

# P & I

**RIFORME ISTITUZIONALI**  
Sussidiarietà nei servizi pubblici locali

**SANITÀ E MERCATO**  
Professioni e mercato

**LAVORO**  
Il riordino del sistema pensionistico

**NON PROFIT**  
Il consulente di fund raising

*con interventi di:*

Simona Beretta

Riccardo Bellocchio

Amalia De Luigi

Marco Gaetano

Roberto Garelli

Costantino Magro

Valerio Melandri

Renato Pistillo

Stefano Ricci

Roberta Roncati

Giuliano Rosario

Michele Rosboch

Alberto Salsi

Paolo Silvestri

**CRISP**

Consorzio Italiano Sussidiarietà  
per l'Impresa e la Pubblica Amministrazione



# Arti figurative, letteratura e cinema in Italia dal 1943 al 1953

Rimini  
19 agosto 2001  
6 gennaio 2002  
Palazzi dell'Arengo  
e del Podestà

orario: 9>19  
chiuso i lunedì non festivi

meeting <sup>rimini</sup>

Ideata e organizzata da  
Associazione Meeting  
per l'amicizia fra i popoli

A cura di  
Luciano Caramel con  
Marco Bona Castellotti,  
Ermanno Paccagnini,  
Luca Verdone e Mario Verdone

PER INFORMAZIONI E PRENOTAZIONI

Ufficio Mostre  
Meeting per l'amicizia fra i popoli  
Via Flaminia, 18 • 47900 Rimini  
tel. 0541 783100 • fax 0541 786422  
[meeting@meetingrimini.org](mailto:meeting@meetingrimini.org)  
[www.meetingrimini.org](http://www.meetingrimini.org)

BIGLIETTI:  
intero: £ 14.000  
ridotto: £ 8.000  
ridotto (6>11 anni):  
£ 5.000

Servizio di visite  
guidate per le scuole:  
£ 80.000

Altri gruppi :  
£ 110.000

È obbligatoria la prenotazione.



Sponsor generale

## Gruppo Rinascente

**Auchan** la Rinascente

**Sma** **upim**



In collaborazione con:



MUSEI  
COMUNALI



PIRELLA GÖTTSCHE LOWE

SNG

# PERSONE & IMPRESE ISTITUZIONI

Anno X numero 3 - 2001 - Euro 14,00

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA E GIURIDICA DELLA SUSSIDIARIETÀ

Persone Imprese & Istituzioni è curata dal  
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 Borroni,  
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, Fabio Roversi Monaco,  
Carlo Secchi, Lanfranco Senn (Presidente),  
Giulio Vismara, Giovanni Zanetti,  
Giorgio Vittadini (Direttore scientifico CRISP).

## COMITATO DI REDAZIONE

Elvio Ancona, Luca Antonini, Riccardo Bellocchio,  
Alberto Brugnoli, Giuseppe Calabrese, Clara Caselli,  
Raffaele Cattaneo, Natalino Dazzi, Paolo De Carli,  
Emanuele Forlani, Ottavio Lecis, Andrea Macchiavelli,  
Mario Maggioni, Giacomo Manara, Edoardo Margiotta,  
Luigi Mari, Marco Martini, Giancarlo Rovati,  
Alberto Salsi, Alberto Sciumè, Lanfranco Senn,  
Giorgio Vittadini.

DIRETTORE RESPONSABILE  
Simona Beretta

CONDIRETTORI  
Emilio Colombo, Giuseppe Porro, Terry Torre

 **UMES**  
EDIZIONI

via Botta, 19 - 20135 Milano  
Tel. 338 2796762 - Fax 02 55192205  
[www.windpress.it/pii](http://www.windpress.it/pii)  
e-mail: [umes@libero.it](mailto:umes@libero.it)

Abbonamento Annuale  
Italia € 35,00 - Estero € 53,00 - Sostenitore € 70,00  
Numero arretrato: € 21,00  
c/c Post. n. 57958209  
Coord. banc.: ABI 05584 - CAB 01605 - c/c 46932

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

Stampa: Grafica Nizza - Collegno  
Progetto grafico e Copertina: Pietro Casaluci  
Elaborazione immagini e impaginazione: Studio Fiandra

Pubblicità: PM COMUNICATION  
Via Milano, 51 - 00184 Roma  
Tel. 06 4744013 - Fax 06 4817669

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

Prima edizione italiana  
Dicembre 2001

ISSN-1591-2264

*Hanno collaborato a questo numero.*

**SIMONA BERETTA**

Università Cattolica di Milano

**RICCARDO BELLOCCHIO**

Consulente del Lavoro

**AMALIA DE LUIGI**

Fondazione Einaudi

**MARCO GAETANO**

Associazione Italiana Sclerosi Multipla

**ROBERTO GARELLI**

Università di Genova

**COSTANTINO MAGRO**

Ernst & Young

**VALERIO MELANDRI**

Università di Bologna

**RENATO PISTILLO**

Insegnante

**STEFANO RICCI**

Università di Genova

**ROBERTA RONCATI**

Istat

**GIULIANO ROSARIO**

Lanza del Vasto coop. soc.

**MICHELE ROSBOCHI**

Università di Torino

**ALBERTO SALSÌ**

Ernst & Young

**PAOLO SIVESTRI**

Università di Padova



# Da cinquant'anni

# una grande rete al servizio della pesca.



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

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

Federcoopescas è  
presente nelle regioni:

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

Federcoopescas 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 Federcoopescas, 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  
[federcoopescas@federcoopescas.it](mailto:federcoopescas@federcoopescas.it)  
<http://www.federcoopescas.it>



# SOMMARIO



EDITORIALE 5  
di Simona Beretta

IL DIRITTO ALLO STUDIO NELL'UNIVERSITÀ CHE CAMBIA 14  
di Michele Rosboch

**RIFORME ISTITUZIONALI**

IL FUTURO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI 26  
di Paolo Silvestri

PROFESSIONI E MERCATO IN SANITÀ 36  
di Simona Beretta

**SANITÀ E MERCATO**

LA STRADA PER IL RIORDINO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO 46  
di Roberta Roncati

**LAVORO**

INFORMAZIONE E CONTABILITÀ NEL SETTORE NON PROFIT 58  
di Roberto Garelli e Stefano Ricci

**NON PROFIT**

L'ATTIVITÀ DEL CONSULENTE DI FUND RAISING NELL'ORGANIZZAZIONE NON PROFIT: 68  
di Valerio Melandri

LA COOPERATIVA SOCIALE "LANZA DEL VASTO": UNA STORIA E QUALCHE DOMANDA 78  
di Giuliano Rosario

PERSONE E SCLEROSI MULTIPLA 85  
di Marco Gaetano

**NOTE E AGGIORNAMENTI**

OSSERVATORIO SCUOLA 22  
a cura di Renato Pistillo

LA TRASFORMAZIONE DELLE IPAB 43  
di Costantino Magro e Alberto Salsi

OSSERVATORIO LAVORO 54  
a cura di Riccardo Bellocchio

NORME DI PRATICA PROFESSIONALE DEL CONSULENTE DI FUND RAISING 73  
di Valerio Melandri

OSSERVATORIO NON PROFIT 86  
a cura del settimanale Vita

LA BIBLIOTECA DELLA SUSSIDIARIETÀ 91  
a cura di Amalia De Luigi



# LA DIMENSIONE SOGGETTIVA DEL LAVORO E LA NUOVA "questione sociale"

DI **SIMONA BERETTA**

C'è una categoria del pensiero e dell'azione economica di cui drammaticamente si è perduto il significato: la parola lavoro. Eppure è una parola cruciale sia della vita personale, sia della vita sociale. Stranamente, pochi si sono accorti o sono disposti a credere che la questione cruciale delle nostre società postindustriali riguardi il significato del lavoro, anche se tutte le voci sulla scena politica ed economica non esiterebbero a rispondere, interrogati su quale sia il punto dolente del nostro sistema economico, che il punto dolente è proprio il lavoro o, con altre più immediate parole, la disoccupazione, cioè la drammatica "mancanza" di posti di lavoro.

Ci sono in effetti ragioni di grave preoccupazione per lo sviluppo e per l'occupazione, quindi per gli aspetti materiali della qualità della vita: l'economia mondiale sta attraversando una crisi che potrebbe trasformarsi in recessione; l'Europa è chiusa in una morsa di crescita contenuta e di tassi di disoccupazione molto alti; gli Stati Uniti avevano già cominciato a fare i conti con un brusco rallentamento dell'economia anche prima che la tragedia delle Torri Gemelle lo acuisse; molti paesi emergenti e in transizione sperimentano tassi di disoccupazione elevati e un grado rilevante di incertezza sociale; nei paesi più poveri, poi, la questione del lavoro assume spesso volti terribili, in cui enormi sforzi individuali e sociali si riflettono in un tenore di vita ben al di sotto di quello compatibile con la dignità umana.

In Europa come altrove, la sfida è chiara: si tratta di resistere con debole rassegnazione alle conseguenze negative di un cambiamento strutturale – usiamo pure la parola-ombrello "globalizzazione" – che non si comprende e quindi con si governa; oppure di cogliere costruttivamente la sfida dello sviluppo e del lavoro in questo mondo così diverso da quello di solo pochi anni fa. Come cogliere positivamente la sfida della nuova "questione sociale"? La realtà dei fatti segnala in modo inequivocabile che la questione del lavoro può e deve essere posta in modo rilevante e innovativo, sia dal punto di vista teorico che operativo, proprio ripartendo dal significato, personale e sociale, di cosa sia il lavoro.

Ci sembra importante segnalare a questo proposito la recente Conferenza internazionale sul lavoro, "chiave della questione sociale": *Work as Key to the Social Question. The Great Social and Economic Transformation and the Subjective Dimension of Work*, Roma e Città del Vaticano, 12-15 settembre 2001. L'idea di una conferenza sul lavoro, "chiave della questione sociale", a vent'anni dalla pubblicazione della *Laborem Exercens*, è maturata nel corso degli ultimi mesi del 2000 in modo estremamente informale nell'ambito di un gruppo internazionale di studiosi (di cui fa parte anche chi scrive), esperti in discipline diverse ma accomunati dalla convinzione dell'importanza, per la loro esperienza di ricerca, della tradizione viva della Dottrina sociale della Chiesa. Non posso non ricordare che la pubblicazione della *Laborem Exercens*, vent'anni fa, è stata una occasione formidabile per il costituirsi e il consolidarsi della "compagnia" di persone che ha dato vita alla Associazione Umanesimo Economia e Società (UmES), che

# Uniti per essere per fare



Team Service Consorzio di servizi Società cooperativa a responsabilità limitata opera come fornitore di servizi alle Amministrazioni statali, agli Enti pubblici e privati, alle Aziende e alle Amministrazioni locali.

Team Service rappresenta un riferimento sicuro, flessibile e competente al servizio del committente.

Scopo della Team Service Consorzio di servizi è sia acquisire appalti per lavori e servizi, sia facilitare l'assunzione diretta dei lavori da parte delle imprese aderenti.

Pertanto il consorzio opera acquisendo contratti da affidare in esecuzione ai

soci e organizzando sinergie produttive tra le aziende associate, in funzione di specifici obiettivi imprenditoriali.

La Team Service annovera tra i propri soci alcune delle più grandi realtà cooperative di servizi a livello nazionale.

Con sedi in tutta Italia, ha saputo crescere negli anni diversificando i propri campi di intervento per dare una risposta innovativa e dinamica alle poliedriche esigenze produttive e alla continua evoluzione del mercato, al fine di offrire tutto ciò che serve e tutte le garanzie necessarie a chi ha passione per il proprio lavoro e vuole farlo meglio.



- [illegible]



[www.teamservice.it](http://www.teamservice.it)

Milano	Napoli
Torino	Bari
Verona	Palermo
Bologna	Lamezia Terme
Pescara	

ha portato alla pubblicazione prima del periodico "Note e riflessioni UmES" e successivamente al lancio della iniziativa editoriale "Persone & Imprese", di cui la presente rivista è la ulteriore maturazione. Non posso poi non ricordare che il secondo numero di "Persone & Imprese" (n.1, 1992) è stato interamente dedicato al lavoro e alle politiche del lavoro – chiave indiscussa della questione sociale. La Conferenza di settembre, dunque, si pone in assoluta continuità di intenti con il lavoro culturale della nostra rivista.

Il convegno romano dello scorso settembre si è articolato attorno a quattro grandi questioni, legate da un comune filo conduttore: l'idea che le grandi trasformazioni economiche e sociali che il mondo ha attraversato nei venti anni dalla pubblicazione della *Laborem Exercens* possano essere adeguatamente comprese solo alla luce della dimensione soggettiva del lavoro umano. I quattro filoni: il lavoro umano e il suo significato; le grandi trasformazioni economiche e sociali alla luce della dimensione soggettiva del lavoro; le risposte costruttive alla questione sociale; il ruolo dei grandi attori collettivi. La proposta della Conferenza, diffusa in febbraio con un Call for papers, ha incontrato una risposta entusiasta da parte di molti studiosi e anche di protagonisti dell'azione in campo sociale di ogni parte del mondo, documentando l'esistenza di una enorme ricchezza di riflessioni e di esperienze "locali", dentro la consapevolezza diffusa, alle latitudini e longitudini più varie, che davvero l'uomo storico e concreto, la sua capacità e il suo desiderio di lavoro, sono il motore del cambiamento: in India o nelle Filippine, negli studi legali americani o nella rampante economia irlandese. A questo proposito, una visita al sito web della Conferenza è più eloquente di mille discorsi che potrebbero essere fatti qui (<http://www.stthomas.edu/cathstudies/cst/mgmt/LE/>).

Certamente non ci saremmo mai aspettati di iniziare la Conferenza, il 12 settembre, in un momento così tragico per tutto il mondo e anche direttamente per molti partecipanti alla Conferenza; ma indubbiamente il lavoro comune è stato reso più reale e più costruttivo dal condividere – fra persone di quaranta paesi – il dolore mescolato alla solida consapevolezza di un bene oggettivamente presente anche in quelle drammatiche circostanze (impressionante, ad esempio, il fatto che le telefonate dei nostri colleghi americani, cattolici, alle loro famiglie tornavano ripetutamente, con commozione, ad una notizia solo apparentemente marginale, ma in realtà capace di esprimere senza parole un giudizio profondo sulla tragedia: la notizia che i pompieri di New York avevano chiesto l'assoluzione sacramentale generale prima di entrare nelle Torri, dove erano entrati certi di morire, e certi di morire in nome di un positivo ultimo).

Come il lavoro umano non è mai finito, perché non è mai finito il bisogno dell'uomo, così non è mai finita la riflessione sul lavoro e sulla questione sociale; oggi in particolare, nel mondo della globalizzazione (e anche della insicurezza, categoria di cui ci eravamo illusi di poter fare a meno). Le impressionanti trasformazioni che hanno caratterizzato gli ultimi venti anni, in effetti, attendono ancora di essere adeguatamente comprese. Le forme del lavoro, i tempi del lavoro, gli spazi fisici dove il lavoro si esercita sono mutati profondamente; sono emerse nuove tensioni attorno all'attività lavorativa dell'uomo che trovano espressione in frasi che ci sono familiari: la tensione fra locale e globale, fra "vecchia" e "nuova" economia, fra cambiamento tecnologico, tempo del lavoro e futuro del lavoro, fra crescita economica e sostenibilità ambientale. La questione sociale, oggi, presenta molte dimensioni; ma si può identificare una radice comune. La radice è una concezione inadeguata del lavoro che il mondo contemporaneo si porta dietro e che le grandi trasformazioni sopra ricordate contribuiscono a mettere in evidenza.



In un certo senso, i cambiamenti e le tensioni in atto documentano il fallimento di un paradigma – economicista, meccanicista – che un tempo era il paradigma scientifico dominante e che oggi continua ad esercitare la sua pesante influenza sulla mentalità comune, sulla cultura dominante in molte imprese, istituzioni, organizzazioni. Nel paradigma economicista il lavoro è interamente definito per il suo aspetto "oggettivo": il lavoro come "forza-lavoro", come "fattore di produzione". Si tratta di un paradigma del tutto irrealistico, specialmente oggi: non ci permette di comprendere e tanto meno di indirizzare il cambiamento.

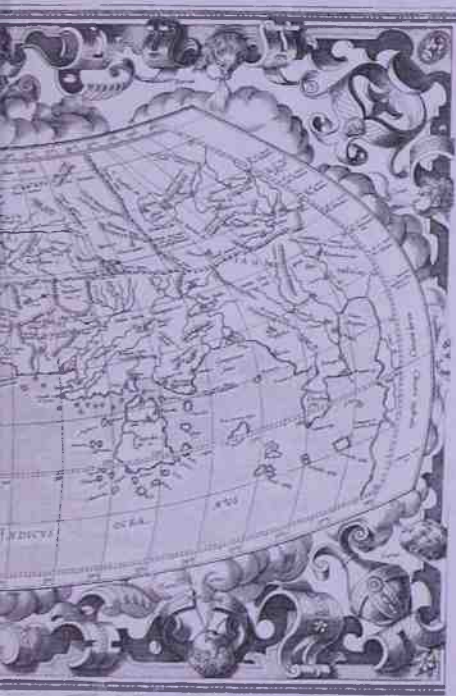
Nel linguaggio quotidiano, anche in quello di chi "mastica" i concetti economici, il lavoro è catalogato come "fattore di produzione", cioè come bene economico sui generis che si può comprare e vendere (tant'è che si parla normalmente di "mercato del lavoro") e che serve a produrre altri beni: la dimensione oggettiva del lavoro, più che prevalente, diventa l'unica rilevante. Non c'è da sorprendersi di questa

riduzione: la scienza economica, nei suoi filoni più popolari, si è appiattita sull'indagine, raffinata quanto si vuole ma radicalmente meccanicistica, di sistemi chiusi, nei quali diversi soggetti (consumatori, lavoratori, produttori) giocano una partita complessa ma ultimamente prevedibile; sistemi chiusi dove spazio, tempo e incertezza – che sono il pane quotidiano dell'esperienza economica elementare – non riescono ad entrare se non come astrazioni; sistemi predefiniti che funzionerebbero perfettamente anche senza uomini, complesse macchine sociali di cui gli uomini sono ingranaggi. Da questa radice meccanicistica derivano tante implicazioni: sia di carattere analitico – interpretativo, sia di politiche del lavoro "micro", sia di politiche dell'occupazione "macro". Se occorre una prova di quanto l'approccio meccanicista sia veramente pervasivo, basta guardare al dibattito sulle politiche del lavoro e dell'occupazione: per quanto il dibattito sia acceso, la linea "liberista" e la linea di derivazione "socialista – marxiana" sono assolutamente omogenee. Esse si contendono lo spazio su uno stesso terreno di gioco, tra meno regole e più tutela: chi reclama deregolamentazione e flessibilità nel mercato del lavoro si scontra con chi domanda maggiori regole per garantire maggiore tutela. Ma questo dibattito non fa che

riproporre l'alternativa, falsa e frusta, fra "stato" e "mercato" concepiti come sistemi meccanici antagonisti che si contendono il controllo su un presunto dato: le transazioni economiche. È proprio questo presunto "dato", è proprio la definizione del terreno di gioco che non quadra, e i fatti lo dimostrano.

C'è una prima documentazione di carattere empirico della inadeguatezza del paradigma oggettivo e meccanicista a comprendere cosa sia il lavoro e come affrontare la questione sociale: oggi il lavoro, nella sua forma più diffusa nei paesi avanzati, è sempre meno descrivibile come l'applicazione di energia a un compito previsto e prescritto dai processi tecnologici, dove le persone risultano sostanzialmente intercambiabili. Empiricamente, si osserva che i rapporti di lavoro sono regolati da forme contrattuali diverse da quelle che il passato ci ha tramandato (il contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, regolato da orari fissi, cartellini da timbrare, mansionari e gestione burocratica). Il lavoro, dal punto di vista fenomenologico, si configura sempre più frequentemente come presenza personale chiamata a rispondere all'imprevisto, a leggere nuovi bisogni o ad individuare nuove risposte a bisogni antichi. Dunque, il lavoro è essenzialmente relazione fiduciaria, patto, alleanza; in termini più rigorosi, nella analisi economica più accorta, si parla del lavoro come relazione personalizzata e potenzialmente duratura.

Una seconda documentazione illuminante emerge se registriamo e poi guardiamo in controluce le





Il consorzio **Job Service Group** rappresenta imprese giovani e dinamiche che operano su tutto il territorio nazionale. Nasce dall'esperienza acquisita nell'organizzazione di servizi di sicurezza aziendale, è oggi orientata a quelli integrati.

Il consorzio **Job Service Group** tramite le aziende consorziate fornisce servizi altamente professionali, affidabili e sicuri a costi competitivi.

Il consorzio **Job Service Group** si pone come impresa coordinata in grado di proporre servizi quali:



portierato

reception

fattorinaggio

ricerca, selezione e formazione del personale

pulizie

prevenzione incendi

costruzione e montaggio di sistemi di sicurezza

gestione di centri meccanografici



parole-chiave che gli "esperti" di lavoro ripetono. Le imprese, specie quelle di grandi dimensioni che pure si stanno ridimensionando, ma anche quelle di media e piccola dimensione, sono molto impegnate sul fronte delle "risorse umane". Ma si sono realmente poste il problema di cosa sia l'uomo? forse non adeguatamente, se si trovano costrette ad investire anche in "motivazione", come se la "voglia di lavorare" potesse essere il prodotto di un certo numero di corsi di formazione. Analogamente, tra i consulenti aziendali ma anche nei rapporti delle istituzioni internazionali preposte allo sviluppo va ormai di moda affermare che la "conoscenza" è la risorsa economica chiave, la fondamentale causa di vantaggio strategico sugli eventuali competitori, imprese o sistemi-paese. Bene; ma è forse possibile scorporare tale conoscenza dalle persone in carne ed ossa? È forse possibile trasmettere la conoscenza se non dentro una relazione fra soggetti?

Insomma, la rilevanza della dimensione soggettiva del lavoro, che dalla teoria standard viene sistematicamente negata o più semplicemente relegata nell'angolo dell'etica, torna prepotentemente dalla finestra come problema pratico; la stessa evoluzione tecnologica accentua i limiti di una concezione oggettivistica e meccanicista del lavoro che non ha saputo dare agli aspetti soggettivi il rilievo che oggettivamente meritano. Ancor meno sembra dare frutto, ovviamente, il tentativo posticcio a cui così spesso si ricorre di "salvare il salvabile" appellandosi ad una etica del lavoro o del business, senza rimettere in questione quale siano la natura e il significato profondo né del lavoro né degli affari.

Nella economia come "ordine della dimora", come spazio di esperienza concreta dentro l'orizzonte d'attesa proprio di ogni uomo (i "bisogni", dicono i manuali di economia, dimenticandosi troppo presto che il bisogno dell'uomo è in tutti i sensi senza fine), lo sviluppo della dimensione economica della vita sociale, di cui il lavoro è espressione più evidente, è per sua natura l'esito di una speranza, cioè di una ragionevole aspettativa "buona" sul futuro, ragionevole perché fondata su un dato positivo colto nel presente. Che cos'è, infatti, l'investimento produttivo, se non un'azione ragionevole basata sulla speranza di un "di più" nel futuro? Cos'è il lavoro, se non l'agire per rispondere ad un bisogno materiale che allo stesso tempo è un bisogno di relazione?

Un ulteriore passaggio concerne la dimensione personale, soggettiva del lavoro come chiave per comprendere il cambiamento, per identificare la nuova "questione sociale" e per affrontarla costruttivamente, quando invece il paradigma meccanicista si documenta irrealistico nell'analisi e quindi incapace di dare frutti, sia nei paesi economicamente avanzati, sia nei paesi poveri. Nei paesi ricchi, dentro uno schema deterministico e meccanicista non sembrano esserci rimedi da un lato per la disoccupazione e per le nuove forme di povertà, dall'altro per il diffondersi di situazioni di iper-lavoro e di mancanza di senso del lavoro stesso; più radicalmente, non sembra esserci rimedio alla reale radice della sclerosi e della rassegnata resistenza passiva al cambiamento: la profonda paura del futuro. Nei paesi poveri, non sembra esserci una ricetta credibile economicista e meccanicista per lo sviluppo.

Nella migliore delle ipotesi, guardando alla sola dimensione oggettiva del lavoro e alle sue trasformazioni, sarebbe forse possibile registrare e catalogare, ex post, i cambiamenti economici e sociali che stanno sotto gli occhi di tutti. Ma non si potrebbe comprendere il cambiamento, la dinamica della realtà e i fattori che la muovono; quindi non si possono cogliere le opportunità del cambiamento e non si possono correggere le sue storture. Non a caso, nella Conferenza è più volte emersa l'importanza della dimensione soggettiva del lavoro non solo per i paesi avanzati, ma anche per i paesi che incontrano le più grandi difficoltà a rispondere ai bisogni della loro gente; infatti, il lavoro è la chiave anche dello sviluppo e della lotta alla povertà, per cui qualunque progetto di sviluppo che "salti" la questione del lavoro – della possibilità materiale di svolgerlo, della sua remunerazione, del sistema di regole in cui si esplica – sta cinciando coi dettagli senza mettere mano al nucleo duro della questione.

L'uomo che lavora è "attore" (persona in azione) e l'esito del suo lavoro dipende dall'esercizio della sua libertà: qualunque sia la sua attività, anche quella apparentemente più umile. Un paradigma che consideri rilevante la sola dimensione oggettiva del lavoro si condanna di fatto alla inutilità, perché esclude un elemento essenziale per comprendere la stessa sfera oggettiva. Anche il cambiamento non è l'esito di un

meccanismo deterministico, indirizzato da forze anonime: è l'esito di azioni e di interazioni fra persone concrete, nello spazio e nel tempo, che plasmano il presente e imprimono un dinamismo al sistema sociale in modi che riflettono l'intera concezione di sé, dell'altro, della società. Il paradigma economicista meccanicista è quindi destinato ad essere abbandonato; ma finché rappresenta – come oggi – l'atteggiamento pratico prevalente, contribuisce a rendere il lavoro meno umano, a livello micro e anche a livello planetario. In altre parole, la dimensione soggettiva del lavoro penetra la dimensione oggettiva, rendendola sua espressione e cambiandola: nel bene o nel male.

Se questo è ciò che suggerisce una lettura realistica dei problemi del lavoro oggi, si avverte quanto sia indispensabile un lavoro di ricostruzione originale del significato delle parole stesse, a partire dalla parola lavoro. L'essenziale, per dirlo con uno slogan, è rimettere al centro dell'analisi e della politica economica la categoria della azione, libera e responsabile, delle persone e delle loro aggregazioni. Questa dimensione personale, che è tutt'uno con la dimensione relazionale di qualunque lavoro umano, comincia ad essere riconosciuta nella ricerca economica e sociale più accorta. Ma non è esagerato dire che le concrete condizioni di lavoro, il disegno delle politiche e delle istituzioni del lavoro continuano ad essere, ad un livello anche maggiore del passato, concepite come se la società fosse formata da individui intercambiabili, che contano solo per il loro contributo "oggettivo" alla società e all'economia.

Occuparsi del significato del lavoro, dunque, è quanto di più economicamente produttivo si possa fare. Dove prevale la (erronea) convinzione che l'economia abbia a che fare con l'analisi dei comportamenti di uomini intercambiabili che recitano la loro parte in un complesso sistema meccanico, complesso ma ultimamente prevedibile, non può che prevalere la rassegnazione: lo sviluppo diventa un sogno impossibile, e nella migliore delle ipotesi ci si accontenta di "lavorare meno, lavorare tutti".

"Alla soluzione di così vaste e complesse problematiche, che in alcune aree assumono dimensioni drammatiche, anche voi, scienziati ed uomini di cultura, siete chiamati a fornire un contributo specifico e decisivo. Occupandovi dei vari aspetti del lavoro nell'ambito delle diverse discipline, condividete la responsabilità di comprendere il cambiamento che in esso va attuandosi. Ciò significa evidenziare le occasioni e i rischi che esso comporta; significa, in particolare, suggerire linee di azione per guidare il cambiamento nel senso più favorevole allo sviluppo dell'intera famiglia umana.

A voi spetta poi il compito di leggere e di interpretare i fenomeni sociali con intelligenza ed amore della verità, senza preoccupazioni dettate da interessi di gruppo o personali. Si può anzi dire che il vostro contributo, proprio perché «astratto», è essenziale per l'agire concreto delle politiche economiche. Non stancatevi, pertanto, di applicarvi con pazienza e rigore scientifico a tali ricerche." (Giovanni Paolo II, Messaggio ai partecipanti all'incontro internazionale sul lavoro, Roma e Città del Vaticano, 12-15 settembre 2001).

Riconoscere ed esplicitare la dimensione soggettiva del lavoro, per comprendere il cambiamento e per promuovere uno sviluppo degno di questo nome: questa sottolineatura della Conferenza non può che continuare ad essere un tema ricorrente anche nella azione culturale della nostra Rivista: "generare" il cambiamento, esplorando anche noi nuove risposte politiche e istituzionali alle nuove emergenze della "questione sociale"; mettendoci in relazione con la realtà e con gli altri, dentro una radice ultima di gratuità senza della quale si può "produrre", ma non si può "generare".

P  
&  
I

RIFORME, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SUSSIDIARIETÀ E SCUOLA. QUESTI SONO I TEMI DEI CONTRIBUTI OSPITATI DALLA LA SEZIONE RIFORME ISTITUZIONALI DI QUESTO NUMERO.

NEL PRIMO CONTRIBUTO MICHELE ROSBOCH ANALIZZA L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA INERENTE AL **DIRITTO ALLO STUDIO** UNIVERSITARIO NEGLI ULTIMI **10** ANNI ILLUSTRANDO COME, ACCANTO AGLI ASPETTI POSITIVI LEGATI SOPRATTUTTO AL CONFERIMENTO DI MAGGIORE **AUTONOMIA** ALLE SINGOLE UNIVERSITÀ, PRESENTA ASPETTI NEGATIVI LEGATI AD UNA LOGICA CHE RIMANE TROPPO CENTRALISTICA E CHE NON PERMETTE UN ADEGUATO COINVOLGIMENTO E RESPONSABILIZZAZIONE DEGLI STUDENTI.

NEL SECONDO CONTRIBUTO PAOLO SILVESTRI ANALIZZA IL RUOLO CHE SARÀ RISERVATO ALLA CONCORRENZA E ALLA SUSSIDIARIETÀ NELLA RIFORMA DEI **SERVIZI PUBBLICI LOCALI**. L'ARTICOLO ILLUSTR A COME L'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO ED EUROPEO POGGI SU UNA DEBOLE CULTURA DI MERCATO E COME LA SFIDA SIA PROPRIO NEL FARE SÌ CHE ESSO FAVORISCA LO SVILUPPO DELLA **SUSSIDIARIETÀ** ANCHE NELL'AMBITO DELLA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.

# RIFORME ISTITUZIONALI

# IL DIRITTO ALLO STUDIO NELL'UNIVERSITÀ CHE CAMBIA

CENNI CRITICI A DIECI ANNI DALLA LEGGE QUADRO SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO (L. 390/1991).

DI MICHELE ROSBOCH



L DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA LEGGE 2 DICEMBRE 1991 N. 390<sup>1</sup> PUÒ RAPPRESENTARE LA FECONDA OCCASIONE PER TENTARE DI SVOLGERE QUALCHE CONSIDERAZIONE INTORNO ALLE VICENDE NORMATIVE DEL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO IN QUEST'ULTIMO DECENNIO.

***È importante la collaborazione fra diversi livelli istituzionali: Stato, Regioni, Università.***

Nello stesso tempo questa può essere una circostanza favorevole per rivolgere anche qualche attenzione verso il futuro, aprendo gli orizzonti della riflessione verso le necessarie innovazioni legislative e regolamentari che sono da più parti richieste per tentare di rag-

giungere l'impegnativo ed allettante traguardo dell'innalzamento degli standard qualitativi, di diffusione e di efficienza dei servizi del diritto

allo studio, nella prospettiva di un reale (e non solo di facciata) avvicinamento alle più evolute realtà europee<sup>2</sup>.

Non va dimenticato, infatti, che proprio nell'ultimo anno il quadro normativo ed istituzionale dell'Università italiana si è arricchito – da un lato, al suo interno – del complesso sistema dei nuovi “curricula” accademici (impostati sulla laurea triennale di primo livello, su quella biennale di secondo e sui successivi livelli di dottorato, master e specializzazione)<sup>3</sup>, e dall'altro – al suo esterno – per il suo collocarsi nell'orizzonte dei significativi interventi di

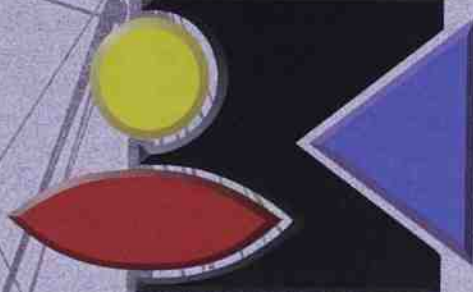
riforma del Titolo V della seconda parte della nostra carta costituzionale<sup>4</sup>, che interessano pure – a vario titolo – la disciplina della ricerca scientifica, dell'istruzione universitaria<sup>5</sup> e del diritto allo studio universitario<sup>6</sup>.

**UNA CONSIDERAZIONE SINTETICA** della rilevanza e dell'efficacia della vigente legge quadro sul diritto allo studio deve senz'altro prendere in considerazione, in estrema brevità, lo spirito della legge ed in secondo luogo l'efficacia della sua applicazione<sup>7</sup>. È noto ed evidente, infatti, come una valutazione intorno ad un provvedimento normativo non possa limitarsi ad un'asettica analisi della sua struttura e del suo contenuto, ma si debba anche guardare alla sua applicazione ed alla sua incidenza sugli assetti preesistenti<sup>8</sup>.

Con riguardo al primo genere di valutazioni, si può rilevare senza dubbio l'estrema importanza del coinvolgimento e della collaborazione fra diversi livelli istituzionali: Stato, Regioni, Università<sup>9</sup>, senza tralasciare i soggetti privati studenteschi e del terzo settore. In tale quadro si col-



# CIRSPE



CENTRO ITALIANO RICERCHE  
E STUDI PER LA PESCA

## SETTORI E COMPETENZE

### PESCA

**Ricerca** ■ Campagne sperimentali ■ Tecnologia della pesca  
**Assistenza Tecnica** ■ Formazione professionale ■ Indagini socio-economiche  
Analisi delle risorse ■ Piani di sviluppo

### ACQUACOLTURA

**Ricerca applicata** ■ Studi di fattibilità ■ Progettazione ■ Tutoraggio  
Formazione e addestramento ■ Direzione aziendale ■ Gestione lagunare  
Analisi di mercato ■ Commercializzazione

### AMBIENTE

**Studi naturalistici** ■ Impatto ambientale(V.I.A.) ■ Monitoraggio  
**Inquinamento** ■ Analisi biologiche ■ Analisi chimico-fisiche ■ Territorio e risorse

C.I.R.S.P.E. via De' Gigli d'Oro, 21 ■ 00186 Roma ■ tel. 06/68.69.400 - 68.69.603 ■ fax 06/68.75.184  
segreteria@cirspe.it

**La legge è impostata secondo livelli di competenza che si muovono dall'alto (Stato) verso il basso (Regioni ed Università).**

locano le tipologie di erogazione dei servizi tipici del diritto allo studio (borse di studio, alloggi e refezione) e di alcuni nuovi servizi (orientamento, prestito d'onore e attività culturali).

L'impianto della legge, peraltro, pur con i buoni auspici della parte generale, si sviluppa poi nell'individuare negli "Organismi regionali di gestione" (art. 25) gli unici erogatori dei diversi servizi, in sostituzione delle precedenti "Opere universitarie" (abolite, come noto, dalla legge n. 616 del 1977)<sup>10</sup>.

**LA LOGICA DELLA LEGGE** si colloca, nel complesso, in una prospettiva 'discendente', impostata secondo livelli di competenza che si muovono dall'alto (Stato) verso il basso (Regioni ed Università), e come tale si è applicata (soprattutto attraverso lo strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri). Tale logica in certo senso centralistica e tipizzante viene, a dire il vero, temperata dal principio della collaborazione fra soggetti diversi (ribadito pure dalla legge n. 537 del 1993 e dalla legge n. 25 del 1998)<sup>11</sup> e dalla possibilità di offrire, anche mediante la convenzione con fruitori diversi, un certo numero di servizi detipizzati e differenziati. Si configura un assetto complessivo del provvedimento in cui si fa strada soltanto in seconda battuta e non senza difficoltà interpretative un reale pluralismo fra le istituzioni protagoniste delle vicende universitarie: i poteri di fissazione dei vincoli,

di riparto delle risorse e di controllo restano – infatti – saldamente in mano allo Stato, mentre, a livello locale,

**L'Università che cambia e la disciplina del diritto allo studio.**

la possibilità di intervento autonomo per le Università ed i soggetti privati è pur sempre subordinata alla programmazione ed alla gestione delle Regioni<sup>12</sup>.

Collocandosi, poi, nel solco del principio costituzionale dell'uniformità di trattamento (art. 34) la legge ha scelto, per rendere effettiva tale finalità, la strada della programmazione centrale e dell'uniforme disciplina dei criteri di reddito e di merito dei soggetti beneficiari, attraverso la previsione dello strumento per molti versi efficace, ma per altri assai rigido, del D.P.C.M. (art. 4 l. 390-91).

Inoltre la legge quadro 390/91 ha indicato, per

realizzare le finalità individuate nell'articolato, oltre alla periodica programmazione mediante D.P.C.M., anche la strada delle leggi regionali<sup>13</sup>, tipica e necessaria conseguenza della legislazione statale di principi, individuata dalla Carta costituzionale (vecchio art. 117)<sup>14</sup>.

Una legge, dunque, che si è mossa in questo decennio fra il vecchio ed il nuovo, consentendo risultati soddisfacenti in alcune situazioni, ma mostrando pure con evidenza la sua inadeguatezza a rispondere alle esigenze sempre più complesse e variegate che provengono dagli studenti e dal mondo accademico.

Tutto ciò viene aggravato anche dal fatto che alcuni importanti capi della legge (fra i più importanti ed innovativi) risultano a tutt'oggi inapplicati: il riferimento va senz'altro al mancato avvio delle pratiche relative all'istituzione del prestito d'onore (art. 16) ed alla mancata designazione dei componenti della Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari (art. 6), per cui sono venuti meno strumenti rilevanti di sostegno agli studenti ed un organo unitario di rappresentanza delle istanze degli studenti e di confronto con la componente pubblica in materia di diritto allo studio. La mancata applicazione di tali previsioni normative ha nel complesso limitato l'efficacia e ha senza dubbio sminuito la portata innovativa di una legge nata sotto i migliori auspici, in un periodo di seria presa di coscienza dell'importanza dell'Università<sup>15</sup>.

**L'AVVIO DEI NUOVI CURRICULA** universitari (previsti in molti atenei già per l'a.a. 2001-2002) rappresenta un condizionamento di non poco conto anche per l'applicazione della vigente normativa del diritto allo studio ed uno sprone ai cambiamenti resi necessari dai nuovi corsi e dalla filosofia della riforma<sup>16</sup>, ed anche nei casi di mancato avvio della stessa, comunque necessari per soddisfare le legittime richieste degli studenti. A tali istanze ha cercato di rispondere un nuovo D.P.C.M. (pubblicato in G.U. nel mese di giugno di quest'anno)<sup>17</sup> il quale, peraltro, al di là delle modifiche tabellari e di valutazione del reddito imposte dalla riforma (e da nuovi meccanismi statistici) e di qualche innovazione, soprattutto con riferimento alle iniziative studentesche autogestite, rispecchia in buona sostanza nella "ratio" e nelle soluzioni i passati Decreti (in specie quello risalente al 1997):



inoltre la sua applicazione – a cavallo fra vecchi e nuovi ordinamenti – nelle diverse Regioni ha posto parecchi problemi, per cui in molte realtà ci si è orientati verso delibere transitorie assai caute nel recepire le novità, confermando pressoché in toto la situazione precedente.

