



M I P A

Consorzio per lo sviluppo  
delle metodologie e delle innovazioni  
nelle pubbliche amministrazioni

**Formez**

febbraio 2004

# L'impatto delle riforme amministrative

Relazioni e materiali  
per l'analisi  
dei processi innovativi  
nella Pubblica  
Amministrazione

 ISTAT



# **L'impatto delle riforme amministrative**

Relazioni e materiali  
per l'analisi dei processi innovativi  
nella Pubblica Amministrazione

## **L'impatto delle riforme amministrative**

Relazioni e materiali per l'analisi dei processi innovativi  
nella Pubblica Amministrazione

Febbraio 2004

### **MIPA**

Consorzio per lo sviluppo  
delle metodologie e delle innovazioni  
nelle pubbliche amministrazioni

Via Arenula, 16 – 00186 Roma

Sito: [www.consorziomipa.it](http://www.consorziomipa.it)

Tel: 06 68192687

Fax: 06 6871006

e-mail: [mipa@consorziomipa.it](mailto:mipa@consorziomipa.it)

### **Coordinamento editoriale e stampa**

Istituto nazionale di statistica

Servizio produzione editoriale

Piero Crivelli, Paolo Lucantoni

Via Tuscolana 1788 - Roma

ISBN:

Il Consorzio Mipa ha curato la realizzazione dei seminari e questo volume che contiene alcune delle relazioni e degli interventi più significativi la cui pubblicazione è stata autorizzata dagli autori.

Il Consorzio Mipa ringrazia tutti i relatori e i partecipanti ai dibattiti.

In particolare:

### **Federalismo fiscale tra solidarietà e competizione**

Giorgio Brosio, Efsio Espa, Daniele Franco, Andrea Mancini, Gilberto Muraro, Giuseppe Vitaletti.

### **La gestione degli acquisti pubblici**

Sergio Ceci, Angelo Clarizia, Gian Carlo Del Bufalo, Valeria De Magistris, Luigi Fiorentino, Carlo Flamment, Paolo Rella.

### **Osservatori sociali e sistemi informativi sociali. Dimensioni locali, regionali e nazionale**

Anna Maria Candela, Saverio Gazzelloni, Giuseppe Iannicelli, Luigi Mauri, Alessandra Pescarolo, Nereo Zamaro, Alberto Zuliani.

### **Servizio sanitario e patto di stabilità**

Enrico Buglione, Rita Perez, Giuseppe Pisauro, Alessandro Solipaca, Bruno Zamparelli.

### **Regolazione, concorrenza e federalismo**

Marco D'Alberti, Giulio De Caprariis, Pippo Ranci, Giulio Vesperini.

### **Valutazione dei programmi di e-government**

Giulio De Petra, Gaudenzio Garavini, Enrico Giovannini, Stefano Kluzer, Giuseppe Neri.

### **La valutazione della formazione nelle pubbliche amministrazioni**

Carlo Dell'Aringa, Carlo Flamment, Anna Gammaldi, Angelo Maria Petroni, Giovanni Valotti, Alberto Zuliani.

## **Il governo della globalizzazione**

Sabino Cassese, Innocenzo Cipolletta, Luciano Gallino, Carlo Lefebvre, Ignazio Visco.

Giuseppe Pennella ha coordinato l'iniziativa per conto del Formez.

Fabio Lanzoni ha curato l'organizzazione dei seminari e la produzione di questo volume per conto del Mipa.

Editing e impaginazione sono di Federica Centurelli, su progetto grafico di Sofia Barletta.

# Indice

## **Prefazione**

*di Carlo Flamment*

## Seminario **1**

### **Federalismo fiscale tra solidarietà e competizione** **11**

■ Introduzione	13
<i>Giuseppe Vitaletti</i>	
<hr/>	
■ Diversità e uguaglianza nella trasformazione federalista dell'Italia	14
<i>Giorgio Brosio</i>	
<hr/>	
■ L'attuazione del federalismo tra vincoli di solidarietà finanziaria, stabilità e crescita	32
<i>Efisio Espa</i>	
<hr/>	
■ Le regole di bilancio per le Regioni e gli Enti Locali	37
<i>Daniele Franco</i>	
<hr/>	
■ Il federalismo e la sanità	44
<i>Gilberto Muraro</i>	
<hr/>	

## Seminario **2**

### **La gestione degli acquisti pubblici** **53**

■ Gli acquisti on-line della Pubblica Amministrazione	55
<i>Sergio Ceci</i>	
<hr/>	
■ Gli strumenti dell'e-procurement	60
<i>Paolo Rella</i>	
<hr/>	
■ L'innovazione negli acquisti pubblici: dal Provveditorato Generale dello Stato alla Consip	65
<i>Gian Carlo Del Bufalo</i>	
<hr/>	
■ Acquisti pubblici: organizzazione, procedure contabili, controllo e rapporti con il mercato	69
<i>Luigi Fiorentino</i>	
<hr/>	

■ L'e-procurement nel sito gestito dal Formez <i>Valeria De Magistris</i>	73
■ Esperienze di innovazione negli acquisti pubblici accessibili per tutti i settori della P.A. <i>Carlo Flamment</i>	80

### Seminario 3

#### **Osservatori sociali e sistemi informativi sociali. Dimensioni locali, regionali e nazionale** **83**

■ Il sistema delle Indagini Multiscopo <i>Saverio Gazzelloni</i>	85
■ Sistemi informativi locali e nuovo welfare: il caso della Toscana <i>Alessandra Pescarolo</i>	88
■ I sistemi informativi applicati alla programmazione di politiche sociali <i>Nereo Zamaro</i>	93

### Seminario 4

#### **Servizio sanitario e Patto di stabilità** **101**

■ Spesa sanitaria e Patto di stabilità e crescita <i>Rita Perez</i>	103
■ L'accountability in sanità esiste? L'incerto ruolo di Stato e Regioni e il vincolo di bilancio <i>Enrico Buglione</i>	112
■ Patto di stabilità interno e disciplina di bilancio <i>Giuseppe Pisauro</i>	121
■ Federalismo e decentramento nel settore sanitario <i>Alessandro Solipaca</i>	135

### Seminario 5

#### **Regolazione, concorrenza e federalismo** **149**

■ Le funzioni di regolazione e di tutela della concorrenza dopo la riforma costituzionale del Titolo V <i>Giulio Vesperini</i>	151
■ "Federalismo" e concorrenza <i>Marco D'Alberti</i>	156

■ L'applicazione del principio di concorrenza al settore dei servizi di pubblica utilità <i>Pippo Ranci</i>	163
■ Il problema della concorrenza nella regolamentazione e nella normativa <i>Giulio De Caprariis</i>	168

## Seminario 6

### **Valutazione dei programmi di e-government** 177

■ Le politiche di e-government e il ruolo della statistica <i>Enrico Giovannini</i>	179
■ Il ruolo dell'ICT e delle nuove tecnologie <i>Giuseppe Neri</i>	185
■ Valutazione delle politiche pubbliche in Italia <i>Stefano Kluzer</i>	190

## Seminario 7

### **La valutazione della formazione nelle pubbliche amministrazioni** 201

■ Valutazione e valutazione nella formazione <i>Carlo Dell'Aringa</i>	203
■ I diversi aspetti della valutazione in ambito formativo <i>Anna Gammaldi</i>	208

## Seminario 8

### **Il governo della globalizzazione** 213

■ L'ordine giuridico globale <i>Sabino Cassese</i>	215
■ Un sistema di governo della globalità <i>Innocenzo Cipolletta</i>	218
■ Disuguaglianze globali: un tema per la global governance <i>Luciano Gallino</i>	222
■ Il governo della globalizzazione <i>Ignazio Visco</i>	229



# Prefazione

Carlo Flamment\*



Le riforme introdotte a partire dagli anni Novanta hanno avuto un notevole impatto sul mondo delle amministrazioni pubbliche.

Il processo è tuttora in corso ed in continua evoluzione, sia per la progressiva entrata a regime dei cambiamenti introdotti, sia per gli effetti della recente riforma federalista. Infatti, l'attuazione delle innovazioni costituzionali, intervenendo nei rapporti tra i diversi livelli di governo, comporta un adattamento dei percorsi avviati.

In questo ambito, Formez e Consorzio Mipa hanno individuato alcuni temi particolarmente complessi e meritevoli di approfondimento. Per ciascuno di essi è stato organizzato un incontro seminariale, in modo da stimolare un dialogo costruttivo tra un numero ristretto di esperti, studiosi, dirigenti e funzionari pubblici, con l'obiettivo di far circolare informazioni, confrontare punti di vista e valutazioni, apprezzare strategie e risultati delle riforme amministrative, individuare eventuali criticità. I seminari hanno affrontato temi rilevanti per la definizione della cornice istituzionale, quali il federalismo fiscale e i programmi di e-government.

Altri temi sono legati alle problematiche di funzionamento della pubblica amministrazione, con specifica attenzione alla formazione del capitale umano e alla gestione degli acquisti pubblici, una leva determinante per il conseguimento di obiettivi di efficienza sul versante dei costi di funzionamento.

A temi di politica settoriale sono stati dedicati i seminari sull'assetto del servizio sanitario e sui sistemi informativi sociali.

D'altra parte, le dimensioni di analisi non possono prescindere dai meccanismi che influiscono sugli assetti concorrenziali cui è stata dedicata una specifica occasione né, soprattutto, dal processo di globalizzazione in atto. Su quest'ultima importante e complessa tematica, in particolare sui problemi di governance, si è soffermato l'incontro conclusivo.

\*Presidente del Fomez

Le relazioni svolte, i più significativi interventi al dibattito, i materiali di documentazione prodotti nelle diverse occasioni seminariali vengono ora raccolti in questo quaderno. Pur focalizzando l'attenzione sui diversi specifici ambiti considerati, è importante considerare le riflessioni relative ai vari temi discussi in modo integrato, così da cogliere il filo conduttore comune, ovvero l'impatto delle riforme amministrative.

Per le sue caratteristiche dinamiche, il processo di cambiamento in corso deve essere analizzato con continuità, consapevoli che la circolazione delle informazioni è un elemento determinante per favorire la diffusione dell'innovazione. Per questi motivi, Formez e Mipa hanno già avviato un nuovo ciclo di seminari, per mantenere vivo il dibattito, tenendo conto dei risultati raggiunti e dei molti cantieri ancora aperti. Degli approfondimenti che saranno svolti, dei contributi presentati, della documentazione prodotta si darà conto in un successivo quaderno.

# 1

## Federalismo fiscale tra solidarietà e competizione

*L'incontro seminariale di apertura ha affrontato una tematica particolarmente complessa, concentrandosi sul sistema di equilibri tra i vari livelli di governo derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alle relazioni finanziarie tra Stato ed Enti territoriali.*

*Nel nuovo ordinamento costituzionale gli enti territoriali hanno assunto autonomia finanziaria per le entrate e per le spese, da esercitare nel rispetto dei vincoli imposti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.*

*Come principio innovatore della riforma deve essere segnalata la combinazione di equità e di efficienza, da sviluppare nel quadro di competenze delineato dal processo di devoluzione.*

*Nel corso dell'incontro sono state quindi approfondite le implicazioni derivanti dall'assetto normativo già esistente, in tema di federalismo fiscale, e dalla riforma del Titolo V della Costituzione.*

*Specificata attenzione è stata dedicata al tema dell'utilizzo del fondo perequativo, inteso a promuovere l'efficienza e a stimolare le regioni verso livelli più alti di capacità fiscale.*

*Nei materiali di documentazione, contenuti nel cd-rom allegato al libro, invece, è contenuta un'analisi del d.lgs. n. 56/2000 e degli effetti derivanti dalla riforma costituzionale, mentre alcune riflessioni concernono le esperienze internazionali considerate rilevanti ai fini di un confronto tra diversi modelli di federalismo. Inoltre, è riportata una raccolta normativa e alcuni dati quantitativi rilevanti.*

Giuseppe Vitaletti  
Presidente della Commissione tecnica spesa pubblica

Giorgio Brosio  
Commissione tecnica spesa pubblica

Ef시오 Espa  
Direttore unità economica e diritto  
della Pubblica Amministrazione, Isae

Daniele Franco  
Direttore Direzione finanza pubblica, servizio studi,  
Banca d'Italia

Gilberto Muraro  
Professore ordinario di scienza delle finanze,  
Università di Padova

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data di svolgimento dei seminari.*

## Introduzione

Giuseppe Vitaletti

Questo seminario affronta un tema che presenta una problematica usuale nel campo della scienza delle finanze, cioè il rapporto e il potenziale conflitto tra efficienza ed equità. Su questa materia il rapporto tra efficienza ed equità si pone in termini leggermente diversi dall'usuale, nel senso che forse il *trade-off* può essere ridotto al minimo. D'altro lato la situazione di fatto è molto interessante da seguire perché è in corso un processo di decentramento di entità notevole che, probabilmente, si accentuerà. Le ultime stime, effettuate dall'Isae, mostrano, in particolare, che la riforma del Titolo V della Costituzione potrebbe dar luogo a un massiccio spostamento di risorse sul lato della spesa verso il livello locale, e che l'impatto pro capite a esso relativo sarebbe molto più alto al sud che al centro-nord. Questo risultato è preoccupante perché, viceversa, la struttura delle entrate è fortemente sbilanciata a nord. Infatti l'Irap, cioè la maggiore imposta locale esistente, essendo commisurata alla produzione, non può che produrre un gettito pro capite molto più alto al nord che al sud. Il fenomeno è accentuato dall'evasione, dato che, secondo stime assai attendibili, condotte dall'Agenzia delle Entrate, confrontando base Irap e base valore aggiunto netto di contabilità nazionale, l'evasione registrerebbe un'intensità (misurata in termini di rapporto tra gettito mancante e gettito potenziale) più alta al sud che al nord. Si potrebbe, dunque, verificare a livello territoriale un grave *mismatching* tra spese ed entrate. Può essere questa una delle contraddizioni su cui discutere a fianco dei problemi più generali.

## Diversità e uguaglianza nella trasformazione federalista dell'Italia

Giorgio Brosio

Le relazioni fra diversità e uguaglianza rappresentano uno dei punti cruciali di ogni processo di decentralizzazione e/o di trasformazione in senso federale di un sistema di governo territoriale. L'esame di tale relazione è fatto soprattutto alla luce delle novità introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ma contemporaneamente tiene conto degli orientamenti politici e del dibattito corrente circa la sua revisione, soprattutto dell'abolizione della divisione fra competenze legislative esclusive e concorrenti.

In Italia vi è un diffuso timore che la decentralizzazione conduca a un aumento insostenibile delle disuguaglianze fra le regioni. In primo luogo, si avverte la preoccupazione di un incremento della diversità nella capacità dei governi subnazionali di finanziare i propri livelli di spesa. Data la profondità e la dimensione degli squilibri territoriali nella dotazione di risorse per abitante il problema è particolarmente grave. Esso è ulteriormente aggravato dal fatto che i livelli di spesa attuali delle Regioni nei settori interessati dal trasferimento di competenze sono molto più elevati, in genere, nelle regioni del centro-sud rispetto a quelle del centro-nord.

Diversità di dotazioni finanziarie e, tramite esse, di dotazioni di servizi effettivi possono avere un effetto negativo anche sull'efficienza, come messo in luce dalla letteratura sul federalismo fiscale<sup>1</sup>. Questo perché le Regioni con un residuo fiscale – dato dalla differenza fra il valore dei servizi da loro offerti e il valore delle imposte fatte pagare ai loro cittadini – positivo, o comunque con un residuo maggiore di quello di altre Regioni, sono in grado di attrarre dalle altre regioni popolazione e lavoratori, senza che questi movimenti rispondano a differenze nella convenienza economica della localizzazione.

La decentralizzazione può comportare un aumento della diversità in relazione alla diversità del modo di governare dei governi subnazionali, poiché lascia a essi la scelta – maggiore o minore secondo l'intensità del modello – di decidere quali servizi prestare ai propri cittadini, come produrli e come finanziarli. Alcuni governi, siano essi Regioni o Comuni, possono migliorare i livelli rispetto a quanto si otteneva dal governo centrale prima della decentralizzazione. Altri possono compiere scelte peggiori ed è quanto temono molti cittadini delle aree meno sviluppate. Un ulteriore aspetto riguarda direttamente il benessere dei cittadini. In effetti, la diversità nei servizi e nelle politiche pubbliche può incidere sulla mobilità delle persone o sulla possibilità delle perso-

ne stesse di ricevere servizi in regioni diverse da quelle dove sono residenti. L'istruzione fornisce un esempio molto chiaro. Se le Regioni diventassero destinatarie del potere di determinare i programmi dei diversi ordini di scuola e se trascurassero, in omaggio alla promozione delle loro peculiarità, di coordinarsi fra loro, si potrebbe correre il rischio che un diplomato di scuola media superiore in Lombardia non possa accedere a una facoltà universitaria della Calabria. Viceversa potrebbe anche accadere che un diplomato di scuola media inferiore della Calabria per iscriversi al liceo in Lombardia venga obbligato a sostenere qualche esame supplementare, cosa che potrebbe ritardarne la carriera scolastica. Anche la sanità potrebbe provocare problemi, anzi li provoca già oggi. Una prescrizione di medicinali fatta da un medico lombardo non è utilizzabile, in termini mutuabili, se il paziente si rivolge a una farmacia valdostana. La diversità può anche ostacolare la mobilità delle cose e quindi introdurre ostacoli al commercio, come sanno tutti quanti vivono nei sistemi federali, o ne sono semplicemente esperti.

Riconosciuta l'importanza della diversità potenziale, è anche evidente che il processo di decentralizzazione può essere congegnato in modo tale da volgere al meglio il possibile impatto della diversità. Le istituzioni, infatti, possono essere strutturate in modo tale che la decentralizzazione diventi un'opportunità di crescita comune. Inoltre, introducendo adeguate istituzioni decentralizzate, è possibile minimizzare le perdite di efficienza dovute a essa.

Il dilemma diversità/eguaglianza è dunque fondamentale e può essere affrontato da molteplici punti di vista. In primo luogo, la riforma del Titolo V della Costituzione implica, se portata a compimento, lo spostamento dal livello di governo centrale a quelli subnazionali di una massa di spesa pubblica di dimensioni molto consistenti e tali da qualificare l'Italia come uno fra i paesi più decentralizzati sotto questo profilo. In effetti, secondo le prime stime disponibili (Tabella 1) si tratterebbe di aumentare la spesa di competenza delle Regioni di circa 87 miliardi di euro, a fronte di una spesa attuale di 103 miliardi. Ciò equivale quasi a un raddoppio. Le stime sono state effettuate osservando la spesa attuale dello Stato nelle funzioni trasferite e applicando a essa una percentuale variabile da settore a settore, in relazione a quanto specificato nel dettato costituzionale. Ovviamente, il trasferimento effettivo potrà rivelarsi minore, se gli apparati centrali dello Stato opporranno forte resistenza alla trasformazione e/o se le Regioni mostreranno scarso entusiasmo all'assunzione delle nuove responsabilità. Inoltre, è molto probabile, sulla base delle esperienze passate dell'Italia come degli altri paesi, che la devoluzione di competenze porti comunque a un aumento della spesa pubblica consolidata, per effetto delle duplicazio-

**Tabella 1. L'impatto della riforma costituzionale: stima degli ammontari assoluti della spesa trasferita alle Regioni (euro)**

	Spesa attuale	Spesa trasferita per le funzioni esclusive	Spesa trasferita per le funzioni concorrenti	Totale spesa trasferita	Totale spesa regionale dopo la riforma costituzionale
Piemonte	7.761	2.600	3.872	6.472	14.234
Lombardia	13.459	4.349	6.986	11.334	24.793
Veneto	9.554	2.047	4.109	6.156	15.711
Liguria	4.271	1.385	2.218	3.603	7.875
Emilia R.	8.338	2.207	3.893	6.101	14.439
Toscana	5.878	1.884	4.355	6.239	12.116
Marche	2.216	745	1.776	2.521	4.738
Umbria	3.135	725	1.262	1.987	5.122
Lazio	14.932	4.875	5.681	10.556	25.489
Abruzzo	3.134	807	1.698	2.506	5.640
Molise	960	220	540	760	1.720
Campania	13.368	5.045	9.040	14.086	27.454
Basilicata	1.850	453	1.103	1.556	3.406
Puglia	8.181	2.460	5.660	8.120	16.301
Calabria	6.795	1.775	3.322	5.097	11.892
<b>Totale</b>	<b>103.834</b>	<b>31.579</b>	<b>55.515</b>	<b>87.094</b>	<b>190.929</b>

*Fonte: F. Cerniglia, La riforma del Titolo V della Costituzione e i nuovi rapporti finanziari fra Stato e autonomie locali, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 2003.*

ni che si creano quando una parte non vuole, o non può, trasferire competenze e l'altra vuole comunque assumerle.

Basta un breve sguardo alle competenze trasferite dalla Costituzione alle Regioni per rendersi conto del potenziale di crescita della diversità, anche se la maggior parte delle funzioni strategiche rientrano nell'ambito della legislazione concorrente. Oltre la fornitura di servizi essenziali per il benessere della popolazione, quali sanità e istruzione, che assorbono quantità di risorse molto elevate e che in assenza di perequazione

adeguata possono dar luogo a squilibri nel benessere particolarmente forti, la riforma concede alle Regioni poteri molto intensi in materia di sviluppo locale, cioè di politica industriale e dei servizi.

In termini di spesa, circa due terzi delle funzioni trasferite riguardano materie per le quali le Regioni avranno competenza legislativa concorrente. In effetti, il nuovo Titolo V della Costituzione opera una distinzione fra competenze esclusive e competenze trasferite. Per le prime, le Regioni saranno le sole a detenere la potestà legislativa, salvo l'osservanza dei principi generali sui quali si regge l'ordinamento italiano e salvo il rispetto dei "livelli essenziali di servizio". Si tratta di una novità assoluta per le Regioni a statuto ordinario, dato che finora questa facoltà era riservata alle sole Regioni a statuto speciale. Nelle competenze concorrenti, nell'accezione loro data dalla Costituzione Italiana<sup>2</sup>, spetta allo Stato la determinazione degli orientamenti e dei principi generali cui le Regioni devono attenersi nella formulazione delle loro politiche.

Le competenze concorrenti sono viste dai governi subnazionali essenzialmente come una restrizione dei loro poteri, anzi come un mezzo attraverso il quale il governo centrale riesce a mantenere, nonostante la decentralizzazione, il proprio potere di controllo su di loro. Di qui la ricerca dell'eliminazione delle competenze concorrenti. In effetti, il progetto di devoluzione presentato dalla Lega Nord si basa sull'attribuzione alle Regioni della competenza esclusiva in tre soli campi, ma fondamentali: sanità, istruzione e polizia. A sua volta, il progetto di revisione del Titolo V presentato dal governo si basa anch'esso sull'eliminazione della competenza legislativa concorrente. Le Regioni e lo Stato avranno solo competenze esclusive di legislazione, anche se la rilevanza di quelle attribuite alle Regioni sarà molto diluita.

Non vi è dubbio che attraverso la competenza concorrente può passare la ripresa del controllo statale sulle materie trasferite. Ma di lì a pensare che si possano risolvere i problemi solo con il sistema della separazione completa introdotto dalla competenza esclusiva, il passo è molto lungo.

In un mondo complesso e interdipendente come l'attuale, dove il settore pubblico interviene in qualsiasi campo d'attività, pensare che la separazione completa fra la sfera del governo nazionale e quelle dei governi subnazionali sia possibile è fantasia o, come dicono gli anglosassoni, *wishful thinking*, purtroppo. Qualsiasi politica svolta da un livello di governo fa sentire i suoi effetti su un altro livello di governo. Questo vale sia per le entrate che per le spese. Ad esempio, il governo centrale modifica la base imponibile dell'Irpef tramite la concessione di un'agevolazione a una categoria di contribuenti e questo ha effetto sulle addizionali delle Regioni e dei Comuni, perché le loro aliquote si applicano ora su una base imponibile che è stata ridotta. Il governo centra-

le riduce gli assegni familiari e questo mette in difficoltà la politica di assistenza scolastica praticata da Regioni e Comuni, che si vedono richiedere interventi compensativi. Anche il contrario è ben possibile: le Regioni riducono le borse di studio facendo aumentare la pressione sugli assegni familiari pagati dal governo centrale. I governi locali e le Regioni lamentano le interferenze statali e lo Stato lamenta l'irresponsabilità delle decisioni locali e la necessità in cui si trova di dover rimediare agli effetti di questa irresponsabilità.

La legislazione concorrente serve appunto a soddisfare la necessità minima di coordinamento. Ad esempio, nel campo dell'istruzione essa serve a identificare il minimo comune denominatore dei programmi scolastici decisi su base regionale. In campo sanitario serve a rendere compatibili mobilità delle persone e possibilità di accesso ai servizi. È evidente che, per evitare il rischio di interferenza eccessiva e quindi per effettuare un coordinamento efficace, le Regioni dovrebbero partecipare al processo legislativo, come accade nella maggior parte dei sistemi federali attraverso la seconda camera. Tale strumento non esiste attualmente in Italia. In parte, però, potrebbe essere sostituito dalle sedi di codecisione esistenti, quali la Conferenza Stato-Regioni, o la Conferenza Stato-Regioni ed Enti Locali. In un sistema decentralizzato, o federale funzionante, in realtà, le competenze esclusive possono costituire un problema, appunto sotto il profilo del coordinamento, a meno che esse riguardino materie assolutamente marginali.

La preoccupazione di assicurare il coordinamento minimo e di controllare la diversità trova nel nuovo testo costituzionale una soluzione, solo parziale, nell'attribuzione allo Stato della competenza (esclusiva) di determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Nei termini semplificati usati dagli economisti, questa espressione può essere interpretata come l'attribuzione allo Stato del compito di fissare gli standard minimi per i servizi prestati dai governi subnazionali.<sup>3</sup>

L'introduzione degli standard nelle relazioni intergovernative è un'idea recente, ma diffusa. Le federazioni classiche, quali quella americana, canadese, australiana e svizzera, sono basate sulla separazione fra competenze attribuite ai diversi governi. Di conseguenza, l'idea che un governo detti all'altro che cosa fare è loro assolutamente estranea. Nelle costituzioni di tipo federale moderne, ad esempio quella sudafricana, gli standard sono previsti espressamente come strumento per garantire livelli minimi omogenei su tutto il territorio. Il fatto che nelle federazioni classiche gli standard non abbiano previsione costituzionale, non significa comunque che essi non siano utilizzati. La fissazione di standard è cosa frequente, anzi comune, per le funzioni con maggiore impatto sul benessere dei cittadini, quali sanità, istruzione e tutela

ambientale. Non essendoci la prescrizione costituzionale, nelle federazioni classiche gli standard sono introdotti da leggi settoriali, in particolare da provvedimenti di erogazione di trasferimenti specifici. Ad esempio, in Canada la sanità è finanziata in prevalenza da un trasferimento specifico per questo settore erogato dal governo federale. Per averne accesso le province canadesi devono rispettare gli standard – in realtà molto generali - fissati dal governo federale. Il riferimento a queste esperienze fornisce un'indicazione immediata: la necessità di stabilire una precisa corrispondenza fra imposizione degli standard e garanzia del finanziamento del loro costo. In altre parole, un governo che impone standard deve preoccuparsi che i governi destinatari dell'imposizione abbiano la capacità e quindi le risorse sufficienti a sostenerne il costo. L'uso degli standard, inoltre, ha non solo finalità di equità, ma anche di efficienza. L'esempio più evidente è nel settore dell'istruzione. Uno standard tipico è quello che prevede che i programmi scolastici definiti per i diversi ordini di scuola dai governi subnazionali debbano avere un'ampia base comune nelle materie fondamentali per la formazione degli studenti. Oppure, quello secondo cui i diversi livelli di scuola hanno l'obbligo di organizzare le proprie attività in modo tale da offrire agli studenti una base di conoscenze comuni, verificabile tramite test ed esami uniformi su tutto il territorio. Questo tipo di standard garantisce, fra l'altro, che gli studenti che hanno frequentato per alcuni anni le scuole in una regione possano trasferirsi senza problemi alle scuole di un'altra regione.

Il fatto che gli standard siano di uso comune non riduce minimamente le difficoltà della loro definizione e della loro applicazione. Ne sono prova le difficoltà incontrate in Italia nel definire gli standard per il settore sanitario. La loro, infatti, è stata una vicenda molto lunga e molto complicata che è terminata, solo parzialmente, con la definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), cioè con l'elenco delle prestazioni sanitarie che devono essere assicurate dalla sanità pubblica su tutto il territorio. Gli addetti ai lavori sanno che i LEA sono molto numerosi (il loro elenco copre decine di pagine) e che la loro elaborazione è stata lunga e tormentata. Essi sanno anche, o dovrebbero sapere comunque, che i LEA per quanto dettagliati non sono sufficienti a configurare standard minimi di prestazioni di servizi. Per fare un esempio, l'imposizione a tutte le Regioni di fornire le prestazioni incluse nei LEA non garantisce che un cittadino residente di una regione che si trova in un'altra abbia automaticamente il diritto a ricevere in quest'altra regione le prestazioni di cui ha bisogno. Per garantire questo diritto è necessario che si stabilisca, come avviene in Canada, fra gli standard il diritto di ogni cittadino a ottenere le prestazioni in qualsiasi area del territorio nazionale si trovi momentaneamente.

L'introduzione degli standard per assicurare uniformità e il coordinamento minimo deve comunque avvenire rispettando alcune condizioni:

- 1) la rapidità del processo. In linea di principio, gli standard dovrebbero essere definiti prima della devoluzione delle funzioni. Al contrario, si creano diversità e attitudini alla diversità che sono difficili da superare successivamente. Data la difficoltà del compito, sarebbe ragionevole dare a esso priorità essenziale rispetto alle definizioni di altri aspetti, anche rispetto al finanziamento, e quindi definire in “maniera essenziale i livelli essenziali”, che fanno riferimento secondo la Costituzione, ai diritti e non ai servizi in quanto tali. L'esigenza della rapidità può essere soddisfatta con la scelta di pochi settori prioritari, strategici nella riduzione dei divari, in cui iniziare l'esercizio di definizione.
- 2) la partecipazione degli enti interessati all'applicazione degli standard. Secondo la nuova norma costituzionale il compito della definizione dei livelli essenziali dei diritti è competenza esclusiva dello Stato, cioè del governo nazionale. Questo non impedisce però la partecipazione di Regioni ed Enti Locali alla loro definizione. Questa è, infatti, la prassi che oggi prevale nelle professioni e nei rapporti fra imprese, specie nei contratti di subfornitura. Chi vuole uno standard è interessato al raggiungimento di un risultato e quindi alla praticabilità dello standard. Se un ente o un'impresa partecipa alla fissazione, non solo fa una verifica della praticabilità, ma assume una sorta di impegno morale, o meglio professionale, alla sua applicazione.
- 3) la valutazione delle implicazioni finanziarie, cioè dei costi che con gli standard si impongono ai destinatari. Se il *costing* non viene effettuato in maniera precisa e le risorse finanziarie non sono riconosciute agli enti destinatari degli obblighi imposti dagli standard, possono derivare due conseguenze. La prima è che gli standard non siano applicati e quindi si apre la via alle differenziazioni, che si volevano appunto evitare. La seconda, che è in parte un'alternativa, è che gli standard sono applicati, ma si apre un contenzioso continuo con il governo centrale sul loro finanziamento. La sanità in Italia fornisce l'esempio più calzante: le Regioni hanno preso a pretesto l'impossibilità di soddisfare le prescrizioni del governo centrale per ampliare il proprio disavanzo e richiederne il finanziamento al governo centrale. Questo è definito in termini economici come l'instaurazione di un *soft budget constraint*, cioè l'eliminazione del vincolo del pareggio di bilancio per le Regioni.

Quando le dotazioni di risorse fra le varie aree sono differenti, il mantenimento dell'eguaglianza nei livelli di prestazioni viene permesso, non garantito, dalla perequazione finanziaria. Qualsiasi sistema decentralizzato e/o federale ha meccanismi di perequazione fra le sue unità componenti, se non altro per il semplice motivo che per tenere insieme un paese occorre controllare che la diversità di situazioni fra le diverse aree non superi il livello oltre il quale le aree più povere non percepiscono più alcun vantaggio dallo stare insieme. Secondo i Canadesi, il cui Stato ha un'estensione così vasta da incoraggiare il sentimento di isolamento e gli atteggiamenti isolazionisti, la perequazione ha la funzione essenziale di *nation building*, cioè di tenere insieme il paese.

Esistono molti schemi differenti di perequazione. Si può perequare, in primo luogo, utilizzando sistemi di trasferimenti finanziari di tipo generale o non condizionato, che lasciano libertà completa ai loro beneficiari circa l'uso delle risorse trasferite. Oppure si può perequare usando sistemi di trasferimento specifici, o condizionati. In questo caso gli enti beneficiari devono obbligatoriamente utilizzare le risorse che hanno ricevuto nei settori indicati dal governo pagatore.

Iniziando dai sistemi di trasferimento di tipo generale, una prima distinzione è fra un sistema di perequazione orizzontale e un sistema di perequazione verticale. Il primo, che sembra piacere molto in Italia, ma di cui si ha un'applicazione estesa e funzionante solo in Germania, presuppone che i governi subnazionali abbiano a disposizione risorse finanziarie considerevoli, sotto forma di imposte proprie o di partecipazioni al gettito di imposte centrali. Più precisamente, esso presuppone che nell'insieme le risorse finanziarie a disposizione dei governi subnazionali siano sufficienti a finanziare il complesso delle spese. Le Regioni più ricche avranno più risorse di quelle necessarie a finanziare la loro spesa, quelle più povere ne avranno meno. Il compito della perequazione orizzontale è di far trasferire dalle Regioni ricche a quelle povere una parte di questo esubero. La perequazione orizzontale presenta alcuni vantaggi: il primo è la trasparenza, per cui quanto viene versato è conosciuto da tutti, cioè da chi paga e da chi riceve; il secondo vantaggio è che la perequazione è un fondo chiuso per il governo centrale, quindi i trasferimenti avvengono soltanto fra Regioni, senza intervento suppletivo dello Stato. Naturalmente i problemi non mancano. Infatti, affinché ci sia un esubero nelle Regioni ricche da trasferire a quelle povere, occorre mettere a disposizione delle prime più di quanto serve loro e poi richiederlo indietro. Si tratta di due operazioni, prima dare e poi togliere, molto difficili da realizzare. Le Regioni che devono dare sovente si rifiutano di farlo, prendendo a pretesto il fatto che il governo non ha erogato loro tutte le risorse a cui hanno diritto. In effetti, il caso, praticamente unico, della perequazione orizzontale attua-

ta in Germania ha un'origine di pura amministrazione e non corrisponde a una scelta politica. Le imposte sono amministrate in Germania e incassate direttamente dai Länder e non dal governo federale. La perequazione orizzontale, dunque, ha semplicemente lo scopo di evitare un passaggio, inutile in quella situazione, di risorse dai Länder ricchi al governo federale e da questo ai Länder poveri. Chi vede nella perequazione orizzontale una manifestazione concreta della solidarietà interregionale volontaria attribuisce a essa un significato che purtroppo non ha. Il secondo sistema, il più usato, è quello della perequazione verticale. In esso il governo centrale raccoglie più risorse fiscali di quelle che gli sono necessarie per finanziare la propria spesa diretta, generando in tal modo uno squilibrio fiscale verticale, e ne trasferisce una parte ai governi subnazionali, secondo criteri di capacità fiscale e/o di fabbisogno. La differenza è che in questo caso le Regioni più ricche si tengono tutte le entrate a loro disposizione (esse sono però inferiori a quelle dello schema di perequazione orizzontale, dato che non devono trasferire alcunché alle Regioni più povere). Il governo centrale interviene successivamente con proprie risorse a colmare la differenza per abitante fra le Regioni ricche e quelle povere, secondo diversi gradi di intensità di perequazione.

Il sistema di perequazione verticale ha alcuni svantaggi, soprattutto dal punto di vista della politica fiscale e dell'efficienza. In primo luogo, esso è un sistema aperto dal punto di vista finanziario. In effetti, dato un obiettivo di perequazione, quale quello di portare le risorse per abitante di ogni regione al livello della media nazionale, l'ammontare complessivo di risorse necessarie e quindi l'entità del trasferimento è determinato dalla differenza di entrate fra le Regioni ricche e quelle povere. Se questa aumenta, deve anche aumentare il trasferimento complessivo. In altre parole, il governo centrale può perdere il controllo sui suoi trasferimenti a meno che non modifichi l'obiettivo, cioè l'intensità, della perequazione. Il secondo punto debole è la minore trasparenza del meccanismo. Dato che le Regioni più ricche non sono pagatori diretti, esse non hanno incentivo a controllare il meccanismo, né lo hanno ovviamente quelle più povere, potenzialmente beneficiarie dei trasferimenti, che hanno invece interesse a che ci sia poco scrutinio pubblico sulle decisioni.

Il nuovo testo del Titolo V della Costituzione fa esplicitamente riferimento all'equalizzazione della sola capacità fiscale. La capacità fiscale non è rappresentata dalle entrate effettive, cioè dal gettito delle imposte e degli altri prelievi, ma dalle risorse che una Regione, o altra circoscrizione locale, può ottenere applicando alla propria base imponibile l'aliquota, o le aliquote, in media applicate dalle altre Regioni. In altre parole, la capacità fiscale rappresenta le entrate potenziali e non quelle

effettive. La distinzione è cruciale, perché se la perequazione venisse fatta con riferimento alle entrate effettive, tutte le Regioni avrebbero convenienza ad abbassare il gettito, tramite combinazioni di aliquote più lievi e di scarsi controlli dell'evasione, per ottenere maggiori trasferimenti. Operazione questa che è politicamente assai conveniente, almeno nel breve periodo.

In effetti, però, misurare la capacità fiscale non è facile, perché richiede di conoscere la base imponibile effettiva dei diversi tributi. Ad esempio, nel caso dell'Ici la base effettiva è il valore attuale dello stock patrimoniale dei Comuni, determinato con criteri omogenei su tutto il territorio e con lo stesso grado di aggiornamento. I valori catastali disponibili non sono assolutamente sufficienti, essendo determinati con criteri diversi e avendo gradi di aggiornamento anch'essi differenziati. Nel caso dell'Irap la base imponibile è il valore aggiunto effettivo delle imprese e non quello dichiarato, che è in realtà il solo disponibile. Normalmente, i paesi che attuano sistemi di perequazione basati sulla capacità fiscale dedicano molti sforzi e molta attenzione a questi problemi, raffinando e combinando le statistiche basate sulla contabilità nazionale con quelle di origine amministrativa.

Inoltre, sebbene la perequazione basata sulla sola capacità contributiva sia di per sé difficile da realizzare, essa può essere comunque insufficiente, se i fabbisogni di spesa sono diversi nelle varie Regioni. Per fare un esempio classico, la Liguria è notoriamente una regione con popolazione piuttosto anziana, essendo diventata la meta preferita per trascorrere la vecchiaia degli abitanti delle regioni padane. Poiché l'assistenza sanitaria è la principale responsabilità di spesa delle Regioni, è evidente che, indipendentemente dalla sua capacità fiscale, la Liguria ha bisogno di maggiori risorse per abitante delle regioni con popolazione più giovane per prestare lo stesso livello di servizi alla sua popolazione, utilizzando le sue risorse con un pari livello di efficienza delle altre.

In effetti, i sistemi più completi e più apprezzati di perequazione, quali quello australiano e quello danese, sono strutturati in modo da dare a ogni regione la possibilità di prestare livelli di servizi con standard qualitativi e quantitativi simili a quelli delle altre regioni, prodotti con pari efficienza e richiedendo ai propri cittadini uno sforzo fiscale – cioè un rapporto fra gettito effettivo e base imponibile – uguale a quello richiesto dalle altre Regioni.

