze armate si ottiene una percentuale che supera abbondantemente la metà dei pubblici dipendenti (55%).

[3] All'interno del settore «scuola» sono compresi tutti gli istituti scolastici di competenza statale (scuole primarie, scuole secondarie di primo grado, scuole secondarie di secondo grado, alcune scuole dell'infanzia, altre istituzioni scolastiche). Nella rilevazione sono inclusi anche gli Afam, cioè le Istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale, come l'Accademia di belle arti, l'Accademia nazionale di arte drammatica, l'Accademia nazionale di danza, i Conservatori di musica.

[4] In Italia, il rapporto studenti/insegnanti è più basso dei corrispondenti valori medi Ocse: nella scuola primaria (10,7 contro 16,9); in quella secondaria (11,0 contro 13,3). I valori delle quote di spesa pubblica in istruzione sia in rapporto al Pil (4,9%), sia in rapporto al totale della stessa spesa pubblica (9,9%) restano invece sensibilmente inferiori alla media dei paesi Ocse, dove raggiungono, rispettivamente le quote, del 5,5 e del 13,3%.

[5] Nel settore Servizio sanitario nazionale, sono rilevate le aziende sanitarie locali, i policlinici universitari, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli istituti zooprofilattici sperimentali, le aziende regionali per la protezione dell'ambiente.

[6] Il settore Regioni e Autonomie locali è di gran lunga quello con il maggior numero di Enti: vi sono infatti collocati ben 9.283 Enti su un totale di 9.936 (oltre il 93% di tutte le amministrazioni pubbliche italiane). Di tale settore fanno parte gli oltre 8.000 Comuni italiani, le Province, le Regioni, gli Enti regionali, le Comunità montane, le Camere di commercio ed altri Enti minori.

[7] Le professioni mediche e sanitarie comprendono, per esempio, medici, veterinari, odontoiatri, infermieri.

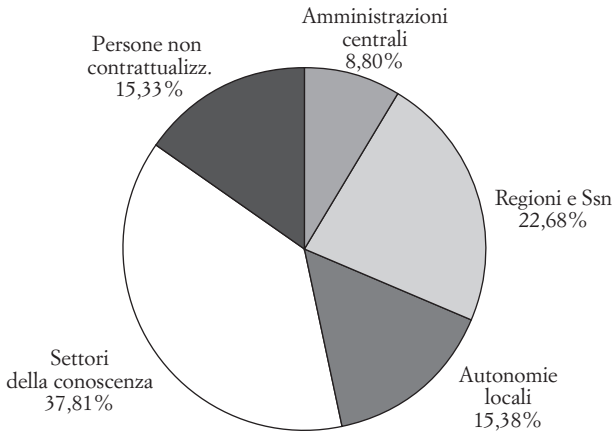

FIG. 2. Distribuzione del personale per macrosettori.

Un quadro sintetico della distribuzione settoriale è presentato nella figura 2, dove il personale viene raggruppato all'interno di cinque macrosettori: nel primo, sono collocati i lavoratori delle amministrazioni centrali (Ministeri, Agenzie, Enti pubblici non economici, presidenza del Consiglio dei ministri); nel secondo, i lavoratori che operano nei settori della conoscenza (scuola, Afam, Enti pubblici di ricerca, università); nel terzo, i lavoratori delle Regioni, degli Enti regionali e del Servizio sanitario nazionale; nel quarto, i lavoratori degli Enti locali; nel quinto i lavoratori non contrattualizzati (forze armate e di polizia, magistrati, prefetti, professori universitari). La figura 2 mostra la netta prevalenza dei settori della conoscenza (quasi 38% del personale, di cui più del 34% settore scuola), circa 23% Regioni e Servizio sanitario nazionale (compreso il personale delle Regioni a statuto speciale), poco più del 15% Autonomie locali, circa 9% amministrazioni centrali, poco più del 15% personale non contrattualizzato.

Distribuzione tra livello centrale e locale

Una qualche indicazione sul grado di decentramento della rete del pubblico impiego si ottiene analizzando il riparto dei dipendenti tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali: nelle prime è collocato poco meno del 59% dei dipendenti pubblici, nelle seconde poco più del 41%[8]. Va tuttavia considerato che i lavoratori che operano all'interno di strutture ministeriali (escludendo insegnanti e personale scolastico, dipendenti di Enti pubblici ed Agenzie, magistrati, forze di polizia, forze armate) rappresentano circa il 10% dell'aggregato amministrazioni centrali e circa il 5% di tutti i lavoratori pubblici.

Distribuzione geografica

Frazionando il personale a tempo indeterminato per aree geografiche si rileva una maggiore distribuzione nelle Regioni del Nord, con una presenza di occupati pubblici poco al di sopra del 34%; seguono le Regioni del Sud e le Isole con circa il 34% e infine il Centro con una concentrazione di personale pari a oltre il 31%. La Lombardia, con il 12,5%, è la Regione con il maggior numero di dipendenti pubblici, seguita dalla Regione Lazio con quasi il 12%. In quest'ultima si concentra quasi il 48% del personale degli Enti di ricerca, quasi il 24% di quello degli Enti pubblici non economici e il 27% di quello dei Ministeri, mentre in Lombardia gli occupati raggiungono

[8] Nel gruppo delle amministrazioni centrali sono stati collocati, oltre ai Ministeri, gli Enti previdenziali e gli altri Enti pubblici non economici nazionali, le Agenzie fiscali, tutto il settore scuola inclusi gli insegnanti, i corpi di polizia, le forze armate e i vigili del fuoco, la magistratura, i diplomatici, i prefetti, gli Enti di ricerca, i monopoli di Stato. Il gruppo delle amministrazioni locali include invece le Regioni e le altre Autonomie locali (Regioni, Province, Comuni, Enti regionali, Comunità montane e Camere di commercio), gli Enti e le aziende del Servizio sanitario nazionale (Asl, policlinici, Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente), le università.

quasi il 15% nel Servizio sanitario, oltre il 14% nella scuola e il 13% nella Regione ed Enti locali.

Contrattualizzati e non contrattualizzati

Un'ulteriore indicazione sulla composizione del lavoro pubblico si ottiene distinguendo tra lavoratori «contrattualizzati» e lavoratori «non contrattualizzati». Secondo i dati 2008, il peso percentuale dei «contrattualizzati» è pari a circa l'85% del totale dei lavoratori pubblici.

Lavoratori flessibili

Il tipo di contratto di lavoro di gran lunga prevalente nella Pubblica amministrazione italiana è quello a tempo indeterminato, con cui è occupato circa il 90% dei pubblici dipendenti. Si è manifestata, tuttavia, nel periodo 2003-2007, una sensibile crescita del lavoro flessibile[9].

Nell'anno 2008, gli occupati con rapporto di lavoro flessibile (contratti a tempo determinato, formazione e lavoro, lavoratori somministrati, lavoratori socialmente utili), misurati in termini di unità annue[10], sono circa il 10% del complesso degli occupati. Va tuttavia evidenziato che, all'interno di questo dato, la quota prevalente (all'incirca 6%) è rappresentata da personale docente delle scuole con rapporto di lavoro a tempo determinato a copertura di posti di organico vacanti (cosiddette «supplenze annuali»). Escludendo tale quota, la percentuale di «lavoratori flessibili» si colloca su valori quasi al 4% rispetto al totale degli occupati (complessivamente più di

[9] L'incremento del «lavoro flessibile» è spiegato, almeno in parte, dai vincoli all'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato previsti dalle leggi finanziarie degli ultimi anni.

[10] Le unità annue sono ottenute riportando su base annua i mesi lavorati dal personale a termine e non i singoli lavoratori, come invece avviene nelle stime desumibili dalle indagini Istat sulle Forze di lavoro.

141.000 unità). Depurando i dati anche della quota di lavoratori socialmente utili[11], l'incidenza percentuale scende al di sotto del 4%.

Per consentire un raffronto, si consideri che l'occupazione a termine sul totale dell'occupazione dipendente, secondo i dati Eurostat 2008 riferiti all'intera economia dei paesi europei, è del 13,3% in Italia, del 14,7% in Germania, del 29,3% in Spagna, del 14,2% in Francia, del 14% sul complesso dei paesi Ue a 27[12].

Sul totale dei contratti flessibili stipulati (escludendo i lavoratori socialmente utili), la tipologia del tempo determinato rappresenta quasi l'88%, i rapporti di somministrazione a termine si collocano oltre il 9%, mentre un residuale 3% circa è costituito da contratti di formazione e lavoro.