**L'IMPIANTO COMPLESSIVO DELLA** riforma della materia del diritto allo studio universitario, ad un esame dei diversi fattori in gioco, necessita di osare di più: si tratta infatti di supportare adeguatamente nuove, più pressanti e più diversificate esigenze, provenienti non solo dagli studenti, ma pure dalle diverse istituzioni accademiche. La nuova articolazione dei corsi prevede, infatti, per gli studenti una presenza ben più assidua nelle sedi universitarie rispetto al passato, mentre la varietà dei corsi – possibile nella nuova Università delle autonomie – implica una gamma di esigenze, di servizi e di risposte al passo con l'innovazione.

Anche per cercare di limitare in qualche misura le ricadute negative del nuovo assetto dei corsi, da più parti individuate da autorevoli esponenti del mondo accademico (quali il nozionismo, l'eccessiva frammentazione del sapere, l'abbassamento del livello della didattica nei triennio)<sup>18</sup>, si impone, senz'altro, per i soggetti impegnati nell'ambito del diritto allo studio e per lo stesso legislatore, una profonda riflessione nell'ottica della riforma e dell'autonomia. La domanda di nuovi servizi, infatti, non pare essere soltanto quantitativa, così come le esigenze e le aspettative di cui sono portatori gli studenti (dei diversi livelli e dei diversi corsi di studio, dal primo al secondo a quelli superiori) non sono più sempre identiche.

Un'esigenza di seria differenziazione nei servizi e di incremento dei soggetti titolati ad offrirli pare, per rispondere appieno alla logica migliore della riforma, una esigenza improcrastinabile anche nell'ottica di una auspicabile riqualificazione degli stessi. In tal senso la flessibilità e la differenziazione sia geografica sia accademica (in base ai livelli dei corsi frequentati) rappresentano un obiettivo cui tendere, con prudenza, ma con sicurezza<sup>19</sup>. Strumenti appropriati di un tale ripensamento possono essere, nel breve così come nel medio periodo, la rivisitazione profonda della legge quadro nazionale, e di conseguenza la modifica delle

leggi regionali sul diritto allo studio.

Così come appare di una certa importanza saper cogliere e valorizzare gli ambiti di autonomia entro cui il legislatore ha voluto inserire le istituzioni universitarie, attribuendo ad esse specifiche competenze per il diritto allo studio, in una logica di autonomia funzionale<sup>20</sup> che può consentire, se adeguatamente sfruttate, interventi efficaci e sufficientemente "detipizzati"<sup>21</sup>.

Alle sfide radicali portate, infine, al mondo accademico dalla rapida evoluzione del mondo del lavoro non possono essere estranee le politiche del diritto allo studio, che paiono allo stato attuale incapaci di valorizzare adeguatamente i meriti e le capacità degli studenti (limitandosi per lo più a modulare gli interventi sul solo criterio delle condizioni economiche disagiate) secondo un'ottica di eccellenza, non penalizzante per gli studenti "privi di mezzi", ma antidoto all'attuale e per certi versi sterile assistenzialismo<sup>22</sup>.

**LE LINEE DI SVILUPPO**<sup>23</sup>, immediato e non, della complessa materia del diritto allo studio nell'insieme della nuova organizzazione universitaria contemplano, oltre a quanto già esposto, un imprescindibile condizionamento sistematico e generale non evitabile: quello della sussidiarietà. La recente riforma del dettato costituzionale, pur non menzionando espressamente la materia del diritto allo studio e non modificando puntualmente i criteri di ripartizione di competenze fra Stato ed Enti locali in materia di Università e di diritto allo studio, ha però messo in luce in maniera esplicita – venendo a mutare in linea generale il quadro di riferimento complessivo dei rapporti fra Stato, Regioni e privati<sup>24</sup> – una linea interpretativa già implicita, sia nella legge quadro del 1991, sia nella legge 341 del 1991 sugli ordinamenti didattici universitari: il principio della sussidiarietà, intesa non come superficiale delega di funzioni, ma come possibile ripensamento della logica intera della disciplina del diritto allo studio<sup>25</sup>. Si tratta, infatti, di "prendere sul serio"<sup>26</sup> le implicazioni proprie del principio di sussidiarietà al fine di

***Occorre supportare meglio le diversificate esigenze provenienti non solo dagli studenti, ma anche dalle diverse istituzioni universitarie.***

***Il principio di sussidiarietà permette un completo ripensamento del diritto allo studio.***



integrare proficuamente l'attuale assetto normativo ed istituzionale di un settore delicato come quello del diritto allo studio<sup>27</sup>; in una situazione di rapidi e profondi mutamenti degli ordinamenti degli studi e delle aspettative degli studenti, pare urgente individuare nuovi strumenti d'intervento, non soltanto attraverso una nuova ripartizione delle competenze (secondo la tradizionale impostazione piramidale delle attribuzioni), ma mediante l'individuazione delle istanze cui rispondere e della pluralità di soggetti pubblici e privati (in stretta relazione fra loro, ma in piena autonomia reciproca) capaci di rispondervi<sup>28</sup>.

**ALLE PLURIFORMI, DIFFUSE** e variegate esigenze provenienti dal mondo studentesco non potrà che rispondere un nuovo sistema, più articolato e più flessibile (oltre che meno dispendioso). Ad una Università che cambia, al cuore di una società che cambia, si pensa che possa più funzionalmente corrispondere un nuovo sistema del diritto allo studio, capace di favorire il mutamento e di aiutare il compito stesso dell'Università.

In tal senso la sussidiarietà, da considerare come risorsa-guida di un sistema concepito non più "dall'alto verso il basso" ma "dal basso verso l'alto", potrà anche orientare – eventualmente – una riforma della vigente normativa (che al compimento del suo primo decennio mostra segni della sua vitalità accanto a punti di evidente debolezza),

delle discipline regionali e degli Statuti degli atenei<sup>29</sup>. Pare preferibile, anche all'luce delle esperienze maturate negli ultimi anni, imboccare la strada di una chiara separazione di compiti e di prerogative fra gli enti "programmatore", i "gestori" dei servizi ed i controllori degli stessi, al fine di favorire un pieno pluralismo istituzionale ed un'adeguata flessibilità del complesso sistema del diritto allo studio sia a livello centrale sia a livello locale. E non mancano voci che in tale contesto auspicano – non da oggi – un ancora maggiore coinvolgimento delle Università nel campo del diritto

allo studio, considerandole quali sedi naturali delle funzioni dell'assistenza universitaria: "Forse la 'verità vera' è che, come accade in quasi tutta l'Europa, il diritto allo studio universitario è funzione propria degli atenei ed il suo trasferimento alle Regioni, forzando palesemente l'ambito della materia dell'assistenza scolastica, è stato un errore di allocazione del livello di gestione, che sconta oggi tutte le contraddizioni in essi insite"<sup>30</sup>; senza entrare direttamente in merito a tale questione – che comporterebbe forse nell'immediato conseguenze operative traumatiche per molti atenei – mi limito a sollevarla, auspicando in merito un serio dibattito ed una futura presa di posizione normativa<sup>31</sup>.

Ciò che è ormai imprescindibile, comunque, è il compiere un passaggio non repentino, ma netto e meditato, nell'architettura del diritto allo studio in modo da responsabilizzare maggiormente gli studenti (consentendogli, ad esempio, di scegliere mediante un sistema di "Buoni servizi universitari" fra diversi erogatori, regionali o privati, i vari servizi), ed al contempo realizzare forme di più stretta collaborazione fra le strutture regionali, le Università, le organizzazioni studentesche e del terzo settore<sup>32</sup>.

**È QUESTO UN TEMPO DECISIVO** per il futuro della nostra Università e solo un'Università capace di favorire la crescita responsabile e critica degli studenti può adempiere al gravoso compito formativo ed educativo cui è chiamata. Per tutto ciò non bastano strutture e servizi efficienti, ma questi possono aiutare molto e, se realizzati in modo da favorire l'iniziativa, la ricerca e la collaborazione interpersonale, possono aiutare non poco anche la funzione insostituibile della docenza. Non è impossibile nutrire, in tal senso, una certa speranza ed un'aspettativa positiva per il futuro; non mancano, infatti, segnali di un qualche rilievo, a livello istituzionale e non, testimonianza di una collaborazione fattiva fra soggetti ed identità diverse, senza divisioni preconcepite, in un clima di proficua costruzione comune.

\* Il presente lavoro rappresenta il primo contributo di

***Occorre responsabilizzare maggiormente gli studenti e realizzare una più stretta collaborazione tra strutture regionali, università e organizzazioni del terzo settore.***



## NOTE

una più ampia ricerca su "L'assistenza agli studi universitari in Piemonte: radici e prospettive", patrocinata dalla "Convenzione Regione-Università per la promozione di attività di ricerca scientifica".

<sup>1</sup> Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il giorno 17-12-1991.

<sup>2</sup> Se, infatti, nei settori della didattica e della ricerca scientifica universitaria il nostro paese (pur a fronte di incertezze normative e di gravi carenze strutturali e di risorse) ha retto (almeno fino ad oggi...) in qualche modo – ma a pieno titolo – il confronto con i sistemi europei, è invece nel campo dei servizi per gli studenti (borse di studio, orientamento, sussidi, residenze, tutorato, etc.) in cui il ritardo dell'Italia è evidente. Spunti di un certo interesse – fra gli altri – sono contenuti nella raccolta miscelanea. Non c'è sviluppo senza Università, non c'è Università senza libertà, Milano 2000, (con contributi – fra gli altri – di Enrico Decleva, Adriano De Maio, Fabio Roversi Monaco, Marco Martini e Paolo Mantegazza) ed in L'università alla svolta del "tre più due", in "il Mulino", XLIX (2000), pp. 485-509, con interventi di Giorgio Federici, Giunio Luzzatto, Alberto Martinelli, Michele Taruffo, Marco Santagata e Giuseppe Marotta.

<sup>3</sup> A tale proposito si registra un certo rallentamento – per molti versi salutare – dell'avvio a pieno regime della riforma, utile forse per un suo ripensamento e per il miglioramento di taluni aspetti problematici.

<sup>4</sup> Nello specifico cfr. per un quadro di sintesi ed una prima valutazione di carattere generale M. Cammelli, Riforme istituzionali e regole, in "il Mulino", L (2001), pp. 226-236; G. Falcon, Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, in "le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", XXIX (2001), pp. 3-12 e Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, a c. G. Berti-G.C. De Martin, Milano 2001.

<sup>5</sup> Qualunque discorso condotto sull'Università e sulla disciplina che ne regola il suo assetto generale o qualche aspetto particolare – inoltre – non può prescindere dalla menzione dell'alta funzione che essa svolge nella società e che ha trovato pure riconoscimento – come noto – nella Carta costituzionale, nell'art. 33 (su cui per tutti cfr. M. Saccomanno, Autonomia universitaria e Costituzione, Torino 1993). Tale alta funzione affonda, in effetti, le sue radici nel cuore della storia europea, che deve fin dall'epoca medievale molto del suo sviluppo al contributo offerto alla cultura ed alla civiltà dagli studi e dagli insegnamenti universitari; menziono, in proposito, alcuni riferimenti essenziali – fra i moltissimi – dove è possibile ritrovare notizie fondamentali della lunga vicenda storica dell'Università – con particolare riguardo alla situazione italiana, sia nell'epoca medievale sia nel periodo più recente – oltre ad aggiornati riferimenti bibliografici: L'Università in Italia fra età moderna e contemporanea. Aspetti e problemi, a c. G.P. Brizzi e A. Varni, Bologna 1991; M.

Bellomo, Saggio sull'Università nell'età del diritto comune, Roma 1994; F. Colao, La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923), Milano 1995; G. Tanzella Nitti, Passione per la verità e responsabilità del sapere, Casale Monferrato 1998. I principali provvedimenti normativi sull'Università risalente al secolo XIX ed alla prima parte del secolo XX si possono leggere in L'Università italiana. Repertorio di atti e provvedimenti ufficiali (1859-1914), a c. I. Porciani, Firenze 2001.

<sup>6</sup> La materia del diritto allo studio non è esplicitamente menzionata dal titolo V novellato; in ogni caso l'intera disciplina verrà ad essere condizionata dal mutato quadro generale dei rapporti fra Stato e Regioni e fra enti pubblici e soggetti privati disegnato dalla legge costituzionale 3/2001, entrata in vigore – come noto – solo in seguito al referendum costituzionale confermativo svoltosi il 7 ottobre di quest'anno. In particolare si può delineare un quadro in cui l'intervento statale dovrebbe essere limitato alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [fra cui rientra a pieno titolo anche il diritto allo studio universitario] che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 Cost., lettera m), mentre la specificazione degli interventi dovrà essere principalmente oggetto della normazione regionale.

<sup>7</sup> Considerazioni non dissimili sono state esposte di recente da G. Pastori, L'assistenza universitaria fra Università e Regioni, in Atti del Convegno organizzato dall'Università di Urbino, Urbino 2000, pp. 10-17.

<sup>8</sup> Si tratta di considerazioni ovvie, che acquistano un valore assai pregnante per la legislazione in una materia complessa e delicata come quella del diritto allo studio universitario: per un rimando sintetico sull'interpretazione della norma nel corso della sua esistenza, si veda per tutti R. Guastini, Teoria e dogmatica delle fonti, Milano 1998, pp. 169 ss.

<sup>9</sup> La legge ha preso in considerazione sia le Università statali sia quelle private, attribuendo ai rispettivi studenti gli stessi diritti (art. 2).

<sup>10</sup> Con la legge 390 del 1991 si passa da un sistema impostato sull'asse a due livelli Stato/Enti locali (proprio della disciplina precedente) ad un nuovo sistema articolato sui tre livelli delle competenze dello Stato, delle Regioni e delle Università: cfr. A. Poggi, Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, Milano 2001, pp. 192-197. Si segnalano anche le considerazioni sintetiche di A. Barettoni Arleri-F. Matarazzo, Università degli studi, in Enciclopedia del diritto, XIV, Milano 1992, pp. 850-851 e M. Salazar, Istruzione pubblica, in Digesto per le Discipline Pubblicistiche, IX, Torino 1994, pp. 24-26.

<sup>11</sup> Quest'ultima istituisce la disciplina (art. 3) i Comitati regionali di coordinamento (composti dai Rettori degli atenei della Regione, dal Presidente della Regione e da rappresentanti degli studenti) destinati a favorire il

coordinamento sul territorio delle attività poste in essere dagli organismi regionali, dalle Università e dalla componente studentesca anche nel campo del diritto allo studio.

<sup>12</sup> In tal senso si tratta di una collaborazione fra istituzioni autonome, non legate fra loro da vincoli gerarchici e dotate entrambe di copertura costituzionale: cfr. U. Pototschnig, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in "le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", XXI (1993), pp. 528-538 e F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, ibidem, pp. 538-549.

<sup>13</sup> Le Regioni italiane a Statuto ordinario hanno provveduto negli anni immediatamente successivi al 1991 all'emanazione di leggi regionali sul diritto allo studio universitario (fra le prime la Regione Piemonte con la legge 18 marzo 1992, fra le ultime la Regione Veneto con la legge 7 aprile 1998). La struttura di tali leggi è abbastanza varia dal punto di vista dell'impianto istituzionale, ma non si ravvisano spunti di particolare innovazione per quanto riguarda le tipologie e le modalità di erogazione dei servizi. Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale il discorso è più complesso: la legge 390/91, infatti, riconosce loro (art. 11) una potestà normativa assai meno vincolata rispetto alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito – però – delle norme in materia dei rispettivi Statuti regionali; risulta – comunque – che i provvedimenti normativi sul diritto allo studio successivi al 1991 siano assai pochi e non di portata generale: la situazione sta però evolvendo negli ultimi mesi in Valle d'Aosta e nella Provincia di Bolzano, ove hanno iniziato ad operare nuove strutture accademiche di recente istituzione e di respiro europeo.

<sup>14</sup> Su cui cfr. per tutti R. Guastini, *Teoria e dogmatica...* cit., pp. 595-609, ed ulteriori riferimenti bibliografici ivi contenuti.

<sup>15</sup> Testimoniata specialmente dall'emanazione della legge n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica e fissante i pilastri dell'autonomia delle Università e del sistema universitario nel suo insieme.

<sup>16</sup> Il senso della riforma è espresso con chiarezza da Ortensio Zecchino (in tale periodo – come noto – Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica): cfr. O. Zecchino, *Presentazione*, in *La riforma dell'Università. Le regole dell'autonomia*, Roma 2001, pp. VII-XIX; per una valutazione assai critica del disegno riformatore cfr., invece, P. Grossi, *C'era una volta l'Università*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 28 (1999), pp. 1141-1145.

<sup>17</sup> Ci si riferisce al D.P.C.M. 9 aprile 2001 (pubblicato in "Gazzetta ufficiale" nel giugno del 2001) contenente i "Criteri per l'uniformità di trattamento sul diritto allo studio universitario, nonché gli indirizzi per la graduale riqualificazione delle spese relative agli interventi in favore degli studenti più meritevoli e bisognosi".

<sup>18</sup> Segnalo per tutti il recente intervento di Alessandro Monti su "Il Sole 24 ore" del 14 giugno 2001.

<sup>19</sup> Occorre qui precisare che tale istanza non viene in alcun modo a limitare il principio costituzionalmente espresso dell'eguaglianza di trattamento: tale eguaglianza, infatti, è perfettamente garantita dai limiti minimi stabiliti e garantiti dallo Stato, ma a tale valutazione non è estranea una considerazione sostanziale dell'eguaglianza, tenendo conto delle differenze di fatto presenti fra Università ed Università e fra corso e corso; anche la stessa Consulta, in una sentenza espressamente dedicata alla materia del diritto allo studio, ha mostrato di prediligere un'interpretazione non formalista, ma concreta e "vivente" del dettato costituzionale (cfr. sentenza n. 281 del 1992); cfr. pure G. Pastori, *L'assistenza universitaria...* cit., pp. 12-13.

<sup>20</sup> La logica dell'autonomia è ormai principio cardine dell'intero sistema universitario, in applicazione dell'art. 33 della Costituzione, in specie a partire dalla legge n. 168 del 1989: cfr. esaurientemente A. Poggi, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione di un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Milano 1999, pp. 129-216, con riferimenti anche alla materia del diritto allo studio. Il tema dell'autonomia delle Università e dell'intero sistema universitario ha coinvolto in un dibattito serrato, già a partire dagli anni Settanta, molti autori: per tutti segnalo gli interventi, più o meno risalenti, di G.M. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in "Studi sassaresi", s. III, I (1969), pp. 821 ss.; C. Pecorella, *L'autonomia universitaria, un potere in discussione*, in "Studi Parmensi", XIX (1977), pp. 49-63 (ora anche in ID., *Studi e ricerche di storia del diritto*, Torino 1995, pp. 347-360); D. Sorace, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, in *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Torino 1996, pp. 219-298; P. Grossi, *Pagina introduttiva (con una "lettera aperta" al Ministro Berlinguer sull'autonomia universitaria)*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 25 (1996) pp. 1-8; per un esaustivo ed aggiornato quadro bibliografico del tema si veda il saggio di A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà...* cit., pp. 135-197. Sul tema dell'autonomia universitaria era intervenuta – prima della legge n. 168 del 1989 – anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 145 del 1985, in cui si evidenziava come l'autonomia delle Università non fosse autonomia né piena né assoluta, ma "autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che tuttavia, non sia irrazionale"; la sentenza è stata assai criticata dalla dottrina, in un contesto che ha portato negli anni successivi ad un'effettiva dilatazione dell'autonomia universitaria (cfr. per tutti A. POGGI, *Le autonomie funzionali...* cit., pp. 265-270).

<sup>21</sup> Qualche apertura in tal senso non è estranea neppure al nuovo D.P.C.M. (specialmente art. 2 ed art. 12).

<sup>22</sup> Va ricordato che circa il 25% delle matricole titolari

di borse di studio abbandona gli studi dopo il primo anno di corso e che circa il 30% dei beneficiari delle borse nei primi anni di studio non consegue, poi, la laurea. Si tratta di una situazione evidentemente non più sostenibile.

<sup>23</sup> La riflessione intorno al significato e intorno all'applicabilità del cosiddetto "principio di sussidiarietà" si è imposta negli ultimi anni nel dibattito scientifico e non, venendo ad interessare perfino i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e trovando accoglienza (anche se in una formulazione da taluni criticata perché incompleta) nell'articolo 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Per un quadro dei problemi connessi a detto principio nel campo delle dinamiche costituzionali e dei servizi alla persona, cfr. fra i molti: L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà nei recenti sviluppi normativi*, in "Persone Imprese & Istituzioni", IX (2000), pp. 36-42; G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova 1998; A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario", 3-4 (1997), pp. 603-627; F. Gentile, *Prospettive della sussidiarietà nell'esperienza giuridica italiana*, in "Persone Imprese & Istituzioni", IX (2000), pp. 44-51; M. Olivetti, *Il dibattito sul principio di sussidiarietà alla Camera dei Deputati*, in "Orientamenti sociali", (1998), pp. 661 ss.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali fra sussidiarietà...* cit., in specie pp. 249-294; L. Violini, *Subsidiarity and the Welfare State in Italy*, in "The European Union Review", 1 (1996), pp. 93-102 e *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano, 1998, a c. G. Vittadini. Per un'efficace ricostruzione delle vicende della sussidiarietà, anche in prospettiva storica, cfr. E. Ancona, "... il più vicino possibile ai cittadini". Problematiche e prospettive della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario, in "Iustitia", LIII (2000), pp. 315-349 ed A. Padoa Schioppa, *La sussidiarietà o del minimo governo*, in "Dossier Europa", 11 (1992), pp. 71 ss.

<sup>24</sup> Di grande rilievo è l'art. 118, comma 4: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

<sup>25</sup> Il criterio della sussidiarietà ha trovato espressa menzione anche nel "Documento di programmazione economica e finanziaria" presentato dal Governo alle Camere nel mese di luglio di quest'anno.

<sup>26</sup> L'espressione è di M. Cammelli, *La sussidiarietà presa sul serio*, in "il Mulino", XLIX (2000), pp. 447-455, per quanto concerne soprattutto il ruolo delle

Regioni.

<sup>27</sup> Seguendo anche tali logiche si è costruita, di recente, la disciplina di attuazione della programmazione nazionale dei servizi sociali: cfr. "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (a norma dell'art. 18, comma 2, l. 8 novembre 2000 n. 328)", approvato dal Consiglio dei Ministri il 4-4-2001.

<sup>28</sup> Si vedano sul punto le importanti considerazioni di A. Poggi, *Le autonomie funzionali fra sussidiarietà...* cit., pp. 63-90 e pp. 135-175.

<sup>29</sup> Ed in tale linea si è collocato l'importante provvedimento del dicembre 2000 sull'edilizia residenziale universitaria (confermato pure dall'art. 143, comma 18 della legge finanziaria per il 2001): la legge n. 338/2000, infatti, riconosce ad una pluralità di soggetti (statali e non) la titolarità di pubbliche funzioni in tale materia e li abilita alla presentazione di progetti finanziabili dallo Stato. La formulazione contenuta nella legge finanziaria (legge n. 388 del 23-12-2001), che vale la pena di riportare, è la seguente: "... Gli interventi di cui alla stessa legge possono essere effettuati anche da fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro operanti nel settore del diritto allo studio". La stessa legge finanziaria prevede anche, all'articolo 59, comma 3 la possibilità per gli atenei di costituire Fondazioni di diritto privato, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati per "lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca"; esperienze di questo tipo sono già state attivate, a oggi, dall'Università di Bologna e dal Politecnico di Milano. È di recente pubblicazione - in merito - il DPR n. 254 del 24 maggio 2001 contenente il "Regolamento recante criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato, a norma dell'art. 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388" (pubblicato in G.U. n. 152 del 3-07-2001).

<sup>30</sup> F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo...* cit., p. 549

<sup>31</sup> Per uno sguardo d'insieme dei sistemi europei, con alcune ipotesi di sviluppo, cfr. il recente volume miscelaneo *Recenti sviluppi nelle politiche per il diritto allo studio nei paesi dell'Unione Europea*, Roma 1998.

<sup>32</sup> Si segnalano in tal senso l'interessante legge della Regione Piemonte (n. 29 del 18 novembre 1999) sullo sviluppo degli atenei e dei servizi universitari in Piemonte ed il recente provvedimento della Regione Veneto per lo sviluppo triennale del sistema universitario regionale, approvato nella primavera del 2001.





**LA SCUOLA****NELLA FINANZIARIA 2002**A cura di **Renato Pistillo**

La presentazione della legge finanziaria è stata sempre vissuta nella scuola in modo drammatico. In questi giorni si sentono da più parti le grida strazianti di quanti prevedono catastrofi: l'abbandono e la privatizzazione della scuola statale (chiamata

erroneamente pubblica), la fine di tutte le riforme promosse dal Governo precedente. Può una legge finanziaria provocare tutte queste ansie? Vediamo cosa dice l'art. 13 (disposizioni in materia di organizzazione scolastica) della finanziaria 2002:

**Art. 13 prima della contrattazione sindacale**

**1.** Le dotazioni del personale docente delle istituzioni scolastiche autonome o delle reti di scuole sono costituite sulla base della consistenza numerica degli alunni iscritti, in relazione alla dimensione oraria e alle caratteristiche dei curricoli obbligatori, secondo parametri definiti con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, finalizzati all'ottimizzazione delle risorse.

**2.** Le dotazioni di personale di cui al comma 1 sono definite, per ciascuna regione, dal dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale su proposta del dirigente dell'istituzione scolastica, nel limite dell'organico complessivo determinato con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

**3.** La prestazione oraria, a tempo pieno di ciascun docente, non può essere inferiore a quella stabilita dal C.C.N.L. sottoscritto in data 4 agosto 1995, fissata rispettivamente in 18 ore settimanali per la scuola secondaria, in 22 ore per la scuola elementare e in 25 per la scuola materna. Le frazioni inferiori alle 18 unità orarie sono attribuite al personale in servizio nelle istituzioni scolastiche fino ad un massimo, di norma, di 24 ore settimanali.

**Art. 13 dopo la contrattazione sindacale**

**1.** Nel quadro della piena valorizzazione dell'autonomia e di una migliore qualificazione dei servizi scolastici, le dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche autonome sono costituite sulla base del numero degli alunni iscritti, delle caratteristiche e delle entità orarie dei curricoli obbligatori relativi ad ogni ordine e grado di scuola, nonché nel rispetto di criteri e di priorità che tengano conto della specificità dei diversi contesti territoriali, delle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni e della necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni.

**2.** Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, definisce con proprio decreto i parametri per l'attuazione di quanto prevista nel comma 1 e provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale.

**3.** Le dotazioni organiche di cui al comma 2 sono definite, nell'ambito di ciascuna regione dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale su proposta formulata dai dirigenti delle istituzioni scolastiche interessate sentiti i competenti organi collegiali delle medesime istituzioni, nel limite dell'organico regionale assegnato con il decreto di cui al comma 2.



**4.** L'insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare viene di norma assicurato all'interno del piano di studi obbligatorio e dell'organico d'istituto.

**5.** Le istituzioni scolastiche autonome provvedono con proprie risorse umane e finanziarie, ovvero con opportune scelte organizzative alla sostituzione del personale assente fino a 30 giorni.

**6.** In attuazione di quanto stabilito dal presente articolo, sono disapplicate le disposizioni di legge ed i regolamenti in contrasto con le norme ivi contenute.

**7.** La Commissione di cui all'articolo 4, della legge 10 dicembre 1997, n. 425, è composta dagli insegnanti delle materie di esame della classe del candidato. Il dirigente regionale competente nomina il presidente tra il personale docente e dirigente delle scuole secondarie superiori, per ogni istituto scolastico, con il compito di organizzare e coordinare le operazioni.

**8.** Sono abrogati il comma 5 dell'art. 4 e l'art. 9 della legge 10 dicembre 1997, n. 425 e successive modificazioni.

**4.** Nel rispetto dell'orario di lavoro definito dai contratti collettivi vigenti, i dirigenti scolastici attribuiscono ai docenti in servizio nell'istituzione scolastica, prioritariamente e con il loro consenso le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento oltre l'orario d'obbligo fino ad un massimo di 24 ore settimanali.

**5.** L'insegnamento della lingua straniera nella scuola elementare viene prioritariamente assicurato all'interno del piano di studi obbligatorio e dell'organico di istituto.

**6.** Le istituzioni scolastiche autonome, ad eccezione delle scuole dell'infanzia e delle scuole elementari, possono provvedere alla sostituzione del personale assente utilizzando, in coerenza con il piano dell'offerta formativa, le proprie risorse di personale docente, anche oltre i limiti temporali previsti dalle disposizioni vigenti e fino a un massimo di 15 giorni. Le conseguenti economie di risorse finanziarie concorrono ad incrementare il fondo di istituto.

**7.** La commissione di cui all'art. 4 della legge 10 dicembre 1997, n. 425, è composta dagli insegnanti delle materie di esame della classe del candidato per le scuole del servizio nazionale di istruzione. Il dirigente regionale competente nomina il presidente fra il personale docente e dirigente delle scuole secondarie superiori per ogni sede d'esame. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si provvede alla determinazione del numero dei componenti la commissione di esame. Per la corresponsione dei compensi previsti dall'art 4, comma 5, della legge 10 dicembre 1997, n. 425, il limite di spesa è fissato in 40,24 milioni di euro."

In base a questa tabella possiamo fare tre considerazioni.

**1** Lo scopo di questa finanziaria, da parte del Governo, ha i seguenti obiettivi:

- restituire al Parlamento una reale e una più ampia autonomia decisionale nelle politiche scolastiche, riducendo gradualmente le spese correnti a un livello accettabile;
- attuare realmente le norme della finanziaria, restituendo all'Amministrazione rispetto e credibilità, utilizzando l'opportunità offerta dall'autonomia delle istituzioni scolastiche e dalla dirigenza scolastica, attraverso

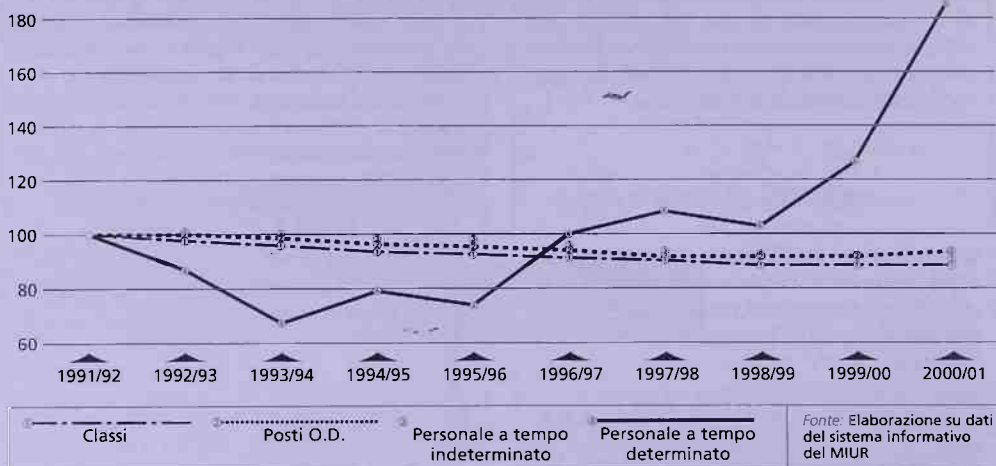
una forte responsabilità sui risultati anche di efficienza;

- aumentare l'ambito di discrezionalità e, quindi, di responsabilità dei dirigenti a tutti i livelli e degli stessi insegnanti, semplificando tutte le norme comprese quelle relative alla gestione del personale;
- gettare le premesse per una reale politica di valorizzazione delle risorse umane, che non si fondi su promesse astratte, irrealistiche e retoriche, ma su una rigorosa gestione delle risorse finanziarie.

**Andamento percentuale comparativo del personale docente nell'ultimo decennio:  
Classi – Posti O.D. – Docenti di ruolo – Supplenti**

**Evoluzione organici  
nell'ultimo decennio.  
Personale docente.  
Serie storica.  
Numeri indici a.s.  
1991/92 = 100**

(I dati non comprendono  
quelli relativi alle province  
di Bolzano e Trento)



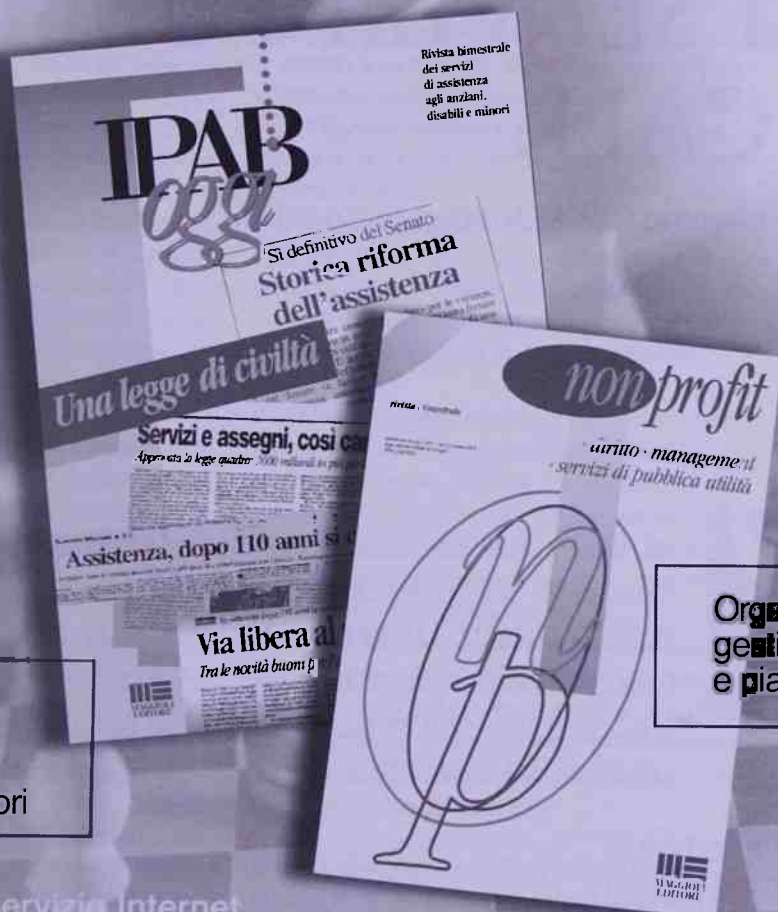
Il grafico aiuta a capire meglio la situazione. Si evince, infatti, come le classi siano calate per effetto del decreto Jervolino (1992). L'andamento dei posti in organico di diritto (O.D.), al momento delle iscrizioni, è sempre sopra la linea delle classi, così come quello del personale di ruolo (tempo indeterminato). La variabile "impazzita" appare quella del personale a tempo determinato (supplenze), anche in situazione di coerenza tra organico di diritto e personale di ruolo. Dal grafico si vede, infatti, che a fronte di una certa stabilità fra classi, posti e personale di ruolo si riscontra, soprattutto a partire dal 1996/97 – coincidente con il Governo dell'Ulivo –, un aumento incontrollato del personale supplente e dell'intera gestione degli organici. A giudicare dall'andamento delle altre curve ed in considerazione che nello stesso periodo il Governo aveva previsto la riduzione del 4% di personale, l'assunzione di tale personale non era necessaria, atteso, altresì, che le curve del personale e dei posti in O.D. sono comunque al di sopra o pressoché coincidenti con quella delle classi.

Con l'approvazione degli emendamenti all'art. 13 della finanziaria 2002 il Governo ha compiuto un significativo passo verso l'attuazione degli impegni assunti con le organizzazioni sindacali in sede conciliativa. A fronte di questi impegni la CISL, la UIL e lo SNALS hanno ritirato lo sciopero. La CGIL e la GILDA, al pari dei COBAS, hanno invece confermato lo sciopero, assumendo una posizione ideologica nei confronti della scuola.

In questi ultimi anni la funzione docente è stata sempre di più dequalificata a lavoro di natura impiegatizia non professionale. Per questo motivo alcune associazioni di insegnanti, tra cui DIESSE, valorizzando le prospettive qualificanti di questa finanziaria, hanno chiesto al Ministro Moratti i seguenti punti:

- l'apertura di una contrattazione separata con i rappresentanti degli insegnanti, scorporando le problematiche del corpo docente da quelle del personale ATA e affrontandole autonomamente;
- l'attribuzione alle Associazioni Professionali degli insegnanti del diritto di rappresentanza (per le questioni che le competono) nelle contrattazioni sindacali a livello nazionale e a livello locale;
- il diritto per le Associazioni Professionali di svolgere assemblee in orario di lavoro;
- l'apertura di una contrattazione per istituire l'Ordine Professionale degli Insegnanti;
- la stesura di un codice deontologico che identifichi le caratteristiche essenziali della professione docente;
- la possibilità di stipulare contratti di libera professione per gli insegnanti che lo vogliano;
- l'attribuzione alle Associazioni Professionali di funzioni specifiche nella formazione dei docenti.

# Le mosse vincenti che danno forza al terzo settore



ipab/maggioli@libero.it

Servizi di assistenza agli anziani, disabili e minori

Organizzazione, gestione e pianificazione

Nuovo servizio Internet

**www.nonprofitonline.it**

**MAGGIOLI EDITORE**

azienda con sistema qualità certificato ISO 9001

## COME ABBONARSI

### Internet:

e-mail: [ordini@maggioli.it](mailto:ordini@maggioli.it)  
[www.maggioli.it/editore](http://www.maggioli.it/editore)

### Per fax:

Servizio automatico in funzione 24 ore su 24. Per attivare rapidamente l'abbonamento e ricevere al più presto le riviste inviare via fax al numero 0541/622060 la ricevuta del pagamento effettuato con il bollettino di c.c.p. n. 12162475 unitamente alla copia del modulo di abbonamento.

### Per posta:

Inviare il modulo di abbonamento a: Maggioli Editore, Casella Postale 290 - 47900 Rimini.

### Per informazioni:

Telefonare al numero verde **800-845061** oppure al n. 0541/626727 servizio.clienti@maggioli.it

DESIDERO ABBONARMI per un anno alle seguenti riviste:

	N° ANNI	PREZZO ABB. (sconto 20%)	N. ABB.	TOTALE IMPCURTO
<input type="checkbox"/> IPAB oggi (bimestrale)	1 anno (6 fascicoli)	<input type="checkbox"/> L. 140.000 <input type="checkbox"/> L. 80.000*		
<input type="checkbox"/> Non profit (trimestrale)	1 anno (4 fascicoli)	<input type="checkbox"/> L. 147.000		

\* prezzo promozionale per privati e liberi professionisti. (N.B. i prezzi di abbonamento sono già scontati del 20%)

Da inviare a:

Nome e cognome \_\_\_\_\_

Ente/Associazione \_\_\_\_\_

Via \_\_\_\_\_

CAP \_\_\_\_\_

Città \_\_\_\_\_

Prov. \_\_\_\_\_

e-mail \_\_\_\_\_

Fax \_\_\_\_\_

Tel. \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

Preferisco pagare

- ☐ Pagamento anticipato sul c.c.p. n. 12162475 intestato a Maggioli Editore - 47900 Rimini - Allegare e fotocopia del versamento  
☐ A 30 giorni data fattura con versamento sul c.c.p. n. 12162475 - Intestato a Maggioli Editore Spa - 47900 Rimini  
☐ Con Carta di Credito (non elettronica) di L.

☐ Carta SI

☐ Visa

☐ American Express

☐ Diners

Numero \_\_\_\_\_

Scadenza \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

I dati da Lei forniti potranno essere utilizzati dalle società di fiducia del Gruppo Maggioli per l'invio di promozioni commerciali, senza alcun impegno per Lei nel rispetto della L. 675/96. In qualsiasi momento Lei potrà far modificare o cancellare i Suoi dati con una semplice comunicazione a: DIRECT C.P. 277 - 47900 Rimini

M 1201/47900/1

# IL FUTURO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.

QUALE CONCORRENZA? QUALE SUSSIDIARIETÀ?

