

PERSONE

Anno IX numero 1 - 2000 - Lire 25.000

IMPRESA & ISTITUZIONI

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA E GIURIDICA DELLA SUSSIDIARIETA

P & I



con interventi di:

Luca Antonini

Enrico Auteri

Clara Caselli

Giancarlo Cesana

Giacomo B. Contri

Sergio D'Antoni

Francesco Gentile

Marco Martini

Lorenzo Ornaghi

Anna Maria Poggi

Cesare Romiti

Robi Ronza

Giovanna Rossi

Fabio Roversi Monaco

Ugo Ruffolo

Lanfranco Senn

SOCIETÀ E ISTITUZIONI

L'Europa dopo le sovranità

SCUOLA E UNIVERSITÀ

Aspettative di formazione e autonomia

LAVORO

Nuovo lavoro, nuove tutele

VITA D'IMPRESA

La dignità del non profit

CRISP

CENTRO RICERCA SULL'IMPRESA
DEL TRIBUNALE DI PADOVA E DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA

ai confini della terra

SCULTURA E ARTE

IN PORTOGALLO. 1300-1500

9 aprile · 3 settembre 2000

Rimini · Palazzi dell'Arengo e del Podestà
orari 9 - 19 (chiuso i lunedì non festivi)

biglietti

intero: L. 12.000

ridotto: L. 8.000

ridotto: L. 5.000 (6-11 anni)

Servizio di visite guidate per le scuole: L. 80.000

Gruppi organizzati: L. 100.000 (massimo 30 persone)

E' obbligatoria la prenotazione.

la mostra è organizzata da

meeting rimini



in collaborazione con

Regione Emilia Romagna



con il contributo di



informazioni prenotazioni e visite guidate

Associazione Meeting per l'amicizia fra i popoli · Ufficio Mostre

via Flaminia, 18 · 47900 Rimini · tel 0541 783100 · fax 0541 786422 · www.meetingrimini.org · eMail: meeting@meetingrimini.org

PERSONE & IMPRESE ISTITUZIONI

Anno IX numero 1 - 2000

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA E GIURIDICA DELLA SUSSIDIARIETÀ

Persones Imprese & Istituzioni è curata dai
CRISP - Centro di Ricerche Interuniversitario
sui Servizi di Pubblica Utilità alla Persona
Università degli Studi di Milano - Bicocca

COMITATO SCIENTIFICO

Gilberto Antonelli, Tino Ballarino, Elio Borgonovi,
Angelo Caloia, Clara Caselli, Lorenzo Caselli,
Vittorio Coda, Alberto Cova, Paolo De Carli,
Pier Paolo Donati, Carlo Filippini, Renzo Gubert,
Francesco Lechi, Marco Martini, Antonio Pagano,
Pier Luigi Porta, Alberto Quadrio Curzio,
Giovanna Rossi, Alberto Roversi Monaco,
Carlo Secchi, Lanfranco Senn (Presidente),
Giulio Vismara, Giovanni Zanetti,
Giorgio Vittadini (Direttore scientifico CRISP).

COMITATO DI REDAZIONE

Elvio Ancona, Luca Antonini, Riccardo Bellochio,
Simona Beretta, Alberto Brugnoli, Giuseppe Calabrese,
Clara Caselli, Raffaele Cattaneo, Emilio Colombo,
Natalino Dazzi, Paolo De Carli, Emanuele Forlani,
Ottavio Lecis, Andrea Macchiavelli, Mario Maggioni,
Giacomo Manara, Eduardo Margiotta, Luigi Mari,
Marco Martini, Giuseppe Porro, Giancarlo Rovati,
Alberto Salsi, Alberto Sciumè, Lanfranco Senn,
Terry Torre, Giorgio Vittadini.

DIRETTORE RESPONSABILE
Simona Beretta


EDIZIONI

via Botta, 19 - 20135 Milano
Tel. 02/5463140 - Fax 02/55192205
e-mail: pii@katamail.com

Abbonamento Annuale
Italia L. 65.000 - Estero L. 80.000
Studente L. 50.000 - Sostenitore L. 100.000
c/c Post. n. 57958209

Reg. del Tribunale di Milano
N. 235 del marzo 1988

Stampa: Grafica Nizza - Collegno

Progetto grafico e Copertina: Pietro Casaluci

Videoimpaginazione: Fiandra Studio Grafico Design

Pubblicità: PM Communication
Via Milano, 51 - 00184 Roma
Tel. 064 744 013 - Fax 064 817 669

illustrazioni tratte da incisioni d'epoca
gentilmente concesse dalla
Libreria Antiquaria "Il Cartiglio" - via Po, 32 - Torino

Prima edizione italiana
Maggio 2000

Hanno collaborato a questo numero:

ELVIO ANCONA
Università di Padova

LUCA ANTONINI
Università di Torino

ENRICO AUTERI
ISVOR FIAT - Torino

RICCARDO BELLOCCHIO
Consulente del Lavoro - Milano

GIUSEPPE CALABRESE
Ceris-CNR di Torino

CLARA CASELLI
Università di Genova

GIANCARLO CESANA
Università di Milano - Bicocca

GIACOMO B. CONTRI
Medico Psicoanalista - Milano

SERGIO D'ANTONI
CISL - Roma

AMALIA DE LUIGI
Fondazione Einaudi di Torino

MASSIMILIANO FINAZZER FLORY
European School Economy

EMANUELE FORLANI
Crisp

FRANCESCO GENTILE
Università di Padova

MARCO MARTINI
Università di Milano - Bicocca

GIANFRANCO MOR
Università di Milano

LORENZO ORNAGHI
Università Cattolica di Milano

ANNA MARIA POGGI
Università di Genova

CESARE ROMITI
RCS Editori - Milano

ROBI RONZA
Giornalista e Scrittore

GIOVANNA ROSSI
Università Cattolica di Milano

FABIO ROVERSI MONACO
Università di Bologna

UGO RUFFOLO
Università di Bologna

MIRIAM SCARFÒ
Università di Genova

LANFRANCO SENN
Università Bocconi di Milano

MARCO VITALE
Economista d'Impresa



Da cinquant'anni

una grande rete al servizio della pesca.



Federcoopesca - Federazione Nazionale Cooperative della Pesca - è l'organizzazione della Confcooperative nel settore pesca e acquacoltura più diffusa nel Paese, associando oltre 300 cooperative, con circa 20.000 soci.

Costituita nel 1950, Federcoopesca esercita funzioni di assistenza, tutela e rappresentanza, impegnandosi a promuovere l'aggiornamento professionale dei soci e operando fattivamente per lo sviluppo delle imprese associate.

Federcoopesca è
presente nelle regioni:

FRIULI VENEZIA GIULIA
VENETO
EMILIA ROMAGNA
MARCHE
ABRUZZO
MOLISE
PUGLIA
CALABRIA
CAMPANIA
LAZIO
TOSCANA
LIGURIA
UMBRIA
SARDEGNA
SICILIA

Federcoopesca aderisce al COGECA, Comitato Generale della Cooperazione Agricola dell'Unione Europea, con sede a Bruxelles, e partecipa inoltre al Comitato Consultivo della pesca e al Comitato di Dialogo Settoriale per i Problemi Sociali nella Pesca Marittima, impegnandosi attivamente a favore dell'emanazione di norme specifiche a tutela della pesca e dell'ambiente per l'Italia e il Mediterraneo. Massimo Coccia, presidente Federcoopesca, è presidente del COGECA/Pesca.



FEDERCOOPESCA
50 anni 1950-2000

Via de' Gigli d'Oro, 21 - 00186 Roma
Tel. 06/68.93.450 - Fax 06/68.93.766
federcoopesca@federcoopesca.it
<http://www.federcoopesca.it>

SOMMARIO



EDITORIALE 5
di Lanfranco Senn

SOCIETÀ E ISTITUZIONI

L'EUROPA DOPO LE SOVRANITÀ 10
di Francesco Gentile

IL SALOTTO DELLA RIFORMA: RIFLESSIONE SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ 20
a cura di Luca Antonini

SOCIETÀ E NUOVE GENERAZIONI: LE ASPETTATIVE DI FORMAZIONE 42
di Cesare Romiti

SCUOLA E UNIVERSITÀ: TRA CENTRALISMO E AUTONOMIA 50
di Anna Maria Poggi

UNIVERSITÀ FRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE 54
di Enrico Auteri

SCUOLA E UNIVERSITÀ

NUOVO LAVORO, NUOVE TUTELE 60
di Marco Martini

LAVORO

UNIVERSITÀ, SVILUPPO E FLESSIBILITÀ 68
intervista a Sergio D'Antoni a cura di Emanuele Forlani

NON PROFIT: UNA TOTALE DIGNITÀ DI AZIENDA 74
di Clara Caselli

VITA D'IMPRESA

IL VOLONTARIATO ORGANIZZATO TRA MITI E AMBIGUITÀ 83
di Miriam Scarfò

SUSSIDIARIETÀ: UNA SPERANZA PER L'EUROPA 18
di Elvio Ancona

NOTE E AGGIORNAMENTI

LIBERTÀ ECONOMICA IN ITALIA 57
di Giuseppe Calabrese

LA NUOVA RIFORMA PREVIDENZIALE: IL TERZO PILASTRO 66
di Riccardo Bellocchio

ITALIA FANALINO DI CODA DEL NON PROFIT 82
a cura del settimanale Tempi

LIBRI SULLO SCAFFALE 89
di Amalia De Luigi

In memoria di Gianfranco Mor

Il 3 dicembre 1999 è improvvisamente scomparso Gianfranco Mor, professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Statale di Milano, membro del Consiglio Scientifico della nostra Rivista.

Non è facile ricordarne la figura in queste poche righe, perché Gianfranco era una persona straordinaria: mai supponente, sempre disponibile con qualsiasi studente, aperto ad ogni occasione di bene che gli si presentava davanti, sempre pronto a conciliare le asprezze e le rivalità. In vita riservato e discreto, ora che è venuto meno il vuoto della sua scomparsa sembra davvero incolmabile e ci si accorge che Gianfranco era molto di più di quanto la sua riservatezza lasciasse intravedere.

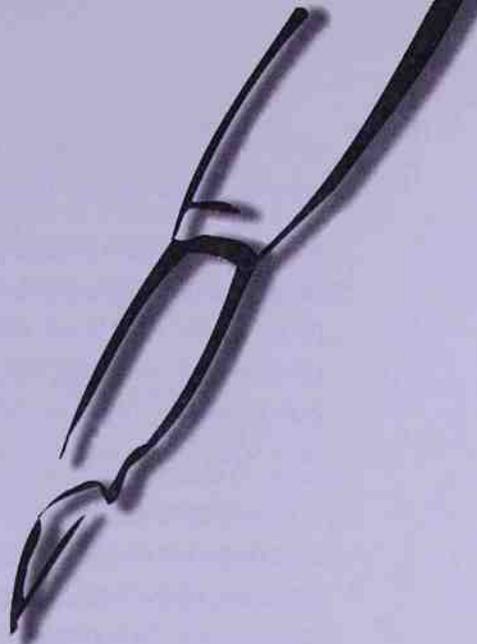
Ma la grandezza di cuore che solo Dio può vedere è destinata a non perdersi e ora nella memoria la sua figura si ricostruisce imponente: tutto l'esempio di virtù che in vita è stato, per i suoi allievi, per tutti i suoi colleghi e per chi, poco o tanto, l'ha conosciuto, diventa, con diversa intensità, un segno indelebile che accompagna e incoraggia.

Mi sia consentito di ricordarne, oltre alla virtù umana, quella scientifica: era stato allievo di Antonio Armorth, uno dei maestri del diritto amministrativo italiano, ha insegnato come professore incaricato a Milano e a Trento, come ordinario a Trieste e a Pavia, prima di tornare a Milano sulla cattedra di Diritto costituzionale. Un elenco delle sue pubblicazioni ne conta 170: se dunque si citano le sue classiche monografie, *Le sanzioni disciplinari ed il principio nullum crimen sine lege* (1970) e quella successiva sui *Profili dell'Amministrazione regionale* (1974), è soltanto per dare un'idea molto sintetica della sua operosità scientifica, la quale a sua volta non è che una faccia di quella che è stata la sua presenza nell'università italiana.

Luca Antonini

EDITORIALE

DI LANFRANCO SENN



Il primo numero del 2000 della rivista – quasi a segnare il promettente avvio del nuovo millennio – presenta non poche novità. Come i lettori più affezionati avranno osservato, è innanzitutto cambiato il titolo: a quello precedente “Persone & Imprese - Quadrimestrale di cultura economica” è stato sostituito uno più ampio, che recita “Persone, imprese e istituzioni - Quadrimestrale di cultura economica e giuridica della sussidiarietà”.

Ma soprattutto è “cresciuto” il soggetto che dà vita alla rivista. L’UmES – l’Associazione Umanesimo Economia e Società – che aveva dato vita alla rivista, ha stipulato una convenzione con il CRISP – Centro di ricerca interuniversitario sui servizi di pubblica utilità alla persona – di cui “Persone, imprese e istituzioni” è diventata la rivista ufficiale.

Nel segno della continuità, sono però maturate alcune importanti innovazioni sul piano dei contenuti e del taglio redazionale.

Il CRISP. Come si è detto di tratta di un Centro di ricerca interuniversitario a cui aderiscono l’Università Statale della Bicocca di Milano, l’università Cattolica, l’Università Bocconi e l’Università di Bologna. Il CRISP, nato soltanto da tre anni, si è già rapidamente affermato sia a livello nazionale che internazionale, svolgendo interessanti ricerche sul tema dei servizi di pubblica utilità alla persona, creando Osservatori regionali sulle attività non profit e sul recepimento e implementazione delle leggi Bassanini, svolgendo un primo importante convegno internazionale sulle non profit (e accingendosi a svolgere il secondo).

Del Comitato Scientifico del CRISP facevano parte alcuni membri del Comitato Scientifico dell’UmES; le tematiche affrontate nei due contesti erano analoghe; in entrambi gli ambiti era maturata la stessa passione per una cultura interdisciplinare che

affrontasse i problemi della libertà economica e sociale, dei servizi alla persona e alle imprese, della creatività imprenditoriale, dell'organizzazione istituzionale.

È stato così naturale promuovere tutte le possibili sinergie tra CRISP e UmES, La "riformulazione" della rivista come campo di attività culturale comune ne è stato l'esito principale con tutte le sue implicazioni: un nuovo e arricchito Comitato Scientifico; un considerevole valore aggiunto per la rivista legato agli sviluppi delle dimensioni giuridico-istituzionale e sociologica; la messa a fuoco del tema della sussidiarietà – nelle sue varie accezioni – come "taglio" particolare della riflessione culturale.

Il "nuovo" programma culturale della rivista. Più che di nuovo programma, sarebbe più corretto parlare di programma "rinnovato" e "ampliato". Esiste una forte continuità con il passato, ad esempio, per quanto concerne le tematiche affrontate, quelle che rappresentano le principali sfide per persone, imprese e istituzioni: il lavoro e l'occupazione, il fisco, i servizi, il welfare state e la welfare society, la vita d'impresa, la democrazia economica, l'apertura e l'integrazione internazionale di economia e società.

Il "percorso culturale" della rivista è del resto riflesso nel suo titolo aggiornato. Le "persone" (e non gli "individui", anonimi) con il loro portato culturale, familiare, con le loro capacità di azione e di relazione sono i soggetti di ogni attività economica, sociale e politica. Esse esprimono bisogni, uno dei quali ha caratteristiche economiche e si manifesta con la capacità di intrapresa personale – di lavoro – o di aggregazione intorno ad imprese comuni. Le istituzioni – a vari livelli di complessità rappresentano la prima condizione perché le intraprese personali e le imprese possano nascere, durare, maturare e innovare. Esse devono innanzitutto valorizzare le libertà di impresa e istituire regole perché queste si esprimano in modo ordinato, costruttivo e rispettoso le une delle altre.

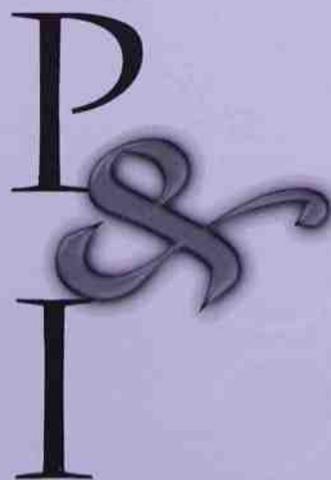
Il principio di sussidiarietà – ricordato esplicitamente nel nuovo sottotitolo della rivista – evoca proprio questo modo delle istituzioni di essere "amiche" delle persone e delle loro intraprese. Decentramento, federalismo, autonomia sono diverse forme che le istituzioni possono darsi per favorire la sussidiarietà. Ma perché questa diventi esperienza concreta e non rimanga soltanto astratta dichiarazione di principio occorre un vero cambiamento culturale. La triste illusione dello Stato etico-pedagogico che decide e controlla l'azione di "cittadini e forze sociali" con la sussidiarietà vissuta può invece trasformarsi in reale spazio di libertà economica e sociale, "per persone e imprese", regolato dalle istituzioni.

La rivista intende riflettere, ma soprattutto dare testimonianza, delle esperienze di sussidiarietà vissute da persone e imprese e rese possibili dai diversi livelli della Amministrazione Pubblica: Stato, Regioni ed Enti Locali. Da un lato si cercherà di far emergere la intraprendenza delle persone, delle imprese e delle loro rispettive

aggregazioni, per documentare quanto la sussidiarietà possa essere un'esperienza concreta e quanto sia possibile che la società dia risposta efficace ai suoi bisogni se lasciata nelle condizioni di farlo. D'altro lato la rivista cercherà di mostrare come le istituzioni, se governate da chi crede nella sussidiarietà, possano e sappiano adottare politiche capaci di dar voce alla molteplicità di persone e imprese presenti nella società e innovare nell'offerta di servizi di pubblica utilità.

È proprio sulla base delle esperienze di sussidiarietà vissuta più significative e caratterizzate da maggior successo che la rivista non disdegnerà di avanzare anche proposte di legge che consentano – nelle varie aree tematiche di cui essa si occupa – di favorire il cambiamento di mentalità e le condizioni istituzionali per diffondere l'applicazione della sussidiarietà. Quando non si riuscirà a formulare nuove proposte, un osservatorio sulla legislazione – e fors'anche un osservatorio sociale – permetteranno di segnalare quali norme e quali comportamenti siano coerenti con la cultura della sussidiarietà; e quali invece minaccino la libertà di persone e imprese, magari perseguendo "patti scellerati" tra interessi conniventi e istituzioni centralistiche e burocratiche.

I lettori della rivista. Coerentemente con l'importazione stessa data alla rivista e per svolgere un effettivo "servizio" di pubblica utilità, "Persone, imprese e istituzioni" intende essere aperta al contributo dei lettori. Oltre agli articoli, alle rubriche ed alle testimonianze proposte dalla redazione, nonché alla sintesi delle principali ricerche del CRISP, la rivista sarà lieta di accogliere lettere e contributi dei propri lettori con i quali è auspicabile un dialogo fecondo e ricco di spunti propositivi. È altresì sperabile che l'estensione del titolo della rivista alle "istituzioni", comporti anche un allargamento del pubblico dei lettori: oltre a studiosi, operatori economici e sociali, persone impegnate nelle attività non profit la rivista si indirizza anche a politici, amministratori e decisori pubblici, che potranno fruire del ricco patrimonio culturale della rivista ma anche contribuire con la ricchezza delle loro idee e della loro esperienza.



SOCIETÀ E ISTITUZIONI

IL TEMA DELLA **SUSSIDIARIETÀ** È CENTRALE IN UNA RIFLESSIONE A TUTTO CAMPO SUL VIVERE CIVILE: È LA PAROLA CHE SINTETIZZA L'INTUIZIONE CHE È POSSIBILE UN ORDINE, SONO POSSIBILI PATTI, È POSSIBILE UN GOVERNO CHE NON SIANO NEMICI DICHIARATI DELLA **LIBERTÀ** E DELLA **RESPONSABILITÀ** DELLE PERSONE E DELLE LORO **INTRAPRESE** ECONOMICHE, SOCIALI, CIVILI, POLITICHE.

È UN TEMA DA SEMPRE CARO AL LAVORO CULTURALE DI QUESTA RIVISTA: RICORDIAMO AD ESEMPIO COME, NEL NUMERO MONOGRAFICO 1-1994 DELLA RIVISTA DEDICATO A "LIVELLI DI GOVERNO E SVILUPPO ECONOMICO: QUALE FEDERALISMO?" GIÀ ERANO STATE POSTE ALCUNE DOMANDE **CRUCIALI**, RIPRESE NEL NUMERO 1-1995, "PIÙ SOCIETÀ, MENO STATO". PIÙ RECENTEMENTE QUESTO TEMA È STATO AFFRONTATO NELLA SEZIONE "SVILUPPO E ISTITUZIONI" DEL NUMERO 1-1998, DOVE SI È TENTATO DI TRACCIARE UN QUADRO IN CUI SI CONNETTONO **SUSSIDIARIETÀ**, **SOLIDARIETÀ** E **FEDERALISMO**, E NELL'ANALOGA SEZIONE DEL NUMERO 3-1998 CHE PROPONE UNA AUTOREVOLE PRESENTAZIONE E VALUTAZIONE CRITICA DELLE RECENTI LEGGI DI RIFORMA AMMINISTRATIVA, ALLA QUALE RIMANDIAMO I LETTORI INTERESSATI.

IN QUESTO NUMERO VIENE PROPOSTA LA TRASCRIZIONE, RIVEDUTA DAGLI AUTORI, DEGLI INTERVENTI DI FRANCESCO GENTILE, FABIO ROVERSI MONACO, UGO RUFFOLO, MARCO VITALE, GIOVANNA ROSSI, GIANFRANCO MOR, MASSIMILIANO FINAZZER FLORY, GIANCARLO CESANA, GIACOMO CONTRI, LORENZO ORNAGHI, ROBI RONZA IN UNA CONVERSAZIONE COORDINATA DA LUCA ANTONINI.

VIENE INOLTRE PRESENTATO UN CONTRIBUTO DI FRANCESCO GENTILE SU L'UNIONE EUROPEA E LA SUA RINUNCIA AL PRINCIPIO DELLA **SOVRANITÀ** A FAVORE DELLA **SUSSIDIARIETÀ**.

L'EUROPA DOPO LE SOVRANITÀ

DI FRANCESCO GENTILE



ISOGNA PRENDERE ATTO DI UN FATTO: L'EUROPA HA LASCIATO ALLE SUE SPALLE LE SOVRANITÀ. PER FISSARE L'EVENTO, MI SERVIRÒ DEL SAGGIO DI GIUSEPPE GUARINO, LA GRANDE RIVOLUZIONE: L'UNIONE EUROPEA E LA RINUNCIA ALLA SOVRANITÀ, DESTINATO ALLA RACCOLTA DI STUDI IN ONORE DI GIUSEPPE ABBAMONTE, APPARSO IN "1989", RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO E SCIENZE POLITICHE (VIII, 1998/2).

Che cosa intende Guarino con l'espressione "grande rivoluzione"? Testualmente: "Gli Stati membri dell'Unione Europea non sono più Stati, né è Stato l'Unione Europea". Perché? Ci chiediamo. La risposta di Guarino è precisa. Perché gli "stati membri" hanno rinunciato alla sovranità relativamente a quelli che l'abile geometra delle leggi definisce come i "compiti fondamentali della normazione di uno Stato sovrano".

IL PRIMO COMPITO sarebbe quello di sancire i principi fondamentali dell'organizzazione dello stato, ivi compreso il rapporto tra stato e cittadini. Ora, l'art. F del Trattato dell'Unione, al n. 1, sancisce che il governo degli stati membri "si fonda sui principi democratici" e, al n. 2, che esso "rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla convenzione

europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" e "quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario". In tal modo, osserva l'acuto geometra delle leggi, l'autolimitazione del singolo stato, flessibile e sempre superabile nella logica dello "Stato di diritto", si è trasformata in eterolimitazione, imposta da una fonte costituzionale sovraordinata e rigida. Risultato: la perdita della sovranità!

IL SECONDO COMPITO sarebbe quello di regolamentare i rapporti economici. Ora, il Trattato della Comunità europea come modificato dall'art. G del Trattato dell'Unione, all'art. 2, sancisce che "la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato

comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle azioni comunitarie, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri".

Ciò comporta tra l'altro, come precisa l'art. 3, l'abolizione dei dazi doganali tra gli stati membri e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente, l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, il ravvicinamento delle legislazioni nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune nonché, come precisa l'art. 52, la soppressione di ogni restrizione alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, e per altro verso, come si legge agli artt. 92 e ss., il divieto di sussidi statali alle imprese che falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Man mano che il contenuto ed i principi del Trattato si espandono, l'ordinamento interno dello Stato membro inversamente si restringe.

TUTTO QUESTO COMPORTE l'arretramento, se non l'esaurimento, della sovranità degli stati membri di fronte all'Unione. In realtà, avverte l'attento geometra delle leggi, "l'ordinamento interno si ritrae man mano che si espande il sistema comunitario. L'effetto di riduzione della sfera interna è irreversibile. Una volta che un determinato oggetto abbia formato materia di disposizione comunitaria, esso è sottratto definitivamente al potere normativo dello Stato membro. La disposizione comunitaria va intesa quale esplicitazione del Trattato, che è fonte

costituzionale sovraordinata e rigida. Man mano che il contenuto ed i principi del Trattato si espandono, l'ordinamento interno dello Stato membro inversamente si restringe".

TERZO TRA I COMPITI fondamentali di uno stato sovrano sarebbe quello di adottare leggi di spesa, e maliziosamente Guarino annota che negli ultimi cinquant'anni la sovranità dello Stato italiano si è manifestata soprattutto nell'adozione di leggi di spesa, come peraltro è testimoniato dai due milioni e passa di miliardi del debito pubblico. Orbene, il Trattato dell'Unione fissa un limite a quanto i singoli stati membri possono spendere e collega l'ammontare delle somme spendibili al risultato prodotto dal mercato. I limiti sono fissati dai rapporti quantitativi tra prodotto interno lordo e indebitamento annuale dello stato (3%) e tra prodotto interno lordo e debito totale dello stato (60%). Queste percentuali costituiscono valori di riferimento fissi, inderogabili, perché stabiliti nel Protocollo n. 5 sulla base dell'art. 104 C, e sono modificabili con una procedura particolarmente complessa implicante il voto unanime dei componenti l'Unione. D'altra parte, questi limiti sono resi, se possibile, assolutamente rigidi dalla adozione della moneta unica, l'euro, in base alla quale gli stati membri sono espropriati della sovranità monetaria, cioè del potere discrezionale di battere moneta, perché solo la Banca Centrale Europea può autorizzare all'emissione ed è essa stessa a regolamentare il deposito obbligatorio. Guarino ha un'espressione quanto mai efficace per rappresentare la situazione in tal modo creatasi: "Prima era lo Stato attraverso il governo della liquidità a determinare il volume del mercato, ora è il mercato con la quantificazione del suo prodotto, il PIL, a determinare il volume possibile dell'attività dello Stato".

Prima era lo Stato a determinare il volume del mercato, ora avviene il contrario.

Anche l'Unione Europea ha rinunciato alla sovranità.

Insomma, quello che fu lo stato non sarebbe più tale, per la perdita della sovranità. E nemmeno lo sarebbe l'Unione, perché è stata concepita e si muove al di fuori del principio di sovranità.

A questo proposito il discorso di Guarino è più succinto, e limitato al momento economico. "Le condizioni fisiologiche di funzionamento del mercato, quale si tende ad assicurare a mezzo dei valori di riferimento, come s'impongono agli Stati membri, così a maggior titolo s'impongono all'Unione", il cui bilancio deve essere in pareggio (art. 199) e deve essere finanziato integralmente tramite risorse proprie (art. 201), consistenti in premi, imposte supplementari e compensative, in dazi della tariffa doganale comune e principalmente in una aliquota uniforme dell'imponibile IVA riscossa

dagli Stati membri e in una percentuale da applicarsi alla somma del PIL di tutti gli Stati membri, per un importo globale che comunque non può superare l'1,20% del totale del PIL comunitario (artt. 2 e 3, Decisione 24 giugno 1988). Alle stesse limitazioni è poi sottoposta la Banca Centrale Europea il cui obiettivo primario è quello del mantenimento della stabilità dei prezzi e le cui determinazioni in vista di eventuali altre finalità congiunturali possono essere prese solo se e in quanto l'obiettivo della stabilità dei prezzi sia fatto salvo (art. 105). Si può dire quindi che "l'Unione Europea, l'Europa, rinuncia dunque alla sovranità".

Conclusivamente, quello che si è detto a proposito degli stati membri a maggior ragione vale per l'Unione: prima era il "politico" a determinare il volume del "mercato" mediante l'artificio del governo dell'economia, ora sarebbe il "mercato",



con il suo prodotto economico, a determinare lo spazio del "politico".

ALCUNE OSSERVAZIONI SUGLI equivoci e i paradossi in cui è andata a parare la politica europea con la costituzione, progressiva e convenzionale, dell'Unione europea.

Taluno, ma per la verità più d'uno, sostiene che con l'avvento dell'Unione in Europa sarebbe finita la politica. Perché gli stati membri, non essendo più veramente degli stati sovrani, non sarebbero più dei veri soggetti politici e perché l'Unione, non avendo lo statuto di uno stato sovrano, si sarebbe preclusa la possibilità di divenire un vero soggetto politico. Tra le molte illusioni a cui in Europa si dovrebbe rinunciare, secondo Guarino, la prima e più corposa sarebbe quella di "trasformare l'Unione monetaria in Unione politica". Un equivoco si annida in questo assunto.

L'equivoco dell'assimilazione di politica e sovranità! Scrive, testualmente, il geometra delle leggi: "La politicità è corollario della sovranità o, ancor meglio, è un modo di esprimere la sovranità". Insomma, la fine della sovranità dello stato, cioè della pretesa teorizzata dalla geometria politico-legale di non riconoscere al di sopra del sovrano né autorità né legge alcuna, viene interpretata come fine della politica perché si è pregiudizialmente e ingiustificatamente ridotta la politica alla "ragion di stato", di cui la definizione più sottile e significativa rimane, a mio avviso, quella del Cardinale Giovanni Battista De Luca (1680), secondo la quale "alla parola ragione si accoppia l'altra parola di stato per denotare una ragione pubblica, singolare del principe e della Repubblica in universale". Vengono in tal modo definite, perentoriamente, l'assoluta arbitrarietà della "ragion di stato", che è lasciata all'assoluta discrezione del principe, quod principi placuit legis habet vigorem, e insieme la latitudine, ma forse sarebbe più corretto dire la natura, della soggezione del singolo alla "ragion di stato", a cui tutti sono

soggetti per tutto, come ad autorità divina, perciò in duplice senso universale.

DI FRONTE ALLA CRISI degli stati membri, per l'avvento dell'Unione, chi afferma la fine della politica in realtà rivela la propria vocazione a ridurre la politica a "ragion di stato". Rimanendo vittima di un equivoco che peraltro gli impedisce di vedere come, teoricamente parlando, lo stato membro sulla base della sovranità potrebbe sempre recedere dall'Unione, denunciando i trattati, e lo distoglie da quello che invece è, oggi in Europa, il primo e principale interrogativo politico. Perché gli Stati europei hanno scelto di rinunciare al principio della sovranità costituendo l'Unione europea e organizzandola conformemente al principio di sussidiarietà?

D'altra parte, paradossalmente e contro tutte le apparenze, il riconoscimento del fatto che nell'esperienza appena iniziata il mercato comunitario sembra prevalere sulla sovranità dei singoli stati membri e della stessa Unione, a ben vedere, potrebbe rivelarsi come indicativo della via da praticarsi per un recupero della politica, che sulla base del principio della sovranità è stata ridotta all'arbitraria "ragion di stato". Per il recupero della politica nella sua originaria ed autentica accezione di intelligenza del bene comune quale intelligenza in comune del Bene.

Benché il discorso sia per ora limitato al solo ambito delle decisioni economiche, sulla base di criteri ovviamente utilitaristici, esso introduce il principio generale del radicamento della politica nelle cose, e in tal senso nella natura. Quando infatti si stabilisce quale limite invalicabile delle decisioni politiche, in tema di leggi di spesa, il prodotto interno lordo, che non è qualcosa di astratto o di virtuale ma corrisponde ad un fatto concreto, cioè a quanto sul mercato, in condizioni fisiologiche, si è realmente prodotto nel tempo dato, si riporta la decisione politica a fare i conti

Perché gli Stati europei hanno scelto di rinunciare al principio della sovranità a favore della sussidiarietà?

con delle regole naturali che la precedono e inevitabilmente la condizionano.

Evitandole, da un lato, di partire per la tangente di una virtualità incontrollata e incontrollabile, ma pericolosamente in grado di inquinare e corrompere l'esistenza umana. Io credo davvero che la prima forma di inquinazione sperimentata dall'uomo sia quella da geometria politico-legale! E, d'altra parte, consentendo alla decisione politica di basarsi su qualcosa di solido, perché corrispondente alla natura delle cose e degli uomini.

Non mi nascondo, né intendo nascondere, la gracilità, la precarietà, la fragilità della prospettiva che così si apre, paradossalmente. Né sottovaluto la difficoltà, la lunghezza, la faticosità del percorso che si apre, per giungere al riconoscimento della naturalezza della politica. Ma ad un naufrago, credo, anche una tavola malamente galleggiante

può risultare strumento di salvezza. Soprattutto se non ha altro che quella!

È necessario abbandonare le categorie giuridiche, del diritto privato e pubblico e recuperare un concetto unitario di ordinamento giuridico.

A PROPOSITO DI EUROPA *después del Leviathan*. Non sarà sfuggito al paziente lettore che sin qui avrà voluto seguirmi il riferimento alla fortunata opera di Miguel Ayuso Torres *Sobre el estado y su signo*. Tanto che potrei limitarmi a segnalare la nuova edizione per i tipi di Dykinson, con una efficacissimo prologo di Juan Vallet de Goytisolo. Per invitare a leggerla chi non l'avesse già letta e a rileggerla chi già letta l'avesse.

Quello che in realtà intendo così significare è molto semplice: se con la formula Europa *nach den Souveranitäten* si constata un fatto, con la formula Europa *después del Leviathan* si indica una condizione. Io credo che l'Europa, quale tra chiari e scuri si delinea nell'Unione degli Stati che hanno sottoscritto i Trattati istitutivi della Comunità economica europea (Roma, 1957) e dell'Unione europea (Maastricht, 1992), è destinata a superare quella che sembra essere una crisi irre-

versibile dello "stato moderno", immediatamente palpabile in ogni angolo del nostro vecchio continente, solo a condizione che si lasci alle spalle il Leviatano.

Troppe sono le implicazioni di questo assunto per poterne fare, ora, un seppur sommario compendio; mi limiterò ad elencarne alcune, prefigurando come dei nuclei problematici intorno ai quali il dibattito futuro, inevitabilmente, è destinato a svilupparsi.

In primo luogo è necessario lasciarsi alle spalle le categorie giuridiche, quali elaborate nell'ottica geometrica della moderna scienza del diritto, di privato e di pubblico, per recuperare un concetto unitario di ordinamento giuridico. Intendendo con questa espressione non già l'insieme delle norme prodotte dalla volontà sovrana per controllare il conflitto sociale, ma il processo mediante il quale si compongono le liti e più in generale le tensioni intersoggettive, ristabilendo la comunicazione tra le persone che la perdita della visione del bene comune ingenera.

DUE CONSTATAZIONI POSSONO bastare a questo proposito. Raccoglierei la prima, da quanto ha scritto Paolo Grossi relativamente a quello che egli definisce "assolutismo giuridico" per designare una sorta di "imperialismo pubblicistico nell'ordinamento giuridico", da quando "l'illuminismo giuridico, divenuto per suo naturale sviluppo un positivismo chiusissimo, cominciò ad erigere altari e confezionare liturgie per il principe legislatore e per la legge, maestosamente incarnata dal 1804 in poi nella forma del Codice". Per cui anche "il diritto privato, da diritto dei privati, si cambiò radicalmente nel diritto pubblico avente ad oggetto i rapporti tra privati". L'uso delle espressioni correnti di pubblico e di privato rendono meno evidente la profondità dell'asserto di Grossi che segnala in realtà l'espropriazione dell'autonomia personale patita dal singolo per l'assunzione da parte delle geometrie politico-legali moderne del sovrano come unica ed insindacabile fonte dell'ordinamento giuridico.

Raccoglierei la seconda da quanto scrive Juan Vallet de Goytisolo a proposito della definizione kantiana del diritto come insieme delle condizioni per le quali l'arbitrio di ciascuno coesiste con quello degli altri in un regime di libertà attraverso la sottomissione della "volontà fenomenica, animale, dei desideri e delle passioni" propria dei singoli alla "libertà noumenica puramente razionale, coattivamente imponentesi" dello stato. Con sottile ironia, il grande notaio madrilenno segnala una curiosa dimenticanza del filosofo, a proposito dello stato depositario della razionalità noumenica invocata per tenere a bada le volontà fenomeniche dei singoli: "Tanto il potere legislativo quanto l'esecutivo, i poteri politici insomma, sono esercitati da uomini *tan fenomenicos como los demàs*!"

