



www.lavoce.info

## Istituzioni e Federalismo

# QUANDO IL FEDERALISMO NON BASTA

di [Gianfranco Cerea](#) 07.12.2010

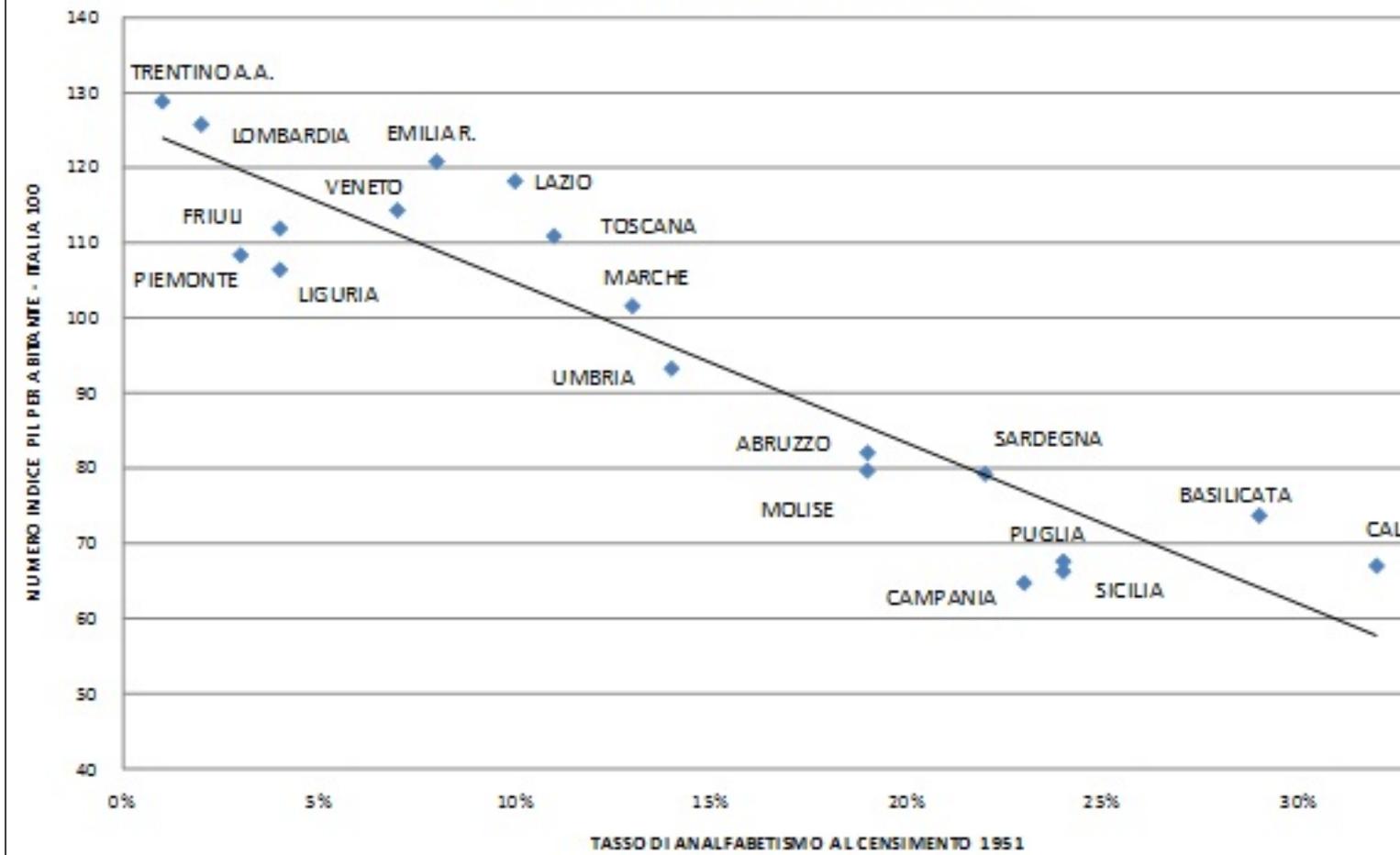
*Un modello di federalismo basato su costi e prestazioni standard e su un ampio decentramento del processo decisionale può rappresentare la migliore risposta al problema dell'Italia diseguale? Bastano gli incentivi economici e le sanzioni per superare i limiti di una diversa dotazione di capitale sociale tra Nord e Sud? Una logica simile è stata seguita nella lotta all'analfabetismo. E il risultato è stato l'incapacità delle politiche locali e nazionali di modulare qualità e intensità dell'istruzione in funzione degli effettivi e diversi fabbisogni del paese.*

Da tempo, le notizie su diffusi casi di cattiva amministrazione locale si associano agli annunci di cambiamento che potrà produrre l'avvento del “**federalismo**”, ovvero di un modello caratterizzato da incentivi e richiami alla responsabilità, sia di chi governa che dell'elettorato. Sul piano della teoria economica, questo approccio si confronta con le tesi di chi, come gli studiosi del capitale umano e sociale, tendono a riconoscere l'importanza della **dimensione culturale** che caratterizza le diverse parti del nostro paese. Secondo tale filone di analisi, ciò che accade oggi, sul piano del funzionamento delle amministrazioni così come dello sviluppo economico, va messo in relazione con un insieme di valori che si sono sedimentati nel tempo e, come tali, solo marginalmente influenzabili da fatti contingenti.

