

Federalismo, disparità, sviluppo
(con l'esempio della scuola)

Gianfranco Viesti
Università di Bari

Seminario "Amministrare il welfare locale. Cosa cambia con il federalismo?"
Roma, 1 ottobre 2010

Schema della presentazione

- 1. DECENTRAMENTO E POLITICHE PUBBLICHE**
- 2. IL DIFFICILE DECENTRAMENTO IN ITALIA**
- 3. IL NODO FONDAMENTALE**
- 4. IL CASO DELL'ISTRUZIONE**
- 5. CONCLUSIONI**

1. DECENTRAMENTO E POLITICHE PUBBLICHE

Maggiore decentramento delle politiche pubbliche è:

- comune a tutta Europa (e oltre);
- necessario per differenziarle di più su basi locali, tenendo conto di opportunità e potenzialità;
- utile, ma difficile, per regioni deboli: per accrescere parziale autonomia nelle politiche di sviluppo (politiche identiche in luoghi diversi hanno spesso effetti diversi).

Maggiore decentramento delle politiche pubbliche è opportuno per Italia (riforma Titolo V):

- settore pubblico centrale ampio ma poco efficace;
- forti diseguaglianze territoriali nei servizi;
- non ripetibili esperienze di authority centrali;

Non ci sono certezze sui risultati; è un tentativo

Maggiore decentramento delle politiche richiede governo nazionale ("il centro") più forte e non più debole:

- fondamentali politiche pubbliche devono restare al centro (o "salire" verso Europa);
- centro determina e verifica risorse per "periferia";
- centro deve assicurare i livelli essenziali dei servizi pubblici per i cittadini, e favorire la crescita della qualità delle amministrazioni locali, attraverso valutazioni e poteri sostitutivi.

Federalismo fiscale è logico complemento di decentramento

- non c'è vera autonomia senza responsabilità di bilancio;
- politiche possono essere differenziate, ma devono avere un vincolo complessivo di risorse;
- vi può essere un possibile nesso dinamico fra la responsabilità della pressione fiscale locale, i meccanismi di selezione delle classi dirigenti e la qualità delle politiche.

Le risorse finanziarie per enti locali e regioni devono essere tali da finanziare integralmente le competenze attribuite.

Ciò implica un evidente nodo distributivo: distribuire risorse non in base alla spesa storica ma a standard; anche perché la spesa storica nasconde, non ovvie, iniquità (spesa pubblica totale corrente *pro capite* al Sud è inferiore a media nazionale)

Sono le regioni piccole e a statuto speciale che dispongono proporzionalmente di maggiori risorse, ma le regioni a statuto speciale vengono toccate solo marginalmente dalla L.42/09.

Corretto riparto *ex ante*:

- è condizione necessaria ma non sufficiente;
- può ridurre iniquità, ma non determina di per sé maggiore efficienza o efficacia;
- è strumento e non fine;
- è punto di partenza e non di arrivo.

2. IL DIFFICILE DECENTRAMENTO IN ITALIA

Forti disparità, nei livelli di reddito e nella qualità di alcuni servizi, rendono difficilissimo il federalismo fiscale.

- rischio (modesto) di totale perequazione che rende responsabilità locali solo formali;
- rischio (molto forte) di insufficiente perequazione e modesto miglioramento dei servizi, che approfondisce e rende irreversibili disparità.

Molti gli esempi internazionali di federalismo con aumento disparità.

Nodo politico

Lega Nord, che domina il processo, vuole il federalismo fiscale solo per ottenere una diversa distribuzione risorse. Lo strumento diventa il fine.

E' in corso una strategia di demonizzazione del Mezzogiorno come terra dello spreco e in cui tutti i problemi sono dovuti solo a classi dirigenti incapaci e corrotte.

Favola: minori risorse, migliori servizi.

Tremonti: "Il federalismo serve a spostare risorse dei ricchi delle regioni povere ai poveri delle regioni ricche."

Crisi economica e fiscale spinge per forte riduzione della spesa corrente: federalismo fiscale può essere visto come strumento per ottenere tagli, indipendentemente dal suo esito sulla qualità dei servizi decentrati.

Stessa spinta viene dalla diffusa convinzione (anche nel centrosinistra) che P.A. italiana è irrimediabile e che servizi pubblici sono problema e non soluzione. Federalismo come strada per minore presenza pubblica.

