

# Il Sì sbanca lo Stato

**Ferdinando Targetti**

SEGUE DALLA PRIMA

**L**a teoria economica del federalismo (Musgrave) afferma: a. che devono essere gestite a livello centralizzato le politiche di stabilizzazione e di redistribuzione del reddito (e quindi le politiche di welfare); b. che a livello decentrato vanno attribuite le funzioni allocative; c. che queste stesse funzioni restano a livello accentrato nel caso in cui siano presenti delle esternalità. A motivo di quest'ultimo punto discende la prima considerazione circa il caso italiano e cioè che la riforma del Titolo V attuata dal centrosinistra (art 117) va corretta perché vanno riportate alla sfera di esclusività dello Stato le funzioni seguenti: le politiche relative alle reti di trasporto e navigazione; la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; l'ordinamento delle comunicazioni; le normative sugli ordini professionali; gli incentivi alla produzione (Ricerca e Sviluppo) e alla internazionalizzazione delle imprese. Tutto questo è presente nel Programma di governo dell'Unione. Seconda considerazione: si diceva che è opportuno che le politiche di welfare restino a livello centrale. Le tre principali politiche di welfare riguardano, come è noto, pensioni, educazione e sanità. In tema di sanità in Italia si è già decentrata molto (forse troppo) e la «devolution» presente nella proposta di riforma costituzionale del centrodestra accentua le competenze esclusive a livello regionale di questa materia e inoltre aggiunge tra le materie di competenza esclusiva anche l'istruzione. Dalle analisi dell'Ocse (*Learning from Tomorrow's World: First results from Pisa 2003*, Parigi 2004) e di Foresti-Pennisi (*Fare i conti con la scuola*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2005) si rileva che la percentuale di studenti 15enni con capacità matematiche tali da risolvere problemi complessi è del 50% in Finlandia e Giappone, del 33% nella media Ocse, del 20% in Italia, valore

che, a sua volta, è una media di più del 30% al Nord e di meno del 10% al Sud. Il problema dell'Italia è quindi quello di aumentare l'efficacia dell'insegnamento secondario e di ridurre le differenze territoriali. Non conosco studi che inducano a pensare che si possano fare passi avanti in questa direzione attribuendo l'ordinamento scolastico come esclusiva competenza regionale. Secondo: costi del processo decisionale. Il processo decisionale democratico, sulla cui preferibilità nessuno nutre alcun dubbio, è tuttavia più lungo di quello non-democratico (si pensi alla rapidità con cui in Cina si decide di allagare una vallata per farvi una diga e di allontanare senza compensazione i residenti). Tuttavia se in un sistema democratico si eccede in lentezza e in complessità delle strutture decisionali intermedie i costi possono diventare intollerabili. In Italia abbiamo due situazioni anomale. Una riguarda i numerosi livelli decisionali: Unione europea, Stato nazionale, Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune (e a volte comunità montana). Opportuno sarebbe lo sfoltoimento e l'aggregazione e non la moltiplicazione di questi livelli, ma di questo si parla troppo poco. La seconda peculiarità negativa riguarda il bicameralismo perfetto che comporta alti costi e tempi lunghi nel varo delle leggi. Il Programma dell'Unione prevede il superamento dell'attuale bicameralismo con l'attribuzione di competenze differenziate ad un Senato rappresentativo delle Regioni e delle autonomie locali, ma la Camera può sempre legiferare anche nelle materie di competenza regionale per garantire l'unità giuridica ed economica del Paese. La riforma del centrodestra invece, attribuendo competenze esclusive alle regioni, determinerà costanti ricorsi alla Corte Costituzionale che bloccheranno e rallenteranno ulteriormente il processo decisionale. È vero che nel testo di riforma del centrodestra viene concesso al Governo la possibilità, attraverso una specifica procedura, di rimuovere una legge regionale che pregiudichi un «interesse nazionale della Repubblica», ma siccome questo interesse non è (né può essere una