Per un approfondimento di quello che intendo dire suggerendo di lasciare alle spalle il privato e il pubblico, per recuperare una concezione integrale dell'ordinamento giuridico proporrei la lettura di un recente lavoro di Lucio Franzese su Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario (Padova, 1998).

IN SECONDO LUOGO ritengo necessario lasciarsi alle spalle la concezione della legge come espressione della volontà sovrana, cioè di una volontà senza limiti che non siano quelli definiti dall'effettivo potere. Non solo perché in tal modo si è destinati a rimanere pietrificati dallo sguardo della Gorgone occhieggiante dietro la lettera della legge. Non possiamo dimenticare la desolata confessione di Kelsen: "Chi, di fronte all'eterno problema di ciò che sta dietro al diritto positivo, cerca ancora una risposta troverà, temo, non la verità assoluta di una metafisica, né la giustizia assoluta di un diritto naturale. Chi alza quel velo senza chiudere gli occhi si vede fissare dallo sguardo sbarrato della testa di Gorgone del potere". Ma perché in tal modo tutta l'esperienza giuridica si aggroviglia e si vanifica nella separazione tra

forma e contenuto, dando luogo a quello che, con espressione sgradevole ma incisiva, è stato definito da un giurista italiano come "diritto ermafrodito", risultante dalla combinazione di un contenuto risultante dalla negoziazione privata degli interessi e di una forma sancita secondo i canoni pubblici. Cioè un ordinamento schizofrenico, il che costituisce già di per sé una contraddizione in termini, ma soprattutto realizza una miscela perversa di legificazione della società e di anomia individuale. Sicché, per un verso, ogni caso della vita comunitaria viene ingabbiato nei formalismi della legge e, per altro verso, nello spazio definito e protetto dalla legge ogni individuo s'intende legittimato all'esercizio di un potere assolutamente arbitrario.

Per penetrare la cosa è opportuno muovere dalla considerazione della differenza tra consiglio e legge che Hobbes, in una prospettiva dichiaratamente geometrica dell'ordinamento giuridico,

ha voluto definire a partire dalla differenza tra consiglio e comando. "Il consiglio è un precetto in cui la ragione dell'obbedienza

deriva dalla cosa stessa che si consiglia. Il comando è un precetto in cui la ragione dell'obbedienza è riposta nella volontà di chi comanda". L'assimilazione, anzi, la riduzione della legge a comando, la cui obbligatorietà non dipende dalla ragione di quanto comandato ma esclusivamente dalla volontà di chi comanda, spiega senza possibilità di equivoco perché quello giuridico, in una prospettiva geometrica, si sia andato sempre più configurando come un ordinamento puramente virtuale, del tutto separato e distante dall'ordine naturale delle cose. A questo sovraordinato e sovrapposto per, e unicamente per, l'effettivo potere sovrano.

Gli esiti nefasti di questa concezione dell'ordinamento, oggi, ci tallonano affinché si recuperi il radicamento del giuridico nella realtà delle cose o come forse sarebbe più corretto di dire nella naturalezza.

Tutta l'esperienza giuridica si aggroviglia e si vanifica nella separazione tra forma e contenuto.

La riduzione della legge a comando spiega perché l'ordinamento giuridico si è separato dall'ordine naturale delle cose.

IN TERZO LUOGO ritengo che ci si debba lasciare alle spalle la concezione dell'uomo come "unità numerica, intero assoluto che non ha altro rapporto se non con se stesso". Bastano queste poche parole, che tutti avranno riconosciuto di Jean Jacques Rousseau, per definire quello che a mio avviso costituisce l'handicap più pesante lasciatici in eredità dall'esperienza del Leviatano. E di cui è giocoforza che l'Europa si liberi se vuole uscire dalla crisi.

Tantissime sono le variazioni che il tema suggerirebbe. Vorrei, tuttavia, fissare l'attenzione solo su di una che potremmo riprendere da alcune annotazioni di Michel Villey. Alla determinazione di quella che è stata la causa di giustificazione dell'assolutismo giuridico, con l'imperialismo del pubblico sul privato, con la consacrazione della volontà sovrana nella legge, hanno contribuito secondo Villey le vicende della Cristianità nell'Evo Moderno. Con la Riforma. Basterebbe considerare la sequenza cronologica per riconoscere come la teoria della sovranità dello stato, cioè dell'ente pubblico, abbia preceduto la teoria dell'uomo come individuo, cioè del soggetto unico, anarchico, anomico.

Basterebbe riflettere logicamente sul fatto per comprendere come la teorizzazione della

incapacità del singolo ad autodisciplinarsi, ma più genericamente a riconoscere e rispettare una regola, abbia contribuito in maniera determinante al consolidarsi del convincimento che la sola maniera per fronteggiare la conflittualità interindividuale fosse quella si sovrapporre alle volontà particolari degli individui la volontà generale del collettivo e nella più morbida ma più intrigante delle ipotesi, di assorbire le ragioni private degli individui nella ragione pubblica dello stato. Ebbene, in questo percorso ideologico si colloca con una rilevanza che dev'essere più attentamente studiata e criticamente valutata la scissione luterana della Cristianità. Perché, come ha scritto Miguel Ayuso, "la teologia luterana, scindendo radicalmente grazia e natura, fede e opere, porta alla completa indipendenza dell'ordine politico e giuridico dal naturale e divino". Prefigurando la sovrapposizione dell'ordine virtuale, nel senso di artificiale e convenzionale, sul reale, nel senso di naturale e sostanziale, che troverà nelle tesi più radicali di Calvino la sua piena teorizzazione.

Particolarmente significative sono le affermazioni di Juan Vallet de Goytisolo a proposito di questo "uomo dello stato di natura", prodotto del razionalismo e del protestantesimo, assai prossimo al "*serèis como dioses, con el que el diablo tentò a Adàn en el paraiso y con el que, desde hace siglos, renuncia el hombre moderno a conocer el mundo metafisicamente en su realidad, pretendiendo construirlo a su gusto*".

Dal confronto tra i due atteggiamenti soggettivi del "riconoscimento" e della "pretesa" e conseguentemente tra i due riferimenti oggettivi alla "realtà" e alla "voglia" non possono non apparire in piena luce, la differenza che divide una concezione geometrica, di matrice razionalistica e protestantica, dell'uomo, della società e della comunità politica da una concezione dialettica, di matrice filosofica e cattolica, e la necessità di tornare alla dialettica per fronteggiare una crisi di fronte alla quale la geometria è impotente.



M'ACCORGO D' AVER SVILUPPATO solo in negativo l'impegno di riflettere sull'Europa dopo le sovranità; ma chi mi conosce ed ha avuto l'opportunità di seguire la più recenti fatiche del gruppo di ricerca che ho la fortuna e l'onore di animare sa che credo d'aver trovato anche in positivo una via nuova per il recupero della realtà e della naturalezza della giuridicità, nel principio di sussidiarietà che ha fatto, in modo impreveduto e inopinabile, irruzione nell'esperienza giuridica europea attraverso l'art. 3 B delle Disposizioni che modificano il Trattato istitutivo della Comunità economica europea per creare l'Unione europea, essendo stato dalla Quadragesimo anno di Pio XI°, ma prima ancora dalla Rerum Novarum di Leone XIII°, un punto fermo della dottrina sociale della Chiesa cattolica.

Ora, la sussidiarietà, introducendo il principio della pluralità delle fonti normative, sulla base non già di competenze astrattamente definite, cioè sulla base di competenze puramente formali, ma in funzione della reale adeguatezza degli interventi al perseguimento degli obiettivi comunitari, dovremmo dire *ratione substantiae*, incrina e al limite annulla il principio della sovranità, che ha costituito lo zoccolo duro e il nodo nevralgico del sistema giuridico di tipo positivistico. Ecco perché mi sembrano spuntate le critiche che a questo ragionamento vengono rivolte da chi sostiene che la sussidiarietà varrebbe solo in campo economico perché non c'è dubbio che essa sia entrata nel sistema a proposito degli interventi comunitari in campo economico, ma vi è entrata come principio generale del diritto per la regolamentazione dei rapporti tra soggetti giuridici. Come spuntate mi sembrano anche le critiche di chi sostiene che la sussidiarietà sarebbe stata invocata a difesa della sovranità degli stati membri nei confronti della intrusione negli affari domestici della Unione perché, ammesso che così sia stato nelle intenzioni degli attori del momento, per una sorta di eterogenesi dei fini il principio di sussidiarietà, invocato a protezione degli stati nei confronti dell'Unione, penetrando anche

formalmente nel corpo giuridico dei singoli stati è destinato a rivelarsi sconvolgente proprio del sistema domestico costruito sulla assoluta sovranità statale, dando corpo e legittimazione alle istanze di autonomia ovunque si manifestino con particolare urgenza e determinazione ma anche con autentico fondamento.

Introducendo come determinante nella qualificazione giuridica dell'ordinamento non tanto, e comunque non solo, il criterio formalistico della competenza ma anche, e soprattutto, il criterio sostanziale della adeguatezza alla natura delle cose, quasi una *adaequatio rei et juris*, la comparsa sulla scena

La sussidiarietà incrina il principio di sovranità.

giuridica europea del principio di sussidiarietà induce a credere d'essere alla vigilia del superamento della virtualità del sistema legale, geometricamente costruito sulla volontà arbitraria del sovrano, e di essere prossimi al recupero della naturalezza dell'ordinamento giuridico dei rapporti interpersonali, dialetticamente riconosciuto per l'intelligenza politica di ciascun uomo.

Perché questo sia, dipende anche da noi, dalla nostra capacità di cogliere le occasioni che si presentano, dalla nostra capacità di radicarci nella tradizione, dalla nostra capacità di rimanere fedeli al messaggio cristiano. Non dimenticando che, senza essere del mondo, noi giochiamo tutta la nostra vita, per l'eternità, nel mondo. Non dimenticando che, sebbene la nostra sia "voce di chi grida nel deserto", uniti in Cristo siamo Chiesa e di questa, se testimoni fedeli, abbiamo la forza millenaria.

NOTE

* Relazione introduttiva al XXXVII convegno internazionale dell'Istitut International d'Études Européennes "Antonio Rosmini" (Bolzano, 7-9 ottobre 1998) e pubblicata nel volume "L'Europa dopo e sovranità" per i tipi delle Edizioni Scientifiche Italiane, 1999.

L'entrata in vigore dell'Euro il 1° gennaio 1999 è solo l'ultimo degli avvenimenti che ci impongono di riflettere sulle trasformazioni determinate dal processo di unificazione europea. Il problema non è evidentemente solo economico ma anche politico e giuridico. E anzi proprio sul versante giuridico la discussione sul destino dell'Unione Europea assume

rinuncia ai poteri sovrani da parte degli Stati membri dell'Unione favorisce il formarsi di un nuovo tipo di ordinamento giuridico, con caratteristiche assolutamente peculiari, sebbene ancora in fase di definizione.

OLTRE LA SOVRANITÀ STATALE

Nella sua accezione negativa il titolo del convegno invita dunque ad una riflessione sulla portata e i significati della sempre più imponente crisi del tradizionale sistema giuridico europeo, fondato sulla sovranità statale, e si può dire che a Bolzano questo tema sia stato affrontato nella globalità dei suoi aspetti storico-filosofici e politico-istituzionali.

In particolare, le relazioni di Ugo Pagallo (L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea tra statualità e comunità) e Miguel Ayuso (Del Estado moderno a la Europa del bien comun) hanno evidenziato che tale crisi è esplosa in conseguenza dell'affermarsi del diritto comunitario ma già da tempo covava, favorita dalle dinamiche di crescente interdipendenza planetaria e di frammentazione localistica. Le esigenze di difesa militare e di stabilità economica, da una parte, l'emergere di autonomismi e regionalismi, dall'altra, hanno contribuito a rendere i vecchi Stati nazionali – per usare un'espressione di Pagallo – “o troppo grandi o troppo piccoli”.

Naturalmente, la crisi degli Stati nazionali in Europa non comporta ipso facto l'uscita dall'universo razionalista e tecnocratico, poiché, come ha notato Claude Polir (Construction de l'Europe ou mise à mort de l'Europe?), per un verso si prospetta il pericolo di sostituire alle precedenti sovranità nazionali un nuovo ed unico super-sovrano, per un altro non si possono ignorare i sempre

più diffusi sintomi di dissoluzione della stessa società civile. Rimane quindi il dubbio se la constatata impraticabilità delle vie della modernità non apra la strada ad un possibile ritorno della visione classica della politica come perseguimento del bene comune, o se, al contrario, evolvendo la logica moderna della sovranità in direzione dei suoi derivati post-moderni, non si producano anche maggiori ingiustizie e schiavitù.

Non possono pertanto destar meraviglia le posizioni sostenute, tra l'altro, dalle Corti Costituzionali italiana e tedesca, che, volendo tutelare almeno i diritti fondamentali dell'uomo oltre che i principi inderogabili delle Costituzioni nazionali, proprio alla categoria della sovranità si sono appellate, fino al punto di teorizzare la “legittimità” della violazione delle direttive comunitarie in caso di conflitto di competenze al riguardo. Del resto, nonostante il fatto che la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea abbia, al contrario, più volte ribadito la sovraordinazione dell'ordinamento comunitario su quello interno degli Stati membri giudicando che di tale ordinamento i diritti fondamentali sono “parte integrante”, l'identità del cittadino comunitario non sembra ancora emergere con chiarezza, ove soltanto si faccia riferimento alle caratteristiche della cittadinanza invalsa nel costituzionalismo occidentale.

CITTADINI EUROPEI

Un significativo esempio dei problemi emergenti a questo proposito è stato presentato nella relazione di Giovanni Cordini (Identità, appartenenza, cittadinanza. Profili di diritto costituzionale) sulle difficoltà inerenti alla configurazione giuridica della cittadinanza comunitaria. In effetti, ha sostenuto il Cordini, mentre appare compiutamente delineato un diritto amministrativo comunitario e si possono individuare criteri per la

SUSSIDIARIETÀ: UNA SPERANZA PER L'EUROPA?

A cura di
Elvio Ancona

tutta la sua rilevanza. Che cosa si prepara a divenire l'Europa a seguito degli accordi comunitari? E come può essere definito il suo attuale status? Quali sono le caratteristiche di quell'ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale” di cui parla la giurisprudenza prevalente della Corte di Giustizia del Lussemburgo? Di queste problematiche si è occupato il 37° convegno dell'Institut d'Etudes Européennes “Antonio Rosmini” svoltosi a Bolzano e intitolato “L'Europa dopo le sovranità”. Parlare di “L'Europa dopo le sovranità” – notava Francesco Gentile nella sua Relazione introduttiva – significa già indicare la direzione per giungere a una risposta possibile, facendo al contempo risaltare sia ciò che bisogna lasciarsi alle spalle, sia l'orizzonte verso cui occorre procedere. Il titolo può essere infatti interpretato tanto nel senso che il principio della sovranità nazionale deve considerarsi ormai superato nell'attuale fase del processo di integrazione europea, quanto nel senso che proprio la

risoluzione dei contrasti giurisdizionali sorti nell'ambito dell'Unione, non è facile a tutt'oggi precisare il modello costituzionale al quale riferire lo status di cittadino europeo. L'assetto istituzionale e normativo dell'Unione non consente infatti di parlare di cittadinanza europea in termini tali da attestare il superamento dei vincoli posti dalle sovranità nazionali all'esercizio dei diritti civili e politici in ambito comunitario. Di conseguenza, la condizione giuridica di "cittadino europeo" non deve ritenersi soddisfacentemente definita fino a quando non includerà tutti i diritti che vi sono connessi, ovvero fino a quando gli organi competenti di ciascuno Stato non avranno rinunciato all'esercizio della sovranità anche nei confronti di tali diritti.

È evidente con ciò quanto sia complessa ed equivoca la situazione determinata dalla costituzione dell'Unione Europea, nonché la fatica che occorre ancora fare per liberarsi definitivamente dalla categoria della sovranità e dal suo disastroso retaggio.

Risulta pertanto preziosa l'indicazione di Gentile, per cui l'Unione europea è destinata a superare la crisi irreversibile dello Stato moderno soltanto se:

- ❖ abbandonerà la divaricazione geometrico-legale tra diritto privato e diritto pubblico, per recuperare un concetto unitario di ordinamento, intendendo con questa espressione il processo mediante il quale si compongono le liti e più in generale le tensioni intersoggettive, ristabilendo la comunicazione tra le persone;
- ❖ abbandonerà la concezione hobbesiana della legge come espressione della volontà sovrana, per recuperare il radicamento del diritto nella natura delle cose;
- ❖ abbandonerà la concezione rousseauiana dell'uomo come individuo "unico", anarchico e anomico, per

recuperare il riconoscimento della sua capacità di autodisciplinarsi, di riconoscere e rispettare le regole.

Naturalmente, perché si dia un effettivo superamento del paradigma della sovranità per un ritorno alla visione classica della politica occorre anche individuare la strada che possa condurre a questo, la strada che l'Europa dovrà percorrere se vorrà restare fedele alla sua identità sulla scena internazionale "quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia", se vorrà essere l'Europa del bene comune".

EUROPA E SUSSIDIARIETÀ

Una parola è echeggiata in questo senso in quasi tutte le relazioni ed è la parola "sussidiarietà". La nuova via del diritto comunitario è stata individuata dai convegnisti nel principio di sussidiarietà, richiamato nell'art. 3B del Trattato di Maastricht ed entrato così a far parte anche formalmente del sistema normativo degli Stati che lo hanno sottoscritto.

La sussidiarietà, ha osservato sempre il Gentile, introducendo il riconoscimento della pluralità delle fonti giuridiche, sulla base non già di competenze astrattamente definite, ma in funzione della reale adeguatezza dei provvedimenti al conseguimento degli obiettivi comunitari, incrina e al limite annulla il principio della sovranità statale.

Perciò la comparsa sulla scena europea del principio di sussidiarietà induce a ritenere di essere alla vigilia del superamento della virtualità del sistema legale, geometricamente costruito sulla volontà sovrana, e di essere prossimi al recupero della sostanzialità dell'ordinamento giuridico dei rapporti interpersonali, dialetticamente fondato sul diritto naturale.

Il principio di sussidiarietà ha del resto alle spalle un glorioso passato ed è intimamente legato alla storia politica

europea come ha esemplificativamente mostrato Heinrich Scholler nella sua relazione (Die Paulskirchenverfassung 1848 als Grundlage eines europäischen Föderalismus) sulla Costituzione tedesca del 1848. La sussidiarietà si ritrova infatti, secondo Scholler, alla base del progetto di Costituzione elaborato nella Paulskirche di Francoforte sulla scia di una secolare tradizione organicista e federalista. Comportando una concezione dello Stato come associazione graduata e articolata di comunità autonome, essa contribuisce a fare della "Paulskirchenverfassung" "die fortschrittlichste Verfassung des 19. Jahrhundert".

Così, collegato da un lato alla visione classica della politica, dall'altro alla dottrina sociale della Chiesa, il principio di sussidiarietà sembra fornire un'identità culturale al nuovo paradigma giuridico che si va delineando per l'Unione europea.

Questo non significa che in virtù di tale principio le sorti dell'Europa debbano inevitabilmente risultare "magnifiche e progressive". Anche nei suoi confronti si ripropongono i pericoli che abbiamo percepito a proposito del processo di integrazione in atto, si avverte il rischio che esso possa essere frainteso, stravolto o addirittura travolto da sovrastanti logiche di massificazione e asservimento della società.

Tuttavia, per concludere con la suggestiva constatazione di Pagallo, disponiamo ormai almeno di una teoria, se non di una prassi giuridica consolidata, con cui affrontare la situazione determinata in Europa con la crisi della sovranità nazionale, facendo leva sui criteri del bene comune, dell'autonomia intersoggettiva e della ripartizione funzionale delle competenze.

Nonostante tutti i problemi che ancora vi sono connessi, non sembra questa un'eredità da accettare "soltanto con beneficio d'inventario".

IL SALOTTO DELLA RIFORMA: RIFLESSIONI SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

A CURA DI LUCA ANTONINI



IN QUANTO PROMOTORE DELL'INIZIATIVA DI QUESTO INCONTRO MI PERMETTO DI SVOLGERE UNA BREVE PREMessa. IL «SALOTTO DELLA RIFORMA» NASCE COME RIUNIONE INTERDISCIPLINARE DI DOCENTI UNIVERSITARI E DI ALTE PERSONALITÀ DEL MONDO POLITICO, ECONOMICO E SOCIALE DIRETTA PER CREARE UN FRONTE DI PENSIERO COMUNE SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ, IN QUANTO LA SUA VALORIZZAZIONE SI RITIENE IMPORTANTE PER LO SVILUPPO DELLA SOCIETÀ ITALIANA.

Il successo della petizione a favore del principio di sussidiarietà ha evidenziato l'esistenza in Italia di un largo movimento di opinione favorevole alla affermazione di questo principio, valutato come necessario per lo sviluppo del processo democratico.

Sussidiarietà però è un termine difficile, che potrebbe voler dire tante e diverse cose: gli equivoci sorti durante il dibattito in Bicamerale sull'art. 56 del progetto di costituzione, lo dimostrano. È proprio per orientare il movimento di opinione formatosi nella società italiana che è quindi opportuna la costituzione di questo «Salotto» con lo scopo di chiarire ed approfondire questo principio, rispetto al quale la sistemazione teorica non è particolarmente forte.

Questo principio ha conosciuto la sua migliore fortuna all'interno della Dottrina sociale della Chiesa, dove veniva affermato non come pensiero teorico, ma come principio descrittivo di una esperienza di impegno nel settore del privato sociale e che dimostrava come l'individuo potesse essere protagonista di una cultura della responsabilità.

Affermare la necessità del rispetto della sussidiarietà significava quindi difendere un'esperienza di privato-sociale fortemente radicata in Italia, che produceva benessere sociale, e che la Chiesa vedeva in pericolo di fronte alle pretese dello stalinismo fascista.

Il principio poi è entrato nell'ordinamento europeo e in vari ambiti normativi, con un effetto a cascata, incomincia a

diffondersi (si pensi all'art. 4 della l. n. 59 del 1997). È quindi il momento di dare a questo principio quell'approfondimento teorico e quegli sviluppi che quando fu formulato non erano necessari.

Proprio a questa finalità è diretta la discussione e il lavoro di questo Salotto, che potrebbe porsi come il luogo dello sviluppo teoretico e operativo, fino alle implicazioni concrete, di questo principio, che ha una potenzialità molto forte. L'idea del Salotto vuole essere quella di promuovere una discussione informale su un termine di fatto completamente nuovo nel mondo giuridico, che addirittura non figura sui dizionari.

Prima di aprire la discussione faccio presente che hanno aderito al Salotto anche il Ministro Angelo Piazza e i professori: Vittorio Mathieu, Giulio Tremonti, Alberto Quadrio Curzio e Luigi Negri.

Dopo questa premessa cedo la parola al Prof. Francesco Gentile che sta già impostando tutta la sua Scuola filosofica proprio sull'approfondimento del principio di sussidiarietà.

Francesco Gentile

Prendo la parola con in mente quello che Cassese scriveva in proposito sulla sussidiarietà: ci sono almeno 214 indicazioni bibliografiche, dal 1991 al 1995, ovvero dalla Conferenza intergovernativa del 1991 in cui, nell'ambito delle comunità europee, si è incominciato a parlare di sussidiarietà.

Penso che ci sia un fatto che può essere assunto come punto di avvio della discussione: il principio di sussidiarietà è entrato in un testo normativo vigente, quale appunto il Trattato istitutivo dell'Unione Europea e il Trattato istitutivo delle Comunità. Inoltre, col Trattato di Amsterdam è ritornato addirittura in un protocollo specifico, dove si parla «dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità».

In documenti ufficiali della giurisprudenza e della legislazione che presiedono all'ordinamento dell'Unione europea è quindi entrato questo riferimento al principio di sussidiarietà che, se non ben definito, non è tuttavia vago. Nel protocollo poi si parla infatti addirittura di giustiziabilità, cioè di utilizzabilità del principio di sussidiarietà nell'ambito di un procedimento presso la Corte di Giustizia europea. Questo vuol dire che quello di sussidiarietà non è solo un principio politico, non è soltanto un principio morale, ma può diventare operativo in una causa relativa a un caso concreto e per il quale si chiede una concreta sanzione. Insomma, si arriva persino ad un aspetto finanziario e questo, per un mondo che ha assunto l'economico come misura del valore, è una cosa importante e significativa.

Qual è il significato dell'ingresso del principio di sussidiarietà nell'armamentario giuridico di cui si servono i giuristi europei? Da questo interrogativo potrebbe prendere avvio il nostro incontro. Un secondo angolo di visuale, dal quale la discussione potrebbe svilupparsi è offerto dal fatto che il principio di sussidiarietà è un principio da collocare all'interno del pensiero sociale della Chiesa, per cui non si può parlare, in nessun ambito, di sussidiarietà senza fare i conti con quello che questa significhi all'interno del pensiero sociale della Chiesa cattolica; anche se poi bisogna stabilire fino a che punto e in che misura e modalità un tale riferimento deve essere spinto.

Ripeto, nella discussione sulla sussidiarietà mi sembra importante iniziare dal concreto riferimento al diritto comunitario e alla tradizione del pensiero cattolico. Se teniamo presenti questi due punti si risolvono molte delle differenze che

Affermare la necessità del rispetto della sussidiarietà significava difendere un'esperienza di privato-sociale fortemente radicata in Italia.

La sussidiarietà non è solo un principio politico o morale, ma soprattutto è un principio giuridico.

emergono dalla lettura della maggior parte delle 214 voci della bibliografia di Cassese. Infatti, secondo me è importante che sia sviluppata l'idea che la sussidiarietà non è solo un principio teorico di natura politica od economica ma è oramai una disposizione di legge, e quindi vale anche formalmente come norma giuridica. Nello stesso tempo non si può dimenticare che questa normativa è carica di una valenza che si può intendere solo se si fanno i conti con l'origine culturale e la base filosofica del principio di cui ha preso le mosse.

In altri termini, non voglio dire che ciò di cui si tratta nel protocollo aggiunto al Trattato di Amsterdam, a cui si fa riferimento nel preambolo del Trattato sull'Unione o nell'art. 3b del Trattato della Comunità Europea, sia immediatamente il medesimo concetto di sussidiarietà elaborato nell'ambito della dottrina sociale della Chiesa dalla Quadragesimo anno, ma già implicito nella *Rerum Novarum*. Però credo che il ricollegarsi al significato e al ruolo riconosciuti alla sussidiarietà dei Pontefici con le loro

Encicliche, possa essere utile ad intendere l'operatività, oggi anche pratica, del principio di sussidiarietà. In altre parole, credo che questo collegamento tra il princi-

pio giuridico comunitario (diventato strumento giuridico effettivo – oggi anche “giudiziabile” –) e le sue origini culturali possa evitare i vicoli ciechi in cui ci potrebbe trovare a causa della complessità del termine “sussidiarietà”.

Fabio Roversi Monaco

Noi partiamo da una storia di Stato unitario e accentratore dove l'atteggiamento di fondo è stato quello di ritenere ottimale un rapporto diretto con gli individui, ad esclusione di ogni altro interlocutore.

Questa impostazione ha avuto come corollario il riferimento allo Stato di tutti gli interessi collettivi e pubblici.

Peraltro, questo modello è nato nel momento in cui si iniziavano ad affermare nuove esigenze dei cittadini (considerati però come sudditi), e di fronte ad esse lo Stato ha preteso di esserne l'unico interlocutore. Con questa pretesa ha incominciato a intervenire in settori in precedenza sconosciuti, come le assicurazioni sociali, la previdenza, ecc., mentre rispetto alle iniziative sociali dei privati non ci si è preoccupati di verificare se fossero gestite bene o male, ma sono state direttamente assunte o attratte nella sfera pubblicistica, stabilendo su di esse un penetrante controllo e una penetrante vigilanza. Così avvenne con le strutture di assistenza e beneficenza.

Si trattò di una prospettiva fondata sul presupposto che solo lo Stato è in grado di individuare, esprimere e sintetizzare i bisogni dei cittadini: in questo modo il concetto di pubblico venne a coincidere con quello di statale, dimenticando che grandi opere «pubbliche» come le università, le mutue e le cooperative erano tutte nate prima dell'intervento dello Stato. Tutta la grande tradizione di opere nate dall'iniziativa dei privati con finalità altruistiche è stata lentamente attratta nel pubblico o comunque ne è stata ostacolata l'esistenza. Su questa circostanza ha ulteriormente inciso la trasformazione in uno Stato di classe, in quanto, fedeli a quella impostazione, le istituzioni hanno trovato logico che fosse sempre lo Stato a farsi carico delle nuove e prorompenti necessità sociali, rivendicate da quelle classi più disagiate che prima erano state tenute lontano dal potere.

Lo Stato è diventato così sempre più invadente con la creazione di nuove strutture statali e parastatali – parastatale è una espressione per molti suggestiva, ma sbagliata tecnicamente perché è sempre e solo lo Stato che agisce attraverso la longa manus di un Ente differenziato.

Tutte le grandi opere private nate con finalità altruistiche sono state lentamente attratte nel pubblico o ne è stata ostacolata l'esistenza.

Il principio di sussidiarietà è un principio organizzativo che mira a privilegiare, nel soddisfacimento dei bisogni, la struttura che è più vicina all'individuo, che è meglio in grado di capirne i bisogni e può soddisfarli più rapidamente e con maggiore efficacia. Tale principio valorizza quindi una serie di principi fondamentali della Costituzione: quello della autonomia locale, del pluralismo istituzionale, del buon andamento, ecc. Ma è anche qualche cosa di più, e sarebbe un grave errore limitare il concetto alla sfera pur sempre pubblica, ritenendo che questo principio sia attuato attraverso il decentramento al Comune o al Quartiere. Esso è più ampio e, come afferma l'art. 2 della Costituzione, implica la possibilità di introdurre, riconoscere e valorizzare tutti quegli interlocutori sociali (Non profit, Terzo settore, associazioni non governative) che esprimono le esigenze dei cittadini ed hanno la capacità di interpretarle e di rispondervi, fino a svolgere un ruolo non solo di integrazione, ma anche di supplenza rispetto a quanto fanno gli enti pubblici. La sussidiarietà esprime infatti un principio di organizzazione che non è solo amministrativa ma è anche sociale, permettendo agli individui di cooperare con gli altri e di realizzare così se stessi.

Ugo Ruffolo

Il concetto di sussidiarietà ha valenza, oltre che giuridica, anche sociale e politica, ed esprime una specifica concezione del rapporto tra individuo, Stato e società.

Sussidiarietà significa limite posto all'intervento sia dei poteri centrali rispetto a quelli periferici o territoriali; sia dei poteri pubblici in favore di quelli privati, che si esprimono attraverso lo strumento della autonomia privata, anche contrattuale e d'impresa. Così inteso, il principio trova fondamento in numerosi valori

costituzionalmente protetti, involgenti non solo, in senso stretto, la pubblica funzione e la distribuzione dei poteri pubblici tra gli enti territoriali (art. 5 della Costituzione), ma anche la stessa tutela dell'individuo, dell'attività economica e della proprietà. In tal modo, se il principio di sussidiarietà risponde all'esigenza di creare una amministrazione più vicina ai cittadini ed

La sussidiarietà esprime un principio di organizzazione che non è solo amministrativo.

alla società, ecco che lo stesso trova fondamento nell'art. 2 Cost., quale adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale e come strumento di tutela della persona anche nelle formazioni sociali in cui si estrinseca la sua personalità. D'altro canto, se sussidiarietà è anche "dismissione" in favore del - privato, essa si giustifica (ed, anzi, si impone) sulla base dell'art. 41 comma 1° Cost., quale espressione della libertà di iniziativa economica privata (ancorché - art. 41 comma 2° Cost., - subordinatamente alla conformità della stessa alla utilità sociale); e dell'art. 42 comma 2° Cost. il quale riconosce e garantisce la proprietà privata, i cui limiti, tuttavia, sono "determinati dalla legge allo scopo di assicurarne la funzione sociale".

Sotto il profilo strettamente amministrativo, poi, il principio di sussidiarietà, inteso come delocalizzazione dei pubblici poteri, si innesta sull'art. 5 della Costituzione, a norma del quale "la repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo..."

Il principio della funzione sussidiaria dei pubblici poteri rispetto al "privato" ha permeato gli orientamenti normativi e la legislazione degli ultimi

Sussidiarietà e Costituzione italiana.

anni, sino a sfociare, da ultimo, nella riforma globale attuata con la legge 15 marzo 1997, n. 59, ove la sussidiarietà costituisce principio informatore del c.d. "doppio binario", "decen-

tramento" tra diversi livelli amministrativi, da un lato, e "dismissione" a favore dei privati, dall'altro.

Tuttavia, ancor prima della globale riforma attuata con la legge 59/97, la sussidiarietà, anche e soprattutto a favore dei "poteri" privati, può certamente essere vista quale chiave di lettura delle recenti tendenze alla deregulation ed alla contestuale riregolamentazione che ha caratterizzato la legislazione degli ultimi anni:

Sussidiarietà tra deregulation e reregulation.

si ritira l'eteronomia come regolamentazione dettata dalla legge lasciando ampi spazi all'esprimersi della autonomia privata, mentre si generano conseguenti necessità di reregulation, intesa anche e soprattutto come legge (ri)regolatrice del mercato. Così nelle privatizzazioni, ove il processo di dismissione, - non sufficiente di per sé, a reinserire le imprese all'interno di un mercato veramente concorrenziale e, soprattutto per quanto riguarda il settore dei servizi, a garantire il rispetto dell'interesse generale, è stato accompagnato da contestuali interventi volti a ridefinire i limiti della nuova area di esplicazione della autonomia privata in tal modo apertasi.

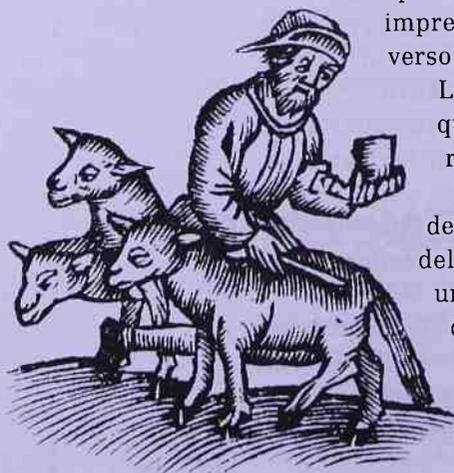
Il principio di sussidiarietà comporta, dunque, una riqualificazione delle funzioni sia dello Stato, sia dell'autonomia privata - la quale si orienta a fini sociali, e negli stessi potrebbe trovare ulteriori (ma anche solo diversi) limiti al suo esplicarsi sia del "modo di fare impresa", specialmente attraverso il mondo del non profit.

La riqualificazione, dunque, è almeno duplice. Il ritirarsi della eteronomia, come regolamentazione dettata dalla legge a favore della autonomia, fa nascere una contestuale esigenza di riregolamentazione che si atteggia come nuova legislazione (solo) regolatrice del

mercato. In questo senso la riqualificazione investe i poteri statuali. come è stato affermato, "se la pubblica amministrazione era giudice e parte, adesso diventa giudice e non parte".

In tal modo, l'autonomia privata assume una funzione sociale, destinata a produrre effetti sul piano strettamente giuridico. Se, infatti, i precetti costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.) e uguaglianza (art. 3 Cost.), nonché di orientamento sociale della iniziativa economica e della proprietà privata (art. 41 e 42 Cost.) non debbono necessariamente essere realizzati mediante un intervento diretto dello Stato nella economia, ma possono essere perseguiti attraverso lo svolgimento dei poteri privati ancorché limitati e orientati mediante "regolazione" da parte dei pubblici poteri, allora occorrerà chiedersi se l'autonomia privata, da potere libero, non diventi funzione, essendole attribuito un compito, ovverosia quello di realizzare gli scopi "dismessi" dai pubblici poteri; e se, in quanto "funzionalizzata", essa non incontri nuovi limiti di carattere generale. - non solo quelli previsti specificamente dalle leggi che (ri)regolamentano determinati settori, bensì ulteriori, come quello della solidarietà di cui il principio di sussidiarietà è espressione. Limiti, questa volta, di carattere interno all'esercizio del diritto. Il nuovo assetto di ripartizione tra pubblico e privato potrebbe, dunque, introdurre sia un nuovo modo di fare impresa, sia un nuovo modo di "fare sociale": nel primo caso attraverso gli enti non profit, nel secondo attraverso il "pubblico dismesso". Agli enti privi di fine di lucro potrebbero cioè applicarsi le regole del mondo imprenditoriale, mentre ai soggetti economici privati si imporrebbero limiti (ma anche "aperture") da funzione sociale.