Tabella 2. L'impatto della riforma costituzionale sulla spesa regionale: ammontari pro capite, 2001, in euro

	Spesa in essere al 2001	Totale spesa trasferita	Totale spesa regionale dopo la riforma costituzionale
Piemonte	1.810	1.509	3.319
Lombardia	1.491	1.255	2.746
Veneto	2.129	1.372	3.501
Liguria	2.616	2.206	4.822
Emilia R.	2.106	1.541	3.646
Toscana	1.666	1.768	3.433
Marche	1.523	1.733	3.256
Umbria	3.763	2.385	6.148
Lazio	2.842	2.009	4.850
Abruzzo	2.455	1.962	4.417
Molise	2.918	2.311	5.229
Campania	2.308	2.432	4.739
Basilicata	3.043	2.559	5.602
Puglia	2.002	1.987	3.989
Calabria	3.291	2.468	5.759
Totale reg. ord.	2.135	1.735	3.870

Fonte: F. Cerniglia, *La riforma del Titolo V della Costituzione e i nuovi rapporti finanziari fra Stato e autonomie locali*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 2003

L'introduzione, e soprattutto il rispetto, degli standard e l'effettuazione di un'azione perequativa intensa ed efficace sono messe in forse dai divari interregionali di ricchezza, e dal fatto che i livelli di spesa attuali pro capite dello Stato nelle funzioni da trasferire sono assai superiori nelle Regioni più povere del centro-sud.

È necessario partire dall'osservazione del fenomeno per poi trarne le implicazioni.

Nella Tabella 2 sono riportati, in termini pro capite, i valori della spesa attuale dello Stato nei settori la cui competenza sarà trasferita alle Regioni. Essi sono preceduti dai valori della spesa attuale delle Regioni.

Come si osserva immediatamente, gli squilibri sono molto elevati.

In generale, le Regioni del centro-sud hanno livelli di spesa pro capite per le funzioni da trasferire molto più elevati di quelle del centro-nord. Come è noto, questo è il risultato di una politica decennale di sostegno al reddito delle Regioni meno sviluppate, attuata soprattutto tramite l'espansione dell'impiego pubblico statale.

Questa affermazione è dimostrata molto sinteticamente dai dati riportati nella Tabella 3, in particolare dalla colonna che mostra il numero di impiegati statali per mille abitanti. Questo indicatore ha valori assai più elevati nelle Regioni meridionali rispetto a quelle del nord. Ad esempio, la Lombardia ha 21 dipendenti statali ogni mille abitanti, contro un valore di 38 per la Calabria e di 41 per la Basilicata.

Più elevati livelli di spesa pro capite e di personale pubblico non significano necessariamente livelli più elevati di servizio; anzi, la percezione comune è che ci sia in Italia una correlazione negativa fra le due variabili. Essi indicano certamente una maggiore necessità di finanziamento delle Regioni del centro-sud. Purtroppo, questa maggiore necessità si scontra con una capacità fiscale minore. La Tabella 4 mette ben in evidenza il fenomeno. Nella seconda colonna è riportato il livello della spesa pro capite di ogni regione in percentuale della media nazionale. I valori vanno da un minimo di 72 per la Lombardia a un massimo di 147 per la Basilicata. Nella terza colonna è riportato un indicatore generale della capacità di finanziamento. Esso è costruito sulla base dei dati di gettito per abitante delle principali imposte nazionali – Irpef, Irpeg, Iva, imposte sugli oli minerali e altre imposte indirette – che sono riportati per esteso nella Tabella 4. L'indicatore per ogni regione è calcolato in riferimento a un valore di 100 assegnato alla media nazionale. L'idea, che sorregge la costruzione di questo indicatore, è che per finanziare la nuova spesa delle Regioni sarà necessario devolvere a esse una parte delle attuali principali imposte nazionali. La devoluzione può essere fatta tecnicamente, o sotto forma di partecipazione al gettito, secondo cui una certa percentuale del gettito di una o più imposte maturato in ogni regione viene trasferito automaticamente a essa. Oppure, e più correttamente in linea con il principio della responsabilità finanziaria, la devoluzione delle risorse fiscali viene fatta con il sistema della partecipazione alla base imponibile, secondo il quale ogni regione ha facoltà di applicare una propria aliquota (entro un limite minimo e un limite massimo determinato a livello nazionale) sulla base imponibile dell'imposta di riferimento. In sostanza, la compartecipazione alla base imponibile corrisponde esattamente all'addizionale regionale e locale sull'Irpef. La somma del gettito pro capite delle principali imposte costituisce dunque una misura della potenzialità di finanziamento delle Regioni e dei suoi differenziali.

Tabella 3 Alcuni dati sull'impiego pubblico e su spesa e finanziamenti ai governi subnazionali

Regioni	Spesa regionale* pro capite, 2001	Impiegati pubblici, 1999 % su 1000 abitanti			Città	Spesa comunale* pro capite, 2001	Contributi statali* p.c. 2001
		Totali	Statali	Regioni e Enti Locali			
	a	b	c	d		e	f
Piemonte	3.504	51,1	24,9	25,4	Torino	1.406	251
V. Aosta	25.201	82,8	22,3	59,2	Aosta		
Lombardia	2.857	45,0	21,0	23,3	Milano	1.338	270
Liguria	5.103	66,4	33,7	31,6	Genova	1.104	240
Veneto	4.075	49,6	24,9	24,0	Venezia	1.627	286
Friuli VG	6.422	68,7	33,3	34,0	Trieste	1.048	
Alto Adige	13.246	74,0	10,2	62,8	Bolzano		
Trentino	13.627	56,5	11,8	43,8	Trento		
Emilia R.	4.029	53,8	23,7	29,2	Bologna	1.040	223
Toscana	3.209	59,5	28,3	30,2	Firenze	1.353	254
Umbria	5.107	60,9	30,2	29,6	Perugia	917	196
Marche	4.132	57,9	29,3	27,5	Ancona	1.011	192
Lazio	5.454	79,2	53,0	23,4	Roma	1.234	223
Abruzzi	4.737	59,9	33,2	25,7	Aquila	687	157
Molise	5.682	66,6	38,7	26,7	Campob.	701	137
Campania	4.478	58,1	34,1	23,3	Napoli	1.209	552
Puglia	3.877	56,3	35,5	20,2	Bari	794	229
Basilicata	5.924	66,9	41,1	24,8	Potenza	1.156	305
Calabria	6.441	64,1	38,4	24,9	Catanzaro	758	314
Sicilia	6.356	63,1	33,8	28,5	Palermo	953	398
Sardegna	7.530	69,3	39,6	28,8	Cagliari	1.073	204
Italia	4.652	58,5	31,4	26,1			230

Fonti: a) Istituto Studi sulle Regioni; b), c), d) Istat, *Annuario Statistiche Pubbliche*; e), f) *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*.

\*migliaia di lire

Per le entrate la situazione è specularmente inversa rispetto a quella delle spese. Dividendo l'indicatore delle entrate per quello delle spese si ottiene, ad esempio, un valore di 1,7 per la Lombardia e un valore di 0,38 per la Basilicata. Ciò significa che la Lombardia ha una capacità fiscale superiore del 70 % alle necessità di spesa attuali, mentre la capacità fiscale della Basilicata non arriva a coprire il 40 % delle necessità di

**Tabella 4 Indicatori della spesa trasferita e della capacità di finanziamento delle Regioni (insieme delle regioni = 100)**

	<b>Indicatore della spesa trasferita</b>	<b>Indicatore della capacità di finanziamento</b>
Piemonte	86,97	112,38
Lombardia	72,33	127,32
Veneto	79,08	108,05
Liguria	127,15	114,51
Emilia R.	88,82	124,03
Toscana	101,90	108,38
Marche	99,88	95,14
Umbria	137,46	89,28
Lazio	115,79	110,05
Abruzzo	113,08	78,46
Molise	133,20	64,35
Campania	140,17	61,93
Basilicata	147,49	57,63
Puglia	114,52	62,95
Calabria	142,25	56,46
<b>Totale</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

*(Elaborazioni sui dati delle tabelle precedenti)*

spesa. Questi squilibri possono essere colmati tecnicamente da trasferimenti di perequazione. Infatti, la soluzione corretta consiste nell'applicare un meccanismo di perequazione che tenga in considerazione anche i fabbisogni di spesa unitamente alla capacità fiscale e nell'introdurlo gradualmente, adottando un periodo di transizione. Inizialmente, le Regioni più povere ricevono quasi tutta la differenza fra i livelli di spesa attuale e la capacità fiscale, quindi, in questa fase i trasferimenti tengono conto di quasi tutta la spesa storica. Poi, gradualmente, il peso della spesa storica è ridotto ed è sostituito dai trasferimenti determinati in base al nuovo schema di perequazione.

In alternativa, si può pensare che in un periodo iniziale i trasferimenti non siano di tipo generale, ma settoriali. Essi sarebbero erogati per i

diversi settori di spesa tenendo conto, con pesi che gradualmente si modificano, sia della spesa attuale sia dei fabbisogni di spesa. I trasferimenti specifici sono considerati, giustamente, come lesivi dell'autonomia dei governi subnazionali, che ne sono i beneficiari. Questo perché essi impongono ai beneficiari le priorità del governo pagatore.

Nella fase iniziale di un processo di decentralizzazione però, nella quale è essenziale mantenere l'uniformità desiderata ed evitare brusche sbandate nella gestione dell'autonomia da parte delle singole Regioni, i trasferimenti specifici possono essere presi in considerazione come strumento transitorio.

La decentralizzazione e/o la trasformazione federale servono, fra l'altro, ad adattare la struttura del governo alle differenze che esistono fra le varie aree geografiche di un paese. Se le differenze sono particolarmente profonde e/o le preferenze nei confronti dello stesso processo di federalizzazione sono diverse, questo processo può assumere velocità e contenuti diversi nelle varie Regioni. Il processo di federalizzazione, dunque, può essere asimmetrico o, come si dice in Italia, "a geometria variabile". Con le regioni a statuto speciale, l'Italia ha fornito il primo esempio. Attualmente, vi sono due nuovi casi, entrambi particolarmente rilevanti, in Europa: la Spagna e il Regno Unito. Il federalismo asimmetrico non ha invece caratterizzato i processi classici di federalizzazione, né poteva farlo, perché questi sono stati processi di centralizzazione del governo. Le colonie americane, canadesi o australiane e i cantoni svizzeri si sono trovati di fronte alla necessità di rafforzare o di creare una struttura statale debole, non a quella di ridurre il potere del centro a favore della periferia. Il federalismo asimmetrico può rappresentare nuovamente una via per ridurre le difficoltà del processo di decentralizzazione in Italia. Infatti, in un paese culturalmente omogeneo come l'Italia si possono rintracciare almeno due motivazioni per un processo a più velocità. La prima è l'esistenza di una differenziazione territoriale nella domanda di federalizzazione. Alcune Regioni, come Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Lombardia, richiedono da tempo maggiore autonomia. Alcune di esse – in particolare Emilia Romagna e Toscana – hanno anche assunto comportamenti coerenti con questa richiesta, sollevando l'incostituzionalità di alcuni provvedimenti statali, o assumendo nei fatti comportamenti di maggiore indipendenza. In parte, questo atteggiamento riflette l'avvenuta maturazione dell'istituzione "regione", cioè la sua affermazione nel quadro del sistema di governo territoriale in Italia. In parte, riflette sia l'insofferenza dei cittadini verso il tipico modo di amministrazione all'italiana, cioè sommatamente burocratico, e quindi inefficiente e lento, sia la voglia di sperimentare un modo nuovo attraverso l'autogoverno. In parte, la domanda di autonomia è anche una domanda di correzione della distribuzio-

Tabella 5 **Gettito pro capite regionalizzato delle principali imposte italiane, 2001 in euro**

Regioni	Irpef	Irpeg	Iva	Oli Minerali	Altre indirette	Totale
Piemonte	2.583,08	614,22	1.251,77	387,63	784,60	5.621,30
Lombardia	2.871,22	879,42	1.344,73	414,70	858,67	6.368,75
Veneto	2.274,46	639,16	1.293,56	416,10	781,53	5.404,81
Liguria	2.499,22	604,01	1.365,32	378,40	881,20	5.728,15
Emilia R.	2.697,88	786,85	1.420,85	441,80	856,76	6.204,14
Toscana	2.319,52	603,45	1.257,90	452,81	787,49	5.421,17
Marche	1.889,03	562,87	1.299,38	391,41	616,41	4.759,10
Umbria	1.899,36	413,23	1.155,04	404,39	593,95	4.465,97
Lazio	2.551,46	597,15	1.138,81	388,22	829,12	5.504,76
Abruzzo	1.509,36	422,88	1.080,70	355,29	556,43	3.924,66
Molise	1.267,05	294,37	908,69	284,77	463,94	3.218,82
Campania	1.184,96	342,71	831,53	257,85	480,82	3.097,88
Basilicata	1.135,78	296,06	806,82	270,09	373,98	2.882,74
Puglia	1.214,21	324,61	888,31	298,34	423,29	3.148,75
Calabria	990,99	267,63	912,49	283,94	369,07	2.824,13

Fonte: F. Cerniglia, *La riforma del Titolo V della Costituzione e i nuovi rapporti finanziari fra Stato e autonomie locali*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 2003.

ne interregionale di risorse effettuata dal governo centrale. In effetti, le Regioni citate sono quelle più ricche che finanziano con maggiore intensità la redistribuzione a favore del Mezzogiorno. Che vi sia questa componente di “egoismo” è evidente, ma sarebbe profondamente sbagliato ricondurre la domanda di autonomia a questo. Non va, infatti, dimenticato che nel caso di federalizzazione/decentralizzazione asimmetrica del Regno Unito, sono le due regioni più povere della media britannica – la Scozia e il Galles – a spingere a favore della devoluzione asimmetrica.

In effetti, se la domanda di maggiore autonomia è autentica, i richiedenti dovrebbero essere disposti a pagare un prezzo al governo centrale per finanziare i costi della maggiore autonomia. Ad esempio, i costi derivanti dalla necessità di interventi di coordinamento, richiesti dalla mag-

giore produzione di esternalità da parte di un sistema che diventa più decentralizzato; oppure i costi connessi alla perdita di economie di scala nella produzione dei servizi, che rimangono centralizzati nelle Regioni che non fanno domanda di autonomia. Pagata questa compensazione, non vi è alcun motivo da addurre contro un processo asimmetrico di decentralizzazione. Il fatto che una politica sia svolta in alcune aree a livello decentrato e in altre aree a livello centralizzato produce effetti benefici in termini di concorrenza verticale: mostra, cioè, chi fra lo Stato e le Regioni, o altri Enti Locali è in grado di fornire meglio i servizi. Inoltre, l'asimmetria permette sperimentazioni nelle politiche, che rappresentano uno dei vantaggi più importanti della decentralizzazione del governo.

Il federalismo asimmetrico produce, però, qualche problema sotto il profilo politico, come più volte è stato evidenziato nel processo di *devolution* in Gran Bretagna. Mentre i parlamentari eletti in Scozia e in Galles continuano a votare i provvedimenti che riguardano funzioni che sono rimaste centralizzate nei soli confronti dell'Inghilterra, i parlamentari inglesi non hanno più con la devoluzione il potere di influire, nelle stesse materie, su ciò che accade in Scozia o in Galles. Nel caso italiano il federalismo asimmetrico potrebbe applicarsi non necessariamente a tutti i settori, ma soltanto a quelli per i quali esiste una maggiore domanda di autonomia. Ad esempio, alcune Regioni potrebbero richiedere la devoluzione delle competenze in materia di istruzione, mentre altre potrebbero richiedere il mantenimento, temporaneo, della competenza statale, come accade in Spagna. Si ridurrebbero in tal modo le tensioni, le preoccupazioni e i conflitti che sovente caratterizzano i processi di decentralizzazione.

Molto interessante, ma meno studiato, è il principio dell'asimmetria sul lato del finanziamento. Si può pensare che, senza variazioni di competenze, i governi di alcune aree ottengano un sistema di finanziamento delle proprie attività diverso da quello prevalente nel resto del paese. In effetti, un sistema asimmetrico potrebbe risolvere alcuni dei problemi connessi alle rilevanti disparità di capacità fiscale che caratterizzano le Regioni italiane. Un esempio può chiarire i termini del problema e della proposta. In base all'attuale capacità finanziaria delle Regioni, il governo regionale della Basilicata è in grado, applicando uno sforzo fiscale pari alla media italiana, di finanziare con le imposte meno di un quarto della propria spesa, mentre la stessa percentuale supera per una regione ricca come la Lombardia il valore del 70 %. Ipotizzando che sia la Basilicata sia la Lombardia vogliano svolgere una nuova funzione che comporta una spesa di 100 euro per abitante e che questa spesa sia totalmente finanziata da un aumento della pressione fiscale locale, per finanziare la stessa quantità di spesa il governo della Basilicata dovreb-

be aumentare le sue aliquote di quasi quattro volte l'aumento necessario in Lombardia. In altre parole, l'esercizio della discrezionalità fiscale assume un significato e una possibilità effettiva assai diversi fra la Basilicata e la Lombardia. Per ridurre questo problema un sistema asimmetrico potrebbe essere introdotto sulle entrate, in particolare per quanto riguarda le compartecipazioni alla base imponibile, che sono la via più corretta per finanziare la devoluzione di funzioni di spesa. In base a questo sistema le Regioni con capacità fiscale inferiore alla media nazionale si vedrebbero riconosciuta la facoltà di applicare aliquote più elevate di quelle concesse alle altre Regioni, mentre parallelamente il governo nazionale ridurrebbe in misura equivalente le proprie aliquote di prelievo. Il federalismo asimmetrico, oltre a soddisfare una domanda d'autonomia differenziata, è un modo per controllare la diversità. Lascia infatti al governo centrale la responsabilità di rispondere alla sfida delle Regioni che si impegnano prima delle altre nel processo di autonomia, migliorando il livello di servizi, l'efficienza della gestione e la capacità delle amministrazioni periferiche di produrre servizi e politiche in modo efficiente.

### *Giuseppe Vitaletti*

È certamente molto importante avere un quadro generale della situazione, anche con riferimenti alle esperienze estere, ma bisogna tener conto anche dei comportamenti concreti, consolidati in certi paesi. Ad esempio in Italia gli Enti Locali tendono a chiedere l'attribuzione di entrate molto dinamiche rispetto al PIL. È probabile che questo sia fatto per assicurarsi una sorta di "rendita" fiscale, che mascheri le inefficienze della loro gestione. Si guarda molto di meno alla distribuzione territoriale del gettito, molto diversa a seconda delle caratteristiche specifiche dell'imposta, assai differente in particolare a seconda che si tratti di imposte sulla produzione, sul reddito, o sui consumi. Ottenere entrate dinamiche anche se mal distribuite, garantisce comunque risorse per tutti, perché chi ottiene di più tende a effettuare spese corrispondenti, poi imitate dagli altri, che hanno buon gioco a richiedere la copertura del deficit con trasferimenti a piè di lista. Un altro aspetto cui bisogna porre molta attenzione è la consonanza tra prelievo e spesa finanziata. Non ha senso, e alimenta grosse inefficienze, finanziare spese a favore dei cittadini con prelievi sulle imprese, come si è fatto in Italia con l'Irap. Né avrebbe senso la configurazione contraria. Non è affatto sufficiente, dunque, parlare di autonomia fiscale in termini solo quantitativi, è fondamentale la "qualità" dei tributi assegnati, in termini di effetti distributivi territoriali e di consonanza con le spese.

## L'attuazione del federalismo tra vincoli di solidarietà finanziaria, stabilità e crescita

*Efisia Espa*

L'attuazione del federalismo costituzionale si presenta in Italia come una vera e propria "avventura istituzionale", che ha davvero pochi precedenti. Attualmente si sta verificando un massiccio trasferimento di competenze legislative, di funzioni amministrative e gestionali e di risorse finanziarie dal centro alla periferia. Inoltre è in atto un tentativo di perseguire una serie di obiettivi che si presentano come potenzialmente incoerenti, o comunque difficilmente conciliabili tra loro. In ricordo del "quartetto inconciliabile" introdotto agli albori del progetto di Unione Monetaria Europea, qui si propone un "quartetto" potenzialmente incoerente e inconciliabile, perché, con l'attuazione del federalismo, si punta, in primo luogo, a realizzare un elevato grado di autonomia finanziaria da parte di Regioni ed Enti Locali; al tempo stesso, si mira comunque a mantenere livelli di coesione territoriale tramite vincoli di solidarietà finanziaria, quantomeno delle dimensioni attualmente presenti. Vi è poi un terzo obiettivo, ineludibile, costituito dall'osservanza dei vincoli di carattere europeo del Patto di stabilità e crescita, i vincoli del buonsenso nella gestione della finanza pubblica. Esiste, infine, un quarto obiettivo, incorporato da tempo nei programmi e nelle intenzioni dei governi, di una discesa della pressione fiscale.

Realizzare questo quartetto di obiettivi non è facile. Si potrebbe facilmente raggiungere un elevato grado di autonomia finanziaria, rispettare i vincoli europei, far calare la pressione fiscale, ma non rispettare i vincoli di solidarietà; oppure si potrebbe tranquillamente avere autonomia finanziaria, coesione territoriale, discesa della pressione fiscale, ma non il rispetto dei vincoli di bilancio. Si tratta, quindi, di qualcosa di molto simile a una quadratura del cerchio.

Ciò che rende complesso l'esercizio di attuazione del federalismo è, da un lato, proprio il processo in quanto tale, molto complesso e articolato, dall'altro l'analisi della dimensione quantitativa sul piano finanziario del nuovo federalismo, poiché le risorse finanziarie "messe in moto" dal nuovo Titolo V della Costituzione sono molto consistenti. In primo luogo, tale dimensione finanziaria dipende dal tipo di ripartizione di competenze che il legislatore ha "scolpito" nella nuova Costituzione: si tratta dello stesso problema che è attualmente il cuore dei lavori della convenzione europea diretta da Giscard D'Estaigne. In effetti, il problema di qual e sia il livello di governo al quale affidare in maniera ottimale le competenze su una specifica materia, è un esercizio di enorme complessità, poiché è fatto di considerazioni strettamente economiche, di allocazioni ottimali delle competenze, di considerazioni di natura giu-

ridica e politologica. Legate al disegno di ripartizione delle competenze che la nuova Costituzione propone, ci sono contraddizioni anche pesanti, come la politica della concorrenza che viene affidata alla potestà esclusiva dello Stato ma, al tempo stesso, un settore come quello dei servizi pubblici locali diviene di totale competenza regionale, per cui quando i Comuni dovranno fare i bandi di gara, non è chiaro a quali normative dovranno far riferimento. Per quanto riguarda le politiche del lavoro ad esempio, la nuova Costituzione non scioglie affatto i problemi di equilibrio di competenza tra Stato e autonomie locali: al centro chiaramente c'è e viene costituzionalizzato il principio di sussidiarietà ma questo principio può essere anche molto vago. Si è cercato anche di quantificare queste massicce dimensioni del trasferimento di risorse, anche se molto dipende dalle ipotesi che si fanno sulle competenze esclusive e sulle competenze concorrenti che vengono riservate dalla nuova Costituzione, per cui, ad esempio, una competenza esclusiva attribuita a livello regionale, non può significare ovviamente la cancellazione di quella competenza a livello nazionale, ancorché a livello statale centrale l'intera potestà legislativa venga trasferita alle Regioni. D'altra parte è impensabile che, ad esempio, venga chiuso il Ministero delle Attività Produttive, che gestisce in gran parte attività patrimonio esclusivo delle Regioni. C'è un principio da tutelare che è quello di esplicitare e di preservare la tutela dell'unità giuridica ed economica del paese; anche da questo punto di vista appare del tutto giustificato il fatto che continuino a operare in modo efficace le amministrazioni centrali. È stato stimato, quindi, per quanto riguarda le competenze specifiche delle Regioni, di attribuire alle Regioni il 90% delle risorse attualmente in capo allo Stato. Con considerazioni analoghe nelle competenze concorrenti e tenendo presente che le funzioni amministrative gestionali vengono in gran parte decentrate, si è ipotizzato che il 70% delle risorse attualmente presenti nel bilancio dello Stato venga spostato sui bilanci delle autonomie locali. In questo modo, si ottiene un risultato di 92 miliardi di euro, entità di molti punti di PIL. Rimane, poi, il tema dei rischi di lievitazione delle spese nel trasferimento di competenze, in relazione al quale non va dimenticato ciò che è successo nei quattro anni che sono passati dall'approvazione delle leggi delega a oggi, in cui dovevano essere trasferite circa 20 mila persone, ma ne sono state trasferite meno della metà alle Regioni e agli Enti Locali. Il fatto che vi siano più di 60 mila unità di persone che potenzialmente possono essere decentrate, rende perfettamente l'idea di quali possano essere i problemi pratici concreti del trasferimento del personale, e quindi anche di tutti gli oneri connessi a tale trasferimento. Spaventa soprattutto l'ipotesi, caldeggiata da alcune Regioni, per cui le Regioni in qualche misura prendano dal bilancio dello Stato i finanziamenti, ma

non assorbano tutta quella parte di personale che dovrebbe essere associata alla gestione di tali finanziamenti. I 90 miliardi di euro, che si aggiungono alle spese regionali già emesse e agli oneri dei trasferimenti derivanti dalle leggi Bassanini, fanno sì che i meccanismi di finanziamento delle spese locali identificate dal decreto legislativo n.56, vengono messe in crisi, perché la compartecipazione regionale al gettito dell'Iva, l'addizionale Irpef, l'imposta sulla benzina, ovviamente non sono minimamente sufficienti per coprire queste nuove spese. Infatti, per coprire quegli ammontari di spesa si dovrebbe o assegnare tutta l'Iva alle Regioni e avere un'aliquota uniforme del 30% su Irpeg, Irpef e oli minerali, oppure si dovrebbe avere, anche in questo caso, un'aliquota uniforme di compartecipazione attorno al 45-46%. Dunque, le modifiche sull'impianto dei meccanismi delle spese sono molto consistenti.

Si ha l'impressione che le Regioni necessitino di entrate dinamiche, di imposte che "respirino" con la crescita dell'economia, con l'andamento del ciclo economico, e che, al tempo stesso, non siano concentrate su basi troppo mobili, perché, ovviamente, deve essere evitata l'esportazione di basi imponibili da regione a regione, che in qualche misura siano imposte in grado di riflettere, al meglio possibile, il rapporto con il territorio. Devono, dunque, essere evitate le imposte come l'Irpeg, che ancor più dell'Irap, è distribuita in maniera estremamente irregolare a livello nazionale e che, quindi, sarebbe problematico sfruttare come una delle basi dei nuovi meccanismi di finanziamento a livello regionale. L'Iva e l'Irpef, invece, sembrano i candidati più accreditati per la copertura delle nuove spese.

Il tema del federalismo e della solidarietà è complicato dalla premessa politica che la spinta al forte decentramento e alla federalizzazione del paese è venuta da Regioni stanche di sostenere livelli di pressione fiscale particolarmente elevati.

Naturalmente tenendo conto del fatto che il bilancio pubblico, anche con il sistema federalizzato, dovrebbe comunque continuare a esercitare un forte ruolo redistributivo a livello territoriale, la nuova Costituzione introduce, o meglio innova rispetto al decreto legislativo n.56, il meccanismo di un fondo perequativo, che saggiamente viene in qualche misura "sottomesso" alla gestione dello Stato: questo, nonostante non possa specificare alcun vincolo di destinazione per i fondi che vengono trasferiti, tuttavia mantiene la possibilità di canalizzare risorse aggiuntive alle Regioni.

È chiaro, però, che le regole, che governano la funzione redistributiva territoriale, sono destinate a cambiare. Da questo punto di vista, il processo dovrebbe esser svolto secondo tre criteri: gradualità, "condizionalità" e "premierità". Il criterio della gradualità del processo era stato

già sottolineato nel meccanismo del fondo perequativo del D.L. 56 e deve essere conservato e preservato anche con il nuovo federalismo. La “condizionalità” è intesa nel senso più tradizionale del termine, per cui le Regioni meno sviluppate devono avere accesso al fondo perequativo a condizione che alcune politiche vengano messe in atto, soprattutto politiche di contenimento della spesa e di efficienza nella raccolta delle entrate. Un ulteriore meccanismo vicino al primo ma non identico, è quello della “premierità”, secondo il quale alle Regioni che sono in grado di costituire un *trake record* particolarmente efficace di rispetto degli equilibri di bilancio, potrebbe essere garantito un maggiore accesso al fondo perequativo.

Infine, due considerazioni sui meccanismi istituzionali che in qualche misura devono sovrintendere ai rapporti tra Stato e Regioni. Analizzando le esperienze di altri paesi, che presentano una struttura federale molto accentuata, si scopre che alcune istituzioni funzionano in modo interessante, come ad esempio in Germania il Consiglio di programmazione finanziaria e la Commissione del debito pubblico, che sono composti in maniera paritetica tra Stato e autonomie locali. Nel caso dell'Italia, lo Stato potrebbe conservare, proprio per questioni di rappresentanza internazionali soprattutto in sede comunitaria, una sorta di ruolo da *primus inter pares*, mentre il Consiglio di programmazione finanziaria, come è in Germania, dovrebbe avere il compito di condividere la pianificazione dei flussi finanziari più rilevanti, quindi dovrebbe essere coerente con gli obiettivi di equilibrio del bilancio pubblico, e dovrebbe anche assicurare lo scambio di informazioni tra Stato e Regioni. Il monitoraggio dei flussi finanziari è molto difficile, infatti i sistemi di contabilizzazione attuali consentono con enorme difficoltà di capire dove si ramifichino le spese dello Stato, o il momento in cui un euro di finanziamento transita dallo Stato alle Regioni e poi, magari, dalle Regioni al circolo esterno alla pubblica amministrazione; tutto ciò è individuabile con grande difficoltà e senz'altro non in tempo reale, quindi uno dei compiti del Consiglio di programmazione dovrebbe essere anche quello di condividere delle regole comuni, la cui definizione generale spetterebbe, peraltro, allo Stato sulla base della nuova Costituzione. In conclusione, nel momento in cui Regioni e Comuni si vedono affidata, in maniera più esplicita, anche la capacità di indebitamento esterno, se pure limitata alle spese in conto capitale, soprattutto per un Paese come il nostro con un 110% di rapporto debito PIL, è necessario che esista un quadro ordinato e coerente di emissioni dei titoli, che possa ottimizzare la politica del debito pubblico.

*Giuseppe Vitaletti*

È certamente notevole l'importanza dei controlli di efficienza nei riguardi delle spese e delle funzioni trasferite a livello locale. La Commissione tecnica per la spesa pubblica si deve occupare principalmente del monitoraggio dei servizi degli Enti Locali, proprio per evitare che l'aumento di questi comporti una lievitazione della spesa pubblica. Probabilmente, l'aumento delle funzioni locali dramatizzerà gli squilibri territoriali nel gettito delle imposte attribuite, d'altra parte verrà certamente in evidenza il problema relativo alla conformità tra tipo di prelievo e tipo di spesa finanziata. A titolo d'esempio, si consideri l'imputata principale nella situazione italiana, cioè l'Irap. Tale imposta non solo si distribuisce assai male sul territorio, ma soprattutto è pagata dalle imprese. A favore delle imprese sono previste molteplici tipologie di intervento pubblico: la regolazione della concorrenza, la politica economica nel suo complesso, le grandi infrastrutture, gran parte dei servizi pubblici indivisibili. Si tratta, però, di funzioni di spesa che si collocano a livello nazionale, o addirittura a livello sovranazionale: ovviamente, infatti, la produzione non può essere regolata che in minima parte a livello locale. Volendo, dunque, dare al prelievo anche il senso di corrispettività rispetto ai servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, evoluzione indispensabile nell'attuale contesto di economia globalizzata e di moltiplicazione dei livelli di governo, un'imposta come l'Irap assume un significato importante come fonte di finanziamento dei livelli di governo che regolano la produzione. Nella suddetta logica, la sua applicazione italiana agli Enti Locali, quale fonte principale di finanziamento della sanità, cioè di un servizio pubblico ai cittadini e non alle imprese, non sembra corrispondere a una corretta impostazione.

## Le regole di bilancio per le Regioni e gli Enti Locali

Daniele Franco<sup>4</sup>

Le regole di bilancio sono essenziali per evitare che le decisioni operate autonomamente da ciascun ente determinino effetti negativi sugli altri enti e sugli altri livelli di governo. Se il governo centrale dovesse ripetutamente intervenire per sanare i disavanzi degli enti decentrati, si comprometterebbe inevitabilmente l'effettivo decentramento delle responsabilità. Ne soffrirebbe inoltre la trasparenza dei flussi redistributivi.

Il passaggio da una finanza decentrata “derivata”, come quella che ha caratterizzato l'Italia negli scorsi decenni, a una finanza autonoma richiede un ripensamento delle regole di bilancio di Regioni, Province e Comuni. Alcune linee guida di tale revisione sono indicate nel nuovo testo della Costituzione, che, ad esempio, per la prima volta menziona esplicitamente la *golden rule*, ma non precisa ancora vari aspetti.

Le regole di bilancio vanno definite assieme alle modalità di finanziamento degli enti decentrati, ivi comprese quelle di carattere perequativo, e a procedure che assicurino informazioni esaustive, tempestive e trasparenti. Nel disegnare il nuovo insieme di regole, inoltre, è necessario tenere conto dei limiti che la normativa europea pone alle soluzioni adottabili in ambito nazionale.

Un confronto fra le regole di bilancio definite a livello europeo, mediante il Trattato di Maastricht e il Patto di stabilità e crescita, e le regole degli stati federali, indica che le prime sono nel complesso molto più restrittive delle seconde. Infatti, in ambito europeo le regole sono basate su parametri numerici predefiniti; il rispetto dei parametri è richiesto non soltanto *ex ante* ma anche *ex post*; i margini di flessibilità sono predefiniti e riguardano solo eventi eccezionali; non sono previste deroghe per gli investimenti pubblici; la violazione delle regole comporta sanzioni monetarie predefinite. Il maggior rigore a livello europeo è dovuto al fatto che il Patto di stabilità e crescita si applica a un insieme di stati sovrani, per cui vi è una maggiore esigenza di formalizzare *ex ante* delle norme, e all'assenza di uno Stato federale che possa, in ultima istanza, porre rimedio a eventuali squilibri.

Nel valutare le implicazioni delle regole di bilancio europee per la finanza decentrata si possono individuare tre aspetti problematici<sup>5</sup>.

Il primo aspetto riguarda l'asimmetria dei vincoli e degli incentivi. Le regole di bilancio europee fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche. L'esistenza di più livelli di governo non vi ha alcun ruolo. Il punto di contatto con l'Unione Europea è il governo nazionale, che è responsabile per le sanzioni eventualmente comminate nell'ambito

della Procedura per i disavanzi eccessivi e subisce larga parte degli effetti derivanti da una perdita di credibilità del paese, in particolare sul proprio debito pubblico. In questo contesto, esiste il rischio che gli enti decentrati si comportino come *free rider*. Ciò può determinare distorsioni nell'allocazione delle risorse, ad esempio se il governo centrale deve sistematicamente compensare i deficit degli enti decentrati con incrementi del prelievo o tagli delle proprie spese.

Un secondo aspetto problematico riguarda gli investimenti pubblici. In una situazione in cui si chiede alla Pubblica Amministrazione di realizzare un pareggio del bilancio in termini strutturali, le spese in conto capitale vanno finanziate con entrate correnti, ma ciò può determinare una riduzione del volume degli investimenti, soprattutto di quelli a redditività più differita. Questo problema è particolarmente importante per gli enti decentrati, che tipicamente presentano fluttuazioni rilevanti dei livelli di spesa per investimenti. Inoltre, a livello comunale e provinciale i contribuenti (imprese e cittadini) sono più mobili che a livello internazionale. Se un ente locale accrescesse fortemente l'imposizione per finanziare un'opera pubblica con ritorni molto differiti nel tempo, una parte dei contribuenti potrebbe spostarsi nelle aree vicine.

La terza area problematica riguarda il rapporto fra politica di bilancio e ciclo economico, ossia la possibilità che gli enti decentrati possano essere spinti ad attuare politiche di bilancio pro-cicliche. A livello europeo il tentativo di conciliare il rigore con la stabilizzazione economica passa attraverso il riferimento ai saldi di bilancio strutturali<sup>6</sup>. Una volta raggiunta la situazione di regime, gli stabilizzatori automatici dovrebbero operare liberamente attorno a un saldo strutturale in sostanziale pareggio. La valutazione di quest'ultimo saldo, già problematica a livello nazionale in relazione alle diverse indicazioni fornite dalle varie metodologie di calcolo, è particolarmente complessa per gli enti di dimensioni limitate. Si consideri, per esempio, la difficoltà di stimare gli *output gap* a livello comunale o provinciale e di valutare ente per ente l'elasticità del bilancio al ciclo. Se, in considerazione di questi problemi, si richiedesse agli enti decentrati il conseguimento di un obiettivo di bilancio fissato *ex ante* in termini nominali, nelle fasi cicliche sfavorevoli questi enti potrebbero trovarsi costretti ad attuare politiche pro-cicliche. Alternativamente, si potrebbero riscontrare sconfinamenti dagli obiettivi di controversa interpretazione: sarebbe difficile valutare quanto è ciclico e quanto è strutturale. In questo contesto l'efficacia delle regole potrebbe risultare compromessa.

Il Patto di stabilità interno introdotto nell'ambito della manovra di bilancio per il 1999 rappresenta un primo tentativo di coinvolgere gli enti decentrati nel proseguimento degli obiettivi fissati per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Il Patto mira a migliorare il saldo di

bilancio degli enti e a ridurre il loro debito, ma presenta vari aspetti problematici<sup>7</sup>. Innanzitutto, esso fa riferimento a un saldo che esclude rilevanti poste di entrata e di spesa, quali i trasferimenti, gli investimenti, gli interessi, la spesa sanitaria, le poste di carattere eccezionale. Inoltre, il saldo è calcolato in termini di cassa, mentre l'indebitamento netto, rilevante in sede europea per il complesso delle amministrazioni pubbliche, è valutato in termini di competenza.

Gli obiettivi per gli enti decentrati sono stati fissati con criteri di anno in anno diversi: inizialmente si è fatto riferimento a un saldo di bilancio tendenziale, mentre negli ultimi anni al livello registrato dal saldo di riferimento due anni prima. Inoltre, sono state apportate variazioni alla lista delle poste considerate per il calcolo di tale saldo. Le modifiche, anche retroattive, hanno verosimilmente influito sulla credibilità del Patto. Va anche considerato che il Patto richiede un miglioramento del saldo (o pone un limite al peggioramento del medesimo) per tutti gli enti, indifferente dal livello del saldo stesso. Ciò può creare disincentivi e distorsioni. Inoltre, il Patto prevede una sorta di doppia *golden rule*: si deducono dal saldo rilevante sia gli investimenti sia gli interessi, senza considerare che questi ultimi riguardano verosimilmente debiti sostenuti per effettuare investimenti, infine, anche le sanzioni non particolarmente rilevanti.

Nonostante la denominazione, l'attuale Patto è in realtà un vincolo imposto dall'amministrazione centrale sulla finanza decentrata. Inoltre, nella formulazione del Patto per il 2002, il riferimento a limiti nella crescita della spesa appare incoerente con l'esigenza di dare responsabilità agli enti nella gestione delle risorse e nel reperimento dei mezzi per finanziarle.

Il Patto di stabilità interno è stato finora prevalentemente orientato al conseguimento di obiettivi di breve periodo, fissati nell'ambito delle manovre di bilancio annuali, e ha fatto riferimento a parametri contingenti (ad esempio nel 2001 si è fatto riferimento al saldo realizzato da ciascun ente nel 1999).

Con riferimento ai tre aspetti problematici del rapporto fra regole di bilancio europee e decentramento fiscale, va rilevato che il Patto non risolve pienamente il problema dell'asimmetria degli incentivi tra governo centrale e governi decentrati (ciò dipende soprattutto dalla debolezza della sanzioni), non tiene conto degli effetti del ciclo economico sul bilancio degli enti decentrati e prevede una *golden rule* molto atipica.