La percentuale di lavoratori flessibili è stata costantemente in crescita dal 2003 al 2007. A partire dal 2008, si registra, invece, una flessione[13], dovuta agli effetti delle

[11] Questa tipologia di lavoro non è, a rigore, riconducibile alla categoria del «lavoro flessibile», configurando, piuttosto, una forma di «ammortizzatore sociale». Si veda, in tal senso, Consiglio di Stato n. 1253/2007: «Le caratteristiche dei lavori socialmente utili non ne consentono la qualificazione come rapporto di impiego; e ciò per la considerazione che il rapporto dei lavoratori socialmente utili trae origine da motivi assistenziali (rientrando nel quadro dei cosiddetti ammortizzatori sociali); e riguarda un impegno lavorativo certamente precario; non comporta la cancellazione dalle liste di collocamento; presenta caratteri del tutto peculiari quali l'occupazione per non più di ottanta ore mensili, il compenso orario uguale per tutti (sostitutivo dell'indennità di disoccupazione) versato dallo Stato e non dal datore di lavoro, la limitazione delle assicurazioni obbligatorie solo a quelle contro gli infortuni e le malattie professionali». Comunque, la quasi totalità degli Lsu è impiegata presso gli Enti locali e il numero complessivo di questo tipo di occupati è in diminuzione per effetto delle disposizioni che hanno definito la progressiva chiusura dell'istituto Lsu e il suo riassorbimento nell'ambito delle politiche attive del lavoro finalizzate alla stabilizzazione occupazionale.

[12] Escludendo le supplenze annuali della scuola e i lavoratori socialmente utili, il dato relativo ai lavoratori flessibili nella Pubblica amministrazione italiana appare significativamente più basso, rispetto al resto dell'economia nazionale e agli altri paesi dell'Unione europea.

[13] La Ragioneria generale dello Stato stima tale flessione nell'ordine del 7% in rapporto al 2007.

procedure di stabilizzazione del personale a tempo determinato, introdotte con la legge finanziaria per il 2007[14]. La Ragioneria generale dello Stato ha stimato in oltre 54.000 i lavoratori con contratto a tempo determinato in possesso dei requisiti per le stabilizzazioni (circa 52% del totale), di cui più di 49.000 concentrati nei soli comparti Regioni-Autonomie locali e Servizio sanitario nazionale. È prevedibile che gli effetti delle stabilizzazioni (flessione dei lavoratori a tempo determinato e corrispondente aumento dei lavoratori a tempo indeterminato) continuino anche nel biennio 2009-2010, poiché la normativa in materia fissa al 31 dicembre 2010 il termine ultimo per portare a termine le relative procedure.

I dati sul lavoro flessibile, riferiti al 2008, escludendo le supplenze annuali degli istituti scolastici, evidenziano una forte concentrazione di contratti di lavoro flessibile (tempo determinato, formazione e lavoro, somministrazione a termine) nel comparto Regioni e Autonomie locali (più di 57.000 unità, pari a circa la metà di tutto il lavoro flessibile delle pubbliche amministrazioni) e nel Servizio sanitario nazionale (oltre 42.000 pari a più del 35%). Negli altri comparti si registrano percentuali molto più basse (2,7% sommando i dati di Ministeri, Agenzie e presidenza; poco meno del 4% università e ricerca, percentuali intorno al 2-3% negli altri comparti).

Considerando, invece, il dato dell'incidenza percentuale interna al comparto (cioè quanto pesano i lavoratori flessibili sul totale degli occupati nel comparto) si scopre che la maggiore presenza di lavoro flessibile riguarda il comparto Enti pubblici di ricerca (più del 21%) seguito

[14] Si vedano, in particolare, per le amministrazioni centrali, gli Enti pubblici non economici e le Agenzie l'articolo 1, commi 519 e 521 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), rispettivamente disciplinanti le stabilizzazioni per l'anno 2007 e per l'anno 2008. Per le stabilizzazioni 2009, la norma di riferimento è invece l'articolo 66, comma 5 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112. Ricordiamo che le stabilizzazioni sono previste unicamente per il personale a tempo determinato in possesso di specifici requisiti di durata del rapporto di lavoro. Qualora il personale non sia stato assunto mediante concorso, è richiesto il preventivo espletamento di procedure selettive.

dai vigili del fuoco (10,13%) e dai comparti Regioni e Autonomie locali (quasi 9%) ed Enti pubblici non economici e Servizio sanitario (quasi 6%).

Nel triennio 2002-2004 sono aumentati di quasi un terzo i contratti di collaborazione coordinata e continuativa[15], passati da 76 a 101 mila, con una maggiore incidenza nei settori università, Regioni-Autonomie locali e Servizio sanitario nazionale. Nel triennio 2006-2008, si osserva, invece, una loro sensibile riduzione (soprattutto nell'anno 2007): si passa, infatti, dai 91.649 del 2006 ai circa 66.000 del 2008 (la flessione percentuale è intorno quasi al 28%)[16]. La riduzione è spiegata, presumibilmente, dal rafforzamento dei vincoli alla loro stipulazione, introdotti con le ultime leggi finanziarie e dalla previsione di ulteriori forme di controllo, anche ad opera della Corte dei Conti, sul rispetto delle procedure e dei requisiti previsti dalla legge.

Infine, al 2008, i lavoratori in *part-time* erano circa il 5% del personale a tempo indeterminato (poco più di 168.000 unità). Il loro numero è cresciuto costantemente negli ultimi anni (+8,4% nel triennio 2003-2005, +5,1% nel triennio 2005-2007). Il 2008 fa segnare un'ulteriore sensibile crescita (+8,4% rispetto al 2007), dovuta principalmente all'aumento fatto registrare dai comparti scuola (+34%) e Regioni e Autonomie locali (+9,7%)[17]. Sopra

[15] Occorre precisare che i «contratti di collaborazione coordinata e continuativa» sono particolari tipologie contrattuali inquadrabili nell'ambito dell'ampia categoria dei rapporti di lavoro autonomo. Secondo le particolari regole vigenti nel settore pubblico, tali contratti possono essere stipulati legittimamente solo con esperti o consulenti di provata competenza. Tuttavia, nelle prassi applicative degli Enti, si è registrata la tendenza a utilizzare il contratto di collaborazione coordinata e continuativa in alternativa ai rapporti di lavoro standard.

[16] I dati sulle collaborazioni coordinate e continuative sono riferiti al numero di contratti stipulati. Pertanto, essi non sono confrontabili, né sommabili, con i dati relativi al personale con rapporto di lavoro flessibile, rilevato, invece, in unità annue.

[17] La Ragioneria generale dello Stato indica come «anomalo» il dato del *part-time* 2007 relativo al comparto scuola, segnalando anche che lo stesso è in fase di verifica.

il valore medio, si trovano i settori del Servizio sanitario nazionale (8,5%), delle Regioni ed Autonomie locali (8,3%), delle Agenzie fiscali (8,4%), dei Ministeri (6,9%). Percentuali inferiori alla media generale, si riscontrano invece negli altri comparti. Circa l'85% del personale in *part-time* è costituito da donne, le quali si trovano in prevalenza nella tipologia con prestazione lavorativa superiore al 50% dell'orario di lavoro[18].

1.2. *Alcuni tratti caratteristici*

Peso della componente femminile

Al 2008, una percentuale di poco superiore al 55% dei dipendenti pubblici è costituito da donne. Quasi la metà delle donne è occupata nella scuola, con una incidenza percentuale all'interno del comparto pari quasi al 78%. Valore molto elevato di presenza femminile, si registra anche nel Servizio sanitario nazionale (quasi al 63%); mentre prossimo alla media risulta quello del comparti Enti pubblici non economici. Valori intorno al 50% nei Ministeri e nel settore Regioni-Autonomie locali, nella carriera prefettizia e Agenzie fiscali; valori più bassi (tra il 30 e il 45%) nei settori della magistratura, degli Enti pubblici di ricerca e delle università.

Nel 2003, la componente femminile aveva un peso del 53%: essa è risultata quindi in aumento di 2 punti percentuali, a conferma di un trend di crescita che si è mantenuto pressoché costante negli ultimi anni. L'aumento c'è stato praticamente in tutti i settori.