DI PAOLO SILVESTRI



HE POSTO AVRANNO SUSSIDIARIETÀ E CONCORRENZA, E QUALE SARÀ LA RELAZIONE TRA QUESTI DUE PRINCIPI NELL'INCERTA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI? TANTO PER COMPRENDERE LA DELICATEZZA E LA PORTATA DI QUESTE PROBLEMATICHE CHE QUI SI VOGLIONO AFFRONTARE, SI CONSIDERI CHE, SOLO QUALCHE MESE FA, NEL TESTO DI RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI (SPL) SI LEGGEVA:

“2. Gli enti locali, nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, provvedono ad organizzare i servizi pubblici, o segmenti di essi...ove il relativo svolgimento in regime di concorrenza non assicuri la regolarità, la continuità, l'accessibilità, l'economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di uguaglianza. Il gestore di un servizio pubblico locale o di una infrastruttura strumentale a detto servizio è tenuto ad ammettervi utenti ed imprese che ne hanno titolo, sulla base di condizioni oggettive, trasparenti e non discriminatorie”. Così, infatti, recitava l'art. 1, c. 2 (Sostituzione del capo VII della legge 8 giugno 1990, n. 142) del testo del disegno di legge di riforma (DDL A.C. n. 7042) dei SPL presentato dal governo nell'aprile 1999 e approvato dal Senato. Presi da facili entusiasmi, forte sarebbe stata la tentazione di introdurre l'articolo con il summensionato comma per dire che più che un prologo era l'epilogo di una storia (dello stato

sociale e dei servizi pubblici) durata un secolo. Sennonché, nell'esame alla Camera, a causa di un emendamento “magico”, “scompare” qualcosa e il primo periodo del secondo comma si presenta così:

“2. Gli enti locali, nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, organizzano i servizi pubblici, al fine di assicurare la regolarità, la continuità, l'accessibilità, l'economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di uguaglianza e di equità...”.

Come se non bastasse, il disegno venne rimandato a questa legislatura e il futuro del riordino dei SPL rimane ancora nell'alea. Nonostante tutto, questa introduzione serviva per portare al pettine quelli che ritengo, come detto, due nodi fondamentali: sussidiarietà<sup>1</sup> e concorrenza.

Dunque, nell'economia di questo articolo si intende proporre l'esame di tali nodi mentre si persegue contemporaneamente il duplice obiettivo di:



- ❶ svolgere una indagine sulle cause e le tendenze evolutive che si ritiene guideranno il possibile futuro riordino dei SPL;
- ❷ ripercorrere brevemente lo stato del dibattito in corso – i cui punti fondamentali (in parte già formalizzati negli articoli della riforma) inevitabilmente riemergeranno – al fine di esaminare alcune delle argomentazioni che si ritengono più ragionevoli (ma senza pretese di assolutezza né di esaustività).

Procedendo in quest'ordine, da un lato, si eviteranno i facili entusiasmi tipici di chi è avvezzo a cavalcare l'onda del nuovo e delle riforme – dimenticando che, per il non mai sopito vizio di onnipotenza del legislatore, l'eterogenesi dei fini e il conseguente meccanismo legge-chiama-legge sono sempre dietro l'angolo. Dall'altro, restando pur sempre ferma la consapevolezza che una riforma è necessaria, si ha la speranza di alimentare un dialogo costruttivo, dato che le diverse soluzioni operative non sembrano essere poi così obbligate e non possono che essere rimesse all'intelligenza politica<sup>2</sup>.

È sintomatico che tale progetto si venga a collocare sul viale del tramonto, l'epilogo appunto, del paradigma dello stato sociale dato che l'alba di tale modello è in buona parte coincisa, diacronicamente e sincronicamente, proprio con l'intervento e l'espansione delle attività delle amministrazioni nei SPL<sup>3</sup>. Dunque, per comprendere la portata di un eventuale riforma in questi settori e collocarla esattamente nel contesto nel quale viviamo è necessario ripercorrere brevemente la disciplina generale dei servizi pubblici (SP) da un punto di vista sia storico che di diritto comparato.

**TUTTI GLI ORDINAMENTI GIURIDICI** moderni ad un certo stadio dell'evoluzione socioeconomica si sono trovati ad affrontare i problemi che lo sviluppo industriale progressivamente generava ed in particolare: crescente urbanizzazione e aumento dei bisogni collettivi essenziali. La risposta a tali problemi partiva innanzitutto dal generale riconoscimento dell'esistenza di una serie di attività economiche che investono non solo interessi individuali, ma anche interessi generali (o pubblici o collettivi). Tale riconoscimento costituiva però, semplificando, la premessa maggiore (di una sorta di ragionamento sillogistico) per cui, mentre i sistemi di

common law (e soprattutto quello americano) argomentavano e argomentano che:

- ❖ premessa minore: il mercato può garantire la tutela degli interessi generali;
  - ❖ conclusione: queste attività possono essere affidate a privati (possibilmente in concorrenza) e sottoposte a obblighi di servizio pubblico mediante regolamentazione, qualora l'interesse generale non venga garantito.
- I sistemi di diritto continentale invece così argomenta(va)no:

- ❖ premessa minore: lo stato sovrano deve garantire la tutela degli interessi generali;
- ❖ conclusione: lo stato sovrano deve gestire direttamente o indirettamente queste attività imponendo obblighi di servizio pubblico.

Possiamo chiamare convenzionalmente questi due diversi modi di ragionare, rispettivamente: "sillogismo del mercato" e "sillogismo del sovrano". È evidente che esiste una diversa visione dell'interesse generale e del modo di tutelarlo. Di conseguenza, mentre i sistemi di common law impostano quella che potremmo chiamare (mi si perdoni l'eccessiva esemplificazione matematica) l'"equazione fondamentale" sulla base della consapevolezza della disuguaglianza "interesse generale = servizio pubblico = monopolio" e della fiducia sia nella libera iniziativa che nei mercati aperti e concorrenziali; il diritto continentale, invece, risolve(va) il problema, fatte le dovute deduzioni, sulla base dell'equazione "interesse generale = servizio pubblico = monopolio". A sorreggere questa seconda identità, dun-

que, vi è rimasto per molto tempo un ragionamento latente, tipico dei sistemi "a forte diritto amministrativo": il servizio pubblico viene visto come una caratteristica o estrinsecazione della sovranità statale.

A ciò si aggiunga che spesso a condizionare il ragionamento sottostante queste impostazioni, c'erano (ed in parte ci sono ancora) dei vincoli di natura tecnica e giuridica rappresentati dal monopolio naturale, da un lato, e dall'imposizione del perseguimento e del rispetto di obblighi/obiettivi di servizio pubblico, dall'altro. Di qui, ancora una volta, si è arrivati a presupporre (in maniera automatica e duratura

***Nei sistemi di common law il mercato può garantire la tutela degli interessi generali, nei sistemi di diritto continentali tali interessi sono garantiti dallo Stato.***

**Il sistema di diritto continentale  
porta alla scomparsa di una  
cultura concorrenziale.**

soprattutto per i sistemi di diritto continentale) un'altra equazione: "monopolio naturale + obblighi/obblievoli di servizio pubblico = monopolio legale". A smembrare questa identità e a renderla una disuguaglianza vi provvederà l'evoluzione della tecnica che fa presto

presa nei sistemi di common law per loro natura più in simbiosi con il mercato. I sistemi con una "forte tradizione di diritto amministrativo" invece, a causa dello stretto legame con la sovranità, delle rigide strutture pubbliche, di un maggior connubio (spesso incestuoso) con gli interessi protetti ma anche di un maggior ritardo nello sviluppo economico opporranno una più duratura resistenza a tale evoluzione.

**L'ORDINAMENTO GIURIDICO** italiano non è stato esente dalle logiche summenzionate. Così la ratio della municipalizzazione dei SPL (L. 29 marzo 1903, n. 103; c.d. legge Giolitti) è pienamente ascrivibile a (ciò che si celava dietro) quei ragionamenti. Ciò anche perché la contrapposizione pubblico/privato ha finito con il servire, se non come criterio informatore, come giustificazione ex-post dell'intervento pubblico nell'economia, mettendo d'accordo, e non a caso, liberali e socialisti. Del resto, quella visione del servizio pubblico come caratteristica della sovranità di cui sopra, è ben testimoniata dalla pseudo-distinzione tra attività amministrativa autoritativa e attività amministrativa di erogazione di servizi che, se da un lato non faceva nient'altro che registrare formalmente l'avvento del paradigma dello stato sociale, dall'altro sottoponeva pur sempre il servizio pubblico a norme speciali, derogatorie del diritto comune e dunque della libera iniziativa e della concorrenza (paradigmi dello stato liberale) secondo un ben noto capitalismo tutto all'italiana.

**Le istituzioni comunitarie hanno  
spesso raddoppiato l'influenza  
di regimi protezionistici e  
regolamentati.**

Di tali logiche e di una mancanza, anche negli anni successivi, di una cultura concorrenziale, se ne ha una ulteriore conferma dal mancato inserimento nella carta costituzionale di termini chiave come concorrenza, mercato e impresa, la quale però compare per ricordare che...può essere espropriata! La stessa relazione (Pesenti) all'art. 43 Cost. testimonia come l'unica alternativa al potere priva-

to sembrava essere...il potere pubblico sotto forma di nazionalizzazione. Si trattava, dunque, di una opposizione al monopolio non in quanto tale, ma in quanto privato. Inoltre, lo stesso art. 43 non faceva nient'altro che recepire il regime di riserva consolidatosi negli anni precedenti.

**A PARTIRE DALLA METÀ DEGLI** anni ottanta saranno, da un lato, le istituzioni comunitarie ad esercitare un costante "stillicidio" presentandosi come agenti esogeni (rispetto ai mercati nazionali protetti), e, dall'altro, la tecnologia e l'apertura dei mercati che in questo caso si presentano come agenti endogeni, a provocare il fenomeno dell'"erosione dei monopoli pubblici"<sup>4</sup>.

L'influenza del mercato unico sui regimi protezionistici e regolamentati è così risultata raddoppiata dalle istituzioni comunitarie. Quest'ultime, invero non sempre coerenti con il professato liberalismo, insistendo sul fatto che è la concorrenza stessa in questi settori, ed entro certi limiti, che può assicurare un più elevato livello di soddisfazione degli interessi collettivi, finiranno sia con il mettere in discussione il "sillogismo del sovrano" (già in bilico a partire dalla crisi dello stato sociale) sia con lo smembrare l'"equazione fondamentale" del diritto continentale insistendo sulla verità della disuguaglianza "interesse generale = servizio pubblico = monopolio" (un esempio ne è l'introduzione del concetto di servizio universale). Una conseguenza di questi macro-processi è la tendenziale riconduzione delle attività economiche di servizio pubblico nell'alveo del diritto privato, passando dunque da un regime di diritto speciale ad uno di diritto comune.

Tutto ciò non poteva non influire sull'intera Pubblica Amministrazione, compresa quella locale. Questa, infatti, stretta e accerchiata da una serie di macro elementi quali mercato, integrazione europea, crisi fiscale dello stato e dunque scarsità di risorse economiche, domanda esigente di cittadini in termini di qualità, efficienza, prezzo e tempo di erogazione dei servizi, è sempre più costretta a rimisurare il suo ruolo e il suo obbligo di buon andamento, non tanto e non solo su principi di correttezza formale quanto su criteri sostanziali di economicità ed efficacia, che informano ormai tutte le riforme amministrative degli



anni novanta. Dunque, si assiste ad un graduale e necessitato passaggio da una amministrazione per atti ad una per obiettivi, dal controllo sugli atti al controllo sui risultati.

Parallelamente, nel corso del XX secolo e soprattutto nell'ultimo decennio si è assistito ad una progressiva trasformazione del sistema decisionale nelle sue tre forme di: gestione, proprietà e funzione di governo dell'ente locale. Tale trasformazione dovrebbe avere (ma qui l'uso del condizionale è obbligatorio) come rovescio della medaglia una progressiva autonomia e responsabilità delle aziende nella gestione del servizio pubblico (processi di esternalizzazione o di outsourcing). Così, dalle municipalizzate che erano organo del comune e in cui governo proprietà e gestione coincidevano, passando sia per un progressivo cambio nel "guardaroba" delle vesti societarie che per la L. 142 del 1990 che sancisce i suddetti principi di autonomia e responsabilità, si tende oggi alla relazione negoziale dei rapporti tra azienda ed ente locale tramite l'adozione del contratto di servizio.

Queste trasformazioni, tuttavia, non sono affatto pacifiche e facili, anzi, ci portano ad una questione fondamentale.

**SIAMO CIOÈ ARRIVATI AD UN PUNTO** che da un lato ci introduce al dibattito di questi ultimi anni e dall'altro ci conduce al nocciolo del problema che è, forse, "il" problema: quello del controllo e della regolamentazione. Che questo sia un problema non è una novità. Al tempo della riforma Giolitti così suonavano le critiche alla municipalizzazione evidenziate nella Commissione della Camera dei Deputati: "nelle aziende municipalizzate farà difetto l'elemento tecnico, se non nella direzione, certamente negli uffici di controllo; abbonderà, invece, l'intrusione dei politici, degli arruffoni, dei cercatori di impieghi, che, famelici, si butteranno addosso ai nuovi istituti, cercando di trasfondere tutti i germi malefici onde è inquinato, così spesso, il torbido sottosuolo della vita locale. Si moltiplicheranno gli impiegati e i salariati, che saranno molesti, non solo per il loro grande numero, non necessario, ma, peggio, per l'indole loro: elettori tutti, e pretenziosi, e magnificanti la propria supposta qualità di pubblici funzionari, aspireranno a continue promozioni, e premeranno sul municipio, col peso della loro organizzazione, volta a

privato tornaconto e, perciò stesso a pubblico nocumento"<sup>5</sup>. Non si sa se dietro queste dichiarazioni c'era una buona dose di esperienze personali ma la loro potenza "profetica" è sconcertante. Nel corso degli anni ciò è successo puntualmente sia nel caso degli affidamenti diretti che in quello – giuridicamente diverso ma sostanzialmente uguale nel

### ***Il nocciolo del problema è il controllo e la regolamentazione del mercato.***

duplicare quelle logiche perverse – delle concessioni in esclusiva; e nulla occorre aggiungere se non per dire che statistiche recenti<sup>6</sup> confermano che i comuni dotati di un buon apparato di controllo sono l'eccezione e che il rovescio della medaglia non poteva che essere il progressivo consolidamento delle posizioni di monopolio – attraverso concessioni di lunga durata, con il loro rinnovo semi-automatico e/o con procedure, tra l'altro, "poco" aperte.

La riforma dovrebbe dunque partire dalla consapevolezza di queste problematiche e, tra l'altro, "innestarsi" sia sul nuovo testo unico degli enti locali (legge 267/2000) che su una serie di leggi settoriali emanate dal 1997 in poi soprattutto su sollecitazione comunitaria – e in particolare in materia di igiene ambientale e rifiuti, trasporti pubblici locali, energia elettrica, gas. Dunque, prima di passare all'analisi del progetto di legge è bene richiamare brevemente, anche per i successivi discorsi sulla sussidiarietà, l'acquis delle riforme amministrative di questi anni che «non dovrebbero» essere sconvolto.

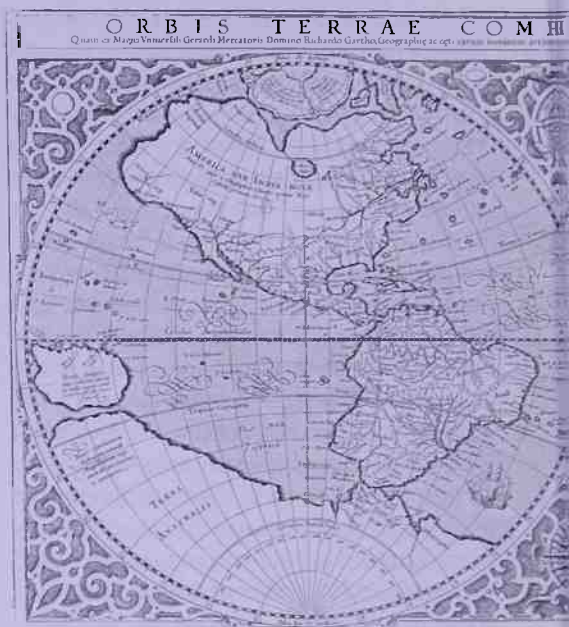
**CONFORMEMENTE AL** principio di sussidiarietà il compito di individuazione del servizio pubblico dovrebbe rimanere in capo all'ente e ciò non solo perché istituzione più vicina al cittadino ma anche in accordo con l'evoluzione della nozione di servizio pubblico verso criteri sempre più sostanziali e finalistici tesi a caratterizzarlo attraverso l'elemen-



to teleologico della sua attitudine a soddisfare una utilità generale e collettiva e cioè i bisogni di carattere sociale della collettività che, appunto, solo l'ente può conoscere. In un certo senso ciò traspariva già dall'art. 22 della L. 142/1990, recepito dall'art. 112 della L. 267/2000 che ha ribadito che "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo delle comunità locali" ripetuto poi a sua volta nell'art. 1 del testo di riforma ma sostituendo sintomaticamente «gestione» con «organizzazione». La logica sussidiaria sembrerebbe confermata poi da una lettura congiunta degli artt. 3, 4, 13 e 112 del testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali, secondo la quale si può ritenere che il legislatore abbia voluto individuare solò gli specifici, ma non esclusivi, settori organici di intervento, riconoscendo al Comune la possibilità di assumere altre funzioni. Cioè, ai sensi dell'art. 13, c. 1, spettano al Comune tutte le "funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Ciò risulta ulteriormente ribadito dall'art. 4 della legge Bassanini I (59/97). Ancora, ai sensi della nuova formulazione dell'art. 3, c. 5 del testo unico citato "I comuni e le province

***Non è più il semplice interesse generale a giustificare l'intervento pubblico, ma l'inadeguatezza del mercato.***

sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà" e soprattutto (è bene ricordarlo dato i facili colpi di bacchetta magica)... "svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali". Purtroppo, l'«anche attraverso» non lascia trasparire una priorità assoluta per il livello più basso ma ritengo che una corretta applicazione del principio di sussidiarietà implichi che l'ente locale intervenga soltanto qualora l'autonomia privata nell'erogazione del servizio non consenta di soddisfare

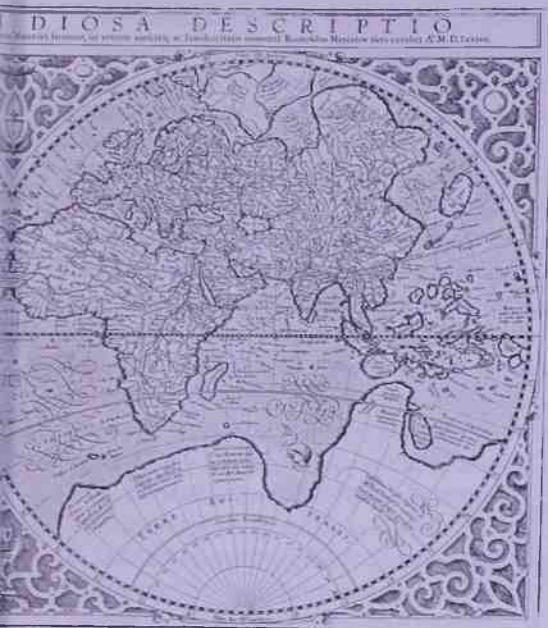


“adeguatamente” i bisogni e le esigenze (di regolarità, continuità, accessibilità, economicità, qualità e uguaglianza) della collettività. Dunque, non dovrebbe essere più il semplice interesse generale a giustificare l'assunzione del servizio da parte dell'ente ma l'inadeguatezza del mercato. Last but not least, a voler essere del tutto coerenti, è opportuno che qualora l'ente si appresti ad organizzare il servizio dia motivazione circa il suo giudizio di inadeguatezza.

Venendo alla riforma, in un tentativo di fornire un quadro organico dell'intero comparto dei SPL il predetto disegno di legge persegue (si ritiene che almeno nei fini generali esso non cambi) quattro obiettivi fondamentali:

- ❖ il miglioramento dell'offerta di SPL e la pre-costituzione delle condizioni che assicurino servizi efficienti, una quantità e una qualità adeguate alla domanda, a costi il più possibile contenuti, garantendo l'universalità e la continuità della prestazione;
- ❖ la valorizzazione delle funzioni di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo di comuni e province: attraverso la separazione di tali funzioni da quelle di gestione del servizio, si rafforza così la capacità di regolazione degli enti locali, fornendo loro un quadro di regole e di strumenti con cui governare lo sviluppo dei SPL;





❖ la creazione di un mercato aperto alla concorrenza, nel rispetto dei principi di trasparenza, economicità e parità tra soggetti pubblici e privati, nel quale possano esprimersi appieno le migliori capacità imprenditoriali;

❖ il rafforzamento strutturale del sistema dei SPL, attraverso il raggiungimento di dimensioni ottimali di impresa e il coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali di cui il settore ha particolare necessità.

Il disegno di legge propone dunque una riforma che coniuga liberalizzazione, regolamentazione e industrializzazione dei SPL, come elementi fondamentali per realizzare un sistema che risponda ai bisogni dei cittadini e fornisca il contesto necessario allo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Pertanto, viste le precedenti premesse, il progetto sembra calarsi perfettamente (almeno nelle parole e nelle intenzioni) nel contesto delle problematiche attuali figlie del nostro passato. Passando all'esame di quelli che ritengo essere i punti salienti (senza citare tutti gli articoli e i commi per ragioni di scorrevolezza) e procedendo con ordine, occorre chiedersi:

❖ di quale concorrenza si sta parlando e in quale misura applicarla? E come si coniuga con la regolamentazione?

❖ Come attuare la sussidiarietà in questi settori?

❖ Qual è il rapporto tra sussidiarietà, regolamentazione e concorrenza?

I SPL hanno rappresentato la prima causa di crisi del paradigma della concorrenza classica tanto da costringere gli economisti ad elaborare l'ossimoro "concorrenza monopolistica". Senza scendere nelle mille difficoltà cui tutt'oggi la dottrina economica va ancora incontro nell'elaborare un modello di concorrenza universalmente accettato, si può ritenere provvisoriamente ammissibile la distinzione che si fa per i SPL tra concorrenza «nel» mercato e concorrenza «per» il mercato. Laddove, nel primo caso si fa riferimento alla presenza di più operatori nel mercato e, nel secondo, a causa di limiti tecnici quali, ad esempio, l'esistenza di un monopolio naturale, si fa riferimento alla contesa per accaparrarsi l'esercizio in monopolio dell'attività. Pertanto, coerentemente con la dichiarata propensione alla concorrenza e in conformità a quanto detto precedentemente sulla sussidiarietà, il tutto dovrebbe procedere secondo questa logica:

① l'ente locale è chiamato ad effettuare una valutazione circa la possibilità che una concorrenza «nel» mercato assicuri risultati economicamente efficienti ma anche socialmente desiderabili. E ciò tenuto conto delle esigenze della collettività, delle caratteristiche del servizio e dei suoi segmenti. È bene infatti ricordare che anche se un'infrastruttura costituisce un monopolio naturale, non è detto che non si possa avere concorrenza nelle attività a monte (per esempio l'approvvigionamento) o a valle (vendita, assistenza tecnica, bollettazione). In caso di valutazione negativa allora, e solo in questo caso,

② l'ente è chiamato ad organizzare il servizio o il suo segmento secondo le modalità indicate dal DDL. Rimane pur sempre la precedenza assoluta alla concorrenza, che questa volta viene giocata «per» il mercato, da attuarsi attraverso gare a evidenza pubblica, sempre secondo le modalità previste dal DDL. Tuttavia, è bene dire sin da subito che

***Il disegno di legge propone una riforma che coniuga liberalizzazione, regolamentazione e industrializzazione dei SPL.***

la sequenza di queste fasi incontra grandi ostacoli dovuti ad uno stato attuale del mercato caratterizzato da forti concentrazioni verticali, da una tendenza alle concentrazioni orizzontali secondo il modello delle multiutiliy oltre che da forti spinte protezionistiche. Dunque, il tentativo di aprire progressivamente tali mercati alla concorrenza nella prevista fase di transizione appare veramente arduo.

Nel caso sub II, al fine di favorire la concorrenza e la contendibilità dei mercati agli enti si forniscono questi strumenti di seguito esaminati: a) affidamento principalmente in base a gara; b) contratto di servizio; c) riduzione della durata degli affidamenti; d) affidamento separato (quando opportuno) della gestione della rete e degli impianti da un lato e gestione del servizio dall'altro e ulteriore riduzione dell'affidamento per quest'ultima forma di gestione.

**IL RICORSO ALLA GARA È** obbligatorio per i servizi a rilevanza industriale (energia, con esclusione di quella elettrica; gas; gestione del ciclo dell'acqua; gestione rifiuti; trasporto collettivo). Per gli altri servizi resta ferma la preferenza per la gara. Tuttavia, dietro motivazione, è possibile ricorrere all'affidamento diretto a società di capitali controllate dall'ente locale o a istituzioni o, solo in via eccezionale, alla gestione in economia (per comuni di piccole dimensioni). A tal proposito, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ritiene che «1 - l'affidamento con gara, previsto per i servizi a rilevanza industriale, in quanto comporta di regola la limitazione del numero delle imprese affidatarie, non dovrebbe estendersi alle attività che risultino già libere o siano da liberalizzare conformemente ai principi comunitari. Di conseguenza, l'affidamento non dovrebbe riguardare almeno le seguenti attività: a) nel settore del gas naturale, l'attività di vendita; b) in materia di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati, le attività di recupero e smaltimento; c) in materia di trasporti di linea di rilevanza locale, i settori ferroviario, marittimo e aereo, fatta eccezione per la gestione e lo sviluppo della rete ferroviaria. In questi casi lo strumento più appro-

priato è semmai quello dell'autorizzazione. 2 - Andrebbe chiarito che i servizi locali, o segmenti di servizi, non ricompresi fra quelli soggetti al regime di affidamento, sono comunque da considerarsi liberi e in concorrenza. Il regolamento governativo dovrebbe individuare quali tra le attività da svolgere in regime di concorrenza necessitino di autorizzazione amministrativa e dovrebbe, inoltre, dettare norme e criteri per limitare la possibilità di escludere dalla concorrenza le attività riconducibili a servizi non industriali. 3 - L'oggetto sociale delle società miste titolari di affidamento diretto dovrebbe essere definito in modo da impedire alle stesse società di svolgere per conto dell'ente locale affidante anche attività estranee al nucleo essenziale del servizio pubblico in assenza di meccanismi di gara che assicurino un adeguato confronto concorrenziale». Infine, per i motivi che adesso vedremo, gara e contratto di servizio vanno visti congiuntamente come un unico strumento di regolazione.

Per ciò che riguarda le aziende che si contendono il mercato si cerca di perseguire una politica di pari opportunità tra tutte le imprese con o senza capitale pubblico. Possono partecipare alle gare solo società di capitali e senza vincoli territoriali; è vietata ogni forma di discriminazione tra gestori in ordine al trattamento tributario e alla concessione di contributi o agevolazioni; sono escluse dalla partecipazione alle gare le società che in Italia o all'estero gestiscono servizi locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non a evidenza pubblica.

**IL CONTRATTO DI SERVIZIO** serve a regolare i rapporti negoziali tra ente e gestore del servizio. Esso ha l'importante funzione di recepire e specificare ulteriormente le condizioni e gli obblighi tra ente e soggetto erogatore statuiti nel bando di gara. Infine consente di aggiornare tali obblighi ad intervalli regolari in relazione al mutato contesto tecnologico e di mercato, per esempio con riferimento alle tariffe o alle condizioni di accesso alla rete. Questo raccordo tra gara e contratto di servizio dovrebbe servire a superare le obiezioni sui limiti della gara a predeterminare nel lungo periodo tutte le condizioni di sviluppo della rete e di servizio all'u-



tenza. È ovvio che, anche per fini di certezza giuridica, al momento di aggiudicazione della gara dovranno essere definiti il piano di investimenti, il piano tariffario e i criteri per il suo adeguamento, gli obiettivi di qualità, l'eventuale trasferimento di bilancio per obblighi/obiettivi di servizio pubblico. L'intervento dunque avverrà sulle materie ed entro i limiti circoscritti dalla gara. Infine, è ovvio che la gara non costituisce la panacea di tutti i mali né ci offre criteri certi per la scelta del «migliore» ma non si ritengono fondate le critiche che evidenziano le c.d. asimmetrie informative né, a fortiori, quelle che contrappongono tale meccanismo alle presunte virtù della gestione pubblica che come visto si sono dimostrate vizi.

**LE DURATE MASSIME DEGLI** affidamenti sono state ridotte compatibilmente con le esigenze di contendibilità del mercato e con la necessità di evitare «barriere all'ingresso». A tal proposito si è previsto un interessante meccanismo di subentro del nuovo gestore il quale è tenuto a versare al gestore uscente un valore pari alla differenza tra investimenti e ammortamenti effettuati in base ai piani stabiliti. Ciò dovrebbe evitare sia le critiche circa i rischi di disincentivo agli investimenti sia quelle in merito alla probabile svalutazione degli assets dato che l'impresa gestisce pro tempore reti e impianti che alla scadenza del periodo di affidamento tornano nella disponibilità dell'ente locale.

**PER CIÒ CHE RIGUARDA L'AFFIDAMENTO** separato si rimanda alle considerazioni fatte nel punto a). I pareri più discordanti si sono concentrati sul regime transitorio che comporta notevoli difficoltà tecniche sia per ciò che riguarda i processi di privatizzazione sia per la sequenza da dare a questi rispetto alla liberalizzazione sia perché da esso dipenderà in buon parte il futuro assetto del mercato dei servizi pubblici. Data la necessità di trattare nel dettaglio queste problematiche e data l'economia di questo articolo, sarebbe opportuno rimandare l'esame ad un dibattito più approfondito o, magari, ad un futuro intervento, senza nulla togliere alla valenza dei principi generali summenzionati. Tuttavia non ci si può risparmiare di evidenziare che uno degli ostacoli maggiori

potrebbe essere quello di continuare ad utilizzare il servizio pubblico come schermo giuridico per prolungare l'esistenza di privilegi e di mercati protetti e ciò anche perché è la classe politica stessa che, spesso e volentieri, ha interesse a mantenere integra la propria sfera di influenza «per garantire l'interesse generale nel migliore dei casi e per assicurarsi ed assicurare favori nel peggiore»<sup>7</sup>.

**IN PRIMO LUOGO LE CRITICHE** precedenti ci riportano ad un problema di ordine più vasto: la contrapposizione pubblico/privato. Se in Italia manca e tarda ancora ad arrivare una cultura della concorrenza è anche a causa della contro cultura paternalistico-assistenziale generata in parte dall'intervento statale perpetrato e giustificato più del dovuto proprio grazie a tale forzata contrapposizione.

Contrapposizione che, inoltre, ha finito con il mascherare, facilitandolo, quel connubio tra interessi pubblici e privati dimodoché quest'ultimi trovassero riparo (dalla concorrenza) con un monopolio

### ***Come mai manca una cultura del bene pubblico?***

legale giustificato dal perseguimento di interessi pubblici. Così, attraverso l'automatica identificazione del servizio pubblico con la proprietà e la gestione pubblica, missione e status si confondono facendo dimenticare sia che un servizio può essere pubblico anche se la proprietà e la gestione è privata, sia che lo stato avrebbe potuto e dovuto «semplicemente» imporre obblighi di servizio pubblico e garantire la correttezza del servizio. Dunque, invece di scaldarsi tanto a difendere o attaccare i SP perpetrando la logica aut aut pubblico/privato sarebbe il caso di soffermarsi per chiedersi, per esempio, come mai manca una cultura del bene pubblico? Come mai siamo portati a considerare pubblico solo ciò che è dello stato? Come mai non consideriamo anche nostre le cose pubbliche finendo con il trascurarle (per non parlare degli atti di vandalismo e delle spese di riparazione)? Sarà forse a causa di quella forzata contrapposizione?

Tuttavia, con il tentativo di sopprimere il regime della riserva e la conseguente scomparsa della dicotomia gestione diretta/indiretta si potrebbe pensare ad un primo segno di superamento di tale contrapposizione.





**IN SECONDO LUOGO, OGGI** si dice che si passa da stato proprietario e gestore a stato regolatore. Usando una metafora ludica potremmo dire che dal ruolo schizofrenico di arbitro e giocatore la pubblica amministrazione dovrebbe passare al solo ruolo di arbitro. Allora, perché non si applica fino in fondo tale principio e non si pone in essere quella prassi, tanto diffusa in Italia, per la quale quando la squadra non funziona si cambia anche allenatore? Cioè, che significato hanno le privatizzazioni se il controllo rimane, a norma di legge, in capo agli enti o allo stato (alias golden share, nomine amministratori, veti, clausole di gradimento)? E che senso ha perseguire negli obiettivi della riforma "la valorizzazione delle funzioni di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo di comuni e province" ritenendo, tra l'altro, che proprio "attraverso la separazione di tali funzioni da quelle di gestione del servizio" si rafforzi "la capacità di regolazione degli enti locali"? Proseguendo sulla metafora ludica si ha l'impressione che si vuole dare solo una parvenza di novità attraverso un cambio di casacca (il rinnovo del guardaroba delle vesti societarie) senza modificare la guida della squadra. Si spera che la riforma non si concluda, come l'etimologia purtroppo suggerisce, in un semplice rinnovo

della forma dimenticando la sostanza. Last but not least, il rapporto regolamentazione-concorrenza-sussidiarietà. A parte i falsi problemi sulla natura della (de/ri)regolamentazione nei mercati – in quanto non si tratta di contrapporre regolamentazione a concorrenza come se si trattasse di una logica binaria presenza/assenza di regole –, si ritiene che il rapporto tra quest'ultima e la sussidiarietà debba essere inteso, da un lato, come ritiro della regolamentazione eteronoma dettata dalla legge al fine di lasciare spazi liberi e maggiori all'autonomia privata e degli enti. Dall'altro, il principio di sussidiarietà correttamente applicato, dovrebbe funzionare nel senso di richiedere l'intervento di regolazione (e in alcuni casi anche di gestione) dell'ente locale qualora l'autonomia dei privati non sia in grado di espletare l'attività secondo gli obblighi di servizio pubblico. Potremmo cioè sostenere che la sussidiarietà si configura come medium tra concorrenza e regolamentazione cioè secondo una relazione inversamente proporzionale, e pur sempre procedente dal basso verso l'alto, tra attitudini del mercato a soddisfare le esigenze degli utenti-cittadini e intervento regolatore; in una logica dunque non di contrapposizione ma di complementarità tra pubblico e privato.

## NOTE

<sup>1</sup> Sul principio di sussidiarietà si veda il saggio di F. Gentile, *Il principio di sussidiarietà e la pedagogia del diritto naturale*, in *La Società*, 1999, pp. 749 ss.

<sup>2</sup> Cfr. F. Gentile, *Intelligenza politica e ragion di stato*, Milano, 1984; al quale si rimanda per una analisi approfondita sul problema della contrapposizione pubblico/privato affrontato successivamente in questo articolo.

<sup>3</sup> Sui paradigmi giuridici dello stato contemporaneo Cfr. il «Quarto studio» di U. Pagallo, *Testi e contesti dell'ordinamento giuridico. Sei studi di teoria generale del diritto*, 3° ed., Padova, 2001. Al quale si rinvia anche per i discorsi affrontati nel seguito di questo

lavoro circa il processo di integrazione comunitaria e la sussidiarietà.

<sup>4</sup> L'espressione è mutuata da S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma [etc.], 1995, p. 71.

<sup>5</sup> Cit. da M. Ferri, P. Baldazzi, *I servizi pubblici locali: liberalizzazione, Regolamentazione, Forme di Privatizzazione*, Maggioli, 2000

<sup>6</sup> AA. VV., *La concessione dei servizi pubblici locali*, Materiali Cispel, Roma, D'Anselmi.

<sup>7</sup> Così Andreatta in Grassini Franco A. (a cura di), *La concorrenza nei servizi di pubblica utilità*, Bologna, 1998



L'INTERVENTO QUI PUBBLICATO È STATO PRESENTATO NEL CORSO DEL PRIMO CONGRESSO NAZIONALE DI "MEDICINA E PERSONA", TENUTOSI A MILANO NEI GIORNI 7-9 GIUGNO 2001, DAL TITOLO: "MEDICO CURA TE STESSO. LIBERTÀ E RESPONSABILITÀ NELLE PROFESSIONI SANITARIE".

OBIETTIVO DEL CONVEGNO ERA QUELLO DI RIMETTERE AL CENTRO LA PERSONA E LA SUA RICERCA DI SENSO, ANCHE NELLA SOFFERENZA: FINO A DISCUTERE DELLE QUESTIONI PIÙ PRATICHE DELLA POLITICA SANITARIA E DELLA ORGANIZZAZIONE DELLA PROFESSIONE MEDICA.

OBIETTIVO QUANTO MAI OPPORTUNO: DA UN LATO LA CONCEZIONE ODIERNA DEL LAVORO SANITARIO TENDE A DIMENTICARE, NEGARE O A RENDERE IRRILEVANTI NELLA PRATICA CLINICA E ASSISTENZIALE QUESTE DOMANDE RADICALI; DALL'ALTRO, E NON A CASO, IL MONDO DELLA SANITÀ È STATO E CONTINUA AD ESSERE IL PALCOSCENICO DI INTERROGATIVI CHE RIVELANO L'IMPOSSIBILITÀ DI CONSERVARE UN ATTEGGIAMENTO "NEUTRALE" RISPETTO ALL'IDEA DI UOMO, DI BENE PERSONALE E DI BENE COMUNE CHE VENGONO DECLINATE NELLA QUOTIDIANITÀ DEL LAVORO.

# SANITÀ E MERCATO

# PROFESSIONI E MERCATO IN SANITÀ

DI SIMONA BERETTA



IFLETTERE SULLA PROFESSIONE MEDICA E SUL "MERCATO DELLA SALUTE" IN SENSO LATO RAPPRESENTA UNA SFIDA PER UN ECONOMISTA DI PROFESSIONE, PERCHÉ COSTRINGE A RIMETTERE IN GIOCO TALUNE PAROLE CHIAVE CHE ANDREMO AD ESAMINARE, CHE SONO OGGETTO DI INDAGINE DELLA RIFLESSIONE ECONOMICA CONTEMPORANEA PIÙ ACCORTA E CHE, APPLICATE AL CASO DELLA SALUTE, RIVESTONO UNA EVIDENTE IMPORTANZA.

Premetto che sono un'esperta di economia politica più che di economia aziendale, quindi le mie riflessioni riguardano il significato economico di come si organizza la risposta al bisogno di salute; infatti, in termini etimologici, l'economia indica la forma, l'organizzazione che l'uomo dà alla sua casa; in altre parole, il modo in cui risponde ai suoi bisogni pratici e concreti. La parola "bisogno", che così spesso viene dimenticata nelle analisi degli economisti,

è invece una parola cruciale se si vuole parlare davvero di economia.

Per sviluppare il titolo che mi è stato proposto, "professioni e mercato in sanità" organizzerò il mio contributo in tre punti. Primo, riguardo alla parola "professione": cosa

vuol dire per un economista e cosa può voler dire in sanità? Secondo, riguardo a come si

possa identificare una "buona organizzazione della casa", cioè della risposta al bisogno. Terzo, proporrò una riflessione sul "mercato" come un possibile modo di organizzare la risposta al bisogno di salute; in particolare, per valutare, da economista, se il mercato è o non è una risposta organizzativa adeguata al bisogno di salute occorre specificare dei criteri, delle categorie mentali attorno a cui costruire. Una di queste è l'efficienza, ma l'efficienza di per sé non ha nessun significato per un economista che studia l'organizzazione della casa, se non è considerata insieme ad altre due categorie: efficacia ed equità.

**PRIMO PUNTO. LA "PROFESSIONE".** Cosa può voler dire professione dal punto di vista dell'analisi economica e, in particolare, cosa può voler dire quando si affronta il problema della salute? La parola "professione" è molto significativa, perché rimanda alla esistenza di un bagaglio

**La parola "professione" è molto significativa, perché rimanda alla esistenza di un bagaglio acquisito nel passato, che viene utilizzato nel presente per rispondere a un bisogno.**



acquisito nel passato, che viene utilizzato nel presente per rispondere a un bisogno. Per essere professionali occorre aver costruito negli anni un bagaglio valido di conoscenze e di esperienza; non si può improvvisare nulla. Ma il bagaglio che una persona ha già acquisito non serve a rispondere al bisogno se non è giocato, nel presente, in un lavoro. La parola professione, in fondo, rappresenta un modo di declinare la categoria più generale del "lavoro". Anche questa parola è spesso bistrattata e banalizzata, ma il suo significato rimanda alla capacità propria dell'uomo di essere protagonista della creazione, di dare forma al creato. Il lavoro è il modo in cui l'uomo modella nel presente un dato preesistente: modella la terra, modella le cose, ovviamente nella speranza di dare risposta ai bisogni suoi, della sua famiglia, della collettività in cui vive. Lavorando, l'uomo agisce: si gioca nel rapporto col reale. Anche la professione è lavoro: è un bagaglio di dati che viene giocato nel presente, in una azione.