Meno stato, più società, qualsiasi cosa questo concretamente significhi.

Forte spinta per forte riduzione servizi pubblici nazionali (scuola, università) o regionali finanziati da trasferimenti (trasporto pubblico locale), già anticipata da manovra finanziaria.

I servizi saranno organizzati su base locale, con meno tasse, meno pubblico, più privato.

La scuola di Adro come esempio positivo: realizzata da impresa (ma con permuta suolo pubblico!), arredi pagati da comunità, simboli politico-identitari.

Ma minore qualità dei servizi al Sud è dovuta a complesso mix di:

- più difficili condizioni sociali (assistenza-sanità);
- carenza di dotazioni strutturali e infrastrutturali (istruzione-sanità);
- risorse disponibili in alcuni casi insufficienti (assistenza-spese per istruzione diverse da stipendi insegnanti);
- minore efficienza nell'organizzazione dei servizi (tutti);
- interessi particolaristici e corruzione (sanità).

Mero taglio di risorse non può che tradursi in minore quantità di servizi; non necessariamente con qualità maggiore.

Gap Nord-Sud nelle dotazioni infrastrutturali è molto ampio, ma nello scorso decennio spesa pubblica in conto capitale *pro capite* è stata identica (fonti aggiuntivi sono in realtà sostitutivi) e gap non si chiude.

Nel 2009-10 smantellamento politiche di sviluppo regionale con dispersione 25 miliardi risorse FAS su spesa corrente e interventi parcellizzati. In base a decisioni già prese da Governo, prevedibile riduzione almeno 20% della spesa pubblica in conto capitale al Sud 2010-2015, con incremento gap.

Mancanza di esplicito dibattito politico-culturale su veri obiettivi federalismo fiscale.

Mistero: che federalismo fiscale vuole il PD?

Favola: più risorse al Nord, non minori al Sud, risparmi di spesa.

Legge 42

- Molto complessa e contraddittoria;
- tiene fuori regioni a statuto speciale;
- mera cornice, delega tutto a decreti applicativi;
- calendario accelerato di approvazione.

Esempio: decreto sul federalismo municipale
(Zanardi, 25.8.10 *Lavoce*; Short note Econpubblica-Bocconi
n.6, settembre 2010)

- riforma in due fasi, in parte tutta da scrivere;
- comuni senza autonomia su manovrabilità imposte assegnate;
- imposte devolute con forte sperequazione territoriale e fondo perequativo sperimentale orizzontale, da comuni ricchi a poveri;
- rischio di indebolire il principio di pieno finanziamento dei comuni nelle funzioni fondamentali;
- dubbi sulla certezza delle risorse.

Federalismo senza numeri

- relazione Tremonti e Copaff (30.6.2010): solo ideologia, nessun numero (“l’albero storto”...);
- chiusura ISAE;
- mancato funzionamento di gruppi lavoro Copaff;
- tutto il potere dell'informazione e della simulazione in poche mani, senza trasparenza e dibattito.

Federalismo produce regole certe? Ma in Italia si è rafforzata
tendenza opposta
(cfr. anche Barbero, 10.9.2010 *Lavoce*).

Enti "virtuosi", anche per Patto Stabilità: criteri sempre
diversi (manovra estiva 2008; manovra estiva 2010; Patto
2008, 2009, 2010).

Emendamento Azzollini a manovra 2010 su tagli alle
Regioni.

Il Comune di Catania e i fondi FAS.

Proroga pagamenti multe quote latte

Premialità 7% FFO Università, su criteri stabiliti ex post

3. IL NODO FONDAMENTALE

Beneficio del decentramento è dinamico: per date risorse correnti, attribuite equamente, in presenza di condizioni di contesto che migliorano, migliora l'efficienza delle politiche pubbliche locali, e migliora la qualità dei servizi per cittadini e imprese.

Monitoraggio e valutazione; apprendimento e potenziamento strutture; premialità e sanzioni sono ingredienti essenziali.

Il nodo fondamentale è tenere insieme:

- *costi standard;*
- *livelli essenziali delle prestazioni;*
- *obiettivi di servizio;*
- *perequazione infrastrutturale.*

Costi standard

Necessaria convergenza verso livelli più bassi (maggiore efficienza), ma tenendo conto di:

- gap di partenza, da ridurre progressivamente;
- diversità di condizioni oggettive (comuni di montagna, regioni piccole);
- dotazione di strutture (ospedali grandi con attrezzature avanzate).

Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Necessario non abbassare asticella: diritti di cittadinanza nazionali (apprendimento, salute) devono essere incrementati o almeno mantenuti, nell'interesse nazionale.

Ma vi è un evidente, forte, incentivo perverso: se LEP bassi, bassa perequazione necessaria fra regioni, più risorse residue per regioni ad alto reddito.

Inoltre, LEP bassi possono significare minore intervento pubblico: meno Stato, più società, qualsiasi cosa questo significhi.

Obiettivi di servizio

Necessari, difficili e complessi meccanismi (con assistenza tecnica/premialità) per assicurare miglioramento, e non peggioramento, qualità di servizi in tutte le regioni anche con costi standard in riduzione.

Esistono interessanti esperienze internazionali, e esperienza italiana degli “Obiettivi di servizio” dei Fondi Strutturali.

Perequazione infrastrutturale

Indispensabile forte convergenza nelle dotazioni (scuole, aule, laboratori, trasporto studenti; centri servizi socio-sanitari territoriali; asili nido e centri per anziani...) per avere speranza di ottenere “magia”:

- costi standard in riduzione;
- livelli essenziali delle prestazioni alti;
- qualità dei servizi in aumento.

4. IL CASO DELL'ISTRUZIONE

Il *Rapporto sulla Scuola in Italia 2010* della Fondazione Agnelli offre un esempio di collegamento costi standard-livelli delle prestazioni-qualità del servizio-infrastrutture e delle scelte politiche connesse all'attuazione della 42 nel caso dell'istruzione.

Obiettivo: istruzione di maggiore qualità in tutta Italia per pari livello di spesa (3,5% PIL contro 3,8% OCSE).

Come attuare il federalismo? La situazione attuale è la seguente; guardiamo i costi del servizio, le dotazioni disponibili, la qualità del servizio (letta attraverso i risultati degli studenti) per regione.

Tab. 3. Spesa pubblica consolidata per istruzione scolastica nel 2007*

Regione	Spesa pubblica totale (in milioni di €)	Spesa pubblica per studente (in €)**
Piemonte	3.415	6.864
Valle d'Aosta	134	8.855
Lombardia	7.137	6.721
Trentino Alto Adige	1.532	9.915
Veneto	3.664	6.581
Friuli Venezia Giulia	988	7.318
Liguria	1.108	6.756
Emilia Romagna	3.168	6.809
Toscana	2.841	6.662
Umbria	719	6.472
Marche	1.310	6.310
Lazio	4.768	6.785
Abruzzo	1.160	6.425
Molise	315	6.830
Campania	5.989	6.158
Puglia	3.829	5.834
Basilicata	666	7.171
Calabria	2.293	7.193
Sardegna	1.606	7.176
Sicilia	5.004	6.169
Totale spesa regionalizzabile	51.646	
Spesa non regionalizzabile	740	
Totale	52.386	6.620

* Per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige anni diversi.

** Comprende anche la quota pro capite di spesa non regionalizzabile.

Fonte: elaborazioni su *Rendiconto generale dello Stato*, bilanci delle Regioni, conti consuntivi di Comuni e Province.

I costi.

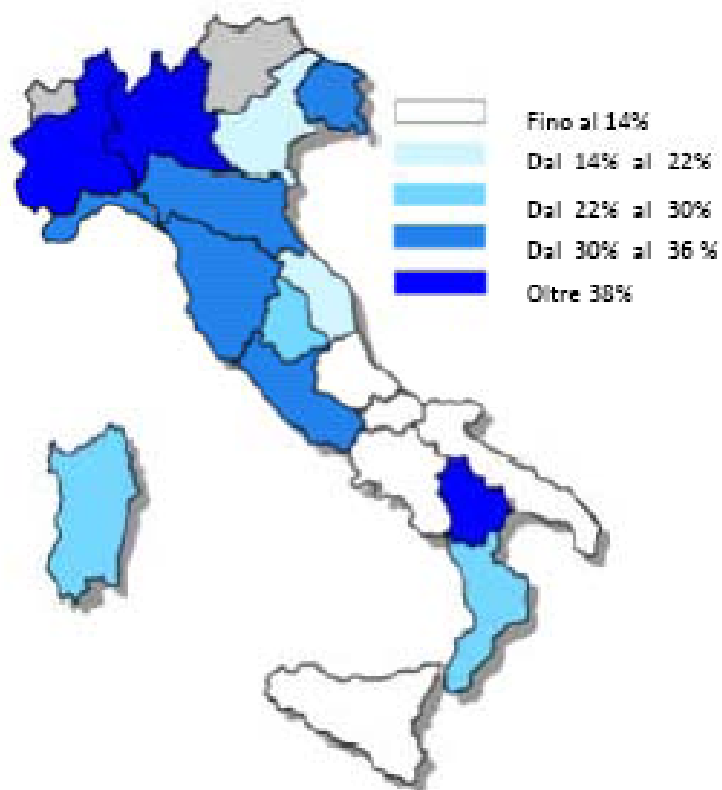
Differenze nella spesa pubblica totale fra regioni, che dipendono da:

- struttura degli insediamenti e dimensione media plessi e classi (maggiore in regioni con più montagna);
- anzianità del personale (maggiore al Sud);
- spese di regioni, comuni e province (molto maggiore al Nord);
- presenza di docenti di sostegno.

Ma principalmente da:

- percentuale di classi a tempo pieno/prolungato (molto maggiore al Nord);

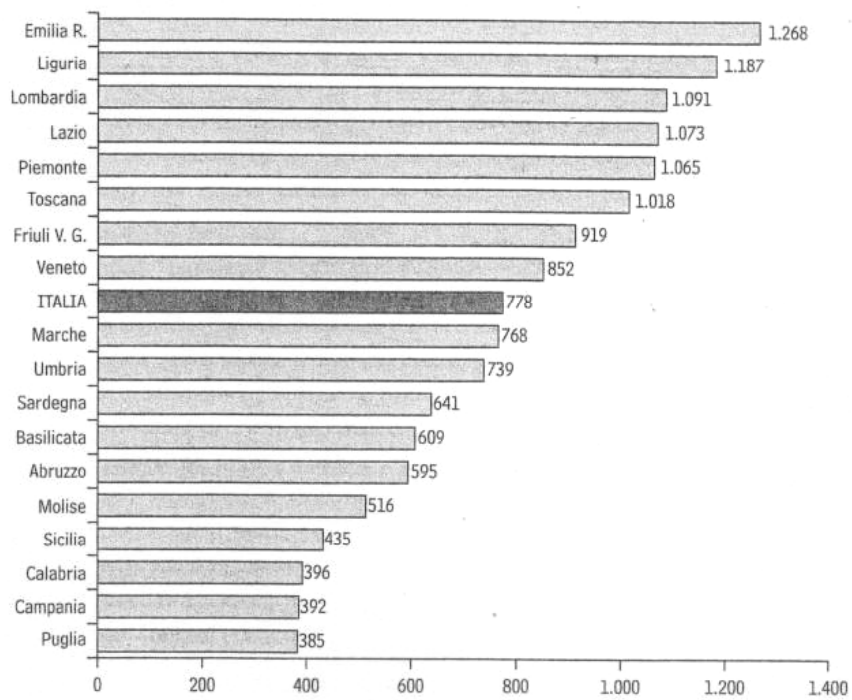
Percentuale di classi a tempo pieno/prolungato, a.s. 2007-08



Fonte: Fondazione Agnelli, Rapporto sulla scuola 2010

La qualità fisica delle scuole decresce da Nord a Sud (*1° Rapporto sulla qualità delle scuole di “Tuttoscuola”, Rapporto Legambiente-Edison*). Superficie media coperta per studente passa da 12,3 mq al Nord a circa 10 nel Centrosud. Comuni del Sud spendono molto meno: questo dipende da minori servizi (mense, trasporti) e minori manutenzioni. In compenso, al Sud ci sono più scuole in affitto (>10% in Calabria e Sicilia; >2% Lombardia e Veneto).

Fig. 9. Spesa dei Comuni per l'istruzione scolastica, per studente e per regione, anno 2007



FONTE: elaborazioni su certificati di conto consuntivo.