[18] Al contrario, gli uomini sono maggiormente concentrati nella tipologia con prestazione lavorativa uguale o inferiore al 50%. Alla base di questa diversa distribuzione vi sono certamente le differenti motivazioni che spingono donne e uomini a preferire un rapporto *part-time*.

Età media ed anzianità media

L'età anagrafica media dei lavoratori pubblici è passata da 45,6 anni nel 2003 a 47,5% nel 2008. Essa risulta ormai prossima o superiore ai 50 anni tra i lavoratori di sesso maschile di molti settori (Enti pubblici non economici, Ministeri, Agenzie fiscali, presidenza del Consiglio, scuola, università, Regioni-Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, magistratura e prefetti).

Il dato dell'anzianità media di servizio è passato da 17,9 anni del 2003, a 18,3 nel 2008. Nei settori Enti pubblici non economici, Agenzie fiscali, Ministeri, magistratura, diplomatici e prefetti essa risulta prossima o superiore ai 20 anni.

I numeri mostrano una preoccupante tendenza all'invecchiamento del personale (sia con riferimento all'età anagrafica che all'anzianità di servizio), con le evidenti implicazioni negative in termini di capacità innovative e partecipazione attiva ai processi di cambiamento[19]. Quasi certamente, essa è il risultato di anni di blocchi e limitazioni all'ingresso di nuovi lavoratori nel settore pubblico[20].

Turnover e mobilità

Il tasso di turnover[21] mostra, per il biennio 2006-2007, valori per il complesso della Pubblica amministrazione negativi (pari al –1,6% per il 2006 e –0,1% per il 2007) che nel 2008 si modifica in positivo (+0,7%) segnalando quindi valori di assunzioni superiori alle cessa-

[19] I dati consentono di prevedere che il numero di cessazioni per raggiunti limiti di età sarà molto consistente nei prossimi anni.

[20] A conferma di ciò, è sufficiente rilevare come i settori che fanno registrare la minore età anagrafica media sono quelli nei quali le politiche di blocco e di contenimento degli organici hanno avuto un minore impatto, a causa di deroghe o autorizzazioni straordinarie ad assumere (per esempio, corpi di polizia, forze armate, vigili del fuoco).

[21] Tale tasso risulta dal rapporto tra la differenza tra il personale cessato dal servizio e il personale assunto sul personale in servizio.

zioni. In quest'ultimo anno i valori più elevati si trovano nei comparti della ricerca (+11,5%), Afam (+10,1%) e università (+3,6%)[22], mentre valori negativi si evidenziano nei comparti della presidenza del Consiglio (–9,1%) degli Enti pubblici non economici (–4,8%), Agenzie fiscali (–3,1%).

L'istituto della mobilità per l'anno 2008 evidenzia oltre 56.000 passaggi; i trasferimenti fra Enti dello stesso comparto sono concentrati soprattutto nel Servizio sanitario (88%), dovuti all'aggregazione di aziende sanitarie che sono passate da 338 a 324, e in seconda battuta nel comparto Regioni e Autonomie locali, anche se con una percentuale quasi trascurabile (8%).

La mobilità intercompartimentale è un fenomeno poco sviluppato e rappresenta solo in 5% della complessiva, raggiunge livelli elevati per le Regioni (38,9%) e Ministeri (13,6%) dovuta in quest'ultimo caso alla nuova contrazione del numero dei Ministeri.

Sindacalizzazione e rappresentanza

Secondo i dati Aran[23], al 31 dicembre 2006 (ultimo dato disponibile), i lavoratori dei settori pubblici contrattualizzati[24] hanno rilasciato 1.365.662 deleghe, ai propri datori di lavoro, per il pagamento della quota associativa al sindacato di appartenenza. Rapportando il numero delle deleghe 2006 al totale dei lavoratori presenti nello stesso anno, si ottiene, per il personale contrattualizzato, una *proxy* del «tasso di sindacalizzazione»[25] pari a poco

[22] Questi dati risentono delle deroghe al blocco delle assunzioni e del processo di stabilizzazione del personale precario che ha portato nel 2008 oltre 25.000 nuove unità tra il personale di ruolo.

[23] Dati consultabili sul sito dell'Aran, www.aranagenzia.it.

[24] Sono esclusi da questa rilevazione i cosiddetti lavoratori non contrattualizzati.

[25] Il numero delle deleghe non registra esattamente il numero di iscritti al sindacato, poiché lo stesso lavoratore potrebbe avere rilasciato deleghe a favore di due o più organizzazioni. Tuttavia, è un dato

più del 50%, dato significativamente più elevato rispetto a quello riscontrato nel resto dell'economia nazionale ed a livello europeo[26]. Il dato dell'incidenza delle deleghe sul totale degli occupati ha avuto negli ultimi anni un andamento crescente (nel 2000, sempre da fonte Aran, era stato registrato un valore pari a circa il 45%).

Interessante è anche la scomposizione del dato 2006 tra dirigenti e non dirigenti. Nel settore pubblico, in netta controtendenza rispetto al resto del mondo del lavoro, si registrano infatti tassi di sindacalizzazione della dirigenza superiori a quelli del personale non dirigente. Sulla base degli ultimi dati disponibili (rilevazione al 31 dicembre 2006), il rapporto deleghe/occupati per la dirigenza[27] è pari al 68,63%, con punte superiori al 90% in taluni settori molto sindacalizzati[28]. L'analogo dato, per i non dirigenti, è invece pari al 48,93%.

Una caratteristica tipica dell'esperienza sindacale nel settore pubblico è l'elevato numero di organizzazioni presenti. Complessivamente, si contano ben 242 organizzazioni, di cui solo 40 (poco meno del 16,5%) sono presenti in più del 90% delle Regioni italiane e solo 29 (il 12%)[29] raggiungono la soglia minima di rappresentatività, necessaria per essere ammessi alle trattative nazionali.

Le deleghe rilasciate a Cgil, Cisl e Uil (le tre maggiori confederazioni sindacali italiane) sono il 71,25% del to-

che si avvicina molto a quello degli iscritti (il fenomeno delle deleghe plurime è, infatti, abbastanza circoscritto).

[26] Il «tasso di sindacalizzazione» o «densità sindacale» è la percentuale di iscritti ai sindacati sul totale dei lavoratori attivi. Secondo i dati *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, riferiti all'anno 2004, il tasso di sindacalizzazione in Italia è del 34% rispetto a una media della Ue a 25 attestata attorno al 25%.

[27] Il dato sulla sindacalizzazione della dirigenza comprende anche il cosiddetto «personale professionista» (per esempio, avvocati e medici degli istituti previdenziali).

[28] Il rapporto deleghe/occupati è pari al 97,86% per i dirigenti degli Enti pubblici non economici e al 91,39% per i dirigenti scolastici (Fonte: Aran, rilevazione delle deleghe al 31 dicembre 2006).

[29] Fonte: nostra elaborazione su dati Aran, riferiti all'anno 2002. I dati sono riferiti al solo personale contrattualizzato, esclusa la dirigenza.

tale delle deleghe. Ciò vuol dire che il restante 29% circa di deleghe è ripartito tra un numero molto elevato di organizzazioni di piccole o piccolissime dimensioni.

Oltre a ragioni storiche e alla peculiare evoluzione del lavoro pubblico, rispetto al resto del mondo del lavoro, uno dei motivi dell'elevata frammentazione è certamente riconducibile alla presenza di numerosi sindacati «professionali» o di «mestiere» (se non, addirittura, incardinati in singoli Enti), in un settore che vede una consistente presenza di lavoro professionale e di lavori molto specifici.

Retribuzioni

I dati Istat tratti dalla «banca dati retribuzioni, orario e costo del lavoro» del Cnel indicano, nell'anno 2008, una retribuzione lorda *pro capite* di fatto per le amministrazioni pubbliche di 33.746 euro[30], cioè circa 1,3 volte il valore medio delle retribuzioni *pro capite* in Italia[31].

2. *Funzionamento della rete: punti di forza e di debolezza*

2.1. *Premessa*

Per valutare i punti di forza e di debolezza della rete è necessario considerare prioritariamente i seguenti aspetti:

– la sua capacità di conseguire livelli di produttività del lavoro adeguati agli standard internazionali e di favo-

[30] Il medesimo dato riferito alle sole amministrazioni centrali ammonta a 31.378 euro, contro i 36.666 delle amministrazioni locali e i 39.836 degli Enti previdenziali. I dati sono consultabili sul sito http://portalecnel.it. Le «retribuzioni lorde di fatto» comprendono sia le componenti retributive erogate con regolare periodicità definite dal Ccnl (stipendi ed altre competenze fisse) sia quelle accessorie (premi e incentivi, indennità ecc.) stabilite dai contratti integrativi, il tutto al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali a carico del dipendente e al netto degli oneri per contributi sociali a carico delle amministrazioni.