La categoria di azione è importante nella analisi economica, perché il modo normale con cui si bistratta la parola lavoro e con cui si corre il rischio di male interpretare la parola professione è pensare al lavoro come ad una applicazione della propria energia in termini meramente comportamentali, di reazione meccanica a delle informazioni e a delle situazioni. Come se la professione non fosse il giocare il proprio bagaglio di competenze e di esperienza nel presente, ma l'applicare ad una circostanza con la quale non ci si immischia dei comportamenti in un certo senso pre-codificati, predefiniti, standardizzati. Il che non funziona quasi mai come risposta ad un bisogno umano, perché per loro natura i bisogni umani raramente sono pre-codificabili e precostituiti (tranne in casi molto limitati, in cui il bisogno di qualcuno è sostanzialmente indistinguibile da quello di qualcun altro). Se noi abbiamo voglia di leggere il giornale, sappiamo dare una risposta relativamente standardizzata a questo nostro bisogno; ma quando parliamo di bisogni che hanno a che fare con la struttura profonda della persona o col disegno dell'organizzazione sociale, come è nel caso della sanità, è chiaro che concepire il bisogno come ad un qualcosa di precodificato e pre-

definito ci porta anni luce lontani dal mettere a fuoco il problema in modo realistico.

**NELLA SANITÀ COME EMERGE,** come si rende conoscibile, il bisogno? I medici sanno rispondere a questa domanda per esperienza; io posso dirvi come un economista descriverebbe le caratteristiche tipiche della professione medica. Il primo concetto che ad un economista viene spontaneo applicare alla situazione in cui viene posto un bisogno di salute è il concetto di "asimmetria informativa".

Nell'esercizio della professione medica si incontrano due soggetti che sono portatori di informazioni radicalmente diverse: il malato sente male, prova disagio, ma non è in grado, da solo, di interpretare il suo

bisogno: non sa se ha bisogno **La asimmetria informativa.**

di una medicina, se ha bisogno di un intervento chirurgico o di cos'altro. È il portatore del bisogno, è l'unico che può e forse sa dare informazioni sul suo bisogno, ma non è capace di interpretarlo. Dall'altra parte c'è il medico, che possiede certe conoscenze e che ha accumulato una sua esperienza; ma la sua informazione presenta carattere generale e si riferisce all'esperienza acquisita sui libri e nella pratica. Se non si instaura un efficace dialogo tra le due parti, l'asimmetria informativa non si compone e il bisogno rimane tale: il malato rimane col suo male e il medico rimane con le sue competenze. Efficacia dell'azione: zero. Dal punto di vista dell'analisi economica, la professione medica è un esempio stupendo di cosa significhi lavoro in presenza di asimmetrie informative; ma altri esempi si riscontrano in molteplici campi.

Quando c'è asimmetria informativa, c'è bisogno di un dialogo che richiede anche una sorta di immedesimazione, c'è bisogno di un'azione che può essere giocata solo in quell'istante e solo

perché la persona si sta muovendo con libertà e responsabilità. Non è un caso che libertà e responsabilità siano due parole chiave anche nel titolo di questo convegno. La dimensione etica della professione non sopravviene dall'esterno, non è riducibile alla elencazione di una lista di comportamenti "buoni" dentro un mansionario. La dimensione etica è nella radice stessa dell'azione.

**Se non si instaura un efficace relazione tra malato e medico il bisogno resta senza risposta.**

**LA PROFONDA STRUTTURA ECONOMICA** della professione medica: mettere in relazione risorse (conoscenze, competenze, tecniche) e il bisogno concreto di una persona concreta, dentro un dialogo capace di costruire reputazione e fiducia. Secondo punto: se quanto sopra descritto illustra la natura del bisogno di salute, quali implicazioni di carattere economico per l'organizzazione della risposta al

### **La struttura profonda della professione medica.**

bisogno di salute si possono trarre? Come dare una risposta che almeno sia efficace al bisogno di salute? La risposta al bisogno di salute, come ogni altra risposta al bisogno umano, avviene dentro un contesto istituzionale, dentro un disegno organizzativo che sarà tanto più efficace quanto più verranno favorite le possibilità di dialogo e di immedesimazione fra i due soggetti, portatori di informazioni differenti. Questo dialogo, questa immedesimazione possono avvenire solo quando il disegno istituzionale favorisce l'instaurarsi di relazioni personalizzate e potenzialmente durevoli, perché è l'unico modo in cui il travaso di informazioni può funzionare, in cui il medico si può immedesimare, in cui il gap informativo fra le parti può essere colmato. È anche l'unico modo con cui si può costruire una reputazione, per il singolo medico o per l'istituzione sanitaria nel suo complesso. Anche la reputazione è un concetto largamente usato nell'analisi economica per individuare vie d'uscita per situazioni di asimmetria informativa: il malato (che percepisce il bisogno) acquisisce, tramite interazioni personalizzate, un pacchetto di informazioni di tipo "reputazionale" che userà per decidere a chi porre il suo problema di

### **Risposta burocratica e risposta professionale a confronto.**

salute; e se non disponesse di queste informazioni, chiederebbe ad una persona ritenuta esperta e degna di fiducia.

Non solo nell'ambito della professione medica, ma in moltissime situazioni assai rilevanti per l'analisi economica, la fiducia è infatti un elemento essenziale.

Questa è la profonda struttura economica della professione medica: mettere in relazione risorse (conoscenze, competenze, tecniche) e il bisogno concreto di una persona concreta, dentro una relazione capace di costruire reputazione e fiducia. Per produrre il bene "salute", quindi, abbiamo bisogno di un contesto istitu-

zionale che faciliti relazioni personalizzate e potenzialmente durature.

Semplificando, potremmo evidenziare due modi radicalmente contrapposti di dare forma organizzativa alla risposta al bisogno di salute. Il primo, a cui siamo abituati lungamente, è tipico della tradizione italiana ed è la risposta "burocratica".

**LA RISPOSTA BUROCRATICA AFFRONTA** il problema della salute fondamentalmente così: primo, si fa una ricognizione del problema sanitario; secondo, si codifica il bisogno, ad esempio si definiscono gli standard che devono essere rispettati perché si possa parlare di salute; terzo, si individua la modalità più efficiente (cioè volta a non sprecare risorse) fra le possibili soluzioni operative necessarie al soddisfacimento degli standard; ultimo, si fornisce materialmente la risposta al problema garantendo gli standard; garantendoli a tutti, se l'obiettivo del disegno burocratico è di tipo egualitario.

Nei casi più paradossali di organizzazione burocratica della risposta al bisogno di salute - dai quali l'Italia ha preso le distanze almeno parzialmente in tempi relativamente recenti - l'istituzione che fornisce materialmente la risposta è anche quella che la compera e la paga, per cui in realtà nella organizzazione burocratica si innesta inevitabilmente un corto circuito assolutamente deleterio per l'efficienza, tra chi produce e chi si paga. Ma in ogni caso si fornisce una risposta standardizzata al bisogno di salute, che in buona fede si potrebbe pensare essere assolutamente egualitaria, quindi equa. In sintesi: la risposta burocratica, nelle sue migliori intenzioni, vorrebbe essere una risposta che identifica il problema, identifica una soluzione, applica questa soluzione alla generalità dei cittadini in modo che tutti abbiano uguale accesso alla salute.

Funziona? Funzionerebbe se il bisogno fosse per sua natura standardizzabile, codificabile e



se la risposta appropriata al bisogno fosse di tipo meccanico; ma non basterebbero nemmeno queste condizioni. Ne occorrerebbero altre: primo, chi dirige tutta questa complessa operazione dall'alto (top down) dovrebbe essere dotato di perfetta capacità di reperire le informazioni (abbiamo visto invece che l'asimmetria informativa è esattamente alla radice del problema di dare risposta al bisogno di salute); secondo, oltre ad essere perfettamente informato dovrebbe anche essere perfettamente e assolutamente razionale nei processi decisionali (sappiamo invece, dall'esperienza prima ancora che dalla teoria, che nella migliore delle ipotesi si può contare sulla razionalità limitata dei decisori e sulla adozione

di comportamenti soddisfacenti, non necessariamente ottimali); terzo, il decisore top down dovrebbe non avere interessi propri da difendere nei passi esecutivi. C'è quindi un importante problema etico, il terzo; ma in un certo senso prima ancora vengono gli altri due problemi evidenziati, più radicali, essendo legati alla natura profonda del problema della salute umana: l'asimmetria informativa e la imperfetta razionalità.

Ovviamente, in un mondo dove il gestore top down fosse perfettamente razionale, perfettamente informato e perfettamente altruista e il bisogno di salute potesse effettivamente essere soddisfatto mediante il raggiungimento di standard oggettivi, la risposta burocratica funzionerebbe. Nel mondo in cui viviamo, invece, riscontriamo che l'efficacia – cioè la capacità di raggiungere l'obiettivo – dell'azione top down è dubbia (lo possiamo riscontrare sulla base di quello che rispondono i cittadini, interrogati sul loro grado di soddisfazione); riscontriamo che l'equità non è affatto garantita (che non è uguale essere malato in un punto geografico o nell'altro di un sistema che si chiama, e vorrebbe essere, nazionale); riscontriamo che l'efficienza è un problema enorme.

**IN ANTITESI ALLA RISPOSTA** burocratica al bisogno di salute sta un'alternativa la cui logica economica è basata sulla natura relazionale del bisogno, che riconosce l'incompletezza delle informazioni e la limitazione della razionalità. È una risposta non standardizzata, che viene realizzata in una relazione fra persone concrete, che accade il più possibile vicino a dove il bisogno di salute si manifesta. È una risposta che potremmo definire "professionale", cioè capace

**La varietà delle risposte professionali è un patrimonio fondamentale.**

di immedesimarsi nel bisogno, di generare una relazione personalizzata e potenzialmente duratura. Questo tipo di risposta naturalmente chiede un contesto che lo faciliti, cioè la possibilità che legittimamente esista una varietà di risposte al bisogno di salute, per cui chi percepisce il bisogno possa avere la possibilità di scegliere, basandosi sulla propria esperienza o sulla reputazione, fra diverse forme istituzionali di dare risposta al bisogno. Quindi, deve esistere una varietà istituzionale nella risposta al bisogno di salute. Siamo così giustamente preoccupati di preservare la bio-diversità sul nostro pianeta per preservare la vita; bene, anche la diversità istituzionale, cioè l'esistenza di modelli alternativi che credono nella loro ipotesi di risposta ai bisogni (sapendo benissimo che tutte le risposte umane sono ultimamente imperfette), è condizione necessaria per preservare la vitalità delle società.

Solo se fossimo api o formichine i nostri bisogni si ripresenterebbero sarebbero uguali nello spazio e nel tempo; invece siamo uomini: la società cambia, ciascuno di noi cambia, la percezione di quello che significa essere malato è diversa adesso rispetto al passato. Quindi la varietà delle risposte è un patrimonio fondamentale; dove manca, si è costretti a rivedere continuamente la risposta burocratica, rincorrendo a posteriori i cambiamenti della società, impostando riforme burocratiche di un sistema che è, per definizione, sempre un passo indietro rispetto alla realtà (un esempio: pensate alla risposta burocratica al bisogno di salute in una società che invecchia e che ha già livelli di tassazione e di spesa pubblica elevatissimi). Insomma, la difesa della varietà è la difesa della efficienza dinamica di un sistema. Inoltre, la varietà di risposte consente la possibilità di forme innovative di solidarietà, così





necessarie in una società che cambia e in cui è necessario andare oltre l'equità formale che teoricamente potrebbe essere garantita dalla standardizzazione della risposta al bisogno in un contesto statico.

**GARANTIRE LA PLURALITÀ DI RISPOSTE** al bisogno e la possibilità che gli utenti scelgano la risposta ai loro bisogni dentro una pluralità di istituzioni è dunque il modo economicamente valido di "dare forma alla casa", di dare un tentativo di risposta al bisogno di salute. La risposta che ho chiamato "professionale" al bisogno di salute è una risposta sussidiaria, che riflette una declinazione particolare del principio di sussidiarietà. Il bisogno cerca nella sua prossimità una risposta, e solo se è indispensabile cerca risposta ad un livello lontano da lui, dove la relazione non è primaria e fiduciaria. La validità di questa risposta sussidiaria può

essere sottoposta a verifica in modo abbastanza immediato. Può essere sottoposta per esempio a dei test di efficacia, perché la pluralità delle forme organizzative e delle esperienze istituzionali permette di fare dei confronti statistici sui risultati ottenuti in situazioni alternative; per-

mette anche dei test di efficienza, perché si possono calcolare i costi sostenuti in contesti diversi per raggiungere un dato livello di efficacia. Si possono quindi individuare da un lato le forme organizzative migliori, dall'altro le forme più scadenti. Si tratta di confronti e di valutazioni importanti, non solo per gli economisti ma anche per i decisori della politica sanitaria a livello micro e macro; qui mi preme sottolineare che si tratta di confronti e di valutazioni che non sono materialmente possibili dove prevale l'uniformità istituzionale, caratteristica dalla risposta di tipo burocratico al bisogno di salute.

**I CONFRONTI METTONO LE** istituzioni in concorrenza, in un certo senso, ed in questo modo si può introdurre adeguatamente il concetto di "mercato" come spazio in cui diverse alternative sono rese potenzialmente disponibili come risposta al bisogno e competono fra loro.

Cominciamo con lo spazzare via degli equivo-

ci. Di solito si contrappongono l'intervento pubblico e il mercato come modalità alternative di risposta ai bisogni; ma questa contrapposizione non regge ad uno scrutinio attento e quindi diventa facilmente fuorviante, generando un dibattito che è più ideologico che reale. Il mercato, prima di essere un luogo di libertà di azione (anzi, proprio per poter diventare un luogo di esercizio sostanziale della libertà di decisione e di azione) è una istituzione, un sistema di regole condivise e fatte rispettare. La libertà di azione in assenza di regole è l'esercizio del potere bruto; è la giungla dove il forte schiaccia il debole; non è il mercato (infatti, dove è stata abolita la pianificazione statale non è venuto fuori il mercato, è venuta fuori qualcosa che somiglia assai di più alla giungla). Senza regole condivise e rispettate il mercato non c'è. La piazza del mercato medioevale era un luogo dove i banditi non potevano entrare; perché i banditi non potessero entrare ci voleva la spada del principe; quindi il mercato non esiste senza lo stato. Troppi dibattiti su stato e mercato non hanno colto il punto essenziale, che il mercato è un istituzione che la società si dà e che lo stato è un'istituzione che la società si dà; stato e mercato non esistono nel vuoto ma nel concreto di una società. Il problema su cui discutere è piuttosto quale ruolo preciso deve avere ciascuna di queste istituzioni, nessuna delle quali ha un primato etico sull'altra.

Ribadisco l'idea che solo nella pluralità istituzionale, che rende possibile la competizione e la sana concorrenza fra forme organizzative diverse di risposta al bisogno di salute, può essere introdotto qualche elemento di valutazione dell'efficacia. Naturalmente la competizione consente anche la possibilità di verificare, dove le risposte efficaci possono essere codificate e ricondotte a standard quantificabili, qual è la forma organizzativa più efficiente. Ma la preoccupazione per l'efficienza viene logicamente dopo: se non si è risolto il problema dell'efficacia, il problema dell'efficienza semplicemente non si pone: è ridicolo misurare l'efficienza quando non abbiamo misurato l'efficacia. Se non viene posto il problema dell'efficacia – che rarissimamente viene posto – per un economista la valutazione dell'efficienza perde completamente di significato, perché per l'economista la parola effi-

***La contrapposizione fra intervento pubblico e mercato come modalità alternative di risposta ai bisogni non regge ad uno scrutinio attento e genera un dibattito più ideologico che reale.***



risposta univoca su quale deve essere la composizione del gruppo dirigente di una organizzazione sanitaria. Penso che le Società per Azioni a partecipazione pubblica forniscano alcuni elementi di garanzia di perseguimento dell'interesse pubblico, insieme ad elementi pericolosissimi di consociativismo che possono portare ad una incontrollabilità di fatto della organizzazione. Penso che una Società per Azioni in cui gli azionisti siano gli stessi medici che vi lavorano possa essere caratterizzata da una preoccupazione intelligente per l'efficienza, ma anche prestarsi a degenerazioni quali i comportamenti volti a selezionare solo quel tipo di utenti che "rendono" e a scaricare gli utenti che "costano".

**Tre criteri: innovazione.  
trasparenza e la  
accountability.**

Ritengo però che la storia concreta, lunga secoli, della organizzazione della cura e della medicina, ci consegna un messaggio: la necessità che a ogni generazione ci sia una innovazione, cioè che ogni generazione risponda in maniera intelligente al bisogno emergente. Ogni generazione ha bisogno dei suoi pionieri, delle sue innovazio-

ni; quindi è in primo luogo indispensabile che sia lecito sperimentare una pluralità di risposte organizzative, sperimentare alternative diverse di governance delle risposte organizzative al bisogno sanitario; è opportuno dunque che il sistema delle normative faciliti la sperimentazione, promuova la pluralità delle forme organizzative. In secondo luogo, questa pluralità di risposte deve poter essere oggetto di valutazione prima di tutto da parte della società, poi anche a livello politico ed eventualmente mediante interventi legislativi che rendano obbligatori certi comportamenti e che traccino il confine fra ciò che è lecito e ciò che non lo è. L'ordine logico è però quello sopra riportato: l'innovazione organizzativa deve poter esistere e deve mettersi in condizione di essere valutata dalla società e dalla politica (e questo è il principio di trasparenza); deve essere ligia al sistema delle regole e deve assumersi la responsabilità del suo operato, cioè deve rendere conto alla società di quello che fa (e questo è il principio della accountability). In sintesi: innovazione, trasparenza e accountability.





# LA TRASFORMAZIONE DELLE IPAB: UNA RICERCA ERNST & YOUNG

A cura di  
**Costantino Magro e Alberto Salsi**

**D**ue anni. Solo due anni. Questo è il tempo concesso dalla legge alle IPAB, ossia alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, per riorganizzare le proprie strutture al fine di mettere in atto quella trasformazione, prevista dall'art. 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328 e recentemente regolamentata dal decreto legislativo n. 207 del 4 maggio 2001. Saranno le Regioni a sovrintendere al processo di trasformazione stabilendo i criteri generali richiesti dalla legge per definire la sussistenza dei requisiti relativamente alle dimensioni, all'entità e alla gestione del patrimonio, piuttosto che, sempre nell'ambito della programmazione degli interventi in materia socio-sanitaria, al numero di posti letto da assegnare alle singole unità (si pensi che nel solo Veneto le IPAB che erogano servizi a favore di anziani sono 108, a fronte di circa 19.000 assistiti). Compiti gravosi e complessi che potrebbero a nostro avviso

richiedere un intervento, anche leggero, di coordinamento dal centro, e quindi dal ministero del Welfare, al fine di evitare una leopardizzazione del territorio nazionale. Per fare chiarezza relativamente alla dimensione del fenomeno IPAB è utile evidenziare alcuni dati (tratti dal rapporto trasmesso dal Ministro per la Solidarietà Sociale alla Commissione parlamentare incaricata dell'elaborazione della legge n. 328 dell'8 novembre 2000): il numero delle Istituzioni è pari a circa 4.200 unità; i patrimoni stimati ammontano a Lit. 37.000 miliardi di lire; i servizi residenziali per anziani gestiti sono pari a circa un terzo dei posti letto per un totale di 67.000 utenti; le entrate per prestazioni di servizio derivano per il quarantaquattro per cento dai bilanci pubblici; le istituzioni sono amministrate per circa i due terzi da amministratori di nomina pubblica.

## LA STRUTTURA PREVISTA

La trasformazione comporterà una modifica sostanziale delle strutture esistenti; essa darà, infatti, origine a due distinte categorie di soggetti: le aziende pubbliche di servizi alla persona – ASPER – e le persone giuridiche private (Associazioni e Fondazioni), disciplinate dal codice civile.

In sintesi: le istituzioni che svolgono direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali saranno tenute a trasformarsi in aziende pubbliche di servizi alla persona, mentre le istituzioni che non sono in possesso dei requisiti per assumere la predetta veste, si trasformeranno in

associazioni o fondazioni di diritto privato, pur conservando i diritti e gli obblighi anteriori al riordino e subentrando in tutti i rapporti attivi e passivi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di cui alla legge 17 luglio 1890, n.6972.

Per attuare il processo di trasformazione gli enti dovranno procedere alla revisione degli statuti per adeguarli alle previsioni della nuova normativa e predisporre un inventario completo dei beni mobili ed immobili ad essi appartenenti. Sotto il profilo contabile, gli Enti, nell'ambito della propria autonomia, dovranno, altresì, prevedere:

- a) l'adozione del bilancio economico pluriennale di previsione nonché del bilancio preventivo economico annuale relativo all'esercizio successivo;
- b) le modalità di copertura degli eventuali disavanzi di esercizio;
- c) la tenuta di una contabilità analitica;
- d) l'obbligo di rendere pubblici, annualmente, i risultati delle proprie analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati per centri di costo e responsabilità;
- e) il piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare anche attraverso eventuali dismissioni e conferimenti".

## IL CONTROLLO DI GESTIONE

Le verifiche amministrative e contabili saranno affidate ad un apposito organo di revisione previsto dallo statuto o "affidate a società specializzate" nei casi individuati dalle Regioni. Sarà, quindi, necessario dare corso all'attuazione delle modifiche disposte dalla legge per perseguire il dettato dell'art. 6 del decreto legislativo n. 207/01: "l'azienda pubblica di servizi alla persona ha personalità giuridica di diritto pubblico – con autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica – ed opera con criteri imprenditoriali. Essa informa la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità".

Da queste premesse si deduce chiaramente che il compito che spetta alle istituzioni, in merito agli adempimenti richiesti dalla legge per improntare la propria attività ai criteri su menzionati, è

particolarmente gravoso.

Si richiedono specifiche conoscenze tecniche, che difficilmente sono già patrimonio delle esistenti gestioni.

Ernst & Young ha pianificato il proprio intervento per attuare nel modo più proficuo una eventuale opera di collaborazione: dapprima verrà predisposta la mappatura generale di tutte le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, per individuare le caratteristiche peculiari di ognuna di esse, a mezzo di apposito questionario.

Successivamente, il risultato dell'indagine, riassunto in sintetici prospetti riepilogativi suddivisi per aree geografiche e raccolto in un unico documento, verrà pubblicato sulla stampa nazionale, e su questa rivista, per diffondere le conoscenze acquisite.



LO SQUILIBRIO TRA I TASSI DI NATALITÀ E L'ALLUNGAMENTO DELLA VITA MEDIA HA MESSO IN DIFFICOLTÀ IL **SISTEMA PENSIONISTICO** DEL NOSTRO PAESE E HA RESO NECESSARIO UN PROFONDO INTERVENTO DI RIFORMA.

IL SAGGIO DI ROBERTA RONCATI ESAMINA L'EVOLUZIONE DEL NOSTRO SISTEMA PREVIDENZIALE, A PARTIRE DAI CAMBIAMENTI INTERVENUTI NELLE VARIABILI DEMOGRAFICHE E NELL'ENTITÀ DELLA SPESA, E ANALIZZA IN DETTAGLIO I CRITERI DI FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA PENSIONISTICO PRIMA E DOPO LE **RIFORME** INTERVENUTE LUNGO GLI ANNI NOVANTA (IN PROPOSITO, VA NOTATA L'ISTRUTTIVA CLASSIFICAZIONE TIPOLOGICA DEI SISTEMI PENSIONISTICI RIPORTATA NEL BOX).

L'AUTRICE AVANZA ALCUNE PROPOSTE DI ULTERIORE MODIFICA DEI REGIMI PREVIDENZIALI (IN PARTICOLARE, AUSPICANDO IL PASSAGGIO AD UN SISTEMA A CAPITALIZZAZIONE EFFETTIVA) E APPROFONDISCE I CONTENUTI DI UN'IDEA DEL PREMIO NOBEL **MODIGLIANI** PER AFFRONTARE IL PROBLEMA DEL REPERIMENTO DELLE RISORSE PER LA TRANSIZIONE DA UN SISTEMA A RIPARTIZIONE VERSO UN SISTEMA A **CAPITALIZZAZIONE**: LA PROPOSTA, SECONDO LA RONCATI, CONIUGHEREBBE I VANTAGGI DELLA CAPITALIZZAZIONE CON QUELLI DELLA PREVIDENZA A BENEFICI DEFINITI.

LAVORO



# LA STRADA PER IL RIORDINO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

DI ROBERTA RONCATI



ULTIMO DECENNIO HA VISTO IL TEMA DELLE RIFORME DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO AL CENTRO DEL DIBATTITO. I DIVERSI INTERVENTI LEGISLATIVI HANNO AVUTO L'OBIETTIVO DI STABILIZZARE LA SPESA PREVIDENZIALE RISPETTO AL PIL E DI GARANTIRE UNA MAGGIORE EQUITÀ INTRA E INTERGENERAZIONALE. I RISULTATI OTTENUTI SONO BUONI, MA MOLTA STRADA RESTA ANCORA DA FARE.

## **Le caratteristiche demografiche e la spesa previdenziale.**

Rispetto agli altri paesi industrializzati la spesa sociale in Italia è piuttosto sbilanciata a favore delle pensioni. Il numero di pensioni erogate è salito da 7,5 milioni nel 1960 a 16,5 milioni nel 1980 ed ha superato i 21,6 milioni nel 2000. Nell'ultimo anno, l'importo medio

annuo dei redditi da pensione percepiti è stato pari a 15,3 milioni di lire, la spesa pensionistica totale ha supe-

rato i 330 mila miliardi di lire. In rapporto al Pil, la spesa previdenziale è passata da circa il 5% del 1960 all'11% del 1980, al 14,6% del 2000, superando di gran lunga la crescita della spesa per invalidità e malattia.

Da un punto di vista demografico, la popolazione italiana è caratterizzata da un tasso di natalità fra i più bassi del mondo (il numero medio di figli per donna è pari a 1,25), mentre la vita media alla nascita è piuttosto elevata (76 anni per i maschi e oltre 82 anni per le femmine), con un conseguente elevato

invecchiamento della popolazione: il rapporto tra ultrasessantacinquenni e giovani al di sotto dei 15 anni è pari a 127 e si prevede che salirà a 146,5 già nel 2010. In tale situazione, il rapporto tra la popolazione sopra i 65 anni e quella tra i 15 e i 64 – popolazione in età attiva, deputata a sostenere il finanziamento del sistema previdenziale – è inesorabilmente destinato a crescere. Come risultato, i pagamenti per le pensioni erogate sotto il sistema a ripartizione sono divenuti via via troppo elevati rispetto ai contributi versati dagli occupati.

Se alla pressione di queste profonde trasformazioni demografiche si aggiungono il bisogno di risanare il deficit di bilancio, garantire equilibrio finanziario di lungo periodo e conseguire un maggior livello di equità tra i lavoratori e tra le diverse generazioni, sono chiare le motivazioni che hanno spinto nel corso degli anni '90 alla riforma del sistema pensionistico pubblico a ripartizione.

Numero di pensioni, importo medio annuo e spesa pensionistica complessiva per tipologia. Anno 2000

	TIPOLOGIA DI PENSIONE				
	I.V.S.	Indennitaria	Assistenziale	Benemerenzia	Totale
Numero pensioni (migliaia)	17.813	1.661	2.115	39	21.628
Importo medio (migliaia di lire correnti)	16.781	6.440	9.953	560	15.290
Spesa pensionistica (miliardi di lire correnti)	298.926	10.697	21.055	22	330.700

**LA PRIMA RIFORMA È STATA** quella del governo Amato (L. 438/92) che, con l'obiettivo di mantenere costante il rapporto tra spesa previdenziale e Pil, ha aumentato l'età in cui ritirarsi dal lavoro dipendente (60 anni per le donne e 65 per gli uomini, al posto dei precedenti 55 e 60 anni) e il numero minimo di anni di contribuzione necessari per maturare il diritto alla pensione di vecchiaia (portato da 15 a 20 anni). Inoltre, il tasso di riferimento per indicizzare le pensioni è stato spostato dall'andamento dei salari a quello dei prezzi; il numero minimo di anni di contribuzione richiesto agli impiegati del settore pubblico per maturare il diritto alla pensione di anzianità è stato portato a 35, pari a quello già richiesto ai lavoratori del settore privato.

Assai più rivoluzionaria è stata la riforma del 1995 effettuata dal governo Dini (L. 335/95), con la quale è stato introdotto il regime contributivo di tipo figurativo (cosiddetto sistema NDC): le prestazioni pensionistiche sono commisurate ai contributi versati durante l'intera vita lavorativa e all'età di uscita dal lavoro, ma il finanziamento del sistema rimane a ripartizione<sup>1</sup>. Il numero minimo di anni di contribuzione per le pensioni di vecchiaia è ridotto a 5, mentre per accedere alle pensioni di anzianità sono stabiliti criteri di contribuzione e/o anzianità più stringenti. In sostanza, il pensionamento è possibile dall'età di 57 a quella di 65 anni, con l'applicazione di un fattore di conversione penalizzante per i pensionamenti anticipati. I contributi sono indicizzati alla crescita del Pil piuttosto che all'inflazione. Lo stato continua a finanziare un'indennità sociale per chi non ha diritto ad una pensione maturata su base contributiva. Inoltre, la riforma Dini ha sviluppato il concetto di sistema pensionistico misto, compren-

dente un sistema privato complementare accanto al regime pubblico obbligatorio. Quest'ultimo si applica ai nuovi assunti a partire dal 1 gennaio 1996 e sarà gradualmente esteso a tutti i lavoratori. Gli impiegati con più di 18 anni di contribuzione al 31 dicembre 1995 hanno potuto scegliere se andare in pensione con il vecchio sistema oppure con il nuovo.

### **Le riforme dei governi Amato e Dini e i suggerimenti della Commissione Onofri.**

**NONOSTANTE I CONSISTENTI** interventi, ancora nel 1997 la Commissione Onofri suggeriva una più decisiva neutralizzazione dell'aumento delle quote di spesa per le pensioni e, soprattutto, la riduzione del ritmo di crescita della spesa sociale quale condizione per la ricostituzione futura di adeguati livelli di protezione sociale e per la messa a regime dei nuovi istituti di assicurazione del reddito e dell'occupazione. Così, la legge 449/97 ha introdotto nuovi correttivi in materia di pensionamento di anzianità, di armonizzazione della normativa delle diverse gestioni previdenziali, di contribuzione, di perequazione delle pensioni, di separazione tra previdenza e assistenza:

- ❖ la tabella di marcia predisposta dalla riforma del 1995, riferita alla fase transitoria, viene accorciata per quanto riguarda l'elevazione dell'età necessaria per ricevere le pensioni di anzianità: fermi restando i 35 anni di contributi, nel 1998 i dipendenti privati dovranno aver compiuto anche 54 anni di età, quelli pubblici 53 anni; l'età sale progressivamente fino a 57 anni, nel 2002 per i dipendenti privati e nel 2004 per quelli pubblici, mentre requisiti più stringenti sono richiesti per i lavoratori autonomi;

❖ dal 1998 ai lavoratori dipendenti si applicano le disposizioni già in vigore per i lavoratori autonomi: fissata la pensione minima, i lavoratori possono cumulare il reddito da lavoro autonomo con il minimo di pensione più il 50% della quota di pensione superiore al trattamento minimo.

Infine, la legge 328/2000 ha soppresso il divieto di cumulo tra la pensione con 40 anni di contributi e il reddito da lavoro, e ridotto la perdita della quota di pensione per chi ha meno di 40 anni di contribuzione.

**A PARTIRE DAL 1 GENNAIO 1998** per i pubblici dipendenti e per i lavoratori del settore privato sono stati unificati i requisiti di accesso alle pensioni di anzianità per quanto concerne l'anzianità contributiva (35 anni) ma non quella anagrafica (almeno 53 anni per il settore pubblico e 54 anni per il

settore privato). I requisiti richiesti per l'accesso alla pensione di anzianità saranno analoghi entro il 2004, quando i dipendenti del settore privato e pubblico potranno andare in pensione all'età di 57 anni e con 35 anni di contribuzione o, a prescindere dall'età, con 38 anni di contribuzione.

Le norme per l'accesso e per il calcolo della pensione di vecchiaia, invece, si differenziano a seconda che il lavoratore sia inserito nel sistema retributivo, contributivo o misto.

Il metodo retributivo interessa i lavoratori che al 31 dicembre 1995 abbiano maturato un'an-

zianità contributiva al di sopra dei 18 anni e quelli al di sotto dei 18 anni per la quota di anzianità maturata a tale data. Dal 1 gennaio 2000, i limiti di età che danno diritto alla pensione di vecchiaia sono stati portati a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

Il metodo contributivo riguarda:

- ❖ tutti i lavoratori assunti a partire dal 1 gennaio 1996;
- ❖ i lavoratori al di sotto dei 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 pro-quota, cioè soltanto per i periodi successivi al 1 gennaio 1996;
- ❖ i lavoratori al di sopra o al di sotto dei 18 anni di contribuzione al 31 dicembre 1995 che optino per il sistema contributivo.

L'accesso alla pensione non è subordinato ad un'età pensionabile rigida: il lavoratore può scegliere di andare in pensione in un arco di tempo che va dai 57 ai 65 anni di età. In tal modo vengono eliminate le pensioni di anzianità, tranne nel caso che si raggiungano 40 anni di anzianità prima dei 57 anni anagrafici o si usufruisca dei benefici corrisposti per le lavoratrici madri e per le attività usuranti. Per l'accesso alla pensione non sono più richiesti 20 anni di contribuzione effettiva ma soltanto 5 anni.

Per ciascun lavoratore esiste un conto previdenziale in cui sono registrati tutti i versamenti effettuati durante la vita lavorativa. Al momento del ritiro, come base di calcolo per la pensione è considerata l'intera contribuzio-

### **Il funzionamento del sistema previdenziale dopo le riforme.**

#### **Condizioni per l'accesso alla pensione di anzianità**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Settore pubblico</b>											
Età minima con 35 anni di contribuzione	53	53	54	55	55	56	57	57	57	57	57
<b>Settore privato</b>											
Età minima con 35 anni di contribuzione	54	55	55	56	57	57	57	57	57	57	57
<b>Entrambi i settori</b>											
Numero minimo di anni di contribuzione indipendentemente dall'età	36	37	37	37	37	37	38	38	39	39	40



ne accreditata e capitalizzata ad un tasso pari alla una media quinquennale del tasso di crescita del Pil nominale. L'aliquota contributiva di riferimento, ai fini della determinazione dei contributi da accreditare (e da rivalutare), è pari al 33% dei salari lordi annui percepiti durante la vita lavorativa dei lavoratori dipendenti e al 20% dei redditi da lavoro autonomo<sup>2</sup>. Sul totale dei contributi calcolati e rivalutati, il cosiddetto montante, è applicato un coefficiente di conversione legato alla speranza di vita alla data del pensionamento, alla probabilità di erogare una pensione ai superstiti ed al tasso di rendimento che la legge attribuisce durante il periodo di quiescenza. In sostanza, il coefficiente rende il valore attuale delle prestazioni future pari ai contributi capitalizzati.

**Coefficienti di conversione per il calcolo della pensione**

57 anni	4, 720
58 anni	4, 860
59 anni	5, 006
60 anni	5, 163
61 anni	5, 334
62 anni	5, 514
63 anni	5, 706
64 anni	5, 911
65 anni	6, 136

**CON LA RIFORMA PREVIDENZIALE** è stata reintrodotta in Italia la corresponsività tra contributi e prestazioni. Si tratta di un regime in cui la relazione tra contributi versati e prestazione percepita è effettiva per quanto riguarda il calcolo della pensione. Tuttavia, i contributi versati dal singolo non vengono accumulati in fondi e poi restituiti al momento del pensionamento, ma servono a pagare le pensioni di chi è ritirato dal lavoro in quel momento. In altri termini, la transizione ha comportato per il calcolo della pensione il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, pur restando il tipo di finanziamento a ripartizione e non a capitalizzazione.

Questo sistema individua una via di mezzo nel conflitto tra i due sistemi a capitalizzazione e a ripartizione. Nello schema payg-NDC i lavoratori pagano contributi basati su un tasso fisso di contribuzione e il valore di questi contributi è accreditato in conti figurativi, che rappresentano l'aspetto a capitalizzazione del

sistema. I contributi sono pagati in base ai guadagni per il periodo in cui i lavoratori sono in servizio. Al momento del pensionamento, l'ammontare della pensione dipende dalla speranza di vita in quel momento, parametro che va preso in considerazione nelle decisioni individuali di uscita dal mercato del lavoro. Creando un legame diretto tra contribuzioni e prestazioni e basando l'ammontare delle prestazioni sulla speranza di vita al momento del ritiro, il sistema NDC riduce l'impatto di costi dovuti a scelte individuali e a modificazioni inattese nella vita media.

**LA RIFORMA DINI HA AFFIANCATO** al regime previdenziale pubblico un sistema privato complementare, che si basa sull'investimento in fondi pensione creati da accordi a livello di singola società o di categoria, con l'intervento dei rappresentanti sindacali. I fondi chiusi sono organizzati da sindacati, società di grandi dimensioni, gruppi professionali, e possono essere utilizzati esclusivamente dai membri di tali organizzazioni. Se i partecipanti al fondo non sono soddisfatti, possono trasferire il loro accantonamento in un fondo aperto. Questi ultimi possono essere utilizzati da chiunque, compresi i lavoratori autonomi e i dipendenti di imprese di piccole dimensioni. Trascorsi cinque anni i partecipanti possono trasferire il loro accantonamento in un altro fondo aperto. Gli investimenti dei fondi pensione devono essere gestiti da banche, fondi comuni di investimento, compagnie di assicurazione.

Dal gennaio 2001 sono state previste delle agevolazioni fiscali per chi aderisce ai fondi pensione. In particolare, sono stati introdotti i Piani pensionistici individuali, che nessun lavoratore dipendente può sottoscrivere senza prima aver aderito ad un fondo collettivo che utilizzi una quota di Tfr tra le forme di funzionamento. Il nuovo

sistema prevede che i contributi versati ai piani individuali di nuova costituzione siano fiscalmente deducibili fino a un tetto pari al 12% del reddito ed entro un limite massimo di 10 milioni l'anno. Per i redditi da lavoro dipendente la deduzione compete «per un

***I principali risultati delle riforme sono stati la corresponsività tra contributi e prestazioni e la previdenza complementare privata.***

***Le caratteristiche demografiche e spesa previdenziale***

### **Caratteristiche demografiche e spesa previdenziale**

importo complessivamente non superiore al doppio della quota di Tfr destinata alle forme pensionistiche collettive». I capitali potranno

essere versati o ad un fondo pensione aperto oppure consegnati a un assicuratore. Il fisco tratterà annualmente

dall'intermediario l'11% dei guadagni maturati sulla gestione finanziaria.

Il diritto alla prestazione si acquisisce al compimento dell'età pensionabile, con almeno cinque anni di partecipazione al fondo, oppure richiedendo una pensione di anzianità, con una partecipazione al fondo non inferiore a 15 anni ed un'età anagrafica non inferiore di 10 anni a quella pensionabile. Il montante accumulato può essere erogato al massimo per metà sotto forma di capitale, il resto sotto forma di rendita. Trascorsi tre anni dall'adesione al piano pensionistico, è possibile trasferire la posizione presso un altro gestore; il riscatto dei benefici è consentito agli eredi in caso di morte dell'assicurato prima del pensionamento.