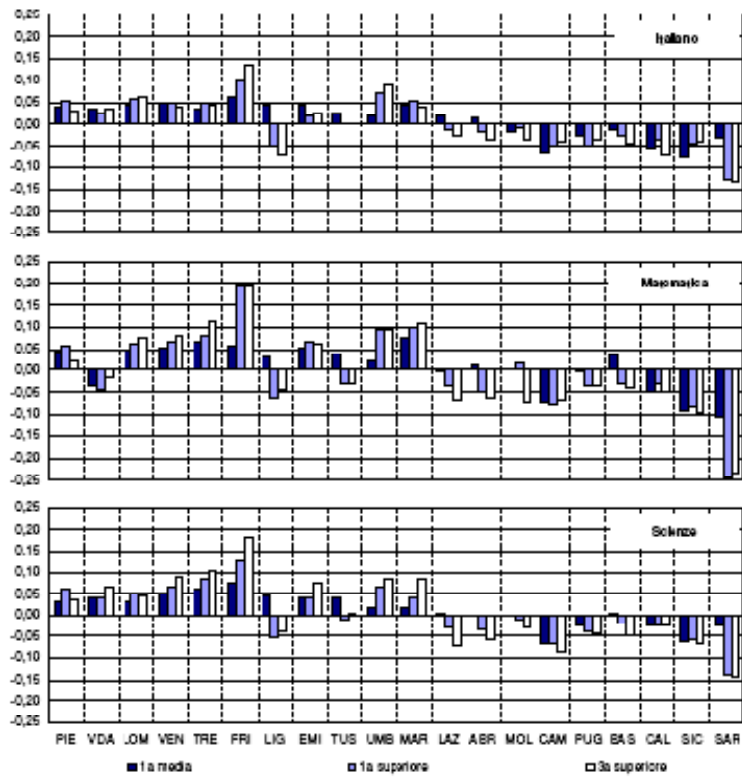
Le capacità degli studenti, anche come esito dei processi di istruzione, così come misurate dai test OCSE-PISA e Invalsi sono però molto diverse fra regioni, molto più basse al Sud.

Questo dipende da:

- background familiare;
- minore diffusione del tempo pieno;
- minori dotazioni delle scuole;
- cattiva organizzazione del servizio.

Fig. 5

Punteggi INVALSI per regione, soggetto e grado scolastico, anno scolastico 2005-06
(in percentuale della media italiana)



Fonte: Montanaro (2008)

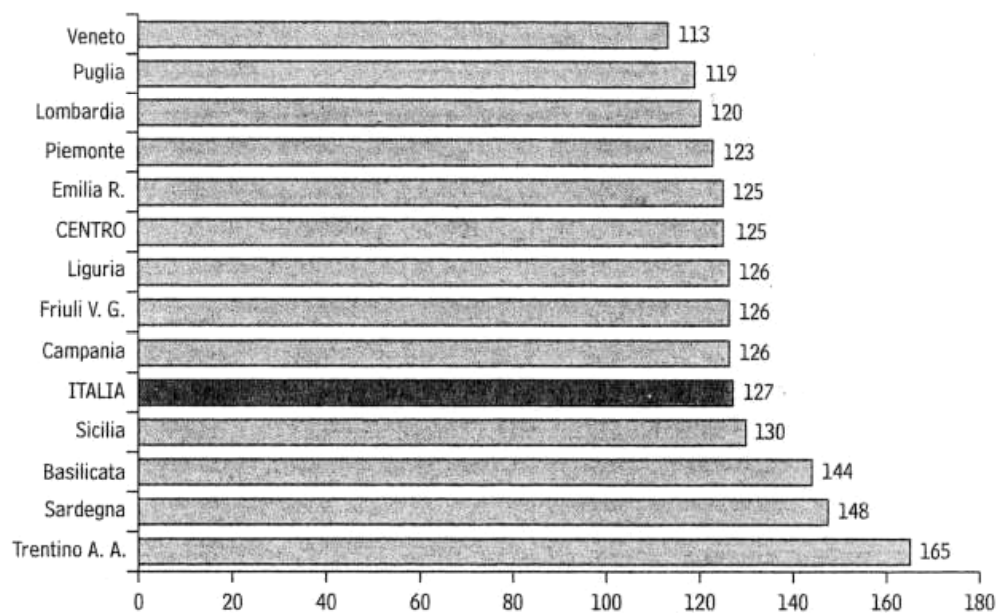
La Fondazione Agnelli si chiede: quanto è efficiente la spesa? Cioè quale rapporto fra input (i costi) e output (il livello del servizio misurato attraverso l'apprendimento degli studenti), per date dotazioni?