Al pari del principio di sussidiarietà, l'autonomia privata volta a fini di interesse generale potrebbe trovare giustificazione sulla base di precisi e specifici principi costituzionali. Se, infatti, tali



obiettivi possono essere perseguiti indifferentemente dai poteri pubblici o da quelli privati (si parla del non profit come del "terzo settore" in quanto si colloca in una posizione "intermedia" tra lo Stato ed il singolo e svolge una funzione di supplenza rispetto ai limiti dell'amministrazione statale), le attività di interesse generale esercitate in forma di associazione o da enti di diritto privato rispondono non solo al disposto di cui all'art. 2 Cost., bensì anche alle specifiche disposizioni cui la singola attività è riconducibile. Inoltre, l'attività di interesse generale degli enti, non profit potrebbe non essere relegata ad un ruolo di mera "supplenza" rispetto ai poteri pubblici, ma venire esercitata indipendentemente da qualsiasi carenza degli stessi.

Si pone, a questo proposito, l'interrogativo del quale non profit, ovvero sia di quale tipo di attività possa svolgere l'ente: se questi, possa, cioè, produrre beni o fornire servizi, o interpersi nello scambio e nella circolazione degli stessi; e se tale attività (economica) possa essere non solo strumentale rispetto allo scopo (non di lucro) dell'ente, ma anche coincidere con lo stesso fine di pubblica utilità o di natura ideale, con la conseguenza, in questo secondo caso, che l'esercizio dell'"impresa" costituirebbe attività (non strumentale, bensì) principale o esclusiva dello stesso.

Ed occorrerà ancora chiedersi se, in quest'ultima ipotesi, l'ente debba o meno qualificarsi come impresa (ed, eventualmente, come impresa commerciale) ed essere assoggettata al regime giuridico relativo. Il problema si è posto per le fondazioni (si ricorda il caso dell'Istituto Sieroterapico Milanese), ma può estendersi a tutto il non profit. Credo vi siano argomenti per dare risposta affermativa tanto all'uno quanto all'altro interrogativo: così, potrebbe sostenersi che nessuna norma prevede che le società siano l'unico modo di esercizio della impresa collettiva; oppure si potrebbe invocare

un concetto di "professionalità" (il quale connota la figura dell'imprenditore) che, discostandosi da quello accolto dalla dottrina e dalla giurisprudenza meno recenti, risulti affrancato dall'"assenza dello scopo di lucro". In questo modo, non sarebbe necessario, onde qualificare l'ente non profit come imprenditore ed assoggettarlo alla disciplina relativa, passare attraverso la finzione della "società di fatto". Così, si potrebbe giungere a concepire il non profit come una sorta di società civile contrapposta a quella commerciale.

Tanto potrebbe dispiegare nuovi orizzonti. La autonomia privata "funzionalizzata" potrebbe, infatti, incontrare ulteriori limiti di ordine generale, individuabili nella "solidarietà sociale", la cui "pretermissione" configurerebbe ipotesi di illiceità dell'attività e di invalidità dei contratti per contrarietà all'ordine pubblico o per frode alla legge (e tanto sia nel pubblico "dismesso" quanto nel non profit); mentre potrebbe intervenire sui poteri privati anche attraverso il vaglio di "meritevolezza di tutela", con la conseguente inammissibilità, per il "privato sociale" (sia esso ente pubblico "dismesso" che ente non profit), siccome non meritevoli, di "contratti atipici egoistici". Così come potrebbe ampliarsi l'area della responsabilità civile, governata dal principio della atipicità, arricchendosi di nuove fattispecie: l'attività privata svolta in violazione della solidarietà sociale risulterebbe svolta non iure, ovvero sia oltre i limiti del corretto e legittimo esercizio del diritto, con-

figurandosi quale esercizio "abusivo" dello stesso. In altre parole, se la funzione diventa limite "interno" all'attività, potrebbero prospettarsi nuove ipotesi di illiceità dell'attività ed invalidità dei contratti dell'ente per violazione della "solidarietà sociale"; o di nullità per contrarietà all'ordine pubblico o per frode alla legge

Il non profit non ha il ruolo di supplenza rispetto ai poteri pubblici.

Il non profit può qualificarsi come una classica impresa?

dei contratti che frustrino il principio di solidarietà. Fattispecie cui si aggiungerebbe, peraltro, un nuovo concetto di mala gestio, non solo per "brogli" o perdite, ma anche per la mancata realizzazione degli scopi sociali, dovendosi rispondere ai creditori "pecuniari" come a quelli "sociali". Fermo restando, che, in questa come in altre ipotesi, si porrebbe il problema di chi è l'equivalente del socio nel non profit, e chi ne chiami in giudizio l'amministratore.

Ed ancora: ora che il non profit diventa un modo importante di produrre – oltre che un modo importante di "fare sociale" – non dovrebbe essere forse soggetto alle regole della concorrenza, alle disposizioni di cui agli artt. 2596 ss. c.c., alla legge 287/90 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato") ed, eventualmente, cadere sotto gli

"strali" dell'Autorità antitrust? O invece la finalità sociale sottrae questo settore d'impresa a tali regole, consentendo immunità ed esenzioni?

Quelle sopra prospettate potrebbero apparire ipotesi "avveniristiche", ma altre ipotesi un tempo "avveniristiche", come la ricerca – allora in via di interpretazione sistematica – della legittimazione di enti esponenziali a tutela di interessi collettivi e diffusi, si sono oggi realizzate e positivizzate in interventi nominativi di primario rilievo.

In tal modo il problema del non profit si interseca con quello dell'accesso alla giustizia. Già nel codice civile l'art. 2601 c.c. riconosce, tra le altre legittimazioni, quella all'azione di concorrenza sleale dell'ente rappresentativo, stabilendo che "quando gli atti di concorrenza sleale pregiudicano gli interessi di una catego-

ria professionale, l'azione per la repressione della concorrenza sleale può essere promossa anche dalle associazioni professionali e dagli enti che rappresentano la categoria". Oggi le azioni collettive si moltiplicano, e vengono poste a tutela di interessi "adespoti" o non soggetti. Così, da ultimo, oltre alla "novella" in materia di clausole abusive (specie art. 1469 sexies), la nuova legge che disciplina i diritti dei consumatori e degli utenti (legge 30 luglio 1998, n. 281), la quale introduce alla nuova e generale azione collettiva a protezione degli interessi dei consumatori, attribuendo la relativa legittimazione alle associazioni ivi specificatamente individuate (art. 3: "le associazioni di consumatori e utenti inserite nell'elenco di cui

all'art 5"), sia istituzionalizzando la posizione in rapporto agli interessi di riferimento (analogamente al menzionato art. 2601 c.c.), sia sottraendo, con disposizioni di carattere generale, gli interessi collettivi alla cura della Pubblica Amministrazione.

La legge 281/98 potrebbe, pertanto, leggersi in chiave di "gestione"

delle legittimazioni a fini di "moralizzazione" del mercato del sociale, consentendo un sindacato sull'attività produttiva di incerta estensione, che richiama alla mente le "suggestioni" in tema di funzione sociale della proprietà, nonché di controllo nel mercato, nella determinazione dei comportamenti imprenditoriali che possono essere inibiti preventivamente, su impulso degli enti collettivi. Né si può, infine, dimenticare, come, al riconoscimento del "collettivo" sul piano della legittimazione, ed in funzione di controllo, si accompagni un'ulteriore forma di "decentramento" e di "sussidiarietà". La normativa in materia di riordino delle Camere di



Anche il non profit dovrebbe essere soggetto alle regole della concorrenza.

Commercio (legge 29 dicembre 1993, n. 580), delle clausole abusive (art. 1469 bis ss. c.c.) nonché di tutela del consumatore (la già ricordata legge 281/98) introducono nuove forme di giustizia conciliativa – privatistica e decentrata – ed arbitrale, potenziando, altresì, quelle già esistenti, onde consentire la definizione più celere della micro-conflittualità tra imprese (soprattutto minori) e in materia di rapporti di consumo, così istituzionalizzando la spinta verso nuove frontiere di giustizia privata nella definizione delle controversie afferenti al mercato, e spianando la via ad una possibile autodisciplina dei rapporti commerciali e di consumo, delle quali le Camere di Commercio possono farsi promotrici.

Marco Vitale*

È stato già detto: “la sussidiarietà è un concetto difficile”, che può prestarsi anche a strane strumentalizzazioni. Un esempio importante l’abbiamo visto recentemente, quando il Governatore della Banca d’Italia ha usato espressamente il principio di sussidiarietà per rivendicare un ritorno a Roma della politica monetaria e tutti i suoi colleghi gli hanno risposto che sebbene il principio di sussidiarietà funzioni per tante cose, non può essere applicato nella politica monetaria.

Però la sussidiarietà è un principio, anzi un valore, indispensabile, assolutamente essenziale per il funzionamento di una società complessa.

Le società centraliste, da quelle del centralismo estremo a quelle del centralismo parziale come l’Italia, sono tutte cadute perché non funzionavano. Non funzionano i termini di efficienza economica di risultato, di prodotto, e non funzionano i termini di diritti, di partecipazione, di vita buona. Il principio di sussidiarietà è un grande valore che anima l’essenza stessa di una democrazia partecipata e che è, da un punto di vista tecnico, essenziale per il

funzionamento di una società complessa. Ognuno di noi può trarre dalle sue esperienze di amministratore pubblico esempi che sono significativi. Voi sapete che ancora oggi il Comune di Milano, la grande metropoli milanese che prima in Italia privatizza l’Azienda Elettrica Municipale, deve tenere i fondi derivanti da questa privatizzazione presso la Tesoreria unica, senza frutto. A mio avviso, questa è un’imposta illegale a carico dei cittadini milanesi, in violazione dell’art. 23 della Costituzione.

Quando sono stato assessore ero pronto ad affrontare una battaglia legale contro questa norma assurda, ero deciso a non rispettare quell’obbligo, ero pronto a prendermi le responsabilità legali, a fare battaglia.

Nel nostro Paese, il principio di sussidiarietà, per passare, ha bisogno di battaglia, per cui di questa riunione vi ringrazio, mi è piaciuta subito. L’unica cosa che mi ha dato un po’ fastidio è la parola “salotto”, perché di tutto abbiamo bisogno in questo Paese meno che di salotti, soprattutto in questa materia. Un ultimo esempio della mia esperienza più recente: vi assicuro che chi non ci è stato dentro non può immaginare cosa voglia dire amministrare l’Ospedale maggiore di Milano, bloccato da tre poteri centralistici, quello della Regione, che è centralismo – ritornerò su questo tema –, quello del Ministero della Sanità e quello del Ministero del

Bilancio – un centralismo che poi è anonimo perché non agisce direttamente, agisce attraverso il Ministero della Sanità, per cui non lo vedi neanche mai in faccia –. Un amministratore di un ente così non può muovere foglia senza avere il permesso di questi tre poteri. Ed è per questo che si va avanti così, noi saremo la generazione che porterà alla fine un ospedale che da 500 anni è la ricchezza, l’onore e la forza della nostra città.

Se queste sono le partite in gioco, non sono cose da salotto.

La sussidiarietà è essenziale per il funzionamento di una società complessa.

La legge 142 ha portato degli elementi di sussidiarietà, di filosofia della sussidiarietà nella legislazione italiana, ed è stata una cosa che quando è venuta fuori non ci credevo: una specie di colpo di Stato, da dove sia venuto non lo ho mai capito bene. Fu una buona legge, ma poi si è frenata, non ci è più stata l'evoluzione che quella partenza forte e vigorosa chiedeva.

Questa è la prima domanda: perché non c'è più stato quello sviluppo che era naturale? Perché non aiutare questo sviluppo? E questo quindi è un grande tema di studio.

La sussidiarietà è un principio non solo della dottrina sociale.

Rispetto all'intervento del professor Gentile intuisco tre pericoli.

Non vi è dubbio che la dottrina sociale della Chiesa è stata la più rigorosa interprete di questo principio, partendo dalla persona e affermando il valore autonomo delle società intermedie, che non derivano dal centro, che derivano da se stesse, dall'ordinamento della persona, ecc..

È culturalmente pericoloso identificare il principio di sussidiarietà come legato solo a questa fonte culturale. Io quando lavoravo con il gruppo di Spinelli e Albertini a Pavia, non conoscevo ancora la Dottrina sociale della Chiesa ma conoscevo tutto del principio di sussidiarietà perché l'avevo trovato nel «Federalist», l'avevo trovato in Carlo Cattaneo – l'avevo trovato nella Svizzera che Carlo Cattaneo ammirava e dove era già incastonato nell'ordinamento. La sussidiarietà è un grande principio che ritroviamo, magari con parole anche diverse, con una terminologia diversa,

Bisogna ringraziare gli inglesi se la sussidiarietà è stata adottata dall'Unione Europea.

ma che ha preso corpo, vita e sangue in quelle società basate sull'autonomia della persona, degli enti intermedi e che

delegano al livello di potere più elevato quello che è necessario aggregare, perché a quel livello certe cose si possono fare meglio.

Sono convinto che questo incrocio di cul-

ture sia un bene, non un male. Questi grandi incroci dove le grandi culture si incontrano, sono elementi di forza, rafforzano non diminuiscono il valore di certi principi. E quindi lo scoprire che in questo principio si incrociano pensieri laici e federalisti e il grande pensiero della Chiesa, ovvero i pensieri di chi crede nella persona, nella libertà della persona contro il centralismo di sempre. Se questo è il primo pericolo, il secondo è quello di non considerare necessaria una considerazione dell'Europa. In Europa adesso, come è stato detto giustamente, il principio di sussidiarietà è entrato nell'ordinamento e questo è un fatto nuovo. Sia detto tra parentesi, ma è entrato grazie agli Inglesi. Io mi sono laureato in quella materia, e l'ho seguita tutta la vita: c'era la cappa dell'armonizzazione, bisognava armonizzare tutto, gli orari degli automobilisti, gli orari dei trasportatori: tutto armonizzato. La rottura è avvenuta quando è entrata l'Inghilterra e ha detto: «ma perché?». Dobbiamo riconoscenza, in questo senso, all'Inghilterra che ha portato dentro questa energia. Comunque in Europa comincia a funzionare e sarà bellissimo vederlo funzionare sul piano giuridico. Ma io ho colto nel vostro invito, non tanto la proiezione europea – che è avviata e in certo senso è più bella, più pacifica e più serena – ma un ritorno alle nostre cose, alle nostre cose tristi, cupe, penose, all'Ospedale Maggiore che non riesce a funzionare. Per questo ho aderito volentieri quando mi dissero di partecipare a un gruppo per stimolare l'adozione sistematica di questo principio all'interno della legislazione italiana. Questo è il compito, e nel fare questo aiutiamo anche l'Italia ad agganciarsi a quell'Europa che se ne va per la sua strada.

Il terzo errore che dobbiamo evitare è di credere che il centralismo esista solo a livello statale. Le Regioni sono l'esempio più clamoroso di questo errore. Il fallimento della Regione Sicilia è avvenuto

sulla base di bilanci che erano avviati ad una rovina che si poteva già leggervi dentro cinque anni fa, è un altro fallimento del centralismo. La Regione siciliana era caratterizzata da un governo centralista e potentissimo dove non si muoveva foglia senza che la Regione non volesse, dove nessun amministratore aveva nessuna autonomia e che dominava il 60, 70% dell'economia. Questo può essere regionale finché si vuole ma è la negazione del principio di sussidiarietà, e guarda caso è un fallimento clamoroso della questione.

Partendo da questi principi, mi sento di dire che il momento politico che stiamo vivendo è molto ambiguo. Io lo chiamo quello del «neocentralismo astuto», perché in parte hanno condiviso certe necessità di liberalizzazione della società italiana ma è una condivisione strumentale, sempre un po' contraria alla cultura di chi domina in questo momento, e quindi sempre bilanciata da meccanismi per riproporre in altra forma il centralismo. Ad esempio, il Mezzogiorno: per la prima volta, dopo tanti anni si sta muovendo perché è ritornato a credere alle autonomie, c'è una nascita di impresa, c'è - pur nelle enormi sue difficoltà - un movimento sociale positivo, ma lo stanno schiacciando un'altra volta, inventando Sviluppo Italia che è una tragedia, e che rimette insieme cose insensate per fare un centralismo soffocante.

Una presenza di centri organizzati di pensiero che sono anche rappresentativi di interessi, che affermano che una società basata sul principio di sussidiarietà ha dei vantaggi e può vivere meglio, penso che sia il senso di un incontro di questo tipo. Ribadisco allora l'opportunità di cambiare il nome: da salotto a qualcosa di più battagliero e incisivo.

Infine, è importante ritornare a questa vostra idea di costituire una specie di osservatorio permanente sulla legislazione italiana per stimolare la sua evoluzione nella consapevolezza che l'evoluzione

non è fine a se stessa, ma presuppone e comporta una evoluzione di consumi, di costumi, di pensiero e di modo di essere. Perché l'evoluzione legislativa è utile in quanto legata a questo processo di maturazione.

Giovanna Rossi

Sono una sociologa e il mio punto di vista è quello di un osservatore che da tanti anni studia i fenomeni associativi da diverse angolazioni.

Voglio segnalare un aspetto che non è secondario nell'ambito del dibattito sulla sussidiarietà. Nel nostro Paese la società civile ha iniziato ad assumere iniziativa propria manifestando contestualmente aspetti di forza e di debolezza, vale a dire la sua scarsa capacità di uscire da se stessa assumendo le proprie responsabilità.

Per esempio, molto del mondo associazionistico familiare si è sviluppato secondo una logica di azione privatistica, tipica del self-help ed ora finalmente comincia a rendersi conto dei suoi limiti. Ma questo stesso associazionismo è cambiato: si è evoluto, si è trasformato e, nel tempo, ha assunto una dimensione societaria uscendo, quindi, da un circuito ristretto e il suo codice, solidaristico, si sta espandendo nella società.

In Italia questo messaggio, anche se debole, comincia ad essere trasmesso dalle associazioni che non vogliono essere inglobate nel mondo economico o politico e che si esprimono attraverso un codice associativo che evidenzia la loro natura e che naturalmente può usare del codice politico e di quello economico, ma inserendoli nel contesto associativo.

In secondo luogo mi interessa osservare che la società civile si esprime e si manifesta differenziandosi: non possiamo oggi più parlare del Terzo settore o

**Il terzo settore si sta
espandendo nella società.**

anche del fenomeno associativo come se fossero omogenei. Siamo di fronte in altri termini, ad una forte differenziazione di soggetti sociali, variamente organizzati a livello formale, che non sempre sono in grado di tenere fronte alle sfide sempre più forti della società contemporanea. In questo senso si pone il problema di un empowerment della società civile. Occorre creare il più possibile occasioni, strumenti, visibilità per la società civile che è rimasta troppo nascosta e che in Italia ha accettato una colonializzazione da parte dello Stato, come hanno manifestato tutte le leggi del settore. Ad esempio la legge sulle Onlus, dal punto di vista sociologico può essere letta come creazione di forme organizzative che non corrispondono ad un'identità reale. Un gruppo di volontariato è un gruppo di volontariato, fatto da persone che prendono una determinata iniziativa di svolgere servizi a favore dei terzi; un'associazione familiare, che può nascere per rispondere ai bisogni dei suoi figli handicappati, è qualcosa che si vede, si sa che cosa è: sono realtà, cioè identificabili. Le Onlus sono un'attribuzione identitaria o potrebbero rischiare di diventare una attribuzione identitaria ad organismi preesistenti. Non è un particolare, perché invece di essere uno strumento diventa, invece, una attribuzione di identità, e ricadiamo così di nuovo nella logica del comando: qualcuno che mi dice cosa devo essere.

Concludendo: c'è molto da fare in un ambito culturale, anche se dal punto di vista squisitamente formativo. In questi ultimi anni ho rilevato un aumento di

La sussidiarietà implica una forte valutazione politica.

coscienza del ruolo societario da parte del mondo associativo tuttavia, questo, è un processo lento che certamente attraverso strumenti di carattere culturale, potrebbe essere ulteriormente implementato. Il mondo associazionistico, per certi aspetti e in alcuni ambiti, sta vivendo un momento aurorale. Per esempio, il mondo dell'associazio-

nismo familiare ha abbandonato dei codici tradizionali, e quello che è proprio dei genitori più giovani, riesce ad affrontare la complessità della società post-moderna con una capacità di tenuta più forte. I processi di trasformazione della società civile che portano ad un aumento della consapevolezza del suo ruolo societario sono, quindi da sostenere a tutto campo.

Gianfranco Mor

Desidero innanzi tutto ricordare che il principio di sussidiarietà è un concetto ambivalente, perché da un lato – e difatti anche nel trattato di Maastricht è stato inteso così – viene inteso per non togliere le funzioni alla struttura più vicina alle basi, mentre, dall'altro, vuol dire che esistono funzioni che devono essere portate al centro perché la base non è in grado di svolgerle.

È un po' come un guanto che può essere rivoltato: in fondo, quando è stata nazionalizzata la scuola elementare italiana, alla fine dell'ottocento e poi ancora negli anni venti, lo si è fatto in parte proprio credendo di applicare il principio di sussidiarietà. Infatti era stata nazionalizzata la scuola nei Comuni piccoli e non nei Comuni grandi, dando per scontato che i Comuni grandi erano in grado di svolgere adeguatamente le loro funzioni e quindi non c'era bisogno della scuola nazionale o statale.

Si possono fare tutti i discorsi che si vogliono, ma dietro c'è una forte valutazione politica. Chiaramente c'è un ampio spazio per una valutazione politica soprattutto se noi guardiamo, per esempio, a livello della Comunità Europea fra Stati, ma lo stesso possiamo poi rapportarlo nei rapporti Regioni – Comuni o nel rapporto Stato – Regione. Mettiamo insieme il grande e il piccolo, il povero e il ricco e allora la sussidiarietà, se non c'è un intervento per modificare queste

situazioni di base, per esempio a livello internazionale, è molto difficile rendere operativo questo principio: la Comunità Europea, in una certa materia, può intervenire perché la Grecia non è in grado di farlo o piuttosto può intervenire solo se l'Inghilterra o la Francia non sono in grado di farlo? Se ragioniamo a livello di Francia e Inghilterra vogliamo dire che sacrificiamo la Grecia e l'Italia: ecco quindi una complicazione ulteriore. E, al di là di queste diversità che incidono sull'applicazione del principio, c'è una valutazione fondamentalmente politica. Rifacciamoci al discorso sulla nazionalizzazione della scuola, certamente la valutazione che fece il Parlamento e il Governo dell'epoca poteva essere contestata da altri affermando che i Comuni avrebbero potuto benissimo andare avanti da soli.

Allora da un punto di vista giuridico che cosa se ne ricava?

Forse sulle valutazioni legislative la giustiziabilità è limitata ad un riesame sotto il profilo della ragionevolezza. Questo tipo di valutazione la Corte Costituzionale la fa spesso, e credo che l'introduzione del principio di sussidiarietà possa dare una spinta ad estenderla anche a queste ipotesi.

Volevo poi fare altre due considerazioni: l'idea dell'uomo o della comunità di base che si auto disciplinano mi sembra molto giusta, però non può essere assolutizzata, perché altrimenti entra in rotta di collisione con un altro grande principio costituzionale: il principio di uguaglianza.

Infatti, in Francia, che è una società centralizzata, i giuristi enfatizzano molto la necessità che i diritti fondamentali debbano essere uguali in tutto il territorio nazionale e si scandalizzano

su certe posizioni che abbiamo noi. Ideologicamente possiamo anche buttare via la Rivoluzione francese ma l'importanza del principio di uguaglianza è una cosa che non possiamo scartare.

Insomma, entriamo in discorsi molto delicati, perché, per esempio, se nell'ambito della sanità con il principio di sussidiarietà possiamo lasciare libertà di azione alle Regioni o ai Comuni, il principio di uguaglianza dovrebbe prevedere che tutti hanno il diritto di essere curati. Allora dove intervengono valutazioni politiche, è accettabile che gli amministratori locali di Napoli, nella loro autonomia, decidano di investire nel settore del diabete e lasciar perdere quello di un'altra malattia, mentre a Verona, magari, si segue un indirizzo diverso?

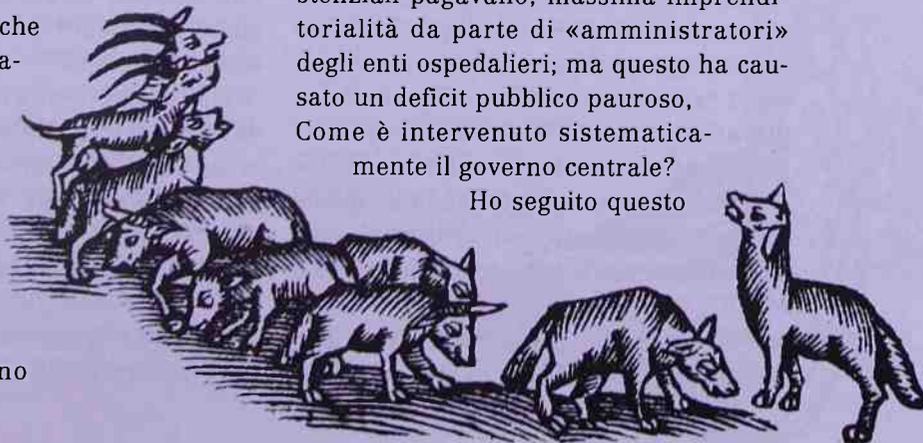
Questo per dire insomma non è che tutto quello che è trasferito alla base è per definizione buono. Quindi per certe decisioni il governo del sistema deve restare al centro e deve essere decentrata il più possibile solo la gestione.

Cosa è successo in Italia?

Non siamo stati capaci di governare il centro. Nel 1960 quello che diceva Vitale non avveniva, e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza erano assolutamente libere. Poi hanno inventato gli Enti ospedalieri, da gestire con criteri di economicità e con la retta di degenza, follia pura, determinata in base ai costi; si accertavano i costi e poi gli enti assistenziali pagavano, massima imprenditorialità da parte di «amministratori» degli enti ospedalieri; ma questo ha causato un deficit pubblico pauroso, Come è intervenuto sistematicamente il governo centrale?

Ho seguito questo

In alcuni casi il governo del sistema deve restare al centro e deve essere decentrata solo la gestione.



problema fino a 5 o 6 anni fa: si è sempre intervenuto con misure poliziesche, di blocco delle assunzioni. E tutto quel «non si muova foglia che il Governo centrale, o la Regione non voglia, di cui diceva giustamente Vitale da che cosa è nato? Dal fatto che non si è riusciti a mettere in piedi un meccanismo di governo centrale. Si è parlato di Piano sanitario ma questo non era tale: all'inizio non sono riusciti a farlo, ma anche quando si ebbero atti denominati tali, si scoprì che non erano strumenti di governo efficaci. La massima difficoltà sta appunto qui: trovare dei meccanismi in grado di governare un sistema che non sia più gerarchico ed essendo falliti completamente su questo piano, si interviene alla meno peggio: il povero Ministro del Tesoro, che scopre che le casse del bilancio sono vuote, che l'indebitamento pubblico è colossale e che intanto i Comuni hanno degli ingenti fondi in banca, dove magari si lucra sugli interessi a favore degli amministratori, promuove la Tesoreria unica. Ma questa soluzione nasce perché non erano stati capaci di trovare a monte dei meccanismi di controllo.

E quindi importante che si porti avanti lo sforzo – che è immane – di trovare degli strumenti di governo che possano funzionare.

Cosa intendiamo per servizio pubblico?

L'ultima cosa che volevo dire è che sempre si parla di Profit e Non profit. Io devo dire che mi sono un po' stufato, perché quando parliamo di Stato e di società civile dobbiamo parlare anche delle imprese normali che fanno profitto. Per esempio, in materia di sanità credo che il primo problema sia il rapporto tra stato e imprenditori privati. C'è anche il problema del non profit, ma trovo abbastanza naturale che il privato che si impegna tenda ad avere una remunerazione, non ci trovo niente di disonorevole, e non credo che occorra enfatizzare troppo il ruolo di chi lo fa per spirito altruistico. Questa può essere una cosa molto positiva ma, io che non sono

per niente liberista, devo comunque dire che se oggi in Italia c'è un certo benessere diffuso, non è tanto per la gente che aveva quegli ideali altruistici ma per la legione di sani imprenditori che hanno sviluppato l'economia fino al punto in cui ci troviamo oggi.

Massimiliano Finazzer Flory*

Anch'io cerco di attenermi alla linea tracciata dall'amico Gentile relativamente al bipolarismo culturale: il principio di sussidiarietà e la sua attuazione pratica nei suoi termini giuridici come nel trattato di Maastricht. La mia personale opinione è che la sussidiarietà sia una manifestazione di crisi di un contesto costituito da una realtà poliarchica, ma che soprattutto derivi dalla crisi politica dello Stato-Nazione. Io non credo che oggi avremo parlato di sussidiarietà se lo Stato non fosse quello che abbiamo conosciuto.

Nel dibattito sul problema del contenimento del potere o della valorizzazione del potere, è la seconda ipotesi che prevale contro la sussidiarietà, perché la sussidiarietà pone il problema del contenimento del potere, mentre le nostre costituzioni, in primis la nostra, fanno il contrario.

La mia riflessione va sul tema del servizio pubblico. Cosa intendiamo per servizio pubblico? Che cosa intendiamo per quella situazione nella quale l'iniziativa pubblica interviene soltanto laddove quella privata non è stata in grado di fornire un bene, un servizio ritenuto essenziale? È evidente che qui si pongono una serie di problemi.

A me non pare di avere constatato che dove lo Stato si è sostituito alla società civile abbia dimostrato una sua efficienza e una sua equità. Noi siamo di fronte a un fallimento clamoroso che non ha portato giustizia sociale e non ha portato benessere economico.

Il principio di sussidiarietà secondo me deve essere posto in questi termini: di

fronte al trattato di Maastricht l'applicazione della sussidiarietà vuol dire meno stato e più società civile, ma questo deve portarci anche ad accompagnare questi momenti di opinione, con una nuova battaglia per la riforma strutturale della Costituzione, e non della seconda parte.

Noi abbiamo ancora una visuale democraticistica dei diritti dove la democrazia è ancora un falso totem che lotta contro la sussidiarietà.

Nella sussidiarietà la gente ha percepito come un anelito verso la libertà, però non ne è consapevole.

È l'incoscienza di una classe che è stata sotto scacco e che a volte continua a preferire la sicurezza dello Stato alla libertà. D'altra parte non si spiegherebbe come mai ai regimi totalitari molto spesso ci si è arrivati per via democratica. Tutto il novecento è insanguinato in questa relazione. Io vivo in una realtà come quella del Veneto e del Nord Est: noi andiamo a parlare di libertà e siamo convinti di trovare folle oceaniche pronte a sentire la loro voce a Roma; in realtà sono pochi, e quei pochi qualche volta ci vanno per dire: «così porto a casa qualcosa per me», secondo una logica quasi corporativistica. Certo tante firme sono importanti, ma io credo che in quel milione di firme ci sia di tutto, siano firme eterogenee e trovare una sintesi sarà un lavoro complicato.

Giancarlo Cesana*

Partendo dall'intervento del Professor Vitale, che condivido pienamente, faccio un intervento un po' eccentrico. A me pare che ci siano due questioni che debbano essere in qualche modo affrontate, da cui poi derivano una serie di conseguenze. La prima riguarda la consapevolezza dei corpi intermedi che potrebbero, già fin d'ora, realizzare il principio di sussidiarietà. Noi abbiamo un sistema associativo che è debolissimo, e che esso stesso, proprio come consapevolezza, è la

negazione del principio di sussidiarietà. Faccio degli esempi: l'ordine dei medici; quello che è successo con il caso Di Bella è l'unico caso, penso nel mondo, dove per definire la validità di un farmaco si sia fatta una sperimentazione di Stato. Questo vuol dire che non esistono le associazioni mediche, che l'ordine dei medici è completamente assente. Quindi si deve constatare che i sistemi associativi continuamente fuggono dalle loro responsabilità. Come per l'autonomia universitaria: i più forti oppositori sono proprio i professori universitari. Chiunque frequenti un Consiglio di Facoltà capisce immediatamente che, in effetti, si cerca sempre di appoggiarsi allo Stato e tutto il nostro sistema associativo è sempre un tentativo di usare di più lo Stato, facendo quindi valere, più che il principio di sussidiarietà, un'ipotesi di tipo decentralistico.

La seconda osservazione è su come realizzare questo principio di sussidiarietà, tenuto conto dell'enormità degli interessi che di fatto si sono costituiti e che possono sentire anche solo un tentativo di realizzare questo principio come un'enorme minaccia.

Adesso si sta parlando della scuola, io sono ovviamente a favore della scuola libera, però è indubbio che il Ministero della Pubblica Istruzione, che ha 1.200.000 dipendenti - un numero di impiegati che ha superato quello del Pentagono - senta l'introduzione del principio di sussidiarietà



come una rivoluzione non da poco. E questo vale, come giustamente diceva Vitale, anche per le Regioni e per i Comuni.

Questi due problemi sono molto grandi, perché anche una volta che si sia intervenuti nella modifica delle leggi, rimane il problema della loro realizzazione e dell'assetto civile.

Mi domando poi se non valga la pena, oltre che affrontare la tematica dal punto di vista della legislazione e dal punto di vista della definizione concettuale, fare delle scelte di campo, ovvero tentare di applicare questo gruppo a un campo o a un settore particolare, magari anche a una Regione particolare, in modo da evidenziare veramente una esperienza che sia esemplificativa e significativa.

Da questo punto di vista, penso per esempio a un certo sforzo che sta facendo la regione Lombardia nel campo della sanità, con una politica che nel sistema attuale è come se avesse innescato una bomba ad orologeria.

Giacomo B. Contri

In questo primo incontro il mio interesse è quello di capire qualcosa di questo concetto di sussidiarietà, non avendo la piena certezza di averlo inteso.

Ho provato, in conversazione con persone con cui lavoro ordinariamente, a cercare di capire il costrutto di questo

L'individuo è qualcuno che è costitutivamente incapace di trattare con una istituzione.

concetto – un concetto è un costrutto, forse non è certo che sia tutto integralmente costruito, ma questo è il destino dei concetti – e mi sono accorto che questa comprensione non può che essere una conquista. Citare non basta.

Prima si è parlato di complessità. Io starei attento a opporre «complesso» ed «elementare» perché sono della stessa pasta. Oggi è arcidiffusa l'idea che il nostro mondo stia marciando verso una

complessità crescente. Ritengo che sia una cosa assolutamente falsa: il nostro mondo si sta orientando verso un semplicismo crescente, verso una semplificazione «fino ad ameba» del mondo del rapporto.

La cosa che mi sembra il punto di partenza sia la persona – sorvolerei sulla disquisizione tra persona-individuo-singolo, parole che al momento tratto come sinonimi, precisando però che preferisco il termine di individuo, che significa uno che non è diviso. Ora c'è un dato di osservazione da non trascurare: possiamo dire tutto quello che vogliamo sulla persona, sul diritto delle persone, sulla solidarietà e quant'altro, ma l'individuo è qualcuno che è costitutivamente incapace di trattare con una istituzione: solo un'istituzione può trattare con un'altra istituzione. Le mie due dita si toccano perché sono della stessa natura: mi chiedo allora se il principio di sussidiarietà in fondo non sia tutto lì. È una questione quella che pongo: il principio di sussidiarietà è nel suo ancoramento alla persona? Non credo che ci sia un tipo di principio di sussidiarietà che abbia due gambe, la persona e qualcosa d'altro.

Ritengo quindi che il principio di sussidiarietà sia un principio di competenza individuale, come si dice «ufficio competente». Allora il quesito diventa: quali sono le competenze dell'individuo o persona allo stesso modo con cui si dice che certi organi dello stato o privati hanno le proprie competenze? Mi sembra che così l'individuo cominci a diventare un po' di più «istituzione individuale».

Se l'esempio apparisse troppo piccolo, credo che sia perché sbagliamo lessicalmente: l'ordine del piccolo personale contrapposto all'ordine del grande dello statale o del privato, sono schemi dell'antica mentalità platonica macro – micro cosmica di cui siamo ancora prigionieri. Non capisco perché l'individuo dovrebbe essere il microcosmo e il resto sarebbe il macrocosmo. Se è così, il microcosmo ci perde sempre. Uno degli esempi più correnti lo trovo

nella relazione amorosa: è facile per tutti pensare che se si incomincia ad ammettere, tra le «competenze d'ufficio» dell'individuo, l'educazione dei propri figli, già abbiamo fatto un salto molto grosso: la cosa non sembra più tanto micro.

Asserisco quindi che la nostra intera cultura novecentesca, oramai da un centinaio di anni, non solo occidentale ma sotto nell'intero globo terraqueo, vive di un principio che è il massimo della anti-sussidiarietà, ossia il massimo della negazione che un certo «quid» sia in capo all'individuo e nient'altro che a lui. Il massimo di questa negazione sta in quella che si chiama «Psicologia».