volta per tutte) specificato l'inserimento di questo principio sarà solo destinato ad alimentare ulteriormente la conflittualità tra stato e regioni. Terzo: responsabilità di spesa e federalismo fiscale. Il sistema a multilivello di cui si diceva deve comportare una stretta corrispondenza tra spese che sono nella potestà degli enti territoriali e risorse (date dal prelievo fiscale) con le quali finanziare quelle spese. Per lungo tempo gli enti locali italiani hanno avuto un vincolo di bilancio assai morbido perché avevano ampia autonomia di spesa, ma non dovevano andare a imporre le tasse ai loro cittadini, perché ricevevano le risorse finanziarie dallo Stato (la cosiddetta finanza derivata). Il cosiddetto federalismo fiscale tende ad ovviare a questa asimmetria, che è una delle ragioni dei problemi della finanza pubblica del nostro paese. Oggi siamo a metà del guado: esistono tributi statali destinati alle regioni (ad esempio l'Irap), partecipazioni (all'Iva), addizionali regionali (all'Ire e all'Irap), tributi propri (Ici dei Comuni) eccetera, ma una grossa

## Il problema sono i costi della cosiddetta «devolution»: una vera e propria bancarotta

parte delle risorse degli enti territoriali è ancora rappresentata da trasferimenti erariali. Dal lato della spesa c'è un impegno al rispetto di un Patto di stabilità interno, e sono previste delle sanzioni (come quelle scattate in questi giorni sulla base di norme dell'ultima Finanziaria) in termini di maggiorazione delle aliquote Irap e Ire che gravano su imprese e cittadini di quelle regioni che non stanno rispettando i piani di rientro del debito sanitario. Il percorso sarà portato a compimento quando sarà data attuazione all'articolo 119 della Costituzione sul federalismo fiscale, che prevede la completa corrispondenza tra spese e risorse. Questo

processo è tuttavia complesso e delicato. Un'attuazione immediata e radicale può sconvolgere la finanza pubblica a detta della stessa «Alta commissione di studio sul federalismo fiscale» presieduta dal prof Vitalicelli. Quarto: costi della trasformazione federale e della «devolution». È stato fatto uno studio (Isae, *L'attuazione del Federalismo*, marzo 2006) che ha quantificato l'ammontare di risorse finanziarie che dovrebbero essere trasferite dallo Stato alla Pubblica Amministrazione locale in ottemperanza all'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. La spesa decentrata aggiuntiva per servizi e prestazioni finali, come previsto dall'attuazione dell'articolo 117, ammonterebbe a 70 miliardi di euro, di questi ben 44, cioè i due terzi, per le competenze in tema di istruzione. Se il complesso delle spese (le nuove spese di cui si diceva sopra e le quote delle vecchie spese già finanziate con trasferimenti erariali) fosse coperto da risorse proprie (tributi locali o partecipazioni al gettito di tributi erariali) da assicurare alle Pubbliche Amministrazioni locali, come previsto dall'articolo 119, l'aumento lordo delle risorse autonome ammonterebbe a 169 miliardi di euro. In sintesi, nell'ipotesi di costanza sia di spesa pubblica, sia di pressione fiscale complessiva, l'attuazione dell'articolo 117 determinerebbe un aumento della massa complessiva amministrata dalla Pubblica Amministrazione locale dal 15 al 21% del Pil, mentre l'attuazione dell'articolo 119 determinerebbe un aumento della pressione fiscale locale dal 6,7 al 17,7% del Pil, una quota assai superiore a quella media dell'UE e superiore anche a quella di stati federali come la Germania (12,2%). È mio parere che su questo terreno la riforma del centrodestra del titolo V abbia fatto il passo più lungo della gamba. E ora, invece di fare dei passi indietro, la «devolution» del centrodestra vuole fare un passo ancora più lungo: il capitolobolo sarebbe probabilmente inevitabile. Ad esempio allo stato attuale delle cose è dubbio che l'attuazione dell'articolo 117 comporti la devoluzione dell'istruzione alle regioni, mentre il dubbio non si po-