Il Patto dovrebbe essere sostituito con regole di carattere meno contingente e maggiormente compatibili con la logica del decentramento indicata nella recente riforma costituzionale. Occorre pertanto indirizzarsi verso regole che responsabilizzino gli enti decentrati senza limitarne i poteri.

In concreto, si dovrebbe introdurre un insieme di regole che facciano riferimento al saldo di bilancio di ciascun ente. Dato il testo della riforma costituzionale, si dovrebbe fare riferimento al saldo di parte corrente. Tutte le poste correnti, compresi i trasferimenti, dovrebbero essere incluse nel computo del saldo.

Per risolvere la questione dell'asimmetria degli incentivi è necessario, in primo luogo, assegnare agli enti decentrati un'effettiva autonomia di prelievo. I trasferimenti dal governo centrale dovrebbero essere predefiniti. Senza un quadro certo delle risorse e senza la possibilità di variare i livelli di prelievo, non è possibile rendere gli enti decentrati responsabili per i propri risultati di bilancio ed eventualmente assoggettarli a sanzioni. In questo senso, l'esclusione della spesa sanitaria dal computo del saldo, rilevante ai fini del Patto di stabilità interno, è la logica conseguenza dell'interferenza del governo centrale nella gestione della sanità. Si ricordi ad esempio la questione dell'abolizione dei ticket.

È necessario, inoltre, disporre di bilanci omogenei, tempestivi e trasparenti e introdurre sanzioni di entità significativa. Anche l'inserimento di programmi finanziari pluriennali e un monitoraggio dell'andamento infrannuale dei saldi di bilancio possono risultare utili.

Un aspetto importante riguarda l'attribuzione della funzione di controllo su Province e Comuni. Questa può essere esercitata dallo Stato oppure dalle Regioni. In ogni caso, l'ente che sovrintende dovrebbe essere in grado sia di sanzionare gli enti inadempienti sia di compensare i loro eventuali disavanzi inattesi. Naturalmente, questo insieme di regole, procedure e sanzioni dovrebbe basarsi su un accordo tra i diversi livelli di governo e su organi di gestione cooperativi.

Per quanto riguarda la questione degli investimenti, il nuovo testo costituzionale prevede l'introduzione della *golden rule* e il divieto di garanzia statale sui titoli emessi. Il primo aspetto di questa soluzione contrasta con quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita. Se le amministrazioni pubbliche devono, nel loro complesso, conseguire un saldo di bilancio prossimo al pareggio, l'indebitamento degli enti decentrati va compensato con un surplus del bilancio dello Stato. Inoltre, è necessario definire se gli investimenti a cui fare riferimento siano quelli lordi o quelli netti. Infine, va instaurata una procedura di verifica dell'attuazione della norma, al fine di evitare interpretazioni estensive.

A fronte del surplus del bilancio del governo centrale, può essere necessario fissare un limite annuo agli investimenti complessivi degli enti decentrati. La ripartizione di questo ammontare può avere luogo attraverso accordi preventivi o soluzioni di mercato<sup>8</sup>.

La questione degli effetti del ciclo diviene più rilevante via via che al crescere dell'autonomia tributaria degli enti decentrati aumenta la quota delle entrate degli enti che sono connesse con il livello dell'attività eco-

nomica. Una soluzione per conciliare il pareggio del bilancio con l'assorbimento degli effetti del ciclo è quella dei fondi di riserva, i *rainy days funds*. Tuttavia, questa soluzione, adottata negli Stati Uniti, non è compatibile con il sistema europeo dei conti nazionali. Le entrate e le uscite da questi fondi sarebbero considerate partite finanziarie e quindi non influenzerebbero l'indebitamento netto.

Un'altra soluzione può essere quella di estendere l'applicazione del Patto di stabilità e crescita agli enti decentrati. Questa soluzione può, tuttavia, trovare attuazione concreta solo per gli enti di maggiori dimensioni, quali le Regioni, per i quali è possibile valutare il saldo di bilancio corretto per il ciclo. Per enti minori si può considerare il riferimento al pareggio del bilancio corrente e l'attribuzione di basi imponibili poco dipendenti dal ciclo, di entrate in compartecipazione erariale con un ritardo temporale e di trasferimenti erariali.

L'analisi delle soluzioni adottate in Austria, Belgio, Germania, Italia e Spagna mostra che negli ultimi anni vi è una tendenza diffusa verso l'introduzione di nuove regole e procedure volte ad adattare le normative nazionali al Patto di stabilità e crescita. Nessun paese ha cercato di replicare in ambito nazionale il Patto europeo, in particolare attraverso la valutazione dei saldi di bilancio corretti per il ciclo. Comune a tutti i paesi è il graduale sviluppo di forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo.

Si nota una tendenziale prevalenza di soluzioni concordate ed esplicitate in regole predefinite. In Austria, Belgio, Germania e Spagna, infatti, le soluzioni adottate derivano da accordi tra i diversi livelli di governo; solo in Italia esse derivano ancora da decisioni del governo centrale in buona misura imposte agli enti decentrati. In Austria, Belgio, Italia e Spagna le regole sono esplicitate in patti formali, mentre in Germania la definizione di un patto esplicito non ha trovato realizzazione, nonostante un lungo dibattito.

La flessibilità per gli investimenti, ossia una qualche forma di *golden rule*, è prevista in Germania, Italia e Spagna, ma non è prevista in Austria e Belgio. Gli effetti del ciclo non sono tenuti esplicitamente in considerazione in alcuno dei paesi considerati.

Una indicazione che viene dall'analisi delle soluzioni adottate negli altri paesi europei a struttura decentrata è che è fondamentale il ruolo degli organi che raccordano i diversi livelli di governo. Le soluzioni sono essenzialmente due: l'introduzione di una camera delle regioni a livello politico o di un consiglio tecnico cui partecipino i diversi livelli di governo. Quest'ultimo può coordinare la programmazione finanziaria dei diversi enti, può essere responsabile del monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici, dell'individuazione delle soluzioni correttive e dell'eventuale applicazione di sanzioni. Su queste linee opera, ad

esempio, in Belgio il Consiglio superiore delle finanze, che di fatto costituisce il cuore dei rapporti tra Regioni, comunità autonome e governo nazionale.

Anche in questo ambito vi è un *trade-off* tra regole e discrezionalità. Le regole possono dare maggiore trasparenza, certezza e rapidità delle correzioni, tuttavia possono limitare la flessibilità delle soluzioni introdotte per affrontare casi specifici.

Le regole volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio e a gestire le questioni del ciclo e degli investimenti sono, in linea di principio, compatibili con trasferimenti perequativi di entità molto diversa. Ciò che rileva è che i flussi redistributivi siano definiti *ex ante* e che gli enti decentrati abbiano autonomia di prelievo, così che le decisioni di aumento della spesa possano associarsi ad aumenti di prelievo.

In Italia, il rapporto tra regole e perequazione è reso problematico dal fatto che le regole sono introdotte in una fase di transizione verso un nuovo assetto perequativo, presumibilmente caratterizzato da maggiori differenze nelle risorse disponibili per i diversi enti. Questa transizione può creare problemi di sostenibilità politica per le regole di bilancio. Essa può consentire un aumento della spesa pubblica o una riduzione dell'imposizione fiscale nelle aree avvantaggiate, ma può comportare il rischio che nelle aree svantaggiate si manifestino squilibri di bilancio. Se il governo centrale dovesse intervenire per rimediare *ex post* ai disavanzi, si potrebbero determinare situazioni di azzardo morale, che minerebbero le regole. D'altra parte, se esso non intervenisse, la crisi finanziaria di uno o più enti potrebbe determinare diseconomie esterne. In sostanza, non si può introdurre un insieme di regole di bilancio che funzioni efficacemente quando molti enti possono trovarsi nella condizione di non rispettarle. La definizione delle regole di bilancio va effettuata contestualmente a una riflessione su quali differenze nei servizi pubblici siano accettabili dall'opinione pubblica a livello nazionale e sui modi in cui queste differenze possano essere eventualmente limitate.

Per concludere, occorre operare contemporaneamente su vari fronti. Vanno definiti contestualmente canali di concertazione, regole di bilancio, ambiti di autonomia tributaria, meccanismi perequativi, strumenti informativi concernenti i dati di bilancio. La difficoltà sta nell'introdurre in tempi relativamente brevi soluzioni che in altri paesi sono state sviluppate gradualmente nell'arco di decenni.

*Giuseppe Vitaletti*

Il federalismo presenta alcune potenzialità positive, ad esempio sul fronte degli investimenti, a patto però che venga innescato il processo inverso a quello che ci si aspetterebbe, cioè aumenti l'importanza del livello nazionale di governo. D'altronde il federalismo, correttamente inteso, comporta la continua ricerca del livello di governo ottimale per l'assegnazione delle funzioni e non l'aprioristica petizione di maggiori funzioni a livello decentrato. Infatti, come è noto, nel passato il termine si connetteva all'attribuzione di funzioni maggiori agli enti centrali. Sempre riguardo l'efficienza, si può notare una grande differenza territoriale delle spese pro capite correnti a parità di funzione esercitata localmente. Probabilmente un mix di finanziamento sbagliato e non responsabilizzante ha generato gravi inefficienze. La questione degli assetti di finanziamento, dunque, diventa sempre più centrale. Basti pensare a quanto accadrà tra pochi mesi, quando la riduzione dell'Irpef erariale, se confermata, potrebbe aprire lo spazio a un movimento in senso opposto delle addizionali locali, che vanificherebbe gran parte degli effetti della riforma nazionale e "confermerebbe" i comportamenti inefficienti degli Enti Locali.

Altra fonte di distorsione e di inefficienza è l'evasione fiscale, probabilmente distribuita assai diversamente nel territorio.

## Il federalismo e la sanità

*Gilberto Muraro*<sup>9</sup>

È noto che fino all'introduzione del federalismo fiscale, la sanità in Italia era a finanziamento centralizzato, nel senso che al Centro si studiava il fabbisogno sanitario e si formava il fondo sanitario nazionale, che veniva poi ripartito tra Regioni in base a una formula sintetizzabile nella voce "quota capitaria ponderata" (in realtà, c'erano anche altre variabili esplicative nella formula ma di peso molto minore rispetto, appunto, alla popolazione residente, ponderata per classi d'età). Da questo punto di vista, il fatto che con l'introduzione dell'Irap si chiamasse in causa il prelievo locale, sostenendo che il fondo sanitario nazionale era soltanto integrativo, non cambiava in sostanza le cose. Si trattava, infatti, di una mera operazione aritmetica: inizialmente una regione riceveva 100, importo interamente calcolato ed erogato dallo Stato; successivamente continuava a ricevere 100, e tale cifra era ancora determinata dallo Stato in base all'anzidetta formula, ma di questa il 90% derivava dall'Irap, il restante 10% derivava dal Fondo sanitario nazionale

La vera novità è portata dal federalismo fiscale, che in prospettiva mostra lo Stato che si ritira e la Regione che diventa invece protagonista del finanziamento della sanità, sia pure con alcuni importanti vincoli, ottenendo in cambio dallo Stato maggiori entrate attraverso le varie voci: maggiore addizionale Irpef, leggero aumento dell'imposta sulla benzina e soprattutto compartecipazione all'Iva. Un effetto collaterale, ma non irrilevante, delle nuove regole è poi la liberazione dell'Irap dal vincolo formale di destinazione al finanziamento della sanità. È una novità positiva, anche se appare inevitabile che la sanità continui a impiegare parte considerevole del gettito di tale imposta. Il vincolo, infatti, richiedeva che la Regione non potesse ridurre l'aliquota ma solo incrementarla e creava, inoltre, un indesiderato effetto psicologico inducendo a pensare che il finanziamento della sanità fosse a carico quasi esclusivamente dell'impresa anziché, come è più corretto, dell'intera collettività. L'Irap diventa solo una delle fonti di finanziamento e risulta manovrabile sia in aumento sia in diminuzione, consentendo alle Regioni di avviare una politica industriale basata anche sullo strumento fiscale autonomo.

A maggior ragione appare corretta la dilatazione del ruolo dell'addizionale all'Irpef nella finanza regionale, se si considera che la massima spesa della Regione, costituita appunto dalla sanità, è al servizio degli individui e non delle imprese e costituisce forse la più significativa espressione della solidarietà sociale: in base al criterio di "corrispettivi-

tà finalistica”, è bene che tale spesa possa basarsi, almeno in parte, sul gettito dell’imposta personale, che più di ogni altra riflette i principi solidaristici.

Anche sotto il profilo tecnico è positivo che la spesa sanitaria, che tende a crescere più che proporzionalmente rispetto al reddito individuale, possa contare su un canale di finanziamento che pure segue la stessa dinamica, com’è appunto il caso dell’imposta progressiva. D’altra parte si può notare che non tutti credono in tale tendenza. Mapelli, Baldacci e Bariletti, ad esempio, credono di più alla stabilità della spesa dopo la forte ascesa degli anni scorsi. Altri<sup>10</sup>, invece, sostengono i motivi a favore della crescita, a livelli anche un po’ più accentuati di quelli previsti dalla Ragioneria generale dello Stato. Dunque, per chi crede che la spesa sanitaria sia dinamica, è bene, in nome della “corrispettività strumentale”, che ci sia dal lato del finanziamento anche l’Irpef.

Si considerino ora gli effetti di questo nuovo contesto sulla politica sanitaria. La novità rilevante del federalismo fiscale è che, ignorando i vincoli posti per il periodo transitorio che obbligano ogni regione a spendere non meno dell’importo derivante dalla quota capitaria ponderata prevista a livello centrale, esso potrebbe produrre a livello regionale una spesa inferiore a quella che era stabilita prima in sede di riparto del fondo sanitario nazionale.

Per comprendere questa possibilità, è bene ricordare, in via preliminare, che essa non si pone, se non come errore o inefficienza pratica transitoria, in un quadro di trasferimenti erariali vincolati alla sanità, che la regione ha interesse a spendere. In termini più generali, quando le risorse calano dall’alto e non possono essere dirottate su obiettivi diversi da quelli prestabiliti, non sono mai eccessive agli occhi dei destinatari, semmai carenti.

In un quadro federalista, invece, la possibilità della minor spesa può manifestarsi per varie cause.

Ci può essere maggiore efficienza più che compensativa della minore spesa: è proprio questo che ci si attende dal ricorso al federalismo, uno sforzo di buona gestione da parte del governo regionale, che di fronte ai propri governati è diventato ora responsabile del prelievo oltre che della spesa. Tale sforzo dovrebbe realizzare il migliore dei mondi possibili: minore spesa e uguale o addirittura superiore tutela sanitaria.

Ma i risultati migliori sono una ragionevole possibilità, non un esito certo. L’autonomia di per sé può mantenere in vita i comportamenti inefficienti. Inoltre, essa introduce il pericolo di una minore assistenza sanitaria dovuta a insufficiente finanziamento regionale della sanità pubblica. Ciò si verifica perché il governo regionale non riesce, pur con adeguato sforzo fiscale, a ottenere un gettito sufficiente; oppure stima che il benessere dei propri cittadini aumenti se diminuisce la protezio-

ne sanitaria pubblica in cambio di una minore pressione fiscale o in cambio di maggiore spesa in altri settori dell'attività pubblica; oppure stima che la salute stessa sia promossa meglio da un mix di azioni pubbliche che contempli minore spesa sanitaria e maggiori spese per migliorare la sicurezza nei trasporti, l'educazione, le condizioni abitative e di lavoro, ecc.

Il primo caso postula un intervento di perequazione interregionale, mentre gli altri due implicano un'opposizione da parte dello Stato nell'esercizio del suo diritto-dovere di assicurare ovunque i livelli di tutela sanitaria che esso giudica essenziali.

Il rapporto tra centro e periferia a questo riguardo sembra impostato in modo coerente e ragionevole. Innanzitutto, c'è una base di riferimento abbastanza chiara, costituita dai livelli essenziali di assistenza (LEA), definiti dalla Stato e validi in tutto il territorio: al di sopra, sta il mondo legittimo delle differenziazioni regionali, sotto, sta l'intervento dello Stato. Un intervento che inizia in modo blando (si fa una convenzione tra Stato e Regione per vedere come uscire dall'impasse) ma può arrivare a veri e propri interventi sostitutivi: un'ipotesi che spaventa, perché vede lo Stato contro un Presidente di Regione o un Consiglio regionale, ma che è resa inevitabile dal primario obiettivo di garantire a tutti i cittadini il diritto costituzionale all'assistenza sanitaria. Essenziale appare in tale contesto il coinvolgimento nella procedura, sia pure per pareri non vincolanti, dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali e della Conferenza Stato-Regioni.

Si consideri ora il caso della regione che non riesce a finanziare il livello essenziale di sanità. Scatta allora il meccanismo perequativo.

In primo luogo lo strumento perequativo. È positiva la scelta dell'Iva, data la sua distribuzione regionale meno differenziata rispetto a tutte le altre grandi imposte. Inoltre per fare perequazione, è bene usare un'imposta con il gettito più uniforme possibile, in modo da minimizzare i prelievi e i connessi costi politici.

In secondo luogo, il meccanismo perequativo, i cui riferimenti sono il fabbisogno e la capacità fiscale. Sul piano concettuale il fabbisogno sarà chiaramente pari alla spesa necessaria per assicurare i livelli di assistenza essenziali. Per il momento, per determinare il fabbisogno, è inevitabile e corretto assumere come riferimento l'ultimo dato di spesa dell'epoca prefederalista. La questione si complica quando si proietta lo sguardo al futuro, perché allora il dato storico non avrà più significato e occorrerà trovare un riferimento dinamico. Il suggerimento, ispirato ai parametri del trattato di Maastricht, è di assumere come riferimento la media dei valori correnti della spesa connessa ai LEA nelle tre regioni più efficienti.

Quanto all'altro elemento, quello della capacità fiscale, non ci sono

novità concettuali. Tutti i sistemi federalisti, addirittura tutti i sistemi che prevedono un intervento dall'esterno, non importa se proveniente dallo Stato o da altre Regioni, si basano sul concetto di gettito normale, ossia di gettito standard potenziale, e non di gettito fiscale effettivo. A ogni regione, dunque, viene imputato come entrata propria, rispetto alla quale misurare l'eventuale prelievo o versamento perequativo, il gettito che deriverebbe da un'aliquota standard moltiplicata per l'imponibile fiscale. Ciò significa che la regione che fa uno sforzo fiscale maggiore dello standard viene premiata, consentendole di tenere per sé il di più, che non entra nel calcolo perequativo; mentre quella che fa uno sforzo minore dello standard viene penalizzata per la parte di gettito non conseguita, perché viene trattata come se avesse comunque a disposizione il gettito standard.

Infine, la natura politica del meccanismo perequativo. Nella letteratura scientifica non c'è accordo sulla qualifica – orizzontale o verticale – del meccanismo perequativo: il fatto che si passi attraverso lo Stato, e il meccanismo sia dunque assimilabile a quello dei trasferimenti dal centro alla periferia, lascia pensare che sia verticale; mentre il fatto che il meccanismo sia alimentato dalle Regioni, lascia pensare che sia orizzontale. Forse più importante del dibattito sui nomi, è capire che nel nuovo meccanismo c'è una trasparenza prima inesistente. Adesso si può sapere che la regione X dà al fondo perequativo e la regione Y riceve del fondo perequativo: comunque lo si voglia etichettare, questo è un fatto nuovo, gravido di conseguenze, che si cominciano già a vedere. Cambia, infatti, l'atteggiamento: il trasferimento non è più qualcosa di misterioso che deriva dall'alto, senza possibilità di sapere da cosa sia alimentato e come sia distribuito; è qualcosa che sta sotto gli occhi di tutti e che permette a ogni regione di valutare, alla luce delle regole generali, il trattamento subito.

Se l'analisi sin qui svolta porta a concludere che i rapporti fondamentali tra Stato e Regioni in sanità sono regolati da una normativa imposta abbastanza chiaramente e correttamente, rimane comunque aperto il problema di fare assimilare a tutti la sostanza politica del federalismo inteso come principio di responsabilità a livello locale. Innanzitutto, conviene ricordare che il federalismo fa parte di un movimento al decentramento. Infatti, in tutti i paesi, mano a mano che aumenta lo standard di vita, i cittadini diventano più esigenti nel settore privato in termini di personalizzazione dei bisogni e diventano anche più esigenti nel settore pubblico in termini di tempestività, di efficienza e di efficacia dei servizi. Tutto ciò agevola un processo di decentramento che si è manifestato anche in presenza di situazioni politicamente tranquille e di una Pubblica Amministrazione efficiente, dunque, a maggior ragione c'è questa spinta se la Pubblica Amministrazione non è considerata

molto efficiente e se ci sono tensioni politiche all'interno del paese.

Per quanto riguarda l'Italia, la forte spinta all'aumento del decentramento si è manifestata nell'ultimo quindicennio ed è caratterizzata, più ancora che dall'aumento dal lato delle competenze funzionali e quindi della spesa delle Regioni e degli Enti Locali, da una crescente autonomia locale dal lato delle entrate. Negli anni novanta ha iniziato a chiudersi la lunga fase della finanza pubblica centralistica che aveva le sue radici nella riforma tributaria degli anni settanta: una riforma seria, elaborata da persone serie, che è stata in parte tradita in sede applicativa (anche sotto il profilo del rapporto tra centro e periferia, che non era stato pensato in termini così centralistici), ma soprattutto è stata superata dall'imprevista evoluzione verso la piccola impresa e il lavoro autonomo. Dopo un lungo periodo di degrado della finanza pubblica locale, negli anni novanta comincia a crearsi nel Paese l'idea forte, che poi diventa cultura politica comune, di dover riunire la competenza sulla spesa con la competenza sulle entrate, in maniera che chi dà i benefici della spesa sia lo stesso che ha il volto cattivo dell'esattore fiscale.

Il federalismo italiano, quindi, è per definizione impostato sul principio di responsabilità, come reazione alla politica sistemica del deficit e della conseguente pressione alle sanatorie, nonché come reazione a un assistenzialismo che in vaste aree del Paese mortificava le migliori energie locali e si autoalimentava attraverso il progressivo degrado del tessuto economico e civile. È davvero impressionante il risultato di squilibri territoriali persistenti, e sotto alcuni profili addirittura aumentati, dopo decenni di finanza centralistica. Si pensi ad alcuni brani di Salvemini o di De Viti e De Marco, che hanno sempre predicato per il sud il federalismo come unica via di salvezza e strumento per generare la cultura della responsabilità. Cultura che è perfettamente compatibile con quella della solidarietà ma che incide profondamente sui modi di realizzare i rapporti solidali. La finanza centralistica tende su questo piano a essere paternalistica: alla maniera di un tutore che ha a che fare con un pupillo non pienamente affidabile, elargisce con diffidenza, su singoli canali di spesa non fungibili, con mille controlli e raccomandazioni, anche se alla fine elargisce sempre. Nell'approccio federalista, invece, tutte le Regioni e tutte le comunità locali sono trattate come soggetti maggiorenni e autonomi: la solidarietà si esprime nel dare la differenza tra fabbisogno essenziale e gettito locale normale, una differenza spendibile localmente con larga autonomia per far fronte ai bisogni essenziali; a quel punto la questione perequativa è chiusa, e quello che avviene in sede locale, dal momento che è accettato dagli interessati, è accettato da tutti.

Purtroppo sembra che questa filosofia politica del federalismo non sia stata pienamente compresa e fatta propria né dai governanti né dai

governati. Se non si riuscirà a farla assimilare in pochi anni, la previsione è che l'ordinamento federalista non reggerà. Al contrario, se si riuscirà a far attecchire la cultura federalista, si svilupperà quel circolo virtuoso auspicato da Salvemini, De Viti e De Marco che potrebbe portare l'Italia non solo a un livello più elevato di efficienza, ma anche a un livello tendenzialmente inferiore di differenze interne. Non è paradossale questa fiducia: all'inizio, il federalismo produce differenze crescenti, perché i punti di partenza sono diversi, perché l'allenamento al fare in proprio è diverso, perché gli stimoli che vengono dalle popolazioni sono diversi; ma nel lungo periodo è elevata la probabilità che le differenze si attenuino, proprio perché aumenta il senso di responsabilità, che porta a scegliere in ogni comunità una leadership più adeguata alla corretta ed efficiente gestione pubblica. Da questo punto di vista, si pensi alla Germania, un paese federalista con larga autonomia delle regioni, in cui, però, prevale la volontà di assicurare al cittadino gli stessi elevati servizi in qualsiasi parte del territorio egli viva: ne risulta una gestione pubblica molto uniforme, che è stata però creata attraverso il federalismo, cioè attraverso l'adesione dal basso a una visione di uniformità del trattamento del cittadino a fronte dei bisogni essenziali. L'augurio è che tale sia il punto di arrivo anche per il nostro Paese.

### *Giuseppe Vitaletti*

La materia fiscale è certamente di grande interesse. La globalizzazione economica da un lato e la moltiplicazione dei livelli di governo dall'altro saranno fonte di grandi cambiamenti del sistema fiscale, al punto da rendere necessaria la revisione dei suoi criteri ispiratori di fondo, che comportano l'assegnazione del principio del beneficio a livello locale e l'assegnazione del principio di capacità contributiva agli enti di livello gerarchico maggiore.

## note al seminario 1

- 1 Il ragionamento è sviluppato, ad esempio, da Robin Boadway e Paul Hobson, *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1993. Un'esposizione riassuntiva si trova in G. Brosio, M. Maggi e Stefano Piperno, *Governo e Finanza Locale*, Giappichelli, Torino, 2003, capitolo 5.
- 2 In altri sistemi, come quello tedesco, la competenza concorrente significa una cosa diversa, cioè il diritto congiunto del parlamento federale e di quello dei Länder a intervenire su una materia. Se però il parlamento federale interviene per primo, ciò comporta l'esclusione automatica della possibilità di legiferare da parte dei parlamenti nazionali.
- 3 Fra le varie definizioni di standard suggerite dall'Oxford Dictionary, ad esempio, c'è quella per cui essi sono interpretabili come il minimo di prestazioni di cui una collettività si può ragionevolmente accontentare, "*minimum with which a community may be reasonably content*".
- 4 Le opinioni espresse in questa relazione non impegnano in alcun modo la Banca d'Italia.
- 5 Si veda al riguardo F. Balassone, D. Franco e S. Zotteri, *Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries?*, studio presentato alla Conferenza "Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies", Banca Mondiale e FMI, Oaxaca – Messico, 14-16 Febbraio 2002.
- 6 Va tuttavia rilevato che, sebbene in linea di principio riconosciuto dall'Ecofin nell'Opinione del Comitato Monetario sul Contenuto e il formato dei Programmi di stabilità e convergenza sottoscritta dal Consiglio il 12 ottobre 1998, il riferimento ai saldi corretti per il ciclo non ha assunto un contenuto operativo.
- 7 Per un approfondimento, si vedano F. Balassone e D. Franco, *Fiscal Federalism and The Stability and Growth Pact: a Difficult Union*, in Banca d'Italia, *Fiscal Rules*, Roma e F. Balassone, D. Franco e S. Zotteri, "Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione", *Economia Pubblica*, 2001, n. 2.

- 8 A. Casella, *Tradable deficit permits*, in A. Brunila, M. Buti and D. Franco, eds., *The Stability and Growth Pact – The architecture of fiscal policy in EMU*, Palgrave, 2001.
- 9 Per approfondimenti e per riferimenti bibliografici, si rinvia a G. Muraro, *Sanità e federalismo fiscale*, *Politiche sanitarie*, n. 1/2000, pp. 17-24.
- 10 G. Muraro - V. Rebba, *La sanità del futuro: spesa, occupazione e rapporto pubblico-privato*, in *Atti dei convegni dei Lincei*, 172, *Tecnologia e società*, vol.II, Roma, Accademia dei Lincei, 2001, pp. 171-202. Una sintesi, con il medesimo titolo, è disponibile in *Politiche sanitarie*, 6/2000, pp.261-263.



# 2

## La gestione degli acquisti pubblici

*L'incontro seminariale ha approfondito i principali modelli che sottostanno alle procedure d'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, in particolare attraverso l'uso di canali telematici o in outsourcing.*

*La legge finanziaria per l'anno 2000 ha disposto che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (gli altri enti ne hanno la facoltà) sono tenute ad approvvigionarsi attraverso un sistema centralizzato. Questo procedimento, rivolto alla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la Consip S.p.A., stipuli convenzioni con le imprese fornitrici, secondo la normativa vigente in tema di scelta del contraente.*

*Come noto, nelle leggi finanziarie successive sono stati significativi i risparmi di spesa connessi alla gestione centralizzata degli acquisti pubblici. La riduzione è anche collegata alle economie gestionali che derivano da particolari forme di outsourcing, quali il contracting out e il global service, istituti esaminati nel corso del seminario.*

*I materiali di documentazione contengono una sintesi dei provvedimenti normativi che disciplinano la materia, approfondendo elementi di carattere procedurale e quantitativo, e una descrizione delle esperienze attivate in Italia. Inoltre, sono riportati documenti e studi prodotti da fonti istituzionali, che possono rappresentare un valido supporto per gli addetti ai lavori.*

Sergio Ceci

Responsabile marketing associativo, Confcommercio

Paolo Rella

Direttore acquisti in rete della Pubblica Amministrazione,  
Consip S.p.A.

Gian Carlo Del Bufalo

Capo dipartimento amministrazione generale del personale  
e dei servizi del tesoro, Ministero dell'Economia  
e delle Finanze

Luigi Fiorentino

Direttore Servizio centrale per gli affari generali e la qualità  
dei processi e dell'organizzazione, Ministero dell'Economia  
e delle Finanze.

Valeria De Magistris

Responsabile Linea management e diffusione  
delle innovazioni, Formez

Carlo Flamment

Presidente Formez

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data dello svolgimento dei seminari.*

18 giugno 2002

Ministero dell'Economia e delle Finanze,  
Sala Parlamentino

## Gli acquisti on-line della Pubblica Amministrazione

Sergio Ceci

Il tema degli acquisti per via elettronica da parte della Pubblica Amministrazione, cosiddetto *e-procurement* o anche B2A (*Business to Administration*), assume un ruolo particolare nel panorama dei processi di *e-government*.

Nell'*e-procurement*, infatti, si concentrano una serie di stimoli di estremo interesse evidenziabili in tre categorie di effetti:

- 1) effetti diretti sul processo d'acquisto delle amministrazioni;
- 2) effetti indiretti sulle amministrazioni;
- 3) effetti sulle imprese.

Prima di avviare questa riflessione, peraltro, è necessario sottolineare che nessun sistema elettronico è in grado di sostituire la professionalità dei funzionari delle amministrazioni ordinanti. Questo significa che molti dei risultati positivi qui descritti vengono già conseguiti attraverso mezzi tradizionali, proprio facendo leva sulla competenza degli addetti. Il significato dei nuovi sistemi non è, quindi, quello di insegnare qualche cosa a chi è già professionalizzato, quanto di semplificarne l'attività ed elevare il livello medio di conoscenza.

Gli effetti diretti sul processo d'acquisto possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- 1) in un'epoca caratterizzata dall'incremento dei vincoli di bilancio si offre alle amministrazioni uno strumento concreto atto a conseguire risparmi sull'acquisto di beni e servizi;
- 2) il processo d'acquisto diventa più rapido ed efficiente, attraverso forme di standardizzazione delle richieste, una più semplice confrontabilità delle offerte e la possibilità di aumentare il numero dei possibili fornitori;
- 3) le stazioni appaltanti sono maggiormente tutelate dall'impiego di procedure comuni e il livello del contenzioso amministrativo dovrebbe tendenzialmente ridursi.

In sostanza, l'utilizzo dell'*e-procurement* non significa solo un maggior risparmio (che, peraltro, resta il principale obiettivo), ma anche la possibilità di adottare procedure più efficienti e con un più elevato grado di garanzie, a fronte di possibili contestazioni, sia per le amministrazioni sia per le imprese.

Il passo successivo all'introduzione del sistema di domanda-offerta

elettronico è, con ogni probabilità, quello di consentire alle amministrazioni ordinanti di concentrarsi maggiormente sul problema della qualità degli acquisti e della programmazione degli stessi.

In altri termini, se le procedure diventano meno complesse e l'offerta raggiungibile è più articolata, una conseguenza potrebbe essere quella di "liberare" risorse professionali dell'amministrazione favorendone l'impiego in termini di valutazione e qualificazione dell'acquisto.

Nel settore privato i sistemi elettronici spesso hanno determinato questo tipo di effetto, con importanti risultati in termini di incremento della capacità di programmazione degli acquisti e conseguente riduzione delle scorte e degli immobilizzi finanziari.

Anche le capacità della programmazione dell'amministrazione possono essere incrementate dai sistemi elettronici d'acquisto. Ossia, il sistema dei fornitori viene progressivamente a integrarsi con la stessa organizzazione dell'amministrazione.

Ovviamente i vantaggi derivanti da una più elevata capacità di gestire i fornitori risultano connessi con la tipologia di servizio offerto dalla specifica amministrazione.

Se si tratta di un servizio con forti contenuti materiali (un ospedale, una mensa, ecc.), il vantaggio è facilmente evidenziabile. Al contrario, se si tratta di un servizio a forte contenuto immateriale (un ufficio finanziario, un servizio anagrafico, ecc.) le caratteristiche dell'attività evidenziano in modo più sfumato gli eventuali vantaggi derivanti dal processo di programmazione degli acquisti.

Ma in entrambi i casi vale il principio che senza un puntuale monitoraggio dei processi interni la possibilità di conseguire una maggiore efficienza sul piano degli acquisti risulta, in qualche modo, limitata. In definitiva, la funzione d'acquisto deve essere vista come integrata al processo produttivo dell'amministrazione e, dunque, deve dotarsi di sistemi informativi che "attraversino" tutte le funzioni interne. Non si tratta di una visione troppo "aziendalista" della funzione delle amministrazioni. Infatti, a spingere in questa direzione concorrono diversi aspetti, a cominciare dalla richiesta di cittadini e imprese di un accesso più semplice e diretto ai servizi delle amministrazioni.

Migliorare il *front-office*, anche con l'impiego di sportelli fortemente automatizzati sia virtuali che fisici, comporta un equivalente miglioramento del *back-office* e, quindi, una visione organizzativa di carattere complessivo. È come dire che le tecnologie della comunicazione consentono un più facile rapporto con gli utenti del servizio (cittadini e imprese) e un più efficiente rapporto con le altre amministrazioni e con i fornitori. Al centro c'è l'organizzazione dell'amministrazione che diventa il perno sul quale ruotano i processi di integrazione del servizio.

L'*e-procurement* diventa, così, strumento di gestione delle componenti a monte della catena del valore del “prodotto” dell'amministrazione.

In relazione agli effetti sulle imprese, è forse superfluo ricordare quale interesse leghi Confcommercio al segmento delle PMI, che rappresenta la maggioranza delle sue aziende associate.

Ciò che la Confcommercio si aspetta dall'introduzione degli strumenti di *e-government* è certamente una semplificazione dell'accesso delle PMI al mercato della P.A., ma anche uno stimolo all'innovazione verso quella “Società dell'Informazione” alla quale devono partecipare attivamente anche le imprese di minore dimensione.

Da una recente ricerca condotta con Microsoft sull'organizzazione informatica delle PMI si rileva che la tecnologia è un processo complesso e pervasivo dell'intera organizzazione aziendale, con forti implicazioni sul piano del fattore umano, che esso sia l'imprenditore, il funzionario amministrativo o il tecnico.

Anche nel caso delle PMI le nuove tecnologie inducono o devono accompagnarsi a modifiche organizzative e culturali, le quali, a loro volta, spesso sono la pre-condizione per l'introduzione dell'innovazione stessa.

Alcuni dati della ricerca sono illuminanti in proposito:

- 1) tutte le PMI hanno almeno un personal computer a disposizione;
- 2) l'informatica non è più appannaggio delle sole funzioni amministrative ma coinvolge sempre più la produzione di prodotti e servizi e l'assistenza alla clientela;
- 3) la diffusione del PC presso gli addetti delle aziende è in costante crescita, tralasciando percentuali che vanno ben oltre il 50%;
- 4) l'utilizzo dell'informatica a fini di controllo complessivo dei processi aziendali è in costante crescita;
- 5) le reti, in particolare Internet, stanno diventando il principale canale di comunicazione e di accesso decentrato a dati e applicazioni aziendali.

In sostanza, le aziende di piccola e media dimensione utilizzano di più l'informatica, per più funzioni aziendali e le reti sono ormai entrate nel quotidiano dei processi di comunicazione.

Da notare che questa evoluzione è avvenuta con un'estensione progressiva dell'informatica piuttosto che con “salti in avanti”. Infatti, si è passati dagli impieghi amministrativi, alla gestione del magazzino e della logistica, alla produzione, all'assistenza clienti.

Se il “cliente interno” delle applicazioni IT è sempre più sofisticato e vicino a una gestione attenta dell'azienda nel suo complesso, stupisce la relativa “povertà” nell'utilizzo delle tecnologie di rete, a cominciare,

ovviamente, da Internet. I dati della ricerca indicano che Internet è soprattutto usata per la posta elettronica, per l'ottenimento di informazioni dal *World Wide Web*, per l'accesso a dati e procedure aziendali da parte di addetti o unità delocalizzate.

La messa in rete delle aziende nei rapporti con clienti e fornitori, il cosiddetto *e-business* in genere, sembrerebbe essere un processo ancora largamente in divenire, anche se appare evidente che esso costituirà il nucleo della prossima tappa evolutiva dell'impiego dell'*Information Technology* nelle aziende.

Proprio in questo contesto si colloca l'azione a favore dell'innovazione che può essere giocata dalla P.A. anche attraverso i programmi di *e-government*. L'*e-government* assume un aspetto propulsivo dall'impiego, in generale, delle tecnologie di rete da parte delle imprese e dei cittadini per almeno tre ordini di motivazioni:

- 1) perché l'accesso, attraverso le reti telematiche, ai servizi della P.A. induce le imprese a utilizzare il medesimo canale;
- 2) perché la domanda di strumenti ICT da parte della P.A. stimola gli operatori del settore dell'informatica e delle reti a fornire prodotti e servizi sia alle amministrazioni sia agli utenti delle stesse;
- 3) perché innalza il livello generale di consapevolezza e di conoscenza delle possibilità offerte dalle reti.

Nel caso specifico dell'*e-procurement*, esso avrà un impatto diretto su tutte le aziende fornitrici di prodotti e servizi alla P.A., le quali dovranno dotarsi di collegamenti, cataloghi elettronici, sistemi d'ordine e pagamento, dispositivi per la firma digitale.

In particolare, è necessario evidenziare il problema dei cataloghi elettronici. Sembra una banalità, ma nelle PMI italiane esiste una diffusa indisponibilità di questi strumenti, indispensabili nel mondo dell'*e-commerce* sia di tipo B2B (tra imprese) che B2A (con le amministrazioni), spesso confusi con i siti istituzionali aziendali.

A livello nazionale e, soprattutto, internazionale si stanno diffondendo i cosiddetti *digital marketplace*, mercati elettronici attraverso i quali le grandi aziende effettuano i propri acquisti.

Non partecipare a questi mercati significherà sempre più essere fuori dai grandi circuiti d'acquisto del settore manifatturiero o della grande distribuzione commerciale. Si consideri, inoltre, che in alcuni casi si parla di mercati elettronici da centinaia di miliardi di euro. Una PMI, nel momento in cui decide di dotarsi di un catalogo elettronico in vista della partecipazione al sistema degli acquisti della P.A., troverà, con ogni probabilità, più semplice produrne uno simile, adatto alle transazioni che si sviluppano su questo o quel *marketplace* internazionale.

In proposito, è possibile ipotizzare forme di sinergia tra le Associazioni imprenditoriali, le Camere di Commercio, l'Ice, il Ministero dell'Economia e la Consip, nonché altri soggetti interessati, nell'attuare azioni congiunte a favore della diffusione di questi strumenti tra le PMI.