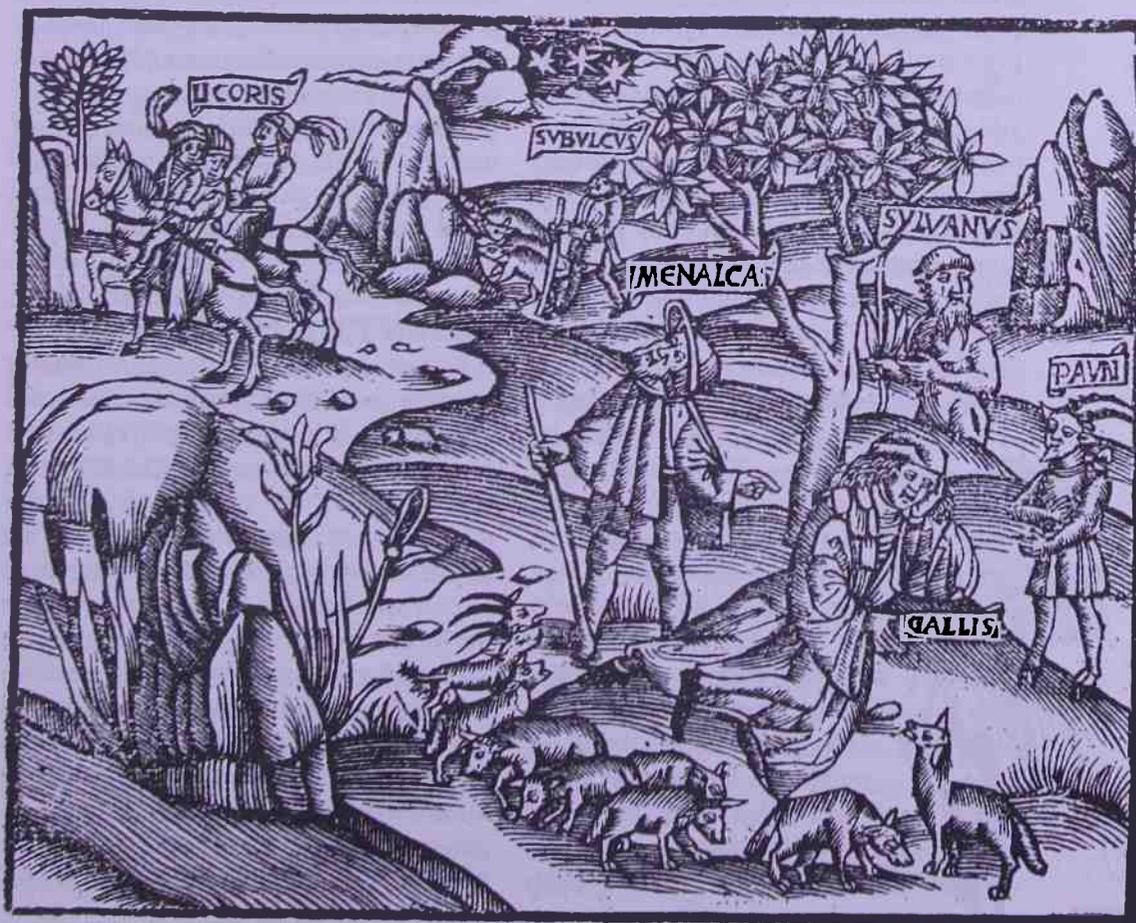
Che cosa è la Psicologia?

Quella che comunemente è detta La Psicologia (con la L e la P maiuscola, con l'articolo determinativo e cioè assolutizzante) è quella che parte dal principio che quanto è di più pertinente alla persona, come primo eminente interes-

se, è in capo, non all'individuo, ma ad una istanza superiore. Non ha molta importanza che, come finora è sembrato, l'istanza superiore sia ravvisata nella scienza, o, secondo la fantasia di Orwell, sia ravvisata nel potere di un comitato centrale, o di un capo in carne ossa o informatico; la cosa che importa è che quanto di più pertinente alla persona, a livello di cultura mondiale, è asserito essere di competenza di una istanza superiore e non dell'individuo. Volevo solo osservare che esiste nel nostro mondo, secondo uno strapotere che è ancora da misurare, il più «anti-sussidiarietà» dei principi, e che oggi si chiama La Psicologia, fondatore Williams James.

Volevo solo dare un contributo, su uno degli aspetti del dibattito «se sì o no» alla subsidiarietà.

Il principio di subsidiarietà è un principio di competenza individuale.



Ugo Ruffolo

Vorrei solo aggiungere che ho apprezzato molto quest'ultimo intervento, ma una distinzione fondamentale è tra ciò che è giuridicamente rilevante e ciò che è giuridicamente indifferente. La sussidiarietà è un principio giuridico, cioè un principio di competenza sul piano legale. Quello che è stato detto ora sulla persona mi sembra che faccia parte del giuridicamente indifferente. Non c'è solo permesso e regolato, ma anche tutto ciò che è indifferente per il mondo giuridico, come la vita delle relazioni. In queste cose il diritto non deve entrarci per nulla.

Lorenzo Ornaghi

È indispensabile essere esigenti nel considerare un tema così importante come quello della sussidiarietà.

Difficilmente si arriverà a formulare con precisione e in maniera univoca una definizione del termine-concetto di sussidiarietà. Ma ciò non deve indurre a confondere piani che vanno tenuti distinti.

Faccio mie le annotazioni che correttamente i relatori che mi hanno preceduto hanno posto in ordine alla questione del metodo, o più propriamente ai tre livelli di analisi del concetto «sussidiarietà»: quello della riflessione, quello dell'applicazione e quello – sottospecie del

secondo – di una applicazione più definita, regionalmente o per area di interesse delimitata.

Pur tenendo ferma la rilevanza degli ultimi due momenti, mi sembra opportuno concentrarsi sul primo, poiché senza una riflessione attenta e ponderata il momento applicativo rischia di perdere la sua concretezza ed efficacia.

Infatti, due sono i peri-

coli nei quali si può incorrere ogni qualvolta ci si sofferma su questo tema. Il primo è quello di nascondere, rimuovere o marginalizzare, le divergenze reali in nome di un'apparente unanimità rispetto al principio stesso. Il tenere conto delle legittime diversità di valutazioni dottrinali o ideali o ideologiche rispetto alla sussidiarietà ci consente di non imbatterci nella pericolosa trasformazione di tale termine/concetto in una parola passe-partout, priva di qualsiasi valenza analitica e interpretativa.

Il secondo pericolo è quello di rendere la sussidiarietà un bacino di raccolta o una specie di crogiolo di realtà differenti. Infatti, se da un lato si può ragionare intorno a questo principio a partire dalla dottrina sociale della Chiesa (e restando interamente all'interno di esso), dall'altro lo si può intendere come elemento di collaborazione con differenti forze politiche e/o sociali. Le due prospettive – diverse in termini dottrinali e anche (nel senso più proprio e alto) politici – non sono necessariamente antitetiche, ma neppure identiche nel loro statuto teorico.

L'analisi della sussidiarietà dentro la dottrina sociale della Chiesa risulta essere il punto di partenza irrinunciabile nella nostra riflessione. Infatti, se ciò venisse meno, si correrebbero i rischi sopra evocati, finendo col ridurre la sussidiarietà a un collante assai precario.

Il principio di sussidiarietà è un fondamentale principio di organizzazione non solo di natura formale-giuridica, ma anche e soprattutto di organizzazione economico, sociale e politica. Questi ultimi due aspetti non vanno trascurati. Lo sguardo attento al fondamentale momento dell'applicazione normativa non deve però ridurci a privilegiarlo come unico. Va infatti ricordato, che, se la sussidiarietà è principio di organizzazione economica e sociale, esso manifesta una profonda carica antagonista rispetto all'attuale configurazione di interessi, poteri, privilegi.

Proprio perché il principio della sussidia-



rietà è un altro modo di organizzazione rispetto a ogni assetto statale centralistico, esso è dovunque un grimaldello per scardinare sia il dogma della gerarchia delle fonti, sia l'eccesso di funzioni e le incrostazioni verticistiche del potere statale. Le idee-cardini di una riflessione sulla sussidiarietà e sulle sue più concrete, efficaci modalità di realizzazione vanno allora cercate nell'odierno dispiegarsi dei rapporti tra individuo, associazioni e istituzioni. Certo, in tale cornice non si potrà non racchiudere anche la fin troppo evocata «crisi dello Stato». Ma se la riflessione intende segnare ulteriori passi in avanti essa dovrà necessariamente porre al suo centro il tema delle istituzioni e delle associazioni di una democrazia.

Va infine detto, seppur possa apparire superfluo, che una simile riflessione non può essere svolta che in una chiave specificatamente europea.

Lo richiede non solo la necessità di riabilitare il nostro assetto politico istituzionale in ordine al possibile sviluppo politico, economico, culturale dell'Europa, ma anche l'esigenza di recuperare la dimensione propriamente europea dell'azione dei cattolici.

Robi Ronza

Io direi innanzitutto che cosa personalmente mi aspetto da questo incontro. Mi aspetto in primo luogo un lavoro di definizione e di approfondimento di questo principio per cercare di chiarirlo e liberarlo dalle interpretazioni strumentali e dalle riduzioni che adesso lo caratterizzano.

Noi siamo infatti in una situazione in cui persino le leggi Bassanini sono state spacciate per un'attuazione del principio di sussidiarietà. Si fa confusione tra autonomia e decentramento, fra autonomia delle istituzioni fra di loro e l'autonomia fondamentale della società civile nei confronti del potere politico. Tutte

queste cose sono frammentate e ciò crea una situazione equivoca.

Avverto innanzitutto l'urgenza di questo

lavoro di precisazione e di chiarimento. Occorre infatti rendere impossibili gli equivoci strumentali che corrono nel mondo della comunicazione; anche in

questi giorni, per esempio sul caso della scuola. Rischia di essere una pessima vittoria quella in cui si raccolgono dei denari per la scuola autonoma senza che la maggior parte della gente capisca perché. È a causa di tale "congiura del silenzio" che il governo può impunemente spacciare per "autonomia" quando siamo di fronte a dei semplici meccanismi di delega, per esempio.

Si lavora su riforme degli statuti regionali in cui la grande trovata è che si faccia una seconda camera regionale in cui i comuni partecipino ai poteri delle Regioni. Nient'affatto: un Comune è tale quando non partecipa a un bel niente: ha i suoi poteri e se non alla pienezza dei suoi poteri.

C'è - dicevo - un enorme lavoro da fare. E certamente lo scontro è frontale perché affermare questo principio significa proporre una rivoluzione copernicana rispetto all'ordine costituito.

Gli interessi colpiti, di cui parlava il prof. Cesana, sono enormi.

Lavorando con Gentile e con altri in regione Lombardia, come consulenti, si vede veramente il peso di queste enormi forze nel momento in cui ci si trova a doversi confrontare con un Ministero, come quello della Sanità, che semplicemente non dovrebbe esistere. Ma quando si è tentato di farlo saltare con un



Una battaglia contro l'illegalità della pubblica amministrazione.

referendum, la Corte Costituzionale ha fatto saltare il referendum. Lo scontro è uno scontro politico, epocale.

Credo si debba lavorare per fare una battaglia contro l'illegalità della pubblica amministrazione. Ma molto poco si fa battaglia a questo livello. I Comuni dovrebbero fare causa tutti i giorni allo Stato e alle Regioni, le Regioni dovrebbero fare causa tutti i giorni allo Stato e non lo fanno. E c'è un grosso lavoro da fare nel campo della comunicazione.

A tal riguardo, da un incontro come questo mi aspetterei un chiarimento di concetti e un lavoro per combattere contro

**Lo Stato non deve "assorbire"
l'individuo e le comunità
naturali.**

l'insieme di equivoci che vengono diffusi a piene mani. Perché sono equivoci che sono diffusi dagli interessi che sono colpiti.

Io non credo che siano equivoci che nascono dall'ignoranza; nascono dal fatto che c'è un enorme burocrazia centrale, per esempio c'è un grossissimo corpo insegnante e una grande quantità di dipendenti ospedalieri che hanno bisogno di difendere i loro interessi e siccome non gli vien data una via d'uscita, si difendono con l'equivoco.

Nel momento in cui comunque la capitale nazionale perderà posti di lavoro perché alcune funzioni verranno trasferite a Bruxelles questi, che non sono creativi in niente salvo che nella difesa del loro posto di lavoro, ti inventano le "autorità". Contro "autorità" di questo genere penso che ci si debba opporre con tutte le forze. A meno che per ogni "autorità" che aprono venga chiuso il ministero corrispondente. E chiudere il ministero vuol dire chiuderlo letteralmente: prepensionare il personale prepensionabile, trasferire singolarmente e non a strutture intere, quanto resta ad altri uffici; disattivare lo stabile, venderlo e se non vale niente abatterlo e al suo posto creare uno di

quei bei giardini pubblici di quartiere di cui Roma è tanto carente.

Quasi mezzo secolo di mediazioni è più che sufficiente. Adesso occorre voltare pagina e basta.

Francesco Gentile

Direi che è proprio la natura del salotto che consente, in maniera anche rapsodica, di raccogliere una prima serie di impressioni. Io credo che abbia ragione Ornaghi quando dice che è assolutamente necessario arrivare ad una ridefinizione del concetto. Senza la ridefinizione del concetto di sussidiarietà, probabilmente si creano quegli equivoci nel collante o nel crogiolo. Resta però il problema se, avendo assunto l'obiettivo della ridefinizione del concetto, la strada non sia quella degli studi settoriali. Per certi aspetti è emerso dalla discussione essere indubbio che se si riparla oggi di sussidiarietà si deve anche in qualche maniera prendere atto del fatto che questa idea formulata in un certo momento nel pensiero sociale della Chiesa, sia però rimasta nella vaghezza oppure nella laconicità di poche battute - a mio avviso può essere efficacemente sintetizzata nella riuscita metafora per cui

lo Stato non deve "assorbire" l'individuo e le comunità naturali.

D'altra parte non si può non constatare il paradosso che i cattolici nella assemblea

Costituente, in cui erano potentissimi, non siano neanche stati sfiorati dall'idea di introdurre nella nuova Costituzione il riferimento alla sussidiarietà.

Ma ancor più paradossale è il fatto che,





chissà per quale misterioso intervento della provvidenza, la questione della sussidiarietà ritorna nella più laica e agnostica delle istituzioni: la Comunità Economica Europea.

E giunta un'occasione che non si può perdere e che esige un chiarimento culturale che deve essere assolutamente più largo e diversificato. D'altra parte quando io dicevo che i Papi, quando definiscono la sussidiarietà, fanno riferimento a un pensiero più risalente nel tempo non ho voluto nominare san Tommaso, ma ritengo che san Tommaso costituisca un patrimonio dell'umanità, non soltanto di una confessione religiosa. Platone, Aristotele, Socrate possono considerarsi lontani, ma non generici come riferimenti nella sussidiarietà.

Però questo è un problema, ma io ora lascerei la definizione operativa ulteriore ad Antonini che ha avuto l'iniziativa di convocarci, valutando se non sia forse opportuno analizzare la sussidiarietà nei settori diversi e molto concreti

che possono essere il diritto comunitario e il diritto civile. Nel diritto civile ci sarebbero spazi enormi, io sono recentemente stato ad un Convegno sul volume «Il contratto oltre il privato e il pubblico» e proprio un civilista ha fatto considerazioni molto interessanti sulla sussidiarietà.

In questo lavoro ritengo, inoltre, molto importanti le osservazioni provenienti da ambiti che non siano strettamente giuridici, come quelli di Contri sul problema di come si incontrano due soggetti diversi aventi la medesima natura. Un altro problema che a me sembrava molto interessante era anche quello che la sussidiarietà per certi aspetti si presenta come antitetica al criterio legalistico, ai lacci e ai laccioli della legge. D'altra parte, però, noi non conosciamo altra maniera per mettere ordine nelle relazioni fra i soggetti se non quella dello stabilire una legge uguale per tutti. Un'altra immagine che mi ha

La sussidiarietà è un concetto antitetico al criterio legalistico, ai lacci e ai laccioli della legge.

colpito è quella idea della colonizzazione giuridica di un fenomeno sociale.

Luca Antonini

Ora fornirò solo alcune indicazioni operative. Vitale prima citava il Federalist: penso che gli autori del Federalist, nel grande anelito alla libertà che animava quel dibattito, neanche loro avessero chiarezza assoluta su qual era il loro compito. Ma si capisce facendo, per cui anche questa prima riunione è stata utile per un chiarimento, che ha messo in luce alcune potenzialità del principio di sussidiarietà, che ha la portata di un principio ideale e consente di rivisitare addirittura le stesse teorie della sovra-

nità. La sovranità tradizionale è di fatti messa in discussione da fenomeni interni (la crisi della rappresentanza politica tradizionale) ed esterni (la globalizzazione dell'integrazione europea, ecc.).

NOTE

¹¹ Testo non rivisto dall'autore.



IL SISTEMA SCOLASTICO, FORMATIVO E UNIVERSITARIO ITALIANO STA ATTRAVERSANDO UNA FASE DI CAMBIAMENTO PROFONDO. STA CAMBIANDO, CON UN PROCESSO TOP-DOWN, IL SISTEMA DELLE REGOLE; IN MODI MOLTO COMPLESSI E TALVOLTA CONTRADDITTORI, LE NUOVE REGOLE STANNO INNESCANDO ANCHE CAMBIAMENTI DAL BASSO.

IN EFFETTI, LA QUALITÀ DI UN SERVIZIO ALLA PERSONA DI PUBBLICA UTILITÀ QUALE L'ISTRUZIONE, INTESA IN SENSO LATO, È INSCINDIBILMENTE LEGATA A COSA REALMENTE ACCADE NEI LUOGHI (SPAZIO, TEMPO E RELAZIONI) DOVE IL SERVIZIO È RESO. MA IL SISTEMA DELLE REGOLE (PREVALENTEMENTE NAZIONALI) E IL CONTESTO SOCIALE, ECONOMICO E PRODUTTIVO (LA CUI DIMENSIONE È QUANTO MENO EUROPEA) SONO PURE MOLTO RILEVANTI PER LA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE.

IN QUESTA SEZIONE VENGONO PRESENTATI TRE CONTRIBUTI AL DIBATTITO SU COME CAMBIA E COME DOVREBBE CAMBIARE IL SISTEMA SCUOLA - UNIVERSITÀ - FORMAZIONE.

IL PRIMO INTERVENTO, DI CESARE ROMITI, È RIVOLTO AI GIOVANI E ALLE LORO ASPETTATIVE, NELLA GRANDE TRASFORMAZIONE IN ATTO. IL SECONDO, DI ANNAMARIA POGGI, METTE A FUOCO LE OPPORTUNITÀ E I PERICOLI DEL DISEGNO COMPLESSIVO DI RIFORMA DEL SISTEMA, CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALL'IDEA DI AUTONOMIA. ENRICO AUTERI, NEL SUO CONTRIBUTO, PRESENTA LE LINEE ESSENZIALI DEL RAPPORTO CONFINDUSTRIA SULLA UNIVERSITARIA ITALIANA.

SCUOLA E UNIVERSITÀ

SOCIETÀ E NUOVE GENERAZIONI: LE ASPETTATIVE DI FORMAZIONE*

DI CESARE ROMITI



ORREI PUNTUALIZZARE IN QUESTO INTERVENTO CHE COSA RIMANE OGGI AD UNO STUDENTE UNIVERSITARIO ALLA FINE DEL PERCORSO FORMATIVO, ALLE PROSPETTIVE CHE S'INTRAVEDONO E PARLARNE COME UN TESTIMONE DEL TEMPO, CHE PUÒ PORTARE UN PARTICOLARE CONTRIBUTO D'ESPERIENZA.

Se si vuole stare sul concreto e riferirsi alla realtà delle cose, si può partire da tre definizioni di cui oggi tutti sentiamo parlare con ripetuta insistenza: globalizzazione, società della conoscenza e competitività.

Forse sono le parole più usate in assoluto, in ogni discorso: politico, economico o culturale. Hanno cittadinanza in televisione, sui giornali, nei dibattiti e sui libri, dappertutto. È interesse specifico verificare se effettivamente rappresentano la società attuale e soprattutto futura, che si prepara per le nuove generazioni.

LA GLOBALIZZAZIONE È UN FENOMENO sicuramente impetuoso, tuttavia non inedito. Anzi, accompagna la storia del mondo.

Prima l'espansione militare, poi quella commerciale hanno aperto fin dall'antichità i confini. E il cammino continua tuttora. Di nuovo c'è che questo processo si estende ora davvero a tutto il mondo e non

solo a porzioni, seppure grandi, del globo. In secondo luogo la sua accelerazione è progressiva e la velocità d'evoluzione senza apparente soluzione di continuità. Agiscono, infatti, oggi due motori di spinta che rispetto al passato sembrano fare la differenza: il grado di diffusione della tecnologia e l'apertura dei mercati finanziari.

Il fatto che un bene, un prodotto, è un investimento o un progetto possano essere realizzati ovunque, senza particolari distinzioni, tende a far cadere ogni barriera materiale di distanza e di tempo.

È con queste leve che si sviluppa la cosiddetta mondializzazione.

IL SECONDO DATO FONDAMENTALE, la società delle conoscenze, è collegato all'apertura tecnologica cui ho fatto cenno prima. Senza una rete di comunicazione in tempo reale ed estesa universalmente non si potrebbe parlare di information

technology, ma non bisogna confondere la causa con l'effetto. Gli economisti definiscono ormai l'information technology, come la terza rivoluzione industriale, dopo quella della macchina a vapore e dopo l'elettrificazione.

Il peso dei servizi nel prodotto finale si è accresciuto fino a diventare prevalente rispetto a quello del lavoro e del capitale. Si sono modificati i fattori di produzione e di formazione dei prezzi, al punto da mutare anche la cosiddetta catena del valore nelle aziende e il tradizionale rapporto tra domanda e offerta. Per esempio, contrariamente a quanto insegna il cosiddetto "principio della scarsità", tema classico nei libri di testo di economia, adesso più un prodotto è diffuso, più sembra aumentare il suo valore.

Questa rivoluzione tecnica, a differenza delle precedenti, presenta però una caratteristica del tutto inedita ed essenziale. Come le altre modifica il processo produttivo; però per la prima volta influenza direttamente la vita delle persone.

L'information technology, o informatica che dir si voglia, arriva cioè a trasformare, con i contenuti del lavoro e i profili professionali, anche la conformazione della società. Cambiano il modo di pensare e i comportamenti individuali; si riforma quindi la cultura di tutti noi.

ABBATTENDO BARRIERE DI tempo, spazio e luogo, globalizzazione e diffusione delle conoscenze portano a stretto contatto fra di loro le diverse realtà continentali, i patrimoni nazionali e, in una parola, le differenti civiltà.

Sotto alcuni aspetti questo fenomeno si manifesta con il crescente flusso di migrazioni dai paesi meno ricchi, in genere quelli del Sud del globo, verso quelli maggiormente industrializzati. Sotto altri comporta il tramonto delle vecchie ideologie, come il confronto tra liberismo e marxismo o le tradizionali suddivisioni geo-politiche Est-Ovest, con la relativa guerra fredda.

In realtà internazionalizzazione e società dei saperi hanno prodotto un fenomeno relativamente nuovo di competitività. È quindi un elemento generale di progresso e corrisponde a un diverso modo di rapportarsi agli altri e di coltivare le rispettive aspirazioni e impostare le proprie scelte, sia che si tratti di nazioni sia che si parli di persone.

La nascita dell'Unione europea e della nuova moneta unica – forme concrete di globalizza-

zione – rappresentano un formidabile moltiplicatore di questo atteggiamento, del nuovo approccio ai problemi politici, sociali, civili ed economici.

Nell'insieme dei sistemi viene sempre individuato il migliore; tra tante forme di organizzazione emerge quella più funzionale; fra molti programmi si identifica quello ideale cui conviene uniformarsi. Avviene in Italia fra Nord-Est e gli altri comprensori fino al Sud; nell'Unione europea fra gli stati più o meno virtuosi; a livello planetario fra Europa, Stati Uniti, Giappone e altre grandi entità sovranazionali.

SI PUÒ ALLORA AFFERMARE a questo punto che la società del XXI secolo si presenta all'insegna di una sempre più completa apertura di orizzonti e di sollecitazioni via via più profonde.

Il futuro sociale e civile del paese, dell'economia e del sistema produttivo dipende dal nuovo equilibrio mondiale, dai flussi e dai rapporti che scorrono ormai da un continente all'altro. È questo il vero nodo della questione.

E il raffronto e i paragoni mostrano a che punto si è, di quanto i passi siano indietro piuttosto che avanti. Contrariamente a quanto si crede, la globalizzazione e la società delle conoscenze non presuppongono il cosiddetto pensiero unico, il pianeta a un'unica dimensione. Proprio perché la competitività e il confronto conducono a considera-

Globalizzazione, società della conoscenza e competitività per definire la realtà attuale.

La globalizzazione e la società delle conoscenze non presuppongono il pensiero unico.

re ed affrontare i problemi degli altri invece di ignorarli. L'imperativo è risolverli prima che diventino comuni; la regola è fare proprie le soluzioni, non i problemi.

È CHIARO CHE LA COSTRUZIONE della nuova società richiede l'individuazione di un equilibrio dinamico – che conduca cioè alla crescita economica e civile – tra libertà e garanzie, ossia una nuova definizione del peso da dare alle due componenti, anche rispetto a quanto fatto dalle due concezioni rivali, il comunismo e il liberismo “corretto” dall'intervento pubblico.

Maggiore libertà e minori garanzie implicano l'assunzione di più estese responsabilità.

Se l'elaborazione teorica più recente ha dato un contributo di chiarezza,

questo riguarda soprattutto il concetto di responsabilità.

L'uomo di oggi va alla ricerca di nuove regole di convivenza sociale che gli consentano di scegliere liberamente il proprio futuro e di disporre di una quota maggiore del suo reddito e della sua ricchezza, ossia di pagare meno tasse allo stato provvedendo direttamente ai propri bisogni.

Questa spinta individuale, senza dubbio corretta, non ha tratto però ancora tutte le sue conseguenze sociali. Maggiore libertà e minori garanzie implicano l'assunzione di più estese responsabilità da parte dell'individuo sulle proprie sorti future.

Ciò comporta che, in caso di difficoltà, l'individuo non chieda alla collettività – che non è entità diversa dallo stato – di pagare il costo anche dei suoi eventuali errori, come lavoratore, come risparmiatore o come imprenditore, né il prezzo di privilegi indebiti, ma solo di aiutarlo se dovesse trovarsi in serie e insuperabili difficoltà.

È a questo concetto di responsabilità che va riferito il modello (di società) che tende ad assicurare la convivenza sociale e civile insieme con il funzionamento dei mercati.

È questo il risvolto in termini di responsabilità che attende le nuove generazioni.

Se si lamenta la perdita di competitività da parte delle aziende italiane e del nostro sistema produttivo rispetto alle imprese e agli apparati industriali stranieri, si deve essere coscienti che il problema non è puramente economico, ma di tutti. Se si mette in rilievo il divario tecnologico dell'Italia nei confronti degli altri paesi maggiormente industrializzati, non si fa altro che segnalare il rischio di impedire la crescita generale, ossia di perdere opportunità preziose per svilupparci, restando invece indietro. In altre parole di creare meno lavoro e meno benessere; meno risorse per sostenere le fasce deboli e assicurare anche protezione sociale e assistenza sanitaria a tutti.

Quando si dice che l'Italia è in ritardo rispetto agli altri partner dell'Unione Europea sotto tanti profili – bassi investimenti, scarsa liberalizzazione dei mercati, eccessiva presenza dello stato, alta tassazione, disoccupazione generale e ancora di più giovanile e femminile o di lunga durata, ossia per le persone che sono senza impiego da più di un anno, spese pensionistiche e sanitarie fuori controllo... – si deve tener conto che molti parametri penalizzano poi la stessa Europa rispetto a Stati Uniti e Giappone e che perciò il gap e gli handicap italiani sono nella realtà più profondi e cruciali.

Accade quindi che la sfida in termini di sviluppo impone all'Italia una società più evoluta e che questa allo stesso tempo presuppone per le nuove generazioni un concetto e un'assunzione di responsabilità del tutto sconosciuti a quelle che le hanno fin qui precedute.

Un pensatore francese, Ernest Renan, ha affermato che “il più semplice scolaro sa oggi verità per le quali Archimede avrebbe sacrificato la vita”. Eppure anche questo non può bastare. Ciò che si è conosciuto ieri, domani può già essere insufficiente.

LO SCENARIO RENDE RAGIONE e offre la misura di quanto deve fare la società italiana, di come deve preparare le sue nuove gene-

razioni e di come queste devono guardare alle loro aspettative.

Ma quanto le attese di formazione di profilo così alto sono in linea con lo stato dell'educazione e dell'istruzione attuale? Non è agevole rispondere.

La prima sensazione è che siano sovradimensionate rispetto a un sistema formativo come quello odierno, che dalla scuola all'università soffre di troppo passato e di troppo poco futuro; di molta tradizione e di insufficiente innovazione. Si possono citare almeno sei circostanze.

PRIMO FATTO. Negli ultimi 30 anni in Italia gli analfabeti sono scesi dal 5% della popolazione al 2,1%, e gli italiani in possesso di licenza elementare dal 71,4% al 45,4%; mentre i possessori di licenza media sono più che raddoppiati salendo dal 14,7% al 30,7%, quelli di diploma di scuola superiore quasi triplicati dal 6,9% al 18,2% e i laureati sono ancora raddoppiati passando dal 1,8% al 3,6%.

Passando dai dati generali della popolazione a quelli analitici della fascia compresa fra 25 e 44 anni di età si possono però considerare meglio i progressi compiuti negli anni più recenti e valorizzare il trend attuale. Ebbene, in queste nuove generazioni i diplomati dal 18,2% della media nazionale si elevano al 45%, e i laureati dal 3,6% a un più confortante 10%.

Eppure il 45% dei nostri diplomati è assai poco di fronte all'88% degli Stati Uniti, all'82% della Gran Bretagna, all'89% della Germania e all'80% della Francia. Così come appare ancora troppo modesto il 10% di lauree conseguite contro il 35% degli Usa, il 24% inglese e tedesco, il 20% francese.

La prima autentica sfida per noi e per la nostra scuola allora è ancora quella vecchia: recuperare il gap di formazione e preparazione che ci separa dagli altri. E senza un salto di qualità educativo e culturale risulta davvero difficile farlo.

Recuperare il gap di formazione e preparazione.



SECONDO FATTO. Credo che per il rispetto del diritto all'istruzione, e per l'istituzione di una scuola dell'obbligo non ci sia alcuna alternativa alla regolamentazione e all'organizzazione statale.

La legge del 1962 che aveva esteso l'obbligatorietà alla scuola media inferiore ha imposto anche la presenza delle scuole medie in tutti i comuni con almeno 3.000 abitanti e appare chiaro a tutti che in bacini

Senza lo stato non può esserci un sistema scolastico nazionale.

di utenza particolarmente ristretti non sussiste la possibilità né alcun interesse da parte dei privati a fondare scuole non statali. Quindi senza lo stato non vi sarebbe un sistema scolastico nazionale.

Tuttavia è ormai assodato che standardizzazione e livellamento hanno dequalificato tutto il processo formativo.

Il sistema formativo non è costoso in assoluto: il 5,2% del pil, in perfetta media Ocse. Come dimostrano alcuni dati, produce meno e produce peggio di quanto avviene all'estero. Il costo medio per alunno nella scuola statale risulta per esempio notevolmente più alto rispetto sia alla media UE (+18,5% per la scuola primaria e +7,5% per la secondaria) sia alla media Ocse (rispettivamente +34% per il primo grado e +20% per il secondo).

Si registrano inoltre divari abissali. Per l'istruzione lo stato spende mediamente 1.200.000 lire pro-capite in Calabria e Basilicata, ma soltanto 664.000 lire in Lombardia.

La scuola statale italiana è

mal gestita. **TERZO FATTO.** La scuola se la passa male? Diciamo che è mal gestita. Quasi l'intera spesa per istruzione è rappresentata dai salari, che costituiscono il 91% dei 73mila miliardi di

spesa (con soli 1.500 destinati agli investimenti nel settore) contro il 70-80% degli altri partner europei. Inoltre si conta un insegnante ogni 10 studenti, contro uno a 16 della media europea.

QUARTO FATTO. Il ciclo educativo attuale non chiede una seria formazione. In realtà richiede ai vari livelli soprattutto il "pezzo di carta". È difficile che nasca la competizione se i singoli istituti e atenei non hanno l'incentivo a offrire un servizio migliore e ad attirare così nuovi studenti. Se l'obiettivo finale è la conquista del pezzo di carta più che la miglior preparazione possibile, si apre una strada maestra per chi cerca la via più agevole e sicura, ossia meno faticosa, per raggiungere questa meta conclusiva. E gli stessi standard di formazione richiesti finiscono per essere commisurati a questo scopo primario.

C'è poi una conseguenza indiretta, ma non secondaria. Abolendo il valore legale si metterebbero fuori gioco gli istituti e le università (pubblici e privati) che, pur offrendo un servizio pessimo, prosperano solamente perché garantiscono sempre e comunque il "pezzo di carta" alla cui emissione sono a tutti gli effetti abilitati. Quello del valore legale del titolo di studio è il nodo gordiano della scuola italiana.

QUINTO FATTO. In Italia abbiamo anche qualcosa d'altro di singolare. Per esempio una lunga e antica diatriba fra scuola pubblica e privata. È una contrapposizione originale, tutta nostra, dal momento che è stata abbondantemente superata e risolta negli altri paesi cui facciamo riferimento, per abitudine ma soprattutto anche per doverose necessità di concorrenza o di cooperazione.

La stessa Unione europea, di cui siamo membri fondatori, si è espressa due volte per affermare la loro parità: nel 1984 con la "risoluzione sul problema della libertà d'insegnamento e della libera scelta da parte delle famiglie e delle istituzioni" e nel 1994 nell'ambito del progetto costituzionale UE, con una risoluzione analoga sui diritti della scuola libera.

Si può affrontare il Duemila con questo problema aperto? A mio giudizio no. Soprattutto se le altre società hanno già riconosciuto libertà d'insegnamento e d'in-

sediamento, con una presenza della scuola non statale che va dal 20% della Francia al 30% e 40% di Gran Bretagna e Germania, dal 70% dei Paesi Bassi al 35% della Spagna, contro meno del 10% dell'Italia.

Rottura del monopolio non vuol dire scomparsa dello stato. Vuol dire alzare il livello del servizio pubblico; vuol dire pluralità d'offerta; vuol dire razionalizzazione dei costi.

SESTO FATTO. Da noi sono pochi i programmi di formazione manageriale e sono ancora meno le scuole di management.

Persiste in effetti la convinzione che il saper dirigere, e ancora di più l'intraprendere, sia qualche cosa di innato, perfino ereditario, o tutt'al più qualche cosa che maturi in capo alle persone solo attraverso l'esercizio diretto di funzioni di questa natura. E allo stesso tempo sussiste ben radicata la sottovalutazione dell'importanza di un aggiornamento costante e di un apprendimento permanente.

I ritardi accumulati nella costruzione di un sistema di offerta di formazione manageriale (e di ricerca) sono gravi e vanno denunciati, proprio perché ne risulta limitata quella risorsa che fa da motore a tanti altri sviluppi. Pensare che i dirigenti si formino esclusivamente sul campo costituisce un'arretratezza culturale che non ha confronti rispetto agli altri paesi industrializzati. Anche se questi ritardi non sono responsabilità diretta delle università – fino ad oggi bloccate nelle loro funzioni storiche – di certo pesa la loro latitanza, anche perché essa è frutto oltre che dei vincoli burocratici, di un'alterigia antistorica verso una formazione che oltre a essere "scientifica" è pure professionalizzante.

NELL'ITALIA DI OGGI affrontare tutto questo risulta problematico anche sotto il profilo ideologico, delle appartenenze e dei valori di riferimento.

Non si può ignorare la carica drammatica, sovente di risentimento, che si esprime nella discussione, fino a sfociare in una incomunicabilità assoluta.

Si ha la sensazione di una frattura storica insanabile.

Il tema dell'istruzione in effetti non rappresenta soltanto un investimento collettivo in funzione del rendimento della società. Coinvolge nella sua essenza il patto civile fra gli italiani, perché è uno degli strumenti principali attraverso cui la società si riproduce; definirla oggi vuol dire scegliere come essere domani.



Purtroppo quando gli ideologismi hanno il sopravvento, "i morti seppelliscono i vivi".

Per affrontare il XXI secolo con le qualità formative che le sue sfide impongono, occorre compiere un salto culturale decisivo.

Nessuno nega il fatto che la pluralità dell'offerta formativa può attivare una competizione positiva e la ricerca di un più alto livello qualitativo da parte della scuola statale. Il livello di alcuni atenei privati come la Bocconi e la Cattolica di Milano e la Luiss di Roma mostrano la

**Si è cittadini perché si dispone
e si collabora alla
costituzione dei servizi.**

validità di un'alternativa e hanno soprattutto il merito di dimostrare quale forza può scaturire dalla ricerca dell'eccellenza e quindi dalla competitività riflessa su tutte le università.

Sembra essenziale ricordare che la competizione è il grande principio che ha animato ed anima non solo l'economia di mercato, ma la vita stessa della democrazia. Il progresso delle conoscenze, l'avanzata della scienza.