[31] Lo stesso rapporto nell'Ocse è, all'inizio degli anni '90, uguale a 0,9.

rire processi di innovazione organizzativa, gestionale e dei servizi;

– livelli di conflittualità nelle relazioni di lavoro;

– sostenibilità dei costi delle retribuzioni rispetto alle compatibilità di sistema e dinamiche retributive coerenti con i sentieri di crescita retributiva fatti registrare dal resto del mondo del lavoro.

Quanto al primo aspetto, si deve considerare che nel settore pubblico esistono situazioni estremamente diversificate. I processi di innovazione organizzativa e gestionale non hanno interessato uniformemente tutti i settori e tutti i territori: accanto a realtà avanzate che hanno mostrato una notevole propensione a innovare sul piano dell'organizzazione e dei servizi coesistono realtà dove prevalgono fenomeni inerziali e dove i modelli organizzativi e di gestione delle risorse umane mantengono tuttora le caratteristiche della burocrazia pubblica tradizionale (organizzazioni piramidali, dominate dal principio gerarchico, con deboli meccanismi di coordinamento e prevalenza di controlli di tipo amministrativo).

Queste differenze nei tassi di innovazione sono in parte spiegate anche dagli assetti istituzionali (è un fatto che nell'amministrazione centrale il mondo delle Agenzie ha dimostrato un maggiore dinamismo nell'innovazione organizzativa e gestionale) oppure dalla maggiore o minore vicinanza alle pressioni dell'utenza e dei portatori di interesse.

Come tendenza di fondo, si riscontra tuttavia uno sviluppo organizzativo debole ed incerto, nonostante siano stati compiuti importanti passi avanti. Indubbiamente, le riforme degli anni '90 hanno innescato significativi processi innovativi e di sviluppo. Tuttavia, permangono elementi che frenano e rallentano tali processi, che si possono così sinteticamente indicare:

– una dirigenza che stenta a conquistare spazi, legittimazione ed autorevolezza;

– meccanismi di selezione del personale caratterizzati da forti rigidità;

– debolezza dei sistemi di gestione (pianificazione,

controlli della gestione, sistemi premianti, sistemi di valutazione);

– relazioni sindacali squilibrate caratterizzate da una strutturale debolezza della parte pubblica e da un'incerta rappresentanza delle esigenze e degli interessi dell'utenza;

– presenza di culture e reti professionali molto forti e consolidate che ostacolano i processi di identificazione con l'istituzione di appartenenza (per esempio, medici, polizie locali e municipali);

– bassa mobilità del personale sia all'interno dell'organizzazione che tra diverse organizzazioni pubbliche; una debole osmosi pubblico-privato;

– basso investimento nello sviluppo del capitale umano;

– sistemi di carriera e sviluppo professionale per lo più basati su automatismi e sulla *seniority*;

– un preoccupante aumento dell'età media dei pubblici dipendenti a causa dei blocchi al *turn over* degli ultimi anni.

Questi elementi di freno allo sviluppo organizzativo permangono nonostante i processi di delegificazione e l'adozione di regole ed assetti istituzionali più vicini al mondo dell'impresa. Da un certo punto di vista, si potrebbe perfino sostenere che l'avvicinamento al privato e l'adozione di un sistema di contrattazione collettiva di stampo «privatistico», in presenza di elementi di debolezza strutturale delle organizzazioni, ha determinato un'eccessiva apertura alle pressioni ed alle rivendicazioni sindacali, determinando un ulteriore indebolimento.

Il secondo aspetto da analizzare per valutare la funzionalità della «rete», come detto, riguarda la conflittualità nelle relazioni del lavoro. Va ricordato in proposito che negli anni '80 e '90 il settore pubblico era caratterizzato da:

– una notevole frammentazione degli interlocutori sindacali, che determinava un forte corporativismo delle rivendicazioni e una sensibile difficoltà nel raggiungere gli accordi;

– una bassa tenuta del sistema contrattuale, sottoposto spesso a un ampio contenzioso, sia in sede giudiziaria

che conflittuale, sia rispetto alle intese raggiunte, che alla legittimazione dei soggetti contrattuali a sedere al tavolo delle trattative e a raggiungere accordi.

Sotto questo profilo, si deve dare atto alle riforme degli anni '90 di aver posto le basi per il rafforzamento del sistema contrattuale, mediante il superamento della frammentazione e l'introduzione di regole certe per stabilire la validità ed efficacia degli accordi contrattuali di livello nazionale e per stabilire la legittimazione degli interlocutori sindacali a sedere al tavolo delle trattative nazionali e locali.

Ciò è avvenuto attraverso le regole in materia di rappresentatività sindacale e la previsione di un sistema di rilevazione della rappresentatività gestito in sede Aran nell'ambito di un tavolo paritetico tra Agenzia e sindacati, ormai ampiamente riconosciuto e pienamente legittimato. L'introduzione di una soglia minima di rappresentatività (5% su base nazionale come media tra dato associativo e dato elettorale) ha inoltre ridotto sensibilmente il numero degli interlocutori sindacali presenti ai tavoli negoziali.

Non v'è dubbio che questo nuovo assetto regolativo ha sensibilmente ridotto la conflittualità e dato stabilità e autorevolezza al sistema contrattuale.

Con riguardo, poi, al terzo punto di osservazione e cioè gli andamenti retributivi cui si collega evidentemente il più generale tema della sostenibilità dei costi del personale pubblico, è necessario distinguere gli eventi degli ultimi anni in tre distinte fasi, tenendo altresì conto di ciò che accadeva nel contempo sul medesimo fronte nel resto dell'economia:

– una prima fase, coincidente con gli anni '80, in cui la crescita delle retribuzioni nel settore pubblico, è stata sempre superiore all'inflazione e ai tassi di crescita delle retribuzioni nell'industria in senso stretto; in particolare, il divario con l'industria risulta particolarmente accentuato alla fine degli anni '80 e nei primi anni '90;

– una seconda fase (dal 1993 al 1999), coincidente con l'avvio della riforma del lavoro pubblico e con le misure straordinarie di contenimento della spesa pubblica

adottate in quegli anni, che ha visto una dinamica retributiva più contenuta, inferiore a quella fatta registrare nell'industria e nel resto dell'economia; l'andamento riscontrato in questa fase rispecchia anche i più efficaci meccanismi di controllo delle dinamiche retributive e delle compatibilità macroeconomiche e finanziarie introdotte con le riforme degli anni '90;

– una terza fase (dal 2000 al 2007), che evidenzia un'accentuazione della dinamica di crescita, con tassi di incremento che tornano ad essere superiori a quelli del resto dell'economia e dell'inflazione; con riferimento a questa fase, l'analisi sugli andamenti retributivi dei settori pubblici contrattualizzati ha messo in luce che il contributo alla crescita delle retribuzioni derivante dal secondo livello negoziale è stato molto significativo e, generalmente, ben superiore ai tassi di incremento delle risorse decentrate ed integrative definiti dal Ccnl; le amministrazioni, soprattutto quelle dei comparti non statali, hanno pertanto fatto largo uso di risorse, per la contrattazione di secondo livello, aggiuntive rispetto a quelle nazionali.

Anche alla luce di tali andamenti, negli anni dopo il 2006, sono state rafforzate le misure di contenimento della spesa per le retribuzioni.

Le ultime leggi finanziarie, oltre a riproporre misure classiche di contenimento, quali il blocco del *turn over* o il taglio di specifiche voci di spesa (per esempio, spese per trasferte), hanno posto particolare attenzione, soprattutto a partire dal 2006, al contenimento della spesa indotta dalle scelte compiute in sede di contrattazione integrativa.

Il rafforzamento dei vincoli sulla contrattazione integrativa è avvenuto soprattutto con la legge finanziaria per l'anno 2006, la quale ha previsto un limite alla crescita retributiva dei fondi per i trattamenti accessori delle amministrazioni dello Stato, delle Agenzie, degli Enti pubblici non economici e delle università, imponendo che il loro ammontare per ciascun anno non superasse il corrispondente importo dei fondi relativi all'anno 2004, incrementato delle sole voci fisse derivanti dagli incrementi contrattuali nazionali. L'articolo 67 del d.l. 25 giugno 2008

n. 112 ha ulteriormente abbassato la soglia di crescita dei fondi, riducendo del 10% il precedente limite.