Una prima, concreta, possibilità è quella di sviluppare azioni di informazione/sensibilizzazione, *best practice*, assistenza tecnica, amministrativa e promozionale.

In conclusione, l'introduzione degli strumenti di *e-procurement* presenta elementi positivi sia per le amministrazioni sia per le aziende.

Certamente deve essere un processo graduale e "guidato", che eviti forme di discriminazione diretta (con regole che finiscano per escludere categorie di fornitori) o indiretta (assenza di azioni a carattere informativo e di supporto), ma certamente i vantaggi per le amministrazioni e per il "Sistema Paese" saranno direttamente verificabili.

Proprio con questo spirito, la Confcommercio ha recentemente avviato una collaborazione con il Ministero dell'Economia e la Consip, articolata su tre livelli di approfondimento:

- 1) gli aspetti normativi e regolamentari dell'*e-procurement*;
- 2) l'analisi settoriale e merceologica riferita al *marketplace* Consip;
- 3) i processi di informazione/formazione per le PMI.

L'obiettivo è quello di giungere a una sperimentazione concreta del *marketplace* Consip in almeno tre quarti delle categorie merceologiche con la partecipazione del maggior numero possibile di imprese. Si tratta di un obiettivo concreto e raggiungibile nella convinzione che l'interesse primario dell'ammodernamento del "Sistema Paese" sia l'elemento comune sul quale debbano concentrarsi sia gli sforzi dell'amministrazione sia quelli delle imprese.

## Gli strumenti dell'e-procurement

Paolo Rella

In relazione al tema dell'introduzione degli strumenti di *e-procurement*, si intende sottolineare come i vantaggi derivanti dall'utilizzo di questi strumenti saranno estremamente rilevanti sia per le pubbliche amministrazioni sia per i mercati di fornitura. Avviare e gestire un progetto di *eprocurement*, non vuol dire semplicemente consentire l'acquisto di un personal computer collegandosi a Internet, e quindi dotarsi di una piattaforma che consenta di effettuare delle transazioni, ma vuol dire creare una diversa cultura e un diverso approccio agli acquisti e all'organizzazione, sia per chi effettua gli acquisti per la Pubblica Amministrazione, sia per chi vende prodotti e servizi sul mercato.

Il progetto della Consip di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A. è partito dalla domanda se il mercato sia pronto a rispondere a nuove modalità di acquisto.

La Pubblica Amministrazione utilizzerà in maniera massiccia fin dalla fine di quest'anno, e sicuramente dai primi mesi del prossimo anno, questi nuovi strumenti ed è emerso che, già attraverso gli strumenti embrionali oggi a disposizione, in realtà, c'è una grande attitudine delle persone addette agli acquisti nell'ambito della P.A. a utilizzare strumenti di questo genere.

Si ritiene, pertanto, che potrebbero esserci maggiori problemi sul fronte dei mercati di fornitura ed è quindi fondamentale che le associazioni di categoria supportino i loro iscritti aiutandoli a dotarsi di competenze, strumenti e di un'organizzazione tale da poter rispondere in maniera significativa a queste nuove procedure di acquisto.

Si consideri come esempio un'asta on-line: questa può avere una durata di un'ora, un'ora e mezza, mentre tradizionalmente la durata di una gara è pari a 52 giorni o qualche giorno in meno, secondo la procedura che viene adottata. Naturalmente, tutto ciò richiede un'organizzazione, procedure diverse all'interno delle imprese, la possibilità di avere delle deleghe da parte di coloro che effettivamente si collegano e presentano le offerte. Infatti, capita molto frequentemente che, per gare con importi rilevanti, le imprese per fare le offerte debbano richiedere delle autorizzazioni, fino ad arrivare alla casa madre che magari si trova negli USA. Dunque, partecipare alle gare in maniera estremamente dinamica e competitiva vuol dire essere organizzati in modo sostanzialmente diverso da quanto accade oggi.

Il progetto, di cui si è occupata la Consip, è iniziato con la finanziaria dell'anno 2000, che ha individuato un nuovo sistema di acquisti della Pubblica Amministrazione, un sistema di convenzioni istituite dal

Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'esigenza di razionalizzare la spesa proveniva dalla situazione emersa da un'analisi fatta da una società di ricerca indipendente, che aveva osservato e analizzato circa duemila atti di acquisto tra beni e servizi della Pubblica Amministrazione. Di questi oltre il 45% veniva fatto per il magazzino e, naturalmente, acquistare beni per alimentare un magazzino ha i suoi costi. Le procedure di acquisto erano talmente lunghe che era assolutamente indispensabile, nel momento in cui si portava a conclusione una procedura di acquisto, garantirsi una riserva di quel bene, in maniera tale da poterne disporre per un certo periodo di tempo prima di dover avviare una nuova procedura.

Ma acquistare per un magazzino piuttosto che acquistare direttamente per l'utilizzatore finale comporta ovviamente delle diseconomie. Inoltre più del 50% di questi atti era stato concluso a valle di procedure semplificate, ovvero di fatto sottratte a un esplicito confronto concorrenziale. Solo il 3% degli acquisti veniva fatto attraverso delle gare aperte, cioè quelle che dovrebbero garantire il maggior confronto concorrenziale del mercato e, quindi, la possibilità per chi acquista di ottenere le migliori condizioni economiche.

Ulteriori dati emersi dall'analisi indicano che la maggior parte dei procedimenti analizzati avevano una durata superiore a otto mesi, che solo il 18% degli acquisti era di importo superiore a 300 milioni di lire e, quindi, che l'82% erano piccoli acquisti fatti in maniera frammentata senza poter cogliere effettive opportunità sul mercato. Infine, il prezzo di uno stesso bene variava da 3 a 17 volte il prezzo minimo di quello stesso bene e maggiori erano le quantità acquistate più alto era il prezzo unitario di quel bene.

Nell'ambito di uno scenario di questo genere, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha rilevato l'urgenza e l'esigenza di avviare un progetto di razionalizzazione della spesa, esigenza che si è concretizzata quindi con la finanziaria del 2000 e con il decreto successivo che ha affidato alla Consip (società interamente posseduta dal Ministero dell'Economia stesso e con unica ed esclusiva missione di servizio per lo Stato) il compito di implementare questo sistema delle convenzioni.

In realtà, l'obiettivo non è quello di fare in modo che la penna che prima costava 100, oggi costi 90, ma è quello di intervenire in un senso più ampio di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, quindi, di agire sui prezzi, di standardizzare la domanda della Pubblica Amministrazione e di mettere insieme dei volumi tali da poter raggiungere economie di scala rilevanti nello svolgimento delle procedure di gara.

Altro elemento importante è quello di agire sulla semplificazione dei

processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni, e qui il riscontro avuto è stato estremamente positivo. Si consideri che nel 2000 vigeva un sistema di obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di utilizzare le convenzioni, mentre c'era una totale facoltà di utilizzo delle convenzioni da parte delle amministrazioni locali. Proprio queste ultime hanno utilizzato, già a partire dall'anno 2000, il sistema delle convenzioni in maniera estremamente rilevante, dando dimostrazione concreta dell'effettivo beneficio in termini di semplificazione dei loro processi interni e in termini di effettiva riduzione dei prezzi unitari d'acquisto.

Per quanto riguarda l'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*, si noti che oggi 16 mila funzionari addetti agli acquisti della Pubblica Amministrazione centrale, ma prevalentemente appartenenti alle amministrazioni locali, effettuano delle transazioni on-line: quindi acquistano beni e servizi sui cataloghi messi a disposizione dalla Consip su Internet, senza più inviare ordini cartacei al fornitore. Fino a giugno questi ordini sono stati 65 mila, un volume abbastanza rilevante.

Ulteriore elemento forse meno noto, meno visibile dall'esterno, ma di grande interesse è quello di monitoraggio della spesa. Grazie al monitoraggio dei dati di acquisto della P.A. si cerca di capire cosa la Pubblica Amministrazione acquisti effettivamente, quali siano i dati di spesa, quali siano i comportamenti di acquisto, alcuni dei quali potrebbero essere in qualche modo ricondotti a procedure maggiormente standardizzate, contribuendo anche in questo modo a razionalizzare la spesa per beni e servizi. Per chiarire meglio la questione, si consideri il seguente esempio. La convenzione per l'acquisto o il noleggio delle macchine fotocopiatrici è stata attivata nel mese di ottobre, mille fotocopiatrici sono state ordinate nello stesso mese, mille a novembre, mentre a dicembre ne sono state ordinate cinquemila. Risulta evidente che nell'ultimo mese dell'anno ci sia una rincorsa all'esaurimento del capitolo di spesa piuttosto che alla soddisfazione del reale fabbisogno degli utenti.

Questa tipologia di comportamenti deve essere osservata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha l'obiettivo di ridurre la spesa per beni e servizi e quindi di incidere in maniera rilevante su queste voci.

Attualmente si sta lavorando anche sui sistemi di logistica, elemento che acquisirà maggiore importanza con l'introduzione della piattaforma di *e-procurement*. Nel momento in cui si avrà un catalogo con un gran numero di fornitori e un gran numero di punti ordinanti, sarà necessario razionalizzare i trasporti che da una parte all'altra dell'Italia porteranno le merci ordinate. Proprio per questo si cerca di trovare un elemento di razionalizzazione di questa voce di spesa così rilevante negli acquisti.

Naturalmente, poiché si tratta realmente di un progetto di organizzazione che richiede una corretta applicazione, si sta studiando, e in parte è già stata avviata, una sperimentazione concreta di formazione on-line con un gruppo di utenti. Il corso ha l'obiettivo di aiutare gli addetti agli acquisti a evolvere verso questo nuovo processo di acquisto e, quindi, a cogliere appieno le opportunità che il progetto offre.

Inoltre, è in atto la personalizzazione di una piattaforma, attraverso la quale le pubbliche amministrazioni potranno acquistare beni e servizi su tre ambiti diversi. Il primo è quello attualmente esistente, cioè un catalogo elettronico per determinati beni e servizi altamente standardizzabili, di taglio nazionale o addirittura internazionale. Su queste tipologie di beni è possibile cogliere delle importanti economie di scala e la Consip continuerà a intervenire su questo fronte attraverso delle gare che raccolgono il fabbisogno di tutta la Pubblica Amministrazione. Il risultato di queste gare sarà pubblicato su Internet in un catalogo al quale, così come accade oggi, le P.A. possono accedere e dal quale possono emettere degli ordini.

Il secondo ambito della piattaforma è quello delle aste on-line, che potrà essere utilizzato a monte per realizzare i cataloghi di cui si è già parlato, o potrà essere utilizzato per soddisfare specifiche esigenze da parte delle pubbliche amministrazioni. Ad esempio, può essere il caso delle divise dei poliziotti, tipica spesa specifica di un'amministrazione centrale dello Stato, per le quali non è conveniente stipulare una convenzione di carattere generale. In ultimo verrà realizzato un *marketplace*, cioè una piazza virtuale, con delle regole di carattere generale, dove si incontrano in maniera dinamica domanda e offerta. È tipicamente destinato ad acquisti di piccolo importo unitario, i cosiddetti acquisti sotto soglia, e a quei beni che hanno una più alta specializzazione e una minor standardizzabilità. I fornitori avranno la possibilità di essere pre-qualificati al *marketplace* e di avere uno spazio nell'ambito di questa piazza virtuale. Chi dovrà fare gli acquisti avrà la possibilità di accedere al *marketplace* e di avere una scelta di beni e servizi ben più ampia di quella che ha oggi, avrà una panoramica dell'offerta del mercato per quel determinato prodotto o servizio e potrà fare dei confronti tra le offerte dei fornitori. I confronti potranno essere statici, quindi sarà possibile vedere sui cataloghi quali siano i prezzi migliori, oppure l'acquirente potrà spostarsi in un'area più dinamica, nella quale potrà richiedere dei ribassi rispetto a quanto presentato dai fornitori e attivare una sorta di competizione informale. Tutto ciò garantirà una maggiore apertura al mercato rispetto a quella attuale, perché, ovviamente, la difficoltà di accesso per le imprese alle forniture per la Pubblica Amministrazione è estremamente alta: non c'è visibilità di cosa la P.A. compri, le distanze fisiche sono notevoli e fanno sì che alcuni fornitori non siano in grado

di fornire i propri beni e propri servizi in quanto sarebbe antieconomico addirittura presentare delle offerte. Questi strumenti, se ben aiutati dal punto di vista organizzativo, sia dal lato dei mercati di fornitura, sia dal lato della P.A., tendenzialmente dovrebbero ridurre tali difficoltà e portare effettivi benefici per l'intero paese.

## L'innovazione negli acquisti pubblici: dal Provveditorato Generale dello Stato alla Consip

Gian Carlo Del Bufalo

Almeno per quanto riguarda le amministrazioni statali, fino al 1997 c'era stato un acquirente centralizzato di beni e servizi: il Provveditorato Generale dello Stato che era nell'ambito del Ministero del Tesoro. Con la riorganizzazione che è seguita all'unificazione del Tesoro e Bilancio, si decise una radicale innovazione da questo punto di vista, nel senso che fu abbandonato completamente tale acquirente centrale e la normativa consentì che ciascuna amministrazione potesse acquisire autonomamente i beni e i servizi di cui aveva bisogno.

La ragione di questo passaggio così radicale fu che il sistema del Provveditorato Generale dello Stato, indipendentemente dalle qualità professionali di chi era addetto a questo servizio, era un sistema estremamente pesante e difficile da gestire. In realtà, ci si rese conto che anche questa soluzione aveva molti inconvenienti: da un lato si perdevano, ovviamente, tutte le possibilità di usufruire delle economie di scala che un'acquisizione centralizzata dei beni e servizi comportano, dall'altro lato ogni amministrazione per poter acquisire questi beni e servizi, doveva sviluppare un'organizzazione in grado di fare le gare, di seguire le trattative e di gestire l'eventuale contenzioso.

Terzo elemento di difficoltà è il fatto che si perdeva completamente l'informazione su che cosa le amministrazioni compravano, quale fosse la spesa e come fosse indirizzata. Con la finanziaria del 2000, si cercò di trovare un sistema che riuscisse in qualche modo a mettere insieme da un lato la necessità di autonomia decisionale da parte delle amministrazioni e dall'altro il recupero di questi elementi di efficienza. Al Ministero, che allora si chiamava Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, fu affidato il compito di sottoscrivere delle convenzioni di carattere generale cui le amministrazioni dello Stato avevano l'obbligo di aderire, mentre le altre amministrazioni pubbliche ne avevano la facoltà. A questo punto si pose il problema di come fare queste convenzioni. La scelta non fu la più ovvia, cioè quella di riattivare il Provveditorato Generale dello Stato che era una struttura esistente nell'ambito del Ministero, bensì si decise di affidare il compito di fare queste convenzioni alla Consip. Tale scelta fu compiuta per due ragioni: da un lato, si volevano utilizzare le nuove tecnologie informatiche per introdurre in un settore così importante una serie di nuovi strumenti, come aste on-line, *marketplace*, ecc., dall'altro lato si voleva utilizzare la flessibilità organizzativa della Consip, che è una società per azioni interamente partecipata dal Tesoro. La società per

azioni ha indubbiamente il vantaggio, rispetto all'amministrazione nella sua forma tradizionale, di una maggiore flessibilità operativa, benché la Consip abbia dei vincoli tipici dell'amministrazione, quale ad esempio l'obbligo di fare gare europee al di sopra delle soglie previste. Naturalmente nella fase iniziale, la tecnologia informatica è stata utilizzata in maniera molto limitata, cioè per gestire gli ordini di acquisto e le convenzioni, perché non c'era ancora una piattaforma vera e propria di mercato elettronico.

L'obiettivo che in realtà il Ministero si poneva in questa riorganizzazione degli acquisti era essenzialmente quello di ridurre la spesa, proprio perché tale Ministero ha tra le sue competenze essenziali quella del controllo della spesa pubblica e ha come problema principale quello di riuscire a chiudere la legge finanziaria e il bilancio riducendo il disavanzo. Di fatto, tale progetto è riuscito e sta riuscendo a ridurre i costi unitari, ma finora non ha inciso, né poteva farlo, sulle quantità. Può succedere, e in alcuni casi è successo, che la riduzione dei costi unitari, e quindi le maggiori risorse disponibili da parte delle amministrazioni, si traducano in un aumento della quantità, per cui si verifica un fenomeno abbastanza marcato e significativo: quando si arriva alla fine dell'anno si registra un aumento degli ordinativi d'acquisto. Come è noto, uno dei principi chiave della Pubblica Amministrazione è che non bisogna lasciare nemmeno un euro sul capitolo, si deve spendere tutto. In effetti, questo è uno dei grandi problemi che ancora si cerca di risolvere.

Impatti forse ancora più significativi rispetto a quelli sulla spesa, si sono realizzati nell'ambito dell'organizzazione all'interno dell'amministrazione. Ad esempio un elemento molto significativo è l'alto numero di soggetti che non hanno l'obbligo di aderire alle convenzioni ma che tuttavia vi aderiscono. Probabilmente, aderiscono non solo e non tanto per la riduzione del costo che aderire alle convenzioni comporta, ma anche perché si ottiene una semplificazione organizzativa enorme, non si devono più fare gare, e quindi non c'è più il rischio di contenziosi lunghi e difficili, che normalmente accompagnano le gare della Pubblica Amministrazione. In pochi giorni si riesce ad acquisire il bene di cui si ha bisogno, senza dover attendere mesi. L'adesione comporta, quindi, una semplificazione enorme, con impatti molto importanti sulle organizzazioni interne delle pubbliche amministrazioni, ma con impatti altrettanto importanti sulle imprese. Effettivamente questo progetto è uno dei pochi in cui, su iniziativa della P.A., si introducono tecnologie innovative che costringono anche il sistema delle imprese a innovare.

Un ultimo effetto di questo sistema è la trasparenza che, con l'utilizzo più approfondito del commercio elettronico, sarà ulteriormente sviluppata. D'altra parte, nell'ambito di questo progetto di innovazione ci sono anche aspetti problematici. Uno di questi, su cui si sta lavorando,

è il rapporto tra autonomia delle amministrazioni e centralizzazione degli acquisti. In prima analisi può sembrare che questi due aspetti siano del tutto contraddittori. In realtà, non lo sono completamente, ma indubbiamente c'è ancora molto da lavorare per cercare di avere contemporaneamente il massimo di autonomia possibile di chi decide gli acquisti con i vantaggi che derivano dalla centralizzazione degli acquisti. È vero però, e va sottolineato, che, in termini di autonomia, le decisioni di acquisto restano interamente nelle mani delle amministrazioni, anche se poi sono vincolate sul fornitore. Infatti, sono le amministrazioni a decidere se, quando e come acquisire beni e servizi, anche se il fornitore è fissato a livello centralizzato. Probabilmente questo problema troverà una parziale soluzione con l'introduzione di strumenti elettronici più sviluppati, come ad esempio il *marketplace* che consente di avere molta più flessibilità anche sul fornitore. Dunque anche da questo punto di vista, si andrà rafforzando l'autonomia delle singole amministrazioni.

Un altro problema è concentrare la domanda, perché questo significa lavorare su grandi quantità e ciò comporta che il fornitore deve essere anche esso un grande fornitore, capace di fornire le quantità notevolmente elevate che domanda la Pubblica Amministrazione. Da ciò la problematica dell'impatto del progetto sulle piccole e medie imprese, ulteriore elemento di riflessione. Anche in questo caso, è utile l'introduzione di strumenti di commercio elettronico, perché rende più flessibile il sistema e, dunque, più facile la partecipazione anche di imprese medie o piccole.

Un terzo elemento è come agire sulla quantità limitando al massimo le imposizioni, per avere riflessi concreti sulla spesa pubblica complessiva e non soltanto sulla riduzione dei costi unitari. Il successo del progetto, sia pure un successo parziale, perché è un progetto in corso di evoluzione, è indicato dal fatto che nella finanziaria del 2001 c'è stata un'ulteriore espansione, un allargamento del progetto e un tentativo di coinvolgere anche le amministrazioni non statali, in particolare quelle regionali, gli enti territoriali in genere e l'università. La legge finanziaria del 2001 prevedeva la possibilità di mettere in piedi dei punti di acquisto aggregando insieme alcuni di questi soggetti nel settore sanitario o nel settore degli enti pubblici locali e nel settore universitario. Il lavoro svolto, in questo senso, ha portato risposte molto positive da parte di alcuni soggetti, in particolare l'università, ma ha anche messo in luce una grande difficoltà nel realizzare queste aggregazioni e nello sviluppare il progetto.

Concludendo, si può notare che questo progetto presenta una caratteristica particolare, perché è nato da una norma di legge di carattere molto generale, che nulla diceva su come poi doveva essere realizzato,

dunque è un progetto che è andato avanti sperimentando delle soluzioni. Soltanto successivamente, mano a mano che queste soluzioni funzionavano realmente, si è provveduto ai necessari aggiustamenti normativi, sia di norme primarie sia di norme secondarie.

Se si riuscisse a utilizzare questo stesso metodo in molti altri settori, forse la riforma della Pubblica Amministrazione italiana sarebbe meno lontana di quello che sembra essere in questo momento.

## Acquisti pubblici: organizzazione, procedure contabili, controllo e rapporti con il mercato

Luigi Fiorentino

È utile iniziare con un raffronto tra il modello Consip, che può essere considerato uno strumento “macro”, di governo complessivo del sistema degli acquisti, e il modello *global service*, che rappresenta, invece, uno strumento “micro”, di gestione all’interno di una determinata realtà, uno strumento organizzativo che consente alle amministrazioni di avviare al proprio interno una riflessione su sé stesse e una razionalizzazione.

In breve, il *global service* è un contratto misto, perché si caratterizza per avere al suo interno prestazioni eterogenee: da un lato i lavori, dall’altro i servizi, compresi i servizi cosiddetti “a valore aggiunto” (ad esempio, i servizi innovativi come i sistemi di governo). Infatti, dagli assuntori (imprese) non si compra soltanto l’insieme delle prestazioni materiali (dalle pulizie al facchinaggio), ma si compra anche l’*intelligence*, ovvero quanto è necessario all’organizzazione dei servizi all’interno di un’amministrazione. Oltre al cosiddetto sistema di governo, si acquista anche il sistema informativo necessario alla gestione della commessa, che a sua volta alimenta sistemi informativi più complessi, ad esempio quelli richiesti per il controllo di gestione.

Si propongono a questo punto alcune riflessioni su quattro profili di particolare interesse:

- 1) la cultura dell’organizzazione;
- 2) un profilo organizzativo e procedurale;
- 3) il problema dei controlli;
- 4) il problema dei rapporti con il mercato e di adeguatezza del sistema delle imprese nel suo complesso.

Per quanto concerne il profilo della cultura dell’organizzazione, l’introduzione di uno strumento di *global service* all’interno di un’amministrazione implica la necessità di costruire una “cabina di regia” per il coinvolgimento degli attori. Questo è fondamentale, perché il *global service*, proprio in quanto strumento di razionalizzazione, incide sulla cultura profonda dell’organizzazione.

Si pensi in tal senso alla reazione del sistema “storico” dei consegnatari all’interno di un’amministrazione pubblica verso l’introduzione di tale innovazione. Ciò richiede pertanto che chi progetta un sistema di questo tipo, o chi aderisce alle convenzioni Consip (si noti che Consip ha appena concluso convenzioni per sette lotti di *global service* su tutto il ter-

ritorio nazionale), deve affiancare a questa decisione di tipo organizzativo una profonda azione di formazione del personale coinvolto, che metta in luce l'importanza di tali strumenti moderni, in grado di offrire vantaggi all'amministrazione stessa.

Infatti, così come per il sistema "macro" della Consip, anche per il sistema del *global service*, viene eliminato il rapporto con decine di fornitori, perché l'amministrazione razionalizza il rapporto con il mercato e il sistema delle imprese a un solo interlocutore, che si preoccupa poi di reperire sul mercato, direttamente o attraverso il sistema delle imprese, i servizi di cui l'amministrazione ha bisogno. Si tratta di un aspetto fondamentale, che richiede anche una consapevolezza del sistema delle imprese. In Italia ancora non esiste un sistema di imprese capace di offrire servizi complessi e servizi integrati.

Il secondo aspetto attiene ai profili dell'organizzazione e delle procedure dell'amministrazione. L'introduzione di un sistema di *global service* deve servire all'amministrazione per rivedere la propria organizzazione e le proprie procedure interne. In altri termini, a fronte della razionalizzazione dal lato del mercato (e quindi degli interlocutori che hanno a che fare con l'amministrazione) ci deve essere una razionalizzazione interna.

Ad esempio, il Ministero ha adottato come modello generale il modello dipartimentale delle organizzazioni centrali dello Stato. Si pone, quindi, il quesito di quale sia il rapporto tra l'autonomia dei dipartimenti e l'utilizzo di uno strumento gestionale come il *global service* che invece è centralizzante. Questa è una tematica aperta, che va valutata giorno per giorno e che troverà sicuramente nel corso degli anni una taratura, ovvero una modernizzazione, perché richiede una consapevolezza all'interno dei singoli dipartimenti. Questi ultimi, infatti, sono nati per il loro "business", cioè per raggiungere gli obiettivi di politica monetaria da un lato e di politica di bilancio dall'altro, ma non per fare gli acquisti. Un simile approccio dovrà cambiare.

Forse, all'interno delle pubbliche amministrazioni, il sovradimensionamento dell'area del personale dedicato all'auto-amministrazione crea questi problemi, perché si ha ancora una percentuale troppo alta di persone che all'interno della struttura pensano a gestire le amministrazioni stesse piuttosto che al *core business* delle singole realtà organizzative.

Per quanto attiene alle procedure contabili, si pone, quindi, la questione di quale sia il rapporto che esiste tra il modello di bilancio adottato con il dato previsionale di base, ma con i capitoli che riemergono in fase di gestione, e uno strumento di questo tipo. Per pagare ogni servizio in cui è suddiviso il contratto di *global service* all'assuntore che lo gestisce per conto del Ministero, si è costretti a emettere cinque mandati, uno per dipartimento. Ciò per una logica conseguente o forse per un'inca-

pacità dell'amministrazione di interpretare la richiesta del Senato di conoscere i costi dei servizi. La struttura che si occupa di questo Ministero, infatti, ha stabilito che i singoli capitoli di funzionamento siano "spacchettati" sui singoli dipartimenti, con la conseguenza di un irrigidimento delle procedure e soprattutto di un incremento dei costi di gestione.

Inoltre, un profilo che forse merita di essere considerato anche a livello giuridico per l'assenza di un quadro normativo di riferimento, attiene alla tematica dei controlli. In effetti, si tratta di uno strumento nuovo perché è un contratto misto di prestazioni eterogenee.

Certamente non si possono utilizzare i principi della vecchia normativa contabile per modellare i controlli su uno strumento che invece è moderno e complesso come il *global service*. Anche in questo settore i burocrati lavorano sperimentando "sul campo", data l'assenza di un parametro normativo di riferimento.

Al Ministero dell'Economia si è pensato così di modellare i controlli sul contratto di *global service* su tre livelli. È stato istituito, innanzitutto, un comitato di monitoraggio, composto da professionalità tecniche interne ed esterne all'amministrazione, che affianca l'amministrazione e svolge un controllo di tipo "macro" sul funzionamento del sistema. È stata, inoltre, affidata a una società esterna una rilevazione semestrale sul gradimento dei servizi da parte del personale e, a tale fine, è stato individuato un campione, stratificato naturalmente secondo le regole della statistica, che costituisce un *panel*, e viene intervistato semestralmente per conoscere appunto il gradimento dei servizi. Esistono, infine, i controlli di tipo tradizionale, ma naturalmente non è pensabile svolgere il controllo cosiddetto "uomo su uomo", vale a dire che un uomo dell'amministrazione controlli un uomo dell'impresa che svolge il lavoro. Infatti, soltanto nel 2001 sono stati realizzati in questa amministrazione circa 10 mila micro interventi. Di qui, la scelta obbligata del metodo del campionamento, soprattutto per gli interventi di routine, mentre sugli interventi più complessi (ad esempio quelli con capacità tecnologica) il controllo è svolto con il supporto delle commissioni tecniche. Anche sotto il profilo dei controlli, dunque, si è in fase sperimentale, ma sarebbe necessaria una riflessione che porti a fare chiarezza sull'argomento.

Infine, il problema del rapporto con il mercato, perché anche il modello del *global service* ha favorito l'emersione della spesa che prima era sommersa, in quanto gestita per intero o in gran parte, al di fuori delle procedure comunitarie di selezione dei contraenti. Nel momento in cui si apre una polemica da parte delle imprese rispetto al modello della Consip o del *global service*, che "strangola" il mercato, è giusto che una riflessione venga svolta: forse il modello "strangola" i mercati protetti,

cioè quelli delle imprese che non hanno capacità di stare sul mercato. A maggior ragione si deve riflettere sull'adeguatezza del sistema delle imprese che partecipano a queste gare, se poi siano realmente in grado di fornire dei servizi integrati di buon livello. Qui anche la formazione deve avere un suo peso, anche le università devono creare queste figure professionali nuove di cui si sente il bisogno: gli integratori dei servizi dei sistemi complessi. Il problema, infatti, non è quello dell'assemblaggio dei subappalti, ma quello di avere il valore aggiunto necessario per qualificare un sistema di *global service*.

Per concludere, il modello Consip da un lato e i sistemi di *global service* dall'altro, sono senz'altro delle occasioni per modernizzare davvero le amministrazioni in quelle procedure interne recondite che le hanno sempre caratterizzate in negativo. Oggi, infatti, le amministrazioni pubbliche da questo punto di vista, sono sulla strada della modernizzazione e si pongono come un modello anche per le realtà di tipo privato.

## L'e-procurement nel sito gestito dal Formez

Valeria De Magistris

Le attività oggetto di questa relazione si inseriscono nell'ambito di una linea di intervento del Formez che contribuisce alla diffusione delle innovazioni delle pubbliche amministrazioni. In particolare, si farà riferimento a un progetto che ha previsto la realizzazione, come strumento di diffusione, di un sito gestito dal Formez in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica ([www.cipa.net/bdi](http://www.cipa.net/bdi)).

Il sito nasce dall'esigenza di contribuire alla diffusione delle *best practice* tra le amministrazioni pubbliche, un tema alquanto rilevante, considerato anche che la valorizzazione delle esperienze più significative è all'ordine del giorno da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica e di altre organizzazioni sia nazionali che internazionali.

In primo luogo, il sito si propone l'obiettivo di contribuire alla diffusione dei progetti di innovazione attraverso la realizzazione di una banca dati delle esperienze, in cui le amministrazioni possano acquisire informazioni sulle esperienze di innovazione realizzate da altre amministrazioni, ma possano anche valorizzare le proprie, segnalandole allo staff del sito. La banca dati raccoglie in maniera trasversale una serie di iniziative dell'azione pubblica volte all'innovazione in più settori di intervento.

Inoltre, nel sito vengono forniti vari servizi informativi sull'innovazione, fra cui: un elenco ragionato di link a siti italiani e stranieri sull'innovazione nella Pubblica Amministrazione, la descrizione di appuntamenti, incontri, eventi e recensioni di libri sull'innovazione.

Il sito vuole essere anche un luogo di incontro, in cui lo scambio fra le amministrazioni che hanno realizzato delle esperienze di innovazione (o che comunque sono interessate a conoscere le esperienze di altre) possa costituire un motore per l'attivazione di nuove competenze, di nuove conoscenze o di comportamenti innovativi. Pertanto, è possibile non solo visionare materiale e documentazione on-line, ma anche conoscere il *know how* acquisito da alcune amministrazioni nel corso delle esperienze di innovazione. È un utile servizio offerto alle altre amministrazioni interessate a effettuare visite e stage o semplicemente ad ascoltare informazioni dal vivo sulle esperienze effettuate o, ancora, a ricevere consigli per replicare le iniziative.

Inoltre, particolarmente interessanti sono gli approfondimenti tematici. Infatti, per alcuni temi di grande rilevanza sono state attivate delle pagine interattive che consentono lo sviluppo di un confronto fra gli operatori di settore, che deriva, quindi, dalla condivisione di problemi e soluzioni, attraverso la messa a disposizione delle proprie esperienze.

Gli approfondimenti tematici riguardano due settori: l'*e-procurement* e il welfare. Questi sono organizzati attraverso dei forum di discussione su problemi settoriali selezionati da esperti, attraverso sondaggi, attraverso la raccolta di documenti mirati, in termini di normativa (articoli, commenti, dossier, interviste, casi, esperienze straniere e news). Infine, si segnalano appuntamenti specifici sul settore di riferimento e un archivio relativo ai temi di discussione.

Dalla gestione di queste pagine interattive si è notato quanto sia importante conoscere le recenti esperienze che le pubbliche amministrazioni stanno realizzando sui temi più nuovi. Su tali sollecitazioni, da poco, è stata attivata un'indagine per l'individuazione delle *best practice* nelle amministrazioni regionali e locali in merito ai modelli di approvvigionamento. Poiché l'indagine è ancora in corso, i risultati, che verranno presentati, sono parziali.

Con questa indagine si è cercato di descrivere l'impatto dell'innovazione sull'organizzazione ovvero quali sono gli interventi di innovazione nell'organizzazione della funzione di approvvigionamento, come sono avvenuti, qual è stato l'impatto innovativo che il nuovo processo di approvvigionamento ha creato sulla semplificazione dei processi di acquisto, quindi sull'organizzazione, anche in termini di riduzione dei costi interni.

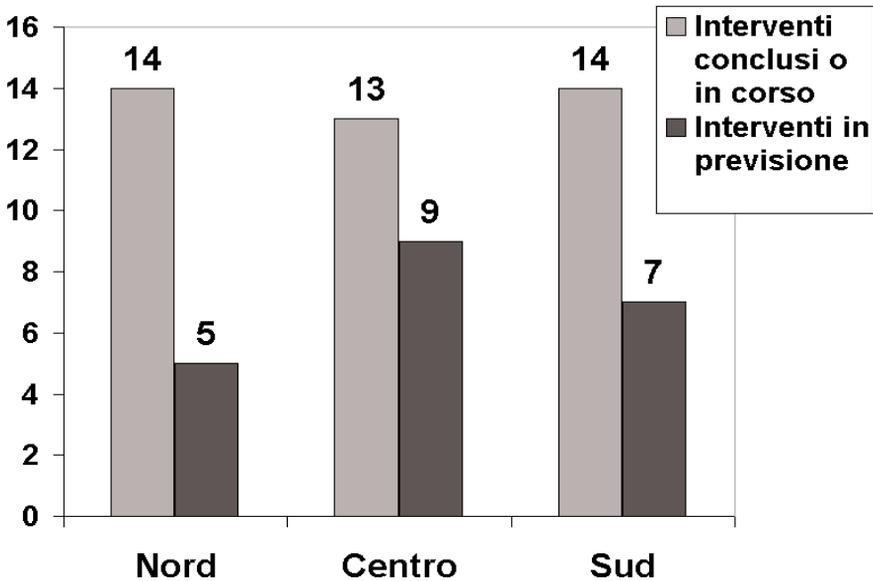
Inoltre, oggetto dell'indagine è l'adozione di nuovi modelli di acquisto. Si è esaminato se all'impatto sulla riorganizzazione interna sia corrisposta un'adozione dei modelli di acquisto di natura elettronica e quali siano state le ricadute sui prezzi di acquisto e sulla qualità delle forniture. Infine, si analizzerà la criticità che le amministrazioni hanno dovuto affrontare per introdurre le innovazioni nel processo di approvvigionamento e quali soluzioni abbiano adottato.

Gli strumenti di indagine sono stati finora due questionari inviati per e-mail, cui seguiranno delle interviste telefoniche. Il primo questionario è volto all'individuazione delle amministrazioni che stanno introducendo le innovazioni. Nel secondo questionario di approfondimento si entra nel merito degli aspetti organizzativo-gestionali, delle soluzioni tecnologiche, esaminando le ricadute organizzative che nascono dalla rimodulazione del processo di approvvigionamento. Saranno poi effettuati ulteriori approfondimenti attraverso visite e interviste alle amministrazioni più interessate. Il primo questionario è stato inviato alle amministrazioni regionali, alle amministrazioni provinciali e ai comuni capoluogo di provincia. Nel giro di un mese, sono arrivate settantacinque risposte da cinque regioni, ventisei province e quarantaquattro comuni capoluogo di provincia. Da un punto di vista di distribuzione territoriale tra nord, centro e sud, c'è stata una distribuzione abbastanza omogenea nelle risposte ottenute.

Una delle prime domande mira a conoscere se in via generale sono stati attuati o se si ha in previsione di attuare degli interventi di innovazione o di riorganizzazione della funzione di approvvigionamento.

Dalle risposte ottenute si evince che 42 amministrazioni hanno già realizzato o hanno in corso interventi di riorganizzazione della funzione di approvvigionamento e altre 21 hanno in previsione di realizzarli. Come si può osservare nel grafico, c'è anche un'equa ripartizione regionale geografica fra nord, centro e sud. Si evidenzia pertanto che c'è un processo in movimento.

### Innovazioni negli approvvigionamenti



Per quanto riguarda la tipologia di aspetti coinvolti negli interventi di innovazione, si nota una discreta dinamicità sia per gli aspetti organizzativi, sia per quelli normativi, sia per quelli organizzativi.

Tab. 1.2 a **Interventi di innovazione della funzione di approvvigionamento - aspetti organizzativi e normativi**

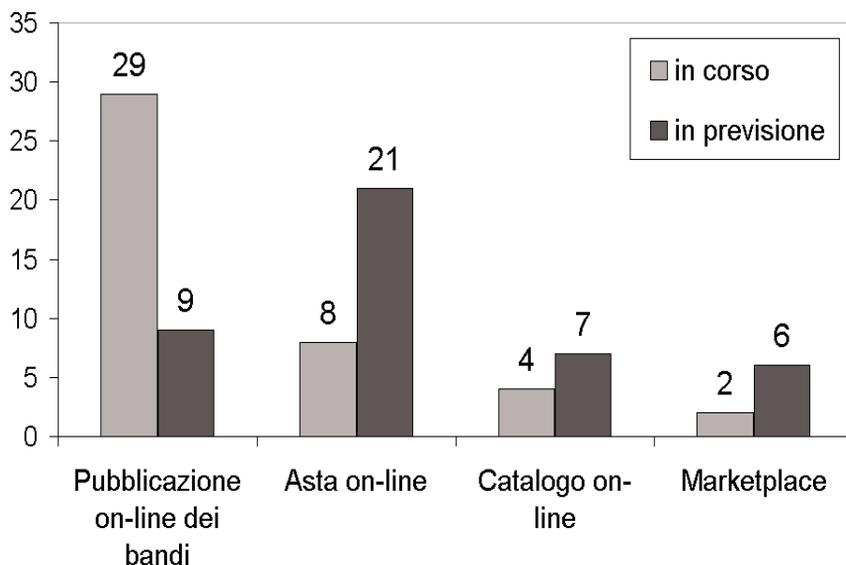
TIPOLOGIE DI INTERVENTO	NUMERO DI INTERVENTI	
	<i>In corso</i>	<i>In previsione</i>
<b><i>Aspetti organizzativi</i></b>		
Cambiamento ruolo Ufficio Gare e/o Economato	20	10
Coinvolgimento utenti interni nel ciclo di approvvigionamento	10	2
Semplificazione delle procedure	25	13
Totale interventi di tipo organizzativo	55	25
<b><i>Aspetti normativi</i></b>		
Modifiche di leggi	4	1
Modifiche di regolamenti	23	21
Totale interventi di tipo organizzativo	27	22

Tab. 1.2 b **Interventi di innovazione della funzione di approvvigionamento - aspetti gestionali e informativi**

TIPOLOGIE DI INTERVENTO	NUMERO DI INTERVENTI	
	<i>In corso</i>	<i>In previsione</i>
<b><i>Aspetti gestionali</i></b>		
Utilizzo di contratti quadro	8	2
Albo fornitori	19	10
Marketing d'acquisto	2	6
Totale interventi di tipo gestionale	29	18
<b><i>Aspetti informativi</i></b>		
Sistema informativo di supporto alla gestione degli acquisti	13	23
Sistema per la gestione integrata del ciclo d'ordine	6	7
Sistema informativo per la previsione del fabbisogno	8	8
Albo fornitori informatizzato	14	7
Totale interventi di tipo informativo	41	45

Inoltre, dal grafico risulta evidente come i sistemi informativi di supporto alla gestione degli acquisti si stiano fortemente evolvendo.