La storia del paese è emblematica: migliaia di iniziative e opere sociali (ospedali, cooperative, scuole) formano il paesaggio delle nostre città e l'ossatura di gran parte delle attuali istituzioni. Non si è più semplicemente

c i t -

tadini perché si dispone di servizi e soluzioni, ma anche perché si collabora alla costituzione di quei servizi e di quelle soluzioni. La responsabilità verso le nuove generazioni e il futuro dell'Italia nel terzo millennio è nei confronti delle condizioni che rendono possibile l'educazione.

Negli ultimi anni, rispetto alle vicissitudini politiche e all'inerzia precedente, sono stati compiuti passi molto importanti.

Sotto diversi titoli. Per esempio: nuovi esami di stato per la scuola secondaria superiore, laurea per futuri maestri, specializzazione dei docenti di scuola secondaria con un corso post-lauream, soppressione degli istituti e delle scuole magistrali, innalzamento dell'obbligo scolastico, riordino dei cicli, riforma degli organi collegiali, introduzione dell'autonomia prima con il Pei (Progetto educativo di istituto) e poi col Pof (Piano dell'offerta formativa). E anche sotto l'aspetto della corrispondenza d'intenti fra ministero della Pubblica Istruzione e Murst, ossia Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

MA LE MISSIONI DELLA SCUOLA del Duemila impongono ancora maggiori sfide di competitività a tutti i protagonisti dell'educazione e del suo mercato.

Mi sono fin qui astenuto dal fornire consigli diretti a chi si avvia attraverso lo studio a costruirsi la propria vita. Ma concludo con essi.

Il primo è di credere in se stessi e di tenere fede ai valori guida.

In una società che tende a dimenticare i principi più importanti ed essenziali creando bisogni artificiali che sostituisce rapidamente, come si fa con i prodotti di consumo, sono gli unici in grado di mantenere vitale e sempre giovane il nostro spirito.

Il secondo si riferisce a quanto ho appena sostenuto. Il percorso scelto come studenti ha per sbocco l'inserimento



nella vita e nella società. Con questa consapevolezza ogni giovane deve fare allora una duplice operazione: pensare fortemente a se stesso, a quanto lo appassiona davvero ed è in grado di fargli esprimere tutte le sue energie; al tempo stesso valutare il mondo che l'attende, sia come comunità sociale e civile, sia come ambito professionale.

Spesso quando si parla ai giovani viene ricordato una citazione anonima: vivete per il presente, sognate per l'avvenire, imparate dal passato.

Personalmente non la condivido. Preferisco una formula diversa: imparate dal

passato, sognate per il presente e vivete per l'avvenire.

Coltivare aspirazioni non significa rimandare i sogni a domani; vuol dire nutrirle fin da ora e vivere già oggi per poterle realizzare al meglio.

NOTE

* Intervento presentato il 14 dicembre 1999 presso la Fondazione Ceur "Centro europeo università e ricerca" in occasione dell'inaugurazione del Collegio Universitario Città Studi.



SCUOLA E UNIVERSITÀ: TRA CENTRALISMO E AUTONOMIA

DI ANNA MARIA POGGI



INDUBBIO CHE LE RIFORMA DELLE UNIVERSITÀ, AVVIATA CON LA LEGGE N. 168 DEL 1989, E QUELLA DELLA SCUOLA, INAUGURATA DALLA LEGGE N. 537 DEL 1993, MA SOLIDAMENTE FONDATA SULLA LEGGE N. 59 DEL 1997 COSTITUISCANO TRA I PROCESSI DI RIFORMA CHE ORMAI SI AFFASTELLANO NEL NOSTRO PAESE DUE MOMENTI DI PREMINENTE RILIEVO.

In realtà la riforma globalmente intesa è unica poiché ciò che è mutato è il sistema dell'istruzione complessivamente considerato nelle tre punte previste dal dettato costituzionale: il sistema scolastico, il sistema universitario e, indirettamente, il sistema della formazione professionale.

La spia più significativa di tale mutamento è la diversa terminologia con cui per la prima volta si accomunano le "tre punte" che, invece, nel disegno costituzionale rispondono a logiche completamente diverse.

Nella Costituzione, infatti, il sistema scolastico è finalizzato ad un obbligo di istruzione "minimale" di cui lo Stato si fa carico rispetto a tutti i cittadini; l'istruzione universitaria risponde alla logica della libera attività didattica e di ricerca di cui le università costituiscono le sedi primarie e autonome; la formazione pro-

fessionale è finalizzata al reperimento di risorse lavorative in stretta connessione con il territorio: di qui la competenza legislativa delle Regioni.

Oggi, invece, si parla onnicomprensivamente di "formazione" e di "processo formativo" che si snoda, senza soluzione di continuità dalla scuola materna alle scuole di specializzazione universitaria. I "crediti formativi" sono diventati una unità di misura trasversale a tutto il sistema poiché sottendono un'impalcatura completamente diversa rispetto alla precedente impostazione gentiliana.

Nella considerazione dei vari aspetti (università, scuola, formazione professionale) questo dato di fondo dell'"unicità" della riforma non va mai perso di vista: l'innalzamento dell'obbligo scolastico (anzi, formativo) a diciotto anni non può non essere considerato insieme sia al sistema della formazione professionale, sia al sistema

universitario. Di più: la società civile, il mondo economico-produttivo è complessivamente a questo sistema che devono guardare e con cui devono interloquire.

CHE I TEMPI FOSSERO PIÙ che maturi per queste riforme è constatazione quasi banale. Si tratta, infatti, della prima vera riforma intervenuta nel nostro Paese dal 1923, cioè dalla riforma Gentile.

Sappiamo tutti che le velleità riformiste degli anni settanta si sono consumate nell'introduzione di elementi di partecipazione negli organi collegiali della scuola e nella liberalizzazione degli accessi per le università.

Non vi è dubbio che tali elementi hanno apportato significative novità ma non sono stati in grado (né avrebbero potuto esserlo) di incidere sui gangli vitali del sistema dell'istruzione. Un sistema rimasto incomprensibilmente immobile nonostante i rilevanti mutamenti sociali e politici che intanto si avvicendavano: cambi generazionali, nuove metodologie di apprendimento, processo di integrazione europea.

Così mentre tutto intorno cambiava il nostro sistema scolastico e universitario, unicum in tutta Europa, manteneva la stessa struttura verticistica e burocratizzata, la stessa concezione di "sistema" di Stato (soprattutto la scuola); lo stesso modello di reclutamento del personale docente; la stessa autoreferenzialità; la stessa profonda incomunicabilità con l'esterno e soprattutto con il sistema economico-imprenditoriale.

Questo spiega il totale disorientamento del mondo della scuola dinanzi alla riforma che in meno di tre anni ha rivoluzionato a 360 gradi il sistema, toccando anche nervi delicatissimi, come il rapporto scuola pubblica-privata. Un disorientamento spiegabile in termini di coscienza di una profonda frattura rispetto al passato.

Tuttavia condizioni interne ed esterne spingevano vigorosamente in tal senso.

Le condizioni interne sono legate allo stato generale della nostra pubblica

amministrazione di cui i sistemi di istruzione, bene o male, fanno parte.

Le riforme universitaria e scolastica, infatti, vanno anche intese come riforme della pubblica amministrazione: non è un caso che la norma su cui si fonda l'introduzione dell'autonomia scolastica sia una norma della legge n. 59 del 1997, cioè della legge che a distanza di vent'anni dal d. P. R. 616 del 1977

ha ridisegnato il ruolo degli enti territoriali e locali e ha contribuito decisamente a mutare il volto della pubblica amministrazione.

Ed ancora non è un caso che la riforma universitaria si fondi su un sistema di autofinanziamenti e di autonomia nel reperimento del personale docente che, in concreto, significa per lo Stato uno sgravio finanziario di notevoli proporzioni.

Le condizioni esterne sono connesse fondamentalmente al processo di integrazione europea che richiede inevitabilmente una omogeneizzazione e un livellamento dei vari Paesi appartenenti all'Unione Europea su settori importanti. La circolazione dei professionisti (avvocati, medici, architetti...) in Europa non potrà che fondarsi su standard di preparazione e di esercizio della professione almeno analoghi.

Più banalmente, più prosegue il processo di integrazione e meno è tollerabile che identici standard di formazione si acquisiscano secondo modalità e tempi enormemente differenti. Meno banalmente, più prosegue il processo di integrazione e meno è tollerabile che nel nostro Paese (e ormai solo più nel nostro Paese) si continui a dibat-

tere e a contrapporre la scuola statale a quella non statale, facendo gravare su quest'ultima il peso totale del proprio mantenimento.

I FILI ROSSI DELLA RIFORMA sono: l'autonomia e la trasformazione del concetto di istruzione. L'autonomia attraversa ogni aspetto delle riforme.

La riforma dell'istruzione scolastica e universitaria: un'unica riforma.

Le condizioni interne ed esterne.

Nelle università, grazie anche alla copertura costituzionale costituita dall'ultimo comma dell'art. 33, essa ha potuto estendersi a tutti gli aspetti: organizzativo, ordinamentale, finanziario, di reperimento del personale docente e non docente, della didattica.

Le gradazioni sono ovviamente diverse: non in tutti i settori l'autonomia si estende pienamente. Così forti attriti rimangono sul versante dell'attività didattica e della predisposizione dei percorsi che abilitano

L'autonomia e la trasformazione del concetto di istruzione.

al rilascio dei titoli con valore legale. Ma ciò è in realtà anche una spia di forti tensioni di tipo politico-istituzionale: nessuna amministrazione è disposta a farsi decapitare e il Ministro non è poi così contento di perdere tutti i rilevanti poteri che aveva in precedenza.

Nella scuola questa autonomia è senz'altro applicata più debolmente. Per tanti motivi: una persistente mentalità "statalista" del corpo docente, i poteri rilevanti che vengono attribuiti agli enti locali sul sistema delle istituzioni scolastiche e così via.

La trasformazione del concetto di istruzione in quello di formazione è indubbiamente profonda e incisiva.

Per un verso è profondamente legata e finalizzata alla professionalizzazione e al mondo del lavoro. I diplomi di laurea triennali delle università dovrebbero avere questo scopo, così anche la riforma

dei curricoli scolastici obbligatori orientata verso materie professionalizzanti.

Si tratta di un aspetto assai positivo: in fondo la concezione gentiliana dell'istruzione ha fatto veramente il suo tempo. La società globale richiede nel contempo basi solide, ma capacità e flessibilità ad acquisire nuove conoscenze. Soprattutto vuole professionalizzazione.

La richiesta è evidente ma il mondo dell'istruzione non è poi così pronto a soddisfarla. A parte qualche felix insula da sempre improntata ad una mentalità diversa (penso alle facoltà tecniche, soprattutto ai Politecnici), l'idea che la professionalizzazione possa costituire un livello precedente la formazione globale è molto lontana. Fondamentale in proposito sarà il canale di comunicazione e

dialogo con il mondo economico-produttivo. L'orientamento alla domanda dovrà divenire un fattore estremamente serio e su cui lavorare con rigore e con vigore.

Per altro verso il concetto di formazione presenta aspetti

"onnivori" (la riforma dei cicli prevede otto ore di scuola al giorno!

Si entra bambini e si esce "cittadini") e ideologici (la scuola come luogo di formazione permanente

e ricorrente, di recupero delle

devianze....).

C'è da sperare che questo secondo elemento non prenda il sopravvento sul primo. Come ricorda bene Cesare Romiti nel suo intervento "quando gli ideologismi hanno il sopravvento i morti seppelliscono i vivi".



CERTO, SIA SULL'AUTONOMIA. sia sulla trasformazione dell'idea di istruzione si potrebbe ampiamente discutere.

Soprattutto sul concetto di autonomia che assume, nel contesto della riforma della pubblica amministrazione, il significato di responsabilizzazione nella gestione amministrativa e finanziaria e non di libertà "finanziata" dallo Stato. È innegabile, infatti, che questa autonomia giunge carica di un significato politico e giuridico diverso da quello che per anni si era invocato e che coincideva con più "libertà dallo Stato" in uno Stato che, tuttavia non declinasse le proprie responsabilità finanziarie in settori strategici.

Il rischio è che autonomia diventi per un verso responsabilità in prima persona delle università e delle scuole sotto il profilo finanziario e amministrativo, mentre lo Stato continui a mantenere saldo il potere di condizionamento e di imposizione di modelli culturali sotto altri profili.

La vicenda della modificazione dei programmi di storia è risultata assolutamente emblematica: per un verso si attribuisce autonomia (anche didattica) alle scuole, per altro verso il Ministro con un proprio decreto impone obbligatoriamente una modifica dei programmi di storia che, peraltro, censura quasi completamente mille anni di storia (tutto il periodo medievale) per esaltarne una cinquantina (dalla seconda guerra mondiale ai giorni nostri). Altri esempi si potrebbero portare che riguardano il mondo universitario. Uno per tutti: l'autonomia didattica prima limitata con leggi e regolamenti governativi ora rischia di essere "indirizzata" con

semplici decreti ministeriali.

Tutto questo per dire che le trasformazioni in atto, soprattutto l'autonomia e il nuovo sistema di formazione, richiedono l'assunzione di una enorme responsabilità da parte di chi opera nelle istituzioni scolastiche e nelle università.

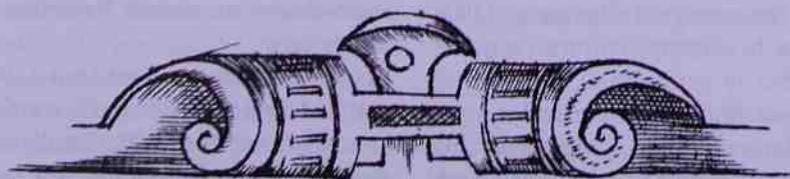
Una responsabilità che certamente fa paura: i nuovi presidi delle istituzioni scolastiche sono seriamente consapevoli delle responsabilità amministrative e finanziarie che dovranno accollarsi; le università sanno bene che devono imparare a stare in piedi finanziariamente con le proprie gambe.

Una responsabilità che, tuttavia, è anche una sfida: dimostrare che scuole e università possono diventare corpi autonomi che, per dirla con Sabino Cassese, sanno stare in piedi senza le "stampelle" dello Stato o di altri enti territoriali, attingendo dalle proprie risorse umane e dal riattivarsi di un circolo virtuoso con la società civile e con il mondo economico-produttivo.

Se ci si tira indietro e si rinvoca la presenza dello Stato (così confortante ma deresponsabilizzante) si avrà, nel contesto normativo che si è venuto a creare, il peggiore degli effetti possibili: meno risorse (poiché questa è la realtà) e più condizionamenti di tipo diverso.

Piaccia o non piaccia questa autonomia è una realtà rispetto alla quale mi pare vi sia un'unica strada da percorrere: esplorarla, comprenderla e tentare, laddove è possibile, di correggerne le storture attraverso tutte le energie e sinergie possibili.

Autonomia: strumento e sfida all'assunzione di responsabilità.



UNIVERSITÀ FRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE

DI ENRICO AUTERI



IN QUESTI TEMPI DI GRANDI RINNOVAMENTI PENSATI E PROPOSTI, IN PARTICOLARE PER IL SISTEMA UNIVERSITARIO NAZIONALE, SI È RITENUTO NECESSARIO CONCENTRARE IN QUESTO RAPPORTO SIA LE MOTIVAZIONI CHE HANNO SPINTO E SPINGONO CONFINDUSTRIA E I SUOI RAPPRESENTANTI A GUARDARE, CON SEMPRE MAGGIORE ATTENZIONE E RESPONSABILITÀ, ALL'UNIVERSITÀ SIA LE ANALISI, LE IDEE E LE SCELTE CHE LE IMPRESE, DAL LORO PUNTO DI VISTA, RITENGONO UTILI DA PERSEGUIRE NEL PROCESSO DI RINNOVAMENTO INTRAPRESO.

L'Italia è erede di una lunga tradizione che ha segnato la storia dell'umanità per due millenni. È comprensibile quindi che l'insegnamento e in particolare quello universitario abbia, pur in misura diversa nelle varie discipline, svolto da sempre il ruolo, nel metodo e nel merito, di trasmettere questa eredità culturale.

Si è venuta così a creare, con l'accelerazione dei tempi di cambiamento una sempre maggiore tensione fra la trasmissione di cultura e le esigenze della nuova era economico-tecnologica.

La ricomposizione di queste forti tensioni richiede un ripensamento e un nuovo bilanciamento fra le esigenze culturali e quelle professionali.

Il mondo delle imprese in particolare vive intensamente la necessità di nuovi equilibri, immerso com'è molto più nell'oggi e nel

domani che nel passato, certamente assillato e impegnato nella competizione e nell'innovazione.

È quindi attraverso un'anticipata conoscenza dell'impresa che i giovani possono dare al sapere di provenienza accademica un orientamento verso l'attualizzazione delle conoscenze, intesa come saper fare tipico del mondo del lavoro.

IL MONDO DEL LAVORO deve essere "scoperto" già nel vivo del processo di formazione che non può trascurare fra l'altro alcuni principi, quali ad esempio l'attenzione alle persone, alle relazioni, ai risultati, l'apertura al nuovo e al diverso.

In questo quadro, a dieci anni dal rapporto sull'università presentato da Giancarlo Lombardi nel 1989 alla Giunta di Confindustria, la Commissione per la qualità

dell'università e dell'alta formazione di Confindustria ha elaborato il Rapporto "L'autonomia universitaria verso il 2000", presentato alla Giunta confederale lo scorso 8 luglio. Il documento è il frutto del lavoro della Commissione e del gruppo di lavoro coordinato dall'Area Scuola Formazione e Ricerca di Confindustria e fa parte di un più ampio progetto che culminerà, nella primavera del 2000, con l'uscita di un grande Rapporto Confindustria sull'education che affronterà i temi strategici del sistema educativo italiano nella sua complessità: accanto al Rapporto sull'università ci saranno, infatti, il documento realizzato dalla Commissione scuola, presieduta da Attilio Oliva, "Verso la scuola del 2000", ed il documento sul sistema della formazione professionale, in preparazione dalla competente Commissione di Confindustria presieduta da Catervo Cangiotti.

Un'università che recepisca dall'impresa gli elementi positivi collegati alla qualità e all'efficienza del funzionamento potrà più facilmente assicurare la qualità della didattica, attraverso un equilibrio ottimale tra l'originalità del docente e il rispetto di standard minimi di qualità dell'insegnamento che devono essere garantiti da tutti.

Troppo spesso è mancato di fatto uno scambio ed una integrazione fra sistema educativo e sistema delle imprese. E non solo; anche nelle ricerche e negli studi, la connessione fra educazione risulta trascurata; anzi, le principali teorie che hanno cercato di analizzarla si sono dimostrate insufficienti, spesso ideologicamente orientate e comunque datate; ne ricordiamo alcune: quella del capitale umano, quella della corrispondenza, quella credenzialista ecc..

OGGI UNA DELLE CONCEZIONI più stimolanti è quella che vede l'istruzione in generale e quella universitaria in particolare come "vantaggio conorrenziale"; l'educazione diventa elemento di sviluppo, d'innovazione delle imprese ed anche uno strumento di difesa del lavoratore. La rapidità dei cambiamenti tecnologici, scientifici e sociali richiede tuttavia continui e rapidi adattamenti nella gestione delle scuole e dell'Università, e in particolare nei curricula che devono rino-

varsì ed arricchirsi di nuove componenti quali quelle sociali-relazionali. Questo richiede pertanto un profondo rinnovamento strutturale nelle interazioni fra Università e mondo del lavoro.

È nostra convinzione, dunque, che sia possibile, anzi necessario, sviluppare una compatibilità di logiche e una maggiore sistematicità di collegamenti per favorire la fertilità incrociata tra i due mondi.

Il Rapporto "L'autonomia universitaria verso il 2000" si compone di due fascicoli, il primo che è il corpo centrale di analisi e proposte ed il secondo che contiene alcuni approfondimenti tematici e la Guida alla collaborazione università-impresa, una sorta di vademecum emblematico delle oltre 100 collaborazioni attivate dal nostro sistema di imprese che ha l'obiettivo di dimostrare, in termini fenomenologici, che, laddove c'è questa collaborazione organica e sistematica, c'è miglioramento e innovazione.

LA RIFLESSIONE SULL'AUTONOMIA universitaria prende spunto dal processo di riforma avviato nel 1989 con la creazione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica, che nel sistema universitario italiano ha introdotto importanti novità: il processo di riforma è però incompiuto e non prevede alcuni elementi di innovazione che sarebbero invece assolutamente necessari.

In particolare sono tre gli aspetti problematici trattati, che devono essere affrontati e risolti tempestivamente affinché il processo di riforma in corso contribuisca effettivamente a rendere più efficiente il sistema universitario italiano:

- ❖ il sistema di finanziamento;
- ❖ lo sviluppo organizzativo;
- ❖ l'orientamento alla domanda.

Si tratta in particolare di temi su cui le imprese hanno accumulato una lunga esperienza, esperienza che, in questa fase di decollo dell'autonomia, può essere di sti-

L'università può recepire dall'impresa qualità ed efficienza di funzionamento.

Il processo della riforma è incompiuto.

molo e di integrazione per una cultura universitaria poco esercitata sui temi indicati. Sulla base delle analisi fatte e delle numerose esperienze che hanno dimostrato l'importanza, sia per l'università che per l'impresa, di costruire insieme i nuovi percorsi formativi, il sistema Confindustria ha promosso una linea di rinnovamento basata sulle interazioni delle politiche di formazione con quelle sull'occupazione ed economico-industriali, per cercare di far fronte ai limiti che la situazione attuale ancora presenta:

- ❖ il sistema di finanziamento non tende alla creazione di un mercato dell'istruzione universitaria perché prevede criteri di allocazione delle risorse che non garantiscono una reale autonomia; sancisce la prevalenza di un investimento prevalentemente pubblico e rigido; ha tempi di attuazione biblici: andrà a regime nel 2027;
- ❖ la scarsa attenzione universitaria alla leva organizzativa e agli strumenti di gestione degli atenei, pregiudica la reale modernizzazione del sistema universitario;
- ❖ la riforma più urgente è far tornare al centro della politica universitaria gli studenti con le loro esigenze e le imprese, riorientando l'università, sul piano strutturale e su quello culturale, alla domanda sociale ed economica.

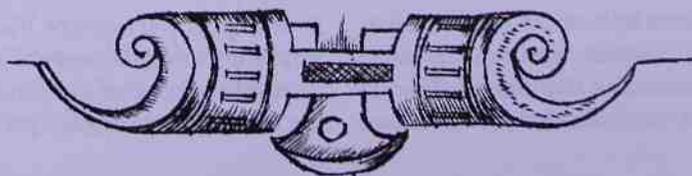
Le imprese si propongono, dunque, di porre all'attenzione degli associati e dei decisori pubblici una serie di proposte operative e di priorità con cui il mondo imprenditoriale intende dare il suo contributo alla modernizzazione del sistema universitario:

- ❖ l'abolizione programmata e progressiva del valore legale dei titoli di studio;
- ❖ il potenziamento di strumenti come il diritto allo studio per studenti meritevoli;
- ❖ la qualificazione del sistema di programmazione regionale dell'offerta universitaria;

- ❖ il mantenimento e rafforzamento di percorsi formativi di natura professionalizzante (Diplomi Universitari Campús);
- ❖ l'adozione di un sistema di valutazione che incorpori definitivamente anche la qualità dell'insegnamento;
- ❖ la creazione di una funzione di monitoraggio/indirizzo delle autonomie che implichi un diverso ruolo del Ministero dell'Università nell'autogoverno e nel relazionarsi al contesto esterno ed al mondo del lavoro;
- ❖ l'indirizzamento dei finanziamenti FSE 2000 – 2006 per incentivare un rapporto strutturale tra università e imprese che favorisca l'"occupabilità" dei giovani.

Questo rapporto cerca quindi di evidenziare le linee che Confindustria, come componente di questa società, come portatrice di un sistema di interessi e di domande dei suoi associati, ritiene debbano essere perseguite in un quadro di riforme capaci di rinnovare il nostro sistema di istruzione per la competitività del Sistema Paese.

Queste linee si rivolgono direttamente agli associati per suscitare attenzione e nuove responsabilità, ma anche al legislatore e alle nuove autonomie universitarie, consapevoli come siamo che solo una mutazione culturale di tutti gli attori – accademia, giovani, imprese ed istituzioni – può creare un processo di maturazioni più sollecito che imponga ad ognuno di fare al meglio la sua parte. È sulla base di queste proposte elaborate nel Rapporto e dal risalto che il sistema associativo darà d'ora in poi a questi temi, che Confindustria potrà rafforzare la sua posizione sull'importanza della nascita di un sistema formativo integrato, che annoveri il mondo imprenditoriale tra gli attori del processo che porta uno studente di oggi a divenire protagonista del mondo del lavoro di domani.



È stato presentato recentemente l'annuale rapporto Economic Freedom of the World che sulla base di alcuni indicatori calcola per tutti i paesi del mondo l'indice della libertà economica. Lo studio è stato realizzato da un gruppo di 53 istituti economici liberali di diversi Paesi, coordinati dal Fraser Institute di Vancouver. L'Italia è rappresentata dal Centro Einaudi di Torino, con il patrocinio del Gruppo giovani imprenditori di Torino. L'ultima edizione riporta la serie di indicatori sintetici di libertà economica più completi e statisticamente accurati oggi disponibili per 123 paesi del mondo. I dati si riferiscono al 1997 e come osservato dai curatori della ricerca possono essere considerati ancora attuali per il fatto che la liberalizzazione dell'economia è un processo lento e difficoltoso.

IL CONTENUTO DEL RAPPORTO

Il rapporto si basa su 25 parametri con una metodologia di calcolo predisposta da notissimi economisti, tra i quali i Premi Nobel Gary Becker e Milton Friedman. Gli indicatori si riferiscono a sette aree: il peso dello Stato, le caratteristiche strutturali ed il funzionamento del mercato, la politica monetaria e l'inflazione, la libertà di possedere ed utilizzare valute straniere, la struttura legale e la tutela della proprietà privata, l'apertura al commercio con l'estero e la libertà di movimento sul mercato dei capitali.

Il risultato dell'analisi è sintetizzato in un indice ponderato che assegna a ciascuno dei Paesi esaminati un "punteggio" compreso tra 1 (minimo della libertà economica) e 10 (massimo della libertà economica).

Sulla base dei dati completi più recenti, al vertice della classifica delle economie più libere del mondo si trovano Hong Kong, Singapore, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti e il Regno Unito. Tra i primi dieci rientrano, inoltre, Irlanda, Australia, Canada, Lussemburgo, Olanda e Svizzera. In coda

alla classifica si posizionano Ruanda, Repubblica del Congo, Sierra Leone, Myanmar e Somalia.

Nel confronto con la classifica del 1990, mentre Hong Kong e Singapore si mantengono al 1° e 2° posto, si sono registrati significativi cambiamenti nel resto della graduatoria. Tra gli altri spiccano evidenti: l'Argentina, balzata dal 71° al 12° posto, la Nuova Zelanda, passata dal 10° al 3° posto scalzando gli Stati Uniti, il Giappone, slittato al dal 14° posto, e la Svizzera, scesa dal 4° al 9°.

miglioramenti registrati in alcuni ambiti, politica monetaria e il funzionamento dei mercati hanno consentito un miglioramento rispetto al 1995 (40° posizione) anche se rimangono a livelli del tutto insufficienti (vedi grafico). La presenza del settore pubblico nell'economia e la scarsa efficienza del mercato confermano, in sintesi, i limiti strutturali della libertà economica in Italia; tuttavia, mentre il primo fattore accomuna l'Italia a molti Paesi dell'Unione Europea, il secondo lo isola e ne fa un caso anomalo fra le economie

LIBERTÀ ECONOMICA

IN ITALIA

A cura di

Giuseppe Calabrese

Nell'ambito dell'Unione Europea, Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania (slittata dal 7° al 22° posto), Italia, Lussemburgo, Svezia e Regno Unito perdono posizioni in classifica; recuperano, invece, Danimarca, Grecia, Olanda, Portogallo, Spagna e soprattutto Irlanda, risalita dal 28° al 6° posto.

Uno dei più significativi risultati del Rapporto è l'identificazione di una stretta relazione tra libertà economica e prosperità: i Paesi "economicamente più liberi" hanno un PIL medio pro-capite ed un tasso medio di crescita più elevato. In questo senso il Rapporto tende a suggerire che una politica istituzionale che miri alla libertà economica crea le fondamenta necessarie per elevare gli standard di vita e stimolare la crescita economica.

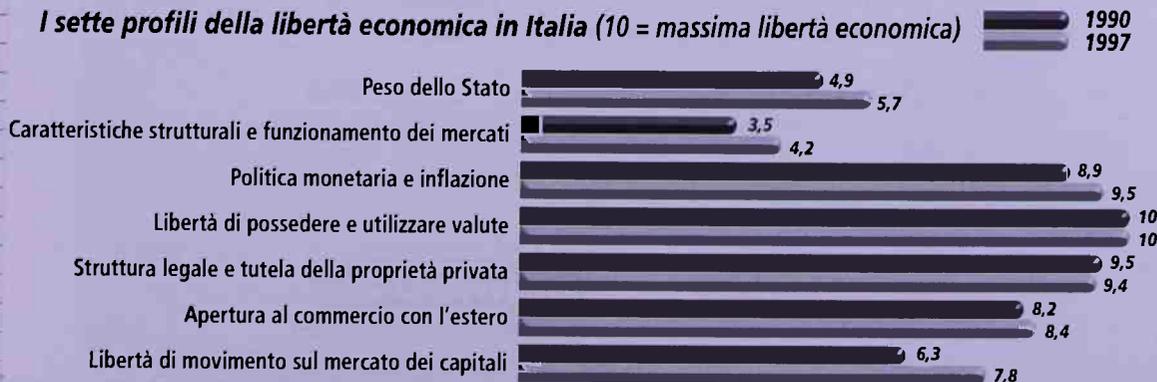
LA SITUAZIONE ITALIANA

Con un indice sintetico di 7,9 su 10, il nostro Paese occupa la 31ª posizione della classifica dei 123 paesi analizzati. Rispetto al 1990, il livello di libertà economica è aumentato di 0,5 punti in termini assoluti, ma la posizione in classifica è peggiorata rispetto al 24° posto iniziale ed è preceduta da tutti i grandi paesi sviluppati. I

sviluppati dell'occidente. Secondo l'interpretazione dell'Economic Freedom of the World tutto ciò non è casuale, o dovuto a fattori contingenti. Il peso della mano pubblica, sia dal lato della pressione fiscale, sia dal lato della quota dell'economia direttamente controllata dallo Stato, sia dal lato dei suoi effetti sul funzionamento dei mercati, rappresenta una caratteristica strutturale negativa, e impedisce all'economia di crescere al pari di quelle dei Paesi economicamente più liberi. Se si vuole quindi una crescita più elevata bisogna rimuovere questi ostacoli strutturali, ed evitare di introdurne altri, magari sotto la veste attraente di provvedimenti "sociali" che finiscono con il distruggere la vera base della socialità: la crescita e la prosperità economica.

Il rapporto completo è disponibile sul sito del Centro Einaudi: www.centroeinaudi.it.

I sette profili della libertà economica in Italia (10 = massima libertà economica)



www.windpress.com

WINDPRESS

Dove, Quando e Cosa sulla Stampa

È su
WINDPRESS
anche
PERSONE & IMPRESE

COME SFOGLIARE **1000 riviste** senza scatenare le **IRE** del tuo

● Edicolante

- **WINDPRESS** è il modo più comodo e immediato per sapere - via Internet - dove, quando e cosa è stato pubblicato sulla stampa periodica in Italia.
- Con **WINDPRESS** è possibile consultare l'elenco degli articoli riguardanti l'argomento ricercato e sapere subito quali riviste ordinare o trovare in edicola.
- **WINDPRESS** è al sito www.windpress.com

Windpress è un progetto de

L'ECO DELLA STAMPA

ECOSTAMPA MEDIA MONITOR S.p.A.

WindPress è realizzato da

MEDIA DATA

Data Bank Service

**TUTTI, O QUASI TUTTI, SONO ORAMAI CONVINTI CHE IL MERCATO
DEL LAVORO IN ITALIA ABBA BISOGNO DI FLESSIBILITÀ PER
POTER INNESCARE LO STESSO SVILUPPO DI CRESCITA
ECONOMICA AVVENUTO IN ALTRE NAZIONI.**

**ESISTONO SOLO ALCUNI PUNTI DI INCOMPRESIONE CHE POSSONO
RENDERE, TUTTAVIA, INEFFICACE LE POLITICHE PER IL LAVORO E
L'OCCUPAZIONE IN ITALIA.**

**TRA QUESTI LA PRECARIZZAZIONE DEL LAVORO CON LA
DIFFUSIONE DELL'INTERINALE E DEL TEMPO DETERMINATO,
L'INADEGUATEZZA DELLE TUTELE PER I LAVORATORI ATIPICI, IL
RUOLO DEI SOGGETTI SOCIALI NEL MERCATO DEL LAVORO.**

**I PUNTI DI VISTA RIPORTATI NEI CONTRIBUTI DI QUESTA SEZIONE
CONFERMANO LE NOSTRE IMPRESSIONI, SI PUÒ CONCORDARE SUL
BISOGNO DI FLESSIBILITÀ, MA NEL CONCRETO ...**

LAVORO

NUOVO LAVORO, NUOVE TUTELE

DI MARCO MARTINI



ERCHERÒ DI SINTETIZZARE IN ALCUNE FORMULE, QUASI DEGLI SLOGAN, QUELLI CHE MI SEMBRANO ESSERE GLI ASPETTI E LE GRANDI SFIDE CHE CARATTERIZZANO IL LAVORO NEL MOMENTO ATTUALE. NELL'OTTICA DI PROSPETTARE I TERMINI DEL DIBATTITO INTORNO A QUESTO PROBLEMA.

Una prima sottolineatura: in Italia, come in tutto il mondo, stiamo assistendo a una trasformazione epocale del lavoro, dalla sua versione "industrialista" a una versione centrata sui servizi, post-industriale se vogliamo, connotata da un radicale cambiamento dei termini della questione.

Volendo sintetizzare in uno slogan, si potrebbe dire che nel periodo industriale il rapporto di lavoro si è configurato come un rapporto in forma stabile con un'impresa tendenzialmente stabile, rapporto sul quale si è fondato tutto il sistema di garanzie e di sicurezze. La fonte di sicurezza, che per gli agricoltori era stata la terra, nel corso di 50 anni di industrializzazione si è spostata sul rapporto di lavoro che la persona stabiliva con la grande impresa o con la grande organizzazione burocratica della amministrazione pubblica.

Su questa base ci si è confrontati col tema della sicurezza del lavoratore: innanzitutto, in termini di tutela della stabilità del

rapporto; in secondo luogo, costruendo le rappresentanze sindacali intorno alle grandi imprese e ai settori che esse rappresentano. In questo contesto, il sindacato è chiamato a difendere lavoratori che iniziano la loro esperienza lavorativa in un certo settore e che con ogni probabilità sono destinati a rimanervi tutta la vita; pertanto, sia per la pressione che il sindacato è riuscito ad esercitare, sia soprattutto grazie alla legislazione, gli istituti assicurativi sono stati pensati in termini settoriali.

L'INPS È ANCORA OGGI strutturata in base a settori: il lavoratore dipendente che svolga anche un'attività indipendente, cioè che compila il modulo E o E1 del 740, sarà titolare di posizioni contributive all'INPS che non comunicano tra loro, come fossero due mondi distinti. Questo stato di cose si basa su un presupposto che aveva fondamento nell'epoca industriale: dovendo ancorare a qualche cosa la sicurezza delle persone, la

si è ancorata alla previsione che le grandi organizzazioni burocratiche e produttive avessero una vita lunga e stabile.

OGGI QUESTO SISTEMA NON È morto, ma dà segni sempre più evidenti di essere alla fine. L'esperienza lavorativa delle persone va sempre di più configurandosi come un percorso tra forme e imprese che cambiano. Il lavoro dipendente e quello indipendente non rappresentano più due scelte alternative e definitive che uno prende all'inizio della vita lavorativa, ma fasi diverse del percorso lavorativo di ciascuno. Questa è la forma inevitabile del lavoro in un sistema in cui le organizzazioni non sono più stabili, perché la tecnologia e i mercati cambiano rapidamente e quindi la vita media di una organizzazione non può essere più di 40 anni come un tempo, ma dura qualche anno soltanto. In questo contesto il lavoro non può che essere un percorso che modifica via via radicalmente la propria configurazione, sia in termini formali, sia in termini relazionali.

Il nostro sistema di tutela, tuttavia, non è adeguato ad affrontare questo stato di cose, innanzitutto sul piano culturale ma anche su quello istituzionale. Ad esempio, il lavoro cosiddetto "atipico" non è un "settore"; non lo si può concepire come un particolare settore del mercato del lavoro da regolare e mettere in condizione di essere difeso, controllato, tutelato come gli altri settori. Il lavoro atipico è una fase sempre più frequente del percorso lavorativo di tutti.