**IL PROCESSO DI RIFORMA DEL** sistema pensionistico italiano degli anni '90, rivoluzionario nel contenuto, è stato segnato da qualche scelta che non ne ha permesso il pieno funzionamento. L'introduzione delle nuove regole è ancora piuttosto lenta, alcune soluzioni sono difficilmente sostenibili nel lungo periodo, le forme di previdenza integrativa stentano a decollare, l'aliquota contributiva è elevata. Si tratta di elementi che causano incertezza tra i lavoratori e spingono verso l'uscita anticipata dal mercato del lavoro. C'è dunque consenso sul fatto che ulteriori modifiche sarebbero necessarie. Ma in quale direzione occorre andare? Le ipotesi avanzate sono sostanzialmente di quattro tipi:

- ❶ una più veloce implementazione della riforma attraverso l'immediata estensione del metodo contributivo anche ai soggetti con almeno 18 anni di anzianità al momento dell'entrata in vigore della riforma. L'effetto finanziario prodotto sarebbe strutturale e si manifesterebbe nella sua pienezza proprio nel periodo di massima crisi demografica e finanziaria del sistema;
- ❷ il superamento della pluralità dei regimi

pensionistici, che consentono l'esistenza di diverse aliquote contributive, requisiti di accesso non omogenei e misure della pensione difformi da lavoratore a lavoratore. Tali differenze comportano dei trasferimenti finanziari impliciti a favore di alcune categorie di assicurati a danno di altre senza che tali trasferimenti seguano una logica redistributiva solidaristica che dovrebbe essere propria di un sistema previdenziale pubblico;

- ❸ il rafforzamento del regime introdotto con la riforma, ad esempio attraverso lo spostamento dell'età pensionabile fino a 70 anni;
- ❹ il passaggio ad un sistema a capitalizzazione effettiva e non virtuale. Il passaggio da un sistema a ripartizione ad uno a capitalizzazione, però, risulta difficile in quanto la stessa generazione deve trovare da una parte le risorse per pagare le pensioni, dall'altra quelle ulteriori necessarie per costituire le riserve che consentiranno il pagamento delle future pensioni a capitalizzazione. Del resto, gli attuali alti tassi di contribuzione e i limiti al budget ostacolerebbero una eventuale transizione al funding. È dunque probabile che il sistema pensionistico italiano rimanga troppo a lungo fondamentalmente basato su criteri *payg*. Per questo motivo, è auspicabile lo sviluppo di un pilastro complementare a totale capitalizzazione (da estendere anche al settore pubblico), previa riduzione di quello a ripartizione: si tratterebbe di unire un sistema *fully funded-DC* all'attuale sistema a ripartizione, anch'esso *DC*. Del resto, si è già detto che un mix tra regimi sembra essere superiore all'esistenza dell'uno o dell'altro, perché capace di sommarne i vantaggi e limitarne i rischi.

Una delle motivazioni a sostegno della necessità di affiancare al sistema a ripartizione uno a capitalizzazione è la seguente. Attualmente la differenza tra contributi e prestazioni è coperta attraverso le tasse dei cittadini. Secondo i dati dell'Istat, nel 1998 le riscossioni, cioè i contributi sociali per la previdenza, sono stati pari a 252.495 miliardi di lire, le prestazioni previdenziali a 320.417 miliardi.

In realtà, se i contributi sociali vengono investiti e hanno rendimenti adeguati, esiste la possibilità di avere un ammontare pensionistico superiore a quello dei contributi versati. Con il sistema della capitalizzazione il risparmio dei lavoratori attivi viene investito in fondi pensione che alimentano investimenti produttivi, sviluppo ed occupazione. Il capitale così accumulato ed i rendimenti reali che questo produce assicurano il pagamento futuro della pensione. Tra l'altro, secondo Baldassarri (1999) i rendimenti reali dei contributi investiti nei fondi pensione e capitalizzati di anno in anno possono mediamente essere stimati attorno al 4-5% all'anno, non soggetto ad andamenti demografici e molto superiori all'1,5% che rende oggi il sistema a ripartizione ed il metodo contributivo.

Il problema che si pone è dove trovare i finanziamenti per passare dalla ripartizione alla capitalizzazione: dal momento che con i contributi sociali si pagano le pensioni, non ci sono le risorse per avviare un sistema funding.

**UN'INTERESSANTE PROPOSTA** recentemente avanzata dal M.I.T. (Modigliani, Ceprini, Muralidhar, 1999) è quella di continuare a garantire il pagamento delle pensioni con i contributi sociali, e di conferire contemporaneamente ai fondi pensione una quota degli accantonamenti per il Tfr<sup>4</sup>. La proposta mira a mantenere il sistema a benefici definiti, ma ad eliminare il presente sistema di finanziamento a ripartizione per rimpiazzarlo gradualmente con un Nuovo Fondo (NF) pubblico e obbligatorio finanziato con il sistema a capitalizzazione tipico dei fondi pensione. Il Nuovo Fondo investe tutto il suo capitale, creato dall'accumulazione del risparmio obbligatorio e dal suo rendimento, in un portafoglio composto da titoli quotati in borsa. Dal momento che il rendimento di tale portafoglio è alto ma incerto, deve esserci un accordo con il Tesoro, per il quale il NF scambia il rendimento del suo portafoglio con quello di un portafoglio di titoli governativi ad un tasso reale fisso d'interesse (pari a circa il 5%).

Il grande ostacolo al passaggio dal sistema *payg* ad un sistema a capitalizzazione è l'alto costo di transizione che deve essere pagato dai lavoratori attuali per contribuire al NF e provvedere contemporaneamente a mantenere l'esistente sistema previdenziale. In una

prima fase, dunque, contemporaneamente all'Inps dovrebbe entrare in funzione il NF finanziato con un contributo individuale costituito dal trasferimento di circa 2/3 del Tfr, o del 5% dei contributi. Mano a mano che i partecipanti si ritirano, il NF

paga le pensioni determinate sulla base dei contributi versati trasferendole all'Inps per

### ***I vantaggi della proposta del M.I.T.***

ridurre gradualmente l'entità delle pensioni a carico dell'ente. In una seconda fase, il crescente surplus dell'Inps è usato per portare il contributo dei partecipanti al livello di equilibrio (pari al 7-8% del salario). Nell'ultima fase, il flusso delle pensioni da pagare raggiunge il massimo e la crescita del NF si arresta: il suo reddito da capitale è uguale all'entità delle pensioni da pagare. Sicché l'Inps non ha più nulla da pagare o da riscuotere e può essere sostituito dal NF. Per evitare di gravare ulteriormente sui lavoratori, l'utilizzo del Tfr permette di coprire il contributo supplementare necessario per sostenere la fase di transizione. Si può evitare il problema

### **UNA CLASSIFICAZIONE DELLE TIPOLOGIE DI SISTEMI PENSIONISTICI**

Tipicamente, il sistema pubblico eroga pensioni che rappresentano una percentuale fissa dei salari guadagnati nel corso della vita lavorativa. Si tratta del cosiddetto schema a prestazioni definite (*defined-benefit* o *DB*): l'ammontare delle prestazioni è predeterminato mentre i versamenti contributivi obbligatori sono corrisposti dalla forza lavoro attiva e servono a pagare le prestazioni di quanti già sono in pensione. Molti sistemi pensionistici, praticamente tutti prima dell'ondata di riforme degli anni '90, sono basati su un sistema *payg-DB* (*pay-as-you-go defined benefit*). Si tratta di un sistema a ripartizione, in cui i contributi versati dai lavoratori devono essere sufficienti a coprire la spesa previdenziale in quel momento. Alternativo è lo schema a contribuzione definita (*defined-contribution* o *DC*), in cui sono i contributi ad essere predeterminati e le pensioni riflettono l'ammontare accumulato fino al momento del ritiro dal lavoro. Lo schema *payg-DC*, prima piuttosto raro, comincia ad essere sempre più diffuso. Si tratta di un sistema in cui le prestazioni sono commisurate ai contributi versati, ma i contributi servono ancora a coprire la spesa previdenziale in quel momento: per questo motivo è detto anche schema a contribuzione definita virtuale (*notional defined-contribution* o *NDC*). Il sistema previdenziale italiano, dopo la riforma del 1995, è di questo tipo. Diverso ancora è lo schema *fully funded-DC*, sistema a effettiva capitalizzazione tramite investimenti in fondi pubblici o aziendali obbligatori, oppure in fondi pensione volontari. Si tratta di un sistema in cui i benefici sono proporzionali ai contributi versati, sebbene la proporzionalità possa essere frutto talora di una decisione politica, talora del rendimento dei fondi investiti. L'esempio più tipico è quello introdotto in Cile nel 1981.



della perdita della liquidazione se il NF prende a prestito Tfr, impegnandosi a restituirlo a fine rapporto allo stesso tasso di rendimento reale offerto dalle imprese.

**LA SOLUZIONE PROPOSTA DAL M.I.T.** è di grande interesse per due ordini di motivi: da una parte, mira a ridurre gli attuali alti contributi obbligatori che gravano sul costo del lavoro e quindi sul livello di occupazione; dall'altra parte, coniuga i vantaggi della capitalizzazione con quelli di un sistema previdenziale a benefici definiti, cioè elimina, a parità di contribuzione, le disuguaglianze nella pensione dovute a differenze di rendimento del portafoglio (differenze che, se sono normali nella sfera del risparmio volontario, sono inaccettabili in quello obbligatorio) e assicura al tempo stesso obiettivi di redistribuzione.

Tuttavia, ritengo vi siano degli elementi dei quali non vengono analizzate adeguatamente le possibili conseguenze. La nuova soluzione trasferirebbe al governo il rischio che il reddito di un portafoglio di mercato possa scendere al di sotto del reddito garantito dal NF. Il governo torna dunque a sostenere il rischio del sistema qualora il rendimento del NF si dovesse rivelare inferiore alle aspettative. Inoltre, è richiesto uno sforzo eccessivo ai lavoratori attuali sui quali viene in larga parte scaricato il costo della riforma: i giovani lavoratori pagano i contributi sociali per garantire la pensione ai pensionati ed utilizzano quanto da loro stessi accantonato in Tfr per costruirsi la propria pensione a capitalizzazione. Infatti, se il rendimento del Tfr è basso, come può essere restituito e al tempo stesso utilizzato per sostituire le pensioni pagate dall'Inps? Ma sono soprattutto i datori di lavoro a opporre le loro resistenze. Le somme accantonate per costruire il Tfr sono attualmente utilizzate dalle imprese come forma di autofinanziamento. Dirottare queste somme sui fondi pensione significa perdere fino a circa 25 mila

miliardi l'anno disponibili per essere investiti. Nel settembre 2001, la Commissione per la valutazione degli effetti della riforma Dini, presieduta dal sottosegretario al welfare, Alberto Brambilla, ha previsto che, malgrado il rallentamento nella crescita della spesa pensionistica nel triennio 1998-2000, il rapporto tra spesa pensionistica e Pil avrà una rapida crescita fra il 2001 e il 2015, una crescita più contenuta fino al 2031, anno in cui raggiungerà il valore massimo pari a 15,8%, e poi un graduale contenimento fino al 13,5% nel 2050.

Le aree di criticità del nostro sistema pensionistico sono state individuate dalla Commissione nello scarso sviluppo della previdenza complementare, nell'elevato peso delle aliquote contributive, nel mancato raggiungimento dell'obiettivo di armonizzazione dei diversi regimi previdenziali, nell'ancora bassa età media di pensionamento, nell'esistenza di forti disparità di trattamento tra generazioni e categorie professionali durante l'attuale fase di transizione. Si sottolinea dunque la necessità di interventi correttivi al nostro sistema previdenziale.

Nel percorrere questa strada vanno ricordate due importanti questioni. La creazione di nuovi posti di lavoro avviene anche attraverso il forte sviluppo del lavoro atipico: occupazioni a tempo determinato, occupazioni dipendenti a tempo parziale, lavoro interinale. Qualsiasi riforma delle prestazioni previdenziale deve tenere in debito conto il futuro di questi cittadini, i quali stanno sopportando il peso della flessibilità del mercato del lavoro. Inoltre, occorre stringere il legame tra riforma previdenziale, politiche di assistenza sociale e interventi per l'occupazione: cresce tra i lavoratori autonomi il timore che essi non possano più fruire della pensione di anzianità, ma che allo stesso tempo possano rimanere senza lavoro. Occorre evitare l'introduzione di elementi disincentivanti o distorsivi per il mercato del lavoro.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Antichi M., Quali sono le possibilità di ulteriore razionalizzazione del sistema pensionistico obbligatorio?, Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997.

Antichi M., Rossi N., Vitali O., Le tendenze della spesa pensionistica, Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997.

Baldassarri M., Sulle pensioni troppe chiacchie-

- re. Quattro bugie e due verità, in "Realtà", anno LVI, 4-5 1999, sintesi dell'intervento al convegno Cida "Dallo Stato assistenziale allo Stato promozionale".
- Banca d'Italia, Relazione annuale, 31 maggio 2000.
- Bartocci E. (a cura di), Lo stato sociale in Italia. Rapporto annuale IRIDISS-CNR 1997, Donzelli editore, Roma, 1997.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri), Relazione finale, 28 febbraio 1997.
- Commissione per la valutazione degli effetti della legge n. 335/95 e successivi provvedimenti (Commissione Brambilla), Relazione finale, settembre 2001.
- Fassina S., Le pensioni in Italia tra riforma e controriforma, in Aa.Vv., Pensioni difficili, v., 1996.
- Ferrera M., La spesa sociale italiana in prospettiva comparata, Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997.
- Fondazione Giacomo Brodolini, I sistemi pensionistici in Europa. Rapporto di ricerca comparata, Rapporto intermedio, n. 139/99, Roma, 23 giugno 2000.
- Franco D., The taxation of funded pension schemes and budgetary policy, *Economic Papers*, n. 117, settembre 1996.
- Franco D., Italy: a never-ending pension reform, documento presentato alla conferenza "Coping with the pension crisis - Where does Europe stand?", NBER-Kiel Institute Conference, Berlino, 20-21 marzo 2000.
- Hemming R., Should public pension be funded?, IMF, Working paper n. 35, marzo 1998.
- IMF, World economic outlook, Washington, ottobre 2000.
- Istat, Le prestazioni pensionistiche al 31 dicembre 2000, Roma, 13 giugno 2001.
- Istat, Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione. Base 1 gennaio 2000, Roma, 2 aprile 2001.
- Knepper L., La riforma delle pensioni, in "Special Report", Italtaxing DCR S.p.A., maggio 1998.
- Maré M., La riforma dei sistemi pensionistici e la previdenza a capitalizzazione nelle esperienze estere: quali insegnamenti per l'Italia?, documento presentato al seminario Banca d'Italia "La previdenza complementare", Roma, 10 novembre 2000.
- Modigliani F., Ceprini M., Muralidhar A., Il futuro possibile. La soluzione del M.I.T. per il sistema pensionistico, in "Realtà", n. 3, 1999.
- Modigliani F., Ceprini M., Come salvare la pensione riformando il metodo di finanziamento dei sistemi previdenziali europei: il caso dell'Italia, in "Rivista di Politica Economica", Luglio-agosto 2000.
- Onofri P., La riforma delle pensioni va accelerata? Questione di velocità, in "Realtà", anno LVI, 4-5 1999.
- Pierson P., La nuova politica del welfare state: un'analisi comparata degli interventi restrittivi, in "Stato e Mercato", n. 46, 1996.
- Tronti L., Crescita della spesa sociale e crescita della spesa pubblica. I modelli teorici di riferimento, in Brunetta R. e Tronti L. (a cura di), Welfare State & Redistribuzione. Gli effetti della spesa sanitaria e pensionistica in Italia negli anni '80, F. Angeli, Milano, 1991.
- Visaggio M. e Vitali L., Il regime pensionistico a ripartizione in disavanzo: per il superamento dell'attuale sistema, in "Economia & Lavoro", n. 1-2, 1995.

## NOTE

\* Le opinioni espresse in questo articolo non coinvolgono in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

<sup>1</sup> Si veda il BOX a pag. 50: Una classificazione delle tipologie di sistemi pensionistici.

<sup>2</sup> La riforma fissa l'aliquota contributiva ai fini del computo della pensione al 33% della retribuzione lorda per i lavoratori dipendenti ed al 20% del reddito lordo per i lavoratori autonomi. L'aliquota contributiva effettiva (o aliquota di finanziamento) è invece inferiore:

re: 32% per i lavoratori dipendenti e 15% per gli autonomi. La differenza fra aliquota di computo e aliquota di finanziamento viene coperta tramite la fiscalità generale.

<sup>3</sup> Per una rassegna delle principali proposte si veda Franco (2000) e Commissione Onofri (1997).

<sup>4</sup> In effetti già esistono fondi collettivi di previdenza integrativa che utilizzano quote di Tfr tra le forme di funzionamento.

A cura di  
**Riccardo  
Bellocchio**

## IL NUOVO CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO

Nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2001 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 368 del 6 settembre 2001 per l'attuazione della direttiva 199/70/ce relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato conclusi dall'Unice, (Unione delle Confederazioni delle Industrie della Comunità Europea) dal Ceep (Centro Europeo dell'Impresa a partecipazione pubblica) e dal Ces (Confederazione Europea dei sindacati)."

Obbiettivo dell'intesa raggiunta dalle parti sociali, ed ora trasferita in legge, era di dare piena e corretta attuazione alla direttiva 99/70, cogliendo gli aspetti di modernizzazione del contratto a termine che l'accordo sindacale in sede europea aveva introdotto, e confermando l'insieme di tutele e garanzie che in termini di non discriminazione e di non abuso, sostengono le forme di rapporto diverse dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Sia le parti sociali sia il legislatore, tanto in sede europea che nazionale, pur riconoscendo che i contratti di lavoro a tempo indeterminato "rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori e a migliorare il rendimento, conven-gono che i contratti a tempo determinato rap-presentano una caratteristica di impiego in alcuni settori, occupazioni e attività, atta a sod-disfare sia le esigenze dei datori di lavoro che dei lavoratori."

In funzione dell'affermazione di questo prin-cipio, si è superato il limite sancito dal comma 1 dell'art. 1 della legge 230 del 1962, secondo cui il contratto a tempo determinato costituiva una eccezione rispetto al contratto a tempo indeter-minato.

Il principio di eccezione determinava la necessità di procedere (per legge e, a far data dal 1987,

con integrazioni ad opera della contrattazione collettiva) alla individuazione di causali speci-fiche al contratto di lavoro.

### LA NUOVA NORMATIVA

La nuova normativa invece, supera il principio in base al quale, "salvo eccezioni" il contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato e per-tanto esclude che per l'apposizione del termine siano necessarie causali specifiche stabilite tassa-tivamente dalla legge in origine. Ne deriva la nuova formulazione del decreto legislativo (art. 1 comma 1 secondo cui l'apposizione del termine è consentita a fronte di ragioni di carattere tec-nico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

L'interprete quindi che voglia collocarsi in un quadro di sostanziale rispetto della nuova nor-mativa (senza quindi né ridurne, né esaltarne la portata) non può non prendere atto della volontà legislativa di consentire la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato in ter-mini più ampi ed anzi molto più ampi, che in pas-sato. In particolare l'abrogazione dell'art. 1 comma 2 lettera c della precedente normativa del contratto a termine, esprime più di ogni altro la sua opzione per una soluzione diversa e più permissiva nel ricorso all'apposizione di un termine al contratto di lavoro; nel senso che non sono più necessari i requisiti di straordinarietà od occasionalità, essendo sufficiente che il termine sia apposto per ragioni di carattere tecnico, pro-duttivo, organizzativo, oltre che, ma ormai è scontato, sostitutivo. Basta quindi, secondo la nuova "voluntas legis" una qualsiasi ragioni di tale tipo, non essendo affatto richiesto che la stessa si concretizzi in una esigenza straordinaria od occasionale o esclusivamente in quelle ipotesi previste dalla legge.



Tuttavia, non si è giunti, come alcune settori avrebbero voluto, alla liberalizzazione assoluta del contratto a termine, in cui le parti possono a loro scelta stipulare il contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, come era previsto nel 1898. Il nuovo contratto di lavoro a termine non è un contratto liberamente stipulabile ma richiede sempre per la sua validità un presupposto e un requisito sostanziale ed oggettivo costituito dalla sussistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo organizzativo.

Non si può non considerare, infatti, che normalmente l'impegno imprenditoriale è a tempo indeterminato e che al di fuori dei casi già noti di lavori stagionali o di punte stagionali o di lavori ciclici, l'obiettivo di ogni attività imprenditoriale è di produrre beni o servizi, con i relativi redditi, in modo continuativo ed anzi con un continuo incremento e sviluppo. Da ciò deriva che tendenzialmente l'utilizzazione di un lavoratore si debba svolgere a tempo indeterminato poiché normalmente si deve ritenere che quel lavoratore potrà collaborare per tutto il tempo di attività dell'impresa.

Non può quindi ritenersi ammesso un uso "soggettivistico" dell'istituto, quale si avrebbe nei casi in cui un datore di lavoro, incerto sul grado di collaborazione di un dipendente o comunque sulla valutazione della sua persona e quindi dell'opportunità di vincolarsi a tempo indeterminato, preferisca il "modus discessus" di un vincolo a termine. Ciò non può ammettersi, poiché la funzione di reciproca preventiva valutazione è già assolta dall'istituto del patto di prova, per cui non può tramutarsi il contratto a termine in una prova eccedente i periodi previsti dai contratti collettivi o addirittura pluriennali.

La portata della nuova normativa a termine sta quindi nella mancata limitazione normativa dei casi nei quali è consentita l'apposizione di un termine. Rispetto alla disciplina precedente anziché affermare che le assunzioni a termine sono vietate, tranne in alcuni casi tassativi indicati dalla normativa e/o dai contratti collettivi (spesso soggetti a capziose interpretazioni) si opta, infatti, per un formula del tutto lineare ed accolta in altri paesi europei: il datore di lavoro può assumere dei dipendenti con contratti a scadenza prefissata, dovendo fornire contestualmente ed

in forma scritta le ragioni tecniche, produttive organizzative o sostitutive che l'hanno generato. È questo l'elemento della nuova disciplina legislativa che richiede di essere attuato con particolare attenzione al fine di cogliere appieno gli aspetti di "flessibilizzazione" del rapporto di lavoro che ne derivano.

Sempre in termini generali, ancora due osservazioni riferite al ruolo che la legge ora riserva alla contrattazione collettiva.

La prima riguarda il rinvio operato alla contrattazione collettiva di settore per l'individuazione dei limiti quantitativi al ricorso al contratto a termine. Tale previsione è stata concordata dalle parti sociali per confermare l'indirizzo di politica legislativa introdotto con l'art. 23 della legge 56/87, che aveva attribuito alla contrattazione oltre al compito di aggiungere nuove causali (ora non più esercitabile) quello di stabilire il numero in percentuale dei lavoratori che potevano essere assunti in funzione delle stesse. La nuova disciplina limita questo "potere sindacale" in quanto affida alla contrattazione collettiva l'individuazione di limiti quantitativi ma, nel contempo, elenca tassativamente le ipotesi contrattuali esenti da qualsiasi tetto.

Nell'elencazione dei casi esenti, oltre a riportare le ipotesi che già in precedenza erano sottoposte a limitazioni in quanto previste direttamente dalla legge, vengono individuati alcuni casi che sono ritenuti non suscettibili di alcuna limitazione quantitativa o per una valutazione di fatto (i contratti a termine attivati in fasi di start up aziendale) o perché si è inteso favorire particolari fasce di lavoratori (contratti a termine con giovani nelle fasi di primo avviamento al lavoro o con lavoratori ultracinquantenni) o infine si è voluto "liberalizzare" le forme di contratto a termine di "breve durata" (individuata, salvo intervento espansivo della contrattazione collettiva, in 7 mesi).

La seconda osservazione è riferita al mantenimento, in via transitoria dell'efficacia delle clausole, stipulate ai sensi dell'art. 23 della legge 56/87, nei contratti di settore vigenti all'atto dell'entrata in vigore della nuova legge.

Ciò significa che quanto stabilito da ciascun contratto di settore mantiene la propria efficacia fino alla data di scadenza del contratto collettivo medesimo.



www.windpress.it

# WINDPRESS.it

Anche  
PERSONE & IMPRESE  
ISTITUZIONI  
è su WindPress\*

# Dove, Quando e Cosa sulla Stampa

.....

## WINDPRESS

E' il modo più comodo per "sfogliare"  
anche 1000 riviste senza scatenare  
le ire del vostro edicolante!

Con **WindPress** è possibile consultare via Internet  
l'elenco degli articoli, pubblicati sulla stampa periodica  
in Italia, riguardanti l'argomento da voi ricercato  
e sapere subito quali riviste ordinare o trovare in edicola.

**WindPress** è al sito [www.windpress.it](http://www.windpress.it)  
(windpress.com)

\* Su WindPress troverete anche i titoli degli articoli pubblicati sui numeri precedenti.

WindPress è un progetto de

**L'ECO DELLA STAMPA**

ECOSTAMPA MEDIA MONITOR S.p.A.

WindPress è realizzato da

**MEDIA DATA**

Data Bank Service

PARTICOLARMENTE INTERESSANTE E RICCA LA SEZIONE NON PROFIT DI QUESTO NUMERO.

I PRIMI DUE ARTICOLI TOCCANO PROBLEMATICHE DI AMPIO INTERESSE, ESAMINATE CON RIGORE E COMPLETEZZA CHE LI RENDONO ENTRAMBI ASSAI STIMOLANTI. COME NON COGLIERE LA PRESSANTE ESIGENZA DI **EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO** SU CUI OGNI NON PROFIT SI RITROVA IMPEGNATA? E QUINDI PORSI NELLA PROSPETTIVA DI MEGLIO COMPRENDERE IL VALORE "INFORMATIVO" DI UN PERCORSO CHE VALORIZZA ED UTILIZZA I DOCUMENTI UFFICIALI PER MEGLIO FARE IL MESTIERE CHE L'ORGANIZZAZIONE NON PROFIT SI È SCELTO?

E COME NON ESSERE ATTRATTI DAL **FUND RAISING**, DALLA FIGURA DEL CONSULENTE FUNDRAISER CHE AIUTA A RACCOGLIERE LE TANTO NECESSARIE RISORSE FINANZIARIE E DALLE TANTE PROBLEMATICHE (ETICHE ED OPERATIVE) CHE NE CONSEGUONO?

I RIMANENTI CONTRIBUTI OSPITATI, RACCONTANO **STORIE DI REALTÀ** NON PROFIT: UNA COOPERATIVA SOCIALE E UNA GRANDE ASSOCIAZIONE DI LIVELLO NAZIONALE, PRESENTATA ATTRAVERSO L'ESPERIENZA DI UNA SUA SEZIONE LOCALE. LA PRIMA È UN'IMPRESA DI SIGNIFICATIVE DIMENSIONI PER IL CONTESTO NEL QUALE È NATA E DOVE CONTINUA AD OPERARE; È UN'**IMPRESA SOCIALE** (IL SUO ESSERE COOPERATIVA COME SCELTA IDEALE MA SOPRATTUTTO GESTIONALE) CHE INTERROGA (CON LA SUA ESISTENZA, ANCHE SUL VERSANTE ECONOMICO) TUTTI QUELLI CHE DI ECONOMIA SOCIALE PARLANO. LA SECONDA RAPPRESENTA UN ALTRO CASO INTERESSANTE DEL MAI RISOLTO RAPPORTO TRA IL **VOLONTARIATO** "DEI BUONI SENTIMENTI" E I SUOI (INEVITABILI?) SVILUPPI MANAGERIALI.

NON PROFIT



# INFORMAZIONE E CONTABILITÀ NEL SETTORE NON PROFIT

DI ROBERTO GARELLI E STEFANO RICCI



EL VARIEGATO E POLIEDRICO SETTORE NON PROFIT, LA CUI IMPORTANZA E INNEGABILMENTE ACCRESCIUTA IN CONCOMITANZA CON IL CROLLO DEL SISTEMA DI WELFARE. UN ELEMENTO ACCOMUNA SICURAMENTE TUTTE LE ORGANIZZAZIONI E GLI ENTI CHE, A VARIO TITOLO, NE FANNO PARTE: LA NECESSITA DI RAGGIUNGERE POSIZIONI DI EQUILIBRIO AZIENDALE TALI DA CONSENTIRNE LA SOPRAVVIVENZA NEL TEMPO.

Senza dilungarci in difficoltose dissertazioni accademiche è appena il caso di osservare che in dottrina sono individuabili filoni di pensiero sostanzialmente concordi nell'attribuire i requisiti di aziendalità agli enti di cui trattasi<sup>1</sup>; tali constatazioni ci consentono quindi di definire come "aziende" anche le realtà che si collocano in una posizione ibrida rispetto alla tradizionale classificazione elaborata dalla dottrina italiana, la quale ha, per lungo tempo, affermato il netto contrapporsi di aziende di produzione da un lato e di erogazione dall'altro. L'esplosione, nel tessuto economico internazionale, di organizzazioni non profit ha imposto una sostanziale rivisitazione del concetto di obiettivo, inteso come fine ultimo cui tendere, presupponendo che il profitto possa essere individuato alla stregua di una sorta di obiettivo intermedio finalizzato comunque al raggiungimento di condizioni di economicità tali da garantire il perpetuarsi della gestione. In effetti le più autorevoli posizioni dottrinali

che indagano tali questioni sono ormai concordi nel proporre un focus di attenzione sull'"articolarsi/riarticolarsi, in modo mutevole nel tempo, di un vettore di obiettivi, appunto, d'ordine non solo economico finanziario, ma anche sociale"<sup>2</sup>. In altre parole viene riconosciuto il fine socio-culturale delle organizzazioni non profit; fine che può essere perseguito solo attraverso un continuo operare in un contesto economico che impone all'azienda il rispetto dei vincoli economico-finanziari. Le posizioni di equilibrio devono dunque essere rispettate alla stregua di qualunque azienda che desideri svolgere la propria attività, ottenendo quindi il consenso sociale necessario per perpetuare la propria esistenza. Per tali motivi il ruolo dell'informazione interna ed esterna acquista, nel contesto esaminato, una valenza particolare, sia in relazione alle condizioni di svolgimento delle attività di management, sia con riferimento alla ricerca del consenso nell'ambito della collettività.

**INFORMAZIONI DI TAL GENERE**, che attengono sostanzialmente alle modalità di svolgimento del ciclo gestionale e soprattutto al raggiungimento delle posizioni di equilibrio economico e finanziario, possono essere individuate solo attraverso una razionale esposizione ex ante dei piani e programmi di cui l'azienda si dota e una formale rappresentazione dei risultati raggiunti (o eventualmente sopportati).

Le condizioni di equilibrio a cui si è sino ad ora accennato riguardano in particolare:

- ❖ l'equilibrio economico, che concerne, com'è noto, la propensione dell'azienda ad ottenere flussi di ricavi in grado sia di coprire i costi della gestione, sia di consentire una congrua remunerazione, o eventualmente accrescimento, del capitale proprio;
- ❖ l'equilibrio finanziario che riguarda la capacità a far fronte alle proprie uscite utilizzando le proprie entrate, senza recare pregiudizio all'equilibrio economico.

In ambito non profit tali equilibri acquistano un significato particolare poiché risultano ancor più strettamente connessi rispetto alle realtà profit; in effetti le peculiarità del settore impongono un duplice ordine di considerazioni:

- ❖ l'equilibrio economico attiene al medio termine e non al breve periodo<sup>3</sup>; tuttavia, data la fisiologica struttura finanziaria caratterizzata, di solito, da bassi livelli di autonomia finanziaria, l'eventuale risultato economico positivo può essere visto come la principale via di ricapitalizzazione per tendere ad una situazione di migliore correlazione tra gli impieghi e le fonti;
- ❖ l'equilibrio finanziario deve essere analizzato con particolare attenzione dal momento che la provvista fondi avviene attraverso modalità particolari che sottintendono spesso logiche di tipo assistenziale da parte dello Stato e di altri enti pubblici; tale aspetto tende ad innestare pericolosi comportamenti che si traducono in un sostanziale disinteresse sia nei confronti dell'arbitraggio tra le diverse forme di finanziamento, sia nell'ambito del razionale impiego delle risorse.

Va da sé che solo attraverso una continua attività di monitoraggio nell'ambito del pro-

cesso di formazione del capitale e del reddito si possono ottenere soddisfacenti risultati in termini di analisi degli equilibri raggiunti o raggiungibili. La logica conseguenza di tale affermazione attiene quindi alle modalità con cui vengono identificati, rappresentati ed analizzati i fatti della gestione:

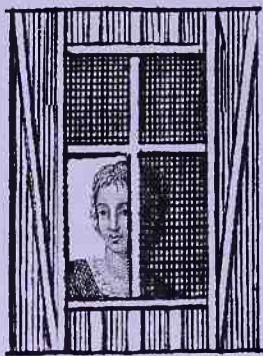
non è più sufficiente una rilevazione approssimativa e non sistematica, occorre introdurre un metodo che, con il dovuto rigore, consenta una puntuale determinazione delle grandezze ritenute significative per il soddisfacimento delle esigenze informative di cui trattasi. Emerge dunque la necessità di introdurre, nell'ambito della determinazione quantitativa, il metodo della partita doppia applicato al sistema del reddito e superare la rilevazione per cassa che tradizionalmente ha caratterizzato molte realtà non profit. Sono significativi in tal senso molteplici interventi del legislatore che hanno spesso imposto o consigliato la tenuta della contabilità secondo logiche tali da consentire la rappresentazione del risultato economico e del connesso capitale di funzionamento nell'ambito dei documenti contabili di sintesi.

**L'INSIEME DELLE MOLTEPLICI** realtà che costituiscono il settore non profit è, come abbiamo detto, estremamente variegato e non ha consentito interventi legislativi in grado di uniformare la disciplina contabile; così, ad oggi, convivono situazioni caratterizzate da obblighi informativi estremamente ridotti (es. associazioni non onlus) e contesti, generalmente caratterizzati da più elevati gradi di complessità, in cui le aziende sono obbligate alla tenuta di libri e scritture contabili al pari delle S.p.A. (è il caso delle cooperative sociali).

Occorre poi notare che la tenuta della contabilità secondo regole omogenee ed ispirate ai criteri civilistici utilizzati per le imprese profit non esaurisce la gamma di informazioni rilevanti nell'ambito della gestione degli enti non profit. In particolare risulta fondamentale, nel contesto oggetto di studio, l'informazione sociale che spesso non può essere oggetto di

***Nel non profit equilibrio economico e finanziario acquisiscono un significato particolare.***

***Anche nel non profit è fondamentale raggiungere posizioni di equilibrio per ottenere condizioni di economicità indispensabili alla sopravvivenza nel tempo.***



valutazione e che sfugge le tradizionali metodologie di determinazione e rappresentazione. Il problema acquista una rilevanza fondamentale soprattutto laddove è l'impatto sociale dell'organizzazione che crea consenso nella collettività e che genera quindi le condizioni per una gestione consapevole e sempre più orientata al razionale soddisfacimento dei bisogni espressi ed inespressi. In tal senso diviene necessario il ricorso ad ulteriori documenti aventi carattere prevalentemente qualitativo e descrittivo con lo scopo sia di integrare le informazioni contenute nei documenti quantitativi, sia di esplicitare ulteriori informazioni che, per loro natura, non sono rappresentabili contabilmente. In sintesi è possibile affermare che la gestione dell'ente non profit può essere suddivisa nelle seguenti porzioni<sup>4</sup>:

- ❖ gestione istituzionale, che concerne l'attività propria dell'ente e che permette il soddisfacimento degli obiettivi istituzionali;
- ❖ gestione accessoria che di solito coincide con attività di tipo commerciale; deve essere regolata con criteri diversi rispetto a quelli utilizzati per l'attività istituzionale poiché tende ad essere assimilata ad una tipica attività profit;
- ❖ la gestione patrimoniale che riguarda i beni a fecondità ripetuta non utilizzati direttamente nell'attività dell'ente (rientra in questo ambito la gestione delle partecipazioni aventi natura di immobilizzazione);
- ❖ la gestione monetaria e finanziaria strumentale alle precedenti, fondamentale per il razionale utilizzo delle risorse finanziarie;
- ❖ la gestione della raccolta fondi che acquista una valenza particolare nel contesto in

**Solo di recente l'ordine dei Dottori Commercialisti ha individuato i documenti contabili di sintesi per il non profit.**

esame e consente il reperimento di risorse esterne nelle molteplici forme previste; essa concerne tutte le operazioni relative alle scelte tra le molteplici forme di finanziamento esterno; a tal proposito si può osservare che le fonti esterne possono dividersi in private (clienti, donatori, volontari, istituti di cre-

dito, istituzioni specializzate) e pubbliche, e queste ultime, nel caso in cui siano contributi, si possono dividere in: contributi di gestione "a pioggia", contratti di fornitura e convenzioni, finanziamenti allo sviluppo<sup>5</sup>.

I documenti di sintesi della gestione sono quindi solitamente ispirati alla suddivisione esposta al fine di individuare le grandezze finanziario-patrimoniali riferibili ai diversi segmenti della gestione; in tal senso sembra essere diretto anche il recente pronunciamento della Commissione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti in tema di conti annuali ed allegati espressamente studiati per il settore non profit<sup>6</sup>.

**IN DOTTRINA SONO RINVENIBILI** due differenti scuole di pensiero riguardo al contenuto e la forma del bilancio degli enti non profit. Una prima posizione, tipica degli studiosi di materie tecniche aziendali, forse ad oggi preminente, ritiene pressoché imprescindibile ricorrere alle norme in materia di bilancio degli enti commerciali previste dal codice civile. La disciplina è infatti ormai consolidata e omogenea in buona parte dell'Unione Europea, così da garantire una maggiore intelligibilità del documento e confrontabilità dei dati in esso contenuti<sup>7</sup>.

Contraria a questa prima interpretazione, altra parte della dottrina preferisce un approccio innovativo al problema, sottolineando come le peculiarità del mondo non profit richiedano un deciso distacco dalle modalità, dai presupposti e dai principi che stanno alla base dell'informazione nell'ente lucrativo. In questo caso, infatti, non si modificano soltanto le modalità di svolgimento di un'attività economica, che deve essere quantificata oggettivamente in un documento di sintesi, quale il rendiconto ed il bilancio, ma cambiano i destinatari ultimi dell'informazione in esso contenuta: non più investitori, fornitori e mercato, ma sostenitori, volontari, enti pubblici, amministrazione finanziaria e collettività nel suo complesso<sup>8</sup>.

Recentemente il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (CND) ha presentato un documento ufficiale, con la precipua



ONERI	PROVENTI
1) Oneri da attività tipiche 1.1 Materie prime 1.2 Servizi 1.3 Godimento beni da terzi 1.4 Personale 1.5 Ammortamenti 1.6 Oneri diversi di gestione 2) Oneri promozionali e raccolta fondi 2.1 Raccolta 1 2.2 Raccolta 2 2.3 Altri oneri 3) Oneri da attività accessorie 3.1 Materie prime 3.2 Servizi 3.3 Godimento beni da terzi 3.4 Personale 3.5 Ammortamenti 3.6 Oneri diversi di gestione 4) Oneri finanziari e patrimoniali 4.1 Su prestiti bancari 4.2 Su altri prestiti 4.3 Da patrimonio edilizio 4.4 Da altri beni patrimoniali 5) Oneri straordinari 5.1 Da attività finanziaria 5.2 Da attività immobiliari 5.3 Da altre attività 6) Oneri di supporto generale 6.1 Materie prime 6.2 Servizi 6.3 Godimento beni da terzi 6.4 Personale 6.5 Ammortamenti 6.6 Oneri diversi di gestione 7) Altri oneri	1) Proventi da attività tipiche 1.1 Da contributi su progetti 1.2 Da contratti con Enti pubblici 1.3 Da soci ed Associati 1.4 Da non soci 1.5 Altri 2) Proventi da raccolta fondi 2.1 Raccolta 1 2.2 Raccolta 2 2.3 Altri proventi 3) Proventi da attività accessorie 3.1 Da contributi su progetti 3.2 Da contratti con Enti pubblici 3.3 Da soci ed Associati 3.4 Da non soci 3.5 Altri 4) Proventi finanziari e patrimoniali 4.1 Da prestiti bancari 4.2 Da altri prestiti 4.3 Da patrimonio edilizio 4.4 Da altri beni patrimoniali 5) Proventi straordinari 5.1 Da attività finanziaria 5.2 Da attività immobiliari 5.3 Da altre attività 7) Altri proventi
ATTIVO	PASSIVO
A) Crediti verso associati per versamento quote B) Immobilizzazioni I Immateriali II Materiali III Finanziarie C) Attivo circolante I Rimanenze II Crediti III Attività finanziarie IV Disponibilità liquide D) Ratei e risconti	A) Patrimonio Netto I Patrimonio libero II Fondo di dotazione dell'ente III Patrimonio vincolato B) Fondi rischi ed oneri C) Trattamento di fine rapporto D) Debiti, con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo E) Ratei e risconti

finalità di fornire un modello comune, idoneo ad una corretta rappresentazione della situazione economico, patrimoniale e finanziaria degli enti non lucrativi. Detto documento sembra seguire, seppur con alcune riserve, la prima soluzione proposta, come si

può chiaramente intuire dalla struttura del bilancio, profondamente mutuata dal modello civilistico previsto per le società di capitali; in particolare si sottolinea come il contenuto minimo di tale documento, nel caso degli enti non profit debba essere il

seguente:

- ❖ stato patrimoniale;
- ❖ rendiconto della gestione;
- ❖ nota integrativa e prospetto di movimentazione dei fondi;
- ❖ relazione sulla gestione;
- ❖ relazione dell'organo di controllo.