La Fondazione Agnelli calcola quanto “costa” in ciascuna regione un punto OCSE-PISA.

Nella media italiana “costa” 27 euro (scandinavi 150 dollari).

Ma i dati regionali sono interessanti: Puglia e Veneto le più efficienti, Sardegna e Trentino le meno efficienti.

Fig. 10. Quanto ci costa un punto Pisa



NOTA: spesa pubblica pro capite cumulata/punti Pisa; media dei punteggi in lettura, matematica e scienze; valori in euro.

FONTE: elaborazioni su *Rendiconto generale dello Stato*, bilanci delle Regioni, conti consuntivi di Comuni e Province, e OCSE.

In questo quadro Fondazione Agnelli individua molti pericoli del federalismo basato solo sulla riduzione dei costi:

- federalismo "per abbandono" (precari);
- LEP minimi, insufficienti per crescita della qualità dell'insegnamento;
- stesse risorse a tutti, senza attenuazione dei divari.

Particolarmente pericoloso per Sud è mero costo standard misurato sul rapporto docenti/studenti, che aggraverebbe ulteriormente carenza risorse, riducendo in particolare docenti al Sud.

Fondazione Agnelli propone di legare spesa corrente a risultati, in chiave dinamica:

Trasferire alle regioni risorse sufficienti per raggiungere 420 punti PISA (scambiando risparmi sui docenti e ottenuti dalla razionalizzazione della rete scolastica in rafforzamento del tempo pieno con monitoraggio e verifica nazionale degli output).

Le Regioni organizzano il servizio ma vi sono meccanismi di monitoraggio e valutazione, fino al commissariamento delle regioni incapaci di migliorare, nonostante le risorse trasferite.

Esperienza del Progetto *Diritti a scuola* 2009-10 nella Regione Puglia

Utilizzo del FSE per interventi sugli apprendimenti di base nella scuola dell'obbligo (italiano e matematica) dei ragazzi più deboli delle scuole con minori punteggi OCSE-Pisa, attraverso contratti annuali a docenti precari in graduatoria su progetti didattici definiti dalle scuole e monitorati dall'Invalsi.

Intervento straordinario per raggiungere livelli ordinari.

Fondazione Agnelli propone, parallelamente, Piano Straordinario per 7 miliardi di euro per accompagnare federalismo fiscale con perequazione infrastrutturale, per eguagliare metri quadri disponibili per studenti, finanziato da risparmi sul personale della riduzione oraria Gelmini.

(E invece:

- i fondi PAN-FAS 2007-13 per le scuole sono stati cancellati;
- 1 miliardo per l'edilizia scolastica tratto dai fondi FAS nazionali viene distribuito *pro capite* e non 85% Sud e 15% Nord;
- I PAR-FAS delle regioni del Sud (che intervengono anche su edilizia scolastica) sono stati bloccati.

5. CONCLUSIONI

Due scenari per il federalismo fiscale in Italia

Scenario catastrofico, circolo vizioso

Costi standard definiti ai livelli più bassi

Livelli essenziali delle prestazioni intesi come minimi;

Bassa perequazione interregionale.

Le regioni deboli aumentano pressione fiscale e riducono quantità dei servizi; aumenta la mobilità in uscita di persone (per servizi insufficienti) e imprese (per pressione fiscale); si riduce gettito fiscale; si riducono servizi.

Scenario di miglioramento progressivo, circolo virtuoso

Costi standard fissati in chiave dinamica verso livelli più bassi, compatibilmente con dotazioni

Livelli essenziali delle prestazioni non ridotti

Obiettivi di servizio come meccanismi di monitoraggio e valutazione dei risultati.

Perequazione infrastrutturale come condizione per riduzione costi standard e miglioramento servizi.

Circolo virtuoso: migliori servizi aumentano competitività regioni deboli, e conseguente gettito fiscale; diminuiscono necessità perequative.

Quale scenario prevarrà?

Difficile dirlo. Atteggiamenti estremi (opposizione aprioristica, fiducia messianica) sono da evitare.

Ma testo legge, tempistica operazione, mancanza informazioni quantitative, contenuti primi decreti attuativi inducono fortissima preoccupazione. Per non parlare del quadro politico...

Scenario positivo è possibile solo se vi è chiara individuazione politica degli obiettivi, prima ancora di quella tecnica degli strumenti.