### Tipologia delle innovazioni



Un'altra domanda del questionario riguarda l'utilizzo degli strumenti di *e-procurement* a supporto della funzione di approvvigionamento. Stando alle risposte finora ottenute, 29 amministrazioni stanno realizzando pubblicazioni on-line dei propri bandi, e quasi altrettanto (21) si stanno organizzando per realizzare delle vere e proprie aste on-line.

Gli altri strumenti, quali il catalogo on-line e il *marketplace*, sono meno sfruttati, ma comunque si evidenzia anche rispetto a questi una tendenza al maggiore utilizzo.

È stato, quindi, chiesto alle amministrazioni, che non hanno attuato interventi di innovazione, di quale tipologia di intervento avrebbero particolarmente bisogno. Il 52% delle amministrazioni sostiene che la richiesta di innovazioni riguarda principalmente gli aspetti organizzativi, il 26% gli aspetti tecnologici. Una percentuale inferiore, il 15%, ritiene di avere necessità in termini di competenze professionali; ciò significa che i soggetti, che hanno risposto, operano in amministrazioni abbastanza avanzate che già stanno introducendo delle grandi innova-

zioni e quindi sono interessate a sollecitare l'amministrazione a velocizzare il processo di ammodernamento piuttosto che a premere verso gli aspetti di aggiornamento delle competenze.

L'ultimo punto del questionario riguarda il ricorso alle convenzioni Consip. Delle amministrazioni che hanno risposto, 58 hanno utilizzato tali convenzioni e in particolare 38 hanno utilizzato le procedure on-line. Per quanto riguarda i vantaggi ottenuti dal ricorso a queste convenzioni, la quasi totalità delle amministrazioni ha avuto positivi riscontri e più della metà dichiara di aver ottenuto consistenti vantaggi, tra i quali: minori costi di acquisto per 43 amministrazioni, cioè l'83% delle amministrazioni coinvolte, minori tempi di approvvigionamento, maggiore qualità delle forniture.

Rispetto a questi dati parziali si potranno ottenere delle consistenti integrazioni dal questionario di approfondimento, con cui si verificheranno le ricadute organizzative delle innovazioni e se ne analizzeranno i punti di forza e le criticità. Inoltre si potrà avere un'idea della dinamicità del settore attraverso l'analisi dei progetti in corso presso altre amministrazioni.

I risultati di questa indagine, fornendo informazioni sulle buone pratiche del settore, saranno sicuramente utili all'arricchimento della banca dati del sito e consentiranno un allargamento della comunità di pratiche, in quanto l'indagine coinvolgerà gli operatori più attivi nel settore e ne faciliterà la discussione on-line.

Infine, rimane un ultimo obiettivo dell'indagine: quello di individuare delle linee guida per la definizione dei programmi di formazione e assistenza alle amministrazioni, a partire dalle esigenze da queste manifestate.

## Esperienze di innovazione negli acquisti pubblici accessibili per tutti i settori della P.A.

Carlo Flamment

Il tipo di formazione che si cerca di portare nella Pubblica Amministrazione è sempre più a ruoli intercambiabili. Non ci sono più docenti fissi e chi impara in modo statico, ma un apprendere dinamico, dove il discente evidenzia un caso di successo e quindi consente di diffonderlo nel modo migliore. Inoltre, per gli acquisti, la Pubblica Amministrazione preferisce affidarsi in massima parte a donne, e questo è un segno positivo.

Alcune considerazioni di merito. Dalla ricerca che il Foromez ha sviluppato, si notavano anche fra le province - che a volte sembrano gli enti più arretrati nel sistema amministrativo - molti casi di utilizzo di nuove tecniche. Nel territorio l'innovazione è diffusa a macchia di leopardo. Probabilmente, quindi, il campione riguarda le amministrazioni più efficienti, quelle che rispondono per prime e dimostrano che anche da questo punto di vista sono all'avanguardia. Mancano, però, le amministrazioni centrali, anche perché il Foromez svolge questo ruolo principalmente verso le autonomie locali. In ogni caso si conferma il fatto che la Pubblica Amministrazione, spesso vista come freno allo sviluppo, ha al suo interno semi di innovazione, e che quando le si propone un'innovazione conveniente, economicamente e gestionalmente, anche laddove comporta un cambio di cultura, è pronta ad attivare cellule di cambiamento.

Purtroppo, spesso questi sforzi non si traducono in risultati altrettanto evidenti. Il Foromez sviluppa circa 200 programmi, che toccano alcune centinaia di amministrazioni. Strumenti come il *global service*, il *contracting out* e naturalmente i servizi offerti dalla Consip, scelti per avere acquisizioni centralizzate, devono tradursi in innovazioni di sistema nell'intera amministrazione, e non rimanere confinati all'interno di settori, come, invece, succede. Lo sforzo vero sarà quello di riuscire a costruire un cambiamento in grado di estendersi, di diventare omogeneo, di farsi sistema.

Un'altra considerazione da fare è che l'economicità inizia a essere uno degli elementi centrali di una Pubblica Amministrazione moderna, mentre prima era importante solo rispettare le procedure e se l'acquisto fosse vantaggioso o meno risultava un fattore trascurabile.

Oggi l'economicità è considerata un concetto base della buona amministrazione. Tuttavia, dalla ricerca sviluppata emerge che, mentre quasi tutte le amministrazioni dichiarano di avere avuto dei guadagni in termini di tempi o di costi, pochissime hanno riscontrato vantaggi in ter-

mini di qualità. È questa un'altra "frontiera" della sfida che attende la P.A.: saper valutare. Infatti, mentre è semplice una valutazione comparata dei costi, è più difficile una valutazione costi-benefici, perché richiede una preparazione e una formazione diversa.

Sulla Pubblica Amministrazione si deve ancora investire, per avere un sistema che in futuro spenda meno e operi in modo più efficace e snello. Non è sufficiente tagliare, è necessario investire in formazione, in nuovi strumenti, in tecnologie, in analisi costi-benefici. Si tratta di concetti nuovi per una P.A. in cui fino ad oggi la preparazione è stata più giuridica e regolamentare che non incentrata sull'economicità e la qualità dei prodotti e dei servizi. Ma è certo che la valutazione del rapporto costi-benefici, costi-qualità, sarà la nuova frontiera.

Per realizzare tutto ciò servono anche momenti di incontro e confronto, perché diventi sistema il cambiamento, perché gli operatori non si trovino penalizzati nelle loro nicchie, perché la capacità di portare innovazione diventi uno degli elementi veri di carriera e di progresso economico all'interno della Pubblica Amministrazione.

Uno strumento importante possono essere le comunità tematiche, che favoriscono l'interscambio di informazioni e così abbattano separazioni e paratie di ogni natura. Più si procede con la *devolution*, più si avvicinano i poteri al cittadino, più saranno autonomi i Comuni e le Province, più è necessario creare una serie di strumenti innovativi. Altrimenti, si rischia di pagare il costo di forti diseconomie di scala.

Lo scambio dei casi di successo è utile per evitare che ogni processo, in ogni amministrazione, riparta ogni volta da zero, affinché ogni amministrazione impari a superare da sola le difficoltà che si trova davanti. Per questo, il Formez, la Funzione pubblica, il Ministero dell'Economia operano per realizzare strumenti e programmi in cui i focolai di cambiamento siano accessibili e imitabili. I loro siti, ad esempio, sono ricchi di informazioni preziose: bisogna utilizzarle al meglio, perché il cambiamento diventi sempre più un fatto ordinario e non penalizzi chi lo vive e ne sopporta i pesi. Tutti i cambiamenti, all'inizio, comportano un sacrificio, poi, però, diventano un fattore formidabile di crescita del sistema.



# 3

## Osservatori sociali e sistemi informativi sociali. Dimensioni locali, regionali e nazionale

*Con il progredire della riforma federalista, nel contesto delineato dalla revisione del Titolo V della Costituzione, i modelli di governo locale devono contemperare gli obiettivi solidaristici e di equità con il perseguimento dell'efficienza degli interventi. Per le politiche sociali, la legge quadro 328/2000 prevede la cooperazione e la concertazione tra i diversi livelli istituzionali in sede di programmazione degli interventi di assistenza. In particolare, lo Stato e gli Enti territoriali dovrebbero predisporre un sistema informativo dei servizi sociali, che consenta la tempestiva conoscenza dei bisogni e dell'offerta di servizi.*

*Il sistema informativo rappresenta uno strumento fondamentale per garantire il monitoraggio degli interventi nel settore. I suoi compiti sono connessi sia al processo di programmazione, nella misura in cui può aiutare a delineare gli scenari di impatto, sia alla valutazione delle politiche, attraverso la produzione di dati di monitoraggio da utilizzare nelle analisi di efficienza ed efficacia degli interventi.*

*All'interno del sistema dovrebbero essere recuperate, coordinate e valorizzate le informazioni prodotte durante lo svolgimento delle attività, con la creazione di un circuito conoscitivo e l'utilizzo di tutte le fonti di informazione statistica, superando così l'utilizzo dei dati a soli fini gestionali e favorendo lo sviluppo di un vero e proprio network fra i diversi Enti territoriali.*

*I materiali di documentazione, oltre a soffermarsi sul quadro di riferimento, includono una raccolta della normativa nazionale in materia e descrivono alcune esperienze regionali e provinciali sulla costituzione di sistemi informativi e osservatori sociali.*

Saverio Gazzelloni  
Dirigente di ricerca, Istat

Alessandra Pescarolo  
Dirigente di ricerca, Irpet

Nereo Zamaro  
Direttore Servizio di statistiche sulle istituzioni pubbliche  
e private, Istat

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data di svolgimento dei seminari.*

## Il sistema delle Indagini Multiscopo

Saverio Gazzelloni

Il sistema delle Indagini Multiscopo sulle famiglie, ristrutturato a partire dal 1993, è un vero e proprio Osservatorio Sociale. Tali indagini sono sette, organizzate in un sistema che fa il monitoraggio della situazione sociale del Paese. Si tratta di un sistema che evolve nel tempo sia all'interno delle singole indagini, sia con un notevole grado di flessibilità, relativa alla possibilità di effettuare indagini spot o di progettare nuove indagini.

Il sistema prevede un'articolazione temporale delle singole indagini. Esiste un'Indagine annuale che fa il punto sugli aspetti fondamentali della vita quotidiana, una sorta di indagine *omnibus* che cerca di elaborare gli indicatori di base della vita di tutti i giorni. In questo caso si pone attenzione agli aspetti relativi agli spostamenti per lavoro, all'istruzione, ai servizi, alla fruizione di cultura e a varie altre dimensioni della vita quotidiana, che puntualmente, anno per anno, vengono rilevati su un campione rappresentativo della popolazione. Questa indagine ha la funzione di costituire una base di dati in serie storica. L'Indagine annuale, però, non può soddisfare il bisogno di approfondimento che presenta ogni singola tematica sociale. L'Osservatorio Sociale Multiscopo realizza quindi, con cadenza quinquennale, cinque approfondimenti delle tematiche presenti nell'Indagine annuale. Queste cinque indagini si concentrano sui seguenti aspetti: condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, utilizzo del tempo libero e fruizione culturale, relazioni familiari e dei soggetti sociali, sicurezza dei cittadini, uso del tempo. A queste sei indagini, l'annuale e le cinque tematiche quinquennali, se ne associa una settima trimestrale sulle vacanze.

Per quanto riguarda le politiche di welfare e il livello socio assistenziale, va chiarito che non tutte le indagini del sistema Multiscopo sono immediatamente legate a questa dimensione. Lo è certamente l'indagine annuale che offre un contributo abbastanza forte di informazione in questo ambito, in quanto, nel tempo, ha notevolmente approfondito l'argomento dei servizi (asili nido, servizi sanitari, servizi socio-assistenziali, servizi degli uffici anagrafici, servizi postali, terzo settore) raccogliendo informazioni sin dal 1993.

Un'altra indagine molto interessante dal punto di vista delle politiche di welfare, è quella che analizza le relazioni familiari e sociali focalizzando l'attenzione sui soggetti sociali. È un'indagine molto dettagliata e raccoglie informazioni particolarmente importanti dal punto di vista degli interventi socio-assistenziali. Ad esempio, tutta la tematica della rete di aiuti informali ha una grande importanza dal punto di vista dell'autor-

ganizzazione del corpo sociale, poiché rivela un sistema di relazioni che in qualche modo si integra, supplisce, si lega con il sistema di offerta socio-assistenziale.

Anche la terza indagine, sulle condizioni di salute e sul ricorso ai servizi sanitari, è strettamente connessa con il welfare, in quanto offre una numerosa batteria di indicatori su tutte le strategie di cura e mantenimento della salute, di ricorso ai servizi e quindi di rapporto con l'offerta presente sul territorio.

Una caratteristica fondamentale dell'Osservatorio Sociale dell'Istat è la sua capacità di adattarsi ai mutamenti che avvengono nella realtà. Infatti, l'indagine annuale è in dialogo continuo con i soggetti istituzionali (Ministeri, Regioni, Consorzi, Authority...) tanto che vi vengono inseriti moduli *ad hoc* per rispondere ai fabbisogni informativi di tali soggetti. Inoltre, la flessibilità del sistema si concretizza nella possibilità di aggiungere nuove indagini, come accadrà per l'indagine sulla sicurezza che nel 2004 si arricchirà di un'ulteriore indagine sulla violenza e i maltrattamenti in famiglia, proprio a partire da una convenzione in atto con il Dipartimento delle Pari Opportunità.

Un punto molto delicato del sistema riguarda la misurazione dei livelli di soddisfazione degli utenti. Esiste, infatti, un problema di modelli culturali che modificano le aspettative e differenziano il significato dei livelli di soddisfazione registrati. Sarebbe necessario, a tal proposito, un sistema di indicatori che riescano a dare l'idea concreta dell'universo culturale di riferimento dei soggetti, per capire qual è il livello delle loro aspettative, e poter così ponderare il giudizio sulla soddisfazione.

Relativamente alla natura dell'Osservatorio Sociale, occorre dire che si tratta di un sistema a carattere centrale. Esiste pertanto una problematica su come un osservatorio del genere possa dialogare e con chi lo possa fare.

Tutte le indagini nominate si appoggiano su un disegno campionario che garantisce una rappresentatività del dato statistico fino a livello regionale. Il punto centrale della discussione riguarda la declinazione dei fabbisogni informativi che esistono a livello internazionale, nazionale, regionale, provinciale, comunale.

L'Istat si trova da questo punto di vista in una posizione intermedia. Da un lato ha l'obbligo e l'interesse di dialogare strettamente con il livello europeo, che pone problemi di armonizzazione, comparabilità di dati a livello internazionale. Dall'altro lato, l'Istat attiva, a un livello più basso, un contatto con le Regioni, in quanto ha bisogni specifici di conoscenza a livello nazionale che spesso sono in conflitto con bisogni specifici di altre realtà territoriali (come spesso accade, una regione può avere un fabbisogno informativo diverso da quello di un'altra regione).

Il sistema di indagini Multiscopo riesce, in qualche modo, a combinare

due logiche: una logica di scenario e una logica di indicatore dettagliato. L'Istat non può, con indagini campionarie, arrivare a livello locale e fornire informazioni dettagliate che servono al decisore locale, ma riesce a fornirgli una logica di scenario comunque molto importante, grazie a un sistema informativo locale che abbraccia sia la dimensione locale vicina sia quella più lontana.

In secondo luogo, la costruzione del campione permette l'elaborazione di indicatori molto dettagliati, non comparabili con quelli di fonte amministrativa. Quest'ultima è sicuramente una miniera preziosissima per il decisore locale, ma nell'individuazione di alcuni bisogni specifici può avere dei limiti inevitabili, e non è un caso che spesso si tenti di integrare la fonte amministrativa con l'indagine campionaria del caso. Ad esempio, rispetto agli anziani le indagini sono riuscite (studiando il contesto familiare dettagliatamente, tutte le indagini Multiscopo studiano l'individuo nel suo contesto familiare) a evidenziare situazioni critiche di persone che vivono da sole, che non hanno figli né fratelli conviventi o non conviventi; oppure hanno figli che vedono solo raramente. Sono indicatori di isolamento, di bisogno, che possono essere importanti anche a livello dei piani di azione per il sostegno di questi soggetti. Rispetto ai disabili si era riusciti a offrire indicatori estremamente dettagliati per la predisposizione del piano dell'assistenza. Ad esempio, si individuarono i disabili confinati, che non vivono al piano terreno e vivono in palazzi che non hanno l'ascensore. Informazioni del genere non possono ovviamente venire da fonte amministrativa.

Concludendo, questo binomio fra analisi di scenario e analisi di dettaglio offerto dall'Istat a livello centrale può essere un punto di dialogo anche con gli osservatori che si occupano del livello locale, infatti un simile apporto dell'Istat può essere sfruttato enormemente dal decisore locale, che è così in grado di analizzare insieme il dato di fonte amministrativa, che produce informazione ricca a livello locale, e il dato Istat centrale, robusto statisticamente e standardizzato sulle classificazioni anche a livello internazionale.

## Sistemi informativi locali e nuovo welfare: il caso della Toscana

Alessandra Pescarolo

Un presupposto imprescindibile, da cui è necessario partire, è la crescita dell'importanza della dimensione locale nella transizione dai vecchi ai nuovi sistemi di welfare. La centralità assunta da questa dimensione è oggetto di un'attenzione crescente. In particolare, nell'impostazione delineata da un'importante linea di riflessione sociologica, il processo di globalizzazione, l'esaurimento della fase fordista dello sviluppo, la crisi conseguente del modello socialdemocratico tradizionale, che aveva il suo riferimento nella cornice dello Stato nazionale e si fondava su meccanismi redistributivi "macro", rilevanti e impersonali, hanno modificato profondamente la cornice in cui si collocano le politiche sociali. Sia la difesa "protezionista" delle tutele assicurate dal modello socialdemocratico tradizionale, in termini di relazioni industriali e di previdenza, sia la proposta neoliberista di un welfare debole e residuale, sia l'autodifesa dalle incertezze del mercato fondata su una visione "comunitaria", appaiono in questa prospettiva incapaci di agire sulle nuove disuguaglianze<sup>1</sup>. La risposta a queste sfide è invece affidata a un nuovo protagonismo dei sistemi locali. In questo quadro i sistemi locali appaiono anzitutto come luoghi di costruzione di identità condivise e di processi dialogici che coinvolgono i cittadini, visti come principali attori del processo di sviluppo, nella progettazione concertata delle politiche economiche e sociali<sup>2</sup>. Anche negli studi sul nuovo welfare più specificamente legati ai temi della povertà e dell'esclusione indicano il riferimento alla dimensione locale si presenta come ineludibile. Infatti, proprio qui si possono sviluppare percorsi integrati e individualizzati di *welfare to work* che, evitando di interpretare in modo astratto e costrittivo l'idea di *workfare*, leghino insieme assistenza, formazione, *counseling*, lavoro<sup>3</sup>. Solo nella cornice locale l'integrazione fra le politiche sociali può, dunque, costituire, piuttosto che un argomento retorico, una pratica efficace.

Il modello di welfare locale che si riuscirà a costruire avrà importanti ricadute anche sul tipo di sistema informativo. A questo proposito, basti pensare a come una visione corretta delle politiche sociali, che la letteratura indica come "politiche del corso di vita", in grado di modulare i diversi strumenti in funzione dei percorsi individuali di povertà e/o di esclusione, presupponga conoscenze di tipo longitudinale che sono, tuttavia, tanto più difficili da raggiungere, per motivi di costo, quanto più ci si avvicina al livello locale. Per surrogare quest'assenza, la valorizzazione delle potenzialità di conoscenza diacronica e individuale presenti nella struttura di numerose banche dati di tipo amministrativo,

finora poco utilizzate, risalta in tutta la sua importanza.

Nella prospettiva di una valorizzazione delle risorse informative presenti a livello locale la situazione toscana appare caratterizzata da esperienze molto avanzate. Infatti, la legge regionale 72 del 1997, di riordino dell'assistenza sociale, ha anticipato sotto molti aspetti la legge nazionale 328, approvata dal Parlamento nel novembre 2000. Uno dei punti più rilevanti consiste nel fatto che la legge 72 ha perseguito per tempo l'obiettivo di costruire un sistema informativo articolato a livello locale.

L'architettura informativa della Toscana prevede una responsabilizzazione del livello locale nella valorizzazione dei dati sociali. L'articolazione territoriale del sistema informativo è complessa: vi è anzitutto il Comune, il naturale titolare delle politiche sociali e, dunque, di dati amministrativi spesso poco utilizzati. Vi è, poi, un'entità di carattere non strettamente amministrativo, né informativo, bensì progettuale e di programmazione, che è l'aggregazione di comuni confinanti, costituita dalla zona socio-sanitaria, con a capo la Conferenza dei sindaci. Si tratta di un'innovazione molto efficace, che prevede la programmazione congiunta da parte di più Comuni, che si raggruppano secondo linee geografiche ricalcanti, da un lato, i tratti dei sistemi economici locali, dall'altro, i confini disegnati dalle specifiche storie amministrative. In tutto vi sono in Toscana 34 zone. La Conferenza dei sindaci non ha, dunque, competenze specificamente informative, ma poiché deve produrre ogni anno una relazione sociale – allegata al Piano di zona – si deve misurare con problemi informativi rilevanti. A un livello territoriale di ordine superiore vi sono, poi, gli Osservatori sociali provinciali, che detengono, invece, una specifica competenza informativa e svolgono una funzione di servizio nei confronti delle zone socio-sanitarie e delle Conferenze dei sindaci per quanto riguarda la produzione del basamento informativo, che serve per la programmazione “di zona”. Il coordinamento degli Osservatori provinciali è competenza, infine, di un Osservatorio regionale.

Questo quadro, finora, ha prodotto una serie di metodologie e di esperienze di Osservatorio provinciale differenziate, poiché le singole realtà si sono organizzate dal basso, facendo riferimento a consulenti scientifici diversi – le Università toscane, l'Istituto Regionale per la programmazione economica della Toscana, altri consulenti – quindi a visioni e competenze specialistiche non convergenti, per quanto riguarda la produzione e l'utilizzazione dei dati. Accanto alla ricchezza di indagini sul campo, che hanno dato luogo a ricerche su segmenti di popolazione specifici, occorre segnalare che tutte le esperienze di Osservatorio sono state positive sul terreno della crescita della cultura della raccolta e dell'interpretazione dei dati locali. Da un lato, si è soprattutto puntato,

come nell'“area vasta” di Pisa-Livorno-Massa Carrara, alla riorganizzazione e alla lettura dei dati locali prodotti dall'Istat, che costituiscono una sorta di giacimento informativo spesso inutilizzato a livello locale. Dall'altro, queste esperienze si sono mosse nella direzione di una valorizzazione dei dati amministrativi. Si tratta di un aspetto particolarmente interessante per molti motivi. I dati amministrativi, come ricorda il Piano nazionale per l'inclusione sociale, costituiscono una fonte essenziale per il monitoraggio e la valutazione sia dei bisogni sia delle politiche sociali. Infatti, le fonti amministrative sono in grado di raggiungere anche i soggetti che sfuggono alle analisi campionarie, come i disabili e i dipendenti. Il ruolo degli Osservatori, in questa prospettiva, è stato importante, per radicare una nuova “cultura del dato” presso le diverse istituzioni che operano in ambito sociale, dai Centri provinciali per l'impiego ai Provveditorati agli studi, alle Prefetture, alle ASL. Gli Osservatori che hanno operato in questa direzione, siglando protocolli d'intesa con le istituzioni che producono dati provinciali, hanno di fatto stimolato la costruzione sistematica di serie statistiche come attività che si intreccia con quella più strettamente operativa.

Un'esperienza, che ha già prodotto risultati importanti, è quella dell'Osservatorio di Arezzo, che, attraverso un uso “macro”, aggregato, dei dati amministrativi, ha ormai costruito serie annuali abbastanza lunghe di dati organizzati in sottoinsiemi riferiti ai singoli assi delle politiche sociali: dal disagio giovanile, agli anziani, agli immigrati. La raccolta, l'aggregazione e la lettura a livello macro dei dati amministrativi si presentano come operazioni abbastanza elementari sotto l'aspetto tecnico; proprio per questo tali fasi del lavoro hanno potuto essere “internalizzate” da esperti dell'amministrazione provinciale di Arezzo, che ha in tale modo superato quella sorta di “dipendenza dal consulente”, che, invece, rappresenta un rischio quando si percorrono vie più difficili. Quest'esperienza, d'altra parte, ha consentito la stesura di sistematici Rapporti annuali, che costituiscono un prodotto essenziale per la verifica dell'effettiva coerenza del processo di produzione del dato.

Tuttavia, i dati amministrativi possono essere utilizzati anche per scopi più ambiziosi. Essi sono una fonte essenziale per la ricostruzione delle “carriere assistenziali” dei soggetti, con uno sguardo “longitudinale” attento al corso di vita. Essi possono, dunque, costituire una base informativa fondamentale per la progettazione di politiche davvero integrate, come quelle politiche che sia la legge nazionale 238 sia la legge Toscana 72 pongono al centro della loro strategia. A tal riguardo, si può citare l'esperienza, ancora per certi versi a uno stadio progettuale, dell'Osservatorio di Pistoia.

Naturalmente, fino ad oggi, è apparsa più problematica la raccolta dei dati comunali, non soltanto per la notevole quantità e per le dimensio-

ni spesso limitate dei Comuni, ma anche perché le segreterie tecniche di zona non sempre hanno competenze adeguate e risorse sufficienti a svolgere questo ruolo. Per il rafforzamento di tali segreterie l'Osservatorio Sociale regionale ha chiamato in causa il Formez, e presto si potrà trarre il bilancio di una prima fase di quest'esperienza.

Una così grande autonomia di percorsi, ovviamente, ha prodotto anche alcune distorsioni. Infatti, la mancanza di coordinamento fra le esperienze di Osservatorio e il riferimento a consulenze scientifiche differenziate hanno prodotto una dispersione di risorse in indagini diverse, ma finalizzate a rispondere a urgenze sociali affini (si pensi, ad esempio, al problema degli anziani, assai presente in tutto il territorio toscano). In questo quadro, occorre riconoscere che le stesse istituzioni preposte alla ricerca non svolgono un ruolo neutro: in assenza di un adeguato processo di coordinamento, la competizione fra le università, i centri e gli istituti di ricerca per accedere a questi nuovi spazi di indagine empirica può accentuare la mancanza di reciproca visibilità fra le varie esperienze che, nonostante abbiano come necessario ambito di analisi i sistemi locali, raggiungerebbero un maggior potenziale conoscitivo se potessero essere confrontate.

In alcuni casi è venuta meno anche la possibilità di responsabilizzare gli attori locali nella certificazione dei dati delle indagini promosse dall'Osservatorio regionale sulle politiche sociali. Di conseguenza, alcune importanti iniziative della regione Toscana (come le indagini sul numero degli anziani assistiti con assistenza domiciliare e sulla spesa per assistito nei diversi territori) restano ancora in una fase sperimentale, ma di fatto di difficile utilizzazione. In effetti, in Toscana, occorre ancora chiarire quali siano le responsabilità dei diversi attori, quale sia il sistema di relazioni fra questi soggetti che li valorizzi e li coinvolga nella costruzione e nella certificazione di una base delimitata di dati essenziali alle politiche e omogenei per tutte le province toscane.

Un altro aspetto dell'esperienza degli Osservatori su cui occorre riflettere è la condivisione, per ora troppo frammentaria e parziale, della gerarchia delle rilevanze, che emerge dal dibattito sulle politiche sociali in corso nell'Unione Europea. In realtà, negli stessi assi delle politiche regionali della Toscana, nonostante la diffusa percezione dell'importanza del tema, non figurano la povertà economica e l'esclusione sociale, e, dunque, alcune esperienze di Osservatorio mostrano un'attenzione ancora inadeguata alle diverse dimensioni dell'esclusione e al loro intreccio. Una maggior consapevolezza del dibattito europeo sugli indicatori sociali consentirebbe di costruire una gerarchia delle rilevanze che stabilisca alcune priorità nella rilevazione dei dati. Un esempio importante sono i dati sugli abbandoni scolastici, prodotti dai Provveditorati agli studi. Infatti, soltanto alcuni Provveditorati offrono

agli Osservatori provinciali questi dati.

Un secondo aspetto rilevante, in questo senso, è l'eccessiva separazione fra Osservatori sul lavoro e Osservatori sociali provinciali, che impedisce di rendere effettivo il processo di integrazione fra politiche del lavoro e politiche assistenziali, pilastro essenziale del nuovo welfare.

Per concludere, occorre insistere contemporaneamente su due temi, seguendo un percorso concreto e incrementale, per valorizzare pienamente le potenzialità informative disponibili a livello locale. Un primo aspetto essenziale è costituito dalla costruzione e dalla condivisione di una "base minima di dati", scelti secondo una gerarchia delle rilevanze che ha origine nella gerarchia fra le voci più significative del programma di politica sociale. A questo scopo, la produzione dei dati dovrebbe restare una competenza specifica delle istituzioni locali che li detengono, mentre le segreterie tecniche di zona, con l'aiuto degli Osservatori provinciali, dovrebbero collaborare alla loro certificazione attraverso la diffusione di una "cultura del dato" che è per ora debole. In sede di programmazione/concertazione delle politiche, inoltre, dovrebbe avere luogo un confronto sui dati, che renda responsabili i loro produttori delle eventuali distorsioni. Infatti queste ultime non sono sempre neutre o casuali, ma possono invece costituire "effetti perversi" delle politiche. Ad esempio, tornando al caso dell'assistenza domiciliare, si può osservare che il fatto che la regione Toscana distribuisca fondi a parametro in base alla presenza degli anziani può spingere le singole zone socio-sanitarie a "dimostrare" con i dati l'esistenza di corrispondenti politiche per gli anziani.

Al di là di quest'obiettivo "minimo", ma importante, è necessario guardare con maggiore attenzione alle singole esperienze di Osservatorio, per valorizzare e far circolare, con il metodo del "coordinamento" aperto e dell'individuazione di "buone pratiche" informative, le esperienze di ricerca che siano in grado di avvicinarsi a una visione più "micro", che fornisca un'immagine realistica, plasmata intorno alle storie individuali e di gruppo.

## I sistemi informativi applicati alla programmazione di politiche sociali

Nereo Zamaro

Una discussione pubblica sul tema dei sistemi informativi applicati alla programmazione di politiche sociali, in senso lato, o, più in dettaglio, di interventi socio-assistenziali è particolarmente utile e importante, vista la complessità del tema (nella trattazione del quale si intrecciano, spesso in forma confusa, non solo aspetti tecnici o di contenuto, ma anche più generali fattori o tensioni connesse con la determinazione delle forme e dei luoghi istituzionali all'interno dei quali collocare gli interventi stessi) e considerata, oltretutto, la sistematica carenza di informazioni quantitative, comparabili e armonizzate, che solitamente caratterizza le analisi che lo riguardano.

Anche all'Istat, nel 1999-2000, si è tentato di colmare, almeno in parte, questo deficit informativo e, inoltre, si è saggiata empiricamente la possibilità di rilevare informazioni statistiche sistematiche e standardizzate (sotto il profilo definitorio e classificatorio) sull'offerta di servizi socio-assistenziali da parte dei Comuni. Nel corso del medesimo progetto, si è cercato di capire a che punto fosse il processo di adozione, all'interno delle amministrazioni comunali, di strumenti programmatori e di valutazione degli interventi, valutando in che misura essi fossero sostenuti da sistemi informativi capaci di rilevare, trattare e produrre elaborati sulle attività svolte, sui servizi erogati, sulle risorse utilizzate, sugli utenti.

All'avvio del progetto la consapevolezza del fatto che, in generale, le amministrazioni comunali erano al centro dell'offerta di una pluralità di servizi, della promozione di un'ampia varietà di iniziative, dell'organizzazione diretta o mediata di interventi della natura più disparata in favore di numerose categorie sociali "deboli" o a rischio di esclusione sociale, era connotata, in gran parte, in forma generica. Infatti si avevano a disposizione informazioni parziali, spesso lacunose, non omogenee su ciò che effettivamente le amministrazioni locali sviluppavano. Inoltre, non erano scontati neanche i profili dei dispositivi istituzionali e delle modalità organizzative che presidiavano l'offerta di tali interventi. Per queste ragioni, il connesso progetto di indagine fu organizzato in diverse fasi di impostazione metodologica e comprendeva:

- 1) lo studio preliminare di alcuni casi notevoli, volto anche a stabilire quali caratteristiche avessero i *frame* istituzionali che guidavano l'offerta dei servizi nelle diverse regioni italiane da parte dei comuni;
- 2) una successiva rilevazione esplorativa tesa a saggiare la tenuta delle

tecniche di indagine e la capacità dei rispondenti di dare informazioni coerenti;

- 3) una rilevazione sperimentale - impostata su un campione rappresentativo composto da 720 amministrazioni, suddivise in piccoli comuni (meno di 20.000 abitanti) e comuni più grandi (tutti compresi nel campione) - volta a saggiare la possibilità di determinare un quadro statistico generale sull'offerta di servizi socio-assistenziali capace di legare, all'interno della medesima rappresentazione, dati sulla natura dell'offerta (tipologie di servizi, forme gestionali e di interazione con altre istituzioni presenti nel territorio di riferimento), sulle risorse umane ed economiche utilizzate per sostenerla, sui bacini sociali serviti, sulle forme di programmazione, valutazione e, più in generale, di rilevazione di informazioni utili ai fini dell'organizzazione dei servizi socio-assistenziali.

Nonostante l'organizzazione dell'indagine fosse stata impostata in modo piuttosto rigoroso, si è dovuto constatare che, a parte alcune eccezioni meritorie, le amministrazioni interpellate non erano in grado di determinare, cioè di rappresentare in forma statisticamente trattabile, un quadro delle attività e dei servizi socio-assistenziali da esse offerti nei termini richiesti. Le amministrazioni che sembravano essere più attrezzate ai fini dell'indagine erano quelle che operavano in un quadro di politiche sociali standardizzate sotto il profilo dell'ordinamento degli interventi (programmazione regionale; progetti comunali; monitoraggio dell'avanzamento delle iniziative) e disponevano di un sistema abbastanza consolidato di rilevazione della domanda di interventi, di trattamento delle informazioni relative alla loro implementazione, di valutazione delle attività svolte (non intesa in senso necessariamente tecnico), dei servizi erogati, degli effetti rilevati (soluzioni o recrudescenze, effetti collaterali).

Nel complesso tutte le amministrazioni trovavano una grande difficoltà a fornire informazioni sui costi economici sostenuti, soprattutto se il costo doveva essere ripartito per tipo di utente e/o per tipo di servizio offerto, sia nel caso di servizi prodotti in economia (ricorrendo a strutture e risorse dell'amministrazione stessa), sia nel caso di servizi prodotti all'esterno e "acquistati" dall'amministrazione comunale, da altre amministrazioni pubbliche (ad esempio un'ASL) o da imprese o istituzioni private (ad esempio una casa famiglia di un ente morale), indipendentemente dalla dimensione dell'amministrazione.

Rispetto al momento in cui è stata svolta l'indagine sperimentale, nonostante l'emanazione della legge 328, probabilmente la situazione non è cambiata molto, anche perché allo stato attuale solo alcune delle indicazioni contenute nella legge sono state attuate.

Nella rilevazione svolta alla fine degli anni novanta sono emersi, tra le altre informazioni, i seguenti dati di riferimento:

- 1) nei Comuni italiani sono offerti complessivamente circa 95 mila servizi o interventi socio-assistenziali, la cui parte più consistente è offerta da comuni di media o piccola dimensione, localizzati nelle regioni settentrionali;
- 2) un terzo dei servizi erogati viene destinato ai minori (tuttavia, la gran parte dei servizi inglobati in questo dato riguardano gli asili nido, il cui costo viene solo in parte sostenuto dalle famiglie e, dunque, possono essere considerati servizi di tipo socio-assistenziale), al secondo posto si trovano i servizi per gli anziani e al terzo gli interventi per i portatori di handicap, seguiti da altri soggetti “deboli” (poveri senza casa, carcerati ed ex-carcerati). Di limitata entità sono i servizi offerti dai Comuni a tossicodipendenti ed etilisti: infatti queste categorie, in Italia, sono assistite soprattutto attraverso il sistema sanitario;
- 3) nei Comuni italiani si offrono mediamente 52 servizi socio-assistenziali ogni 10 mila abitanti, tuttavia nei grandi Comuni la capacità di offerta rilevata è molto meno consistente. In proposito, si osservano rilevanti differenze territoriali: nelle regioni centrali la media è pari a 67 servizi socio-assistenziali offerti ogni 10 mila abitanti, in quelle settentrionali essa è pari a 62, nelle regioni del mezzogiorno scende a 30. Dunque, nei Comuni localizzati nelle regioni meridionali e insulari la capacità di offerta è pari alla metà di quella rilevata in media nei Comuni situati nelle regioni centrali e settentrionali;
- 4) considerando le forme di gestione nel loro complesso, la metà dei Comuni offre direttamente i servizi socio-assistenziali di cui si occupa. L’offerta in economia interessa una quota pari al 62% dei comuni delle regioni centrali, al 58% dei Comuni meridionali e insulari, mentre nei Comuni settentrionali prevale l’offerta indiretta o mista, nel senso che più spesso che in altre ripartizioni i Comuni ricorrono ad altre imprese o istituzioni private per organizzare l’offerta reale dei propri servizi socio-assistenziali. Tra le istituzioni cooperanti con i Comuni si trovano, al primo posto, le ASL e al secondo posto le cooperative sociali, le prime in misura relativamente più frequente tra i Comuni del centro e del nord, mentre le seconde tra i Comuni del sud e delle isole.

- 5) le modalità di valutazione dell'offerta sono in uso presso poco più di 2000 amministrazioni comunali su 8103 presenti in Italia (con una concentrazione rilevante tra i comuni situati nelle regioni centrali); tra queste, inoltre, solo un quarto dichiara di svolgere attività di valutazione su base regolare e, quindi, nella maggior parte dei casi i Comuni valutano la loro offerta solo occasionalmente;
- 6) se si considera il tipo di valutazione svolta, i Comuni sembrano avvezzi alla valutazione *ex ante* della domanda di servizi più che ad altri tipi di valutazione (del processo di produzione o degli effetti degli stessi). Modalità di valutazione della domanda, in generale, sembrano essere più presenti nel caso di alcuni tipi di malattia, degli immigrati, dei nomadi, delle donne sole con figli e dei tossicodipendenti.

A questo punto, è necessario svolgere alcune considerazioni che riguardano la possibilità di rilevare, in futuro, dati sempre più completi e attendibili sulle attività dei Comuni e, in particolare, sull'offerta di servizi socio-assistenziali che a queste istituzioni locali sarà ricondotta in misura crescente. Vanno sottolineati due aspetti critici, cioè due fattori che possono mettere a rischio la possibilità di costruire non solo un quadro coerente di informazioni su queste attività, ma anche di farlo in pianta stabile, durevole nel tempo.