Sempre nell'ottica di un contenimento della dinamica indotta dalla contrattazione integrativa, il recente d.lgs. n. 150/2009, ha previsto un rafforzamento dei controlli sul secondo livello negoziale. Tra questi, l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di inviare annualmente alla Ragioneria generale dello Stato specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa volte ad accertare il rispetto dei vincoli finanziari e la concreta definizione di criteri improntati alla premialità ed al riconoscimento del merito.

Da ultimo, la manovra finanziaria effettuata nel corso dell'anno 2010 (d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni nella l. n. 122 del 2010) – a seguito della crisi economica internazionale e dei timori per la sostenibilità del debito pubblico degli stati sovrani – ha notevolmente rafforzato le misure di contenimento della spesa per retribuzioni pubbliche, anche attraverso provvedimenti di natura straordinaria ed eccezionale, come il blocco dei contratti nazionali e la previsione di più stringenti limiti alla crescita retributiva delle singole amministrazioni nel triennio 2011-2013.

I provvedimenti citati evidenziano una chiara volontà degli ultimi governi di ricondurre la dinamica retributiva, in particolare quella ascrivibile al secondo livello negoziale, entro sentieri di crescita più sostenibili. Si può ritenere, pertanto, che essi segnino l'avvio di una nuova fase nelle politiche salariali del lavoro pubblico.

Segnali di questa inversione di tendenza cominciano a cogliersi nei dati sulla dinamica retributiva dal 2007 in avanti. Emerge, per esempio, dalle analisi dell'Aran sui settori non statali, che il contributo della contrattazione integrativa alla dinamica delle retribuzioni di fatto va sensibilmente attenuandosi[32]. È una tendenza che si consolida e si rafforza fino a tutto il 2008. Tenuto conto che

[32] Cfr. Aran, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 1/2009, n. 2/2009, n. 1/2010 (www.aranagenzia.it).

gli ultimi rinnovi contrattuali nazionali relativi al biennio 2008-2009 si sono mantenuti entro i limiti dell'inflazione programmata, è verosimile che i prossimi anni segneranno l'avvio di una nuova fase della dinamica retributiva nel settore pubblico, caratterizzata da tassi di crescita più contenuti e più in linea con quelli registrati nel settore privato.

2.2. *L'oscillazione del «baricentro decisionale» delle regole del lavoro*

La difficile ricerca di equilibrio tra autonomia e controlli costituisce uno dei tratti peculiari della rete del pubblico impiego negli ultimi due decenni. Questa impostazione, come è stato osservato, «intende scongiurare i rischi del decentramento contrattuale, quali la creazione di differenziali salariali non collegati con una maggiore produttività nell'ambito dello stesso comparto e la perdita di controllo delle dinamiche retributive»[33].

Per comprendere questa peculiare caratteristica della rete, occorre considerare che la coerenza delle scelte datoriali rispetto alle compatibilità di sistema si presenta particolarmente problematica nel settore pubblico perché non sono all'opera quegli incentivi comportamentali che naturalmente si determinato in un «mercato concorrenziale». La concorrenza (soprattutto nei mercati dove sono più forti pressioni competitive) spinge, infatti, i datori di lavoro ad affrontare le scelte gestionali in materia di organizzazione e personale e la stessa contrattazione di secondo livello con una percezione molto «acuta» delle compatibilità aziendali. Scelte non compatibili si pagherebbero con la perdita di competitività sul mercato e, nei casi più gravi, con l'espulsione dallo stesso mercato.

[33] V. Luciani, *Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale*, in G. Amoroso, L. Fiorillo, V. Di Cerbo e A. Maresca (a cura di), *Le fonti del diritto italiano, il diritto del lavoro*, vol. III: *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 379.

Viceversa, nel pubblico l'assenza di quegli incentivi comportamentali (ed anzi, talvolta la presenza di incentivi comportamentali di segno opposto, riconducibili, per esempio, alle esigenze di mantenimento ed ampliamento del consenso politico) fa nascere un problema di controllo della contrattazione integrativa e di riconduzione delle scelte datoriali a una coerenza di sistema, attraverso meccanismi di regolazione «artificiali».

Nel privato non vi è una regolazione «artificiale» esterna al sistema della contrattazione integrativa: l'imprenditore che tratta con il sindacato non ha bisogno, per esempio, di «fondi per la contrattazione integrativa» che gli dicano quanto spendere perché è il mercato a dirgli che sta spendendo troppo. Gli stessi sindacati sono molto più consapevoli del fatto che «rivendicazioni eccessive» potrebbero ripercuotersi negativamente sugli equilibri economici d'impresa e determinare, nel medio termine, svantaggi per i lavoratori.

La necessità di coerenza macroeconomica delle scelte dei gestori è ulteriormente rafforzata dal problema del contenimento della spesa pubblica e dell'indebitamento del settore pubblico (fattori di criticità strutturale nel nostro paese). Non a caso, proprio in periodi di forte stress sul fronte dei conti pubblici (come l'attuale) cresce il livello di attenzione sull'esigenza di coerenza della contrattazione integrativa e vengono lanciati allarmi sul rischio di «espansioni incontrollate della spesa», dovute proprio alle scelte dei datori di lavoro pubblici. In tale ottica, si inquadrano anche le restrizioni, introdotte per via legislativa, sui fondi che gli Enti possono destinare alla contrattazione di secondo livello (cfr. *supra*, par. 1).

Da queste peculiarità del pubblico deriva, per l'appunto, la necessità di avere un complessivo sistema di *governance* delle scelte di gestione del personale e della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni.

I lineamenti e le caratteristiche di fondo della *governance della contrattazione collettiva e della gestione del personale* hanno subito, negli ultimi anni, importanti innovazioni, lungo una linea evolutiva che ha teso, in generale,

a riconoscere agli Enti maggiore autonomia nella gestione del personale e nella contrattazione di secondo livello.

L'evoluzione non è stata tuttavia lineare. Vi è stata sicuramente, verso la fine degli anni '90, con la cosiddetta «seconda privatizzazione», una significativa apertura alla contrattazione di secondo livello e all'autonomia organizzativa e gestionale degli Enti. Ma, come in una specie di moto pendolare, alle iniziali, «caute» aperture hanno fatto seguito, negli ultimi anni e in concomitanza con le crescenti preoccupazioni per una spesa pubblica fuori controllo, interventi normativi in netta controtendenza.

2.3. *Le criticità dello strumento contrattuale*

Tutte le analisi della contrattazione integrativa condotte negli ultimi anni evidenziano un dato di fondo inconfutabile: la contrattazione integrativa è, nei fatti, molto più autonoma e svincolata dai contenuti del contratto collettivo nazionale di quanto ipotizzato (o postulato) dal legislatore della riforma.

Se si volessero analizzare, con ottica rigorosamente giuridica, i contratti integrativi sottoscritti dagli Enti (dai maggiori come dai minori) si dovrebbe concludere che molte delle clausole contrattate in sede locale sono affette da «radicale nullità»: o perché in contrasto con i vincoli posti dal contratto nazionale ovvero perché riguardanti materie e argomenti che esulano dal «recinto» della contrattazione integrativa, così come è stato delimitato dal contratto nazionale.

Su tutti e tre i punti sui quali il contratto nazionale ha la pretesa di esercitare la sua *governance*, si evidenzia una scarsa tenuta del sistema:

– dinamiche retributive superiori a quelle del settore privato, a causa della scarsa tenuta della contrattazione di secondo livello[34];

[34] Il contenimento delle dinamiche retributive registrato negli ultimi due anni è l'effetto dei blocchi e dei limiti introdotti attraverso

– scelte della contrattazione integrativa poco attente alle esigenze di innovazione organizzativa e di servizio;

– indebita e generalizzata estensione degli spazi della contrattazione integrativa (ben oltre le materie fissate a livello nazionale).

Vi sono almeno altri due indici di un indebolimento della contrattazione collettiva come elemento di *governance* del sistema:

– le incursioni legislative;

– le inefficienze interne alla stessa contrattazione.

Per quanto riguarda il primo punto, occorre ricordare che la riforma si proponeva anche di mettere un freno alla tendenza degli anni precedenti ad intervenire per via legislativa sulla regolazione del pubblico impiego.