Nel proseguo del lavoro andremo ad analizzare, nel dettaglio, le singole voci, ponendo l'attenzione unicamente sulle poste che differenziano il bilancio non profit dal modello codicistico, al fine di evitare inutili e sterili commenti su argomenti consolidati.

**Lo schema di stato patrimoniale è stato mutuato da quello dell'art. 2424 C. C. per le imprese commerciali...**

**STATO PATRIMONIALE.** Come si può notare chiaramente dallo schema allegato, lo stato patrimoniale è stato integralmente mutuato dallo schema previsto per le imprese commerciali contenuto nell'articolo 2424 del codice civile, mantenendone in particolare la veste, a colonne contrapposte, e le voci principali. Le differenze di maggior rilievo sono così riassumibili:

- ❖ sono superati tutti i riferimenti a società controllanti, che in forza al criterio di autogoverno degli enti non profit, non possono sussistere;
- ❖ è stata modificata la voce A1, "crediti verso soci per versamenti ancora dovuti" in "crediti verso associati per versamento quote", lasciando peraltro avvertire una troppo marcata forzatura

**... sono però individuabili alcune differenze dovute alla tipicità della gestione non profit.**

per l'assimilazione con le imprese commerciali. Stupisce infatti la possibilità di iscrivere in bilancio crediti che difficilmente potranno essere fatti valere in modo coattivo: in enti tipicamente "aperti" quali le associazioni, il mancato versamento della quota associativa ha come unico effetto sanzionatorio l'esclusione dall'ente medesimo e quindi, indirettamente, dai fini ideali da esso perseguiti. Inoltre, come vedremo, i contributi associativi hanno, nell'ottica dell'ente non profit, un contenuto sostanzialmente economico, e non patrimoniale, come il capitale sociale, a cui è associata, tipicamente,

una rilevazione per cassa.

- ❖ È stata integralmente rielaborata la voce A. del passivo, ovvero il patrimonio netto, che risulta ora diviso in tre poste fondamentali:
  - > il patrimonio libero, composto dal risultato della gestione dell'esercizio in corso e precedenti e di eventuali riserve statutarie o volontarie. Sotto un punto di vista aziendalistico è la ricchezza generata dall'ente con lo svolgimento della propria attività.
  - > Il fondo di dotazione dell'ente, posta tipica delle fondazioni, che può essere previsto, dai singoli statuti, anche nelle associazioni. È la voce contabile che più si avvicina al capitale sociale degli enti commerciali, a causa della sua indisponibilità.
  - > Il patrimonio vincolato, ovvero quei fondi che sono indisponibili per l'ente in quanto destinati a terzi, a causa di norme statutarie o per precise disposizioni normative.
- ❖ La voce obbligazioni, tra i debiti dello stato patrimoniale, è stata sostituita da debiti per titoli di solidarietà ex articolo 29 del D.Lgs. 460/97, la cui disciplina, mancando alcuni decreti attuativi, risulta però ancora incompleta.

**RENDICONTO DELLA GESTIONE.** Le maggiori differenze con il modello codicistico di bilancio sono rinvenibili nel rendiconto della gestione, che sostituisce il conto economico dell'ente profit. Le motivazioni sono messe in evidenza dalla stessa commissione: "Lo scopo del conto economico è quello di rappresentare il risultato di periodo e di illustrare attraverso il confronto dei ricavi ed i costi come si sia pervenuti al risultato economico del periodo in questione...[le aziende non profit, invece], non hanno un mercato di riferimento, e se lo hanno esso è strumentale ad altri fini, e, pertanto, il risultato del confronto tra l'impiego e la destinazione dei fattori (costi di gestione) da un lato e i ricavi (che spesso non ci sono come tali) e proventi (contributi, interessi, eccetera) dall'altro, non assume il significato economico che tipicamente questo risultato di sintesi assume nell'impresa"<sup>9</sup>.

La principale differenza è rinvenibile nel fatto che nel rendiconto, nella sua forma ordinaria, i costi e i proventi sono distinti contemporaneamente



mente per natura e per destinazione. Lo stesso documento mette in evidenza come detta duplice classificazione non risulti volontaria, ma obbligatoria per conferire sufficiente chiarezza ai propri contenuti. In particolare, dal punto di vista delle aree gestionale, i proventi e gli oneri devono essere rappresentati in:

- ❖ area caratteristica o istituzionale, che comprende i costi sostenuti per la realizzazione dei fini istituzionali dell'ente, ed i proventi derivanti da soci, altri enti, pubbliche amministrazioni o aziende, destinati direttamente allo svolgimento di dette attività;
- ❖ area patrimoniale e finanziaria, cui si riferiscono la gestione del patrimonio dell'ente e dell'approvvigionamento finanziario;
- ❖ area straordinaria.

La distinzione per destinazione si classifica invece in:

- ❖ gestione raccolta fondi, derivanti dalle attività di fund raising, tipicamente tra non associati, periodicamente o nel contesto di eventi particolari;
- ❖ gestione attività accessorie, quali la gestione di spacci alimentari, bar o locali di ritrovo per gli associati, o altre attività commerciali;
- ❖ gestione attività di supporto generale, inerenti l'area contabile amministrativa, marketing, etc.

Vista l'innovatività dello schema, riteniamo sia opportuno mettere in evidenza alcuni aspetti degni di nota:

- ❖ detto schema appare assai più dettagliato e completo anche dello stesso conto economico civilistico, vista la sua duplice valenza, per cui riteniamo che assai difficilmente realtà non profit di piccole dimensioni possano adottare uno schema di questo tipo, che prevede di fatto l'impianto di un sistema contabile completo o addirittura di contabilità sezionali;
- ❖ dovranno essere trattati con particolare attenzione e sufficiente evidenziazione le risorse con vincolo di destinazione o con una indicazione dettagliata in nota integrativa o, se relativi a progetti di particolare entità, direttamente nello schema del rendiconto;

❖ il documento non fornisce inoltre un trattamento interessante per ciò che concerne le risorse in natura, viste sia come apporto di risorse umane nel contesto di volontariato sia come apporto diretto di beni, elemento assai frequente nelle organizzazioni non lucrative, anche alla luce del trattamento fiscale di favore per la donazione di merci da parte di imprese commerciali. Il principio contabile e parte della dottrina non consentono di valorizzare dette poste in via autonoma nel rendiconto della gestione, in quanto ottenute senza corrispettivo finanziario<sup>10</sup>. Qui più che altrove vengono messi in evidenza i limiti dell'applicazione di un modello tipico dell'impresa lucrativa con il mondo non profit; vista l'estrema rilevanza delle risorse in natura sarebbe comunque opportuno, per esempio in nota integrativa, rettificare il risultato di sintesi della gestione positivamente con gli apporti ricevuti di risorse e negativamente con gli oneri impliciti delle risorse in natura utilizzate nei processi.

**NOTA INTEGRATIVA.** Anche la nota integrativa, che ha la funzione di illustrare il contenuto del rendiconto della gestione e dello stato patrimoniale dell'ente, mutua il suo contenuto informativo pressoché integralmente dal modello previsto per le aziende lucrative, su cui non ci dilungheremo.

Le uniche informazioni sono richieste in relazione alle finalità comunicative ed in particolare sui destinatari del bilancio dell'ente non profit. Una prima informazione deve riguardare infatti le forme di controllo cui il bilancio è sottoposto, come, ad esempio un controllo sostanzialmente interno (probiviri), od un controllo esterno, quale il controllo formale da parte di pubbliche amministrazioni la revisione contabile.

Un secondo ordine di informazioni deve essere poi fornito in relazione al trattamento fiscale dell'ente e sulla deducibilità dei contributi da parte dei donanti e associati.

In conclusione, benché il principio contabile parli di apposito ed autonomo documento,

***Nel rendiconto i costi ed i proventi sono distinti così lo schema appare più dettagliato e completo del conto economico delle imprese commerciali.***

***Caldamente suggeriti anche i documenti allegati al bilancio.***



chi scrive ritiene che possa trovare una corretta collocazione nella nota integrativa anche il prospetto della movimentazione dei fondi, il cui fine è quello di individuare, sotto il punto di vista finanziario, gli utilizzi dei fondi di cui l'ente dispone. In questo contesto si pone particolare rilevanza alla funzione

**Lo stato patrimoniale può essere riclassificato utilizzando criteri finanziari.**

espositiva del prospetto, prevedendo una struttura a matrice che incroci le modalità di spesa con la varia natura dei fondi disponibili,

piuttosto che una natura di controllo, tipica invece degli enti lucrativi, incentrata sulla verifica di equilibri e compatibilità tra la struttura delle fonti e degli impieghi<sup>11</sup>.

La possibilità di usufruire di informazioni quantitative e qualitative tali da permettere la formulazione di giudizi economico, finanziari e socio-culturali sulle realtà non profit è subordinata anche all'esistenza di allegati al bilancio che, pur non essendo obbligatori, sono caldamente consigliati dagli esperti del settore. Essi si concretizzano in documenti finalizzati ad esplicitare ed integrare le informazioni del bilancio e possono essere così sintetizzati:

- ❖ i prospetti riclassificati di stato patrimoniale e del rendiconto della gestione (conto economico);

- ❖ la relazione sulla gestione o relazione morale;
- ❖ il prospetto di rappresentazione della movimentazione delle componenti del patrimonio netto.

**I PROSPETTI RICLASSIFICATI.** È ormai prassi consolidata in ambito profit allegare al bilancio d'esercizio conti riclassificati sia dello stato patrimoniale che del conto economico; riclassificare significa sostanzialmente cambiare il principio ordinatore di un elenco, ed in tal senso è possibile ottenere molteplici schemi alternativi a quelli ufficiali, a seconda delle informazioni che si intende individuare. Per quanto riguarda lo stato patrimoniale si è soliti ricercare informazioni di natura finanziario patrimoniale per la formulazione di giudizi composti in merito agli aspetti strutturali e situazionali. Lo schema precedentemente evidenziato, mutuato dalla disciplina civilistica, può essere allora riclassificato utilizzando criteri finanziari, ossia riordinando le attività in relazione alla loro attitudine a trasformarsi in liquidità (criterio di liquidità crescente o decrescente) e le passività secondo i tempi di presumibile rimborso (criterio dell'esigibilità crescente o decrescente)<sup>12</sup>. In tal senso il prospetto riclassificato assume la forma sinteticamente esposta di seguito.

<b>Immobilizzazioni</b> (Attivo a lungo termine)	<b>Capitale proprio e passività consolidate</b> (a lungo termine)
<b>Attivo circolante</b> (Attivo a breve termine)	<b>Passività correnti</b> (a breve termine)



Nello schema evidenziato la distinzione tra le macro classi dell'attivo e del passivo riguarda i tempi di trasformazione in denaro convenzionalmente fissati entro ed oltre i dodici mesi rispettivamente per il breve e per il lungo termine. Tale prospetto è finalizzato all'effettuazione di analisi finanziario patrimoniali e permette un'immediata visualizzazione delle posizioni assunte dai principali aggregati finanziari.

Per quanto riguarda gli aspetti economici il discorso è più complesso: le riclassificazioni possibili per il C/E sono molteplici, tuttavia in un contesto non profit può essere utile stratificare il processo di formazione del risultato economico in relazione alla capacità dell'azienda a creare "valore aggiunto". La riclassificazione suggerita è dunque simile a quella comunemente denominata "C/E a valore della produzione e valore aggiunto", per evidenziare la propensione dell'azienda ad aggiungere valore, per effetto della propria attività, ai costi sostenuti per l'acquisto dei fattori a veloce ciclo produttivo. Si confronta quindi il valore della produzione realizzata con l'ammontare dei costi esterni caratteristici per determinare il valore aggiunto; questo rappresenta una prima stratificazione nel processo di formazione del risultato economico ed evidenzia la parte di reddito che può remunerare i costi interni (ammortamenti, accantonamenti e costi del personale). Ciò che resta dopo tale ulteriore decurtazione viene definito come "ricchezza prodotta da distribuire" e sarà suddivisa tra i diversi interlocutori aziendali secondo le politiche intraprese. Una schematizzazione esemplificativa può essere quella evidenziata di seguito:

#### Determinazione del valore aggiunto

Valore della produzione
– Costi esterni (verso terze economie)
= Valore aggiunto
– Costi interni (ammortamento, personale)
= Ricchezza prodotta

Il prospetto di rappresentazione della movimentazione delle componenti del patrimonio netto. Nell'ambito delle raccomandazioni della

commissione del CNDC assume particolare rilevanza il prospetto di rappresentazione della movimentazione delle componenti del patrimonio netto, che può presentare la seguente configurazione<sup>13</sup>:

	Fondi con vincolo "a"	Fondi con vincolo "a"	Fondi con vincolo "n"	Fondi disponibili	Fondi totali
Apertura esercizio					
Risultato di gestione					
Assegnazioni ad attività					
Erogazioni effettive					
... altro					
Situazione di chiusura					

Come si può notare viene posto l'accento sulle modificazioni della fonte costituita del patrimonio netto in un duplice aspetto:

- ❖ con riferimento alle diverse condizioni di vincolo in cui i fondi dell'azienda si vengono a trovare (lettura del prospetto per colonne), distinguendo tra fondi disponibili e fondi indisponibili;
- ❖ con riferimento alle diverse modalità che concorrono alla progressiva formazione del patrimonio (lettura del prospetto per righe) e che assumono rilevanza per la vita dell'ente non profit.

Il contributo informativo del prospetto attiene agli eventi che hanno concorso alla formazione del capitale (righe del prospetto) nonché alle diverse destinazioni che tali componenti assumono (colonne del prospetto) nel contesto aziendale.

Data la rilevanza informativa del prospetto se ne consiglia una stesura autonoma, tuttavia esso può venire inserito nella nota integrativa.

**LA RELAZIONE SULLA GESTIONE** o relazione morale. Un discorso a parte merita la relazione sulla gestione che assume la natura di documento qualitativo e, in virtù delle informazioni che da essa promanano, viene denominata relazione morale. Tale documento viene disciplinato (per gli enti profit) dall'art. 2428 del codice civile, il quale ne evidenzia in modo esplicito il contenuto<sup>14</sup>. In particolare, con rife-



rimento al primo comma di tale articolo devono essere rappresentati gli elementi salienti connessi "alla situazione della società e all'andamento della gestione, nel suo complesso e nei vari settori in cui essa ha operato [...] con particolare riguardo ai costi, ai ricavi e agli investimenti"<sup>15</sup>. Informazioni più specifiche vengono poi richieste dal secondo comma dell'articolo in questione che deve inoltre essere preso in considerazione, nei contesti non profit, con riferimento ai seguenti punti:

- ❖ le attività di ricerca e sviluppo;
- ❖ i rapporti con le imprese controllate, collegate, controllanti;
- ❖ i fatti di rilievo avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio;
- ❖ l'evoluzione prevedibile della gestione<sup>16</sup>.

La filosofia ispiratrice è che si ritiene rilevante la conoscenza sia delle logiche che hanno caratterizzato la gestione, sia dei possibili andamenti dell'ente nei contesti a venire; in tal senso diviene fondamentale specificare ulteriori informazioni con particolare riferimento alla variegata natura delle condizioni di svolgimento dei processi gestionali riferendosi a:

- ❖ modalità di reperimento delle fonti di finanziamento dettagliando in merito agli aspetti finanziari delle stesse;
- ❖ modalità di impiego dei finanziamenti nell'ambito degli investimenti ritenuti necessari;
- ❖ eventuali modificazioni strutturali dell'ente;
- ❖ operazioni gestionali che esulano dall'attività ordinaria dell'ente;
- ❖ programmi e piani relativi agli esercizi futuri e frutto di opportune elaborazioni connesse all'attività di pianificazione.

Data la particolare natura dell'organizzazione di cui trattasi, occorre inoltre specificare gli obiettivi di utilità sociale che sono istituzionalmente previsti dall'ente, gli obiettivi realizzati e gli interventi posti in essere per la loro realizzazione. In concreto, nella relazione, si evidenzieranno dunque aspetti tipicamente contabili relativi alle modalità di svolgimento dell'attività eco-

nomica, ma anche e soprattutto dati ed informazioni attinenti l'attività ed i risultati sociali dell'ente, l'apporto del volontariato, i rapporti con gli enti che interagiscono nell'ambiente di riferimento, i vincoli imposti dal contesto ambientale, le iniziative di formazione rivolte ai collaboratori per migliorare il raggiungimento degli obiettivi istituzionali e i risultati raggiunti da un punto di vista qualitativo<sup>17</sup>. Da quanto detto emerge la cosiddetta "natura morale" del documento, che trova la sua ragion d'essere nella peculiarità della gestione di un ente non profit. Quest'ultimo concetto rappresenta l'elemento innovativo in un documento disciplinato ad hoc per le aziende operanti in ambito profit: la relazione in effetti non può limitarsi alla descrizione di parametri ed eventi che perdono gran parte della loro significatività nella valutazione dell'economicità di un'azienda non profit, dove il profitto non rientra tra gli obiettivi prioritari ma riveste il ruolo di strumento necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali. Gli elementi di natura morale che debbono essere individuati nella relazione attengono al concetto di "utilità sociale" esprimibile prevalentemente attraverso l'esposizione di informazioni non quantificabili in moneta e spesso non esprimibili secondo metriche attualmente conosciute. A titolo puramente esemplificativo si riporta una possibile e schematica modalità di rappresentazione delle informazioni descrittive richieste in una realtà non profit:

- ❖ area degli elementi istituzionali;
- ❖ area degli elementi di supporto;
- ❖ area del contesto ambientale di riferimento;
- ❖ del contesto aziendale organizzativo e gestionale<sup>18</sup>.

Va infine sottolineato che nel documento in esame possono altresì trovare collocazione elementi finalizzati alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'ente più complessi rispetto a quelli normalmente utilizzati nei contesti profit. Soprattutto nelle aziende che operano in attività non misurabili secondo le metriche usuali, in cui i report per la rappresentazione del patrimonio e del risultato economico non permettono la comprensione del

***La descrizione analitica degli obiettivi di natura sociale conferiscono natura morale alla relazione sulla gestione e costituiscono parte del contenuto descrittivo degli allegati al bilancio.***



fenomeno aziendale, assumono rilevanza molteplici indicatori, di diversa natura, formulati soprattutto per la comprensione delle dinamiche connesse sia al sostenimento degli oneri che all'ottenimento dei benefici. È questa in effetti la sede opportuna per la rappresentazione di indicatori di efficacia ed efficienza volti alla formulazione di giudizi sull'operato dell'ente. Tali indicatori, estremamente variabili nei diversi contesti, sono generalmente costruiti utilizzando i seguenti algoritmi:

$$\text{indicatori di efficacia} = \frac{\text{risultati ottenuti}}{\text{risultati previsti;}}$$

$$\text{indicatori di efficienza} = \frac{\text{risorse impiegate}}{\text{risultato ottenuto}}$$

È appena il caso di osservare che mentre gli indicatori di efficacia sono misuratori di risultato, gli indicatori di efficienza si propongono di misurare il grado di funzionalità dell'ente<sup>19</sup>.

## NOTE

<sup>1</sup> La questione è stata, ed è tuttora, ampiamente dibattuta in dottrina; emerge comunque, dalle trattazioni dei più noti autori, la necessità di garantire le condizioni di equilibrio economico e finanziario a tutte le organizzazioni non profit al fine di ottenere le cosiddette condizioni di "perdurabilità nel tempo". Vedi per tutti Andreaus M., 1996, *Le Aziende non profit*, Giuffré, Milano e Amatucci F., 2000, *La gestione finanziaria delle aziende non profit*, Etas, Milano.

<sup>2</sup> È questo uno dei molteplici contributi di Matacena A. in prefazione a Andreaus M. in op cit.

<sup>3</sup> È risaputo che la sopportazione di una perdita non inficia il raggiungimento dell'equilibrio economico qualora sia connessa a particolari momenti della vita aziendale. Occorre che nel medio periodo sia garantita la condizione secondo la quale i ricavi devono essere superiori ai costi e permettere il conseguimento di un certo surplus il utilizzo fine può essere diverso a seconda delle specificità aziendali.

<sup>4</sup> La classificazione è suggerita da Propersi A. in Propersi A. Rossi G., 2001, *Il sole 24 ore*, Milano

<sup>5</sup> Come si può notare il panorama è piuttosto complesso, tale da giustificare l'esistenza di una porzione di gestione interamente dedicata a tale funzione. A tal proposito si veda anche Amatucci F., 2000, *La gestione finanziaria delle aziende non profit*, Etas, Milano.

<sup>6</sup> Questa prima parte è stata curata da Roberto Garelli.

<sup>7</sup> Si segnala, Puddu, Stato patrimoniale, rendiconto della gestione, nota integrativa, relazione sulla gestione degli enti non commerciali in *Impresa*, Edi editore. n.6/2001 e A. e C. Palazzolo

– Scritture contabili e Onlus, su "Il Fisco" 27/2001.

<sup>8</sup> In questa seconda direzione si segnalano per esempio M. Civetta, A. Florido – *Associazioni e fondazioni* – Giuffré, Milano 2000 e, in via intermedia Propersi Rossi in op. cit.

<sup>9</sup> CNDC 2001, paragrafo 5.

<sup>10</sup> Si veda, ad esempio Puddu in op. cit.

<sup>11</sup> Questa seconda parte è stata curata da Stefano Ricci

<sup>12</sup> Esistono altre possibili riclassificazioni tra le quali emerge quella che riclassifica l'attivo in: beni permanenti d'uso, beni permanenti da reddito, beni di consumo, beni finanziari e il passivo in: debiti di finanziamento, debiti di funzionamento, fondi, patrimonio netto. Vedi Propersi A. in op cit. pag 307.

<sup>13</sup> Il modello rappresentato è quello consigliato dalla Commissione del CNDC.

<sup>14</sup> Si rammenta che per le cooperative sociali l'applicazione del c.c. rappresenta comunque un obbligo e non una mera facoltà.

<sup>15</sup> Art. 2428 c.c. primo comma

<sup>16</sup> Art 2428 c.c. secondo comma

<sup>17</sup> Propersi A., Rossi G., 2001, *Gli enti non profit*, *Il sole 24 ore*, Milano.

<sup>18</sup> La classificazione in esame è proposta dal Sole 24 Ore del 14 aprile 2001 tra le raccomandazioni della Commissione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti sulla rendicontazione contabile.

<sup>19</sup> Questa terza parte è stata curata da Roberto Garelli.

# L'ATTIVITÀ DEL CONSULENTE DI FUND RAISING NEL SETTORE NON PROFIT:

DI VALERIO MELANDRI



QUALCHE ANNO PRIMA DI MORIRE, HENRY ROSSO<sup>1</sup>, DEFINÌ IL FUND RAISING COME "L'ARTE GENTILE DELL'INSEGNARE LA GIOIA DI DONARE". L'EREDITÀ PIÙ IMPORTANTE CHE ROSSO CI HA LASCIATO È PROBABILMENTE IL FATTO DI AVER DIMOSTRATO CHE LA PROFESSIONE DI FUNDRAISER NECESSITA DI UNA FILOSOFIA, UNA NUCLEO BASE DI CONOSCENZE, UN CODICE ETICO E DEI PRINCIPI PROFESSIONALI. ROSSO CREDEVA CHE PER AVER SUCCESSO NEL FUND RAISING PRIMA ANCORA DELLE TECNICHE E DEGLI STRUMENTI, OCCORRE CHE SI COMPRENDANO BENE IL CONTESTO STORICO, SOCIALE ED ECONOMICO DEL SETTORE NON PROFIT.

Pur rivolgendosi ad un mercato assai diverso dal nostro, l'espressione di Rosso "l'arte gentile dell'insegnare la gioia di donare" è importante anche nella nostra cultura latina.

Il consulente di fund raising non è semplicemente un cacciatore di fondi, non è un grafico pubblicitario, un esperto di telemarketing o di mailing. Il consulente utilizza queste (ed altre) figure professionali per svolgere il proprio lavoro. Insomma non è una professione facilmente definibile. Le competenze del fundraiser sono di economia, diritto, fisco, comunicazione, immagine, psicologia, marketing, relazioni pubbliche e altro, e i cui collanti possono essere considerati empirismo, sensibilità e pratica<sup>2</sup>. «Noi

non siamo cacciatori di fondi, noi siamo fundraiser!», ebbe a dirci in una chiacchierata Beatrice Lentati, dai più ritenuta il massimo esperto italiano del settore.

Quella del fund raiser, è praticamente una professione nuova<sup>3</sup> e pur vedendo la presenza di esperti che da anni se ne occupano anche in Italia, è da poco tempo che l'argomento è entrato nelle agende dei giornalisti. Oggi la maggior parte delle più importanti organizzazioni non profit operanti in Italia, si affida per la raccolta dei fondi a personale interno appositamente formato, mentre la forte competitività generata dall'affacciarsi sul mercato di sempre nuove organizzazioni non profit e di nuove cause da servire, sta facendo divenire la figura del fundraiser sempre più centrale.

**Consulenti di fund raising:  
alfieri del cambiamento.**

Segno di questo, è il passaggio in un numero crescente di associazioni e organizzazioni dal volontariato al professionismo.

E quindi assai difficile in Italia dare criteri univoci per l'utilizzo dei consulenti. In questo senso la recente creazione di ASSIF – Associazione Italiana Fundraiser colma un vuoto nel panorama italiano. ASSIF è stata creata per alimentare lo sviluppo e la crescita della professione del fundraiser e di professionisti del fund raising, per promuovere standard etici elevati nella professione del fundraiser e per preservare ed incrementare le donazioni ed il donatore. I soci della ASSIF sono motivati da un impulso interno a migliorare la qualità dalla vita attraverso la causa che servono. Servono l'ideale dell'organizzazione non profit per cui lavorano, sono impegnati nella preservazione e nell'incremento del mondo non profit e considerano l'amministrazione di questi concetti il principio dominante della loro vita professionale. Riconoscono la propria responsabilità a garantire che le risorse che occorrono vengano cercate in maniera etica e decisa e che l'intenzione del donatore venga rispettata con onestà. Per questi motivi, i soci della ASSIF abbracciano valori che essi lottano per sostenere nell'esecuzione delle proprie responsabilità, al fine di generare sostegno umanitario all'economia civile e al privato sociale.

ASSIF non ambisce, da subito, a diventare l'ente di certificazione dei consulenti di fund raising, ma si propone quale comunità di fundraisers professionisti che autonomamente e secondo il principio dell'autoregolamentazione migliorino la pratica della raccolta fondi.

**FRA LE TANTE DECISIONI** che un'organizzazione non profit deve prendere quotidianamente c'è anche quella se lavorare o meno con un consulente di fund raising e in che modo utilizzarlo. Un'organizzazione non profit dovrebbe considerare l'utilizzo di un consulente di fund raising nei seguenti casi:

- ❖ quando l'organizzazione ha deciso di creare un vero e proprio dipartimento di fund raising. Questa scelta, che sarà effettuata prevedibilmente non solo da tutte le grandi organizzazioni non profit, ma anche dalle organizzazioni pubbliche che si occupano di

servizi alla persona (Università pubbliche, ospedali pubblici, scuole, musei statali, ecc.), è certamente la più importante svolta che subirà il mondo non profit nei prossimi anni. Essendo una scelta che stravolge strategicamente l'organizzazione è senza dubbio consigliabile la presenza di un consulente di fund raising esperto;

- ❖ quando l'organizzazione, pur non volendo implementare un dipartimento fund raising ha in mente un progetto che è enormemente più grande dell'esperienza che l'organizzazione ha avuto fino a quel momento nella raccolta di fondi. Soprattutto se all'interno dell'organizzazione nessuno ha mai avuto esperienze dirette di raccolte fondi strutturate;
- ❖ quando il personale retribuito è troppo impegnato nella mission dell'organizzazione e decide di delegare completamente la funzione finanziaria;
- ❖ quando la fattibilità del progetto è incerta ed occorre una pre-analisi prima di investire in fund raising;
- ❖ quando l'organizzazione decide di attivare una specifica campagna di fund raising in cui si va per la prima volta su un nuovo mercato o si utilizza un nuovo strumento (ad es.: si è sempre usato solo il mailing, ma si vuole iniziare a fare raccolta su Internet).

**SIN DAGLI ANNI '20**, nei paesi anglosassoni il compenso fisso è stato sempre ritenuto la norma nei contratti fra i consulenti di fund raising e le organizzazioni non profit e tutti i tentativi di rimuovere il divieto che la National Society of Fund Raising Executive (la più importante associazione di fund raiser del mondo, con oltre 20.000 soci) aveva posto nel suo codice deontologico è sempre fallito<sup>4</sup>.

Di conseguenza quei fundraiser che utilizzavano il compenso a percentuale rispetto all'ammontare raccolto erano guardati con disprezzo dal resto dei colleghi.

Da un punto di vista economico la commissione percentuale è normalmente vista come un modo per motivare personale dipendente interessato a guadagnare di più lavorando più duro per il proprio datore di lavoro. Alcuni studi<sup>5</sup> affermano che il donatore è più propen-

### **Quanto e come usare i consulenti.**

### **Retribuire i consulenti compenso fisso o a percentuale.**



so a donare se la retribuzione del fundraiser è fissa, ma che le organizzazioni non profit preferirebbero il compenso percentuale se questo tipo di contratto generasse maggior reddito per l'organizzazione e per i suoi programmi. In questo senso il consiglio di amministrazione di un'organizzazione non profit potrebbe trovare vantaggioso decidere di siglare un contratto a percentuale se il guadagno che l'organizzazione ne potrebbe ricevere dovuto al maggior sforzo, sia maggiore delle perdite dovute allo scoraggiamento del donatore.

**ESSENDO LA PROFESSIONE** nuova oggi in Italia, non esiste nessun studio italiano. Ma esiste un interessante studio di Greenlee e Gordon sul territorio statunitense da cui prenderemo le mosse per alcune considerazioni<sup>16</sup>.

Come si sa la regolamentazione del settore è molto più avanzata. Essa prevede infatti che a conclusione di qualsiasi contratto il fundraiser debba riferire ad un Authority del non profit i risultati di tutti i contratti sottoscritti, comprese

### **Quanto soldi portano alle organizzazioni non profit i fundraiser?**

se l'ammontare della raccolta totale ed il modo in cui tali raccolte sono state allocate tra organizzazione non profit e fundraiser. La ricerca cui ci riferiamo, ha analizzato dati tra il 1991 ed il 1996 nello stato della Pennsylvania.

Dai dati risulta che la raccolta totale è stata di 258.542.383 dollari, con una raccolta media per ciascuna campagna di fund raising pari a 266.539 dollari. Siccome dall'analisi dei dati risulta che le organizzazioni dotate di un fundraiser professionista sono più ampie di quelle prive di tale figura, è plausibile formulare l'ipotesi che i fundraiser potrebbero essere utilizzati solo per le campagne di raccolta fondi su larga scala.

In realtà, la maggior parte dei fundraiser assunti raccoglie piccole quantità di denaro, e solo una frazione di questo denaro raggiunge l'organizzazione. La mediana della raccolta per campagna è stata di 28.082 dollari, con una quota destinata all'organizzazione pari a 4.693 dollari.

In alcune operazioni di raccolta, il costo della campagna di fund raising è risultato superiore alla raccolta. In particolare 56 campagne (circa il 6% del totale) di fund raising ha realizzato una perdita: di fatto, queste organizzazioni

avevano perso denaro ingaggiando un fundraiser. La perdita media per questo fund raising "negativo" è stata di 13.540 dollari, e la perdita mediana di 3.015 dollari.

In media, l'organizzazione ha pagato il 23,6% della raccolta ai propri fundraiser. Tuttavia, il rendimento mediano del 18,1% potrebbe essere un indicatore più adeguato, date le numerose campagne di fund raising che producono livelli bassi o addirittura negativi di contribuzioni. La mediana può essere interpretata in questo modo: il costo del fundraiser è stato di 0,19 dollari per ogni dollaro raccolto.

Un'altra domanda. C'è una relazione tra le dimensioni di un'azione di fund raising in termini di raccolta totale e l'utile generato per l'organizzazione? L'ipotesi più naturale potrebbe essere che campagne molto grandi dovrebbero portare più grandi guadagni all'organizzazione non profit, a causa delle economie di scala inerenti qualsiasi progetto di ampie dimensioni. In altre parole, l'ipotesi è che siccome ci sono costi fissi di avviamento correlati alla ideazione di una campagna e alla creazione di dépliant, poster, spot televisivi o radiofonici, il costo unitario attribuibile a questi costi di fund raising "fissi" diminuisce all'aumentare della dimensione della campagna (per quanto riguarda l'organizzazione) e dal numero totale di campagne svolte (per quanto riguarda il fundraiser). Ma nonostante le nostre aspettative, nella ricerca citata, la raccolta totale e le entrate non sono risultate correlate ( $r=.0406$ ,  $p=.206$ ). Le campagne più grandi non necessariamente portano ad una percentuale superiore di guadagno per l'organizzazione.

Un altro dato interessante. Secondo la legge, tutti i fundraiser sono tenuti a depositare copia dei loro contratti di consulenza all'Authority per il non profit e sono tenuti a indicare la divisione prevista della distribuzione dei fondi raccolti tra fundraiser e organizzazione non



profit. Degli oltre 1000 contratti analizzati, l'allocazione media è stata del 41%, andando dallo 0% (dove il fundraiser aveva annunciato di trattenere il 100% di tutte la raccolta) al 99,9% (dove il fundraiser aveva previsto di trattenere lo 0,1% della raccolta). Non sorprende che i fundraiser tendano a sopravvalutare in maniera significativa la proporzione della raccolta che l'organizzazione riceverebbe, con un ritorno medio previsto del 41% di gran lunga superiore al ritorno reale del 24%. Anche i fundraiser amano stare al sicuro!

**SEMPRE A PARTIRE DALLA** ricerca Greenlee, Gordon, esploreremo ora la relazione tra il sistema di compenso del fundraiser e il risultato del contratto, misurato dalla raccolta totale e dalle entrate. La naturale previsione è che le

raccolte maggiori dovrebbero essere generate da fundraiser remunerati con compenso a commissione, poiché ciò giocherebbe a loro vantaggio.

Le autorità statunitensi richiedono che tutti i fundraiser comunicino sia l'ammontare che la forma del compenso ricevuto per i servizi resi. Le alternative sono fra due tipi di compenso: com-

penso fisso, che corrisponde ad una certa somma predefinita non basata sulla raccolta generata, e a commissione, la quale invece è basata su una percentuale della raccolta. I dati raccolti, che si riferiscono a tutti i contratti dello stato della Pennsylvania, la maggior parte dei compensi per i fundraiser è stata sotto forma di commissioni: il 63,3% del campione è stato remunerato con questo sistema, il 20,9% è stato remunerato con compenso fisso, ed il 15,8% del campione ha ricevuto entrambe le forme di compenso (il fundraiser riceve in questo caso sia una somma fissa – ad esempio, per coprire le spese postali e di stampa – che una percentuale della raccolta).

Ma ecco il dato sorprendente. I fundraiser che

fra il 1991 e 1996 avevano lavorato a compenso fisso avevano ricevuto in media 354.918 dollari in compensi, una cifra notevolmente più alta dei 61.927 dollari ricevuti da coloro che avevano lavorato a commis-

sione. Tuttavia il compenso mediano può essere una misura più significativa, a

causa della prevalenza di campagne di fundraising di dimensioni relativamente piccole. La mediana per i contratti a compenso fisso è stata di 28.892 dollari, quella per i contratti a commissione molto più bassa, di soli 13.962 dollari. Il compenso medio per i contratti misti (compenso fisso + commissione) è stato pari a 11.057 dollari. In altre parole, i fundraiser che lavorano con compenso fisso vengono pagati più dei fundraiser che lavorano a commissione o a compenso misto.

**UN'ULTIMA OSSERVAZIONE** interessante proviene dai dati raccolti da Greenlee e Gordon. Sarebbe logico ipotizzare che le raccolte siano maggiori per i contratti con compenso basato su commissione, dal momento che i fundraiser ricevono una parte di ogni dollaro raccolto e quindi sono maggiormente incentivati a generare fondi aggiuntivi. Al contrario, è sorprendente notare che i fundraiser che lavorano con compenso fisso generano raccolte mediane di gran lunga superiori (73.438 dollari) sia ai fundraiser remunerati con commissione (24.197 dollari) che a quelli remunerati in forma mista (22.813 dollari).

Ma non è sufficiente perché, raccogliere grosse somme non significa necessariamente per l'organizzazione avere grosse entrate. Ci potrebbero essere grosse raccolte che generano anche grossi costi fissi. Anche in questo caso siamo sorprendentemente smentiti dai numeri. Le campagne condotte da fundraiser remunerati a compenso fisso hanno prodotto oltre a un rendimento abbondantemente superiore per l'organizzazione non profit, anche raccolte in totale maggiori. I contratti a compenso fisso hanno prodotto una rendita mediana del 31%, rispetto al 17% per i contratti a commissione e il 16% per i contratti in forma mista.

A partire dall'eccellente studio Greenlee,

## **Natura e ammontare del compenso.**

## **Il tipo di compenso ha un impatto sulle somme raccolte dai fundraiser?**

Gordon si possono trarre alcune conclusioni tra loro molto controverse:

- ❖ Il compenso a commissione non genera maggiori utili né per l'organizzazione non profit, né tanto meno per il fundraiser;
- ❖ nel territorio preso in considerazione (ma che pur essendo ristretto è generalizzabile ed indicativo di una macro tendenza), oltre il 60% dei contratti esistenti si basa su un compenso a commissione.

Come si spiega questa evidente contraddizione? Lasciamo al lettore l'onere delle considerazioni più opportune. A noi sembra che, commissione e compenso, il reale problema sia quello di garantire una trasparenza e una fiducia per il donatore che oggi, specialmente alla luce dei recenti scandali, sembrano venire meno.

Per concludere ci limitiamo a rimandare a rimandare alla scheda Note e aggiornamenti, per il Codice di Principi Etici e le Norme di Pratica Professionale del Fundraiser adottate nel novembre 1991 dalla National Society of Fund Raising Executive nonché le Norme di pratica professionale del fundraiser - Adottate e integrate nel Codice di Principi Etici nel Novembre 1992 e infine la Posizione Ufficiale che la stessa ha rilasciato nel marzo 1992 circa il problema del compenso del fundraiser. Tutti e tre i documenti ci sembrano quanto mai interessanti, sia in funzione di una riflessione all'interno delle organizzazioni non profit, sia in previsione dell'utilizzo di un consulente di fund raising esterno.

Tali documenti sono stati adottati interamente dall'Associazione Italiana Fundraiser.



## NOTE

<sup>1</sup> Henry Rosso, 1917-1999, è stato leader indiscusso e punto di riferimento per i fundraiser in tutto il mondo. Egli è stato il fondatore e direttore della Fund Raising School oggi un programma dell'Indiana University.

<sup>2</sup> Andrea Petrucci (1996), Il fund raising, in Salvatore Pettinato (a cura di), Gestire il non profit, Il Sole 24 ore, Milano

<sup>3</sup> Livio Colombo, Chiedere che bel mestiere! Fundraiser: chi sono i trovasoldi di enti e partiti, Il Mondo, 18.02.00, n.6.

<sup>4</sup> Moore J. (1992), Tougher code for fund raisers, Chronicle of Philanthropy, 15 dicembre

<sup>5</sup> Steinberg R. (1991), The economics of Fund raising, in DF Burlingame & L.J. Hulse (eds), Taking Fund raising seriously: advancing the profession and practice of Raising money, Jossey-Bass, San Francisco

<sup>6</sup> J.Greelee, T. Gordon, The impact of Professional solicitors on Fund Raising in Charitable Organization, Non profit and Voluntary sector Quarterly, vol.27, n.3, settembre 1998.