## ANALFABETISMO E PIL

Una conferma di tale visione può essere ricavata dal semplice confronto tra la distribuzione regionale di due dati: il Pil per abitante del 2009 e il tasso di analfabetismo al censimento del 1951. Il grafico riportato in tabella illustra l'esistenza di una robusta correlazione tra i due fenomeni (R quadro di 0,86): a un estremo della distribuzione troviamo il **Trentino Alto Adige**, che associa il maggior Pil per abitante a un tasso di analfabetismo che, nel 1951, era dell'1 per cento (in quanto parte dell'impero d'Austria, la scuola dell'obbligo fino a 14 anni fu qui avviata nel 1774). All'altro estremo troviamo la **Calabria**, una delle regioni più povere d'Italia e che nel 1951 aveva una quota di analfabeti del 35 per cento. Le altre regioni italiane si distribuiscono lungo la linea di interpolazione in modo quasi uniforme, con il Nord addensato nella parte alta, le regioni del Centro in mezzo e quelle del Sud in basso.

## REGIONI ITALIANE - TASSO DI ANALFABETISMO 1951 E MEDIA PIL PER ABITANTE 2009



Occorre altresì sottolineare che la relazione presenta una qualità abbastanza **stabile nel tempo**: vale per il confronto con il Pil del 1971, così come con le stime sul valore aggiunto del 1938 e del reddito del 1951. Meno evidente è il raffronto con il censimento del 2001, dove il dato dell'analfabetismo è sostituito dall'indice di non conseguimento della scuola dell'obbligo. Ma una buona tenuta della relazione si avrebbe anche con i dati dell'analfabetismo rilevati nei decenni immediatamente successivi all'unificazione d'Italia, posto infatti che le evidenze del 1951 altro non sono che una trasformazione lineare di quelle dell'Ottocento. Infine, la correlazione appare molto buona anche rispetto agli esiti dei test Invalsi dello scorso anno sulle prestazioni degli studenti in italiano e in matematica.

C'è sufficiente evidenza per sostenere che si è di fronte a un dato strutturale. Ma rappresentativo di che cosa?

In primo luogo, si potrebbe riconoscere che il tasso di analfabetismo rappresenta una buona approssimazione di tutta quella serie di altre variabili che la letteratura ha utilizzato per rappresentare il **capitale sociale** nelle regioni italiane: partecipazione alle elezioni, criminalità, insolvenze bancarie, vicende storiche del lontanissimo passato, solo per citarne alcune. Ma forse, questa variabile potrebbe essere vista come qualche cosa di più. In effetti, un tasso alto di analfabeti significa scarsa propensione a rispettare vincoli normativi (obbligatorietà dell'istruzione) sia da parte dei cittadini che di chi li dovrebbe applicare, incapacità di organizzare servizi pubblici adeguati, scarsa sensibilità rispetto ai bisogni dei soggetti più deboli di una comunità.

### IL PRECEDENTE SICILIA

Partendo da questo ragionamento, dovrebbe altresì essere riconosciuta l'incapacità delle politiche,

locali prima e nazionali poi, di modulare qualità e intensità dell'istruzione in funzione degli effettivi e diversi fabbisogni del paese. Si potrebbe quasi dire che, in Italia, la lotta all'analfabetismo ha seguito una logica di **"prestazioni standard"**, ispirate sostanzialmente a criteri di omogeneità: in un secolo la quota di popolazione illetterata è calata del 70 per cento al Nord e quasi dello stesso valore al Sud, pur essendo in presenza di **punti di partenza** molti diversi e di oggettivo svantaggio per il Mezzogiorno.

In questo senso c'è da chiedersi se il "prossimo" modello di federalismo, basato su costi e prestazioni standard, nonché su un ampio decentramento del processo decisionale, possa rappresentare la migliore risposta al problema dell'Italia diseguale. In altre parole, possiamo realmente ritenere che gli "incentivi" economici e le sanzioni possano essere in grado di superare i limiti che offre la diversa dotazione di capitale sociale tra Nord e Sud del paese? La solidarietà può essere semplicemente tradotta in una dotazione di risorse che compensi la minore capacità fiscale dei diversi territori?

C'è un precedente che aiuta a capire i limiti di questi ragionamenti. Basta osservare le vicende della **Regione Sicilia**. Dotata di uno statuto di amplissima autonomia, che ne faceva una sorta di Stato nello Stato, non ha mai attivato – nei fatti – tutte le competenze che erano di sua spettanza e, nonostante le maggiori risorse di cui godeva e gode rispetto al resto del Mezzogiorno, è riuscita a perdere posizioni relative: tra il 1971 e il 2009 il Pil per abitante è passato dal 75 per cento della media nazionale al 64 per cento di oggi. Più in generale, dall'avvento delle Regioni, avvenuto nei primi anni Settanta, il Pil del Sud ha perso posizioni, mentre le regioni del Centro Nord le hanno migliorate. Tale evidenza potrebbe essere spiegata come conseguenza di meccanismi di decentramento dei poteri ispirati a principi inadeguati e poco responsabilizzanti. È però chiaro che, le stesse regole, applicate sia al Nord che al Sud, hanno finito per produrre esiti diversi sia nel funzionamento della pubblica amministrazione che per quanto concerne le ricadute che la stessa ha sull'economia presa nel suo complesso.

Per questo motivo vi sono forti ragioni per pensare che l'avvio di una nuova stagione del decentramento, caratterizzata da poteri e responsabilità più estesi, possa tradursi in una grande occasione di **sviluppo del Nord** e in una sfida troppo impegnativa per molte realtà del Mezzogiorno.