ne nel caso del nuovo testo approvato nel 2005. Si noti poi che le cifre sopra riportate si riferiscono all'ipotesi di costanza della spesa complessiva. È facile immaginare che questa costanza non avrà luogo e tanto maggiore saranno i trasferimenti locali e tanto maggiore sarà la parte della spesa che verrà compiuta sia a livello centrale, sia a livello locale. Il compito del Ministro Padoa-Schioppa di ridurre la spesa pubblica diventerebbe titanico. Quinto: tensioni perequative. Nel disegnare un sistema di finanziamento ottimale per i governi subnazionali ci si trova di fronte a due obiettivi contrapposti. Da un lato bisogna responsabilizzare gli enti territoriali nella gestione finanziaria delle loro ampie competenze di spesa, riconoscendo la possibilità di differenziare il prelievo tra i diversi territori: il federalismo fiscale non può che prevedere entrate procapite diverse a seconda dei diversi livelli di reddito procapite regionale. D'altro lato tuttavia si vuole garantire al sistema della finanza decentrata un adeguato grado di solidarietà, che significa garantire il soddisfacimento di bisogni standard che non siano di livello minimo anche alle regioni più povere. Come ha recentemente scritto Alberto Zanardi «il passaggio per pervenire ad una soluzione in qualche modo soddisfacente è oltremodo stretto» (*Un federalismo fiscale responsabile e solido*, il Mulino, 2006). Questo passaggio è tanto più stretto quanto più il dualismo è ampio e quanto più la quota di spesa decentrata (e quindi il grado di federalismo fiscale) è rilevante. Siccome il grado di dualismo italiano è tra i maggiori dell'Unione, non dovremmo rincorrere chimeriche di accelerazioni autonomiste e procedere con un sano principio di sperimentazione, che preveda anche dei passi indietro considerando che, per citare (dal libro di Zanardi) Wallace Oates, uno dei massimi studiosi del federalismo fiscale, in Italia «il movimento verso la decentralizzazione si è spinto talmente in là da prevedere una vera e propria proposta di separazione della nazione in due stati indipendenti». Non credo che gli italiani, né settentrionali, né meridionali, vogliano questo.

## La vera posta in gioco

**Stefano Ceccanti**

SEGUE DALLA PRIMA

**S**picca certo il paradosso dell'assenza di quorum rinarrivabile del 50% + 1 del referendum abrogativo, da quando chi vorrebbe votare No in quel caso ha scoperto la strada dell'astensione. Un motivo in più per avvicinare le due discipline, portando anche quello abrogativo a un livello raggiungibile. Il quorum è un'eccezione nel diritto comparato: tutti stiamo commentando l'importantissimo referendum catalano dove per l'appunto il quorum non c'era e dove la posta in gioco era di rilievo costituzionale e che segnerà in profondità e in positivo la storia di quel paese, nonostante che abbia votato poco meno del 50% degli eventi diritto. L'assenza di quorum responsabile al massimo l'elettore, come in una qualsiasi elezione amministrativa e politica. Chi tace acconsente, delega agli altri. Alle Politiche solo ventimila elettori hanno fatto la differenza: non scordiamocelo. Trasmettere questo messaggio semplice è doveroso, ma non è di immediata ricezione e per questo napoletano si è sentito in dovere di segnalarlo. Il Paese arriva stanco di politica a questo appuntamento dopo troppe domeniche elettorali. Per questo coinvolgere non è facile, al di là delle minoranze impegnate, ed è difficile decodificare come l'interesse che si manifesti negli iniziative di questi ultimi giorni possa tradursi nella scelta tra il voto e il non voto e anche tra il Sì e il No, oltre agli slogan demagogici diffusi a piene mani. I dibattiti più partecipati sono stati per me (ma non so se è un'esperienza generale) quelli dove si è avuto un contraddittorio e dove esso si è svolto con pacatezza: ma quali esiti abbia ciò nel corpo profondo del Paese nessuno può prevedere. Prevarrà la stanchezza oppure lo sforzo dell'associazionismo, anche di quello che non ha preso posizione ma che ha organizzato dibattiti a voci plurali, in cui si è distinto in questo caso, non essendovi una posizione ufficiale di parte, l'associazionismo cattolico? Soprattutto nel Nord c'è una domanda di innovazione, quella stessa che si manifestò in forme del tutto imprevedute nel referendum abrogativo del 9 giugno 1991 e la richiesta di chiarire come il voto al No possa essere importante in questo senso. C'è una prima risposta da dare, anche se va oltre l'oggetto del referendum e che è soggetta sia il No sia l'astensione. La maggioranza che ha approvato questa