Il contratto era stato infatti considerato dal legislatore degli anni '90 uno strumento di regolazione più efficace della legge non solo e non tanto perché esso nasce dall'incontro delle parti, quindi su una base di condivisione delle scelte, ma anche e soprattutto perché era stato visto come strumento più efficace per rendere più trasparenti e visibili gli interessi in gioco. Questi ultimi, infatti, si esprimono attraverso la contrattazione in modo «visibile», ma soprattutto, grazie alle regole in materia di rappresentatività, secondo regole che riconoscono a ciascuna sigla sindacale un «peso» nel negoziato rigorosamente proporzionale al dato di rappresentatività accertato in modo oggettivo[35].

Viceversa, la legge – come l'esperienza degli anni '80 aveva dimostrato – in molte occasioni era apparsa più permeabile del contratto alle pressioni lobbistiche e alle rivendicazioni settoriali[36].

Tuttavia, gli anni recenti fanno segnare una netta inversione di tendenza. La legge, come strumento di rego-

le leggi finanziarie più che di una capacità del sistema contrattuale di autoregolarsi.

[35] M. D'Antona, *Il lavoro delle riforme. Scritti 1996-1999*, Roma, Editori Riuniti, 2000.

[36] A questo proposito, appare di illuminante evidenza il confronto tra l'andamento della spesa nella fase della contrattazione e l'andamento pre-riforma.

lazione del lavoro pubblico, ha ripreso vigore e si sono moltiplicati i casi di incursioni legislative nelle materie e negli ambiti di competenza del contratto. Il culmine di questa tendenza si è avuto recentemente con la legge delega n. 15/2009 e il successivo d.lgs. n. 150/2009, che hanno notevolmente limitato le possibilità derogatorie del contratto rispetto alla legge e sono intervenute con regolazioni analitiche e di dettaglio su materie tipicamente contrattuali (come la retribuzione collegata ai risultati)[37]. Segnali di questa inversione di tendenza erano comunque già visibili negli ultimi anni.

L'intervento legislativo sulle materie contrattuali si è concretizzato con due diverse modalità.

Una prima modalità è quella del riconoscimento di «benefici retributivi» ulteriori rispetto a quelli del Ccnl. Rientrano in questa casistica i trattamenti riconosciuti a determinati settori dell'amministrazione (per esempio, premi ai dipendenti dell'amministrazione finanziaria parametrati sul recupero dell'evasione) o a determinate categorie di pubblici dipendenti (indennità di esclusività dei medici, incentivi per i tecnici dei lavori pubblici, leggi regionali che hanno previsto ulteriori e specifici emolumenti per i dipendenti della Regione e degli Enti regionali). Sulla stessa linea si collocano, per esempio, gli incentivi riconosciuti per la partecipazione alle attività di progettazione interna dalla legge «Merloni».

Una seconda modalità è stata invece quella dell'intervento volto a porre ulteriori limiti e paletti alla contrattazione di secondo livello al fine di «contenere» gli effetti di disposizioni contrattuali troppo permissive sul fronte della spesa. Un esempio di questa seconda modalità si è avuto con le disposizioni contenute nelle ultime leggi finanziarie che hanno posto un limite di crescita ai fondi della contrattazione integrativa, sulla base della spesa storica registratasi in un anno base assunto a riferimento.

[37] P. Mastrogiuseppe e R. Ruffini (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione. Valutazione, trasparenza, premialità e ordinamento nella riforma Brunetta*, Milano, Ipsoa, 2010.

Un secondo indizio di una contrattazione collettiva che perde di centralità nella regolazione del sistema deriva da inefficienze interne alla stessa contrattazione.

Dette inefficienze sono testimoniate da alcuni fatti.

Innanzitutto, il non ottimale riparto di competenze tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa: il contratto nazionale ha spesso regolato troppo e su aspetti non incisivi tipicamente attraverso prescrizioni di processo.

L'eccesso di «prescrizioni di processo» introduce una sorta di strabismo nella gestione e nei «controlli». Questi ultimi, infatti, sono indotti dalla stessa costruzione delle regole a interessarsi dei singoli passaggi perdendo di vista l'insieme. Ma è un'impostazione che orienta gli stessi comportamenti dei gestori, i quali – risentendo di questo strabismo – dedicano tutto il loro tempo e le loro energie a garantire l'osservanza delle prescrizioni di dettaglio; il paradosso cui si assiste è quello di contratti «inutilmente prescrittivi»: si dedicano molte energie a definire contratti nazionali estremamente complessi, con notevole aggravio per la fase applicativa e gestionale, senza che, però, questo impegno a prescrivere sia ripagato da un recupero di capacità di *governance*. In sostanza, i contratti rischiano di riproporre i vecchi problemi dell'impostazione amministrativistica, ma in un mondo sempre più complesso e variegato, dove c'è bisogno di strumenti di *governance* molto più efficaci e raffinati.

L'indebolimento della capacità di *governance* del contratto nazionale ha assunto due forme:

– quella del decentramento irresponsabile: ciò si è verificato attraverso l'innesto graduale e progressivo, su un'impostazione iniziale molto rigorosa (per certi aspetti anche eccessivamente rigida) di clausole finalizzate a consentire (soprattutto al sistema delle Autonomie locali) ulteriori finanziamenti della contrattazione integrativa a carico del bilancio degli Enti, nella forma di «eccezioni alla regola generale»; di eccezione in eccezione, si è giunti ad una situazione in cui l'eccezione è diventata la norma;

– quella dell'ipertrofia contrattuale: vi è stata come una sorta di oscillazione tra impostazioni inutilmente

complicate e prescrittive e impostazioni molto permissive; la linea è stata insomma «ondivaga», quasi come una sorta di tentativo di recupero, sul piano delle prescrizioni e delle costruzioni normative, di «cedevolezze» sul piano sostanziale; basti pensare, solo per limitarsi ad un esempio, alla complessa costruzione della gestione del fondo per le risorse decentrate nel Ccnl del comparto Regioni e Autonomie locali (ma è solo un esempio: gli altri contratti non sono da meno); la gestione del fondo si è negli anni sempre più complicata, creando non poche difficoltà agli Enti sul piano amministrativo. Sono state introdotte nuove voci di alimentazione del fondo (per esempio, Ria dei cessati), sono stati previsti complessi meccanismi di recupero delle risorse; e tutto questo complesso meccanismo che avrebbe dovuto portare gli Enti a costruire le proprie risorse con «scientifica precisione» ha operato parallelamente all'altro meccanismo dell'aggiunta di nuove risorse praticamente senza limiti.

Dall'altro lato, si assiste a una contrattazione integrativa concentrata prevalentemente su aspetti meramente distributivi (richiesta di ulteriori risorse alle amministrazioni senza contropartite sul piano dei miglioramenti di efficienza e dei guadagni di produttività, introduzione di automatismi per la gestione della parte accessoria del salario, trasformazione del salario accessorio in salario stabile).

Non ha funzionato, insomma, quel collegamento virtuoso tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa, il quale fa sì che la prima definisca la cornice delle regole e la seconda realizzi quello scambio tra salari e produttività possibile solo in prossimità dei processi produttivi.

Un secondo elemento di inefficienza è rappresentato dai ritardi nella contrattazione collettiva sia nazionale che integrativa: le rigidità procedurali associate a problemi sul fronte della finanza pubblica hanno infatti determinato un cronico ritardo nella definizione dei contratti nazionali (nell'ultima tornata contrattuale 2008-2009 si è registrata invece un'inversione di tendenza su questo fronte); ulte-

riori ritardi si sono avuti nei contratti integrativi, spesso intervenuti a incentivare a posteriori annualità già concluse.

Infine, la proliferazione delle sedi negoziali: negli anni, il sistema della contrattazione si è notevolmente frammentato; in particolare, sono aumentati i comparti di contrattazione nazionale e le sedi di contrattazione di secondo livello; questa frammentazione si può spiegare in due modi: da un lato, essa è stata un effetto collaterale delle regole sulla rappresentatività (ridurre gli ambiti di contrattazione nazionale vuol dire calcolare la soglia di rappresentatività del 5% su un ambito più ristretto, con maggiori possibilità di superamento della soglia da parte di sindacati forti in determinati settori dell'amministrazione ma privi di rappresentatività diffusa a livello nazionale); dall'altro lato, essa è stata la reazione alle stesse inefficienze della contrattazione: la tendenza ad autonomizzarsi e ad uscire fuori dalle secche di una contrattazione non in grado di risolvere i problemi o dalle maglie troppo rigide di una contrattazione bloccata.