UN ALTRO ESEMPIO: è noto che gli anni dal '92 al '94 sono stati, non solo in Italia ma anche in Europa e in tutto il mondo, a prescindere dall'orientamento dei governi, momenti di crisi occupazionale; dal '95-'96 c'è stata una ripresa, che ha portato duecentomila nuovi posti di lavoro in Italia nel '98 e pressoché altrettanti nel '99. Si dice, ma non è vero, che questi nuovi posti di lavoro siano precari, innanzitutto perché su 100 avviamenti 50 sono a tempo indeterminato e, in secondo luogo, perché degli altri 50 la metà sono contratti di formazio-

ne lavoro. I contratti di formazione sono precari nel momento in cui vengono stipulati, ma, come ha dimostrato una recente indagine, il 90% di essi si trasforma in contratto a tempo indeterminato: quindi si tratta semplicemente di una fase di lavoro giovanile regolamentata in un certo modo. Non è affatto vero che il lavoro si stia "precarizzando"; è vero piuttosto che in ogni percorso formativo si osservano fasi che non sono solo di lavoro full-time, a tempo indeterminato. Non è neppure vero che le imprese prediligono il lavoro precario, che pagano meno: piuttosto, le imprese tendono a concentrarsi su una certa parte di lavoratori stabili con i quali stipulano contratti di lavoro a tempo indeterminato, cercando di mantenere un certo margine di flessibilità per affrontare i picchi e gli avvallamenti della congiuntura.

Consideriamo, a titolo di esempio, l'esperienza dell'Associazione Lavoratori Atipici e Interinali (ALAI). Essa nasce, per una intuizione in parte chiara e in parte ambigua, come organizzazione di difesa dei lavoratori che vengono identificati come "il popolo dell'IVA", senza tenere conto che il 50% dei lavoratori dipendenti hanno l'IVA: cosa sono questi, lavoratori dipendenti o indipendenti? Sono tutte e due.

La mia opinione è che, nell'ambito assai ampio che l'ALAI può investire con la propria azione, deve emergere l'idea di un percorso lavorativo personale che si compone di momenti diversi.

La realtà di tale percorso riguarderà soprattutto i giovani, che sono maggiormente interessati dai cambiamenti strutturali nel lavoro, ma esistono anche persone più anziane che entrano ed escono dal mercato. Occorre investire in questa direzione nella prospettiva del superamento dell'impianto settoriale dei sindacati.

POSTO CHE STA VENENDO meno la grande organizzazione burocratica come punto di aggancio per cercare di costruire un siste-

Il sistema italiano delle tutele è inadeguato.

Non è affatto vero che il lavoro si stia precarizzando.

ma di sicurezze intorno al lavoratore, a quale altro punto ci possiamo agganciare? Nessuno infatti può lavorare nell'incertezza. Mi pare che ciò che costituisce il punto di permanenza, sia pure nei cambiamenti, è la crescita professionale della persona. Il problema è dunque giungere a un modello in cui le forme di sicurezza si organizzino intorno alla "solidarietà professionale". Questo modello è tutto da costruire, a livello sindacale, istituzionale, culturale.

Ci sono, però, dei segnali positivi che provengono anche dal mondo dell'impresa. Ad esempio, l'allora direttore del personale FIAT ha scritto un bell'articolo pubblicato su

L'anomalia italiana non è l'elevata disoccupazione, ma il basso tasso di occupazione.

"Persone & Imprese" nel quale sostiene che il modello organizzativo d'impresa verso cui andiamo è quello di "serbatoio di professioni". Molte altre esperienze di solidarietà, dai Centri di solidarietà alla solidarietà nella formazione e nell'incontro tra domanda e offerta, hanno l'elemento "professione" in comune: inevitabilmente si coagulano intorno ad aree professionali che costituiscono il carattere permanente dell'esperienza della persona. Questo carattere permanente è profondo, però occorre un punto di aggancio concreto per costruire un sistema di sicurezza del lavoro, perché nessuno si illude che la permanenza sia garantita dalla sola professionalità, mentre è possibile costruire un sistema di sicurezza a partire da questa.

UN SECONDO ORDINE di osservazioni riguarda alcune specificità del caso italiano, che rimangono tali e che non possono non essere oggetto di attenzione e di proposta culturale e politica.

La prima: ciò che caratterizza l'Italia rispetto agli altri paesi non è tanto il tasso di disoccupazione, di mezzo punto più alto di quello della CEE, quanto il tasso di occupazione, di 12 punti più basso di quello della CEE. Il tasso di occupazione misura il rapporto tra gli occupati e la popolazione, mentre il tasso di disoccupazio-

ne è il rapporto tra i disoccupati e la forza lavoro, cioè gli occupati più i disoccupati.

Piuttosto che insistere sul tasso di disoccupazione, occorre porre attenzione su quello di occupazione italiano, cioè il numero di persone che lavorano sul totale di quelle che devono essere mantenute. In Italia si registra il tasso di occupazione più basso d'Europa, se si escludono alcuni casi, come la Spagna e la Finlandia, che si spiegano considerando alcune particolarità della loro situazione.

Ci troviamo in questa situazione perché il tasso di occupazione femminile è di 20-25 punti inferiore alla media europea, come molto inferiori sono anche i tassi di occupazione giovanile e degli anziani. Questo significa che con il sistema di sicurezza che abbiamo inventato e con cui ci ritroviamo, abbiamo concentrato tutta la nostra attenzione sui lavoratori adulti, maschi e possibilmente non troppo vecchi, i quali sono stati, anche giustamente, difesi con tutti gli strumenti che avevamo a disposizione; però, così facendo, abbiamo caricato questo insieme del peso di tutti gli altri che non sono occupati. Pertanto, sarebbe strano che la nostra previdenza non costasse di più che negli altri Paesi e che il nostro costo del lavoro non fosse più alto: la gente lavora, produce, ma poi deve mantenere tutti gli altri. Se lavorano in 40 invece che in 60, i 40 devono mantenere i 60, diversamente da quanto accadrebbe se fossero i 60 a dover mantenere i 40.

Il problema del costo del lavoro in Italia trova la sua radice qui.



A mio avviso, la vera battaglia per il lavoro, al di là degli aspetti congiunturali, è quella di tentare di allargare la base occupazionale, che vuol dire ovviamente spingere per lo sviluppo, spingere per incentivare il part-time. Non è con le 35 ore che si suddivide il lavoro per creare occupazione, ma favorendo la volontaria diffusione del part-time, come forma particolare in certe fasi dell'esistenza lavorativa, in particolare per le donne. Non a caso, in Italia abbiamo un tasso di part-time femminile del 12%, mentre gli altri paesi europei si aggirano tra il 35 e il 50%.

UN ALTRO ASPETTO GRAVE riguarda il nostro modello di flessibilità, che in Italia è tutta concentrata in una certa parte dell'economia. Si può dire che per le imprese private, vale a dire per circa dieci milioni di dipendenti, i tassi di mobilità complessivi sono paragonabili a quelli degli altri paesi; ovviamente, con la differenza che la mobilità è molto forte nelle piccole e medie imprese, molto meno nelle grandi, e che mentre nelle grandi è soprattutto in uscita, nelle piccole è soprattutto in entrata.

Per altri dieci milioni di lavoratori dipendenti, che si dividono grosso modo in parti uguali tra pubblici e para-pubblici, i tassi di mobilità sono pari a un quinto di quelli degli altri paesi, praticamente ridotti alla mobilità per il pensionamento.

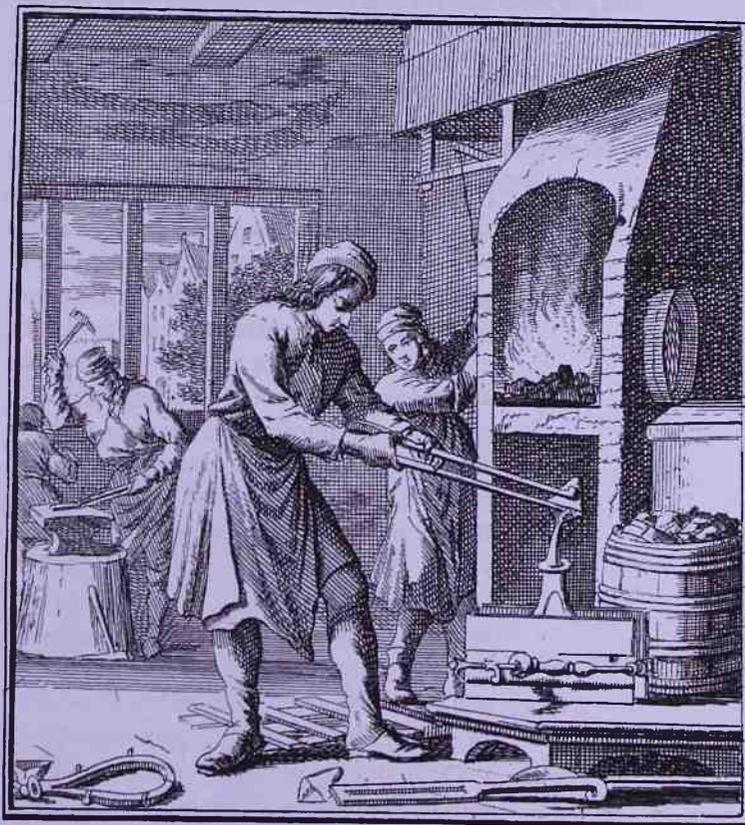
È evidente che quando si parla di flessibilità bisogna riferirla alla media del sistema, perché la sua funzione è esattamente di consentire al sistema adattamenti senza eccessivi costi sociali. Se c'è una mobilità con tassi di entrata superiori ai tassi di uscita la situazione non è così preoccupante; o meglio, si può usare questo margine per realizzare l'adattamento.

Ad esempio, se alle Poste hanno ventimila persone in più, alla Telecom diecimila in più e all'Enel quindicimila in più, questo non rappresenta di per sé un dramma, purché i lavoratori espulsi siano in condizione di passare rapidamente a ricoprire altri ruoli. Diventa invece un dramma se questi non si vogliono muovere; e in effetti

questi non si vogliono muovere ed hanno ragione, perché i loro trattamenti, la loro situazione di sicurezza è imparagonabilmente migliore di quella di tutto il resto del sistema.

L'unico modo per realizzare la flessibilità è incentivare la mobilità volontaria.

Bisogna, quindi, agire nel senso di promuovere condizioni di eguaglianza di trattamenti che possano favorire la mobilità volontaria, perché l'unico modo per realiz-



zare la flessibilità è incentivare la mobilità volontaria. Se c'è mobilità volontaria ci si può giocare, adattandosi flessibilmente, purché non ci siano eccessivi costi individuali e purché le entrate complessive nel mercato del lavoro siano uguali o superiori rispetto alle uscite, condizione che si sta realizzando da tre anni a questa parte. Oggi lo sviluppo crea le condizioni per un rapido adattamento ai cambiamenti di settore, di tecnologia, di mercato, che si possono realizzare solo se esiste questa mobilità.

TERZO ED ULTIMO INSIEME di osservazioni: rimane il problema di ricostruire il sistema di protezione in senso ampio. La protezione del lavoro nel contesto attuale deve configurarsi come un supporto alla formulazione del percorso professionale, non lasciando sola la persona soprattutto nei momenti più critici. Si tratterà di un supporto formativo, di aiuto nell'incontro tra

C'è bisogno di servizi integrati alla persona che lavora.

domanda e offerta, di un supporto nella creazione di nuove iniziative, di un supporto assicurativo. Il problema è come si fa a costruire questi sistemi integrati di protezione.

In forza dell'attuale legislazione, ad esempio, sono state realizzate iniziative che si occupano di lavoro interinale, ma non possono fare formazione. È chiaro invece che l'approccio deve diventare globale: cioè la persona deve essere aiutata nel momento in cui arriva sul mercato del lavoro e successivamente seguita nelle diverse fasi che attraversa; occorre in qualche modo costruire un'interfaccia unica per il servizio alla persona, che la rinvii opportunamente a servizi specializzati.

Il vero problema è infatti che la persona, oltre a essere disoccupata, è disorientata e l'esperienza del lavoro rischia di essere senza senso per la sua vita. Per questo c'è bisogno di creare un'interfaccia con la persona che la metta in condizione di usufruire dei servizi: si tratta di accompagnare la persona nel suo percorso, non di accontentare il cliente nelle sue richieste congiunturali; quindi si tratta di realizzare servizi integrati, nel senso che il servizio alla persona deve essere unitario e

Lo Stato deve esercitare direttamente il ruolo di controllo, mentre tutti gli altri ruoli devono essere sussidiari.

capace di raccogliere tutte le specializzazioni, sviluppando una rete di contatti. Questa realtà di servizi integrati deve essere inventata, e non possiamo pensare che la burocrazia statale possa realizzarla: una iniziativa di questo genere non può che essere continuamente rinnovata, così da seguire il cambiamento rapido e continuo con una capacità di specializzazione, di

rafforzamento. Operativamente, bisogna rafforzare questa interfaccia unica che si deve proporre, a mio avviso, come rete nazionale, perché la forza di iniziative di questo genere sta nella loro capacità di cogliere la persona lì dov'è, ma anche nel collegamento con reti nazionali.

Queste iniziative di servizio integrato alla persona che lavora devono anche mettersi in rapporto con la faticosa e ambigua trasformazione che il sistema pubblico sta attraversando: è stato costretto a rinunciare al collocamento obbligatorio gestito dal ministero; ha decentrato alle regioni, le quali per lo più decentrano a loro volta alle provincie, le quali a loro volta hanno fatto perno su gran parte dei collocatori del vecchio sistema, ponendo il collocamento in capo a servizi con una nuova etichetta.

DUE ERRORI IN UNO: primo, nessuno esercita più la funzione di controllo, mentre il ruolo di controllo è indispensabile. Occorre qualcuno che controlli che le forme e i rapporti siano corretti nei confronti del lavoratore; invece, sembra che le burocrazie di un tempo vogliano magicamente trasformarsi in psicologi e orientatori e che nessuno più voglia esercitare questo tipo di controlli.

La prima battaglia da sostenere riguarda la necessità che lo Stato, la Regione, la Provincia esercitino direttamente un ruolo di controllo, mentre tutti gli altri ruoli siano sussidiari, nel senso che, se non li ricoprirà nessuno, saranno le strutture pubbliche ad intervenire: ma solo in questo caso. Oggi c'è un'impostazione contraria: si rinuncia al controllo e si pretende di erogare, con il servizio pubblico, quei servizi che possono essere benissimo realizzati a livello di iniziative sociali.

La battaglia, insomma, è quella contro un modello monopolista-burocratico, trasferito a livello locale, che non funziona; e la battaglia è tutta aperta, perché la legislazione è ambigua e affrettata e la prassi ancora di più. Secondo me, bisogna trovare le proposte adeguate per riempire di sostanza le competenze della Regione, della Provincia, del Comune.

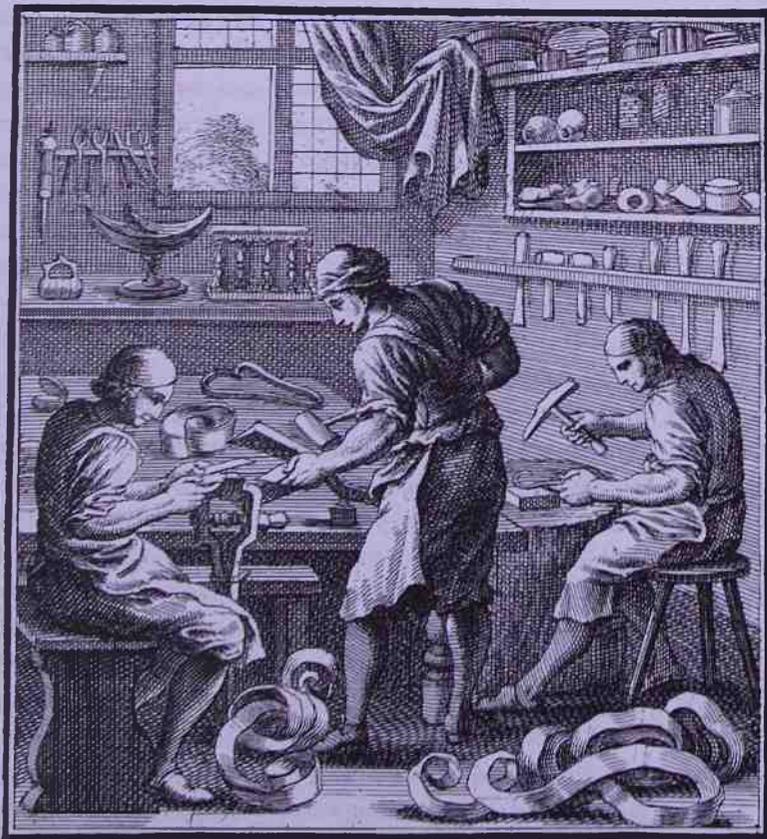
Non si può sostenere che la società sia in grado di svolgere tutti i compiti implicati dal buon funzionamento del mercato del lavoro: il pubblico deve sostanzialmente costituire agenzie di controllo, che consentano la trasparenza e la circolazione di informazioni e che garantiscano il controllo di efficienza sulla base di indicatori oggettivi, per cui la società civile sarà libera di fare quel che vuole ma Regione, Provincia, Comune potranno controllare e valutare con criteri trasparenti.

La situazione attuale, invece, è tale per cui le risorse pubbliche vengono sprecate in cosiddetti servizi all'impiego realizzati con vecchie strutture delle quali è nota la scarsa efficacia, mentre non vengono realizzati i controlli necessari. Questa è una battaglia da combattere a livello politico e culturale, con proposte precise anche a livello locale. Ultima osservazione: questa battaglia deve essere condotta nell'ottica di realizzare dei

sistemi locali del lavoro competitivi, col compito di garantire che il sistema sia competitivo a livello internazionale. Realizzare servizi che sollecitino e facilitino l'iniziativa della società civile mediante appropriati strumenti di controllo consente anche – su questo D'Antoni ha perfettamente ragione – di rivendicare la flessibilità salariale, perché se non c'è flessibilità salariale a livello locale è chiaro che i margini di competitività si riducono sensibilmente.

Faccio solo un'ultima osservazione: il nemico della persona è il monopolio del potere sia esso economico o politico, un potere così concentrato da tagliare gli spazi a chiunque voglia entrare. Difendere la persona vuol dire consentire a tutti di partecipare, cioè tagliare le gambe a chi diventa troppo grande (il caso di Bill Gates è significativo).

L'obiettivo è quello della realizzazione di sistemi locali e competitivi del lavoro.



Con l'entrata in vigore del Decreto legislativo 18 febbraio 2000 numero 47 si è compiuto un ulteriore passo verso la ridefinizione e riqualificazione del nostro sistema previdenziale. Il nuovo testo legislativo, infatti, che riforma la disciplina fiscale della previdenza complementare a seguito

denza (c.d. terzo pilastro) nonché per riformare il regime fiscale delle assicurazioni vita.

Con riferimento a queste ultime la legge delega distingue le assicurazioni aventi le finalità previdenziali, le quali devono essere trattate alla stregua delle altre forme individuali di previdenza, le assicurazioni aventi

primo passo verso il trasferimento dell'intero TFR nei fondi pensione, secondo uno schema legislativo attualmente all'esame del parlamento.

Per quanto riguarda la riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare, si deve tener conto che la previdenza privata, a differenza di quella pubblica, si caratterizza per essere una previdenza a contribuzione definita e a capitalizzazione. I contributi versati vengono investiti sul mercato dei capitali e producono rendimenti finanziari che concorrono a determinare l'entità della prestazione da erogare al momento del pensionamento. La prestazione pensionistica complementare è pertanto, formata in parte dalla restituzione dei contributi che inizialmente hanno goduto della detassazione ovvero della deduzione dal reddito imponibile, in virtù del principio sul quale si basa la disciplina fiscale della previdenza, ossia del principio del rinvio della tassazione del reddito accantonato per finalità previdenziali, e in parte dai rendimenti finanziari che si sono prodotti nella fase di accumulo. Considerato che la parte corrispondente alla restituzione dei contributi dedotti deve essere assoggettata ad imposta come prestazione pensionistica (e cioè con imposta progressiva), il problema che si pone riguarda le modalità di tassazione della parte della prestazione pensionistica complementare corrispondente ai rendimenti finanziari prodottasi nella fase di accumulo. La legge 8 agosto 1995 numero 335, aveva scelto di tassare i rendimenti finanziari nella fase di accumulo in capo al fondo pensione, assoggettandoli a ritenuta alla

LA NUOVA RIFORMA PREVIDENZIALE: IL TERZO PILASTRO

A cura di

Riccardo Bellocchio

della delega rilasciata dal parlamento a norma dell'articolo 3 della legge 13 maggio 1999 numero 133, ci consente anche di ripercorrere brevemente le tappe che hanno portato alla costituzione dei tre pilastri della nostra futura prestazione pensionistica; la previdenza pubblica, quella complementare e quella individuale. Il tassello della modalità di tassazione di tali prestazioni e la loro piena deducibilità dal reddito rendono ora abbastanza chiaro il quadro normativo.

I PRINCIPI DELLA DELEGA

L'articolo 3 della legge 13 maggio 1999 numero 133 ha conferito al Governo la delega per la riforma della disciplina fiscale dei fondi pensioni integrativi di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993 numero 124 e successive modificazioni, per introdurre forme individuali di previ-

finalità esclusivamente assicurativa del rischio morte o invalidità permanente, per le quali deve essere confermato l'attuale regime di detrazione d'imposta (massimo 475.000 all'anno) e infine le assicurazioni aventi carattere finanziario (polizze unit linked o unit index) che saranno assoggettate ad un trattamento fiscale simile a quello previsto per le gestioni finanziarie di portafoglio.

La legge delega, infine, ed è la grossa novità del decreto, prevede la riforma della disciplina fiscale del Trattamento di fine rapporto (in seguito per brevità solo TFR) e delle rendite vitalizie, considerate come strumenti aventi funzioni previdenziale ed il cui trattamento tributario deve essere, quindi, assimilato a quello delle altre forme collettive o individuali di previdenza.

Questo cambiamento di interpretazione del TFR, da reddito del lavoratore differito a strumento previdenziale, non è altro che il

fonte prevista in generale per i redditi finanziari. Nella fase successiva dell'erogazione della prestazione era poi, prevista una restituzione forfetaria dell'imposta pagata dal fondo pensione, al fine di evitare una doppia tassazione, essendo, come è noto, le rendite pensionistiche complementari assoggettate a tassazione solo nella misura dell'87,50 %.

Allo stesso modo, la legge delega conferma tale sistema di tassazione, eliminando il recupero forfetario dell'imposta pagata dal fondo pensione (tassazione all'87,50%) e introducendo un regime di piena trasparenza fra i tre momenti del fenomeno previdenziale (versamento dei contributi, accumulo del capitale, prestazione pensionistica finale). In tal modo da un lato alla detassazione dei contributi corrisponde la tassazione in pari misura della prestazione pensionistica, e dall'altro, alla tassazione dei redditi finanziari presso il fondo pensione secondo le regole previste per la tassazione dei redditi finanziari corrisponde l'esenzione in pari misura del relativo importo della prestazione pensionistica.

L'altro aspetto fondamentale della delega è stata l'introduzione della deduzione personale onnicomprensiva per tutti i contributi versati alle forme pensionistiche di cui al decreto legislativo numero 124 del 1993, per finalità esclusivamente previdenziali, nei limiti del 12% del reddito complessivo e comunque di 10 milioni. Trattandosi di una deduzione dal reddito complessivo, essa compete in tutti i casi in cui i contributi siano versati ad una delle forme pensionistiche disciplinate dal provvedimento, compresi quelli ver-

sati ai fondi aperti. Per i redditi da lavoro dipendente la deduzione è subordinata alla destinazione alla forma pensionistica complementare collettiva (fondi chiusi e fondi aperti) di un importo della quota del TFR almeno pari alla metà dei contributi complessivamente versati.

Tale normativa entrerà in vigore a partire dal 1 gennaio 2001.

LA RIFORMA PREVIDENZIALE

Tale nuovo sistema della tassazione prende comunque le mosse dalla riforma previdenziale del nostro paese che ha iniziato la sua corsa nel 1992 con il governo Amato (Dlgs 503/92). A quei tempi il sistema previdenziale italiano era basato esclusivamente sulla pensione pubblica obbligatoria che erogava, con il sistema a ripartizione, (i contributi versati servivano a pagare le pensioni correnti), una prestazione pari all'80% del proprio reddito a 40 anni di contributi. La prestazione, non potendo essere calcolata sui contributi versati veniva calcolata sulla media degli ultimi cinque anni di retribuzione. La riforma di Amato, riconoscendo l'impossibilità di sostenere il peso previdenziale dal punto di vista finanziario, aveva iniziato a diminuire l'importo della prestazione introducendo due correttivi. L'innalzamento dell'età pensionabile da 60 anni a 65 anni per il diritto alla pensione e l'innalzamento del periodo posto a base per il calcolo della media retributiva da cinque anni a 10 anni per i lavoratori in possesso di 15 anni di contributi; e per tutta la vita lavorativa per tutti gli altri lavoratori. Accanto a ciò veniva introdotto un

sistema di rivalutazione delle retribuzione diverso in funzione di ridurre l'importo della pensione. Proprio perché la pensione pubblica non riusciva a garantire il reddito di prima si introdusse per la prima volta la previdenza integrativa (il secondo pilastro) con il decreto legislativo 124/93.

LA RIFORMA DINI

I conti pubblici, ciononostante, non riuscivano a riequilibrarsi, così nel 1995, con la legge dell'8 agosto 1995 numero 335, si è ulteriormente riformato il sistema introducendo altri due correttivi. Legare la pensione di anzianità dei 35 anni contributivi all'età anagrafica di 57 anni, e introdurre il criterio di calcolo contributivo rispetto a quello retributivo per i lavoratori con meno di 18 anni di contributi alla data del 31/12/1995. Il sistema è rimasto a ripartizione ma, ai fini del calcolo, la rendita previdenziale viene definita creando contabilmente un conto individuale personale del dipendente pari al 33% del reddito percepito nei vari anni e rivalutato annualmente della media del tasso di crescita del Pil. Tale montante retributivo viene poi convertito in rendita in base a parametri già definiti a secondo dell'età del lavoratore. Questo sistema ha riequilibrato il complesso previdenziale ma ha nel contempo tagliato drasticamente il livello delle prestazioni. Da qui la spinta sempre maggiore verso la previdenza complementare, riformata nel 1995 e ritoccata ora, ai fini fiscali, con il decreto in esame, e l'introduzione del terzo pilastro previdenziale costituito dalla previdenza individuale.

UNIVERSITÀ, SVILUPPO E FLESSIBILITÀ

INTERVISTA A SERGIO D'ANTONI
DI EMANUELE FORLANI



INTERVISTA È STATA TRATTA DA UN COLLOQUIO CON IL SEGRETARIO GENERALE DELLA CISL DURANTE IL CONVEGNO "XXI SECOLO: LA SFIDA DELL'OCCUPAZIONE" TENUTOSI A BOLOGNA IL 21 SETTEMBRE 1999. LE DOMANDE RIVOLTE A SERGIO D'ANTONI RIGUARDANO ALCUNI TEMI CHE SONO STATI AMPIAMENTE TRATTATI IN QUESTO NUMERO DI PERSONE, IMPRESE & ISTITUZIONI.

D. *Come mai si ritiene da più parti che l'università non prepari al mondo del lavoro e quale può essere un primo approccio per risolvere il problema?*

R. Dare una risposta precisa non è facile perché non esiste una risposta immediata e puntuale a questa domanda. Com'è risaputo la questione è molto complessa, è più a macchie di leopardo, ci sono sedi universitarie o facoltà che funzionano e preparano adeguatamente i loro studenti e tante situazioni particolari in cui questo non avviene. La ricerca di una soluzione al miglioramento della preparazione universitaria, e in generale dell'istruzione, è oramai da diverso tempo sull'agenda politica. Per inciso, fu proprio la questione universitaria, per quanto riguarda la mia generazione, ad innescare il movimento del '68, un movimento riformista che tuttavia, come è risaputo, degenerò e creò una serie di

conseguenze negative sia sul versante della riforma universitaria, il 27 garantito, sia per aver innescato nel nostro Paese un lungo periodo di violenza.

Bisogna essere realisti, nel complesso l'università italiana non funziona. Il dato più impressionante è davanti a tutti: ogni cento bambini che si iscrivono alla scuola elementare, solo sette giungono alla laurea e in particolare l'università laurea soltanto il 30% di quelli che si iscrivono. Ciò significa che l'istruzione in Italia è gestita in modo inefficiente, l'elevato grado di mortalità studentesca è il sintomo che qualcosa non funziona.

L'aspetto che maggiormente impressiona è che i principali opinion leader del nostro Paese, in grado di spiegare dalle colonne di tutti giornali qualsiasi cosa, come deve funzionare la politica, il sindacato, l'economia, sono i professori universitari, ma l'unico argomento sul quale raramente intervengono riguarda

i meccanismi di funzionamento dell'apparato universitario. Essendo partecipi di un contesto gestito malamente, chiunque immaginerebbe, al contrario, che la situazione universitaria sia la loro primaria preoccupazione e il principale stimolo per un maggior impegno.

A onor del vero qualcosa negli ultimi anni sta cambiando, ciò che si comincia ad intravedere in università è soprattutto un nuovo modo di operare. Un lavoro che viene svolto mettendo al centro i processi di responsabilizzazione delle singole università, come l'autonomia, e i processi di responsabilizzazione del corpo docente, come la verifica dei programmi e dei corsi di studio. Il meccanismo attuale di responsabilizzazione è, in verità, un meccanismo assolutamente non verificato, basato unicamente sui concorsi che una volta superati non consentono successive valutazioni. Per questo motivo ritengo indispensabile che i professori universitari si impegnino ad individuare una metodologia di verifica e ad applicarla diffusamente. Negli Stati Uniti, ma non solo, uno dei sistemi di verifica maggiormente impiegato è, ad esempio, il livello di preparazione degli studenti.

Un secondo ambito di intervento dovrebbe riguardare il calcolo delle retribuzioni. È risaputo che i professori universitari non sottostanno ad una condizione di retribuzione propria: sono tra le categorie italiane agganciate ad altre categorie lavorative. A mio avviso, operando in un contesto di alta qualità, dovrebbero godere di una riconoscibilità propria. Ma questo è proprio ciò che i professori universitari non hanno mai desiderato. Il ricercatore universitario non è pagato in quanto ricercatore, ma in rapporto alla retribuzione del professore associato, circa il 70%. Il professore associato non è pagato per il ruolo ricoperto, ma in rapporto al professore ordinario, di nuovo circa il 70%. E ancora, il professore ordinario non è retribuito in quanto professore ordinario, ma riceve quanto un direttore generale di ministero, il quale a sua volta non è pagato in quanto direttore generale di ministero, ma è agganciato agli ambasciatori i quali si agganciano ai magistrati i quali a loro volta sono agganciati ai parlamentari.

Purtroppo tutte le volte che è stato tentato di disarticolare questo sistema, che a mio avviso non funziona, la reazione del corpo docente è stata di una netta chiusura.

Un terzo aspetto riguarda il numero chiuso e la programmazione dei percorsi formativi. È questa una questione delicatissima, perché se da un lato c'è bisogno di una vera programmazione, quello che succede in alcuni campi professionali è davvero emblematico.

L'istruzione in Italia è un sistema inefficiente.

Pensiamo ad esempio ai medici, pochi sanno che in Italia abbiamo il rapporto medico per abitante migliore del mondo (o peggiore a seconda del punto di vista) che non consente in alcun modo la creazione di nuovi posti di lavoro in questa categoria, dall'altro lato non può essere sradicata la necessità di collegare ciò che uno studente ha il desiderio di imparare a quello che sarà un giorno il suo lavoro.

Per ultimo sono molto convinto che con l'attuazione del processo di autonomia, con il riassetto della funzione del docente, con un nuovo ruolo di protagonismo degli studenti, il punto vero diventi la motivazione. È giusto scegliere e misurarsi con il mondo che cambia, ma in primo luogo è fondamentale porre le basi motivazionali in questi percorsi.

Questa è una delle componenti fondamentali, per cui l'università più è piccola e più motiva perché opera come un college, più è grande e più crea problemi, non ha le infrastrutture, non ha le condizioni. La motivazione in questo frangente è decisiva, perché spesso non è vero che bisogna subito scegliere il tipo di professione per avere una base di formazione che ti porti alla laurea, che il più delle volte nel corso del tempo si potrà anche cambiare, l'importante è aver acquisito quella condizione che ti permetta di avere una conoscenza, una formazione così forte da confrontarti con qualunque scelta professionale successiva.

Numero chiuso e programmazione dei percorsi formativi.

Non è sempre vero che fin da giovani bisogna ricercare subito la propria carriera professionale, si può scoprire la propria vocazione nel

corso del tempo, l'importante è avere quella formazione forte che consenta di assecondare l'opportunità emersa. A tal proposito è il caso altamente significativo del nostro Presidente della Repubblica italiana, Ciampi, uno degli economisti italiani più affermati nel mondo, carica di prestigio e di credibilità indiscussa, quattordici anni Governatore della Banca d'Italia, la funzione più prestigiosa presente nel nostro paese. Orbene pochi sanno che il Presidente della Repubblica si è laureato in lettere classiche

Favorire il diritto allo studio.

con una tesi in greco. Questo solo per dire che quando si ha una visione aperta, motivata e fortemente supportata da percorsi formativi anche dissimili si può affrontare tutto.

In sostanza il problema reale è che tutti, bisognosi e meritevoli, possano usufruire dell'università attraverso il meccanismo del diritto allo studio, che già la Costituzione aveva previsto. La proposta avanzata da più parti che le tasse universitarie debbano essere innalzate e graduate in rapporto alla capacità di reddito e di profitto è senza ombra di dubbio corretta. La discriminazione che avviene nel nostro Paese in questo frangente è considerevole e nel momento in cui tutti sostengono che il sapere sarà il principale fattore produttivo del futuro, vale a dire che dalla società acquisitiva si sta passando alla società cognitiva, della conoscenza, questa discriminazione nel nostro paese è insopportabile, non si riesce a smuovere. È un muro di demagogia e di assetti tradizionali.

L'Italia si sta trasformando in una società di classi. Estremizzando, ma questi numeri non sono così lontani dalla realtà, nove su dieci

Le società che crescono creano sempre occupazione.

figli di imprenditori diventano imprenditori, nove su dieci figli di operai fanno quando possono gli operai, e ancora nove su dieci figli di medici, nove su dieci figli di magistrati, seguono le orme dei loro genitori. Non sono contrario a nessuna di queste figure, ma osservo che questo meccanismo non facilita il ricambio e impedisce che a ciascuno sia consentito di aspirare e completare gli studi desiderati, e di avere una chance di affermazione, non in rapporto

a quello che ha ma in rapporto alla sua volontà e capacità. È una battaglia aperta, perché questa discriminazione non si gioca più sull'avere, ma sull'essere.

D. Che cosa si intende con il termine politica di sviluppo dell'occupazione?

R. Per politica di sviluppo dell'occupazione il sindacato intende una cosa semplicissima, vale a dire una politica che faccia crescere la ricchezza complessivamente e la sappia distribuire equamente attraverso l'occupazione. È ciò che sta accadendo negli ultimi tempi in molte nazioni ad eccezione dell'Italia sia per difetti che derivano dal passato, sia per la mancanza di linee coraggiose.

La ricchezza creata deve essere ridistribuita equamente, attraverso un processo che allarghi le possibilità occupazionali, dando un lavoro a tutti.

La ricchezza si quantifica nel prodotto interno lordo di una nazione. Orbene, quale linea di pensiero è emersa negli ultimi tempi: per un lungo periodo economisti, politici e sindacalisti hanno discusso sulla possibilità che in questo specifico contesto storico si stava manifestando una crescita del PIL, della ricchezza, senza la consueta crescita dell'occupazione. Secondo molti, la causa principale era dovuta all'introduzione di nuove tecnologie, che aumentavano la produttività e cancellavano lavoro.

La teorizzazione spietata dello sviluppo senza lavoro è, a mio avviso, una grande sciocchezza. Le società che crescono creano sempre occupazione, le società che non crescono ne creano molto di meno. Si potrebbe riprendere il solito esempio degli Stati Uniti, ma anche in alcuni paesi europei, Francia e Spagna ad esempio, è attualmente possibile constatare la correlazione tra crescita e occupazione. Paradossalmente, questi paesi stanno utilizzando impostazioni politiche diametralmente opposte o comunque molto differenti. Eppure sono i paesi europei che stanno crescendo di più e che creano più occupazione, quindi il processo è unico: la ricetta può essere diversa, la ricetta francese non è quella spagnola.

In Italia abbiamo il grosso vizio di essere tutti estero-fili, guardiamo sempre quello che succede fuori dai nostri confini senza osservare che in molte nostre regioni abbiamo raggiunto lo stesso risultato, abbiamo intere regioni nel nostro Paese che non hanno disoccupati e che hanno messo in moto un lungo processo virtuoso. Il problema italiano è che anziché accorciare le distanze tra nord e sud, le abbiamo allungate e quindi le zone più deboli sono diventate più deboli e hanno incrementato i disoccupati, le zone più forti sono diventate più forti e non hanno un disoccupato. È questa diseguaglianza, a mio giudizio, che impedisce la crescita italiana.