Il primo aspetto è collegato alla “eterogeneità istituzionale” che trova la sua origine nel fatto che nelle diverse regioni italiane, nel corso degli ultimi 25 anni, a partire dai primi tentativi di regionalizzazione del “sistema” sanitario (esempio in parte riuscito) e delle reti di offerta di servizi e/o interventi di assistenza sociale (esempio di “non-sistema”), si è consolidata una trattazione “opportunistica” delle politiche sociali. Opportunistica nel senso che le norme prodotte hanno teso spesso a sistemare le linee di azione, le soluzioni organizzative, le categorie obiettivo accreditabili localmente e in un certo momento. Per effetto di questo processo e dell'assenza di una legge quadro nazionale nel corso di questi anni, al di là delle apparenze terminologiche, è fiorita una nutrita produzione di norme regionali, esse stesse spesso al di fuori di un quadro regionale di riferimento, volta a definire, classificare e indirizzare solo provvisoriamente, a volte addirittura caso per caso, l'offerta locale di servizi socio-assistenziali. Purtroppo, quest'opera di “razionalizzazione normativa limitata” non è stata omogenea tra le diverse regioni (elemento non cruciale, poiché nella loro autonomia le regioni hanno la capacità e spesso è opportuno per esse delineare politiche rispettivamente divergenti), inoltre non è stata organizzata stabilmente (volatilità delle discipline organizzative), né si è ritenuto di definire

(ovviamente per tutte le regioni) almeno alcune tipologie armonizzate di servizio, di attività, di risultato, alle quali fare riferimento in sede di analisi e di programmazione comune (nazionale, interregionale o regionale) e/o comparata delle politiche intraprese autonomamente in sede regionale e locale. Naturalmente, il medesimo processo ha condizionato anche l'effettiva disponibilità, per i cittadini, in quest'ultimo quarto di secolo, di servizi e/o interventi, a seconda che essi si trovassero a vivere in una o in un'altra regione, in questo o quel comune, ma questo è un problema che meriterebbe una trattazione specifica.

Infine, è utile fare almeno un cenno alla cultura della valutazione o, meglio, ad alcuni fattori di debolezza della cultura della valutazione presenti nelle amministrazioni locali.

Il primo elemento, sulla base dei dati rilevati, è connesso con il fatto che, seppure ci siano alcune centinaia di amministrazioni comunali, dislocate soprattutto nell'Italia centrale, nelle quali la valutazione degli interventi socio-assistenziali viene svolta in modo regolare, i metodi, le tecniche e gli strumenti informativi (amministrativi e/o tecnici, comunque trattabili statisticamente) utilizzati a tale scopo sono acquisiti in modo casuale, erratico e con limitatissimi punti di contatto "esterno", sia con altre componenti dell'agire delle amministrazioni comunali stesse (in particolare la componente organizzativa interna), sia con le componenti ambientali (cittadini e organizzazioni presenti nel territorio e interessati, per ragioni e con scopi diversi, alle iniziative comunali), che tuttavia interagiscono con le amministrazioni comunali, condizionandole nella definizione delle strategie e nell'identificazione delle modalità di azione, dei target da raggiungere, degli effetti da provocare.

Il secondo elemento su cui è opportuno sviluppare una riflessione più sistematica riguarda la difficoltà di rilevare informazioni sugli utenti dei servizi erogati e sugli specifici trattamenti/interventi a essi dedicati. In particolare si fa riferimento non tanto ai casi in cui tali informazioni non sono disponibili, ma ai casi in cui esse sarebbero disponibili, però, a causa di una certa cultura della gestione e uso "privatistico" delle informazioni a disposizione, esse non vengono condivise con coloro che, a scopi valutativi, potrebbero valorizzarle in sedi diverse dall'ordinaria diagnostica e monitoraggio socio-psicologico o dalla manipolazione amministrativa pura e semplice. Spesso si constata che, proprio a causa della carenza di cultura della valutazione, tra i gruppi professionali presenti all'interno delle amministrazioni locali si instaura una cultura del controllo delle informazioni a disposizione dell'uno o dell'altro, che sembra incardinarsi su una sorta di diritto di veto, per cui le informazioni di cui si dispone, grazie alla funzione o alle attività svolte, non vengono condivise con nessuno né all'interno né all'esterno dell'ufficio. Tutto ciò determina un grave detrimento sia per l'azione del singolo e

per la sua comprensibilità in seno all'azione dell'amministrazione, sia per quanti potrebbero utilizzarla a partire da esigenze e per scopi diversi da quelli meramente localistici (si pensi alla programmazione regionale o anche a quella ancora esplicabile a livello nazionale).

In futuro la diffusione di sistemi di valutazione integrata degli interventi comunali nel campo dell'offerta di servizi socio-assistenziali non potrà prescindere dalla necessità di costruire sistemi generali armonizzati, coerenti e congruenti di rappresentazione dell'organizzazione, delle attività, dei costi e dei beneficiari degli stessi e neppure potrà prescindere dalla necessaria cooperazione di quanti, all'interno e all'esterno delle amministrazioni comunali, controllano la produzione di base delle informazioni che nel sistema verranno trattate.

note al seminario **3**

- 1 U. Beck, *Figli della libertà: contro il lamento sulla caduta dei valori*, Rassegna italiana di sociologia, 1, 2000, pp. 3-28.
- 2 C. Trigilia, *La crisi del modello socialdemocratico e i dilemmi della sinistra*, Il Mulino, 3, giugno 2002, pp. 411-427.
- 3 N. Negri, C. Saraceno, *Povert , disoccupazione ed esclusione sociale*, Stato e mercato 2000, pp. 175-210; Y. Kazepov, *Frammentazione e coordinamento nelle politiche di attivazione in Europa*, in "L'assistenza sociale", aprile-giugno 2002, pp. 5-3.



# 4

## Servizio sanitario e Patto di stabilità

*Il patto di stabilità interno, in attuazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 1999, ha introdotto dei vincoli alla politica di bilancio degli enti territoriali. L'obiettivo principale, tenendo conto degli impegni assunti in sede comunitaria, è stato quello di coinvolgere Regioni ed Enti locali nel raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. Tali soggetti sono stati chiamati, conseguentemente, a una progressiva contrazione del finanziamento in disavanzo delle spese, in modo da ridurre il rapporto tra l'ammontare del debito e il PIL.*

*Il settore della sanità è cruciale e già nell'intervento citato sono state introdotte disposizioni in merito all'andamento di tale fonte di spesa. Con le sessioni di bilancio successive, il meccanismo è stato periodicamente integrato. Particolare rilevanza ha assunto il d.lgs. n. 56/2000 sul federalismo fiscale, che ha contribuito a delineare un sistema nel quale le Regioni dovranno garantire la fruizione dei servizi di assistenza sanitaria secondo livelli essenziali e uniformi su tutto il territorio nazionale. La problematica della sanità è dunque fondamentale per quanto concerne sia la spesa e le modalità del suo finanziamento, sia la definizione degli standard. Inoltre, occorre tener conto delle recenti modifiche al Titolo V della Costituzione, in attuazione delle quali gli obiettivi di equità alla base dei meccanismi perequativi dovranno legarsi con criteri di efficienza.*

*I materiali di documentazione forniscono un supporto per approfondire il quadro di riferimento e includono una rassegna della normativa rilevante, documenti di fonte istituzionale e dati di ordine quantitativo.*

Rita Perez

Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico,  
Università di Roma La Sapienza

Enrico Buglione

Dirigente di ricerca, CNR - Istituto di Studi sulle regioni

Giuseppe Pisauro

Professore di scienza delle finanze, Università di Perugia

Alessandro Solipaca

Ricercatore, Istat - Dcis

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data di svolgimento dei seminari.*

## Spesa sanitaria e Patto di stabilità e crescita

Rita Perez

### Vicende del Patto di stabilità e crescita

Il Trattato di Maastricht sottoscritto nel 1992 mirava, sotto il profilo finanziario, a impedire i disavanzi e i debiti eccessivi degli Stati, imponendo il rispetto di due regole: il disavanzo e il debito non dovevano superare, rispettivamente, il 3% e il 60% del PIL (art. 104, *ex art.* 104C). Con il Trattato di Amsterdam del 1997, per gli Stati aderenti all'euro sono state previste regole più rigide<sup>1</sup>, contenute nel Patto di stabilità e crescita, consistenti nel raggiungimento, a medio termine, di un bilancio in pareggio o prossimo al pareggio, fuorché in periodi di recessione economica. Le regole più rigide, richieste principalmente dalla Germania, furono considerate necessarie, in quanto, dopo l'adozione della moneta unica, il disavanzo eccessivo di uno Stato sarebbe diventato disavanzo eccessivo dell'Unione Europea e avrebbe influito sulla politica della Banca Centrale Europea per effetto della spinta esercitata sui tassi di interesse, il cui aumento avrebbe dovuto essere pagato da tutti gli Stati membri.

Il Patto di stabilità e crescita, sin dal suo nascere ha posto due interrogativi, in parte terminologici, in parte di contenuto. Ci si chiedeva, infatti, cosa dovesse intendersi per prossimità al pareggio e quanto ampio si dovesse considerare il medio termine.

Sulla seconda questione, si stabilì, inizialmente, che il medio termine coincidesse con il 2003. In seguito, dopo diverse incertezze e discussioni, nel giugno del 2002 a Siviglia, il termine è stato fatto slittare a una data non chiaramente precisata, ma che poteva dilatarsi sino al 2006. Oggi si discute se riportarla al 2004.

Sulla "prossimità al pareggio", dapprima non definita, poi individuata nello 0,5% del pareggio, sono stati cercati diversi compromessi. Tale ricerca ha portato alla messa in discussione della rigidità o inflessibilità del Patto e della sua stessa denominazione, considerata contraddittoria. Infatti, molti Stati, tra i quali l'Italia, hanno sottolineato che la stabilità, comportando riduzioni quasi automatiche del disavanzo, entrava in conflitto con la crescita, soprattutto in un momento di recessione economica.

Il dibattito su questi profili, svolto nelle diverse sedi europee e nazionali, ha avuto numerosi meriti, non ultimo quello di far emergere una questione in precedenza non attentamente presa in considerazione dal Patto: quella del debito degli Stati. Infatti, la disciplina del Patto di stabilità e crescita aveva lasciato nell'ombra tale questione, concentrando l'attenzione sul solo disavanzo, poiché si riteneva che, ridotto il disavan-

zo, anche lo stock del debito sarebbe diminuito. Tutto ciò ha determinato la conseguenza che, mentre la disciplina del disavanzo è diventata più rigida, per il debito sono rimasti i traguardi indicati dal Trattato di Maastricht. Ciò appare peculiare dal momento che, nel Sistema Monetario Europeo, come il disavanzo dei singoli Stati diviene disavanzo dell'Unione Europea, anche il debito degli Stati subisce la stessa trasformazione.

Naturalmente, si può obiettare che tra le informazioni da sottoporre, annualmente, alla valutazione della Commissione e del Consiglio vi sono anche quelle relative ai rapporti debito/PIL. Ma queste vengono configurate come mere notizie, non accompagnate dalla previsione di provvedimenti specifici volti a rettificare singoli debiti che apparissero eccessivamente alti.

Tuttavia, lo scarso interesse nei confronti del debito si spiega, considerando il momento in cui il Patto venne sottoscritto, momento in cui era impensabile una recessione e l'attenzione era concentrata sulla riduzione dell'inflazione e delle spese. Gli effetti prodotti sono due: da un lato si finisce con il trattare allo stesso modo, ma ingiustamente, enti che hanno debiti diversi, ma uguali disavanzi; dall'altro, si verifica che all'interno degli Stati l'interesse nei confronti dell'andamento del disavanzo sia maggiore di quello verso la riduzione del debito, anche se il disavanzo di un ente fortemente indebitato produce sulla finanza europea un effetto negativo, maggiore di quello prodotto da analogo disavanzo di un ente con basso debito.

Tale anomalia è stata colta dagli Stati tenuti al rispetto del Patto di stabilità e crescita. Questi hanno fatto osservare che era necessaria una differenziazione tra disavanzi in paesi a basso debito e disavanzi in paesi ad alto debito, che l'analisi svolta sulle specifiche situazioni finanziarie doveva tenere conto anche del debito e che, comunque, non poteva fondarsi sul mero raggiungimento di risultati contabili. In particolare, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, l'analisi affidata alla Commissione Europea doveva essere più articolata, in quanto obblighi diversi e più stringenti dovevano essere imposti agli Stati fortemente indebitati, pur se con disavanzi non eccessivi. Ciò perché era più facile ridurre un alto disavanzo in uno Stato a basso debito che compiere l'operazione inversa, cercando di ridurre un alto debito in uno Stato a disavanzo moderato<sup>2</sup>.

Recentemente proprio tenendo conto dell'ammontare del debito degli Stati, la Commissione ha proposto di consentire il superamento della soglia del disavanzo nei confronti di quei paesi, a basso debito, che intraprendessero riforme strutturali (ad esempio, la riduzione della spesa pensionistica): quindi l'Italia ne resterebbe esclusa<sup>3</sup>.

Nel corso di questa discussione, diversi Stati dell'area dell'euro hanno

proposto una “personalizzazione” degli obblighi del Patto, fondata sull’utilizzo di strumenti diversi da Stato a Stato. In particolare, il Ministro delle Finanze francese, per “affinare” il Patto di stabilità, ha individuato quattro situazioni interne ai paesi da tenere presenti: debito, inflazione, occupazione e sostenibilità della spesa pensionistica<sup>4</sup>. A queste andrebbe aggiunta la propensione di uno Stato al risparmio. Infatti, nel valutare il disavanzo di un paese si deve tenere conto anche dell’entità del suo risparmio, che può funzionare da elemento riequilibratore.

In altri termini, si è richiesto alla Commissione Europea, responsabile insieme al Consiglio dei risultati del Patto, di guardare con occhio più penetrante all’interno delle finanze degli Stati, imponendo, se del caso, obblighi differenziati. Tali richieste, però, dovrebbero essere seguite dall’attribuzione alla Commissione di poteri più penetranti. Attualmente, infatti, è unicamente l’Ecofin competente a formulare raccomandazioni ai paesi che mantengono un disavanzo eccessivo, mentre la Commissione può solo redigere relazioni da inviare al Consiglio dei Ministri e al Consiglio Europeo. Non vi è dubbio che sarebbe conveniente, semplificando la procedura, che fosse la stessa Commissione, organo più neutro rispetto al Consiglio, a inviare le sue raccomandazioni<sup>5</sup>.

### **Il Patto interno di stabilità**

Occorre ora ricordare che, ai sensi della normativa europea, gli Stati sono tenuti a elaborare un Programma di stabilità<sup>6</sup>, nel quale siano messi in evidenza gli strumenti utilizzati per la progressiva riduzione del disavanzo richiesta in sede comunitaria. Il Programma è presentato dagli Stati alla Commissione e al Consiglio, a fini conoscitivi e valutativi, ed è aggiornato annualmente. L’obbligo di informazione si inquadra nell’ambito della sorveglianza multilaterale sancita dal Trattato CE, art. 99 (*ex art.* 103). Si deve considerare, infatti, che il Patto di stabilità e crescita rappresenta un rafforzamento della disciplina del Trattato, non un suo superamento<sup>7</sup>, tanto che, laddove le sue disposizioni non sono sostitutive o integrative di quelle del Trattato, queste ultime continuano ad applicarsi con una funzione strumentale rispetto alla disciplina del Patto. Ciò emerge chiaramente dalle disposizioni del 1997 sul ruolo del Consiglio, che controlla sia il rispetto delle norme sul divieto di disavanzi pubblici eccessivi, sia l’accelerazione della procedura sugli stessi, attraverso una pronta correzione dei comportamenti degli Stati che possono portare a questi disavanzi.<sup>8</sup>

Il Programma<sup>9</sup> deve tenere conto anche degli andamenti della finanza locale. Infatti, in base al protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi, richiamato dall’art. 104 del Trattato (*ex art.* 104C), i bilanci degli enti territoriali sono pubblici e sono sottoposti alla sorveglianza della

Commissione<sup>10</sup>. Per “pubblico”, secondo il protocollo, si intende la Pubblica Amministrazione, cioè l'amministrazione statale, regionale e locale e i fondi di previdenza sociale. Si aggiunga che gli Enti Locali, per l'entità delle somme che erogano, notevolmente superiori a quelle eroga dallo Stato<sup>11</sup>, sono particolarmente coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi finanziari imposti in sede europea.

Tuttavia, gli Enti Locali sono autonomi. Inoltre, la normazione degli anni novanta e, soprattutto, la legge 13 maggio 1999, n.133 e il D.Lgs. 18 febbraio 2000, n.56, in materia di perequazione e federalismo fiscale<sup>12</sup>, hanno riconosciuto loro una consistente autonomia finanziaria, successivamente accresciuta, con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, con l'attribuzione, a tutti gli Enti Locali dell'autonomia impositiva, della quale, in passato, godevano solo le Regioni (art.119 Cost., co.1<sup>13</sup>).

L'autonomia impositiva può comportare, tuttavia, che gli organi degli Enti Locali, per ottenere il consenso dell'elettorato, utilizzino il potere fiscale, sia pure soltanto per finanziare spese di investimento, come consentito dall'art.119 Cost., spendendo sul territorio somme su questo percepite. In tal modo, si vanificano gli sforzi dell'ordinamento centrale, volti a raggiungere, attraverso annuali riduzioni dei disavanzi, il pareggio o il quasi pareggio del bilancio.

Nel Patto interno di stabilità, dunque, si possono individuare due forze di segno opposto. La prima, che ha origine nel Patto europeo di stabilità e crescita, spinge la finanza locale al rispetto degli obiettivi europei. La seconda, che si richiama al federalismo fiscale, la dirige lontano dall'Europa, sul territorio dei singoli enti, creando un conflitto potenziale tra Enti Locali e Stato.

Considerata l'autonomia riconosciuta agli Enti Locali, ai fini della messa a punto dei singoli comportamenti volti alla riduzione della spesa, si è stabilito che solo gli Enti Locali con popolazione superiore ai 5000 abitanti sono tenuti al rispetto degli obblighi del Patto di stabilità e crescita. Inoltre, è stata attivata una procedura particolare, secondo la quale gli obblighi, finalizzati alla riduzione annuale del disavanzo, gravanti sugli enti, siano individuati in diversi incontri nelle sedi della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città-Province autonome. Le misure concordate in quelle sedi sono, poi, formalmente imposte attraverso le leggi finanziarie annuali.

Va detto, in proposito, che, mentre i comportamenti finanziari che le Regioni debbono tenere ai fini delle richieste europee, rappresentano, effettivamente, il frutto di un accordo, le misure previste dalla legge finanziaria nei confronti degli altri Enti Locali spesso non sono previamente concordate con gli interessati e molte sono conosciute dai Comuni attraverso le informazioni diramate dalla Presidenza del

Consiglio dopo il Consiglio dei Ministri o attraverso i comunicati stampa. Inoltre, i Comuni, attraverso l'Associazione nazionale comuni d'Italia (Anci), hanno messo in evidenza che le loro esigenze divergono da quelle delle Province e che, conseguentemente, andrebbero considerate separatamente. Infatti le Province sono più penalizzate sotto il profilo finanziario rispetto ai Comuni, per effetto del maggior numero di funzioni trasferite a seguito delle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 che comportano, ovviamente, maggiori costi.

### **Le leggi finanziarie e gli Enti Locali**

La legge finanziaria per il 1999 (L. 23 dicembre 1998, n. 488) ha dettato regole particolari, la cui osservanza è propedeutica al funzionamento del Patto. La prima di queste è stata l'indicazione del saldo su cui commisurare il disavanzo, in particolare, se di questo dovessero far parte, oppure no, le spese in conto capitale.

Inoltre la finanziaria ha previsto (all'art. 28, co. 1) che il disavanzo, sul quale commisurare le riduzioni richieste, derivasse dalla differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse (privilegiando così il criterio della cassa su quello della competenza) e le uscite di parte corrente al netto degli interessi. Questa regola ha comportato che solo le spese correnti entrassero a far parte del saldo sul quale commisurare le riduzioni annuali. Per le spese in conto capitale, vale, viceversa, la regola della *golden rule*: quindi, per il loro finanziamento è consentito l'indebitamento. Tale regola è stata di recente riaffermata in sede europea, pur se l'art. 104 del Trattato sull'Unione Europea (*ex art.* 104C), paragrafo 3, richiede alla Commissione, nel caso in cui uno Stato non rispetti i rapporti tra disavanzo/PIL e debito/PIL, di tenere conto anche "dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per investimenti" distinguendo tra spese correnti e spese in conto capitale<sup>14</sup>.

Altre regole sono state introdotte dalla legge finanziaria per il 2000, in particolare riguardo l'esclusione dal saldo dei proventi delle dismissioni immobiliari e dei trasferimenti di parte corrente, nonché di quelli in conto capitale da parte dell'Unione Europea e degli altri enti che partecipano al Patto interno di stabilità. Tra le spese sono state escluse quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione<sup>15</sup>.

In merito alla determinazione del saldo prospettata, peraltro, va osservato che è discutibile la correttezza della ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale ai fini della determinazione del disavanzo. Essa, infatti, non offre un quadro completo delle spese obbligatorie che non coincidono sempre con quelle correnti e che, però, alla pari delle prime non possono essere ridotte. Sotto questo profilo, sarebbe più opportuno fondarsi sulla distinzione tra spese discrezionali e spese che non lo sono. Ad esempio, gran parte della spesa sanitaria è obbligatoria

o, meglio, automatica e, pur non essendo, interamente qualificabile come corrente, gli Stati non possono operarvi riduzioni. Si tratta, infatti, di una spesa prevista da leggi che riconoscono alla collettività il diritto di godere di determinate prestazioni (*entitlement*). Pertanto, la sua diminuzione dovrebbe essere ottenuta attraverso riforme che consentano un recupero di efficienza, senza incidere sulla qualità o entità delle prestazioni<sup>16</sup>.

### La spesa sanitaria

L'intervento dello Stato in materia sanitaria si è imposto poiché lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'esclusività della legislazione statale in materia sanitaria è fondata sul principio della redistribuzione dei redditi<sup>17</sup>, che a sua volta, si basa sull'universalismo, per effetto del quale le prestazioni sanitarie vanno erogate tenendo conto dei bisogni dei cittadini, senza distinguere tra regione e regione, dell'uguaglianza, che garantisce ai cittadini pari opportunità di accesso al servizio, della solidarietà, che impone ai contribuenti più ricchi di pagare il costo delle prestazioni anche per i cittadini più poveri, tassando in misura progressiva i redditi dei primi<sup>18</sup>.

La particolare natura della spesa sanitaria e la sua continua crescita hanno portato alla divisione in due spezzoni del Patto interno di stabilità (art. 53 legge finanziaria 2001).

Dei due spezzoni, il primo ha previsto disposizioni finanziarie nei confronti dei bilanci dei Comuni, degli altri Enti Locali e delle Regioni recepite, poi, nella legge finanziaria. Il secondo ha definito, sulla base di accordi tra Stato e Regioni, esclusivamente la spesa sanitaria regionale e non l'intera spesa regionale, che resta nel Patto interno e continua a essere presa in considerazione dalla legge finanziaria. La sede separata si è resa necessaria per la diversità che gli interventi in materia sanitaria manifestavano, al fine di realizzare meglio gli obiettivi europei.

Per effetto di tale separazione, sono state introdotte in materia sanitaria, prima con il DM 1° agosto 2000 e, poi, con gli accordi 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001, diverse modificazioni rispetto alla disciplina degli altri Enti Locali<sup>19</sup>.

In merito alle novità introdotte in materia sanitaria, rispetto alla disciplina generale del Patto, si può osservare, in primo luogo, che le regole relative al Patto interno di stabilità per le regioni sono state inserite in un provvedimento legislativo *ad hoc*, diverso dalla legge finanziaria. In secondo luogo, la normativa ha posto un limite alle spese correnti regionali in materia sanitaria disponendo, per il 2002, che il complesso di queste spese, al netto di quelle per interessi passivi, delle spese finan-

ziate con programmi comunitari e delle spese relative all'assistenza sanitaria delle regioni a statuto ordinario, non potesse superare il tetto degli impegni e dei pagamenti relativi al 2000, aumentati del 4,5 %. Per gli anni successivi (2003 e 2004) si è applicato un incremento pari al tasso di inflazione programmato, indicato dal Documento di programmazione economica e finanziaria. Analogo incremento è stato previsto per il 2005 dalla legge finanziaria per il 2003.

Va osservato che la disciplina disposta dalla legge n. 405/01 costituisce un Patto interno di stabilità che si rivolge alle sole Regioni a statuto ordinario. Per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, per gli esercizi finanziari 2003, 2004 e 2005, il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti sono concordati in via amministrativa direttamente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>20</sup>.

Peraltro, la spesa sanitaria è stata esclusa dal saldo (pur se contemplata nel Patto interno e regolata attraverso l'adozione di reciproci impegni, quali il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza (LEA)<sup>21</sup>, da parte delle Regioni, e gli impegni presi dal governo in ordine al fabbisogno). Questa esclusione si presta a una duplice, contraddittoria valutazione. Da un lato, è criticabile perché, in tal modo, le Regioni non vengono spinte a controllare l'efficienza della gestione di una spesa che incide in misura notevole sulla finanza statale e regionale. Dall'altro lato, si deve notare che la spesa sanitaria è una spesa obbligatoria e, quindi, va esclusa dal Patto, perché su di essa non si possono apportare riduzioni. Inoltre, pur se produce i suoi effetti sul territorio regionale, è, in gran parte, determinata dallo Stato. Si pensi alle conseguenze derivanti dalla soppressione dei ticket sanitari (poi reintrodotti da singole Regioni), decisa con la legge finanziaria per il 2001, alla determinazione del prezzo dei farmaci, agli emolumenti dei medici e del personale paramedico (la sanità oggi ha 600 mila addetti in tutta Italia e 800 mila medici)<sup>22</sup>. È evidente che le Regioni non possono farsi carico di spese decise dallo Stato, per affrontare le quali è necessario ottenere trasferimenti di bilancio, nel momento in cui tali trasferimenti sono ridotti (in misura dell'1, 2, e 3 % per gli anni 2001, 2002 e 2003) e solo in parte compensati da un aumento della compartecipazione Irpef.

La progressiva crescita del disavanzo sanitario, dovuto all'aumento del costo dei servizi sanitari e all'invecchiamento demografico (che provoca una maggiore richiesta di prestazioni), cui si è aggiunto il crescente costo delle tecnologie, ha spinto la legge finanziaria per il 2003 a intervenire nuovamente nel settore sanitario<sup>23</sup>.

In materia, il governo ha chiesto alle Regioni una maggiore efficienza e l'abbandono di comportamenti scorretti che le ASL hanno tenuto al fine di ottenere maggiori rimborsi. Spesso, infatti, nelle cartelle cliniche

sono state indicate patologie più complesse per far scattare rimborsi più alti. Inoltre, malgrado la messa a punto di una tariffa dei ricoveri ospedalieri volta al contenimento della spesa sanitaria, si è avuta, negli ultimi due anni, la triplicazione dei costi del servizio sanitario nazionale, essendo aumentati, sia il costo medio dei ricoveri, sia il numero delle giornate di degenza<sup>24</sup>. Di fronte a questa situazione è anche illusorio pensare che il risparmio derivante da un recupero di efficienza possa avere un peso consistente sul disavanzo sanitario. Dunque, per mantenere l'attuale livello di prestazione, che spesso ha di fronte un diritto soggettivo, occorre pagare di più per gli stessi servizi che ieri venivano offerti a un costo più basso.

Il tema si sposta, dunque, sulla provenienza dei fondi con i quali effettuare questi pagamenti, sulla questione se la Regione possa farvi fronte o si debba ricorrere alle casse dello Stato, e, qualora si percorresse la prima strada, se ricorrendo alle addizionali Irpef (meno visibili) o con l'aumento dei ticket (che, essendo più visibile, è più facilmente attaccabile sotto il profilo politico e sotto quello sociale), oppure se si deve prevedere una franchigia. Con quest'ultimo sistema, una parte dei costi verrebbe trasferita sui cittadini, tenuti a pagare le spese sino a un determinato tetto annuo.

Se, però, è lo Stato a intervenire, come è stato recentemente richiesto dalle Regioni, ci si allontana dalla strada del federalismo fiscale. Tale allontanamento è particolarmente evidente nella legge finanziaria per il 2003, che ha disciplinato la materia sanitaria con norme improntate a un particolarismo eccessivo, dettando una disciplina minuta che mal si adatta all'autonomia e all'indipendenza riconosciuta a questi enti. Con l'ultima legge finanziaria, infatti, è stato imposto alle Regioni di utilizzare la Consip per gli acquisti, pena la nullità degli acquisti stessi. Ai sensi dell'art. 52, la legge finanziaria per il 2003 ha disposto che i cittadini che usufruiscono delle cure termali partecipino alla spesa, che le Regioni riducano drasticamente le liste di attesa e prevedano la decadenza automatica dei direttori generali, nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie e ospedaliere. Sempre in base allo stesso articolo, le Regioni sono tenute a ridurre il prezzo dei farmaci e a potenziare il monitoraggio sulle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere.

Accanto alla crescita della spesa sanitaria, occorre menzionare la crescita della spesa che possono subire le Regioni, ma anche gli altri Enti Locali, per effetto della mera introduzione del federalismo, con conseguente incremento della pressione fiscale locale. Questa crescita può essere causata:

- 1) da una non precisa distribuzione delle competenze tra centro e periferia;

- 2) da indisponibilità del personale al trasferimento;
  - 3) dalla mancanza, nel personale proveniente dal centro, delle qualificazioni e specializzazioni alle quali le Regioni sono più interessate.
- Con la conseguenza che le Regioni potrebbero preferire la selezione di nuovo personale, senza servirsi di quello già operante, creando costose sovrapposizioni. Si deve, infine, aggiungere che la retribuzione regionale ha una progressione più dinamica rispetto a quella statale e comporta, quindi, spese maggiori <sup>25</sup>.

Le considerazioni svolte mettono in evidenza la difficoltà di apportare riduzioni alla finanza regionale al fine di utilizzarle per le finalità del Patto di stabilità e crescita. Ciò in quanto la spesa regionale coincide in larga parte con la spesa sanitaria e questa ha natura obbligatoria, con l'aggravante di essere in gran parte decisa dal centro. Inoltre, essa ha mostrato un'irreversibile tendenza alla crescita, e non solo in Italia.

Questo è il motivo che ha indotto il governo a tentare anche altre strade per ridurre il disavanzo, come ad esempio, quella di procedere alle limitazioni amministrative della spesa. Con il decreto 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, nella legge 31 ottobre 2002, n. 246, il governo è intervenuto sulla procedura di spesa dello Stato e degli enti non territoriali, impedendo l'adozione di impegni non sostenuti da un sufficiente stanziamento. Peraltro, è stato osservato che, nell'applicazione che ne è stata fatta, anche le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere potrebbero rientrarvi <sup>26</sup> con risultati difficili da prevedere. Inoltre la Ragioneria generale dello Stato ha calcolato che il blocco amministrativo della spesa ha portato, per l'esercizio finanziario 2002, a una riduzione del disavanzo pari a 2,5 miliardi di euro <sup>27</sup>. Per indurre gli Enti Locali al rispetto delle regole del Patto, peraltro, si può pensare, alla previsione di un vincolo più specifico volto all'osservanza delle regole europee di finanza, in particolare quelle di stabilità e di divieto di disavanzi eccessivi, da imporre a tutti gli enti o anche solo alle Regioni. Tale vincolo potrebbe essere costituzionalizzato o contenuto in una legge organica, come, ad esempio, la legge 4 agosto 1978, n.468.

## L'accountability in sanità esiste? L'incerto ruolo di Stato e Regioni e il vincolo di bilancio

Enrico Buglione

Occorre innanzitutto chiarire perché il problema di una chiara allocazione delle responsabilità in materia sanitaria tra Stato e Regioni, possa essere un tema di rilievo in un'ampia riflessione dedicata ad analizzare i rischi per il rispetto del Patto di stabilità derivanti dall'attuale assetto della gestione e del finanziamento del servizio sanitario nazionale.

Soprattutto in materia di assistenza sanitaria è estremamente difficile preventivare in modo attendibile le spese effettive. È, quindi, normale che queste ultime risultino differenti - e, in genere, superiori - a quanto inizialmente stanziato. Altrettanto normale è che quando ci si trova di fronte a un servizio sanitario "nazionale" - sia pure fortemente regionalizzato, come avviene attualmente in Italia - il governo centrale, nella misura in cui spetti a esso la determinazione degli standard da rispettare su tutto il territorio, cofinanzi una parte delle spese. Meno logico, invece, è che lo Stato debba contribuire non solo alla copertura di una parte prestabilita dei costi preventivati ma anche alla copertura, totale o parziale, delle spese effettivamente sostenute dalle Regioni. Infatti, quando ciò avviene, si è facilmente tentati di attivare forme di copertura non compatibili con il Patto di stabilità, tra le quali, in particolare, il ricorso all'indebitamento per fronteggiare spese correnti.

Le riforme attuate nel corso degli ultimi anni in materia di federalismo fiscale e, in particolare, in materia di finanziamento della sanità, sono state tutte finalizzate a evitare gli interventi a ripiano a carico del bilancio dello Stato, ma è evidente che il problema non è stato ancora risolto. Uno dei motivi fondamentali, per cui non si è raggiunto tale obiettivo prioritario, può essere proprio una questione di *accountability*, cioè il fatto che ancora non si sia riusciti a definire in modo chiaro l'allocazione delle responsabilità, finanziarie e gestionali, tra Stato e Regioni.

### **Alcuni aspetti dell'attuale servizio sanitario che rendono problematica la definizione delle responsabilità di Stato e Regioni**

Una prima ragione della debolezza dell'*accountability* in sanità risiede nel modo stesso in cui si è stabilito di definire le caratteristiche nazionali del servizio. I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA, di cui al DPCM del 29 novembre 2001) oltre a precisare cosa il servizio sanitario non deve fornire, consistono in una lunga lista di prestazioni "dovute" (da fornire, ma non sempre, gratuitamente e su tutto il territorio nazionale), dalla quale, tuttavia, non emergono indicazioni univoche in termini di diritti del cittadino. In particolare, non c'è chiarezza per quanto riguarda sia la

qualità della fornitura, sia l'accessibilità, cioè il fatto di poter beneficiare delle prestazioni previste non allontanandosi oltre un certo limite dal proprio luogo di residenza. Non vengono neanche offerte garanzie valide sull'uniformità delle prestazioni in tutto il territorio nazionale, visto che da questo punto di vista nello stesso DPCM, a proposito dell'assistenza farmaceutica, si ammette esplicitamente, che l'ambito di autonomia decisionale riconosciuto alle Regioni ai fini del contenimento della spesa potrebbe dare luogo a rilevanti differenze.

Sempre a proposito dei LEA bisogna aggiungere che: la meticolosità con la quale si è inteso definire la lista delle prestazioni essenziali rende difficile, per il governo centrale e, in definitiva, per gli stessi cittadini, il monitoraggio della loro effettiva fornitura; le sanzioni previste a carico delle Regioni (nel caso si riscontri il mancato rispetto dei LEA o, comunque, eccessi di spesa rispetto a quella preventivata) sono difficilmente applicabili, visto che esse consistono nel taglio dei trasferimenti. Sanzioni di questo tipo, infatti, comportano il rischio che i cittadini delle Regioni colpite, sia pure a causa della scarsa efficienza degli amministratori locali, non possano più beneficiare delle prestazioni essenziali, cosa in apparente contrasto con i principi di un servizio sanitario che deve essere "nazionale".

Un secondo motivo di fragilità dell'*accountability*, nel modello attuale di *governance* della sanità, sembra da ricercare nella debolezza degli accordi tra Stato e Regioni sia sui contenuti dei LEA - che, pur essendo stati proposti dal governo centrale, sono stati comunque accettati dalle Regioni - sia, soprattutto sulla definizione preventiva dell'entità delle risorse necessarie a garantirli<sup>28</sup>. Dal fatto che si tratta di accordi tra lo Stato e l'insieme delle Regioni si deduce che si tratti di patti deboli, tali cioè da consentire alle Regioni e allo Stato di attuare politiche di *moral hazard*. Procedure di questo tipo sarebbero accettabili se tutte le Regioni avessero le stesse dotazioni di infrastrutture e attrezzature sanitarie e, quindi, fossero almeno teoricamente in grado di garantire allo stesso modo i livelli essenziali di assistenza. È noto, tuttavia, che la realtà è molto diversa, per cui sarebbero certamente più efficaci accordi specifici che, ammettendo le diversità esistenti tra le varie aree del paese, impegnassero ogni Regione a migliorare i propri livelli di assistenza sanitaria, fino a un livello prestabilito ed entro il tempo di validità dell'accordo. Infine, va osservato che un ulteriore elemento problematico è costituito dalla non previsione di dettagliate procedure di revisione degli accordi iniziali, nel caso si verificassero eventi prevedibili ma al di fuori del controllo delle Regioni - come, ad esempio, una forte crescita del tasso di inflazione - o di eventi imprevedibili in grado di incidere in modo sensibile sulla dinamica delle spese.

Un terzo aspetto che può condizionare negativamente una chiara

distinzione delle responsabilità tra lo Stato e le Regioni in materia sanitaria è la continua ingerenza del primo sugli aspetti gestionali, come avviene, ad esempio, quando si stabiliscono livelli uniformi per la retribuzione del personale o quando si prevedono procedure centralizzate e obbligatorie per la gestione degli acquisti. Sembra lecito sostenere che il vantaggio essenziale del decentramento della sanità stia proprio nella valorizzazione dell'autonomia locale sotto questo profilo. Nel D.Lgs. 18 febbraio 2000, n.56, accanto al riconoscimento alle Regioni di una maggiore autonomia di spesa attraverso l'eliminazione del Fondo sanitario e accanto al riconoscimento di una maggiore capacità di autofinanziamento, si prevedeva anche un rafforzamento della loro autonomia gestionale, in modo da ampliare le loro possibilità di controllo sulla dinamica delle spese. Di fatto, però, il governo centrale continua a intervenire nella gestione della sanità, proponendo misure di razionalizzazione delle spese, i cui risultati economici vengono scontati al momento della definizione preventiva delle risorse necessarie a garantire i LEA. Tale approccio indubbiamente contribuisce a indebolire la catena di responsabilità che porta il servizio sanitario dallo Stato al cittadino.

Infine, va evidenziato il problema dei vincoli all'autonomia di entrata delle Regioni. Esiste, ormai, un consenso diffuso sul fatto che, senza un'adeguata capacità di autofinanziamento mediante tributi ed entrate proprie, le Regioni non potranno mai farsi carico della copertura delle spese effettive in sanità. Ciò nonostante, non sembra che il legislatore ordinario sia orientato ad ampliare i poteri impositivi delle Regioni. Inoltre, quando esse hanno sfruttato i margini di manovra attualmente consentiti - esponendosi politicamente di fronte ai propri cittadini elettori per il ripiano dei superamenti di spesa secondo la logica del federalismo - il governo centrale è corso ai ripari, prevedendo, nel disegno di legge relativo alla finanziaria per il 2003, il divieto di ulteriori incrementi delle aliquote dei principali tributi propri delle Regioni. È certamente vero che tale divieto verrebbe adottato fino all'entrata in vigore di una profonda riforma del sistema di finanziamento delle Regioni, ma è anche vero che tale riforma dovrebbe basarsi, da un lato, sulla progressiva abolizione dell'Irap (il principale tra gli attuali tributi propri delle Regioni) e, dall'altro, sull'ampliamento delle compartecipazioni a tributi erariali, cioè su un'entrata che certo non può essere considerata "propria". Tutto questo, oltre a rimettere in discussione i contenuti dell'accordo dell'agosto 2001, apre nuovi spazi alle Regioni per chiedere interventi dello Stato a ripiano dei deficit in sanità e, quindi, rappresenta un passo indietro rispetto all'obiettivo di una migliore *accountability* in questo settore.

### Un modello apparentemente più efficace: il caso dell'Australia

A questo punto ci si deve chiedere se sia possibile modificare l'assetto attuale della *governance* in sanità, in modo da riuscire a garantire sia il carattere nazionale del servizio - e, quindi, la sua erogazione con alcune caratteristiche essenziali di uniformità su tutto il territorio nazionale - sia il rafforzamento della responsabilità finanziaria delle Regioni rispetto alla copertura delle spese effettive, consentendo ad esse di disporre di margini di autonomia finanziaria e di gestione adatti ad affrontare il problema senza mettere in pericolo il rispetto del Patto di stabilità.