# NORME DI PRATICA PROFESSIONALE DEL CONSULENTE DI FUND RAISING ADOTTATE DA ASSIF

A cura di  
**Valerio Melandri**

## **CODICE DI PRINCIPI ETICI DELLA AFP E NORME DI PRATICA PROFESSIONALE DEL FUNDRAISER - DICHIARAZIONE DI PRINCIPI ETICI DATA DI ADOZIONE: NOVEMBRE 1991**

La National Society of Fund Raising Executives (AFP), Società Nazionale Fundraiser [N.d.T.] è stata creata per alimentare lo sviluppo e la crescita della professione del fundraiser e di professionisti del fund raising, per promuovere standard etici elevati nella professione del fundraiser e per preservare ed incrementare la filantropia ed il volontariato. I soci della AFP sono motivati da un impulso interno a migliorare la qualità dalla vita attraverso la causa che servono. Servono l'ideale della filantropia, sono impegnati nella preservazione e nell'incremento del volontariato e considerano l'amministrazione di questi concetti il principio dominante della loro vita professionale. Riconoscono la propria responsabilità a garantire che le risorse che occorrono vengano cercate in maniera etica e decisa e che l'intenzione del donatore venga rispettata con onestà. Per questi motivi, i soci della AFP abbracciano valori che essi lottano per sostenere nell'esecuzione delle proprie responsabilità, al fine di generare sostegno filantropico.

I soci della AFP aspirano a:

- ❖ praticare la propria professione con integrità, onestà, fedeltà e adesione al proprio obbligo assoluto di salvaguardia della fiducia del pubblico;
- ❖ agire secondo le norme e le visioni più elevate della propria organizzazione, professione e coscienza;

- ❖ porre la mission filantropica al di sopra del proprio guadagno personale;
- ❖ ispirare gli altri attraverso il proprio senso di dedizione e di nobiltà dello scopo;
- ❖ migliorare le proprie conoscenze e abilità professionali cosicché la propria performance servirà meglio gli altri;
- ❖ dimostrare di preoccuparsi per gli interessi ed il benessere degli individui coinvolti nella sfera delle proprie azioni;
- ❖ valutare la privacy, la libertà di scelta e gli interessi di tutti coloro che sono coinvolti nella sfera delle loro azioni;
- ❖ alimentare la diversità culturale ed i valori del pluralismo, e trattare tutte le persone con dignità e rispetto;
- ❖ affermare, attraverso il donarsi personalmente, un impegno con la filantropia e con il suo valore nella società;
- ❖ aderire allo spirito e alla lettera di tutte le leggi e normative applicabili;
- ❖ sostenere all'interno delle proprie organizzazioni la fedeltà a tutte le leggi e normative applicabili;
- ❖ evitare anche solo l'impressione di qualsiasi reato o condotta professionalmente non corretta;
- ❖ portare credito, attraverso la propria condotta, alla professionalità del fundraiser;
- ❖ incoraggiare i colleghi ad abbracciare e praticare questi principi etici e queste norme di pratica professionale;
- ❖ essere consapevoli dei codici etici promulgati da altre organizzazioni professionali che servono la filantropia.

## **NORME DI PRATICA PROFESSIONALE DEL FUNDRAISER - ADOTTATE E INTEGRATE NEL CODICE DI PRINCIPI ETICI DELLA AFP, NOVEMBRE 1992**

I soci dell'AFP concordano di tener fede alle Norme di Pratica Professionale della AFP, adottate ed integrate nel Codice di Principi Etici della AFP. La violazione di tali Norme può fare incorrere in sanzioni disciplinari, compresa l'espulsione, come previsto dalle Procedure di Applicazione dell'Etica della AFP.

### **OBBLIGHI PROFESSIONALI**

- ❖ I soci non devono impegnarsi in attività che danneggino l'organizzazione, i clienti o la professione dei soci.
- ❖ I soci devono impegnarsi in attività in conflitto con i propri obblighi fiduciari, etici e legali verso l'organizzazione ed i clienti.
- ❖ I soci devono comunicare tutti i potenziali e reali conflitti di interesse presenti; tali rivelazioni non escludono né implicano improprietà etica.
- ❖ I soci non devono sfruttare alcuna relazione con i donatori, reali o potenziali, i volontari o i dipendenti a vantaggio dell'organizzazione o dei suoi soci.
- ❖ I soci devono conformarsi a tutte le normative locali, statali, provinciali, federali, civili e penali esistenti.
- ❖ I soci riconoscono i confini individuali della propria competenza e sono disponibili e sinceri sulla propria esperienza e le proprie qualifiche professionali.

### **RACCOLTA E UTILIZZO DEI FONDI NELLE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT**

- ❖ I soci devono farsi carico di garantire che tutto il materiale da utilizzare per le azioni di fund raising sia predisposto con cura e che rifletta correttamente la mission dell'organizzazione e l'utilizzo dei fondi raccolti.
- ❖ I soci devono farsi carico di garantire che i donatori ricevano consulenza eticamente valida ed accurata sul valore e le implicazioni fiscali di potenziali donazioni.
- ❖ I soci devono farsi carico di garantire che la raccolta vengano utilizzate in conformità con le

intenzioni del donatore.

- ❖ I soci devono farsi carico di garantire una corretta amministrazione della raccolta benefiche, compresi rapporti tempestivi sull'utilizzo e la gestione dei fondi.
- ❖ I soci devono ottenere il consenso esplicito del donatore prima di alterare le condizioni di una donazione.

### **PRESENTAZIONE DELLE INFORMAZIONI**

- ❖ I soci non devono rivelare informazioni privilegiate o confidenziali a terze parti non autorizzate.
- ❖ I soci devono aderire al principio che tutte le informazioni sui donatori, reali e potenziali, create da, o per conto dell'organizzazione sono di proprietà dell'organizzazione e non possono venire trasmesse o utilizzate se non a nome dell'organizzazione.
- ❖ I soci devono garantire ai donatori la possibilità di eliminare il proprio nome dagli elenchi che vengono venduti, affittati o scambiati con altre organizzazioni.
- ❖ I soci devono, nella redazione del rendiconto dei risultati del fund raising, utilizzare metodi contabili accurati e adeguati, conformi alle linee-guida appropriate adottate dall'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)<sup>9</sup> per il tipo di organizzazione interessata.

### **COMPENSO**

- ❖ I soci non devono accettare compensi percentuali sulla raccolta raccolte, né devono accettare provvigioni su di esse.
- ❖ I soci hanno la facoltà di accettare compensi basati sulla performance, quali bonus, a condizione che tali bonus siano conformi alle pratiche prevalenti all'interno dell'organizzazione dei soci, e che non siano basati su una percentuale della raccolta a scopo benefico.
- ❖ I soci non devono accettare provvigioni, commissioni o compensi percentuali basati su contribuzioni volontarie e devono farsi carico di scoraggiare le organizzazioni dall'effettuare pagamenti di questo genere.

**COMPENSO DEI FUNDRAISER:  
"PRESA DI POSIZIONE REDATTA DAL  
COMITATO ETICO DELLA AFP" ADOTTATA  
NEL MARZO 1992**

La National Society of Fund Raising Executives (AFP) [Società Nazionale Fundraiser, N.d.T.] ritiene che gli individui che servono un'organizzazione non profit per riceverne un compenso devono accettare il principio che lo scopo primario è il fine benefico, e non il guadagno personale. Se questo principio viene violato e viene accettata l'idea di un compenso percentuale:

- ❖ la mission non profit può diventare secondaria rispetto al guadagno personale;
- ❖ la fiducia dei donatori può risultare irrimediabilmente danneggiata;
- ❖ si incentiva la tendenza a far prevalere il proprio tornaconto sugli interessi dei donatori.

Inoltre, il compenso percentuale, comunque esso venga amministrato, può produrre una ricompensa senza merito.

La AFP ritiene che il compenso percentuale incoraggi gli abusi, metta a repentaglio l'integrità del settore non profit, e mini alla base gli stessi valori filantropici sui quali è basato.

La AFP sta reintegrando nel proprio Codice di Principi Etici una dichiarazione che vieta ai propri soci di lavorare su compenso percentuale o di accettare provvigioni.

Le organizzazioni non profit sono parte essenziale del tessuto della società americana. I loro programmi e servizi raggiungono settori di bisogno sociale e di arricchimento culturale che le imprese profit non riescono raggiungere.

Le organizzazioni non profit si basano, in parte, sulle donazioni per far pareggiare il bilancio. La fiducia dei donatori è di estrema importanza. Per guadagnare e mantenere questa fiducia, tutti gli aspetti dell'attività non profit devono essere assolutamente etici. Da nessun'altra parte il comportamento etico è più essenziale, né la sua assenza più dannosa, che nel fund raising a scopo filantropico.

Per essere etico, il fund raising filantropico deve

essere vincolato alla mission, basato sull'organizzazione, guidato dai volontari e sostenuto da professionisti in un ambiente libero da motivazioni improprie, ricompense irragionevoli, o comportamenti personali.



**LE CARATTERISTICHE DEL NON PROFIT**

Il settore non profit differisce da quello profit in almeno quattro modi:

- ❶ La legge e le normative. Le organizzazioni non profit devono essere esentasse e le loro attività deducibili fiscalmente. Questo trattamento è accordato loro dalla legge solo a condizione che esse svolgano la mission sociale per la quale sono state costituite. Lo scopo benefico richiede che tutte le entrate di un'organizzazione non profit vengano utilizzate nell'esecuzione e nella promozione della mission dell'organizzazione. Se le entrate di un'organizzazione non profit sono superiori alle uscite, per legge il surplus deve rimanere alla organizzazione stessa, non può essere girato a vantaggio dei singoli individui.
- ❷ Governance. L'autorità all'interno di un'organizzazione non profit si identifica in un organo direttivo, solitamente chiamato Consiglio di amministrazione o Consiglio degli Amministratori fiduciari. Il Consiglio è l'autorità legale dell'organizzazione, ed i suoi soci sono incaricati per legge di detenere in amministrazione fiduciaria gli asset dell'ente. I Consiglieri forniscono la loro prestazione volontariamente e senza compenso, garantendo la governance, lo sviluppo delle politiche, la sicurezza finanziaria e una amministrazione oculata.



- ③ **Sostegno volontario.** Le organizzazioni non profit si basano sulle donazioni volontarie: non c'è niente di paragonabile a questo nel mondo profit. In una transazione commerciale, il valore tangibile passa direttamente da una controparte all'altra per un prezzo prefissato. In una transazione tra un'organizzazione ed un donatore, il valore che passa dall'uno all'altra è la promessa che il servizio per il quale il donatore implicitamente ha fatto il contratto -- verrà realmente prestato dall'organizzazione. Il destinatario del servizio è la società, una comunità o una controparte sconosciuta (e frequentemente non identificata) al donatore. La convinzione del donatore che l'organizzazione utilizzerà la sua contribuzione con uno scopo, in maniera efficace ed efficiente per la mission, rappresenta il fondamento dello scambio filantropico.
- ④ **Motivazione.** Il fattore che motiva il comportamento commerciale è il guadagno personale. Dal momento che il commercio è orientato al profitto, il compenso dei dipendenti in forma di commissioni o di altri redditi percentuali legati all'output e alla produttività risulta appropriato. I lavoratori cercano ed accettano un impiego commerciale in cambio di un guadagno personale. Il fattore che motiva il comportamento benefico è il beneficio sociale. Ciò che può essere una motivazione idonea nel commercio risulta non appropriata nel settore non profit. C'è un conflitto di interessi insito tra le organizzazioni fondate senza scopo di lucro o di guadagno personale, e i dipendenti il cui compenso e la cui motivazione primaria sono basati sul guadagno finanziario personale.



## LA POSIZIONE DELLE AFP

La AFP ritiene che gli individui che servono un'organizzazione non profit devono accettare anzitutto il principio che primario è lo scopo benefico e non il guadagno personale. È nostra opinione che se, per definizione, il beneficio finanziario individuale non può addirsi all'organizzazione, non dovrebbe addirsi nemmeno a chi ci lavora.

Per legge, il compenso basato sulle capacità, gli sforzi ed il tempo spesi, remunerati con un salario o una provvigione, non costituiscono vantaggio personale. Per contro, la AFP ritiene che le commissioni o la remunerazione percentuale violino tale principio e pertanto siano intimamente non etiche per sei precise ragioni:

- ❖ Se il principio di non-vantaggio viene violato e viene accettato il compenso percentuale o tramite commissione, la mission e gli interessi a lungo termine dell'organizzazione possono diventare secondari rispetto agli interessi e al guadagno personali del lavoratore. Gli interessi e i bisogni del donatore (e del pubblico) potrebbero non essere più primari.
- ❖ I comportamenti del donatore possono risultare irrimediabilmente danneggiati per reazione a pressioni indebite e per la consapevolezza che una commissione diretta sulla propria donazione verrà pagata al fundraiser, compromettendo così la fiducia sulla quale l'organizzazione si basa.
- ❖ Il compenso percentuale o a commissione può alimentare un comportamento non etico o una condotta inappropriata da parte di individui il cui interesse personale è orientato ai risultati immediati, irrispettoso degli interessi del donatore.
- ❖ Il fund raising è un processo continuo di individuazione e di coltivazione del donatore. Gli individui sviluppano affinità per la mission di un'organizzazione e desiderano portarla avanti per mezzo di contribuzioni. Una delle ragioni principali di successo è che un'organizzazione risulta rafforzata quando i volontari sono attivamente coinvolti in questo processo. Il ruolo di un fundraiser dovrebbe

comprendere la costituzione di un gruppo di volontari sempre più impegnato, entusiasta e capace. Agganciare il compenso alla commissione potrebbe scoraggiare questa attività.

❖ La commissione ed il compenso percentuale possono fornire ricompensa senza merito. La raccolta che si materializzano ad un certo momento rappresentano spesso il culmine degli sforzi di molti, inclusi i volontari, su periodi di tempo molto lunghi. La persona il cui compenso si basa sulla commissione o sulla percentuale finirebbe per desiderare di includere queste donazioni nel proprio compenso. Ad esempio:

➤ L'organizzazione riceve donazioni inaspettate o non sollecitate, spesso da lasciti, talvolta da donatori prima sconosciuti. Queste contribuzioni fortuite possono fornire una base irrealisticamente molto alta, di fatto una base non guadagnata, sulla quale può venire calcolato il compenso percentuale.

➤ Le promesse di pagamento di contribuzioni in futuro, nella forma di promesse scritte, rendite annue e contratti di assicurazione, e altri contratti simili, possono condurre a valori di contribuzioni non pagate che un fundraiser remunerato a percentuale potrebbe includere nella base di calcolo del suo attuale compenso.

➤ Gli interessi dei donatori possono non rimanere di suprema importanza. C'è una miriade di modi con cui effettuare donazioni, e di strumenti finanziari tra i quali i donatori possono scegliere. Il fundraiser remunerato a percentuale potrebbe influenzare la scelta del donatore in modo da generare il risultato maggiore, piuttosto che preservare gli asset del donatore per il maggior vantaggio a lungo termine possibile, sia per quest'ultimo che per l'organizzazione.

### IL CODICE AFP

La AFP richiede da sempre ai propri soci di aderire ad un Codice di Principi Etici redatto per preservare e proteggere i diritti dei donatori e l'integrità del processo filantropico.

La AFP ritiene che il compenso percentuale possa incoraggiare gli abusi, mettere a repentaglio l'integrità del settore volontario e minare alla base i valori filantropici sui quali si basa. Il Comitato Etico della SFNRE raccomanda di aggiungere le Norme di Pratica Professionale del Fundraiser al proprio Codice di Principi Etici, ed include la seguente dichiarazione.

"I soci devono lavorare per un salario o provvigione, non per un compenso percentuale. I soci non devono cercare né accettare provvigioni su mediazioni, e devono scoraggiare al massimo l'organizzazione dal pagare tali provvigioni".



# LA COOPERATIVA SOCIALE "LANZA DEL VASTO"

UNA STORIA E QUALCHE DOMANDA

DI ROSARIO GIULIANO



PARTIRE DAI PRIMI ANNI '80, A GENOVA, UN GRUPPO DI STUDENTI UNIVERSITARI COMINCIA A SVOLGERE UN'ATTIVITÀ CARITATIVA IN FAVORE DEI MINORI IN DIFFICOLTÀ DELLA ZONA DI VIA PRÉ, UNA ZONA TRA LE PIÙ DEGRADATE DEL CENTRO STORICO DEL CAPOLUOGO LIGURE. PERALTRO ASSAI VICINO ALLE SEDI DELLE FACOLTÀ UMANISTICHE DELL'ATENEO.

Si tratta di un gesto molto semplice: nei locali della parrocchia si accolgono durante i pomeriggi i bambini della zona, accompagnandoli nello studio, favorendo le uscite dal quartiere e allacciando rapporti di fiducia con le famiglie, spesso coinvolte con la malavita organizzata legata alla camorra e radicata nella zona dagli anni '60. Si tenta, in altri termini, di rendere evidente, con la presenza quotidiana, la possibilità di vivere secondo regole diverse da quelle del clan.

L'iniziativa è l'espressione di una educazione alla carità ricevuta dai giovani coinvolti in ambito ecclesiale. Il gruppo di ragazzi ha, quindi, un'identità ben precisa e "forte", identità che sta all'origine della decisione di dare stabilità e continuità all'iniziativa e che viene mantenuta nel momento in cui, dal gruppo di volontari, nasce la cooperativa: è il 1985.

La trasformazione da aggregazione informale

a cooperativa viene, peraltro, favorita dalla politica del Comune di Genova, che in quel periodo, tra i primi in Italia, avvia una politica di valorizzazione delle realtà sociali presenti sul territorio. L'Ente locale mantiene però una forte regia per quanto riguarda le forme degli interventi, sempre più predefiniti e progettati dalla Civica Amministrazione, muovendosi in una logica di standard omogenei per i "fornitori di servizi".

Viene attuata, in un certo senso, una vera e propria rivoluzione, celata sotto l'idea di accrescere la quantità di servizi e di uniformarli. Si passa, in altri termini, dalla cultura dell'assistenza, fondata sul pluralismo di soggetti, di posizioni ideali e di metodologie di intervento, alla cultura dei "servizi sociali", che riconosce tre attori: l'ente locale, titolare della funzione assistenziale e committente; la persona "utente" del servizio, alla quale, in cambio della garanzia della prestazione, viene sottratta la libertà di scelta sulla modalità di

**Da aggregazione informale  
a cooperativa.**



risposta al proprio bisogno; il soggetto erogatore delle prestazioni, cui si impongono forma giuridica, prezzo del servizio e tipologia di intervento.

In quegli anni nascono a Genova una ventina di cooperative, espressione di varie matrici culturali e con visioni educative differenti, che accettano le condizioni dettate dal Comune per mantenere in vita le proprie iniziative.

Anche Lanza del Vasto accetta di entrare nel sistema del privato sociale convenzionato, pur consapevole di essere portatrice di una visione originale dell'intervento sociale e poco omologabile con quella attuata dal Comune. Peraltro, la differenza non verrà mai nascosta e per alcuni anni darà vita ad un rapporto complesso tra la cooperativa e l'assessorato competente, con momenti di forte tensione, battaglie legali, mediazioni politiche ed un deciso isolamento culturale della Lanza del Vasto.

**NEL GIRO DI POCHI ANNI** il "mercato" genovese dei servizi socio educativi evidenzia una forte espansione: il numero delle imprese rimane sostanzialmente invariato, ma addetti e fatturato crescono in maniera esponenziale.

La nostra cooperativa, inserita in questo contesto positivo, riesce a svilupparsi e diversificare le attività, fino a raggiungere una posizione di spicco in ambito regionale. Dal punto di vista della propria dinamica di sviluppo, Lanza del Vasto è diversa dalle altre imprese sociali liguri. A fronte di una forte sottolineatura del radicamento territoriale, che viene generalmente considerato l'unico motore "legittimo" dell'espansione, questa cooperativa cresce "per contagio": ovunque i responsabili incontrino persone interessate al coinvolgimento, condividendo la posizione culturale e l'esperienza umana che ha generato le prime attività, sorgono occasioni per lavorare insieme. In questo modo, si "esportano" lungo l'arco regionale tipologie di intervento nate a Genova (ad esempio i centri socio educativi per minori a rischio) oppure si avviano servizi che, in Comuni di modeste dimensioni, non erano ancora stati immaginati (si sviluppano, in questo modo, le comunità alloggio per anziani e l'assistenza domiciliare). Lanza del Vasto quindi mira al rapporto di convenzione come forma di riconoscimento della natura pubblica del servizio, anche

quando questo non nasce dall'iniziativa dell'Ente Locale ma risponde comunque ad una domanda delle persone. Le occasioni di lavoro nascono, di conseguenza, in modo vario: da rapporti con i Comuni nei quali la cooperativa si radica; grazie all'iniziativa dei soci che hanno maturato competenze professionali e in forza di quelle diventato soggetti proponenti; dal tentativo di rispondere a bisogni nuovi (come nel caso dei centri diurni per anziani o dell'assistenza domiciliare integrata).

### **La cooperativa si sviluppa e diversifica.**

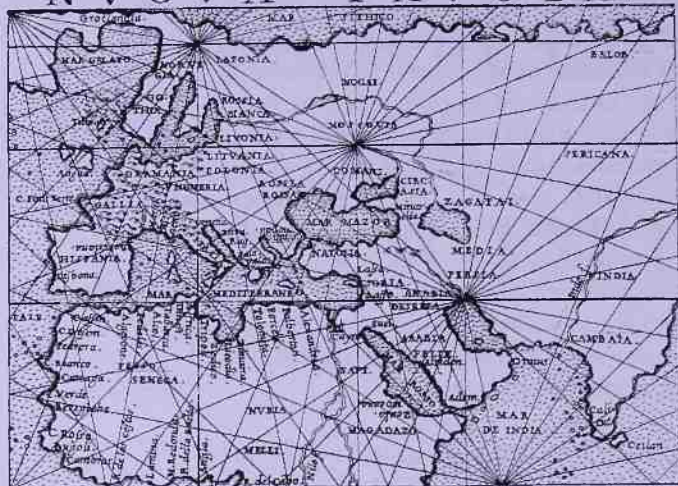
**LAVORANDO QUASI ESCLUSIVAMENTE** in convenzione con Enti Pubblici, Lanza del Vasto cresce con un ritmo costante, passando dai 4 soci occupati nel 1986 ai 136 del 2001. Nello stesso periodo il fatturato aumenta da 50 milioni a 5 miliardi, con attività che si sviluppano sull'intero territorio regionale e riguardano (come prima esemplificato) oltre ai minori a rischio, anche persone anziane e disabili, assistite a domicilio e in strutture residenziali.

Sinteticamente:

	1986	2001
Soci lavoratori	4	136
Fatturato	50 milioni	5 miliardi
Zone di intervento	Genova-centro storico	Liguria
Settori di intervento	minori	Minori-anziani disabili

Lo sviluppo comporta naturalmente l'impatto con alcune difficoltà. Un problema che si pone fin dalle origini è il rapporto tra l'identità culturale che ha generato il modo di lavorare e la struttura di impresa che questo deve assumere, con tutte le implicazioni ed i problemi che ne derivano. La Liguria si presenta come un territorio estremamente eterogeneo, che esprime una domanda di servizi sociali profondamente differenziata: estrema ricchezza ed estrema povertà, aree metropolitane ed aree rurali arretrate, solidarietà ed individualismo convivono in uno spazio molto limitato, ma con barriere insormontabili. La gestione di un asilo comunale nella esclusiva Portofino o a cinque chilometri di distanza, nell'isolato e collinare comune di Uscio è, in questo senso, un

## NOVA TAVOLA



esempio emblematico: da un lato, la cooperativa cerca di esprimere una omogeneità metodologica ed organizzativa nel lavoro; dall'altro, è evidente che sarebbe impensabile operare nello stesso modo nelle due realtà citate. Col passare del tempo questi aspetti hanno acquisito sempre maggiore importanza nella vita dell'impresa.

La traiettoria evolutiva della Lanza del Vasto può essere efficacemente descritta ripercorrendo la trasformazione che ha caratterizzato alcune parole chiave. In particolare:

- ❖ MISSION: → "la rotta seguita"
- ❖ VISION: → "il porto verso cui si naviga"
- ❖ VALORI: → "il faro della navigazione"

FASE	MISSION	VISION	VALORE/I
Origini 1985/'90	Ricerca riconoscimento Ente Pubblico. Organizzazione stabile.	Realizzazione di un'opera sociale in grado di accogliere ed educare minori in difficoltà.	Attenzione alla persona. Apertura alle diverse culture.
Sviluppo 1991/'98	Incremento servizi e fatturato. Consolidamento aziendale (organizzativo ed economico)	Realizzazione di una azienda in grado di erogare servizi sociali (ente efficiente nell'erogare servizi su richiesta, che trova la sua ragione di essere nel mercato).	Attenzione alla persona. Creazione occupazione.



**ATTUALMENTE, LANZA** del Vasto è un'organizzazione non profit complessa. Il mercato chiede ormai a realtà simili un elevato livello di efficienza ed una struttura decisamente imprenditoriale. Le scelte delle cooperativa vengono determinate non solo dalla cultura della condivisione e dalla pratica della carità, ma anche da valutazioni di opportunità aziendale, ed i servizi offerti sono sempre più condizionati dagli standard stabiliti dagli Enti Pubblici committenti.

Secondo lo schema già utilizzato possiamo descrivere così l'evoluzione dell'identità aziendale:

FASE	MISSION	VISION	VALORE/I
Oggi 1999/'01	Rafforzamento immagine positiva. Sviluppo rete di relazioni. Consolidamento patrimoniale.	Dalla visione "aziendale" a quella "istituzionale" (ente che esiste, offre servizi e sta sul mercato in virtù della propria cultura, che è conosciuta e stimata).	Attenzione alla persona. Creazione occupazione. Qualità dei servizi.



Il sistema di affidamento dei servizi attuato dai Comuni della Liguria riflette la logica di un sostanziale appalto di manodopera.

Questo ha certamente inciso sullo sviluppo della Lanza del Vasto, come risulta analizzando, alla luce dell'esperienza storica, il rapporto tra l'impresa sociale e gli Enti pubblici committenti. In particolare si considerano tre aspetti:

- ❶ dal punto di vista economico, il sistema prevede prezzi calmierati sulla base del costo del lavoro determinato dal CCNL delle cooperative sociali. La conseguenza, tra l'altro, è l'impossibilità strutturale di una crescita patrimoniale, a causa della ridotta redditività del lavoro svolto;
- ❷ dal punto di vista organizzativo, i committenti impongono standard dei servizi molto rigidi, che rendono "neutri" i soggetti erogatori impedendo di sviluppare una progettualità originale dell'impresa sociale;
- ❸ dal punto di vista politico, il rapporto contrattuale tra impresa sociale ed Ente Pubblico risulta fortemente squilibrato: il soggetto privato è strutturalmente parte debole, tende a creare una forte dipendenza dell'impresa dal committente, condizionando le strategie aziendali e limitando gli ambiti di sviluppo.

Nel recente passato, per la cooperativa si sono delineate, quindi, due alternative:

- ❶ quella del rafforzamento come ente erogatore di servizi, sempre più efficiente dal punto di vista aziendale, ma in ultima analisi sempre più dipendente economicamente dai Comuni committenti e sempre meno attento all'innovazione progettuale;
- ❷ quella del consolidamento della propria cultura e della propria identità, in realtà mai abbandonata nel corso degli anni, ma che può alimentare la creazione del valore se maggiormente vissuta, comunicata e condivisa all'interno della cooperativa. In tal modo, Lanza del Vasto ambisce a posizionarsi come "istituzione", nel solco della tradizione delle grandi opere sociali dei cattolici italiani.

Il consiglio di amministrazione, in stretto contatto con l'assemblea dei soci, ha deciso di perseguire con tutte le risorse la seconda alternativa, indirizzando in funzione di questo obiettivo le scelte gestionali.

### ***Il momento delle scelte strategiche.***

Dal punto di vista operativo questa determinazione comporta l'esigenza di intraprendere due azioni:

- ❶ avviare una attività stabile, importante e significativa che diventi il "cuore" dell'impresa, immediatamente riconoscibile sia per gli aderenti che all'esterno. La scelta è caduta su una struttura residenziale per anziani, che dopo molte ricerche – rese difficili dalla limitata possibilità di investimento dell'impresa – è stata alla fine individuata.

### **INDICATORI DELLA LOGICA DELL'APPALTO DI MANODOPERA NEL RAPPORTO COMUNE/COOPERATIVA**

INDICATORE	SITUAZIONE
Economico	Prezzo imposto nelle gare d'appalto. Prezzo determinato dal costo del personale. Strutturale impossibilità di crescita patrimoniale.
Organizzativo	Servizi totalmente standardizzati.
Politico/strategico	Rapporto contrattuale Comune/coop squilibrato. Tendenza alla dipendenza della coop dai committenti maggiori e condizionamento nelle scelte strategiche.





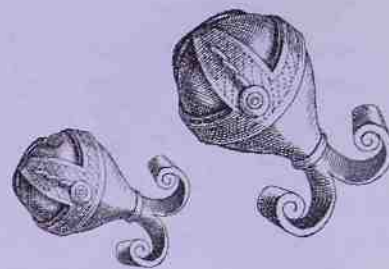
- ② ridefinire i rapporti con i committenti pubblici, avviandosi ad abbandonare la logica del monoclente ed operando per la realizzazione di nuove forme di assegnazione dei servizi e di rapporto cooperativa/utente/committente, ad esempio il sistema dell'accreditamento e dell'assegno di servizi, in corso di sperimentazione in alcune regioni e previsto dalla legge 328/99.

Sono azioni che rafforzano la posizione di Lanza del Vasto come "impresa sociale" nel senso di impresa dotata di patrimonio, in grado di produrre reddito attraverso lo svolgimento di un servizio di pubblica utilità, legata ad una "formazione sociale" che non nasce per il profitto ma per realizzare il bene comune. E a tale scopo attribuisce rilevanza giuridica ed economica nel proprio patto sociale e nella gestione aziendale.

**QUESTA IDENTITÀ HA PRODOTTO** alcune caratteristiche specifiche che differenziano Lanza del Vasto e la rendono in qualche modo unica nel panorama ligure:

- ❖ la scelta di sottolineare fortemente l'aspetto della cooperazione, attraverso la proposta, a chiunque faccia domanda di impiego, di assumere lo status di socio lavoratore, con una quota associativa accessibile. Si tratta di una scelta qualificante, in quanto a tutti i lavoratori è chiesto di assumere in prima persona la responsabilità del servizio svolto, garantendone non solo il buon funzionamento, ma anche la costante promozione ed utilizzando gli strumenti formativi necessari per la crescita delle proprie competenze professionali;
- ❖ l'attenzione alla globalità della persona, sia essa lavoratore che utente. La promozione della responsabilità del singolo socio ha, infatti, come conseguenza l'attenzione all'individuo, alla promozione delle sue competenze e dei suoi interessi, alla possibilità di supportare le sue aspirazioni. Peraltro, il turn over, che in alcuni settori di attività è piuttosto elevato, (come, ad onor del vero, nella maggior parte delle organizzazioni analoghe) dimostra che tale obiettivo è solo in parte raggiunto;

### **Un'identità da esprimere e preservare.**



- ❖ Lo spettro del burn-out, così diffuso negli operatori sociali e socio-assistenziali è tenuto lontano non con strategie (quali l'alternanza nei servizi) che si rivelano sempre foriere di complicazioni e di scarsa efficacia, ma attraverso il costante richiamo al senso di ciò che si fa, intendendo la parola "senso" nella sua duplice accezione di significato e direzione (il benessere proprio e dell'utente per l'operatore; l'identità dell'opera che si vuol costruire per l'amministratore e chi occupi ruoli di progettazione o conduzione, attività meta-educative e meta-assistenziali).

Nella prospettiva di consolidare questa identità, sono stati sperimentati alcuni strumenti:

- ❖ la formazione permanente, che – oltre a favorire un aggiornamento professionale – consente una riflessione sull'esperienza di socio e di lavoratore, cogliendo le opportunità di finanziamento, ma anche cercando di farsene carico direttamente;
- ❖ la newsletter aziendale, "Delvastomondo", pensata per migliorare la comunicazione interna;
- ❖ la supervisione tecnica, affidata ad uno psicologo, che lavora con un setting rigoroso e riconosciuto. Essendo svolta dalla stessa persona per tutte le attività, favorisce una linea omogenea di intervento;
- ❖ il percorso di certificazione della qualità, proposto ai soci come possibilità di patrimonializzare tutta la progettualità e l'operatività generata dalla cooperativa.

Pur nella loro diversità tali tentativi si sono rivelati utili, sia pur impegnativi per la realtà organizzativa, ma i benefici generati spingono a proseguire su questa strada.

**E LA PROSSIMA FASE, QUELLA** che vorremmo definire del consolidamento, come sarà? Forse così:

FASE	MISSION	VISION	VALORE/I
Immediato futuro	Sviluppo immagine. Attenzione a mercati diversi. Ricerca & sviluppo servizi. Comunicazione cultura e identità (interna ed esterna). Consolidamento Organizzativo Economico Patrimoniale. Risorse umane.	Istituzione forte, in ideale continuità con le grandi opere sociali storicamente sviluppate in Italia a partire dalla dottrina sociale cattolica.	Attenzione alla persona. Qualità del servizio. Creazione occupazione. Condivisione cultura tra i soci.

Certo si tratta di un capitolo ancora da scrivere, ma sul quale stiamo attivamente lavorando, nella consapevolezza di essere protagonisti di un passaggio delicato. Sicuramente.

**LA CONCLUSIONE DEL RACCONTO** dell'esperienza sino ad oggi maturata apre ad alcune domande che ci piace rilanciare dalle pagine di questa rivista: qual è il rapporto pratico tra impresa sociale e principio di sussidiarietà? Lo sviluppo dell'impresa non profit e di una azione legislativa improntata alla sussidiarietà, aldilà delle dichiarazioni di principio, quanto si influenzano reciprocamente e con quali risvolti economici?

Chi lavora nell'impresa sociale crede che queste riflessioni vadano lasciate agli studiosi, ma crede anche che questi debbano però avere la possibilità di conoscere realtà come Lanza del Vasto, anche per poter capire (soprattutto in questo momento storico, nel quale da alcune parti si rimettono in discussione le stesse garanzie costituzionali riconosciute alla cooperazione) in quale misura norme – erroneamente ritenute solo programmatiche – abbiano trovato pratica attuazione e reale contenuto nelle esperienze presenti nella società civile.

Vogliamo, ad esempio, rileggere l'articolo 4 della Costituzione del '48 alla luce del piccolo esempio della Lanza del Vasto?

Troveremo, in maniera mirabile, declinato il principio di sussidiarietà, a definire giuridicamente e disciplinare il lavoro, come mai nessuna norma ha più fatto, e come tanti, forse, non hanno compreso.

«Ogni cittadino ha il dovere di svolgere,

secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

La cooperativa sociale Lanza del Vasto è stata davvero, per i suoi fondatori (ed ancora oggi viene così proposta a tutti i soci), come una attività liberamente scelta per concorrere al progresso della società.

«La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove condizioni che rendano effettivo questo diritto»

La Repubblica, nelle sue varie articolazioni (stato, enti locali, corpo sociale) ha veramente fatto il possibile per promuovere il diritto ad un lavoro come quello pensato dalla Lanza del Vasto? Se ripensiamo alla

storia della cooperativa, e più in generale alle vicende giuridiche dell'impresa sociale (dal decreto sulle onlus fino alla recente legge sul socio lavoratore ed alla riforma del diritto societario) la risposta è certamente negativa. Sembra che il settore non profit sia condannato a rimanere per sempre residuale nell'economia nazionale.

Forse un lavoro caratterizzato da una così forte motivazione, così liberamente abbracciato e così lontano dall'idea dominante del lavoro "male necessario", viene considerato una cosa poco seria. Oppure una minaccia troppo grande per chi preferisce un mondo monotono e omologato?

**La sussidiarietà e i suoi risvolti per l'impresa sociale.**



## NON PROFIT E SISTEMA BANCARIO

A cura del settimanale **Vita**

Una ricerca condotta sul territorio romano dalla Associazione Lunaria evidenzia le difficoltà di rapporto tra terzo settore e istituti di credito.

A Roma il non profit muove circa 8mila milioni di euro, pari al 21% delle entrate complessive delle organizzazioni senza scopo di lucro in Italia. Una cifra considerevole, soprattutto se così confrontate con quella dell'economia romana in generale che incide su quella nazionale per circa l'8%.

Ma il credito bancario nei confronti del terzo settore romano è poco e soprattutto è per pochi. Infatti solo il 29% delle organizzazioni romane riesce ad accedere al credito.

Nella capitale sono presenti 16mila istituzioni non profit, pari al 7% del totale nazionale (contro le 12mila di Milano, le 11mila di Torino e le 10mila di Napoli). Si tratta nel 75% dei casi di associazioni (quasi tutte non riconosciute), le cooperative sociali sono 187 (cioè solo 4 su 100mila abitanti, meno della metà della media nazionale), 75 le fondazioni e il restante 25% è composto da altre istituzioni (enti religiosi, sindacati, partiti, case di cura etc...).

Secondo i dati di Banca d'Italia il terzo settore a Roma riceve credito per circa 7,5 miliardi di euro (14mila miliardi), pari al 16% del totale dei finanziamenti al non profit in Italia. Detta così è una cifra di tutto rispetto che però rappresenta il 2% del credito complessivo sulla piazza romana.

Dunque, solo un terzo delle organizzazioni non profit riesce ad accedere al credito; in compenso, però, ottiene fidi il cui valore medio è pari a 1,475 milioni di euro (circa tre miliardi), contro la media nazionale di 1milione (poco meno di due miliardi).

In particolare, il 12% delle istituzioni non profit romane assorbono il 79% degli importi, con una media di 3,36 milioni di euro (6 miliardi e mezzo), cioè oltre tre volte la media nazionale.

Ma, l'ampio ombrello del termine "non profit" (dall'ente religioso, al partito politico alla coope-

rativa di tipo B) insieme ad una sottoclassificazione poco chiara delle diverse categorie sia nei dati Istat che nei sistemi informatici delle banche, rende difficile capire quali siano le tipologie di soggetti non profit più finanziati.

Dalla natura dei crediti (anticipazioni su fatture 11%, mutui ipotecari 44% e fidi in conto corrente 45%) si intuisce che si tratta delle organizzazioni più grandi che possono presentare delle garanzie convincenti (le leggi sulla privacy e sul segreto bancario impediscono di sapere quali siano queste organizzazioni).

Questo significa che al resto del non profit non restano che le briciole. Nei migliori dei casi le piccole organizzazioni possono ottenere un credito medio di 600mila euro (meno di un miliardo e mezzo), un valore sotto la media nazionale del 42%.

Nel condurre la sua ricerca Lunaria ha incontrato notevoli difficoltà di comunicazione con gli istituti di credito del campione, ed un generalizzato scarso interesse sull'argomento. In particolare è emersa una scarsa conoscenza del mondo del non profit da parte dei dirigenti bancari, che tendono a trattare questi candidati al credito come qualunque altro soggetto profit o singolo privato.

In particolare il credito agli enti non profit è considerato altamente rischioso perché, come è noto, soffrono di sottocapitalizzazione e hanno ridotti patrimoni; in altre parole non offrono garanzie. Una percezione che, secondo i ricercatori di Lunaria, sarebbe più il risultato di un pregiudizio che di un'analisi delle effettive sofferenze bancarie.

Prendendo il caso della Banca Popolare Etica risulta che sui mille progetti finanziati in Italia in meno di 4 anni, soltanto in due casi ci sono state difficoltà nella restituzione del fido.

A Roma la finanza etica ha finanziato progetti per circa 9 milioni di euro (19miliardi di lire), importo equamente diviso tra la Banca popolare Etica e Cosis, una merchant bank delle imprese sociali costituita dalla Fondazione Banca di Roma.