In questo momento c'è una grande attenzione nei confronti della politica coraggiosa intrapresa dal modello spagnolo, che io apprezzo, però ci si dimentica in fretta che la Spagna ha metà del reddito italiano e una disoccupazione ancora del 18%. Io vorrei che la parte d'Italia che non è come la Lombardia, diventasse come la Lombardia e non il contrario, senza necessariamente copiare i modelli di altri.

Ci vogliono scelte coraggiose, far crescere la ricchezza, distribuire il lavoro, significa puntare su politiche che siano in grado di affrontare la diversità italiana, invece, si continuano a far politiche uguali per punti di partenza diversi e fino a quando si faranno politiche uguali per punti di partenza disuguali, si faranno politiche disuguali, quindi le distanze si allungheranno. Dobbiamo spezzare questo circolo vizioso, ci vuole coraggio, ci vuole adattamento.

La parola magica che si usa in questi tempi è flessibilità, per ottenere risultati nel mercato globale devi usare la flessibilità, perché si deve incentivare un meccanismo che porti gli investimenti dove ci sono i disoccupati, per ridurre il costo del lavoro. Questo significa entrare in temi che tradizionalmente per il sindacato sono stati tabù, mettere in moto processi di vera flessibilità salariale, di vera flessibilità fiscale, di vera flessibilità del mercato del lavoro, flessibilità che deve essere controllata, trasparente, gestita da rapporti contrattuali in modo che tutti possano accorgersene.

Invece nel nostro paese la flessibilità vera viene fatta con il sommerso, con il lavoro in

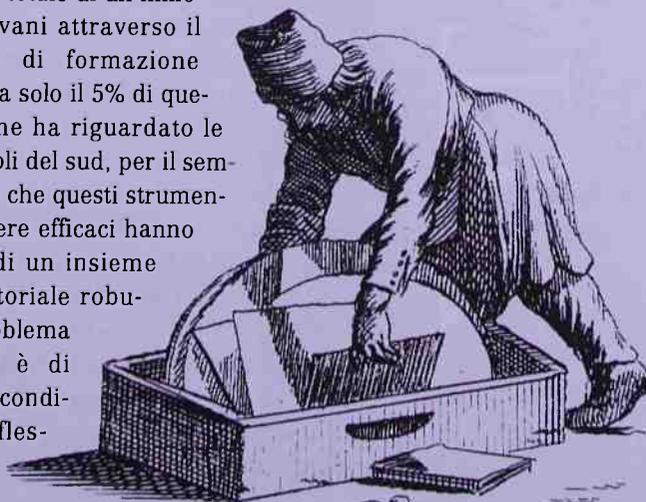
nero; al sud pagando meno i lavoratori e al nord evadendo le tasse per pagare i dipendenti di più. Questo è il tabù di una parte del sindacato che impedisce di attuare politiche di riallineamento o di graduale emersione dal mercato sommerso in modo trasparente ed esplicito soprattutto in quelle zone dove ci sono molti disoccupati.

D. *Ha sottolineato l'importanza della flessibilità del lavoro nel contesto economico attuale. Cosa si intende e qual è la reale utilità?*

R. Per flessibilità intendiamo: favorire l'adattamento. Esiste un problema di flessibilità in entrata nel mondo del lavoro, ma anche un problema di flessibilità in uscita.

La flessibilità in entrata presuppone una capacità di intervento in modo da favorire le assunzioni, senza irrigidimenti. In questo senso abbiamo avuto alcune esperienze positive di flessibilità in entrata, i contratti di formazione lavoro sono ad esempio una esperienza positiva, perché hanno dato all'impresa ciò che l'impresa normalmente cerca, la nominatività e un tempo adeguato di valutazione, per cui un'impresa ha due anni per conoscere un giovane lavoratore a fondo. Questa esperienza ha prodotto in Italia risultati significativi, ma con impatti differenti, come sottolineavo poc'anzi, tra nord e sud, tra zone forti e zone meno sviluppate. Complessivamente sono stati avviati al lavoro un totale di un milione di giovani attraverso il contratto di formazione lavoro, ma solo il 5% di questo milione ha riguardato le zone deboli del sud, per il semplice fatto che questi strumenti per essere efficaci hanno bisogno di un insieme imprenditoriale robusto. Il problema di fondo è di creare le condizioni di flessibilità

Le ricette per favorire l'occupazione possono differire sensibilmente.



riservate in alcune aree tali da spingere le imprese ad investire in un'area rispetto ad un'altra, perché se le regole sono valide ovunque è chiaro che qualsiasi impresa è portata ad investire nel posto dove è già presente.

Oltre ai contratti di formazione che sono stati la prima forma di flessibilità, ormai le forme di flessibilità in entrata sono diverse: le principali sono il cosiddetto lavoro interinale, altrimenti detto in affitto: a me serve un lavoratore specializzato per un periodo perché ho una esigenza particolare, mi rivolgo ad una agenzia specializzata, che li ha già

Alcuni ripensamenti sul tempo determinato.

specializzati e quella agenzia mi fornisce per due tre quattro mesi quel lavoratore. Come al solito queste forme di lavoro hanno avuto una larga diffusione negli altri paesi, noi stiamo arrivando in ritardo, con alcuni limiti perché anche in questo caso si sono manifestate remore enormi per superare vecchie concezioni.

Un'altra opportunità di flessibilizzazione del lavoro è il tempo determinato, il contratto di formazione lavoro è già un contratto a tempo determinato, il tempo determinato è una possibilità in più per l'azienda che può in questo modo graduare le sue esigenze. Sono favorevole alla flessibilità ma con alcuni limiti: se si concedesse ampie possibilità di utilizzo del tempo determinato il rischio è che tutte le imprese utilizzino solo questa modalità precarizzando completamente il rapporto di lavoro. Ogni punto di riferimento verrebbe eliminato.

Anche in questo caso l'Italia è in ritardo, ma negli altri paesi si sta assistendo ad un profondo ripensamento. Recentemente la General Motors ha proposto ai suoi dipendenti la garanzia del lavoro a vita in cambio della totale disponibilità ad un processo di flessibilità

Abbiamo uno Stato debole e una società forte che si organizza ed è protagonista.

nell'ambito dell'organizzazione del lavoro e della mobilità interna. L'uso del tempo determinato va fatto, ma deve essere posto sotto controllo, altrimenti il rischio è una totale precarizzazione.

Un altro strumento di flessibilità è il part-time che non ha avuto molto successo in Italia. Di fatto è stato scoraggiato da normative vecchie e dalle imprese che non sono sempre disponibili a modificare l'organizzazione del lavoro necessaria con l'introduzione del part-time.

Sono convinto che l'orario di lavoro sia anch'esso uno strumento di flessibilità perché la concezione di maggiore qualità della vita e di nuove modalità di lavorare, può determinare una possibilità in più. È chiaro che l'orario in un paese disuguale come l'Italia può essere pericoloso, perché si può ridurre l'orario dove non ci sono disoccupati, con il rischio di aumentare lo straordinario, o dove i disoccupati sono invece tanti.

Per quanto riguarda la flessibilità in uscita esistono enormi difficoltà. Abbiamo delle regole che distinguono le aziende sopra e sotto i 15 dipendenti, dove non si applica lo statuto dei lavoratori. L'attuale maggioranza di governo sta prevedendo di istituire le rappresentanze sindacali unitarie nelle aziende sotto i 15 addetti immettendo così maggiore rigidità.

Per altri versi aggiungere regole più facili all'uscita rischierebbe di aprire fossati molto profondi. Abbiamo un turn over nella grande impresa pari al 15% in uscita e dell'11% in entrata, nella piccola impresa il ricambio è del 30-35%. Il problema vero del licenziamento è la giusta causa.

D. Ci può essere sussidiarietà anche nel mercato del lavoro.

R. Per anni lo Stato ha avuto il monopolio del mercato del lavoro, ma con le nuove regole europee lo Stato verrà affiancato dai privati. Sussidiarietà per me significa che è la società che si organizza e sostituisce lo Stato in un compito che lo Stato gestisce in monopolio e via via dovrebbe allargarsi in altri campi. Abbiamo uno Stato debole, ma una società forte che si organizza ed è protagonista. Dobbiamo superare la condizione politica in cui siamo per cui non si dice più chi siamo, ma con chi stiamo.

LE AZIENDE **NON PROFIT** HANNO PIENA DIGNITÀ DI AZIENDA O SONO MANIFESTAZIONI DI **VOLONTARISMO**, ETICAMENTE INTERESSANTI E MORALMENTE DEGNE DI PLAUSO, TUTTAVIA MARGINALI RISPETTO AL TESSUTO ECONOMICO DEL PAESE?

RIPERCORRENDO I **CONTRIBUTI TEORICI** DEGLI ECONOMISTI NON SI ARRIVA CON CERTEZZA A FONDARE IL CARATTERE DI FIRST BEST DELLA SCELTA DELLA FORMA NON PROFIT. MA SE CI SI RIFÀ ALLA MIGLIORE DOTTRINA DELL'ECONOMIA AZIENDALE ITALIANA, EMERGE COME PROFIT E NON PROFIT SIANO ENTRAMBE AZIENDE CHE SI CONNOTANO PER UN PROCESSO DI **PRODUZIONE DI VALORE**. NEL CASO DEL NON PROFIT TALE PROCESSO VEDE LA PREVALENZA DELLA DINAMICA DEI VALORI D'USO SU QUELLI DI SCAMBIO.

IL **VOLONTARIATO** ESERCITATO NON IN FORMA INDIVIDUALE MA ALL'INTERNO DI ORGANIZZAZIONI NON PROFIT È STATO OGGETTO DI NUMEROSI STUDI A CARATTERE ORGANIZZATIVO: IN PARTICOLARE EMERGONO **DUE MODELLI**, QUELLO DELLA PARTECIPAZIONE VOLONTARIA E QUELLO DELLA MOBILITAZIONE DELLE RISORSE.

UNA INDAGINE EMPIRICA DOCUMENTA COME IL MONDO DELLE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT SI RIFACCIA ANCORA LARGAMENTE AL PRIMO MODELLO E COME IN PARTICOLARE MANCHI LA DEFINIZIONE DI UNA **VOLUNTEER IDEA** CHE LEGHI LA CULTURA DELLA PERSONA E QUELLA DELL'ORGANIZZAZIONE.

VITA D'IMPRESA

NON PROFIT: UNA TOTALE DIGNITÀ DI AZIENDA

DI CLARA CASELLI



QUANDO SI PARLA DI NON PROFIT UN INTERROGATIVO PARE SEMPRE AFFIORARE, TALORA IN MODO ESPlicitO E TALORA INVECE IN MODO "STRISCIANTE": LE AZIENDE NON PROFIT SONO AZIENDE? HANNO DIGNITÀ DI AZIENDA A PIENO TITOLO OPPURE NO? OPPURE SONO SEMPLICEMENTE DEI FATTI DI BUONA VOLONTÀ CHE NASCONO DALL'INIZIATIVA DELLA GENTE, SIA PURE LODEVOLE, ETICAMENTE INTERESSANTE E MORALMENTE DEGNA DI PLAUSO, MA CHE RESTANO MARGINALI RISPETTO AL TESSUTO ECONOMICO DEL PAESE?

La questione è importante, perché se rispondiamo che sono soltanto delle iniziative eticamente interessanti e moralmente degne di plauso, non andiamo oltre la logica delle "pacche sulle spalle" e del "bravi, andate avanti così". Ma se io dico e riesco a dimostrare che il non profit, non nella sua totalità, ma in parte consistente, è fatto di aziende a pieno titolo, ciò vuol dire che il modo con cui esse si rapportano con l'ambiente e anche con le istituzioni (e viceversa il modo con cui le istituzioni si rapportano con il non profit) è un modo che dal punto di vista economico deve fare i conti con questo statuto pieno, con questa piena dignità.

In questo articolo si argomenta come a questa domanda sia possibile dare una risposta affermativa, anche se non tutto il non profit può essere considerato azien-

da. Ma anche laddove non è azienda non si rimane totalmente al di fuori del campo di applicazione delle teorie aziendali, ma l'economia aziendale ha comunque qualcosa da suggerire, perché una gestione aziendalistica e manageriale è comunque un salto di qualità imprescindibile.

QUESTA QUESTIONE È STATA indagata almeno da tre tipi di studiosi: economisti, politologi, sociologi.

Dedicheremo più attenzione agli economisti, perché hanno posto la questione in termini che più da vicino ci interessano. Gli economisti hanno dato sostanzialmente tre risposte: il non profit è nato per rimediare ai fallimenti dello stato oppure ai fallimenti del mercato oppure perché rappresenta la possibilità di offrire beni pubblici a costi minori.

C'è un limite fondamentale in questo approccio: mi sembra che quasi tutti questi economisti condividano al fondo il giudizio di valore che il non profit non è in linea di massima un first best, ma si tratta piuttosto di un ripiego perché altre cose non funzionano. In altre parole non esiste una primaria dignità economica.

Prendiamo per esempio l'approccio di Weisbrod, che si rifà al fallimento dello stato. Egli dice: quando lo stato organizza e offre dei servizi pubblici, concepisce la sua attività avendo in mente un soggetto che è "l'elettore medio". Ma ricordate la storiella di Trilussa, per cui tutti hanno un pollo ma c'è chi ne ha due e chi non ne ha nessuno, così l'elettore medio è uno stereotipo astratto, per cui se lo stato organizza la risposta ai bisogni avendo in mente questo punto di riferimento, c'è qualcuno che è più che soddisfatto (gli abbiamo dato troppo) e qualcuno che non lo è per nulla (è rimasto senza pollo!). Che cosa fa chi non è soddisfatto? Ci sono varie possibilità: per esempio potrebbe emigrare e dire che lo fa perché "questo stato non mi soddisfa" (ma non è quello che fanno gli imprenditori che vanno all'estero?), potrebbe cercare di costruire un ambiente locale dove essere l'elettore medio di riferimento ("opzione leghista"?) oppure potrebbe cercare una possibile risposta che lo soddisfi. Ecco che allora in quest'ultimo caso entra in campo il non profit, ma entra in campo come un second best: in mancanza di meglio va bene il non profit. Esso è visto cioè come un modo di soddisfare dei bisogni pubblici laddove c'è una fascia di insoddisfazione. E perché a questo scopo serve il non profit e non il settore privato? È perché stiamo parlando di beni pubblici, in relazione ai quali non sempre gli individui sono disposti a pagare un prezzo (pensiamo ad esempio al caso di chi sale sull'autobus e non paga il biglietto): quando sono possibili comportamenti di free riding, il privato non riesce a impedirli se non a costi eccessivi e allora il non profit può essere una efficace risposta al pro-

blema. Però il non profit visto così è marginale, qualcosa che va bene "in mancanza di meglio" e resta sub-ottimale.

Che cosa dicono le formulazioni teoriche che partono dal fallimento del mercato? Ci sono varie versioni.

Hansmann, per esempio, parla di fallimento del contratto. L'idea è che il mercato si regge su contratti: la logica del mercato è la logica del contratto, dello scambio vicendevole ad un prezzo; però il contratto funziona se le parti sono un piano di parità: se una delle due parti non è su un piano di parità, il contratto non è una risposta soddisfacente. Per esempio, una vecchietta che non può muoversi di casa se non col bastone, può fare un contratto con il fruttivendolo all'angolo, ma il prezzo è probabilmente più alto di quello che pagherebbe se potesse andare più in là al supermercato: quel contratto non è la cosa migliore per la vecchietta perché c'è una bella differenza tra la vecchietta e il fruttivendolo. Allora il contratto fallisce.

QUESTA TEORIA, CHE DI nuovo vede il non profit come una soluzione di ripiego, dice che nei casi in cui il contratto fallisce va bene il non profit, perché non avendo scopo di lucro è – come dire? – meno "prepotente" nei confronti di chi non è su un piano di parità: siccome non c'è obiettivo di profitto, scatta un meccanismo di fiducia.

Ci sono poi varie versioni di questa teoria. Easley e O'Hara hanno provato a dire che forse non è proprio un second best: se c'è asimmetria informativa, cioè se una delle due parti ha le informazioni e l'altra no, non è un ripiego ma è la soluzione migliore.

Krashinsky a sua volta dice che il non profit è un'ottima soluzione se ci sono dei costi di transazione. A livello generale, i costi di transazione tra produttori spesso spingono all'integrazione verticale tra le aziende produttive: un'azienda che compra sistematicamente dei servizi da un'al-

Che cosa pensano gli studiosi sull'esistenza delle organizzazioni non profit?

tra, sopporta dei costi di transazione, che possono essere evitati integrandosi verticalmente. Partendo da qui, Krashinsky dice che quando i costi di transazione sono tra i produttori e i consumatori o tra i consumatori, se si ricorre al non profit vengono eliminati.

Queste impostazioni segnano un notevole progresso nella direzione che ci interessa, però rimane al fondo l'idea che, a monte, il mercato ha fallito e allora non si esce dalla concezione residuale e marginale del non profit: non c'è in fondo una ragione completamente soddisfacente per dire che il non profit è una scelta di first best. Per altri economisti il non profit, infine, nasce per offrire beni pubblici a costi minori: questa è la teoria delle variabili di offerta di James, che sostanzialmente dice: il settore pubblico decide di far produrre determinati beni attraverso il non profit perché costa meno. E soprattutto in questo modo si possono fare delle cose nuove senza introdurre nuove tasse.

Se lo stato operasse direttamente, siccome lo farebbe a costi maggiori e poiché le risorse sono scarse, probabilmente sarebbero necessarie nuove tasse, che scontenterebbero l'elettore. Anche questa è una visione opportunistica della questione, peraltro abbastanza diffusa nell'esperienza corrente.

Da qualunque punto di vista si guardi alla questione, il non profit è una sorta di "accidente" che viene tollerato perché è utile quando qualcosa non funziona.

SOSTANZIALMENTE, ANCHE PER molti politologi, il non profit fa comodo, perché per esempio consente di portare avanti allo stesso tempo politiche opposte cosa che lo stato difficilmente potrebbe fare in modo diretto. Un primo esempio è quello dell'aborto:

non tutti la pensano allo stesso modo, lo stato prende una posizione e fa una certa legge, che è diame-

tralmente opposta a quello che una grossa fetta della popolazione ritiene giusto: in questo caso si potrebbe pensare di finan-

ziare attività di sostegno e aiuto alla vita e così lo stato da un lato persegue una certa posizione e al tempo stesso cerca di non scontentare eccessivamente anche l'altra posizione. Un secondo esempio potrebbe essere ricondotto alla diatriba cacciatori-ambientalisti: se le autorità prendono posizione a favore della caccia possono poi intervenire a sostenere le associazioni ambientaliste (fa parte della politica del "barcamenarsi"!).

Oppure il non profit può andar bene per fare mediazione di interessi, nel senso più o meno "nobile" del termine.

È abbastanza evidente che in entrambe le posizioni il ruolo del non profit resta marginale e soprattutto subalterno rispetto alla politica.

Per i sociologi il non profit nasce anzitutto come processo di adattamento a condizioni ambientali che si fanno sempre più complicate: se alla complessità crescente non si riesce a immaginare una risposta standardizzata, allora il non profit va bene perché essendo multiforme permette una flessibilità della società. Siamo sempre nell'ottica marginale.

Oppure il non profit consente la sopravvivenza di burocrazie e gerarchie, per le quali può rappresentare un eccellente escamotage per rafforzarsi o per evitare l'estinzione.

La terza e più interessante teoria, nella quale confluisce la migliore dottrina italiana, vede il non profit come il risultato di un processo originale di morfogenesi del sociale. Cioè il sociale ha una sua originalità, una sua creatività, che si esprime nel non profit e a cui – sottolineano molti – lo stato non deve sostituirsi.

A parte alcuni, quasi tutte queste posizioni hanno come giudizio di valore il fatto che il non profit è marginale perché rimedia alle insufficienze di qualcosa, ai fallimenti di qualcuno, ma non ha una sua dignità propria.

Mi interessa invece fondare il contrario, ma non tanto dal punto di vista sociologico e neanche della politica, della quale non mi interessa in questo momento, mi

Il punto di vista dei politologi e dei sociologi.

interessa fondarlo dal punto di vista economico-aziendale.

Partiamo dalla realtà e poniamoci in termini molto pragmatici, perché non è una questione teorica. Con un po' di polemica, mi piacerebbe sapere se i signori/e Weisbrod, Hansmann, Easley, O'Hara, ecc., hanno mai incontrato il non profit (e se sì che tipo di non profit hanno incontrato), o se ne hanno teorizzato a prescindere da quello che chi fa non profit ha negli occhi e nel cuore.

PONIAMOCI DUNQUE LA DOMANDA. questa volta dal punto di vista dell'economia aziendale, se sia corretto parlare di aziende non profit.

Nella tradizione degli studi aziendali il non profit è un "ufo", perché la teoria aziendale dice che le aziende sono di due tipi: aziende di produzione e aziende di erogazione e il non profit non è né l'una né l'altra cosa. È un nuovo soggetto, diverso da entrambe.

Allora, si è cercato di classificarlo e si è arrivati ad una prima definizione – che però è di prima approssimazione – un po' generica, ma molto pragmatica perché nasce dall'osservazione della realtà. Si parte dunque dicendo che l'azienda non profit è un complesso di elementi, fattori, energie, risorse, materiali e immateriali, rivolte a raggiungere finalità che i singoli non potrebbero raggiungere da soli. Ma, fin qui, anche l'azienda in generale è così. In economia aziendale definiamo l'azienda come una comunità di persone che hanno uno scopo comune e che sono orientate non tanto al profitto quanto essenzialmente a durare nel tempo in condizioni di autonomia.

Questa è la definizione che si trova nel pensiero aziendale italiano e dice tre cose molto interessanti dell'azienda in genere: che è una comunità di persone che cercano uno scopo comune, che vogliono durare nel tempo prima ancora che guadagnare, che intendono essere e restare liberi.

Per qualificare l'azienda non profit è stato

detto, allora, sottolineandolo con particolare enfasi, che il fine è il non orientamento al reddito: questa è la prima definizione che è uscita fuori e ad essa possiamo fare riferimento in prima approssimazione. Non è ancora una definizione soddisfacente, però rispetto alle altre precedenti abbiamo già fatto un progresso: abbiamo cominciato a dire che c'è dignità aziendale primaria, non l'abbiamo definita in rapporto al fallimento di qualcuno.

Secondo il parere di molti studiosi il non profit è marginale.

NELL'AZIENDA PROFIT DICIAMO che il profitto è un indicatore dell'economicità, perché se genera un profitto questo vuol dire che riesce ad avere costi inferiori ai ricavi, ed è anche un'espressione dell'andamento aziendale nel tempo.

Certamente, parlando del non profit, noi possiamo dire che il profitto non è un obiettivo: con questo però non diciamo che non deve esserci, diciamo che, caso mai, è semplicemente un mezzo per garantire autonomia.

Però se dico così, vuol dire che dare questa definizione non mi soddisfa:
d e v o
i d e n t i -
f i c a r e
u n o



specifico che non è ancora identificato. Una considerazione estremamente importante – anche se complica un po' il ragionamento – è che il profitto ha sempre meno significato per tutti, cioè anche per le aziende che lavorano for profit.

Intanto, molte aziende profit sono in realtà "no" profit, cioè nascono per fare profitto ma sono in perdita. E allora? Sono o non sono aziende for profit?

Poi, delle volte il profitto a livello di azienda non c'è, perché l'azienda fa parte di un gruppo, cioè è legata ad altre ed è

Ma che cos'è il profitto?

tutto il gruppo che ne trae beneficio, anche se questa è in perdita. Ma questa azienda in perdita è o non è azienda?

Ancora, può accadere che il profitto emerga solo a livello sociale complessivo e non a livello di singola azienda: si tratta del caso della cessione di esternalità positive. Anche in questo caso è in discussione la natura aziendale del soggetto.

Infine, molto importante, sempre di più le aziende profit si configurano come un sistema che persegue un vettore di obiettivi economico-sociali. Cioè un'azienda che voglia essere di successo non ha mai

come obiettivo esclusivo e di lungo termine il profitto, perché se ce l'ha come obiettivo di lungo termine finisce per non durare nel tempo. In realtà per durare nel tempo bisogna essere capaci di perseguire tre

obiettivi contemporaneamente. Il primo è certo il guadagnare, giacché devo essere bravo a produrre a costi inferiori ai miei ricavi (successo reddituale). Ma bisogna anche avere uno spazio nel mercato, cioè devo avere la mia quota: ad esempio io potrei dire che faccio consulenza alla tariffa di 10 milioni al giorno ed è chiaro che se qualcuno fosse disposto a darmeli io avrei un enorme successo reddituale. Ma chi è disposto a pagare questo prezzo? È chiaro che devo ragionare rispetto al mercato, perché a quella tariffa non ci sto (successo competitivo). Il successo deve anche essere sociale, perché – alla lunga – se io scontento tutti gli attori, posso guadagnare e avere anche una quota di mercato ma non posso reggere. Ad esempio, se non mi curo dei danni sull'ambiente, se non curo il clima interno all'azienda, finisco per produrre una reazione che annulla i miei successi. Se non si fa attenzione a cose che sicuramente peggiorano il conto economico, ma consentono di affermarsi nell'ambiente come imprenditori che hanno un comportamento responsabile dal punto di vista sociale, non si sta in piedi. Molte aziende ragionano così: al massimo ragionano su due gambe (profitto e mercato), dimenticando la terza; c'è anche qualcuno che persegue solo il successo sociale (i cosiddetti "imprenditori illuminati"), ma se non si tiene conto anche degli altri due vettori, si tratta di filantropi, non di imprenditori.

Insomma, sempre di più le aziende si configurano come un sistema che persegue un mix di obiettivi economico-sociali. Appare chiaro che il ragionamento così impostato non riesca a identificare lo specifico del non profit, né

a fondarne scientificamente la legittimazione.



ALLORA CHE COS'È UNA azienda non profit? È la dimensione economica dell'organizzazione non profit, che ci può essere o non essere. A noi interessa capire quando c'è l'azienda non profit, anche se pure l'organizzazione non profit ha bisogno di discorsi strategici. Però è chiaro che la pienezza del discorso sugli strumenti strategici e manageriali si ha identificando bene che cosa è una non profit. Accanto all'organizzazione non profit c'è anche l'azienda non profit, quando ricorrono alcune condizioni.

- ❖ Ci devono essere dei fini che richiedono consumo e produzione di ricchezza (se ci riuniamo insieme per ascoltare della musica manca il substrato economico);
- ❖ ci vuole una operatività sistematica in campo economico (se ascoltiamo musica insieme, ogni tanto comprenderemo qualche cd, quindi un minimo esborso di ricchezza possiamo anche averlo, però non in modo sistematico);
- ❖ ci vuole un minimo di organizzazione adeguata (se ci sentiamo per telefono: "ci vediamo ad ascoltare musica stasera", questa non è una organizzazione di tipo aziendale);

Ma fin qui, in fondo, queste condizioni non è difficilissimo trovarle. Appena l'organizzazione non profit minimamente si struttura un po', queste cose ce l'ha. Occorre allora una condizione decisiva:

- ❖ bisogna operare in condizioni di autonomia economica: cioè occorre che una organizzazione non profit per stare in piedi sia in grado di organizzarsi senza dipendere, senza essere "schiava" di nessuno. Non equivochiamo, non sto dicendo che per avere autonomia non si debbano chiedere fondi al settore pubblico, non sto dicendo che non c'è da fare fund raising, ma sto semplicemente sottolineando l'esigenza di autonomia rispetto a qualsiasi elemento esterno (e il denaro è una di quelle cose che più generano dipendenza).

Quando tutte queste condizioni ci sono, abbiamo un'azienda non profit.

A questo punto possiamo anche identificare la differenza: nel profit si acquisiscono fattori che hanno un valore di scambio, si impiegano, si trasformano, per poi cederli a un valore di scambio superiore. Cioè io compro dei fattori sul mercato (merci, servizi, pago il lavoro, ecc.), che hanno un valore di scambio e li trasformo: l'azienda ha una ragione di essere se è capace di usare tutto questo per ottenere un maggior valore, che verrà ceduto per un valore di scambio maggiore. Nel non profit invece la dinamica dei valori d'uso è più importante della dinamica dei valori di scambio. Cioè io compro delle cose sul mercato e può succedere che io venda delle cose, però non è questa la cosa esclusiva: la cosa decisiva è il valore d'uso che fa premio sul valore di scambio. In altre parole ciò che le cose sono è più importante del prezzo a cui si comprano e si vendono. Non è questa l'esperienza di chi intraprende una iniziativa non profit? Certo, c'è un aspetto per cui si è sul mercato, però è ben chiaro che c'è una dinamica di cose che non hanno prezzo.

Un'organizzazione non profit non è necessariamente un'azienda.



I CONCETTI ESPRESSI TROVANO rappresentazione nelle figure 1 e 2. Nel caso del profit (fig. 1), se compro sul mercato fattori per 1000 in realtà per me questi fattori hanno più valo-

re: si spera che io non compri a 2000 una penna che per me ne vale 1000. Del resto, nel linguaggio comune, quando diciamo "ho fatto un affare", che cosa vuol dire? Guardo una penna, mi piace, funziona bene, costa 1000, ma per il mio uso vale di più. Allora io compro delle cose che hanno un valore di scambio, ma si spera che per me abbiano un valore maggiore. Questo valore d'uso che mi sono procurato, a sua volta, viene fatto fruttare, produce qualcosa che per me ha un certo valore, ma che riesco a vendere sperabilmente a un valore di scambio superiore. Il mio valore d'uso si trasforma in un valore di scambio maggiore. Nel non profit (fig. 2), la dinamica dei valo-

ri d'uso rimane la stessa: è qui che si vede l'azienda, la logica dell'aziendalizzazione, perché se io non sono capace di acquisire dei valori d'uso ed arricchirli, è inutile che mi nasconda dietro l'ideale che mi muove, io non sono degno di stare nel mondo delle aziende. La dinamica dei valori d'uso rimane quella, anzi si ingigantisce, perché è la mia ragion d'essere: il non profit gioca la sua ragion d'essere sui valori d'uso. Questo è l'aspetto distintivo, ma in connessione con la dinamica dei valori di scambio: infatti, non tutti i fattori mi costano e non tutti i prodotti li vendo. E il costo di non tutti i fattori è proporzionato a quello che valgono e non tutti i prezzi corrispon-

Figura 1: PARADIGMA DELLA PRODUZIONE ECONOMICA DI IMPRESA

(Fonte: A. Tessitore in Atti AIDEA, Le aziende non profit tra stato e mercato, 1995)

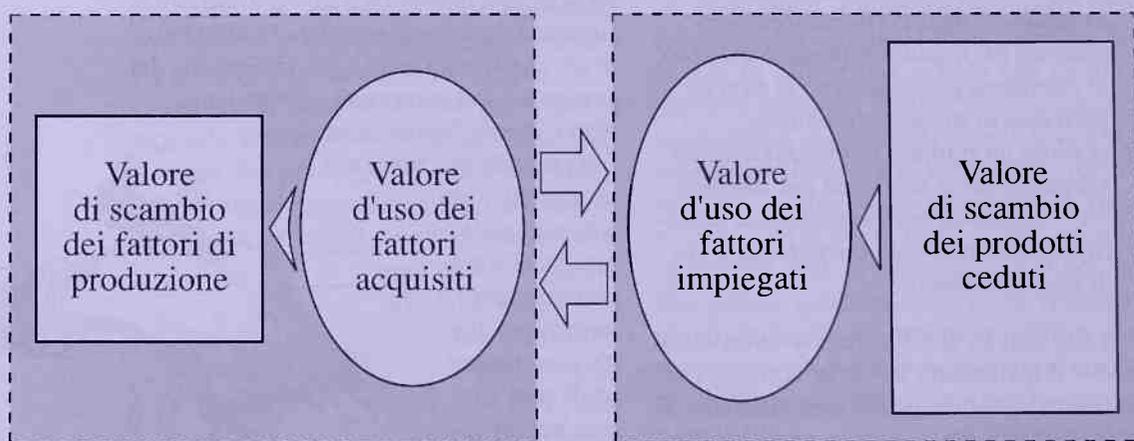
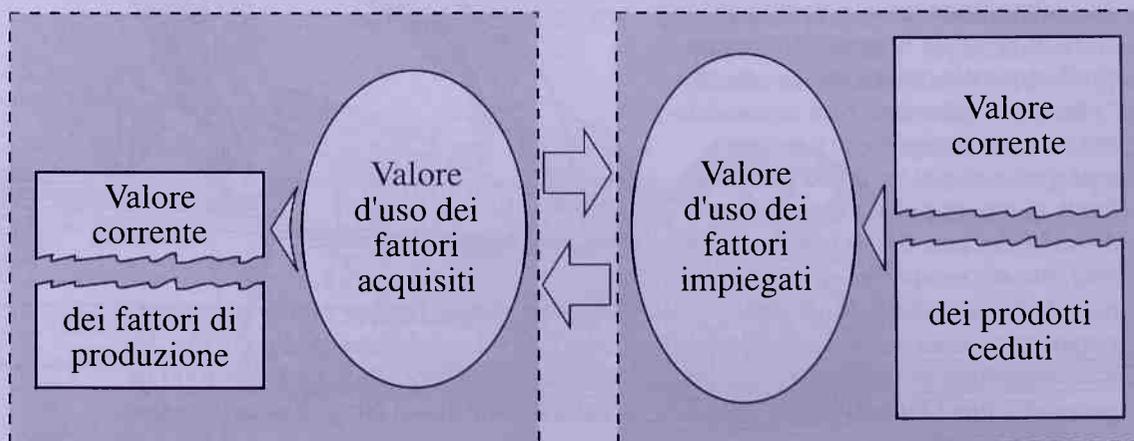


Figura 2: PARADIGMA DELLA PRODUZIONE ECONOMICA DI ORGANIZZAZIONI NON PROFIT

(Fonte: A. Tessitore in Atti AIDEA, Le aziende non profit tra stato e mercato, 1995)



dono alla cessione di valore d'uso che faccio. La dinamica del valore d'uso ha fatto premio sulla dinamica del valore di scambio. Questo aspetto è evidenziato graficamente nella figura 2 con la lacerazione delle due dinamiche dei valori di scambio. Ne consegue che anche il non profit ha da gestire risorse scarse al meglio e che le aziende non profit sono vere aziende che producono esternalità in modo economico, così che i benefici devono superare i costi. Però la distinzione con il profit non sta nei fini, ma nella loro gerarchia: è il prevalere del valore d'uso sul valore di scambio. Idealmente ed economicamente.

ALLORA, LE AZIENDE NON profit devono o no fare profitto? Non hanno questo obiettivo, ma devono essere gestite economicamente, devono essere efficienti. Questo non toglie nulla alla ricchezza delle loro finalità, anzi sviluppa il potenziale di

solidarietà implicato nel loro operare. In conclusione, quale è la finalità del non profit? Produrre un valore – nel senso del valore d'uso – che è un surplus sociale, un di più per la società intera, perché si tratta di produrre innovazione sociale, di muovere qualcosa nell'ambiente ridando utilità e valore a ciò che non l'avrebbe. Basta pensare a tutte le energie che il non profit mobilita nella sua attività: se tutti quelli che sono implicati se ne stessero buoni e tranquilli a casa propria invece che andare a fare i volontari, proponendo a un vasto sistema di attori attività che non hanno la loro ragion d'essere in una ricompensa economica ma nel desiderio di utilità e verità del proprio esistere, mancherebbe un elemento essenziale che costituisce il tessuto fondamentale della civiltà e della cultura di un popolo.

La differenza tra profit e non profit si gioca nella dinamica del valore.

BIBLIOGRAFIA

- Ambrosini A., L'economia morale può essere efficiente?, in "Impresa e stato", n. 57/8, 1997;
- Andreas M., Un modello di osservazione economico-aziendale per le aziende non-profit, in Borzaga C. Fiorentini G. Maticena A., Non-profit e sistemi di welfare, NIS, Roma 1996;
- Atti del Convegno AIDEA "Le aziende non profit tra stato e mercato", Roma, 28/30 settembre 1995;
- Borzaga C. Fiorentini G. Maticena A., Non-profit e sistemi di welfare, NIS, Roma 1996;
- Bowen W.G., Business leader senza fini di lucro, in "Harvard Business Review", maggio-giugno 1995;
- Cafferata R., Pluralismo organizzativo e condizioni di sviluppo delle aziende del terzo settore, in Atti del Convegno AIDEA "Le aziende non profit tra stato e mercato", 28/30 settembre 1995, Roma;
- Cavenago D., Dirigere e governare una organizzazione non profit, Cedam, Padova 1996;
- Colozzi I.-Bassi A., Una solidarietà efficiente, NIS, Roma 1995;
- Fiorentini G., Il contributo della teoria economica ai processi di privatizzazione dei servizi sociali, in Borzaga C.-Fiorentini G.-Maticena A., Non-profit e sistemi di welfare, NIS, Roma 1996;
- Merlo A., Gestire l'organizzazione no profit, in Pettinato S. (a cura), "Gestire il no profit. Guida pratica alla gestione degli enti senza fine di lucro", Il Sole 24 Ore, Milano 1997;
- Pearce J.L., Volontariato, R. Cortina Editore, Milano 1994;
- Pettinato S. (a cura), Gestire il no profit. Guida pratica alla gestione degli enti senza fine di lucro", Il Sole 24 Ore Libri, Milano 1997
- Tessitore A., Il profilo aziendale delle Organizzazioni Non Profit, in "Rivista italiana di Ragioneria e Economia Aziendale, n. 1-2, 1997;
- Vittadini G. (a cura), Il non profit dimezzato, Etas Libri, Milano 1997;
- Zangrandi A., Uno schema di classificazione delle organizzazioni non-profit, in Borzaga C. Fiorentini G. Maticena A., Non-profit o sistemi di welfare, NIS, Roma 1996.