Alcune indicazioni utili al riguardo possono essere tratte dall'esperienza di un paese a tutti gli effetti federale, l'Australia, dove l'assistenza ospedaliera, pur essendo una funzione decentrata, viene erogata nel rispetto di alcuni principi di base fissati dal governo federale, senza che ciò sembri mettere in discussione la responsabilità degli stati di far fronte alle uscite finali, razionalizzando la gestione del servizio e/o adeguando le loro entrate ordinarie.

Del modello di *governance* dell'assistenza ospedaliera adottato in questo paese, si evidenziano quattro aspetti di particolare interesse.

Il primo è il modo di definizione del carattere nazionale del servizio. Esso è identificato in tre principi fondamentali che devono essere applicati dagli stati in tutto il territorio nazionale:

- 1) garantire servizi ospedalieri pubblici di una determinata qualità a tutti i pazienti senza alcun onere;
- 2) garantire la fruizione dei servizi ospedalieri pubblici esclusivamente in base alle necessità cliniche ed entro un periodo di tempo appropriato;
- 3) garantire a tutti, e al massimo grado possibile, un ragionevole accesso ai servizi ospedalieri, indipendentemente dal luogo di residenza (il che significa che gli ospedali pubblici devono essere, o devono tendere a essere, equamente distribuiti sul territorio nazionale).

Tale modo di definizione del carattere nazionale dell'assistenza ospedaliera<sup>29</sup> ha il vantaggio di essere facilmente comprensibile dal cittadino e, quindi, di promuovere un consenso generalizzato da parte della popolazione sul suo mantenimento e sul fatto che il governo federale e gli stati riescano a raggiungere gli accordi necessari a tenerlo in piedi. In aggiunta ai tre principi di base sopra indicati, gli stati sono tenuti a rispettare ulteriori condizioni, il cui scopo è quello di rafforzare e specificare meglio le caratteristiche nazionali dell'assistenza ospedaliera. Tali condizioni formano parte integrante dei contratti quinquennali<sup>30</sup> che ogni stato deve firmare con il governo federale per avere diritto a

ottenere l'*Health Care Grant* (HCG), un apposito trasferimento vincolato, senza il sostegno del quale nessuno stato disporrebbe delle risorse sufficienti a garantire ai cittadini un livello adeguato di assistenza ospedaliera. Tra queste ulteriori condizioni<sup>31</sup> merita una specifica menzione l'obbligo di migliorare l'accessibilità e la qualità dell'assistenza ospedaliera almeno fino al livello minimo, specificato nel Patto stesso, insieme alle modalità di misurazione del suo raggiungimento. Tali livelli di miglioramento sono diversi da stato a stato e dipendono dalle condizioni di partenza in cui ciascuno si trova al momento della stipula del contratto: ciò significa che nel modello australiano si ammette esplicitamente, a differenza di quanto avviene in Italia, che l'uniformità delle condizioni di erogazione dell'assistenza ospedaliera è un obiettivo da raggiungere nel tempo e, proprio per questo, a favore degli stati che si trovano in condizioni peggiori, dal punto di vista della disponibilità di strutture e di attrezzature, sono concessi ulteriori finanziamenti, condizionati all'effettivo impegno del governo beneficiario a realizzare i miglioramenti previsti nel Patto.

Gli accordi in materia di assistenza ospedaliera specificano anche l'entità delle risorse che il governo federale si impegna a trasferire - con l'HCG e con gli ulteriori trasferimenti vincolati volti a migliorare le condizioni di base di alcuni stati - durante il periodo di validità dell'accordo. L'efficacia del Patto, sotto questo profilo, è ulteriormente rafforzata dal fatto che sono previste in dettaglio le procedure a cui ricorrere per modificare gli accordi iniziali a fronte di eventi imprevisi, compresa la possibilità di ricorrere ad arbitrati esterni.

Ovviamente il forte carattere vincolante degli accordi in materia sanitaria non ne facilita la firma al momento del rinnovo. Finora, tuttavia, l'obiettivo è sempre stato raggiunto e ciò si deve al forte interesse di entrambe le parti a trovare delle soluzioni di compromesso: dato il favore dei cittadini per un'assistenza ospedaliera "nazionale", il fatto che non si riesca a trovare un accordo con gli stati (o con alcuni di essi) rappresenterebbe, per il governo federale, una sconfitta politica di notevoli proporzioni; d'altra parte, per gli stati ottenere i trasferimenti aggiuntivi e vincolati del governo federale è una condizione essenziale per poter continuare a fornire l'assistenza ospedaliera a un livello adeguato.

Come si è accennato in precedenza, se il contributo finanziario del governo centrale alle spese sanitarie dei livelli intermedi è rigido, questi ultimi, per poter far fronte alle spese effettive, devono poter disporre di un'adeguata autonomia gestionale e di un'adeguata capacità di manovra delle entrate ordinarie. Anche da questo punto di vista il modello australiano offre degli spunti interessanti.

In effetti, gli stati, per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione

degli ospedali pubblici, hanno ampi poteri decisionali, compresa la possibilità di decidere sulla retribuzione del personale. A questo proposito, è interessante osservare che il costo del personale, deciso dallo stato, influisce positivamente sulla quantificazione dell'HCG. D'altra parte, però, quanto più uno stato riceve sotto forma di trasferimento vincolato per l'assistenza ospedaliera, tanto meno riceve sotto forma di trasferimenti del governo federale a integrazione delle entrate proprie. Ciò significa che, se uno stato vuole spendere di più per la sanità può farlo, ma l'entità dei trasferimenti complessivamente a esso assegnati dal governo federale non cambia.

Per quanto riguarda invece la manovrabilità, da parte degli stati, delle loro entrate ordinarie, la situazione, almeno a prima vista appare meno positiva. Gli stati, infatti, hanno un livello di autonomia tributaria piuttosto contenuta, dato che le entrate proprie, coprono, in media, non più del 40% del totale delle entrate correnti. Bisogna tuttavia osservare che, nel 2000, in sostituzione di alcuni preesistenti tributi del governo federale e degli stati, è stata introdotta una nuova imposta - la Goods and Services Tax (GST) - per molti aspetti simile alla nostra Iva. Si tratta a tutti gli effetti di un tributo nazionale e, quindi, applicato in modo uniforme e con le stesse aliquote su tutto il territorio, il cui gettito, tuttavia, è interamente destinato al fondo perequativo generico che integra le entrate proprie degli stati. L'aliquota del tributo, inoltre, è decisa dal governo federale, ma su indicazione unanime dell'insieme degli stati. Questi ultimi, quindi, in presenza di una situazione diffusa di sofferenza finanziaria, possono chiedere al governo federale di elevare l'aliquota dell'imposta, ovviamente assumendosi le relative responsabilità politiche di fronte alla popolazione. Tale soluzione, per molti aspetti innovativa e di grande interesse, è stata adottata con l'obiettivo dichiarato di preservare l'*accountability* degli stati, riducendo al minimo gli inevitabili effetti negativi - in particolare per quanto riguarda l'efficienza del sistema tributario nazionale - connessi a un'eccessiva proliferazione di tributi propri dei singoli stati.

### **L'articolo 119 della Costituzione favorisce la trasparenza sulle responsabilità dello Stato e delle Regioni?**

A questo punto tenendo conto degli aspetti che condizionano negativamente la trasparenza delle responsabilità di Stato e Regioni nel finanziamento e nella gestione dell'assistenza sanitaria in Italia, e tenendo altresì conto degli aspetti che, al contrario, sembrano favorirla nel modello adottato in Australia, è utile riflettere su alcune innovazioni che il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione sembra favorire, a patto di interpretare le disposizioni di questo articolo - e, più in generale, del nuovo Titolo V - come una legittimazione al mantenimento e

al rafforzamento del carattere nazionale del servizio sanitario.

Una prima esigenza da soddisfare è sicuramente quella di ampliare i poteri impositivi delle Regioni, condizione essenziale affinché esse possano farsi carico della copertura delle spese effettive senza ricorrere a forme di copertura che mettano in pericolo il rispetto del Patto di stabilità. Il nuovo testo costituzionale, al riguardo, sembra fornire utili indicazioni al legislatore ordinario, in quanto, da un lato, molto opportunamente rende illegittimo il ricorso all'indebitamento per finanziare spese correnti e, dall'altro, attribuisce esplicitamente alle Regioni il potere di istituire e disciplinare "tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Va dunque sottolineato che:

- 1) la legislazione dello Stato in materia di tributi regionali, compresa quella attualmente vigente, dovrebbe da ora in poi limitarsi a indicare i principi generali (ad esempio le basi imponibili su cui possono incidere i tributi regionali e il tipo di tributi che esse possono introdurre), lasciando, quindi, spazi di manovra per le Regioni sicuramente più ampi di quelli attualmente riconosciuti. Tuttavia, con la finanziaria per il 2003, sembra si vada nella direzione opposta, ponendo limiti alla manovrabilità delle entrate proprie sia per quanto riguarda i principali tributi (Irap e addizionale Irpef) sia per quanto concerne i ticket sanitari;
- 2) il testo del comma 2 dell'articolo 119 non esclude la possibilità che alle Regioni venga attribuito il potere di intervenire congiuntamente sulle aliquote di un tributo nazionale se, ad esempio, il suo gettito venisse interamente destinato a finanziare il fondo perequativo di cui al comma 3. Una soluzione del genere presenterebbe il vantaggio di ampliare la manovrabilità delle entrate ordinarie di questo livello di governo, riducendo la necessità di un'eccessiva proliferazione di tributi propri delle singole Regioni.

Una seconda esigenza è sicuramente quella di rafforzare l'autonomia delle Regioni nella gestione del servizio sanitario, tenendo, tuttavia, fermo il principio che tutti i cittadini possano usufruire di determinate prestazioni allo stesso modo (ad esempio, che nelle strutture pubbliche e convenzionate si possa usufruire gratuitamente dell'assistenza ospedaliera, che questa debba tendere verso livelli qualitativi e quantitativi uniformi, che non vengano effettuate discriminazioni in base alla residenza, alla razza, al reddito). Del resto, le indicazioni contenute nel nuovo Titolo V sembrano anch'esse favorire un rafforzamento dell'autonomia gestionale: dato che la sanità rientra tra le materie a legislazione concorrente, infatti, lo Stato dovrebbe fissare anche in questo caso

solo dei principi generali. Negli ultimi tempi, del resto, l'autonomia gestionale delle Regioni in campo sanitario era stata ampliata e, da questo punto di vista, le norme contenute nel decreto legge 347/2001 (convertito, con modificazioni, dalla legge 405/2001) sono di grande interesse. Con la finanziaria per il 2003, tuttavia, sembra evidente che si introducano di nuovo forti limitazioni all'autonomia regionale.

La terza e ultima esigenza è che venga reso più trasparente il contributo finanziario dello Stato destinato a far sì che la sanità, ormai regionalizzata, mantenga alcune caratteristiche di base "nazionali". Per effetto delle riforme attuate nel corso degli ultimi anni<sup>32</sup> tale contributo non è più individuabile in modo esplicito nei bilanci regionali. Una simile scelta, tuttavia, oltre a non aver ampliato l'autonomia di spesa delle Regioni in termini effettivi - visto che comunque esse sono tenute a spendere almeno la metà del loro bilancio per questo settore - non ha neppure contribuito a rafforzare l'*accountability* in sanità. Da un lato, infatti, diventa più difficile per i cittadini percepire l'importanza dell'intervento finanziario dello Stato, volto a far conservare al servizio sanitario determinate caratteristiche di uniformità su tutto il territorio, e, dall'altro, diviene più difficile per il governo centrale verificare che le Regioni usino per gli scopi previsti le risorse messe a loro disposizione dalla collettività nazionale sia attraverso il fondo perequativo sia attraverso il passaggio dallo Stato alle Regioni di quote della base imponibile complessiva. Se quanto detto è vero, potrebbe essere opportuno ripensare tale politica in modo da rendere di nuovo percepibile e trasparente l'entità delle risorse spese dallo Stato attraverso le Regioni per mantenere il carattere nazionale del servizio sanitario. A tale scopo, la sanità dovrebbe essere considerata una materia di competenza delle regioni, da finanziare con entrate ordinarie (proprie, da compartecipazioni a tributi erariali, da trasferimenti perequativi generici). Tuttavia a queste entrate dovrebbe aggiungersi un contributo vincolato dello Stato, assegnato alle Regioni che si impegnino, attraverso appositi accordi, a gestire il servizio sanitario rispettando determinati principi, definiti in modo che la loro implementazione sia facilmente controllabile da parte dei cittadini e da parte del governo centrale. Un tale assetto del sistema di finanziamento della sanità, del resto, non appare in contrasto con le disposizioni del nuovo articolo 119, in quanto il comma 5 prevede esplicitamente che lo Stato assegni risorse aggiuntive (e vincolate) alle Regioni anche quando venga chiesto a esse (come accade quando la sanità regionale deve adeguarsi a standard nazionali) di gestire funzioni proprie andando oltre il loro "normale" esercizio. In conclusione, il nuovo Titolo V e, in particolare, l'articolo 119 della Costituzione potrebbero effettivamente favorire una migliore e più trasparente allocazione delle responsabilità tra Stato e Regioni per quan-

to riguarda il finanziamento e la gestione del servizio sanitario nazionale. L'interpretazione, infatti, consente di creare almeno alcune delle premesse indispensabili a questo scopo: da un lato, una maggiore autonomia delle Regioni sui versanti del finanziamento e della gestione; dall'altro, il ricorso necessario a patti tra lo Stato e le Regioni volti a definire preventivamente in che misura entrambe le parti sono disposte a pagare, affinché, dati gli obblighi derivanti dal rispetto del Patto di stabilità, il servizio sanitario possa mantenere un carattere nazionale.

## Patto di stabilità interno e disciplina di bilancio

Giuseppe Pisauro

Assicurare da parte dei diversi livelli di governo comportamenti finanziari coerenti con gli obiettivi assunti per il complesso del settore pubblico è un problema comune a molti paesi industrializzati. In effetti, decentramento del sistema di governo e contenimento del disavanzo complessivo della P.A. sono da ritenersi obiettivi contraddittori, in quanto la maggiore frammentazione del processo decisionale di bilancio associata al decentramento si traduce in una tendenza a livelli di spesa più elevati e a disavanzi più ampi. Riferendosi all'Italia, anche uno studioso come Piero Giarda, non sospettabile di nutrire sentimenti di antipatia verso il federalismo, ritiene che “è tradizionalmente avvenuto che il decentramento delle funzioni, progettato inizialmente senza maggiori costi, sia stato lo strumento per l'aumento delle spese pubbliche complessive”. Nell'attuale congiuntura storica, nel mezzo di un processo di crescente decentramento, il sistema di governo italiano della finanza pubblica non appare adeguatamente attrezzato per affrontare i rischi che il federalismo genera per la disciplina di bilancio. Le considerazioni che seguono contengono alcuni suggerimenti per introdurre strumenti che facilitino la soluzione del problema del controllo del disavanzo ai diversi livelli di governo.

121

### Decentramento delle decisioni e disciplina fiscale

Secondo la teoria economica, nel processo di formazione del bilancio pubblico la frammentazione dei centri di decisione porta tendenzialmente a livelli di spesa e di disavanzo eccessivamente elevati rispetto a quelli efficienti. In particolare, è da attendersi un eccesso di programmi di spesa con benefici concentrati geograficamente e costi, in termini di entrate tributarie nazionali, diffusi in tutto il paese. Ciò in quanto ciascun partecipante al processo di bilancio non internalizzerà l'intero costo - in termini di utilizzo del *pool* comune di risorse tributarie - del finanziamento di programmi di spesa che beneficiano principalmente la sua *constituency* (geografica o settoriale).

Chiaramente, un sistema dove le decisioni di spesa sono prese a livello locale e vengono finanziate con trasferimenti dal governo nazionale rientra chiaramente in questo schema teorico. Se il problema delle risorse tributarie comuni fosse l'unico nelle relazioni tra livelli di governo, la risposta sarebbe quasi banale, almeno a livello concettuale: rendere i governi subnazionali responsabili anche per le decisioni di entrata, ovvero ridurre il più possibile il *gap* fiscale verticale tra spese ed entrate locali. Questa strada sembra essere quella scelta dalla riforma del Titolo

V della Costituzione: rendere autonomo finanziariamente il sistema delle autonomie locali.

Purtroppo questa soluzione al disegno delle relazioni tra livelli di governo, pur risolvendo il problema delle risorse comuni, non mette al riparo dalla possibilità di un *soft budget constraint*, un vincolo di bilancio per i governi subnazionali non fisso ma “ammorbidito” da finanziamenti aggiuntivi *ex post*. Per rendersene conto, basta provare a immaginare la situazione limite in cui tutte le spese locali sono finanziate da tributi locali. In tal caso il problema delle risorse comuni è chiaramente risolto: si avrebbe un insieme di governi “quasi indipendenti” dal punto di vista fiscale. In realtà, un fondamentale elemento che distingue il federalismo fiscale dalla tassazione internazionale è proprio nella presenza di un governo federale sovrastante, perché questa garantisce ai governi subnazionali la possibilità di ricevere finanziamenti aggiuntivi (*bail-out*) dal bilancio federale.

L'esistenza di un governo federale introduce, quindi, un elemento di assicurazione per i bilanci locali, che espone le relazioni tra governi a un problema di rischio morale. Ciò fa sì che la divergenza tra la percezione, che governo centrale e governi locali hanno del costo opportunità delle risorse pubbliche, non possa essere eliminata e rende necessario disegnare appropriati meccanismi istituzionali nel cui contesto condurre le relazioni fiscali intergovernative.

### **Prospettive del sistema italiano alla luce della riforma costituzionale**

Il modello italiano dopo la riforma costituzionale è ancora da precisare. Un elemento che sembra emergere è l'intenzione di garantire una tendenziale autosufficienza finanziaria ai livelli inferiori di governo. In effetti, secondo il quarto comma dell'art. 119, “Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [tributi ed entrate propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, fondo perequativo dello Stato] consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

L'idea che, per avere disciplina fiscale sia necessario eliminare il *gap* fiscale verticale, molto popolare nel dibattito italiano, è un chiaro esempio di ipercorrettismo, dopo decenni in cui, con l'accentramento quasi totale delle entrate tributarie, tale *gap* è stato vicino al 100%. Anche volendo trascurare la domanda se ciò sia possibile<sup>33</sup> in realtà è chiaro che non vi sono ragioni teoriche a favore di una totale autonomia finanziaria delle Regioni. Certamente un *gap* fiscale molto ampio non è l'ideale, se si vuole garantire disciplina fiscale, in quanto deresponsabilizza le

Regioni; tuttavia, un *gap* limitato ma positivo è utile a sostenere la leadership del governo centrale nelle relazioni tra livelli di governo. Certamente non è desiderabile un *gap* molto ampio, infatti è cruciale che sia molto costoso per gli enti territoriali ottenere l'intervento del governo centrale a ripiano di disavanzi correnti o del passato. Un certo grado di autonomia tributaria e bilanci locali che presentino un effettivo margine di manovra sono da considerarsi prerequisiti per rendere credibile una tale minaccia. Ma, a tal fine non è affatto necessario prevedere la totale autosufficienza dei governi locali, è più importante far sì che essi dispongano di autonomia sufficiente a finanziare la spesa marginale, quella superiore al livello consentito dai trasferimenti dal centro, ovvero eventuali incrementi di spesa non previsti.

Anche l'esperienza concreta degli stati federali sembra supportare questa tesi. Non vi sono esempi di sistemi federali in cui ai livelli inferiori di governo sia garantita, nel complesso, piena autonomia finanziaria. Inoltre, l'evidenza empirica sembra indicare che ciò non sarebbe consigliabile: secondo uno studio recente, per i paesi OCSE, una minore autonomia tributaria e un *gap* verticale più ampio sono fattori che tendono a migliorare il saldo pubblico.

Il punto cruciale è, quindi, la disponibilità per gli enti decentrati di entrate proprie sufficienti a garantire un margine di manovrabilità al loro bilancio. Come è noto, la scelta delle imposte da attribuire agli enti decentrati è complessa, soprattutto per i problemi di concorrenza fiscale verticale e orizzontale a essa associati. Il quadro attuale della finanza regionale italiana vede, essenzialmente, due strumenti: l'Irap e l'addizionale Irpef. Per il primo tributo si tratta di una base imponibile attribuita interamente alle Regioni, per il secondo di una base imponibile condivisa tra Stato e Regioni e, in quanto tale, suscettibile di concorrenza verticale.

Vi sono varie considerazioni a favore di un ruolo centrale dell'Irap:

- 1) il richiamo teorico che legittima un'imposta proporzionale sul valore aggiunto quale remunerazione dello "Stato fattore della produzione", soprattutto alla luce della riforma del Titolo V che attribuisce alle Regioni compiti nella politica delle infrastrutture;
- 2) il fatto che l'Irap possa essere ricondotta al principio del beneficio, data la sua natura di imposta sulla produzione, cui commisurare i benefici dei servizi e delle infrastrutture garantite dalla Regione alle attività produttive presenti nel territorio. Sarebbe stato, quindi, auspicabile proseguire lungo la strada della riforma tributaria del 1998, completando il processo di definizione dell'Irap come imposta sulla quale le Regioni esercitano un'effettiva autonomia.

Perciò si deve guardare con preoccupazione alle disposizioni contenute nella delega fiscale che prevedono un forte ridimensionamento, la graduale abolizione dell'Irap e la sua sostituzione con trasferimenti e compartecipazioni. L'esclusione della componente del costo del lavoro comporterebbe a regime un ridimensionamento del tributo molto consistente (dell'ordine dei due terzi del gettito) e ridurrebbe significativamente i margini di autonomia impositiva regionale attualmente disponibili.

Molto più problematico appare, per i problemi di concorrenza verticale, il ricorso alla manovra dell'addizionale Irpef. Sulla base delle disposizioni del D.L. 18 settembre 2001, cinque regioni hanno aumentato l'addizionale per coprire il disavanzo sanitario<sup>34</sup>. Sono evidenti, dunque, i problemi di coordinamento, che questo tipo di interventi pongono, prefigurando una progressività "a pelle di leopardo", per la politica tributaria nazionale.

In un'ottica di disciplina fiscale, non sembra consigliabile affidarsi eccessivamente alle compartecipazioni ad aliquota fissa. L'esempio dell'Argentina all'inizio degli anni novanta è indicativo: in uno sforzo di risanamento finanziario, il governo centrale aumentò in misura significativa la pressione fiscale, ma, dato il regime di compartecipazione, circa il 57% dell'incremento di entrate afflù alle Province, che aumentarono di conseguenza le spese.

Vi sono poi problemi di efficienza del prelievo associati a compartecipazioni relative a tributi specifici, invece che all'intero gettito tributario. Il governo centrale sarà incentivato ad aumentare le imposte non partecipate, con conseguente distorsione della struttura del prelievo. D'altro canto, vi è un incentivo per il governo centrale a concedere sgravi per le imposte dove è più elevata l'aliquota di compartecipazione (ad esempio, le decisioni di alleggerimento, relativamente modesto, di base imponibile Irap prese dal governo centrale con la legge finanziaria per il 2001; secondo uno studio dell'Irpet, per la Toscana, tale alleggerimento se si fosse verificato nel 1998, avrebbe fatto diminuire del 4,1% il gettito Irap).

Nel sistema italiano, le compartecipazioni ad aliquota fissa giocano un ruolo molto importante nel definire l'entità e le caratteristiche della perequazione tra le Regioni. Ciò è evidente sulla base sia della riforma costituzionale (art. 119, "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio") sia del sistema di finanziamento disegnato dal D. Lgs. 56/2000. È utile partire da quest'ultimo. Forse semplificando un po' troppo, si può dire che esso non modifica nella sostanza il sistema precedente. Infatti, in precedenza la quota del Fondo Sanitario Nazionale di ciascuna Regione era ottenuta come differenza tra il fabbisogno sanitario e il gettito dell'Irap e dell'addizionale Irpef. Ora il

totale della compartecipazione Iva svolge in pratica il ruolo del Fondo Sanitario Nazionale, con la complicazione di dover simulare un meccanismo di perequazione orizzontale. Dato il fabbisogno sanitario, si determina in corrispondenza la quota di compartecipazione, riferita al gettito Iva di due anni prima. Non essendovi garanzia che la dinamica delle spese regionali sia analoga a quella del gettito Iva (semmai, almeno per quanto riguarda la sanità, si può ritenere che la spesa tenderà a crescere più di questa fonte di entrata), non si può affatto dare per scontato che la quota resterà al livello 2001 del 38,55%. La fase successiva consiste nella ripartizione della quota di compartecipazione tra le Regioni. Il risultato finale di tale fase è una ripartizione sulla base di parametri riferiti alla popolazione, alla capacità fiscale (addizionale Irpef, Irap e accisa sulla benzina), ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica. Si tratta di uno schema di perequazione del tutto ragionevole, che, con il suo riferimento sia ai fabbisogni sia alla capacità fiscale, appare coerente con la riforma costituzionale.

Vi è, tuttavia, un passaggio intermedio che dà luogo alla cosiddetta perequazione orizzontale. La compartecipazione viene prima attribuita alle singole Regioni in proporzione alla distribuzione regionale (della media degli ultimi tre anni disponibili) dei consumi finali delle famiglie; le Regioni più ricche contribuiscono, poi, al fondo perequativo, che viene distribuito tra le Regioni più povere. La finalità di questo passaggio è di esplicitare i flussi della perequazione interregionale. Una tale esplicitazione si otterrebbe, tuttavia, anche dal semplice confronto delle quote di compartecipazione pro capite ricevute dalle singole Regioni alla fine dell'esercizio perequativo. In fin dei conti, si tratta di perequare la "vera" capacità fiscale regionale, rappresentata dal gettito dei tributi propri, non una capacità fiscale "immaginaria", ottenuta attribuendo arbitrariamente quote di gettito di tributi nazionali alle singole Regioni.

Il sistema adottato dal D.Lgs. 56/2000 non si limita a soddisfare un'esigenza di trasparenza, ma prefigura una sorta di diritto di proprietà delle singole Regioni su quote del gettito Iva. Ciò non produce alcun vantaggio in termini di responsabilizzazione finanziaria (le Regioni, infatti, non hanno alcuno strumento, né legislativo né amministrativo, per incidere sulla loro quota di gettito Iva), ma presenta potenziali pericoli, se si riflette sul fatto che, storicamente, in Italia, tra i motivi principali che hanno portato il tema del federalismo a occupare una posizione di rilievo nell'agenda politica, vi è il conflitto distributivo tra Nord e Sud. Il pericolo è tanto più serio alla luce della riforma costituzionale, con il suo riferimento a compartecipazioni al gettito "riferibile al territorio" e con la devoluzione di importanti competenze e quote di spesa pubblica.

Una soluzione possibile, nel rispetto della riforma costituzionale, è quella, avanzata dalla Svimez, di fissare l'aliquota di compartecipazione a un livello tale da garantire l'autosufficienza della Regione più ricca e contemporaneamente il pieno finanziamento delle altre Regioni con il fondo perequativo, a carico del bilancio dello Stato. Le Regioni con una minore capacità fiscale in termini di tributi propri riceverebbero, naturalmente, una quota maggiore dal fondo perequativo, rendendo trasparente l'operare di un meccanismo di solidarietà "nazionale" a loro favore, piuttosto che quello, "immaginario", di una solidarietà interregionale realizzata su tributi nazionali. A questa soluzione si potrà obiettare che con essa si perde il vantaggio principale delle compartecipazioni ad aliquota fissa, quello di garantire una ragionevole certezza alle Regioni dell'ammontare complessivo di risorse finanziarie di cui esse disporranno in futuro. In realtà, si tratta di una certezza solo apparente: data la prevedibile dinamica delle spese regionali in rapporto al PIL, è probabile che l'aliquota di compartecipazione debba essere periodicamente rivista. Si potrebbe ugualmente garantire alla Regioni la possibilità di programmare i loro bilanci futuri, fissando regole certe di evoluzione, ad esempio su un orizzonte triennale, del fondo perequativo.

La stessa esperienza recente della Germania, il cui sistema è probabilmente tra gli ispiratori della riforma italiana, induce qualche preoccupazione sul funzionamento concreto di un meccanismo di perequazione orizzontale. Oltre il 60% delle entrate dei Länder è costituito da compartecipazioni (ma, a differenza dell'Italia, mentre la legislazione tributaria è completamente centralizzata, l'amministrazione dei tributi è interamente attribuita ai Länder). In Germania la perequazione orizzontale ha sempre svolto un ruolo limitato, essendo comunque affiancata a quella verticale. Il sistema tedesco prevede, in effetti, tre stadi: il primo è implicito e riguarda la distribuzione dell'Iva (per tre quarti ripartita sulla base della popolazione e per un quarto in base a una formula perequativa), il secondo la perequazione orizzontale, il terzo la perequazione verticale attraverso i trasferimenti dal centro. La pur limitata perequazione orizzontale ha funzionato finché gli squilibri economici tra i Länder non erano troppo pronunciati. Ma il sistema non ha retto alla prova dell'unificazione. Inizialmente, i Länder orientali non furono ammessi a partecipare alla perequazione orizzontale. Allo scopo di ridurre i trasferimenti dall'Ovest all'Est, nella seconda fase, la quota dell'Iva di pertinenza dei Länder è stata aumentata dal 37 al 44% e poi, dal 1996, al 49,5% in modo da ampliare l'ambito della perequazione implicita svolta nel primo stadio. Inoltre, più di due terzi dell'onere finanziario dei trasferimenti di perequazione orizzontale è stata spostata a carico del governo federale. A questo punto, può essere utile una rappresentazione concreta, basata sui dati del 2000, del quadro attuale

dell'autonomia impositiva delle Regioni e della sua idoneità a costituire uno strumento adeguato di politica di bilancio (rispetto alla situazione attuale, nel 2000 non era presente la compartecipazione Iva, che tuttavia è irrilevante). La Tabella 1 considera il disavanzo registrato per la sanità nelle Regioni a statuto ordinario nel 2000, mettendolo in relazione con le entrate proprie delle stesse Regioni (Irap, addizionale Irpef, accisa sugli oli minerali, tassa automobilistica). Il rapporto tra disavanzo ed entrate proprie rappresenta per ogni Regione la percentuale di cui sarebbe stato necessario aumentare le entrate proprie, per garantire la copertura del disavanzo senza far ricorso a trasferimenti ulteriori dal bilancio dello Stato. Includendo l'Irap, si nota che l'intervento sarebbe stato, se non agevole, possibile per alcune Regioni del nord e del centro, irrealistico per molte altre, non solo del sud, ma anche del centro e del nord. Se si esclude l'Irap tra gli strumenti a disposizione delle Regioni, l'ipotesi di una capacità di far fronte con risorse proprie agli eccessi di spesa diviene irrealistica per tutte: in media sarebbe stato necessario aumentare le entrate proprie di quasi il 50%.

Tabella 1 - Disavanzi sanitari nel 2000 in rapporto alle entrate proprie

	Disavanzo/ Entrate proprie	Disavanzo/ Entrate proprie (esclusa Irap)
Piemonte	16,2%	54,3%
Lombardia	4,1%	16,9%
Veneto	10,2%	35,8%
Liguria	8,4%	27,8%
Emilia R.	4,1%	13,8%
Toscana	3,5%	11,1%
Marche	18,1%	57,2%
Umbria	3,4%	10,3%
Lazio	22,8%	86,8%
Abruzzo	13,8%	40,4%
Molise	7,8%	26,9%
Campania	57,4%	208,8%
Basilicata	15,0%	45,1%
Puglia	24,1%	68,5%
Calabria	30,3%	84,6%
Totale Regioni S.O.	13,7%	48,3%

Fonte: Elaborazione su dati Corte dei Conti.

Nella Tabella 2 lo stesso problema è visto considerando il gettito addizionale derivante dallo sforzo fiscale massimo esercitabile dalle Regioni. La tabella è costruita ipotizzando che le Regioni utilizzino completamente gli ambiti di autonomia a disposizione: ossia, l'addizionale Irpef sia aumentata del tetto normale dello 0,5 % previsto dalla legge, le tasse di circolazione del 10%, l'accisa sulla benzina di 50 lire e l'aliquota sull'Irap privata di un punto percentuale, portandola al 5,25%. Si tratta naturalmente di un calcolo grossolano, che assume basi imponibili dei tributi regionali del tutto rigide alle aliquote fiscali: tuttavia i risultati ottenuti danno un'idea dei margini di manovra effettivi dei bilanci regionali. I margini di autonomia tributaria consentirebbero nel com-

plesso un incremento di gettito, in relazione alle entrate proprie, del 22% (24,3% per la Lombardia, 17,8% per la Calabria: le differenze sono determinate dalla diversa incidenza dell'Irap privata nelle varie Regioni). Di per sé il dato dei margini di manovra sulle entrate proprie non ha particolare significato se non viene rapportato alla dimensione prevedibile delle eventuali eccedenze di spesa che uno sforzo fiscale aggiuntivo dovrebbe servire a finanziare. A questo proposito un'indicazione può essere tratta dai disavanzi registrati per la sanità nelle varie Regioni nel 2000. I risultati dell'esercizio finanziario sono riportati nelle ultime due colonne della Tabella 2, che mostrano appunto il rapporto tra sforzo fiscale massimo e disavanzi sanitari nel 2000. Considerando il complesso delle entrate proprie il quadro che emerge è abbastanza confortante: solo Campania, Lazio, Puglia e Calabria non sarebbero state in grado di finanziare i loro disavanzi sanitari utilizzando gli strumenti di aumento delle entrate oggi a loro disposizione. Particolarmente critica è la situazione della Campania, che al massimo sarebbe riuscita a finanziare un terzo del disavanzo. Per converso, per un gruppo di Regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Umbria) i margini di manovra in relazione al deficit sanitario del 2000 appaiono del tutto tranquillizzanti: lo sforzo fiscale massimo sarebbe stato sufficiente a finanziare sei volte il disavanzo sanitario.

L'ultima colonna della Tabella 2 simula la situazione configurata dalla delega fiscale escludendo l'Irap dalle entrate proprie delle Regioni. Il quadro cambia in modo significativo. Solo sei Regioni sarebbero riuscite a far fronte con mezzi propri ai disavanzi e con una certa difficoltà (la stessa Lombardia avrebbe dovuto effettuare uno sforzo fiscale pari a metà di quello massimo), per le altre nove ciò non sarebbe stato possibile (la regione più lontana dall'obiettivo sarebbe stata ancora la Campania, che non avrebbe potuto finanziare neanche un quinto del suo disavanzo sanitario).

Tabella 2 **Gettito aggiuntivo con sforzo fiscale massimo.**  
**Regioni a statuto ordinario, anno 2000 (miliardi di lire)**

	Irpef + 0,5%	Irap privata + 1%	Accisa benzina + 50 lire	Tassa auto + 10%	Totale gettito aggiuntivo	Totale gettito aggiuntivo in % delle entrate proprie	Totale gettito aggiuntivo in % disavanzi sanità 2000	Totale gettito aggiuntivo (irap esclusa) in % disavanzi sanità 2000
Piemonte	441	866	104	70	1.482	22,9%	141,8%	58,9%
Lombardia	1.059	2.535	198	153	3.945	24,3%	598,6%	213,9%
Veneto	442	951	104	79	1.577	22,8%	223,4%	88,6%
Liguria	156	226	32	22	437	21,9%	259,9%	125,1%
Emilia R.	442	912	98	79	1.531	22,7%	556,6%	225,2%
Toscana	334	603	97	56	1.090	22,0%	630,1%	281,7%
Marche	124	224	32	24	405	21,8%	120,4%	53,7%
Umbria	69	105	17	14	205	21,0%	621,5%	303,3%
Lazio	480	922	120	79	1.601	20,3%	89,1%	37,8%
Abruzzo	86	137	28	17	268	20,2%	146,7%	71,6%
Molise	19	23	3	4	48	18,9%	242,1%	127,0%
Campania	286	360	59	42	748	19,5%	34,0%	17,6%
Basilicata	32	39	9	7	87	17,9%	119,2%	65,6%
Puglia	217	261	63	45	586	18,9%	78,3%	43,4%
Calabria	90	98	32	19	238	17,8%	58,8%	34,6%
Totale Regioni S.O.	4.276	8.264	996	712	14.248	22,1%	161,5%	67,8%

Fonte: N. Emiliani e G. Pisauro, *La distribuzione delle entrate proprie delle Regioni*, mimeo, 2002.

### Possibili assetti istituzionali per le relazioni fiscali tra livelli di governo

In Italia il governo centrale non possiede strumenti effettivi, capaci di assicurare il rispetto degli impegni imposti in materia di variazione del fabbisogno da parte degli altri livelli di governo (non ne disponeva neanche quando controllava una quota preponderante delle fonti di entrata). Un sistema di stringenti controlli di tipo amministrativo sul fabbisogno dell'amministrazione locale, con l'attribuzione di poteri coattivi al governo centrale, costituisce, naturalmente, una possibile risposta al problema. Tuttavia, essa può apparire in contraddizione con l'evoluzione in senso federalista in atto nelle relazioni finanziarie tra livelli di governo.

Nelle realtà federali consolidate sono rintracciabili tre modelli istituzionali per le relazioni finanziarie tra livelli di governo. Il primo è esemplificato dal Canada: un elevato grado di autonomia finanziaria dei governi provinciali (un *gap* fiscale verticale molto basso), la cui capacità di indebitamento è soggetta al solo vincolo della disciplina di mercato. Questo modello ha mostrato molti limiti nella prima metà degli anni novanta, con una fortissima crescita del debito delle Province (la disciplina di mercato non sembra aver funzionato in modo tempestivo). L'esperienza canadese insegna che la disciplina fiscale è in pericolo quando i governi subnazionali godono di ampia autonomia tributaria, non coordinano le proprie politiche fiscali con quella del governo centrale, non sono soggetti a limiti all'indebitamento, né auto-imposti da una qualche regola costituzionale a livello locale né fissati dal governo centrale.

Un secondo modello è quello degli USA, dove la disciplina di mercato è integrata da regole fiscali presenti negli ordinamenti dei singoli Stati. L'evidenza empirica dimostra che tali regole sono più efficaci quando riguardano il bilancio consuntivo, quando hanno natura di vincolo costituzionale e quando la verifica del loro rispetto è affidata ad autorità indipendenti. Negli USA, le regole fiscali sembrano interagire con la disciplina di mercato, nel senso che Stati con regole più severe tendono a pagare un tasso di interesse sul debito più basso.

Il terzo modello è quello cooperativo. In molti sistemi federali è prevista la presenza di sedi istituzionali di confronto, di composizione dei conflitti e di decisione fra i diversi livelli di governo. In alcuni casi (Austria, Svizzera, Germania) tali funzioni sono assunte dalla seconda camera, nella quale sono rappresentati i governi subnazionali. Nei sistemi, quale quello australiano<sup>35</sup>, dove la seconda camera non è scelta secondo il principio federale o non esiste, organismi appositi vengono creati per fornire sedi di confronto, di analisi e di supporto alle decisioni. L'approccio cooperativo richiede, comunque, una forte leadership

da parte del governo centrale. Nel caso dell'Australia a tale ruolo è strumentale l'esistenza di un relativamente ampio *gap* fiscale verticale (il governo centrale, responsabile per il 50% della spesa raccoglie circa il 70% delle entrate tributarie). In assenza di correttivi, la situazione italiana dopo la riforma costituzionale presenterebbe elementi di somiglianza con quella canadese, con l'aggravante di una tradizione di interventi del governo centrale a ripiano del debito, che rende ancora più improbabile l'efficacia della disciplina di mercato. Né, d'altro canto, sembra praticabile in Italia il modello americano: non è possibile, per definizione, imporre dal centro regole costituzionali a livello locale (né sembrano sufficienti quelle dell'art. 119, che limitano l'indebitamento di Regioni e Enti Locali al finanziamento delle spese di investimento ed escludono garanzie statali sul debito). Diverso, naturalmente, è il caso di regole inserite in una legge del governo centrale, come è avvenuto con il Patto di stabilità interno.