# PERSONE E SCLEROSI MULTIPLA

DI MARCO GAETANO



IN QUESTO ARTICOLO CERCHEREMO DI DARE UNA LETTURA DELLE ATTIVITÀ (A PARER NOSTRO INTERESSANTI ED INNOVATIVE) DELLA SEZIONE PROVINCIALE DI ALESSANDRIA DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA SCLEROSI MULTIPLA – UNA DELLE TANTE SEZIONI PRESENTI SUL TERRITORIO NAZIONALE DI QUESTA ORGANIZZAZIONE – E DELLA MODALITÀ GESTIONALE CHE LA CARATTERIZZA, FOCALIZZANDO L'ATTENZIONE IN PARTICOLAR MODO SUL CENTRO DIURNO DENOMINATO AISM2000 SITUATO A CASTELLAZZO BORMIDA (AI.). AL CUI INTERNO VENGONO IMPIEGATI SIA OPERATORI RETRIBUITI CHE VOLONTARI E CHE COSTRUISCE UN MODO INTERESSANTE PER RISPONDERE AI BISOGNI DELLE PERSONE CUI TALE MALATTIA VIENE DIAGNOSTICATA.

Non vorremmo tuttavia apparire solo narrativi o analitici; pertanto nella prima parte, introducendo il tema e descrivendo AISM, soffermeremo l'attenzione su un dato per noi importante: le persone, appunto, colpite da sclerosi multipla, i familiari, i volontari, gli operatori ecc. formano una rete relazionale che è il cuore dell'agire AISM. Senza questi volti, le storie, le forze e le debolezze di ciascuno, descriveremmo (forse) una "teoria" e non un fatto della realtà.

La sclerosi multipla (SM) colpisce maggiormente nell'età compresa tra i trenta e i cinquant'anni, proprio quando il periodo della formazione lascia il campo ai progetti, alla fase produttiva, al massimo rapporto di effica-

cia tra energie ed esperienze che maturano. Spesso la SM impedisce questa normale evoluzione, toglie le forze, le capacità fisiche e, quindi, mette le persone in una posizione sempre più "a rischio", sempre più ai bordi dell'agire lavorativo, magari in difficoltà anche nell'ambito affettivo, con le conseguenze di una marginalità sociale.

Così, se il nucleo centrale di questo intervento si soffermerà maggiormente sulla nascita del centro diurno, sulla sua gestione e sulle conseguenze che ha generato in seno alla Sezione della Provincia di Alessandria, non è possibile prescindere dai motivi reconditi e quotidiani

***Malati di sclerosi multipla, familiari, operatori, volontari formano una rete relazionale che è il cuore di AISM.***

per cui l'agire in un ente come AISM trova senso e forza.

Questa affermazione, apparentemente scontata e ovvia, è discriminante nel lavoro del giorno per giorno, per evitare eccessive teorizzazioni su "come gestire" le attività, l'organizzazione, le risposte ai bisogni, anche le risorse umane e mantenere un collegamento con le ansie, le speranze, le paure di tante persone che quotidianamente vivono la SM e partecipano alla vita dell'AISM.

Partire da loro – dunque – perché, l'ovvio e lo scontato non finiscano nell'oblio, sommersi dalla pur necessaria attenzione alla dimensio-

ne gestionale. I racconti di queste persone, così diverse per estrazione e così diverse nel subire l'andamento della malattia, si accomunano per

**Nel 1998 dall'associazione è nata la Fondazione Italiana Sclerosi Multipla.**

quel senso di rifiuto della SM, di paura e angoscia verso il futuro, per un buio interiore che si viene ad imporre nei propri progetti e nelle proprie aspettative; insieme a quella speranza, talvolta miracolistica, che domani arrivi una possibilità di guarigione, il risveglio da un brutto, bruttissimo sogno.

La dimensione della realtà invece ci riconduce, da un lato, ad un lento cammino (ultimamente più veloce ma pur sempre progressivo) della ricerca medico-scientifica e, dall'altro, ad un approccio "sociale" alla SM completamente diverso rispetto a quello vissuto fino ad oggi e molto spesso legato ad un'idea di "malattia" come realtà da subire, ed impostato invece sul concetto di qualità della vita, vita "nonostante," vita "comunque". Questi due itinerari – la ricerca e l'assistenza vengono seguiti con forza dall'AISM.

**DAL PUNTO DI VISTA** della ricerca, gli ultimi anni sono stati segnati da progressi scientifici considerevoli, specie se confrontati al passato, sia nel riconoscimento precoce della malattia, sia nell'individuazione e nella somministrazione di farmaci atti a rallentarne il decorso. Ma il tempo, per molti di quelli che ne sono coinvolti, viene vissuto come il peggior nemico: alcuni dicono che sperano nella ricerca, nella soluzione; altri che sperano non più per loro

ma per il futuro. È una speranza da sostenere, con parole e atteggiamenti di verità, senza false aspettative, ma con un impegno ed un rigore assoluti. Non possiamo perdere tempo! Così l'AISM ha da sempre indirizzato parte dei suoi fondi alla ricerca scientifica: per questo ha fatto nascere nel 1998 dal suo seno la Fondazione Italiana Sclerosi Multipla (FISM), proprio per sostenere la speranza di tante persone che quotidianamente vivono con la SM. Per offrire qualche dato che possa descrivere la portata dell'agire FISM in ambito scientifico, basti richiamare che nel 1999 i contributi per progetti di ricerca scientifica e borse di studio sono stati di lire 661.114.531 e il sostegno all'AISM per le attività istituzionali è stato di lire 1.100.000.000. La raccolta fondi e il rapporto con gli enti ospedalieri o universitari permette alla Fondazione un continuo intervento con progetti mirati e specifici per sostenere gli studi sulle cause della sclerosi multipla, sulle cure percorribili ed efficaci, sul sostegno alla diagnosi precisa e rapida da parte dei presidi sanitari.

**MA L'AISM SEGUE QUOTIDIANAMENTE** anche gli aspetti "sociali". Il suo itinerario storico è segnato da un lungo processo di sviluppo proprio in questa direzione. Senza voler percorrere la storia dell'Associazione, ricordiamo solo che AISM è una Associazione di volontariato e una onlus, ha come ambito territoriale tutta la nazione italiana ed è divisa a livello operativo in Sezioni provinciali, autonome nei loro movimenti, entro le norme statutarie, e coordinate da una sede nazionale, situata a Genova che gestisce gli indirizzi strategici, indirizza tempi, orizzonti ed azioni.

Mentre lo sforzo scientifico si pone sul livello della cura possibile e quindi della soluzione del problema (è evidentemente una semplificazione, ma in questa sede un dettaglio sarebbe inopportuno), l'Associazione si è assunta l'arduo compito di sostenere il quotidiano e le sue complicità per tutte le persone e i loro familiari che sono coinvolti dalla malattia. Infatti, la disabilità motoria o percettiva procurata dalla SM pone i soggetti e le loro famiglie in uno stato di "bisogno" maggiore, che



una società "colma di barriere architettoniche", fisiche, psichiche, etiche ecc. trasforma in impossibilità ad una vita che continua e che si sviluppa. Il gap si colloca a livello di gestione sociale (comunitaria) della disabilità e delle sofferenze dei singoli. Sempre per concretizzare queste affermazioni, uno studio associativo - pubblicato lo scorso anno in occasione della Settimana Nazionale della Sclerosi Multipla - dimostrava come tra le persone che uscivano di casa tutti i giorni, solo il 44% di chi ha problemi di deambulazione continua a farlo e tra le persone in carrozzina solo il 12% è in grado di uscire tutti i giorni. Il rischio di isolamento è altissimo, ed isolamento significa graduale esclusione dalle relazioni e dalla vita sociale.

**LA SEZIONE DELLA PROVINCIA** di Alessandria è nata nel 1986, ad opera di un gruppo di "pionieri" che senza troppi punti di riferimento si sono dati da fare per cercare le prime risposte ai loro familiari o amici colpiti dalla SM. Questa fase, comune e tipica di qualsiasi nascita "spontanea" e volontaristica, è ricca di aneddoti, di eventi, di delusioni e di piccoli grandi successi. "Il momento della crescita" si è evoluto con una certa rapidità nei primi anni, sviluppando da subito una presenza più netta ed efficace nella città capoluogo di Provincia, Alessandria, e con maggiori difficoltà nelle zone periferiche. Alcune tappe a flash. Nel 1990 il primo obiettore di coscienza affidato alla Sezione e nel 1991 le prime manifestazioni nei periodi natalizi, accompagnate dall'intensificarsi del legame con il resto dell'AIMS. Nel 1994 un evento decisivo: la manifestazione "Trenta Ore per la Vita". Alla Sezione arriva un mezzo di trasporto nuovo e qualche risorsa economica maggiore. Così, all'interno del Consiglio Direttivo Provinciale, le prime riflessioni sulle nuove domande che giungevano sempre più frequentemente in sede; domande "gestionali" circa gli investimenti, le spese, i criteri di scelta dei servizi: "a chi dare e a chi no, visto che le risorse ci sono ma non certo sufficienti". La situazione in Sezione si mantiene stazionaria fino al 1997 sia come numero di volontari impegnati (30 circa), sia come risorse e aiuti erogati (intorno ai 30.000.000 di lire). Nel 1998 la

Sezione decide di assumere part-time un segretario con il compito di razionalizzare la gestione dell'Ufficio. Questo anno rappresenta di fatto uno spartiacque delle attività di volontariato dell'AIMS Alessandria, anche se allora la scelta non fu del tutto consapevole. Infatti alla decisione, combattuta, del consiglio di "assumere" una figura professionale (in quel momento non ben definita come tale) è seguita una ristrutturazione lenta ma continua delle varie attività, dei ruoli dei volontari, della loro formazione e così via. Emblematica potrebbe essere la lettura del bilancio della Sezione o anche solo l'analisi delle spese sostenute per erogare servizi: basti ricordare che nel 1998 era pari a 40.000.000 di lire, mentre nel 2000 l'impegno complessivo, tra attività di Sezione e Centro diurno (di cui si dirà ora), di 460.000.000 di lire.

**NEL 1999 SI CONCRETIZZA** la trattativa per la nascita di un centro diurno per persone con sclerosi multipla, a seguito di un Progetto pilota di inserimento in strutture preparate di persone con SM in condizioni tali da non poter più ricevere adeguate cure presso i propri domicili tra la Sezione, con l'avvallo dell'AIMS Nazionale e il ruolo determinante dell'Associazione Pensionato san Francesco di Castellazzo Bormida, e l'Azienda Sanitaria Locale 20 di Alessandria e Tortona. Da allora, il centro diurno è diventato per AIMS Alessandria il punto di forza e nello stesso momento la discriminante che ha accelerato il bisogno di strutturazione gestionale interna, di crescita formativa e professionale dei volontari, di nuove collaborazioni professionali specifiche. Questi ultimi due anni hanno visto, da un lato, l'espansione del centro e delle sue attività e, dall'altra, la complessa riflessione da parte degli organi dirigenti della Sezione, parzialmente riconfermati nelle ultime elezioni del novembre 2000. AIMS infatti, pur sottoposta alle continue ed incessanti richieste da parte dell'aumentato numero di fruitori, dovute alla conoscenza sul territorio della Sezione incre-

***Un gruppo di "pionieri" si è dato da fare per cercare le prime risposte ai loro familiari o amici colpiti dalla malattia.***

***Il Centro Diurno è diventato il punto di forza e l'evidenza del bisogno di strutturazione gestionale interna.***





mentata grazie alla presenza del Centro Diurno, stenta ad assumere un ruolo importante nel quadro sanitario provinciale, dibattendosi tra il ruolo "spontaneistico" tipico del volontario che promuove, osserva, partecipa, e un nuovo ruolo da attore protagonista nell'erogazione di servizi. Infatti, se alle domande di aiuto il direttivo AISM Alessandria ha sempre risposto in maniera affermativa, perché è proprio del volontario "rispondere a getto", con il "cuore in mano", e posizioni di "pianificazione" venivano lette come rigide o "scandalose", l'aumentare dei servizi e degli interventi chiedeva criteri, valutazioni, approfondimenti, prese di posizione. Inoltre il Centro Diurno, complesso nella sua gestione in quanto erogatore di prestazioni qualitativamente elevate, ha trainato anche nella Sezione l'introduzione di criteri manageriali e operativi più esigenti e adeguati alle richieste dei fruitori. La Sezione, di conseguenza, ha incominciato a soffrire di una "dipendenza" dal Centro Diurno, ultimo dei suoi figli ma che da solo offre l'85% dei servizi erogati in tutta la Provincia.

**QUESTA DOPPIA VELOCITÀ** rischia di esplodere in una frattura, già intuibile, tra "Sezione" e "Centro", dove la prima viene percepita come il luogo della dirigenza ma anche della poca capacità operativa ("non rispondono al telefono", "non c'è mai nessuno" ecc.), ed il secondo come un'attività valida, forte, utile, ma solamente perché gestita da professionisti e personale retribuito. Dunque, AISM Alessandria sta vivendo, con una certa apprensione, l'integrazione tra i vari attori presenti sulla scena. In senso generale, la difficoltà si coglie maggiormente nell'incapacità o paura da parte dei dirigenti della Sezione di una riflessione "istituzionale" su se stessi, ponendosi le domande fondamentali su quali posizioni assumere e quale ruolo svolgere nell'attuale quadro socio-sanitario e nel suo non definito futuro. L'attuale anello di congiunzione tra "Sezione" e "Centro" è dato dalla figura del coordinatore, responsabile operativo della Sezione e

direttore del Centro Diurno; egli persegue, grazie alla collaborazione di alcuni assistenti e volontari, l'obiettivo di far crescere le varie anime della Sezione in modo da definirne i diversi compiti e le responsabilità, integrare gli aspetti operativi ed esecutivi con la necessaria riflessione "di ruolo e di significato" che oggi non può essere apportata attraverso semplificazioni o slogan tipici della realtà "volontariato". In tale prospettiva, la stessa esperienza gestionale del Centro Diurno è una scuola molto utile, per cui cerchiamo di descriverne alcune caratteristiche.

**IL CENTRO È FREQUENTATO DA** persone affette da SM a diversi livelli di gravità, che scelgono liberamente di trascorrere lì il proprio tempo; apre alle 9.30 e chiude alle 17.30, al mattino vengono erogati servizi quali la fisioterapia individuale e di gruppo, i colloqui con psicologhe individuali e dei gruppi di discussione, sempre sotto la supervisione delle psicologhe, quindi attività manuale di vario genere finalizzata a stimolare le attività motorie e di concentrazione, la redazione del periodico Non Stop, lo svolgimento di piccole opere di manutenzione dello stesso Centro e quanto altro i frequentatori propongano e sia realizzabile. Dopo il pranzo e il riposo (gestiti sempre nel centro), il pomeriggio offre momenti di svago, gioco, discussione tematica, brevi escursioni e l'animazione da parte di un psicomotricista. Il trasporto verso e dal centro è garantito – a chi non può raggiungerlo individualmente o accompagnato da qualche familiare – tramite i mezzi della Sezione AISM di Alessandria (Fiat Uno, Fiat Fiorino, Opel Movano) attrezzati per il trasporto di carrozzine. Al centro lavorano: due assistenti che dalle 9.30 alle 17.30 seguono i frequentatori e gestiscono l'andamento delle varie attività (personale retribuito), un direttore, tre psicologhe (in contratto di collaborazione), due terapisti della riabilitazione (in contratto di collaborazione) ed un animatore (in contratto di collaborazione). I professionisti garantiscono la qualità del servizio e partecipano alle riunioni settimanali di lavoro assieme alle assistenti e al direttore. Tali momenti di lavoro in équipe, che si tengono due volte durante l'arco del mese, hanno funzione di verifica, decisione sia su casi singoli che sugli

andamenti generali, supervisione interna degli operatori (senza la presenza del direttore) e supervisione con una psicologa esterna che funge da referente. Un gruppo di persone "operative" e disponibili.

**I TRASPORTI VENGONO EFFETTUATI** grazie a "personale volontario" che è stato reclutato specificatamente per guidare i mezzi AISM, attraverso una campagna pubblicitaria specifica nella città di Alessandria e una successiva selezione. I volontari assidui, oggi in numero di 10 persone, ruotano nei vari servizi, hanno momenti di verifica con il direttore e con le assistenti sull'andamento del loro impegno, le difficoltà, i bisogni; ovviamente sono coperti da una polizza assicurativa adeguata. Questa impostazione ha permesso la nascita di un gruppo di persone "operative" e disponibili, le quali sentono di poter dare una mano concretamente ma che non desiderano essere coinvolte maggiormente dall'AISM, dalla sua parte "dirigenziale" percepita come "poco attiva".



Attualmente si sta completando la formazione di un altro gruppo di volontari ai quali viene affidato lo spazio pomeridiano del centro diurno. Essi, una volta individuati e formati, ruoteranno nei pomeriggi della settimana per alleviare il carico di lavoro delle assistenti, e per "gestire" - in accordo con l'equipe - attività di animazione, di "vicinanza", ed anche di semplice presenza. Questo gruppo dovrebbe assumere una fisionomia più definita a partire dal mese di ottobre, superando l'attuale frammentarietà del servizio e aumentando l'unità di intenti tra l'equipe e i volontari stessi.

**POTREMMO DUNQUE DIRE**, per concludere, e rileggendo il Centro Diurno nel suo contesto (la Sezione AISM di Alessandria), che il rapporto tra la Sede AISM di Alessandria e il Centro diurno è anomalo, opposto a quanto altre esperienze mostrano: ne è il fulcro e il traino. In questo sta la sfida verso il futuro che la Sezione, nella sua interezza, è chiamata ad affrontare. Infatti il Centro diurno è fondato su

un'ossatura gestionale complessa e basata su persone retribuite (il direttore, le due assistenti, le psicologhe, le terapisti, l'animatore), a questa si aggregano i volontari, che ne completano la capacità operativa e ne arricchiscono la modalità espressiva e relazionale.

**Esiste un gruppo di volontari "operativi" e disponibili.**

Dall'altra parte, l'Ufficio è basato su personale volontario, sia nella parte decisionale che operativa, con la sola eccezione del coordinatore. Questo fa sì che le modalità di gestione dell'Ufficio siano diverse e spesso poste con un approccio mentale "antitetico" a quelle del Centro diurno.

Questo punto di criticità è la vera sfida della Sezione per i prossimi mesi: è, infatti,

necessario un intervento affinché la forbice tra i "due mondi AISM" non cresca eccessivamente, anzi, trovi un punto di equilibrio (se pur dinamico) che permetta ai volontari di ricevere in professionalità e capacità manageriali e al personale retribuito di arricchirsi attraverso logiche di gratuità e dono. Per fare questo sono state sottoposte al vaglio del Consiglio Direttivo della Sezione (l'organo eletto dai soci che ha potere decisionale all'interno del regolamento e dello statuto associativo) alcune soluzioni:

- ❖ il miglioramento della comunicazione interna tra volontari, operatori, collaboratori;
- ❖ la crescita dei volontari attraverso spazi di discussione nei gruppi (volontari autisti, volontari dell'assistenza, volontari della raccolta fondi) al fine di omogeneizzare i comportamenti e gestire meglio i momenti di crisi;
- ❖ l'assunzione di una nuova figura professionale in Ufficio, al fine di migliorare l'erogazione dei servizi di questa parte dell'AISM e professionalizzare anche questo settore; ciò permetterebbe la diminuzione delle differenze organizzative tra Sezione e Centro Diurno e una migliore capacità generale di erogazione dei servizi.

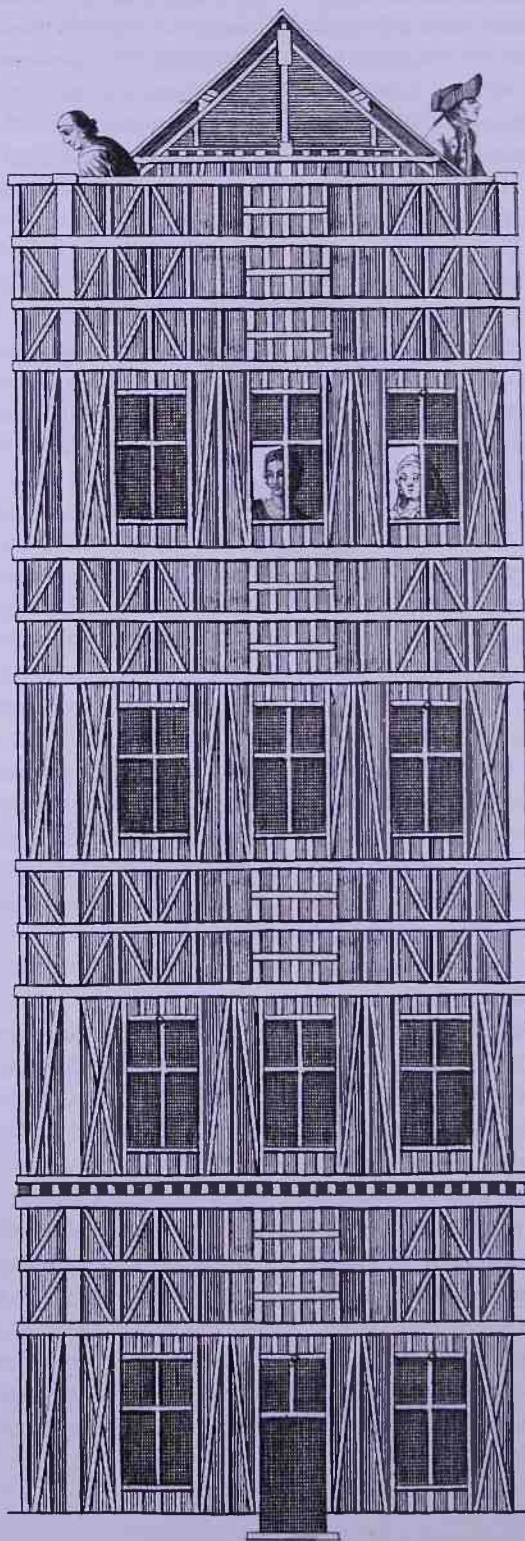
**Sono necessari interventi gestionali che favoriscano la qualificazione di tutta AISM.**

Se AISM Alessandria sarà in grado di rispondere in maniera adeguata a queste proble-



matiche interne, sarà abilitata ad entrare nel nuovo scenario sanitario e socio-assistenziale che il nostro Paese sta mettendo in atto: non come un soggetto marginale ma come co-protagonista di un modo di agire, pensare

e offrire soluzioni. A questo aggiungerà il suo afflato passionale tipico dell'essere volontario, dell'agire in maniera altro-centrica, arricchendo la società civile di un piccolo ma importante contributo.





# LA BIBLIOTECA DELLA SUSSIDIARIETÀ

A cura di **Amalia De Luigi**

Il paragrafo 3 dell'articolo 14 intitolato "Diritto all'istruzione" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea recita: "La libertà di creare istituti d'insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio" - (per un commento analitico si veda

**Art. 14: Diritto all'istruzione** di Gianmario Demuro, in *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di G. Bifulco e altri (Il mulino, Bologna, 2001, pp. 120-125). In questo numero di *Persone, Imprese & Istituzioni*, dopo esserci occupati nel fascicolo precedente di sanità, tratteremo un altro settore dei servizi alla persona, quello dell'istruzione.

Iniziamo con l'antologia **Le ragioni degli sconfitti: nella lotta per la scuola libera** (Armando, Roma, 2000) che esplicita cosa significhi l'idea di libertà nella scuola. Dario Antiseri e Lorenzo Infantino hanno riunito brani su questo tema, scritti da nomi

importanti quali Antonio Rosmini, Gaetano Salvemini, Antonio Gramsci, Luigi Einaudi, Luigi Sturzo, Antonio Milani, Luigi Giussani, Camillo Ruini fino a Giovanni Paolo II. Questi testi forniscono argomentazioni a sostegno dell'introduzione della competizione nel sistema scolastico italiano, grazie alla quale potranno essere garantite libertà, giustizia sociale ed efficienza.

Ancora Antiseri è l'autore dell'articolo **Il "grande scontro" tra Giorgio La Pira e don Luigi Sturzo: la difesa sturziana della scuola libera**, apparso in *Federalismo & libertà*, a. VII, n. 1-2, 2000, pp. 255-278, in cui viene esposta la polemica sorta tra questi due personaggi nel 1954 a proposito di scuola libera. Per il sacerdote siciliano – che ricordava di aver visto nella sua vita lo statalismo pre-fascista, quello fascista e, infine, quello post-fascista – il monopolio dello Stato nella scuola era sostanzialmente giustificato dalla presunzione che solo esso sarebbe stato in grado di creare una scuola degna del nome, mentre non era riuscito che a burocratizzarla. La Pira, d'altro canto, contestava queste idee, difendendo la scuola pubblica.





Sempre a  
livello di storia delle  
idee è l'articolo di Raffaele

Laporta **Liberali e coscienza**

**scolastica** uscito ne *Il Ponte* 55 (4),

1999, pp. 37-52, che descrive il modello di scuola proposto dalle teorie liberiste. L'autore critica, tra l'altro, le opinioni di un liberale di oggi — Ernesto Galli della Loggia — per la sua assimilazione dell'idea di cultura a quella di scuola. Infatti, l'opinionista del *Corriere della Sera* ha fatto rilevare in più occasioni che non è stata mai fatta obiezione alcuna da parte degli intellettuali "laici" riguardo il finanziamento pubblico di istituzioni culturali dichiaratamente di tendenza (quali le Fondazioni Gramsci e Sturzo, o giornali come *Il Manifesto* o *Il Secolo d'Italia*), mentre gli stessi si battono accanitamente contro il finanziamento delle scuole private.

Mario Alighiero Manacorda ripercorre nel suo libro **Scuola pubblica o privata? La questione scolastica tra Stato e Chiesa** (Editori riuniti, Roma, 1999) la storia delle relazioni tra le due tipologie di scuola, dall'Unità d'Italia ad oggi, con l'intento dichiarato di "smantellare" i richiami al pluralismo e alla libertà di insegnamento che ultimamente vengono fatti dai sostenitori del finanziamento pubblico alle scuole libere.

La perdita del pluralismo, qualora venissero dichiarate paritarie scuole per testimoni di Geova, per musulmani, per ebrei, per cristiani, ecc., è vista come un pericolo imminente da

Domenico Gallo nel suo articolo **Scuola: le vie della parità sono infinite?** uscito in *Critica marxista*, n. 4, 1999, pp. 7-16. Pur ammettendo che la scuola pubblica non è un luogo neutrale, l'autore sostiene — tuttavia — che neutrale è il metodo adottato, quello del confronto fra i vari orientamenti ideali e le diverse identità. Anche Giovanni Felice Azzone in **Scuola pubblica, scuola privata e il feudalesimo di ritorno** pubblicato ne *Il Mulino*, a. 48, n. 383, 1999, pp. 500-510, dubita fortemente che il finanziamento statale a scuole private confessionali e il conseguente rafforzamento delle comunità religiose all'interno dello Stato, possa costituire veramente un passo avanti verso una società più pluralista. Suggerisce, anzi, che per ottenere tali sovvenzioni, le scuole debbano dimostrare che i contenuti culturali da insegnare non siano selezionati in base alle credenze religiose.

Dello stesso parere sono Raffaele Laporta e gli altri autori del volume **Scuola pubblica, scuola privata: parità e Costituzione** (La Nuova Italia, Scandicci, 1998), i quali sostengono che promuovere l'istruzione privata a spese dell'erario porterebbe come conseguenza quella di sottrarre risorse necessarie a rinnovare la scuola pubblica e di abolire dalla Costituzione il primato del sistema scolastico pubblico. Pur essendo favorevoli a garantire la massima libertà all'istruzione privata, da queste pagine si deduce che la definizione di parità scolastica dovrebbe riguardare solo il trattamento didattico equipollente, ma non legittimare finanziamenti diretti o indiretti.

Ricordiamo anche due opere già citate nel n. 1/2000 di *PI&I* riguardanti l'argomento istruzione: **Sussidiarietà e nuovi orizzonti educativi: una sfida per il rapporto famiglia-scuola** (La scuola, Brescia, 1998) in cui Renzo Bonetti e Angelo Vincenzo Zani hanno raccolto i contributi presentati ad un convegno organizzato a Roma nel 1997 dalla Conferenza Episcopale Italiana, e **La scuola tra servizio**

**pubblico e principio di sussidiarietà: legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali** (Giappichelli, Torino, 1999) in cui Giovanni Cimbalo parla, tra l'altro, delle competenze regionali e del finanziamento pubblico alla scuola privata, del diritto all'istruzione nei Paesi industrializzati e dell'autonomia nella scuola pubblica.

Per gli autori della miscellanea curata da Mario Mauro **Difendiamo il futuro: interventi per la libertà nella scuola** (Rizzoli, Milano, 1999) la scuola non è una risorsa dello Stato, ma è il frutto della speranza e della capacità di un popolo. Il patrimonio educativo può essere tramandato solo con l'ausilio delle famiglie, dei corpi intermedi della società, delle confessioni religiose, di esperienze culturalmente significative. Questi interventi aiutano a capire ciò che sta accadendo nella scuola italiana e a promuovere un sistema educativo che assicuri più libertà nella scuola.

L'articolo di Sandro Aldisio **La scuola italiana senza libertà, senza meritocrazia, senza federalismo** apparso in *Federalismo & libertà*, a. VII, n. 1-2, 1999, pp. 145-154, è una denuncia dell'attuale situazione della scuola italiana, la cui riforma si trascina senza curare i suoi mali. L'autore biasima l'avversione dimostrata in sede di proposte di riforma nei confronti della scelta educativa delle famiglie da chi ritiene essere lo Stato l'unico possibile garante della libertà di educazione - concezione di Stato etico caratteristico dei regimi totalitari. Viene poi rilevata l'anomalia, rispetto agli altri Paesi europei della mancanza di un libero mercato anche nel settore dell'istruzione e della formazione (in Italia il 93% della popolazione in età scolare frequenta una scuola pubblica, mentre solo il 7% si iscrive ad una scuola non statale).

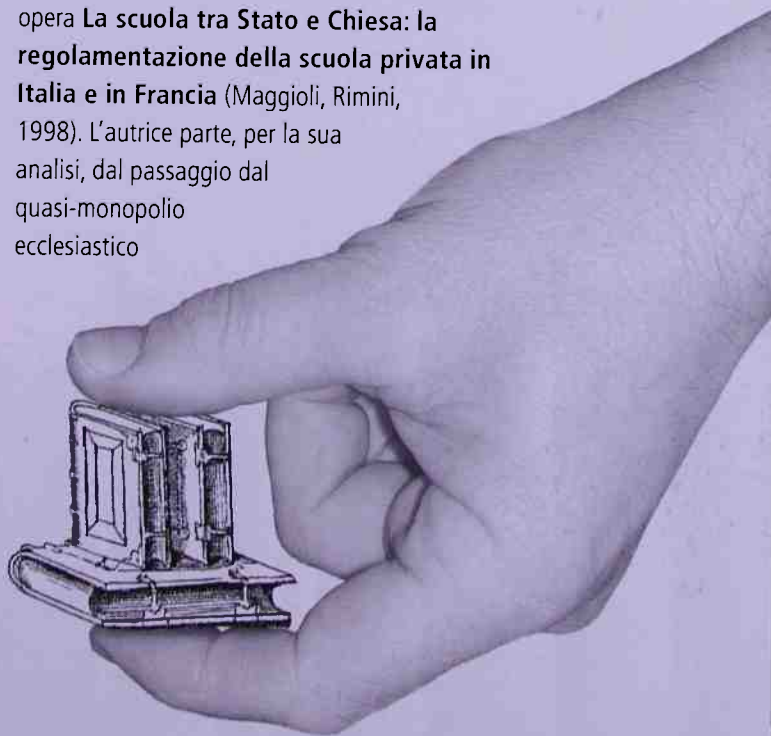
La rivista *Ricerche pedagogiche* contiene nel n. 132-133, luglio-dicembre 1999, pp. 53-82, un dossier intitolato **Scuola pubblica e scuola**

**privata** i cui contributi rivelano un atteggiamento sostanzialmente negativo nei confronti dell'idea di parità scolastica, specialmente per ciò che concerne un eventuale sovvenzione pubblica.

Per uscire dall'ambito circoscritto delle vicende italiane, per lo più caratterizzate da antagonismi ideologici in tema di parità tra scuola pubblica e privata, Gianfranco Rescalli riunisce nel volume **La scuola privata nell'Unione Europea: esperienze a confronto** (La Nuova Italia, Scandicci, 1999) gli esempi in materia provenienti dai più importanti Paesi europei, che potrebbero diventare un riferimento anche per il nostro sistema che, con quello greco, è l'unico a non prevedere forme di sussidio alla scuola privata.

Di nuovo di respiro europeo è il fascicolo **L'organizzazione scolastica in Europa**, proposto come numero monografico (5/1999) dal periodico *Le istituzioni del federalismo*, in cui largo spazio è dedicato alla questione della parità scolastica nei Paesi europei.

Ancora un confronto sull'organizzazione della scuola privata - questa volta tra Italia e Francia - viene presentato da Sofia Ventura con la sua opera **La scuola tra Stato e Chiesa: la regolamentazione della scuola privata in Italia e in Francia** (Maggioli, Rimini, 1998). L'autrice parte, per la sua analisi, dal passaggio dal quasi-monopolio ecclesiastico





sull'insegnamento, al quasi-monopolio statale (avvenuto tra la fine del XVIII e gli ultimi anni del XIX secolo) per giungere ai dibattiti e alle scelte dei nostri giorni nei due Paesi.

Molti sono stati in questi ultimi anni gli articoli apparsi su diverse riviste sul problema della parità scolastica, ma ci limitiamo a segnalarne alcuni:

P. Bertolini, La parità scolastica: una discussione a più voci (in *Infanzia*, n. 5, 1998, pp. 2-10);

G. Bonelli, Il nodo della parità scolastica (in *Appunti di cultura e di politica*, n. 7, 1999, pp. 27-30);

L. Carradini, Questione di parità scolastica (in *Appunti di cultura e di politica*, n. 1, 2000, pp. 26-31);

A. Cavalli, La parità scolastica: una Gipi per la scuola privata? (in *Il Mulino*, a. 47, n. 376, 1998, pp. 280-287);

D. Checchi, A cosa serve la scuola privata? (in *Il Ponte*, a. 55, n. 4, 1999, pp. 53-65);

A. Santoni Rugiu, Parità scolastica: la Costituzione in menopausa? (in *Il Ponte*, a. 55, n. 10, 1999, pp. 8-11);

D. Sugamiele, Parità scolastica, un problema dei laici (in *Mondoperaio*, a. IV, n. 7-8, 1998, pp. 6 e segg.);

D. Sugamiele, Si scrive parità, si legge duopolio (in *Mondoperaio*, a. IV, n. 12, 1998, pp. 16 e segg.).

Una carrellata di monografie e di articoli di taglio più strettamente giuridico apparsi nel corso del 1999 sono recensiti da Giovanni Cimbalo nel suo articolo **La questione della parità scolastica nell'analisi dottrinale del 1999**, uscito in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, pp. 415-420.

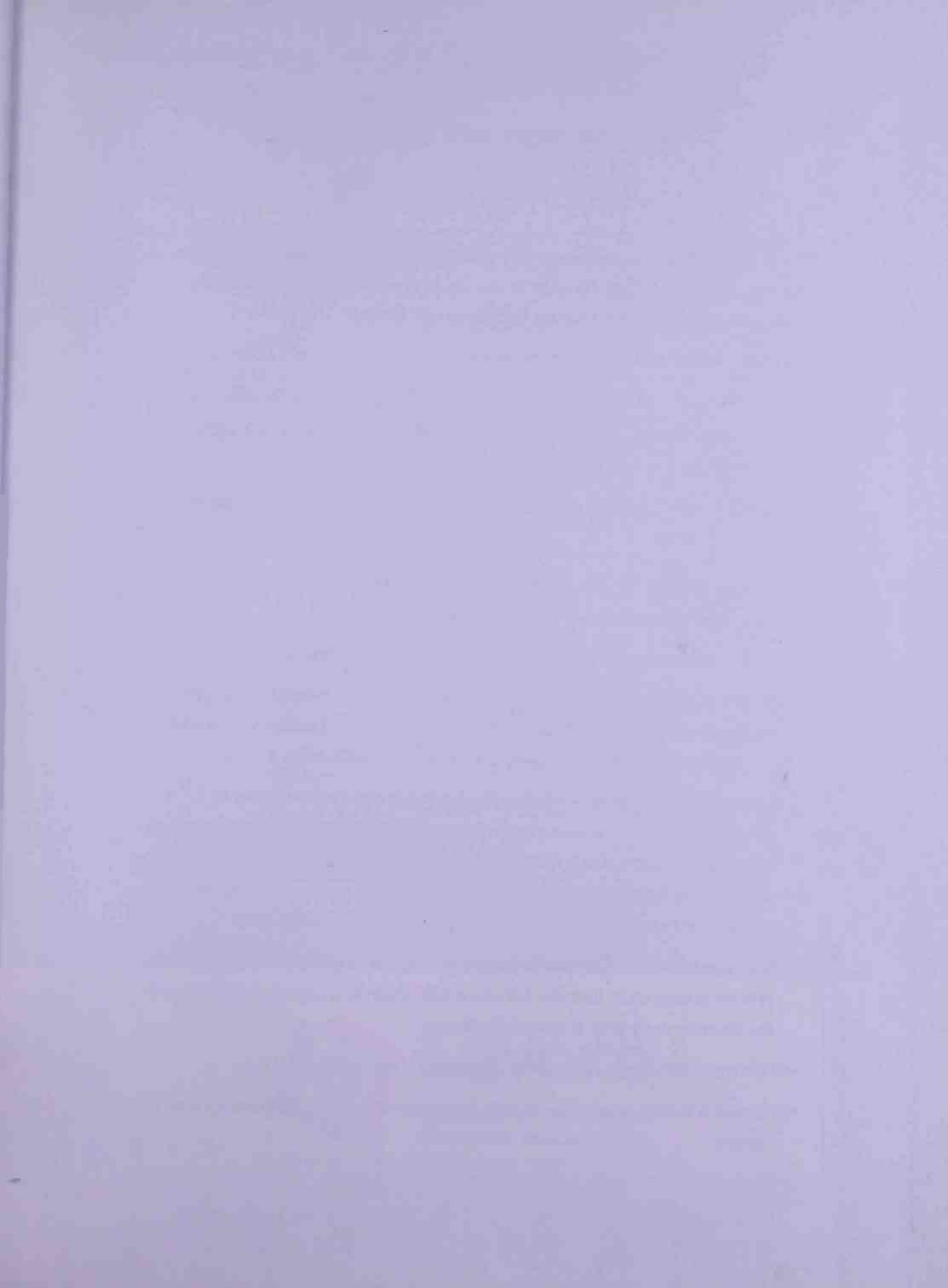
Infine sul tema più specifico del buono-scuola che, come il credito di imposta, rappresenta una delle proposte per il finanziamento pubblico delle scuole private, segnaliamo i seguenti articoli:

L. Antonini, I buoni scuola del Piemonte e dell'Emilia Romagna: due filosofie a confronto (in *Non profit*, a. 7, n. 1, 2001, pp. 35-48);

D. Antiseri, Il buono scuola è l'unica strada (in *Mondoperaio*, a. IV, n. 9-10), pp. 12 e segg.);

B. Caravita, Buoni scuola e stato sociale: l'esperienza lombarda (in *Non profit*, a. 7, n. 1, 2001, pp. 49-60);

E. Minnei, La legittimità costituzionale del buono scuola: la legge del Veneto in materia di diritto allo studio (in *Non profit*, a. 7, n. 1, 2001, pp. 61-73).



## 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](mailto:crisp.statistica@unimib.it); [pii@katamail.com](mailto:pii@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 (grassetto, corsivo e sottolineato).

❖ 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.



**ABBIAMO IL PROFESSIONISTA  
CHE FA PER VOI.**

**LE PAROLE MIGLIORI PER  
DIMOSTRARVELO SONO NUMERI.**

**72.000** LE PERSONE CHE HANNO  
TROVATO LAVORO CON NOI.

**20.000** LE PERSONE ASSUNTE  
A TEMPO INDETERMINATO.

**130** LE NOSTRE FILIALI  
IN TUTTA ITALIA.

**411** LE IMPRESE SOCIE  
DELLA NOSTRA COOPERATIVA.

**750** I MILIARDI DI FATTURATO.

**22** I MILIONI DI ORE LAVORATE.

**6.500** I NOSTRI CLIENTI.



**OBIETTIVO  
Lavoro**

**Società di fornitura  
di lavoro temporaneo**

Autorizzazione Ministero del Lavoro n° 9/97

**VIA PALMANOVA 67 - 20132 MILANO  
TEL. 02.281751 - FAX 02.28175603**