legge è la stessa che ha disincantato la partecipazione, il rapporto effettivo di rappresentanza con la pessima legge elettorale con cui abbiamo votato l'ultima volta e che sta dispiegando i suoi perniciosi effetti anche sull'attività di Governo, incentivando l'esibizione di logiche micro-identitarie. Astenersi o votare Sì significa accettare o comunque assecondare anche la logica oligarchica che abbiamo sperimentato con quella legge e che il Parlamento dovrà invece cambiare radicalmente, anche sotto la pressione del prossimo quesito abrogativo. Votare No oggi è anche un modo per esprimere a posteriori un giudizio su quella scelta, anch'essa compiuta in modo blindato, sordo al dialogo. C'è poi una seconda osservazione di buon senso specificamente contro l'astensione: essa disconosce l'importanza del tema del rinnovamento delle istituzioni, i cui principi e valori possono indebolirsi non solo per riforme sbagliate, ma anche per il peccato di omissione delle mancate riforme. C'è infine un paradosso da segnalare contro la scelta del Sì: la riforma su cui votiamo è intimamente incoerente, assemblando principi e logiche di funzionamento opposti, per cui chi tenti di difenderla dentro un dibattito, ragionando, senza limitarsi a slogan demagogici non può comunque fare a meno di segnalare vari limiti. Così ha fatto anche il manifesto degli studiosi per il Sì. Ma se per il referendum abrogativo, nel caso di successo del Sì, abbiamo sempre affermato che eventuali leggi successive dovessero sempre approvarsi (sotto dettatura del corpo elettorale), questo non è ancor più vero per eventuale la prevalenza del Sì in un referendum che confermerebbe il precedente lavoro parlamentare? Si potrebbe modificare in profondità un testo varato già sotto la duplice dettatura del Parlamento precedente e degli elettori? Per questo se l'appello del Presidente Napolitano a ritrovare le strade del dialogo, non solo tra i poli, ma anche con le autonomie locali e regionali, con le forze sociali e culturali, a prescindere dai risultati, va comunque accettato, senza riserve, è evidente che esso potrebbe trovare esiti migliori da un tavolo sgombro anziché da un pieno di proposte già approvate anche col crisma del popolo sovrano. La vittoria del No e il quesito abrogativo sulla legge elettorale possono rilanciare la prospettiva delle riforme nel modo più proficuo per il Paese.

# Maturità dopo il buio

**Marina Boscaio**

**I**l 17 giugno il consiglio dei ministri ha approvato un decreto legge che garantirà la corresponsione dei compensi degli esami di maturità; all'appello mancavano circa 45 milioni di euro, un ammanco che il ministro della Pubblica Istruzione, Giuseppe Fiorini, si era ritrovato da chi lo aveva preceduto, Letizia Moratti. Possiamo quindi tirare un sospiro di sollievo per aver scampato l'ennesimo attentato alla nostra dignità professionale e umana da parte del per fortuna ex ministro e concederci una divagazione sulla storia recente; riflettendo sulla prova conclusiva del percorso superiore. Un momento importante, che ognuno ricordi; ma che nel corso degli anni ha progressivamente perso credibilità e valore oggettivo. Basti pensare che sono pochissimi gli atenei italiani in cui il voto di maturità vale ancora qualcosa. Nel 1997, dopo discussioni interminabili, si emana la riforma degli esami di maturità, la legge 425. Con quella legge vengono adeguati i nostri studi secondari a finalità e obiettivi riferibili a prospettive più ampie, in particolare a quelli indicati dall'Ue, con un quadro di riferimento extranazionale sia dal punto di vista culturale che lavorativo. I contenuti e le forme stesse dell'esame vengono rinnovati, tenendo presenti soprattutto gli sviluppi della ricerca