2.4. *Il nuovo assetto della contrattazione collettiva*

La riforma precedente assegnava alla contrattazione collettiva e al sistema della partecipazione sindacale un ruolo importante nel sostegno ai processi di innovazione. Nel nuovo assetto disegnato dalla riforma, l'atteggiamento di favore nei confronti delle relazioni sindacali viene indubbiamente meno. Vi è anzi la preoccupazione di delimitarne l'ambito, sia in positivo («la contrattazione ha per oggetto i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti il rapporto di lavoro») che in negativo (individuando materie totalmente o parzialmente escluse).

Difficile dire quanto questa delimitazione legale dell'ambito (presente anche nell'assetto precedente), del tutto estranea al mondo privato, riuscirà davvero a condizionare i processi reali. L'esperienza del passato ci dice che non sempre i paletti legali alla contrattazione sorti-

scono gli effetti voluti (l'espansione della contrattazione integrativa ben oltre i limiti legali già fissati nel precedente assetto ne è una prova eloquente). La contrattazione è un'esigenza reale, che nasce nei sistemi concreti d'azione, rispetto alla quale occorrerebbe abbandonare ogni atteggiamento ideologico (pregiudizialmente a favore o pregiudizialmente contro). Non è un nemico da cui difendersi né un alleato per spingere i processi di riforma. Più semplicemente, corrisponde alla realtà di ogni sistema sociale, che vive di processi negoziali, di rapporti di forza reali, meglio se scoperti e alla luce del sole.

Di contro, la legge si riappropria di materie e di spazi, prima di competenza della contrattazione collettiva (in questo senso di può parlare di una parziale «rilegificazione»). Il contratto non può più derogare alla legge, salvo che quest'ultima non disponga espressamente in tal senso. La legge si inserisce automaticamente nei contratti, anche quando questi ultimi dispongano in difformità ad essa. È una legge molto prescrittiva che, fatta salva l'autonomia riconosciuta a Regioni ed Enti locali, rinvia ad altri momenti regolativi solo su aspetti non sostanziali (vedi il caso delle norme su «merito e premi») o che si preoccupa di fissare un «nucleo base» di regole inderogabili, al riparo da eventuali incursioni della contrattazione collettiva, su aspetti ritenuti non negoziabili (come nel caso delle regole sulla «disciplina»). In questo approccio, si coglie come una sfiducia non solo nella contrattazione collettiva, ma anche nella possibilità delle amministrazioni di darsi regole proprie, attraverso strumenti regolamentari ed atti interni.

La nuova riforma muove dunque in una direzione molto chiara: quella di ridurre il peso delle relazioni sindacali (la cosiddetta «soggettività interna») a vantaggio degli interessi esterni dei cittadini e degli utenti («soggettività esterna»). Per superare lo squilibrio strutturale tra le due soggettività, da un lato si riduce l'ambito delle relazioni sindacali, si fissano precisi limiti legali, si rafforza l'apparato sanzionatorio e dei controlli sulla contrattazione integrativa, si stabiliscono precisi obblighi di traspa-

renza per la stessa contrattazione integrativa (la relazione illustrativa, da pubblicare sul sito insieme al contratto ed alla relazione tecnica, dovrà evidenziare «gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini»); dall'altro lato, attraverso gli obblighi di trasparenza, si persegue l'obiettivo di rafforzare il peso e l'influenza dei cittadini e degli utenti.

Si interviene per legge a delimitare il numero dei comparti di contrattazione (non più di quattro) e la stessa legge, in qualche modo, ne prefigura il contenuto. Parallelamente, si recepiscono gli accordi sulla struttura e i livelli contrattuali del settore privato (intesa dell'aprile 2009 che ha recepito, per il pubblico impiego, l'accordo del gennaio dello stesso anno). L'obiettivo è quello di alzare il livello della regolazione nazionale, valorizzando le sedi locali di contrattazione, recependo una linea di tendenza che si riscontra nel resto del mondo del lavoro.

Questa impostazione si scontra tuttavia con una cornice legale di regole estremamente analitica, puntuale e prescrittiva (si vedano in particolare le norme del Titolo III in materia di premialità) e con il rafforzamento dei vincoli e dei divieti della contrattazione collettiva.

L'obiettivo di fondo perseguito dalle nuove norme è quello di introdurre semplici meccanismi in grado di premiare le buone *perfomance* e sanzionare le cattive *perfomance*. Questi meccanismi, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero creare quella pressione esterna all'efficienza, all'ottimizzazione, alla economicità, la cui assenza è alla base delle disfunzioni burocratiche.

Il ragionamento sotteso è di tipo economico: nella Pubblica amministrazione esiste, per ragioni strutturali (assenza di mercato) e storiche (condizioni del sistema amministrativo italiano definitesi storicamente), un ristagno di risorse, che determina condizioni di subottimalità nell'intero sistema economico; di qui la necessità di «spremerle» in ore di lavoro addizionali, produttività e decisioni, che avrebbero effetti positivi e di rilancio anche

sul resto dell'economia. Ma per liberare l'enorme potenziale di produzione e di ricchezza che la Pubblica amministrazione non riesce ad esprimere, occorre mettere in campo meccanismi premiali e sanzionatori succedanei del mercato e della libera concorrenza.

Il primo obiettivo del decreto è dunque quello di creare un sistema ampio e articolato di incentivi e disincentivi, vera e propria terapia d'urto per spronare all'efficienza le amministrazioni pubbliche. Essi agiscono almeno a tre livelli.

Innanzitutto, a livello di organizzazione complessiva. Si prevede, infatti, che la neo-istituita Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (Civit) rediga annualmente una graduatoria di *perfomance* delle amministrazioni statali e degli Enti pubblici nazionali, che consenta di raggruppare le singole amministrazioni su almeno tre livelli di merito in funzione della *perfomance* complessiva ottenuta; tale graduatoria viene fornita all'Aran, al fine di ripartire le risorse da destinare alla contrattazione di secondo livello in modo differenziato in funzione del livello di merito ottenuto dall'amministrazione (articolo 40, comma 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'articolo 54, d.lgs. n. 150/2009).

Gli incentivi/disincentivi riguardano inoltre il livello manageriale. La riforma non modifica la composizione del salario dei dirigenti (che conserva l'attuale articolazione in paga base, retribuzione di posizione e retribuzione di risultato), ma prevede un significativo innalzamento della componente di risultato, che, nell'arco di due stagioni contrattuali, dovrà diventare almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprensività.

Sempre per quanto riguarda la dirigenza, si prevede inoltre un collegamento più stretto che nel passato tra conferimento e revoca degli incarichi e valutazione della *perfomance* del singolo dirigente. Infine, si prevedono l'azzeramento della retribuzione di risultato per i dirigenti che non collaborino all'attivazione delle nuove norme del

decreto su valutazione, trasparenza e premialità e specifiche sanzioni disciplinari per i dirigenti nei casi di mancato esercizio o di decadenza dell'azione disciplinare nei confronti dei propri dipendenti ovvero di mancato o insufficiente contrasto delle condotte assenteistiche.

Gli incentivi/disincentivi operano infine al livello dei singoli lavoratori. Si prevede, per questi ultimi, un ventaglio ampio di nuovi strumenti premiali, disciplinati in modo uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche (fatta salva l'autonomia riconosciuta a Regioni ed Enti locali e fatte salve alcune categorie di lavoratori escluse dall'applicazione del decreto, come i docenti delle scuole e delle accademie ed i ricercatori e tecnologi degli Enti di ricerca).

In realtà, gli strumenti non sono del tutto nuovi, poiché alcuni di essi sono stati ripresi dalle innovazioni più significative già introdotte per via contrattuale. Nuova è, come già detto, la cornice regolativa (legge nazionale anziché contratto di secondo livello), così come il grado di cogenza delle nuove regole, che si impongono attraverso la distribuzione obbligata del personale in tre fasce di merito e attraverso un rafforzato apparato di controlli interni (organismi indipendenti di valutazione presso ciascuna amministrazione, collegi dei revisori) ed esterni (ispettori del Dipartimento funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato). Sono, dunque, accentuate le caratteristiche di premialità forzata, imposta dalle regole, tratti già presenti nell'assetto precedente, ma con la mediazione della contrattazione collettiva.