Niente da fare, i numeri sono impietosi. In Italia l'associazionismo del cosiddetto

Terzo Settore, cioè il mondo del Non profit, è numericamente imponente, ma passato al vaglio della sua capacità di contribuzione alla ricchezza nazionale appare estremamente leggero: solo l'1,8 per cento del prodotto interno lordo italiano (Pil) è realizzato dal Non profit, mentre negli altri paesi avanzati le percentuali sono ben più alte.

ITALIA FANALINO DI CODA DEL NON PROFIT

A cura del settimanale **TEMPI**

Il contributo del Non profit made in Usa (paese leader in materia) al Pil americano è del 6,4 per cento, quasi il quadruplo di quello italiano. La media dell'Unione Europea (UE) è del 3,5 per cento, cioè il doppio dell'Italia.

Come mai l'Italia delle confraternite, delle cooperative sociali, delle società di mutuo soccorso, del volontariato non riesce a pesare neanche nel raffronto col feudale Giappone? Colpa del regime fiscale poco allettante, istituito dal Decreto legislativo 460/97, che prevede sgravi fiscali risibili per chi decide di fare donazioni alle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus).

LUN OCCHIO ALLE TABELLE

Per rendersene conto basta dare un'occhiata alla tabella di questa pagina che raffronta il trattamento fiscale delle donazioni al Non profit negli Usa con quello vigente in Italia: non solo la deducibilità sia per i privati che per le imprese che effettuano donazioni in Italia non può superare la miseria di 4 milioni di lire, mentre negli Usa possono arrivare rispettivamente al 30 per cento del reddito di impresa e al 10 per cento di quello delle persone fisiche, ma non è prevista nessuna facilitazione per chi vuole donare titoli azionari, pratica molto comune negli States.

Il risultato di tanta tirchieria fiscale si vede benissimo nei bilanci delle fondazioni: in quelle Usa il 30 per cento delle entrate è costituito da finanziamenti pubblici e il 19 per cento da donazioni private; le fondazioni italiane invece sono finanziate al 51,6 per cento da denaro pubblico, e solo per il 5 per cento da donazioni private.

LA ROCKEFELLER FOUNDATION

L'assedio fiscale italiano è tale che è stato calcolato che se la più grande fondazione del mondo, la Rockefeller Foundation, si trasferisse col suo patrimonio azionario e di obbligazioni in Italia, si troverebbe a pagare imposte per 57 milioni di dollari, una cifra pari al 53 per cento di tutte le sue erogazioni a scopo sociale, ovvero pari alla somma dei fondi che annualmente devolve alla ricerca in agricoltura, arte, scienze umanistiche e medicina.

La morale della storia è facile da trarre: lo Stato italiano non vuole in alcun modo cedere pezzi di Welfare State alla società civile e alla sua capacità di provvedere a se stessa, perché questo significa diminuire il potere di chi controlla i centri nevralgici dello Stato. Perciò ha prodotto provvedimenti che non permettono al Non profit di crescere, anche a costo di dover rinunciare al contributo di risposta ai bisogni sociali che il Terzo Settore rappresenta.

Ultimi in Europa, ultimi nel mondo...

Paesi	% del PIL nazionale prodotta dal settore non profit
STATI UNITI	6,4
REGNO UNITO	4,8
GERMANIA	3,6
UNIONE EUROPEA*	3,5
FRANCIA	3,3
GIAPPONE	2,3
ITALIA	1,8

* media dei Paesi aderenti

causa fisco

Paesi	Donazioni a Enti non profit
STATI UNITI	da persone fisiche: deducibili fino al 30% del reddito da imprese: deducibili fino al 10% del reddito di titoli: deducibili fino al 20% del reddito ed esentasse su capital gain
ITALIA	da persone fisiche: detraibili fino al 19% del reddito, ma fino a 4 milioni di L. da imprese: deducibili fino al 2% del reddito, ma fino a 4 milioni di L. di titoli: nessuna normativa

Fonte: Luca Antonini, CRISP; Filippo Pretolani, Surplus n. 1/99

IL VOLONTARIATO ORGANIZZATO TRA' MITI E AMBIGUITÀ

DI MIRIAM SCARFÒ



L VOLONTARIATO PUÒ ESERCITARSI SIA NELLA FORMA INDIVIDUALE CHE IN QUELLA COLLETTIVA. NELLA SUA ESPRESSIONE MODERNA, PERÒ, COSTITUISCE SICURAMENTE PIÙ UN FENOMENO ASSOCIATIVO CHE UN FENOMENO INDIVIDUALE E OGGI SI PARLA, PERTANTO, DI "VOLONTARIATO ORGANIZZATO" E DI "ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO". SENZA LA PRESENZA E L'AUSILIO DI QUESTI ENTI ORGANIZZATI, LA PUR DIFFUSA DISPONIBILITÀ DEI CITTADINI AD IMPEGNARSI IN ATTIVITÀ SOCIALI NON TROVEREBBE, PROBABILMENTE, UNA FORMA DI INCANALAMENTO DI ALTRETTANTA EFFICACIA.

A riguardo, c'è chi sostiene che la condizione prima per la diffusione di un'azione volontaria di tipo solidaristico sia data proprio dall'esistenza di una base organizzativa. Le organizzazioni volontarie, infatti, sarebbero in grado di suscitare la disponibilità e l'impegno dei cittadini¹ e di trasformare le motivazioni altruistiche e solidaristiche esistenti nella società in azioni socialmente utili².

Queste considerazioni sull'importanza della dimensione organizzativa del volontariato conducono alla consapevolezza che i successi e fallimenti del volontariato non sono attribuibili esclusivamente alla buona o cattiva volontà dei volontari, o al grado di diffusione del senso di solidarietà nella società, ma anche al buon funzionamento e alla stabilità delle organizzazioni volon-

tarie. Per tale ragione, si cercherà di capire se oggi le organizzazioni di volontariato siano dotate di un livello di strutturazione organizzativa sufficiente a garantirne una gestione razionale e stabile.

LA DINAMICA ORGANIZZATIVA del volontariato è stata oggetto di numerosi studi che possono essere ricondotti a due modelli principali: quello della partecipazione volontaria e quello della mobilitazione delle risorse. Le teorie che si richiamano al primo riprendono una tradizione teorica che risale fino a Toqueville e considerano le associazioni di volontariato "la principale manifestazione delle diverse comunità (di origine religiosa, etnica, territoriale) che compongono il tessuto connettivo della società civile"³.

Il legame dell'associazione con la comunità è garantito dal carattere volontario della partecipazione e in particolare della leadership: il leader, infatti, emerge generalmente sulla base del rispetto che dimostra per le idee e i valori connessi alla storia della sua comunità di appartenenza.

Per garantire la partecipazione dei membri della comunità ad un'associazione

Gli studi sulla dinamica organizzativa.

(partecipazione attraverso cui gli individui manifestano il senso di appartenenza alla loro comunità di riferimento) sono necessarie alcune regole organizzative:

- ❖ Le risorse necessarie al funzionamento dell'associazione dovrebbero provenire in misura decisiva dall'interno dell'associazione stessa, piuttosto che dall'esterno;
- ❖ Il contributo dei membri (economico o sotto forma di lavoro volontario) dovrebbe essere libero e discrezionale;
- ❖ Tale contributo dovrebbe essere dato sulla base di un interesse condiviso e non di ricompense materiali;
- ❖ Le decisioni dovrebbero essere prese attraverso processi partecipativi che coinvolgano attivamente tutti i membri.

Questo schema interpretativo è stato profondamente criticato, per la sua astrattezza, da varie analisi riconducibili al modello della mobilitazione delle risorse. In base a questo secondo modello l'organizzazione è il luogo in cui i vari attori sociali si dialettizzano, si confrontano e si scontrano per raggiungere i propri fini. Dalla mediazione tra gli obiettivi dei singoli, derivano poi gli obiettivi dell'organizzazione, per raggiungerli quali essa ha bisogno in maniera continuativa di molte risorse. In quest'ottica,

Nelle organizzazioni di volontariato c'è una volunteer idea?

quindi, la partecipazione associativa implica l'accettazione di un sistema di ruoli di cui entrare a far parte, e di alcuni sacrifici individuali. Pertanto, la partecipazione, implicando alcuni costi individuali, non può rispon-

dere soltanto al bisogno di identificazione, ma anche ad un calcolo razionale di costi e benefici. Di conseguenza, oltre al problema di riuscire a garantire l'identificazione dei membri e di facilitare l'espressione dei valori comunitari, l'organizzazione di volontariato dovrebbe affrontarne altri problemi:

- ❖ Incentivare i membri affinché garantiscano la continuità e la stabilità del proprio apporto;
- ❖ Reperire le risorse finanziarie necessarie per lo sviluppo di attività sempre più specializzate;
- ❖ Cercare di avere una leadership sempre più competente (e non solo fedele ai valori della comunità), che dovrebbe quindi ricevere una ricompensa adeguata.

Essere membro di un'organizzazione, quindi, non può significare solo credere negli scopi dell'organizzazione stessa, ma anche lavorare concretamente per la loro realizzazione. L'organizzazione assume allora la funzione di un'impresa che richiede tempo e lavoro e offre in cambio benefici⁴. È necessario, pertanto, che le associazioni di volontariato adottino degli strumenti di gestione delle risorse, in particolare una volunteer idea⁵, essendo i volontari la risorsa nodale di queste organizzazioni, per assicurarsi una presenza costante di volontari motivati, preparati e coinvolti.

DA UNA VERIFICA EMPIRICA attivata dal Dipartimento di Tecnica ed Economia delle Aziende (Ditea) dell'Università di Genova nell'ambito di un più vasto programma di ricerca sulle organizzazioni non profit, è emerso che spesso nelle associazioni di volontariato non vi sono strumenti formalizzati di direzione e controllo dei volontari⁶. Nella maggior parte dei casi non vi è, infatti, attenzione alla motivazione sia ad entrare che a rimanere (essendo la prima una delle principali cause delle piccole dimensioni delle organizzazioni, e la seconda la più importante ragione dell'elevato turn-

over). Non vi è inoltre una selezione rigorosa, non vi è formazione e non vi è una chiara suddivisione dei ruoli. Indubbiamente questo è un segnale delle forti resistenze del volontariato ad adottare un assetto organizzativo-gestionale formalizzato, resistenze derivanti principalmente dall'erronea convinzione dell'esistenza di un rapporto di natura inversa tra l'evoluzione e la managerializzazione da un lato e la salvaguardia della mission originaria dall'altro.

Frisanco e Ranci⁷, infatti, rilevano che il volontariato è stato per lungo tempo (e in molte realtà lo è ancora oggi) considerato una pratica sociale opposta ad ogni istanza di strutturazione e di razionalizzazione. La sua valorizzazione richiedeva il riconoscimento dell'importanza della spontaneità e dell'informalità che sembravano garantire da sole una motivazione elevata nel tempo. Si analizzano ora nel dettaglio alcuni dei dati più interessanti emersi dall'indagine.

LA FORTE SPINTA MOTIVAZIONALE è alla base dell'azione volontaria e, per tale ragione, deve essere oggetto di un continuo monitoraggio ed alimentata con adeguati stimoli, anche perché è soggetta a continue oscillazioni nel tempo e può anche esaurirsi.

Le ricerche condotte sulla motivazione ad operare in un'associazione di volontariato sono moltissime e pongono tutte al primo posto le motivazioni altruistiche, al secondo l'interesse per il tipo di lavoro e per le relazioni con i colleghi e al terzo motivazioni di carattere morale. I diversi studi assegnano a ciascuna delle tre motivazioni valori percentuali diversi, ma l'ordine non cambia. Nell'analizzare questi risultati, bisogna però tenere presenti due questioni: in primo luogo, in queste ricerche si utilizzano spesso domande con risposte chiuse in cui l'intervistato può scegliere tra alcune alternative predefinite. Ciò orienta e influenza le risposte lasciando poco spazio a motivazioni più complesse e originali. In secondo luogo, spesso si adduce l'altruismo come motivazione principale per essere apprezzati dalla società. Ciò non significa che l'altruismo non sia presente, ma probabilmente il dato che emerge dalle

ricerche dovrebbe essere ridimensionato.

Dall'indagine empirica è emerso che la quasi totalità delle organizzazioni intervistate (circa il 90%) trascura l'analisi della motivazione dei volontari ad entrare, ma soprattutto a rimanere. Probabilmente, questa sottovalutazione della rilevanza di una spinta motivazionale che rimanga costante nel tempo è una delle concause delle piccole dimensioni delle associazioni (sempre in base allo stu-

dio in esame, infatti, il **La spinta motivazionale.** 49% degli enti intervistati non riesce a mobilitare più di 20 volontari) e dell'elevato turnover. Se il volontario non ottiene la soddisfazione e la gratificazione attese in cambio del tempo o dell'energia dedicati all'associazione, può decidere, infatti, di abbandonarla o, nella peggiore delle ipotesi, di non entrare nemmeno a farne parte. Quindi, chi gestisce un'organizzazione dovrebbe essere in grado di comprendere le aspettative del volontario e, in base a quelle, istituire un opportuno sistema gratificante.

LA MAGGIOR PARTE DELLE associazioni intervistate non seleziona rigorosamente i volontari, poiché considera inopportuno selezionare persone che decidano di svolgere il proprio lavoro gratuitamente in funzione di una motivazione individuale. Le poche che attuano una selezione, invece, la reputano molto importante per diversi motivi. In primo luogo, coloro che hanno bisogno dei servizi dell'organizzazione (gli utenti) dovrebbero essere aiutati e non ostacolati dall'intervento di perso-

nale non adeguato (e le **La selezione dei volontari.** stesse considerazioni valgono anche per la formazione). In secondo luogo, la reputazione dell'organizzazione è giudicata in base ai comportamenti delle persone che vi lavorano, anzi, talvolta l'organizzazione stessa è identificata con i volontari che vi operano. In terzo luogo, un'inappropriata collocazione nell'associazione potrebbe compromettere i rapporti interpersonali dei volontari, molto importanti per il buon funzionamento di un'organizzazione di volontariato.

Infine, il soggetto stesso potrebbe trovarsi in una situazione di disagio se collocato in una struttura incoerente con le sue caratteristiche e motivazioni e potrebbe, pertanto, essere indotto ad allontanarsi dal mondo del volontariato.

Fatte queste premesse, la selezione assume una funzione e un peso diversi a seconda del settore di attività prevalente⁸ in cui un'organizzazione opera:

- ❖ Per quanto riguarda il settore culturale, quello sportivo ricreativo e quello ambientale, non esistono particolari criteri di scelta dei volontari: infatti, nel 95% delle organizzazioni culturali, nel 80% di quelle sportivo-ricreative e nel 90% di quelle ambientali basta compilare l'apposita domanda e dare la propria disponibilità;
- ❖ Per quanto riguarda il settore della protezione civile, nel 95% circa dei casi, le associazioni richiedono anche un certificato di sana e robusta costituzione, a causa delle attività fisicamente impegnative che i volontari devono svolgere;
- ❖ Nel settore educativo e in quello della sicurezza sociale si richiedono attitudine e motivazioni molto forti (precisamente, nel 90% delle organizzazioni operanti nel settore educativo e nel 92% di quelle operanti in quello della sicurezza sociale). Il problema, come già accennato sopra, è che la motivazione (sicuramente essenziale per operare nel campo socio-assistenziale) non viene adeguatamente monitorata e sostenuta nel tempo. La conseguenza più ovvia è che i volontari cadono spesso nella burn-out syndrome, che colpisce coloro che operano in condizioni di forte coinvolgimento emotivo. Ciò di cui il volontario impegnato nel sociale ha assolutamente bisogno, è un'adeguata formazione al "saper essere". Il concetto si chiarirà sicuramente poco più avanti, quando ci si occuperà proprio della formazione;
- ❖ Per il settore della sanità, infine, bisogna fare una distinzione fra le Pubbliche Assistenze e le associazioni che si

Chi forma i volontari?

occupano di soggetti affetti da particolari malattie:

- per quanto riguarda le prime, molte (circa il 60%) richiedono la "fedina penale" pulita. La ragione è che i volontari che prestano soccorso si trovano spesso nelle condizioni in cui, volendo, potrebbero compiere un furto (ad esempio nel caso in cui si vada a prendere una persona in casa, o si soccorra una persona incosciente). Secondo un criterio semplificante di probabilità, chi è stato condannato per furto (ma non solo) non può dare all'associazione e ai suoi interlocutori garanzie sufficienti. Questa pratica però si rende necessaria solo se l'aspirante volontario è assolutamente sconosciuto. Nel caso in cui sia amico o parente di un volontario, o, meglio ancora, provenga da un'altra Pubblica Assistenza (presso la quale ci si informerà) il problema è più facilmente risolvibile. Il rimanente 40% delle associazioni, però, non chiede la fedina penale, e alcune delle persone intervistate pensano addirittura che farlo costituisca una violazione della privacy del volontario;
- per quanto riguarda le seconde, il problema della scelta dei volontari non si pone quasi mai, perché questi sono spesso familiari delle persone ammalate di cui si occupa l'associazione; queste organizzazioni, in genere, sarebbero ben liete di accettare volontari con i soli requisiti della buona volontà e della disponibilità, ma l'occasione capita assai raramente.

UN ALTRO TEMA COMPLESSO è quello della formazione dei volontari, anche perché alla parola formazione non tutti attribuiscono lo stesso significato e lo stesso valore. Per alcune organizzazioni di volontariato, infatti, la formazione è cruciale, mentre altre non ne percepiscono l'utilità e l'importanza. Nel caso in esame, solo il 27% delle associazioni svolge sistematicamente ed esplicitamente attività di formazione, mentre il 55% la rifiuta perché non riconosce il "sapere" come promozione e come

valore; in queste organizzazioni c'è un "vuoto di teoria perché si crede che la teoria sia vuota"⁹, che sia una perdita di tempo e si predilige la pratica, ossia il learning by doing. Il rimanente 18% percepisce l'importanza della formazione, ma non ha i mezzi necessari per svolgerla.

Anche le poche organizzazioni che attuano attività di formazione, però, si limitano spesso all'acquisizione di nozioni nell'ottica dell'apprendimento anziché del cambiamento. La formazione, infatti, dovrebbe fungere da coscienza critica, dovrebbe coinvolgere il volontario in un processo di crescita che comprenda il sapere e il saper fare, ma anche il saper essere. Dovrebbe essere un momento di apprendimento ma anche di evoluzione degli individui che devono sapersi mettere in discussione nel proprio essere, nelle proprie acquisizioni culturali e nella propria capacità operativa. La formazione dovrebbe essere considerata come uno degli strumenti principali per rafforzare tanto la qualificazione quanto la motivazione dei volontari.

In particolare, la formazione al sapere implica un miglioramento quantitativo di dati, di conoscenze e di nozioni. È essenzialmente un passaggio di informazioni, la teoria in senso stretto. Il volontario, in questa fase della formazione, dovrebbe acquisire due tipi di informazioni:

- ❖ Generali – dovrebbe conoscere la società e i problemi che la attraversano ed essere in grado di comprendere i bisogni sociali; in particolare dovrebbe saper entrare nei mondi dell'emarginazione e della povertà per conoscerli come fenomeni sociali e, come tali, saperli descrivere, quantificare per coglierne anche i meccanismi che li originano e tante volte li perpetuano;
- ❖ Specifiche – ci si riferisce qui alle conoscenze teoriche che riguardano la specifica realtà in cui il volontario andrà ad operare: ad esempio, un volontario di una pubblica assistenza dovrà imparare tutte le nozioni riguardanti il primo soccorso, la rianimazione e la traumatologia.

CON LA FORMAZIONE AL SAPER fare, invece, il volontario deve acquisire le competenze tecniche, le capacità operative e gli strumenti necessari per sviluppare le abilità e le capacità adeguate al tipo di servizio che si deve svolgere.

Con la formazione al saper essere, infine, (come accennato sopra) si interviene su motivazioni, atteggiamenti e valori. Questa è una fase molto importante perché spesso il volontario è costretto a confrontarsi con situazioni di gravi difficoltà e sofferenza umana "che tendono a

Sapere, saper fare e saper essere.

depauperarlo di ogni energia, [...] a frustrarlo"¹⁰ a farlo sentire in colpa per ciò che accade, e in una tale situazione di angoscia è molto difficile che il volontario riesca nel proprio compito di essere utile agli altri, e, anzi, spesso va in burn out. Ciò si può evitare se il volontario è pienamente consapevole dei limiti dell'azione organizzativa e di ciò che è, dei valori della propria scelta e delle proprie motivazioni (cosce e inconse). Per attuare un chiaro e consapevole approfondimento delle sue motivazioni, però, il volontario dovrebbe acquisire in questa fase una capacità critica di leggere la sua realtà personale, il suo vissuto interiore.

È importante che questi tre obiettivi (il sapere, il saper fare e il saper essere) non siano considerati avulsi l'uno dall'altro, ma parte di un unico processo di formazione: la formazione integrata.

Del 27% delle associazioni che svolgono sistematicamente attività formative, solo una attua esplicitamente formazione integrata. In tutti gli altri casi, vi è formazione esplicita al sapere, al saper fare, ma non al saper essere. Come accennato sopra, quindi, si tratta più di addestramento (comunque essenziale, ma non sufficiente) che di vera e propria formazione. Ciò, del resto, è conforme alla sottovallutazione della motivazione vista sopra.

Come logica conseguenza di questo dato sulla formazione, nel 87% delle associa-



zioni intervistate non esiste una netta distinzione di ruoli e competenze tra i volontari: le attività sono svolte da "chi capita" e "come capita", senza la preoccupazione di trovare la maniera migliore di svolgerle, nella convinzione che una forte motivazione (per altro, come si è visto sopra, considerata scontata e, quindi, non monitorata) sia sufficiente a garantire la qualità della prestazione.

Il lavoro volontario tra romanticismo e realismo.

DALL'INDAGINE IN ESAME, si evince che nelle organizzazioni intervistate non esiste ancora una volunteer idea. Queste associazioni, infatti, sono (anche se non esplicitamente e consapevolmente) sicuramente più vicine al modello della partecipazione volontaria, che non a quello della mobilitazione delle risorse. Il modello della partecipazione volontaria, però, offre

un quadro eccessivamente "romantico" e poco realistico del lavoro volontario, non considerando che l'esigenza delle organizzazioni di assicurarsi il flusso di risorse necessarie può indurre a trasformazioni nel loro funzionamento interno, anche fino alla marginalizzazione del ruolo e del contributo dei volontari. Il volontariato, allora, dovrebbe essere in grado di superare le resistenze interne e perseguire una cultura del risultato che subentri alla cultura dello sforzo. L'efficienza e l'economicità dovrebbero diventare dei vincoli, proprio in vista dell'efficacia, cioè del raggiungimento della mission cui il volontario è tanto legato. Il punto di aggregazione deve continuare ad essere la cultura della persona, supportata però da una nuova cultura dell'organizzazione, vista come strumento per soddisfare meglio gli obbiettivi che le persone stesse si pongono.



NOTE

¹ Ascoli U., Ranci C. (a cura di) – La solidarietà organizzata: il volontariato italiano oggi – Fivol 1997

² Paci M. – Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare – Liguori Napoli 1989

³ Smith e Lipski – Non profits for hire – Harvard University Press, Cambridge Mass

⁴ Lo schema contributi-incentivi è, come ben noto, uno degli elementi fondanti dell'organizzazione come sistema cooperativo e si deve a Barnard (C. Barnard, Le funzioni del dirigente, UTET, Torino, 1970).

⁵ Caselli C. – Il non profit: aspetti aziendali – in P&I n.2, anno 1998

⁶ Uno dei problemi che si incontrano nell'eseguire un'indagine empirica sulle associazioni di volontariato è proprio riuscire a rintracciarle: infatti non ne esiste un elenco o un albo, fatta eccezione per quelle iscritte al Registro Regionale ai sensi della cosiddetta "legge quadro sul volontariato" (l. n. 266/91). Per tale ragione, quindi, si è ristretto il campo di indagi-

ne alle sole organizzazioni iscritte nel Registro Regionale della Regione Liguria. Il campione non è del tutto stocastico, non è statisticamente rappresentativo, ma probabilmente significativo, poiché sono state intervistate più di un terzo delle organizzazioni iscritte nel Registro e operanti a Genova, cioè 70 su 192.

⁷ Frisanco R., Ranci C. (a cura di) – Le dimensioni della solidarietà. Secondo rapporto sul volontariato sociale italiano – Fivol 1999

⁸ Si è utilizzata qui la classificazione del Registro Regionale della Liguria, in base alla quale i settori sono otto: settore sanitario, settore della sicurezza sociale, settore educativo, settore sportivo-ricreativo, settore culturale, settore della protezione civile, settore ambientale, altro settore. Si fa riferimento qui al settore di attività prevalente, poiché un'associazione può operare contemporaneamente in più settori.

⁹ Rocchi S. – Il volontariato tra tradizione e innovazione – NIS 1993

¹⁰ Ambrosio G., Bandini F. – La gestione del personale nelle aziende non profit – ETAS 1998

In seguito alla pubblicazione nel n. 3/1998 di *Personae & Imprese* degli atti del seminario "Le nuove leggi sull'autonomia amministrativa: più o meno sussidiarietà?" – tenuto a Milano nel giugno 1998), in questo fascicolo della nostra Rivista, desideriamo aggiornare ed ampliare la lista di opere che hanno per tema la sussidiarietà (nelle sue due varianti "orizzontale" e "verticale") apparsa nel n. 2/1998 di P&I.

Angelo Rinella nel recentissimo volume **Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto** (CEDAM, Padova, 1999) riunisce alcuni saggi sul principio di sussidiarietà e sul suo inquadramento costituzionale, con l'intenzione di fornire una sintesi dei suoi aspetti comparativistici di diritto costituzionale, con accenni alla situazione belga, francese, portoghese, spagnola e tedesca. Ancora il diritto costituzionale comparato è l'angolazione da cui muovono gli autori di **Principio di autonomia e forma dello Stato: la partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata** (Giappichelli, Torino, 1998), i cui lavori sono stati raccolti da Tania Groppi.

Tenendo conto dei diversi livelli dai quali si sta studiando il principio di sussidiarietà (concezione metafisica della sovranità, dibattiti teologici, apparentemente arcaici, ecc.), René Lourau tenta di capire con il suo contributo **Le principe de subsidiarité contre l'Europe** (PUF, Parigi, 1997) se tale principio lavori pro o con-

tro l'Europa, per il momento ancora politicamente virtuale, e se la sussidiarietà costituirà o meno un'interferenza al progresso verso questa unità.

Il corposo lavoro di Stefan Ulrich Pieper **Subsidiarität: ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen** (Heymann, Colonia, 1994) si occupa, invece, del principio di sussidiarietà sia nella sua connotazione storico-teorica sia nella sua applicazione nelle costituzioni dell'Unione Europea e dei Paesi ad essa aderenti. Pure lo studio di Patrizia De Pasquale **Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario** (Editoriale scientifica, Napoli, 1996) si occupa di rilevare quanto incida questo concetto nella costituzione dell'Unione Europea, soprattutto in seguito al Trattato di Maastricht.

Un altro apporto interessante sull'importanza dell'utilizzo del principio di sussidiarietà in Europa e, in particolare, in Germania ci è offerto dagli studi di autori di varia nazionalità, raccolti da Knut Wolfgang Norr e da Thomas Oppermann nel volume **Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa** (Mohr, Tubinga, 1997). Segnaliamo, tra gli altri, lo scritto di Francesco Paolo Casavola intitolato **Dal federalismo alla sussidiarietà: le ragioni di un principio**.

Nuovamente in lingua tedesca è l'opera pubblicata nel 1998 sempre per i tipi di Mohr intitolato **Integration und Subsidiarität**

im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstattheorie unter dem Grundgesetz in cui Stefan Oeter si occupa, segnatamente, del principio di sussidiarietà nella storia costituzionale della Germania federale.

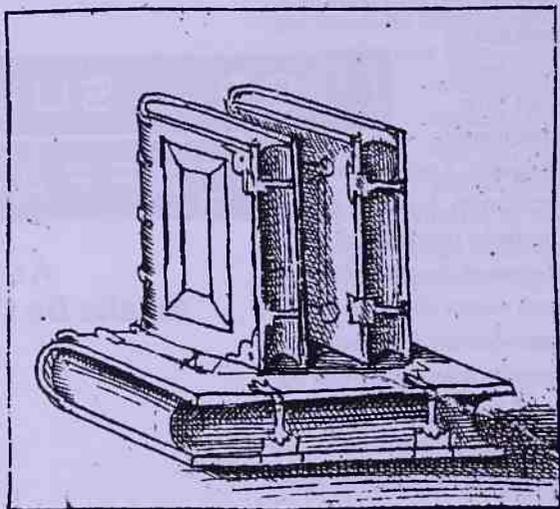
Con il loro sistema federale, anche gli Stati Uniti d'America, applicano da molto tempo, senza farne esplicitamente riferimento, il principio di sussidiarietà. A giudizio di Christophe Heckly ed Eric Oberkampff, l'esempio di questo Paese mostra che l'efficienza del potere centrale è compatibile con il rispetto dei particolarismi dei singoli Stati e delle collettività territoriali. Nel loro libro **La subsidiarité à l'américaine: quels enseignements pour l'Europe?** (L'harmattan, Parigi, 1994) i due autori, esaminando i diversi livelli di amministrazione negli USA, si domandano come il principio di sussidiarietà si possa concretizzare nella gestione e nel finanziamento dell'azione pubblica e quale indicazione si possa trarre per il futuro dell'Unione Europea.

Il caso, tutto italiano, riguardante il progetto della Commissione Bicamerale del novembre 1997 – che amplia la prospettiva ai rapporti tra Stato e società civile – è lo spunto per un articolo di Antonio D'Atena, apparso nel n. 44-45/1998 del periodico *Impresa e Stato* (pp. 54-55), che reca il titolo **Sussidiarietà e autonomie funzionali**.

LIBRI SULLO SCAFFALE

A cura di
Amalia De Luigi

Per poter far fronte alle esigenze particolari del proprio territorio, le autonomie locali devono poter usufruire di tecno-strutture efficienti ed efficaci e di una reale autonomia dal centro. Proprio la modernizzazione dei sistemi amministrativi italiani - in cui il riferimento ai temi della managerialità, sussidiarietà e adeguamento alla "Carta europea



dell'autonomia locale" - è il filo conduttore di una serie di contributi raccolti da Massimo Balducci nell'opera **Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale** (Angeli, Milano, 1997), uscito come supplemento alla rivista *Il nuovo governo locale*, 1996/1.

Oggetto della miscellanea curata da Alessandro Arrighetti e Gilberto Seravalli **Istituzioni intermedie e sviluppo locale** (Donzelli, Roma, 1999) è la disamina, nel nostro Paese, di quei soggetti definibili come organizzazioni finalizzate all'offerta localmente differenziata di beni pubblici destinati a particolari categorie di soggetti economici, con il risultato di condizionare la

scarsità relativa di risorse locali specifiche. Il futuro, secondo gli autori di questi studi, sarà segnato da un progressivo emergere di queste istituzioni intermedie, tra le quali hanno fin da ora un certo rilievo le associazioni locali di interessi, le amministrazioni pubbliche locali, le strutture educative e le organizzazioni consorziali non temporanee.

Anche a giudizio di Donatella Della Porta, all'evoluzione di un mondo globale, caratterizzato da influenze di processi e istituzioni sovranazionali, si contrappone una rivalutazione della dimensione locale. In Italia le questioni del regionalismo e del federalismo sono al centro del dibattito istituzionale, suscitando grande interesse nell'opinione pubblica. Nel suo nuovissimo libro **La politica locale: potere, istituzioni e attori tra centro e periferia** (Il mulino, Bologna, 1999), l'autrice esamina i diversi aspetti della politica locale e, in particolare, il potere della comunità, la subcultura territoriale, i movimenti urbani, le istituzioni del governo locale e le politiche pubbliche nelle città.

L'applicazione del concetto di sussidiarietà all'esperienza della parità scolastica tra scuole pubbliche e private è l'argomento di due recenti volumi. Il primo, **Sussidiarietà e nuovi orizzonti educativi: una sfida per il rapporto famiglia-scuola** (La scuola, Brescia, 1998), riporta gli atti raccolti da Renzo Bonetti e Angelo Vincenzo Zani di un convegno promosso a Roma nel 1997 dalla Conferenza Episcopale Italiana. L'altro, scritto da Giovanni Cimbalo, si intitola **La**

scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà: legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali (Giappichelli, Torino, 1999) e illustra, tra l'altro, le competenze regionali e il finanziamento pubblico alla scuola privata, il diritto all'istruzione nei Paesi industrializzati e l'autonomia della scuola pubblica. Dello stesso argomento tratta il saggio di Luisa Ribolzi **Stato sociale e sistema formativo: le prospettive dell'autonomia**, pubblicato in "Lo Stato sociale in Italia: bilanci e prospettive" (Mondadori, Milano, 1999, a cura di Pierpaolo Donati).

Al lungo elenco, precedentemente presentato sul n. 2/1998 di P&I, di libri pubblicati a commento delle Leggi Bassanini sul decentramento e le autonomie locali, ne aggiungiamo, in questa occasione, altri tre:

- ❶ **Federalismo amministrativo: la semplificazione amministrativa e il decentramento delle Leggi Bassanini. il DL 112/1998 e i nuovi compiti degli enti locali** (Il Sole 24 Ore, Milano, 1999);
- ❷ Falcon Giandomenico (a cura di), **Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997: commento** (Il mulino, Bologna, 1998);
- ❸ Maccapani, Achille, **La riforma "Bassanini-ter": guida alle novità su decentramento e semplificazione amministrativa dopo la Legge 191/98** (ICA, Trento, 1998).

AI NOSTRI ABBONATI

L'Editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati e la possibilità di richiederne gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo a **UM.E.S.** Edizioni. Le informazioni custodite verranno utilizzate al solo scopo di inviare agli abbonati la testata, gli eventuali allegati e le lettere di invito alle iniziative della Rivista (legge 675/96 sulla tutela dei dati personali).

ALCUNE NOTE PER GLI AUTORI

La rivista *Persone Imprese & Istituzioni* è un quadrimestrale di cultura economica e giuridica della sussidiarietà che ospita articoli per le varie sezioni di cui è composto: Sussidiarietà e Istituzioni, Lavoro, Welfare Society, Non Profit, Servizi alla Persona.

I contributi e gli interventi possono essere inviati a:

- ❖ Redazione di *Persone Imprese & Istituzioni*, UM.E.S. Edizioni, via Botta, 19 - 20135 Milano;
- ❖ CRISP, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Via Bicocca degli Arcimboldi 8, Edificio U7, 20126 Milano;
- ❖ per posta elettronica alle seguenti caselle: crisp.statistica@unimib.it; [pii@katamail.com](mailto:pri@katamail.com).

- ◆ L'Autore dovrà indicare, oltre all'indirizzo e al recapito telefonico, la propria qualifica universitaria o professionale.
- ◆ La dimensione "normale" di un contributo per P&I è di 25 mila caratteri (spazi inclusi).
- ◆ Nel caso di contributi inviati alla Redazione in copia cartacea, si invita l'Autore a fornire anche una versione del testo su supporto magnetico (dischetto). Qualsiasi word processor è accettato; è preferibile, tuttavia, Word oppure una copia ASCII del file di testo.
- ◆ È opportuno che i lavori siano articolati in paragrafi non numerati, eventualmente introdotti da un titolo. Il primo paragrafo non va titolato; esso porta il titolo del contributo. Per ragioni di layout grafico la redazione provvederà a incorporare i titoli segnalati dall'autore nel testo o ad utilizzarli come «titolini» laterali e a trasporre in carattere normale ogni forma di evidenziazione grafica (grassetti, corsivi e sottolineati).
- ◆ Le note devono essere contenute nel numero, nello spazio, e riportate a fine testo, sia nella versione su carta sia sul dischetto. Nel caso di note discorsive si consiglia la formazione di box descrittivi da riportare al fondo dell'articolo.
- ◆ I riferimenti bibliografici vanno inseriti dopo le note e possibilmente nel testo.
- ◆ Le bozze di stampa saranno corrette dalla Redazione, salvo accordi presi caso per caso, con l'Autore.

**NATURA
PREMIUM**®

Il latte più latte



**Più natura, più gusto,
più Parmalat.**