educativa dagli anni Settanta in poi. Se l'esame di maturità uscito dalla legge precedente (119/69) prevedeva «come fine la valutazione globale della personalità del candidato», nel '97 si afferma che l'esame ha il fine di certificare le conoscenze, competenze e capacità acquisite dall'allievo; un giudizio sulla personalità non solo non compete alla scuola, ma espone il candidato a derive soggettivistiche poco auspicabili; la scuola certifica ciò che lo studente sa e sa fare. E, per valutare, essa si è fornita di prove ad alto livello di strutturazione e misurazione da effettuarsi mediante punteggi. La commissione d'esame è costituita da un 50% di membri interni, un 50% di membri esterni più un presidente esterno. Una riforma radicale, dunque, i cui limiti sono stati prevalentemente individuati nel fatto che una rivoluzione così evidente nella forma e nella sostanza avrebbe dovuto concludere una precedente rivoluzione del quinquennio scolastico, che invece rimaneva (e rimane) legato alle caratteristiche di sempre. Poi venne la Moratti. E fu il buio totale. La legge del '97 godeva dell'autorevolezza derivante dall'essere frutto di un pensiero competente, di un progetto di scuola; un'anticipazione di una direzione verso la quale andare; la Moratti ha giustapposto a questo impianto provvedimenti dettati esclusivamente dalla sua lettura mercan-

tilistica dell'istruzione. E dalle economie di spesa che il Governo Berlusconi ha imposto puntualmente alla scuola italiana. Con un provvedimento contenuto nella Finanziaria 2001 - evidentemente dettato, più che da preoccupazioni didattiche ed educative, dalla solita incontenibile politica di risparmio sul sistema dell'istruzione pubblico e dai consueti favoritismi per quello privato - il Governo di centrodestra impose commissioni d'esame composte da membri interni (gli insegnanti del corso di studio) e da un membro esterno (il presidente) attribuito a più commissioni. Da quel momento per un gruppo di classi dello stesso istituto impegnante nell'esame è stato nominato un unico presidente, ridotto evidentemente ad un'inutile propaggine burocratico-amministrativa. Nelle scuole private ciò ha significato, altrettanto evidentemente, la possibilità di sostenere l'esame davanti ad una commissione compiacente, pagata dallo stesso istituto cui il candidato eroga la retta mensile. Nella stessa sede veniva deliberato che le scuole paritarie potessero accogliere candidati privatisti esterni. Le cronache di questi anni si sono fatte carico di rivelare l'esistenza di una rete di istituti scolastici paritari e legalmente riconosciuti, centri privati e società di assistenza e recupero di anni scolastici implicata in un infame traffico di compravendita di di-

plomi scolastici. Ecco spiegato il fenomeno della «piramide rovesciata», che caratterizza curiosamente - ma non troppo - le iscrizioni alle scuole private: un incremento progressivo delle iscrizioni alle ultime classi e un boom incontrollabile delle iscrizioni alla classe d'uscita; pochi iscritti nelle prime classi, sempre più nelle classi di mezzo, moltissimi all'ultimo anno. In un'interrogazione alla Camera di qualche giorno fa l'on. Nicola Tranfaglia (PdCI) chiedeva al Ministro Fiorini se avesse l'intenzione di intervenire sulle commissioni di maturità, prevedendo la presenza di commissari interni ed esterni, evidenziando come negli ultimi 4 anni le maturità nelle scuole parificate siano aumentate da 200 a 4000. Il neoministro ha testualmente risposto di ritenere necessario «d'instaurarsi di una corretta dialettica con tutte le forze politiche e sociali. Tale dialettica dovrebbe consentire, successivamente, di operare organicamente sul piano normativo, anche con riguardo all'elevamento dell'obbligo scolastico, nell'ambito di una visione unitaria e nazionale del sistema educativo, nonché alla composizione degli esami di Stato». D'altra parte il programma dell'Unione recita testualmente a p. 232: «Il secondo ciclo di istruzione, in ogni caso quinquennale, si conclude con un esame di Stato, con commissioni a prevalente composizione ester-