Sempre al livello dei singoli lavoratori, i premi fanno il paio con il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, per contrastare le forme più evidenti, nelle percezioni collettive, di scarso impegno dei pubblici dipendenti: l'assenteismo, già oggetto di specifiche attenzioni nei provvedimenti normativi precedenti (soprattutto d.l. n. 112/2008), lo scarso rendimento, l'incompetenza professionale, l'ingiustificato rifiuto nel trasferimento, le falsità documentali o dichiarative nei concorsi pubblici o nelle progressioni di carriera.

2.5. *Conclusioni*

Anche nella nuova riforma del lavoro pubblico vi è una questione di fondo a cui nessuna norma potrà dare soluzione: quella di avviare all'interno di ciascun Ente percorsi credibili e realistici di cambiamento organizzativo. Le nuove norme rappresentano una forte iniezione di novità in contesti tradizionalmente poco inclini alle innovazioni, ripiegati su se stessi, al riparo delle loro prassi rassicuranti, elaborate all'interno di una cultura burocratica centenaria. Esse richiedono alle pubbliche amministrazioni di compiere passi avanti che altrove, nel settore privato, hanno richiesto tempi molto più lunghi (almeno qualche decennio). Fare a tappe forzate questo percorso rappresenta un obiettivo ambizioso.

Del resto, anche le riforme degli anni '90 contenevano una richiesta forte di cambiamento organizzativo agli Enti. La differenza, come si è già notato, è il diverso approccio che ne è seguito. Allora, l'intervento era più orientato a creare le condizioni interne per il cambiamento (per esempio, il passaggio da un quadro regolativo pubblicistico a un quadro regolativo privatistico, il rafforzamento dell'autonomia dei manager e della contrattazione collettiva); oggi, l'intervento appare invece orientato ad indicare – perfino in modo eccessivamente prescrittivo – le strade da seguire e gli strumenti da adottare (sistemi di misurazione e valutazione, obblighi di trasparenza, obblighi di distribuzione selettiva dei premi monetari al personale, riconduzione della carriera al concorso pubblico).

È probabile che entrambi gli approcci presentino dei limiti e che nessuno dei due, astrattamente considerato, rappresenti la soluzione alla questione del cambiamento organizzativo degli Enti. In effetti, a ben vedere, siamo proprio alle prese con un dilemma, che non si lascia facilmente racchiudere entro rassicuranti e semplicistici schemi di analisi. Dilemma, per la verità, già individuato come «costante» dei processi di riforma a livello internazionale. Come efficacemente osservato da Pollit e Bouckaert, esso può essere espresso nella domanda: «come è possi-

bile dare maggiore libertà ai dirigenti e allo stesso tempo metterli sotto maggiore controllo da parte dei ministri e obbligarli a essere più attenti ai consumatori che hanno adesso maggiore potere?»[38]. È un paradosso che fornisce una interessante chiave di lettura anche delle riforme del nostro paese. La riforma Brunetta (come le altre che l'hanno preceduta) non sfugge a questo problema di carattere fondamentale: nel tentativo di rimettere sotto controllo la gestione (attraverso regole e controlli), essa deve incidere proprio sull'autonomia organizzativa e gestionale degli Enti, condizione primaria e non surrogabile del cambiamento organizzativo. Analoga problematica – anche se a parti invertite – era ravvisabile nelle riforme precedenti che, invece, avevano spinto sull'autonomia, dando però troppo spazio a comportamenti opportunistici ed a stili di gestione tutt'altro che virtuosi.

Bisogna evitare che i nuovi vincoli e divieti (obbligo di valutare, divieto di distribuire i premi a pioggia, divieto di contrattare con il sindacato) anziché incoraggiare e sostenere il cambiamento si trasformino in ulteriori fattori di blocco e di inerzia organizzativa. In questo senso, vi è un'ampia casistica di situazioni organizzative di adesione meramente rituale alle regole e di osservanza solo formale dei divieti. Le regole esterne imposte all'organizzazione possono infatti determinare una serie di incoerenze. Per esempio, le nuove norme in materia di premialità introdotte dal decreto Brunetta originano da una grande generalizzazione («i premi economici e monetari erogati in modo selettivo aiutano la motivazione e spingono le persone ad un maggiore impegno verso l'organizzazione»), che non può tener conto delle situazioni specifiche dei vari Enti (vi sono, per esempio, Enti più avanti e più indietro nell'adozione di sistemi di valutazione e misurazione dei risultati). Inoltre, esse potrebbero entrare in conflitto con altre esigenze presenti nelle organizzazioni (per esempio, l'esigenza di utilizzare i sistemi di valuta-

[38] C. Pollit e G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002, p. 211.

zione come strumento per evidenziare gap di competenza professionale e come fattore di sviluppo professionale; o, ancora, l'esigenza di evitare situazioni di eccessiva conflittualità con il sindacato o con il personale). Le organizzazioni si troveranno quindi a dover gestire una serie di scelte difficili. In molti casi, la risposta a questo problema potrebbe essere quella di aderire in modo cerimoniale alle nuove prescrizioni, con conseguente diminuzione della «fiducia» nella possibilità del cambiamento da parte di molti soggetti interni[39].

Perfino il divieto di contrattazione integrativa su molte materie o di relazioni sindacali troppo «partecipate» potrebbe paradossalmente indebolire le riforme organizzative, esacerbando i conflitti ed incentivando atteggiamenti di chiusura pregiudiziale a ogni ipotesi di cambiamento, anche in forme poco visibili e di conflittualità strisciante.

La strada di riforme che riescano a riconoscere opportunità di gestione e spazi negoziali, senza rinunciare ad una qualche forma di controllo e responsabilizzazione degli attori locali si presenta in effetti stretta e tortuosa. Ma, probabilmente, essa è l'unica possibile per ottenere qualche risultato. In questo senso, potrebbero aiutare «regolazioni nazionali» con meno prescrizioni di processo, ma più orientate a fissare obiettivi facilmente verificabili da parte di controllori esterni indipendenti e da parte dei cittadini e dei portatori di interesse. Appare corretto, in questa logica (come fa anche il decreto Brunetta), indicare per esempio gli obiettivi di una politica retributiva selettiva e realmente premiale, di valutazioni della dirigenza differenziate e, nello stesso tempo, rendere obbligatorie forme permanenti di pubblicità (sul proprio sito internet secondo format decisi a livello nazionale) delle modalità di distribuzione dei premi, della distribuzione dei giudizi valutativi. Ovviamente, questa pressione a una

[39] J.W. Meyer e B. Rowan, *Le organizzazioni istituzionalizzate: la struttura formale come mito e cerimonia*, in P. Gagliardi (a cura di), *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, Torino, Isedi, 1995.

gestione del personale efficace non deve limitarsi solo alla valutazione e ai premi ma investire anche altri temi (per esempio, all'investimento in formazione del personale ed all'efficacia dei processi formativi).

Contestualmente, occorre lavorare ed adoperarsi per rafforzare la capacità dei datori di lavori pubblici di operare in un contesto di autonomia. Quando si parla di «datore di lavoro pubblico» non bisogna intendere solo dirigenza pubblica. Il problema è più complesso e non può essere inquadrato facendosi fuorviare da quel principio della distinzione tra ruoli politici e ruoli dirigenziali, divenuto ormai una *fictio iuris*. Esso riguarda, in egual misura, ruoli politici e ruoli dirigenziali. Nelle esperienze degli Enti è mancata spesso una visione complessiva sulle questioni di sviluppo organizzativo. Troppo spesso la gestione del personale è stata ridotta a questione di consenso, ad occasione per fare alleanze utili nell'arena della politica locale ovvero a luogo delle «non scelte», per non rischiare l'impopolarità o perché vi è stata una percezione di ritorni politici troppo incerti e troppo in là nel tempo. Questo è stato un problema della politica.

Ma in egual misura, è mancato un approccio professionale ai problemi di gestione del personale, sorretto da competenze gestionali (non solo giuridico-amministrative), da capacità di governo di organizzazioni complesse, da adeguati stili di leadership. Questo è stato un problema della dirigenza. Su questi problemi c'è ancora un cammino da fare. Qui, forse, sta l'incompiutezza dei disegni di riforma del presente e del passato.

Finito di stampare nell'aprile 2011
per i tipi delle Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino
DTP: Publigrafica - San Lazzaro di Savena (Bo)