na». Parole da accogliere, ancora una volta, con sollievo e ottimismo. Perché allontanano lo spettro dei 5 anni bui che abbiamo alle spalle. Abbiamo quindi un anno da oggi per ripensare l'esame come momento conclusivo di un percorso all'interno di una riflessione generale sulla scuola superiore. Per restituire dignità e credibilità alle certificazioni, anche a livello europeo. Per sottrarre gli insegnanti ad un rituale stanco, privo ormai della serietà e della solennità che non sia quella che molti di noi continuano volentiersamente ad attribuirgli. Per dare un senso non solo burocratico al nostro fare scuola. Per scongiurare questo sdoppiamento di ruolo schizofrenico che ci piomba improvvisamente nel ruolo di esaminatori demotivati dopo essere stati insegnanti per tanti anni dei nostri ragazzi. Per garantire agli studenti italiani la giusta valutazione del loro percorso formativo, di ciò che hanno compreso, imparato, imparato a fare. Se, come appare evidente e sensato fare, occorre attribuire a quest'esperienza una valenza educativa oltre che meramente numerica, la strada che ci troviamo a percorrere oggi non è la più indicata. Perché non fa emergere sufficientemente l'idea che serietà, onestà, educazione civica sono strumenti imprescindibili per costruire la persona. E che la scuola è una cosa seria, di cui occorre aver cura.

<p>Direttore Responsabile <b>Antonio Padellaro</b> Vicedirettori <b>Pietro Spataro</b> (Vicario) <b>Rinaldo Gianola</b> <b>Luca Landò</b> Redattori Capo <b>Paolo Branca</b> (centrale) <b>Nuccio Ciconte</b> <b>Ronaldo Pergolini</b> Art director <b>Fabio Ferrari</b> Progetto grafico <b>Paolo Residori &amp; Associati</b></p>		<p><b>EU</b> <b>CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE</b> Presidente <b>Mariolina Marcucci</b> Amministratore delegato <b>Giorgio Poldimani</b> Consiglieri <b>Raimondo Becchis, Francesco D'Ettore</b> <b>Giancarlo Giglio, Giuseppe Mazzini</b></p>	
<p>Redazione ● 00153 Roma via Benaglia, 25 tel. 06 585571 fax 06 58557219</p>		<p>Sede legale via San Marino, 12 00198 Roma Iscrizione al numero 243 del Registro nazionale della stampa del Tribunale di Roma. Quotidiano dei Gruppi parlamentari dei Democratici di Sinistra - Pdlu. Certificato n. 5534 dell'16/12/2005 Iscrizione come giornale murale nel registro del tribunale di Roma n. 4955</p>	
<p>● 20124 Milano, via Antonio da Roccanova, 2 tel. 02 8969811 fax 02 89698140</p>		<p>● STS S.p.A. Strada Sa. 35 (Zona Industriale) 95030 Piano D'Arco (CI) Distribuzione ● A&amp;G Marco S.p.A. 20126 Milano, via Fortezza, 27</p>	
<p>● 40133 Bologna via del Giglio, 5 tel. 051 315911 fax 051 3140039</p>		<p>● Ed. Telematema Sud Srl Località S. Stefano, 82038 Valdarno (GR)</p>	
<p>● 50136 Firenze via Mannelli, 103 tel. 055 200451 fax 055 2466499</p>		<p>● Publikompass S.p.A. via Carducci, 29 20123 Milano tel. 02 24424712 fax 02 24424490 - 02 24424560</p>	
<p>La tiratura del 20 giugno è stata di 139.341 copie</p>			