Dei vari modelli istituzionali ricordati in precedenza, l'unico applicabile nella situazione italiana sembra l'approccio cooperativo. Tale approccio deve necessariamente essere integrato da norme che rendano costoso, per chi lo riceve, un eventuale sostegno finanziario del governo centrale a ripiano del debito. Le sanzioni possono comprendere riduzioni dei trasferimenti futuri e perdita di autonomia locale, con poteri sostitutivi del governo centrale nella gestione dei programmi di spesa e nella determinazione delle aliquote dei tributi locali. Affinché le relazioni finanziarie tra livelli di governo siano coerenti con la disciplina di bilancio un ordinamento federale deve possedere una serie di requisiti. Innanzitutto, poteri e responsabilità devono basarsi "su principi stabili e/o su formule concordate e devono essere chiaramente esplicitati" (IMF, *Manual of Fiscal Transparency*, 1999). Dal lato delle entrate, il complesso delle risorse (entrate proprie, partecipazioni e trasferimenti) attribuite agli enti decentrati deve essere sufficiente a finanziare le competenze di spesa. In particolare, la dimensione delle entrate proprie dovrebbe essere tale da garantire un margine di manovrabilità del bilancio degli enti decentrati. Dal lato della spesa, il governo centrale dovrebbe evitare di fissare principi generali troppo dettagliati, riguardo alla scelta della composizione dell'output e delle tecniche di produzione, che possano limitare la capacità di un effettivo governo della spesa decentrata. Sono questioni che, nel contesto italiano, dopo la riforma costituzionale devono ancora essere precisate, e che richiedono interventi legislativi, soprattutto per quanto riguarda le materie di competenza concorrente, e, in un approccio cooperativo, un'adeguata sede di confronto tra Stato e autonomie. La risposta più naturale a questa esigenza sarebbe l'istituzione di una Camera delle Regioni. Un primo timido passo è contenuto nell'art. 11 della riforma costituzionale, che pre-

vede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Vi è poi una seconda questione, che concerne, a legislazione data, il regolamento di temi quali il funzionamento concreto del meccanismo di perequazione, la definizione dei fabbisogni, il patto di stabilità interno, ecc. La disciplina fiscale richiede la costruzione di una struttura che consenta il coordinamento delle politiche di bilancio. Un prerequisito per tale coordinamento è un sistema di conti pubblici che abbia una copertura estesa. Va sottolineata l'importanza di fornire informazioni "sulle entrate, le spese e l'indebitamento della P.A. nel momento in cui viene presentato il bilancio del governo centrale" (IMF 1999). Ciò richiede uno sforzo di standardizzare la presentazione statistica, usando classificazioni comuni per spesa ed entrate (a questo proposito, si noti che in Italia la nozione di autonomia delle Regioni è intesa anche come autonomia nella scelta delle pratiche contabili). Il coordinamento dei bilanci dovrebbe basarsi su linee guida fornite dal governo centrale sul livello di indebitamento dei governi subnazionali. Questi ultimi, d'altro canto, dovrebbero essere in grado di programmare i loro bilanci in un contesto di ragionevole certezza sull'ammontare e il timing dei trasferimenti di risorse dal centro: le regole per trasferimenti e partecipazioni dovrebbero essere trasparenti e non ambigue. Non va poi trascurata l'importanza di un sistema di controllo della spesa, che in Italia è ancora da costruire. Informazioni tempestive e complete sulla gestione dei bilanci locali sono necessarie per consentire il monitoraggio della posizione finanziaria degli enti. È importante che gli indicatori di bilancio siano integrati da informazioni sull'indebitamento presso il sistema bancario e sull'emissione di titoli. Ciò può non essere sufficiente, in quanto finanziamenti fuori bilancio non sarebbero rivelati dai dati sull'indebitamento e necessità addizionali di indebitamento potrebbero derivare dalla gestione di attività detenute dai governi subcentrali: i dati sull'indebitamento devono essere ulteriormente integrati da informazioni sullo stock di debiti e di attività patrimoniali (a questo proposito è indicativo l'esempio della regione Lazio che ha provveduto alla cartolarizzazione del patrimonio edilizio delle ASL e alla sua attribuzione a una S.p.A. a capitale pubblico).

Mettendo da parte l'ipotesi della Camera delle Regioni, e basandosi sulla Costituzione attualmente vigente, rimane la strada della creazione di un organismo *ad hoc*.<sup>36</sup> In Italia, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Regioni-Città forniscono la più importante sede di confronto intergovernativa e si sono mostrate estremamente utili in varie occasioni. Ma, probabilmente, la caratterizzazione multifunzionale delle due Conferenze le rende inadatte ad affrontare con la necessaria attenzione e forza i problemi cruciali delle relazioni finanziarie inter-

governative. L'esperienza maturata finora, in questo campo, segnala una sproporzione fra l'impegno mostrato in questa sede dal governo centrale e quello mostrato dalle Regioni e dai Comuni. In effetti le Conferenze hanno funzionato, in materia finanziaria, come stanza di comunicazione degli intendimenti e degli indirizzi assunti dal governo centrale in materia di politiche finanziarie intergovernative (come, del resto, avviene nei sistemi dove il governo centrale detiene la maggior parte delle leve finanziarie). La complessità e la rilevanza delle politiche finanziarie suggeriscono la necessità di introdurre una sede più specializzata nelle capacità e nelle competenze, quale può essere una "Commissione indipendente per le relazioni finanziarie intergovernative", nominata in parte dal governo centrale e in parte da Regioni ed Enti Locali. La sua struttura potrebbe ispirarsi, sul modello della *Grants Commission* australiana, allo schema delle *Authorities*. Quanto ai temi, rilevano nella situazione attuale tre problemi: la spesa e il finanziamento della sanità, l'allocazione del debito e, dunque, del fabbisogno finanziario fra i diversi livelli di governo e i sistemi di perequazione fra Regioni e fra Enti Locali. Il riferimento alla sanità è ovvio, data la rilevanza del settore, le difficoltà del suo governo e l'inevitabile intreccio in questa materia fra obiettivi nazionali e subnazionali. È impensabile, ad esempio, che gli standard nazionali in materia sanitaria previsti dall'attuale disciplina siano definiti senza la partecipazione fattiva e responsabile delle Regioni, che sono chiamate alla loro applicazione. L'allocazione del debito rileva ai fini del mantenimento degli equilibri macroeconomici (un Patto di stabilità interno sarebbe facilmente inseribile in questo contesto), mentre i sistemi di perequazione hanno in Italia un rilievo praticamente senza uguali, nell'ambito dei paesi industrializzati, data l'ampiezza degli squilibri territoriali. La Commissione, che non sostituisce le Conferenze (ma non è neanche il braccio operativo, dato che non esiste alcun rapporto di dipendenza gerarchica), potrebbe, in una versione "debole" avere funzioni di tipo consultivo, fornendo al Parlamento e alle Conferenze rapporti periodici con raccomandazioni sui temi di propria competenza e risposte a quesiti posti dal Parlamento e dalle Conferenze. In una versione più "forte", la Commissione sarebbe invece delegata a operare come sede tecnica, dove vengono definiti, in maniera consensuale fra i diversi livelli di governo, gli standard, gli schemi di perequazione e di riparto del debito, che, eventualmente, sarebbero poi ratificati dal Parlamento. Per concludere, analizzando il sistema italiano delle relazioni finanziarie tra livelli di governo si ha l'impressione di essere di fronte a un trapezista che esegue i suoi esercizi senza rete. Per non mettere in pericolo i risultati ottenuti in dieci anni di risanamento della finanza pubblica, occorre approntare al più presto quella rete di sicurezza.

## Federalismo e decentramento nel settore sanitario

Alessandro Solipaca

Gli anni novanta hanno rappresentato per il settore sanitario un decennio di profonde riforme, che hanno, da un lato, ridisegnato l'assetto organizzativo del sistema sanitario pubblico, dall'altro ridefinito alcuni principi ispiratori del sistema stesso. I vincoli economici legati all'entrata dell'Italia nell'Unione Europea e la necessità di razionalizzare il sistema sanitario pubblico sono stati i motivi alla base del processo di riforma. Seguendo questa direzione le politiche si sono orientate verso scelte in grado di mantenere i caratteri fondamentali dell'universalismo e dell'equità del sistema, adottando nel contempo un orientamento capace di assicurare gli equilibri economici. I punti qualificanti delle riforme attuate, a partire dalla legge 502 del 1992, sono stati il decentramento delle responsabilità in ambito sanitario, l'introduzione del concetto di competitività tra le strutture sanitarie all'interno del "mercato sanitario" e il passaggio dal concetto di un'assistenza sanitaria uniforme su tutto il territorio a quello di un'assistenza uniforme ma limitata ai soli livelli essenziali.

Si è assistito, pertanto, a modificazioni organizzative che hanno visto trasformarsi le unità sanitarie locali e gli ospedali in aziende, con autonomia gestionale e responsabilità di bilancio, e la progressiva introduzione di sistemi di finanziamento non più basati sulla remunerazione dei fattori produttivi ma sulle prestazioni effettivamente erogate dalle strutture. Si è osservato, inoltre, il passaggio da un sistema sanitario dal carattere universalistico a uno basato su meccanismi di selettività delle prestazioni (livelli essenziali) e delle condizioni di accesso (ticket e sistema di esenzione).

Il ciclo di riforme del decennio si è concluso con il decreto legislativo 229/99, che ha perfezionato il processo di decentramento con il coinvolgimento dei Comuni nelle politiche di programmazione e di controllo e ha riaffermato il ruolo del territorio nel perseguimento degli obiettivi di salute e nel processo di integrazione tra l'assistenza di carattere sociale e quella di carattere sanitario.

Le politiche degli anni novanta hanno gettato le basi per un più ampio progetto di decentramento del sistema sanitario, che non si limita semplicemente a un mero trasferimento di responsabilità di carattere amministrativo e organizzativo, ma prosegue verso una completa autonomia normativa e finanziaria. Tale processo fa parte di un generale cambiamento del sistema politico istituzionale che ha avuto come massima espressione la modifica del Titolo V della Costituzione Italiana. La revisione costituzionale ha assegnato alle Regioni l'autonomia legislativa in

materia sanitaria, sia pure all'interno di un quadro normativo di riferimento stabilito a livello centrale (materia concorrente). È iniziato, quindi, un processo di riforma che dà attuazione al principio di sussidiarietà e si avvia a perfezionare il principio della corrispondenza tra la responsabilità del prelievo fiscale e quella dell'erogazione della spesa.

Dal punto di vista degli strumenti fiscali per l'attuazione del decentramento, il decreto legislativo 56 del 2000 ha introdotto un federalismo fiscale che si fonda sulla compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito delle imposte. In concreto, il decreto legislativo ha previsto che le Regioni debbano provvedere al finanziamento del servizio sanitario nazionale tramite le risorse proprie derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'Iva e dell'Irpef e dall'intero gettito Irap.

Tale decreto istituisce, inoltre, il Fondo di solidarietà perequativa, il cui principio fondamentale è quello della solidarietà tra le Regioni al fine di assicurare a tutte la possibilità di garantire ai propri cittadini i livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il Fondo di solidarietà perequativa risponde a una triplice esigenza: la prima è quella di colmare i divari regionali rispetto alla capacità contributiva, procedendo a un riallineamento del gettito fiscale delle singole regioni rispetto a quello medio nazionale; la seconda esigenza è quella di tenere in considerazione i fabbisogni sanitari assai differenziati sul territorio (si pensi, ad esempio, all'invecchiamento della popolazione al centro-nord e al maggiore disagio sociale delle regioni del sud); infine, la terza esigenza risponde alla necessità di tener conto della cosiddetta "dimensione geografica", in altre parole dei livelli di costo, considerati tramite la spesa media pro capite standardizzata (esclusa la spesa sanitaria) delle singole Regioni rapportata alla spesa media nazionale.

L'ultimo punto qualificante del decreto 56 del 2000 è l'abolizione del vincolo di destinazione, che consente alle Regioni di destinare autonomamente l'ammontare delle risorse disponibili ai diversi settori di intervento (soprattutto sanità, trasporti, ambiente e istruzione). L'abolizione originariamente era prevista a partire dal 2004, ma è stata anticipata al 2001 dalla legge finanziaria.

Il nuovo quadro normativo tracciato dal decreto sul federalismo fiscale ha segnato un profondo cambiamento, in particolare per quanto riguarda l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla sanità, che dipenderanno dalle scelte delle singole Regioni e dalla loro disponibilità a finanziare, attraverso l'autonomia impositiva, i servizi sanitari. Viene, inoltre, stabilita definitivamente la completa responsabilità delle Regioni per gli eventuali disavanzi nella gestione finanziaria.

Il nuovo impianto normativo ha reso necessario un accordo tra Stato e Regioni che definisse i rispettivi ruoli, competenze e responsabilità. È evidente, infatti, come le politiche attuate dal livello centrale condizio-

nino le autonomie locali nel governo della spesa. Si pensi, ad esempio, alle competenze del livello centrale in materia di rinnovi contrattuali o, in ambito farmaceutico, in materia di determinazione dei prezzi dei farmaci e dei prontuari terapeutici.

Un altro ordine di problemi è quello relativo alla salvaguardia dell'equità del sistema sanitario pubblico, cioè il diritto di ogni cittadino, su tutto il territorio nazionale, alla cura del proprio stato di salute secondo i propri bisogni. La crescente autonomia delle Regioni in materia sanitaria e la necessità di far fronte alla spesa con risorse proprie potrebbe mettere in discussione, infatti, il principio di equità. Si è reso, quindi, necessario un accordo che stabilisse i livelli di assistenza che ogni Regione è tenuta a fornire ai propri cittadini.

I contenuti dell'Accordo, noto come l'Accordo dell'8 agosto 2001, hanno avuto, quindi, un duplice scopo: assicurare il rispetto del Patto di stabilità interno e dirimere alcuni dei problemi aperti dal decentramento regionale.

Con tale Accordo sono state definite le risorse finanziarie disponibili e sono stati assunti degli impegni bilaterali tra Stato e Regioni.

Si è concordato che il fabbisogno per il settore sanitario, compatibilmente con le condizioni di finanza pubblica e il miglioramento qualitativo e quantitativo del servizio, debba attestarsi al 6% del PIL. In tale prospettiva e con l'obiettivo di mantenere un quadro dei finanziamenti stabile nel tempo, si è definito per il triennio 2002-2004 un finanziamento pari a quello del 2001 incrementato di anno in anno in ragione dell'andamento del PIL previsto dal Documento di programmazione economica e finanziaria 2002-2006.

Al fine di consentire alle Regioni la gestione della spesa e il mantenimento dei tetti prefissati, il governo si è impegnato ad adottare misure atte a definire i meccanismi con i quali contenere la spesa, nonché meccanismi di monitoraggio delle prescrizioni. Il governo, inoltre, si è impegnato a porre in essere interventi normativi atti a razionalizzare la struttura dell'offerta e a definire misure di contenimento della spesa farmaceutica.

In materia di contratti collettivi del personale sanitario, il governo si è impegnato a rinegoziare con le parti sociali la quota di risorse destinate all'adeguamento del potere d'acquisto del personale dipendente. Alle Regioni, invece, è demandata la contrattazione relativa alle risorse da destinare alla remunerazione degli incrementi di produttività o a risorse provenienti da eventuali maggiori dotazioni finanziarie legate alla crescita economica.

I suddetti punti dell'Accordo sono stati espressamente legati alla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e al relativo monitoraggio, al fine di verificare l'effettiva erogazione degli stessi e la loro

corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti.

Con l'individuazione dei LEA si ribadisce il principio secondo il quale ogni Regione deve assicurare ai propri cittadini un certo numero di tipologie di prestazioni, considerate necessarie per il perseguimento dei fini di un sistema sanitario pubblico, al tempo stesso si stabilisce che tali prestazioni debbano essere erogate assicurando adeguati livelli di qualità. La definizione dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità tra Stato e Regioni, ha costituito negli anni passati motivo di forti polemiche, legate al condizionamento delle politiche regionali da parte del livello centrale.

La ferma presa di posizione delle Regioni in relazione alla finanziaria sottolinea il fatto che l'attuale impianto normativo non sembra aver risolto i conflitti tra i due livelli di governo.

Riaffiorano, infatti, le vecchie polemiche riguardo l'incertezza sulle risorse realmente disponibili per le Regioni. Ne è un esempio la mancata ripartizione delle risorse da destinare al servizio sanitario nazionale per il 2002. Si aggiungono poi i ritardi con cui il governo assegna i fondi già stanziati in precedenti finanziarie che hanno comportato una grave crisi di liquidità delle Regioni e l'inevitabile ricorso alle anticipazioni di tesoreria da parte delle Aziende sanitarie e alla corresponsione degli interessi sul ritardato pagamento delle formature. Tali inadempienze da parte del governo centrale incideranno pesantemente, secondo le Regioni, sul volume di spesa complessiva, rendendo difficile il controllo della spesa e il pareggio di bilancio.

Altro punto di forte conflitto è costituito dalla sospensione della possibilità, per Regioni e Comuni, di utilizzare la propria leva fiscale sull'adizionale Irpef. Tale provvedimento, presente nella finanziaria del 2003 costituirebbe, secondo le Regioni, un'evidente limitazione dell'autonomia impositiva che influirebbe sulla corretta gestione delle amministrazioni regionali.

Il processo di decentramento, dunque, apre in prospettiva problematiche vecchie e nuove. Le vecchie problematiche sono costituite dalla corretta definizione dei bisogni, punto decisivo nel passato per la distribuzione del finanziamento tra le Regioni, rimasto un problema nel nuovo impianto laddove si definiscono i fabbisogni di spesa e i livelli di contribuzione al fondo perequativo.

Altra problematica che l'attuale normativa condivide con quella passata è rappresentata dalla definizione dei livelli essenziali, recentemente oggetto di un decreto, ma che lasciano aperta la necessità di un attento monitoraggio per verificarne la reale uniformità su tutto il territorio nazionale. A quest'ultimo riguardo appare assai preoccupante la forte carenza di informazione statistica disponibile, per i cittadini e gli operatori del settore, sui dati relativi all'attività assistenziale erogata o sulle

condizioni di salute della popolazione. Le uniche informazioni provengono da indagini campionarie come quelle condotte dall'Istat all'interno del progetto Multiscopo.

Sul fronte delle nuove problematiche deve essere annoverata quella dell'equità, cioè il diritto di ogni cittadino, su tutto il territorio nazionale, alla cura del proprio stato di salute. Uno sviluppo economico non uniforme su tutto il territorio potrebbe causare il venir meno del principio di pari opportunità tra le Regioni più ricche e quelle più povere rispetto alle cure sanitarie.

Infatti non è certo che le Regioni meno ricche riescano ad avere una crescita del PIL in grado di poter sostenere la copertura del fabbisogno di spesa sanitaria. A tale proposito il dato relativo alla composizione del fabbisogno finanziario del 2000 evidenzia come le Regioni del sud contribuiscano al finanziamento solo in minima parte con risorse proprie: si va da un minimo del 24% (Calabria) a un massimo del 38% (Abruzzo), mentre al centro-nord tale copertura varia tra il 43% (Umbria) e l'81% (Lombardia).

La scommessa che sarà necessario vincere è quella di riuscire a mantenere in piedi un meccanismo redistributivo, fondato sul principio di solidarietà tra le Regioni, in grado di sopperire al minor gettito delle Regioni più povere. A tale proposito si ricordi che il decreto 56/2000 prevede che il processo di perequazione tra le Regioni duri solo fino al 2013, periodo entro il quale si dovrebbe assistere a un definitivo riequilibrio dei differenziali regionali esistenti.

Infine, tra le nuove problematiche aperte dalla riforma c'è la competizione che si instaurerà tra i diversi settori di intervento pubblico (ambiente, istruzione, sicurezza, ecc.). Infatti, l'abolizione del vincolo di destinazione dà facoltà alle Regioni di allocare le risorse di cui dispongono come meglio credono, incentivando o disincentivando i diversi settori di intervento. L'unica garanzia per quanto riguarda il sistema sanitario è rappresentata dall'obbligo del rispetto dei LEA che ogni Regione deve assicurare ai propri cittadini.

Il nuovo impianto normativo dovrebbe risolvere, quasi certamente, il problema del ripianamento dei disavanzi a posteriori, che, infatti, ha costituito negli anni passati un elemento di iniquità. La costante sotto-stima del finanziamento ha prodotto, in Italia, un meccanismo perverso, per il quale la spesa sanitaria veniva finanziata con un ammontare di risorse stabilito a priori da un accordo tra Stato e Regioni e suddiviso tra queste ultime in base a criteri legati anche ai bisogni della popolazione. Successivamente, a consuntivo, i disavanzi di spesa venivano ripianati a piè di lista senza considerare i reali bisogni della popolazione, creando, quindi, un meccanismo che non rispondeva più ai criteri equitativi necessari.

Tabella 1. **Composizione del fabbisogno finanziario a livello regionale Anno 2000**

	Fiscalità propria (%)			Fondo Sanitario Nazionale (%)
	Totale	di cui Irap	di cui addiz. Irpef	
Piemonte	61	56	5	34
Valle d'Aosta	71	65	6	20
Lombardia	81	75	6	18
Bolzano	82	76	6	15
Trento	71	66	5	24
Veneto	66	61	5	32
Friuli V.G.	63	58	5	34
Liguria	45	41	4	54
Emilia Romagna	67	61	6	33
Toscana	55	50	5	43
Umbria	43	39	4	56
Marche	51	47	4	44
Lazio	66	62	4	30
Abruzzo	38	35	3	58
Molise	30	28	2	62
Campania	28	26	2	65
Puglia	29	26	3	67
Basilicata	30	28	2	58
Calabria	24	22	2	66
Sicilia	28	26	2	65
Sardegna	35	32	3	60

Infine, c'è un ulteriore elemento che caratterizza il dibattito all'interno del settore sanitario. Si tratta dell'istituzione dei fondi integrativi, previsti già all'interno della riforma *ter*.

Senza entrare nel merito della discussione (che poggia su alcuni nodi fondamentali quali: fondi integrativi o sostitutivi, obbligatori o volontari, privati o pubblici), qualunque sia la scelta, l'impatto sul sistema sanitario sarà rilevante in quanto si assisterà a un'operazione che, da un lato agirebbe sulle entrate delle Regioni, almeno per la parte di assistenza integrativa o sostitutiva richiesta alle strutture pubbliche (intramoenia, camere a pagamento negli ospedali, ecc.), dall'altro, agirebbe sulle entrate dei privati presenti sul mercato sanitario, aumentando di conseguenza la base contributiva per le Regioni.

D'altro canto la probabile deducibilità dall'imponibile Irpef dei premi, che i cittadini dovrebbero pagare per i fondi, comporterebbe una minore entrata fiscale. In conclusione, il saldo delle entrate e la possibile diversità di sviluppo a livello regionale dei fondi potrebbero aprire contenziosi rispetto alle aliquote di compartecipazione al fondo di solidarietà, derivanti dalle mutate capacità fiscali.

In conclusione, il processo di riforma avviato è destinato a modificare sostanzialmente il sistema di welfare, che verosimilmente sarà diverso all'interno delle varie Regioni. Sarà importante, in quest'ottica, lo sviluppo economico dei prossimi anni e soprattutto il controllo dei differenziali territoriali, in quanto da questi dipenderà l'equità e l'universalismo di parte del sistema di protezione sociale.

note al seminario **4**

- 1 Cfr. R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in "G.d.a", n. 9/02, p. 997 ss.; G. della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in "Riv. dir. fin. sc. finanze", n. 4/01, p. 559 ss.
- 2 Va, inoltre, osservato che la rispondenza dei conti pubblici ai parametri di Maastricht non è favorita dalla circostanza che i cittadini possono godere, nei paesi di appartenenza, dei benefici della spesa pubblica, ma, come imprenditori o investitori finanziari, scegliere un altro paese dove pagare una parte dei tributi, impoverendo il paese di origine dove la prestazione è percepita. Infatti, in questo modo, si riduce la possibilità di finanziare la spesa pubblica attraverso l'imposizione tributaria. Cfr. G. Muraro, *Federalismo fiscale e sanità*, conferenza tenuta alla Siep (Società italiana di economia pubblica), Università di Pavia, 4-5 ottobre 2002.
- 3 La proposta è stata commentata da Francesco Giavazzi su "Il Corriere della sera" dell'8 febbraio 2003.
- 4 Cfr. "Il Sole 24 Ore" del 5 novembre 2002.
- 5 Così Pedro Solbes, Commissario europeo per gli Affari monetari su "Il Sole 24 Ore" del 14 settembre 2002.
- 6 F. Pizzetti, *Il "patto di stabilità interna": una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in "Le regioni" n. 5/98, p. 1373 ss.
- 7 Cfr. G. della Cananea, *op. cit.*
- 8 Così, le disposizioni del Patto costituiscono una integrazione e una accelerazione dell'art. 104 (*ex art.* 104C) e del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi.
- 9 In Italia è stato denominato "Patto interno di stabilità".
- 10 Il bilancio italiano, stando al protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi, comprende, infatti, il conto della Pubblica Amministrazione, nel

quale sono incluse anche le spese degli Enti Locali territoriali.

- 11 In Italia, la spesa per investimenti pubblici degli Enti Locali è pari al 2,5% del PIL, mentre l'equivalente spesa dello Stato è pari all'1,5% del PIL. I dati si riferiscono all'anno 2000 e sono stati raccolti da Dexia-Crediop.
- 12 Cfr. M. Alemanno, *I conti delle autonomie tra riforma costituzionale e il sistema di contabilità pubblica*, in "Enti pubblici", n. 5/01, p. 305 ss.
- 13 Avvenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.
- 14 Sulla possibilità di escludere dal Patto le spese in conto capitale, nel settembre 2002 vi è stato un acceso dibattito a Bruxelles tra il Commissario alla Concorrenza Mario Monti (favorevole all'esclusione) e Pedro Solbes, Commissario agli Affari economici e monetari (contrario). Secondo Solbes, anche se gli investimenti vanno valutati positivamente in quanto producono ricchezza per le generazioni future, essi costituiscono una spesa pubblica, che genera interessi e che va, comunque, pagata. Inoltre, la distinzione tra spesa corrente e spesa per investimenti non è compatibile ai fini del Patto. Neppure è accettabile, secondo Solbes, l'interpretazione tedesca di *golden rule* in base alla quale il deficit non può superare la spesa per investimenti.
- 15 In materia, cfr. Corte dei conti, Sez. autonomie, *Relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria dell'attività degli Enti Locali per l'esercizio 2000*, delib. n. 3/2002, vol. I, Roma Corte dei conti, Centro fotolitografico, 2002.
- 16 Antonio Martino, Ministro della Difesa, ma prima ancora economista, ricorda su "Il Sole-24Ore" del 15 agosto 2002 che sulla spesa sanitaria, sulle pensioni, sulla scuola, si può intervenire solo attraverso le riforme.
- 17 Oggi l'attività redistributiva è influenzata in maniera stabile dai principi e dalle norme contenuti nel Trattato di Maastricht del 1992. Questi attribuiscono particolare rilievo alla solidarietà, alla diffusione di uno sviluppo sostenibile, alla coesione sociale (artt. 2, 3, 4, 5 e 14).

- 18 Questi principi dovrebbero restare a fondamento della spesa sanitaria anche in ipotesi di *devolution*. Sul profilo, cfr. G. Stornaiuolo, *La devolution nella Sanità*, in "Riv. ec. del Mezzogiorno" 2002, n. 1-2, p. 29 ss., spec. p. 50.
- 19 Gli impegni assunti nell'accordo sono stati recepiti, successivamente, nel D.Lgs. 18 settembre 2001, n. 347, poi convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2001, n. 405 "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria". Il D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56 prevede che il sistema sanitario sia finanziato, per quanto riguarda il raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), attraverso: l'attribuzione alle Regioni dell'Irap, la compartecipazione regionale all'Irpef (mediante l'addizionale regionale), la compartecipazione all'accisa sulla benzina e all'Iva. A queste entrate vanno aggiunte quelle dei ticket per le Regioni che li hanno reintrodotti. Le Regioni, la cui base imponibile non è sufficiente a erogare i LEA, potranno usufruire dei trasferimenti dal bilancio dello Stato a carico del Fondo perequativo nazionale. Cfr. G. Stornaiuolo, *op. cit.*, p. 29 ss.
- 20 Il livello delle spese correnti regionali e i rapporti finanziari Stato/Regioni sono regolati dalla legge finanziaria per il 2003 (L. 289/2002), artt. 29 e 30. La razionalizzazione della spesa sanitaria è disciplinata dall'art. 52 della legge.
- 21 I LEA escludono alcune prestazioni, tra le quali l'odontoiatria e le riabilitazioni, ma nel complesso sono considerati soddisfacenti.
- 22 Quindi, se lo Stato aumenta gli emolumenti al personale sanitario, le Regioni possono chiedere al centro un intervento finanziario.
- 23 Nel decennio dal 1990-2000, i costi della sanità sono aumentati del 33, 9% in Canada, del 35,4% in Francia, del 41, 8% in Germania, del 35% in Italia, del 46, 2% in Giappone, del 44, 9% nel Regno Unito e del 40, 8% negli Usa. I dati sono dell'OCSE e sono stati pubblicati da "Il Sole 24Ore" del 17 gennaio 2003.
- 24 I costi dei ricoveri sono tutti sensibilmente aumentati. Il minor incremento del costo dei ricoveri, + 14 %, è stato registrato in Lombardia. La Toscana ha il maggiore aumento. In generale, il costo del ricovero è rincarato dell'80 % e i giorni di ricovero sono aumentati del 393 %. I dati sono stati pubblicati su "il Sole 24Ore" del 7 febbraio 2003.

- 25 Cfr. Istituto studi analisi economica (Isae). Audizione alla Commissione bilancio del Senato della Repubblica, il 6 novembre 2002, di F. Kostoris Padoa Schioppa, presidente Isae, su *L'attuazione del federalismo amministrativo e costituzionale*.
- 26 Così R. Arrigoni, *Intervento* al seminario svoltosi a Roma il 4 febbraio 2003 su "Le limitazioni amministrative della spesa", in corso di pubblicazione con la casa ed. Giuffrè.
- 27 Si veda il "Il Sole 24Ore" del 27 novembre 2002.
- 28 Come è avvenuto con l'accordo dell'agosto 2000 e con quello, in teoria ancora vigente, dell'agosto 2001.
- 29 In Australia, l'assistenza farmaceutica e quella medica di base sono centralizzate.
- 30 Quelli attualmente in vigore, relativi al periodo luglio 1998 - giugno 2003, sono denominati *Australian Health Care Agreements*. Per ulteriori dettagli in proposito e, più in generale, sulle caratteristiche dell'assistenza sanitaria pubblica in Australia, si veda E. Buglione, "Standard nazionali e concertazione tra livelli di governo in Australia", in G. France (a cura di), *Federalismo, regionalismo e standard sanitari*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 39-87.
- 31 Ad esempio: quella di fornire informazioni statistiche preventivamente concordate sulla gestione dell'assistenza ospedaliera; quella di creare organismi di consultazione per gli aspetti connessi all'implementazione del patto; quella di stilare la carta dei diritti dei pazienti degli ospedali pubblici.
- 32 In particolare ci si riferisce alla sostituzione dei contributi sanitari con l'addizionale Irpef e con l'Irap nonché alla sostituzione del Fondo sanitario con il fondo perequativo.
- 33 L'insieme dei tributi assegnabili ai governi locali non è molto ampio, se ci si limita a quelli in possesso delle caratteristiche comunemente ritenute desiderabili: efficienza, facilità di amministrazione e natura del tributo riconducibile al principio del beneficio.

- 34** Si va dalla Lombardia (tre aliquote, da 1,20 a 1,40%), al Veneto (quattro aliquote, comprese tra 1,20 e 1,90%), alle Marche (quattro aliquote, tra 0,9 e 4%), ecc.
- 35** In Australia gli organismi sono due, entrambi formati da rappresentanti degli stati e del governo federale: la *Grants Commission*, che si occupa della distribuzione dei trasferimenti dal governo federale agli stati, e il *Loans Council*, che stabilisce l'allocazione dell'accesso al debito fra i diversi livelli di governo.
- 36** Le considerazioni e le proposte che seguono sono tratte da G. Brosio e G. Pisauro, *Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno"*, Commissione tecnica per la spesa pubblica, 2000.





# 5

## Regolazione, concorrenza e federalismo

*La teoria sulla concorrenza, l'istituzione delle authority e l'adozione di provvedimenti normativi e regolativi rappresentano un terreno di dibattito relativamente recente in ambito europeo e nuovo in Italia.*

*La tutela dei meccanismi concorrenziali è oggetto di espressa garanzia costituzionale. In particolare, lo Stato può intervenire anche nella disciplina delle materie attribuite alla competenza concorrente o esclusiva delle Regioni. Tale caratteristica investe numerose materie di fondamentale importanza, quali l'ordinamento delle professioni e della comunicazione, le reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia e il settore creditizio a carattere regionale. Se ne aggiungono altre, a competenza esclusiva delle Regioni, sui principali settori economici: industria, commercio e agricoltura.*

*Le problematiche connesse agli interventi regolativi di diversa fonte, statale regionale e locale, ripropongono la centralità del dibattito e della distinzione tra attività di regolazione dell'economia e tutela della concorrenza. Per questo, il Consorzio Mipa e il Formez hanno realizzato l'incontro seminariale intendendo offrire ai partecipanti un'occasione di dibattito e di confronto sulle implicazioni connesse a questi temi.*

*L'incontro, tenendo conto delle modifiche introdotte con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha favorito la riflessione sulle prospettive future dei settori soggetti a processi di liberalizzazione.*

*La documentazione distribuita sulla normativa di riferimento, relativamente ai settori energia elettrica, trasporti pubblici locali e telecomunicazioni, completa il quadro conoscitivo offerto ai partecipanti.*

Giulio Vesperini  
Professore straordinario di diritto amministrativo,  
Università della Tuscia

Marco D'Alberti  
Autorità garante della concorrenza e del mercato

Pippo Ranci  
Presidente Autorità per l'energia elettrica e il gas

Giulio De Caprariis  
Confindustria

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data di svolgimento dei seminari.*

## Le funzioni di regolazione e di tutela della concorrenza dopo la riforma costituzionale del Titolo V

*Giulio Vesperini*

La riforma costituzionale del Titolo V pone alcune (poche) certezze e altri (molti) punti problematici. Tra le prime, si può segnalare che la tutela della concorrenza diventa oggetto di espressa garanzia costituzionale. Si pone, così, termine al lungo dibattito circa la possibilità di evincere un tale riconoscimento dalla disposizione dell'articolo 41 della norma costituzionale del 1948 riguardante la libertà di iniziativa economica. Dibattito che, peraltro, negli ultimi anni aveva già perso parte della sua rilevanza, per lo meno per quanti sostenevano la tesi che la tutela della concorrenza avesse già assunto rilevanza costituzionale nell'ordinamento italiano, per il tramite della disciplina europea.

Al riconoscimento costituzionale del principio della tutela della concorrenza, seguono due importanti indicazioni circa gli strumenti per provvedere alla stessa: la riserva della relativa disciplina allo Stato, con l'ovvia conseguenza della preclusione alle Regioni di intervenire in materia, e l'attribuzione al governo del potere di sostituirsi agli organi della Regione o degli Enti Locali nei casi in cui dalla loro inerzia possa subire un pregiudizio l'unità economica del paese.

Sul piano generale, la tutela della concorrenza identifica, assieme ad altri casi, un ambito di competenza trasversale, nell'esercizio del quale, cioè, è consentito allo Stato intervenire anche nella disciplina delle materie attribuite alla competenza concorrente o esclusiva delle Regioni. Interferenze di questo tipo riguarderanno numerose materie: sia quelle a competenza concorrente, tra le quali l'ordinamento delle professioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, le casse rurali, le casse di risparmio e le aziende di credito a carattere regionale, sia quelle a competenza esclusiva delle Regioni, tra le quali i principali settori economici (per esempio, industria, commercio, agricoltura). Problemi analoghi di concorso di due diverse fonti si possono porre con riguardo alla disciplina dei servizi pubblici locali. Si può però sostenere che, in considerazione dell'autonomia riconosciuta loro in ordine all'organizzazione e al funzionamento, saranno gli Enti Locali, non le Regioni, a dettare la disciplina in materia, per la parte non riguardante la tutela della concorrenza.

Nell'uno e nell'altro gruppo di casi, comunque, è facile prevedere difficoltà nell'identificazione dei confini dei rispettivi interventi, la moltiplicazione dei conflitti, la necessità di apprestare appositi meccanismi di raccordo.

Ancora maggiori sono i problemi legati all'impatto della nuova disciplina costituzionale sulla regolazione dei mercati. È superfluo ricordare che, nel giudizio più comune, la regolazione non indica l'insieme delle discipline pubbliche dell'economia, ma, in modo più ristretto, quel gruppo di funzioni pubbliche nei rapporti economici connotato dai seguenti elementi fondamentali: l'indipendenza dell'autorità pubblica regolatrice, l'affidamento alla stessa di un unico compito, la posizione di neutralità e di terzietà della stessa autorità rispetto ai rapporti interprivati oggetto del suo intervento, la natura condizionale dei precetti di cui si compone l'intervento pubblico del mercato, il principio del giusto procedimento, come principio regolatore dell'azione delle autorità di regolazione, lo scopo perseguito di apprestare protezione a interessi collettivi, non pubblici.

Si conviene anche sulla morfologia delle funzioni di regolazione. Se ne identificano tre tipi. In primo luogo, vi sono i casi nei quali la regolazione mira a garantire l'apertura dei mercati. L'esigenza di un intervento pubblico si avverte particolarmente nei casi di liberalizzazione parziale dei mercati o di strozzature, barriere tecniche, risorse scarse che ne intralciano il funzionamento. In queste ipotesi, vi sono imprese che detengono posizioni dominanti sul mercato, in quanto titolari di infrastrutture e di beni essenziali per lo svolgimento dell'attività. Si conferiscono, allora, poteri precettivi e di controllo ad autorità di settore, perché queste impongano alle imprese in posizione dominante responsabilità speciali e misure asimmetriche.

Un secondo tipo di regolazione intende assicurare il funzionamento dei mercati in ragione delle loro particolari caratteristiche tecniche e strutturali. In questi casi, la disciplina pubblica stabilisce le modalità di assegnazione delle risorse scarse, senza le quali sarebbe impossibile svolgere l'attività, e organizza lo svolgimento delle transazioni, quando queste (come è il caso dell'energia elettrica) richiedano meccanismi complessi di negoziazione.

Il terzo tipo di regolazione ha, invece, contenuti sociali e mira a garantire la fruizione diffusa e uniforme di servizi essenziali. L'esempio più importante si ha nella disciplina che impone obblighi di servizio pubblico o universale.

Fino a oggi, il problema della distinzione tra le attività di regolazione e quelle di tutela della concorrenza ha rivestito scarsa rilevanza pratica, costituendo l'oggetto di ipotesi ricostruttive e di proposte di normativa riguardanti l'assetto delle autorità indipendenti. Con la riforma costituzionale, invece, il problema assume una rilevanza positiva, proprio in ragione della menzionata riserva al legislatore statale della competenza in materia di tutela della concorrenza. In merito si sono sostenute due diverse tesi. Da un lato, si è sostenuto che la regolazione costituisce

anch'essa attività pubblica di tutela della concorrenza, da intendersi in senso dinamico come processo concorrenziale. Nella tutela della concorrenza, pertanto, sarebbe possibile distinguere due diversi gruppi di funzioni pubbliche, quello della tutela della concorrenza in senso stretto, diretto alla definizione delle regole generali del gioco concorrenziale (antitrust, concorrenza sleale, diritti di proprietà intellettuale) e quello di regolazione, di tipo eccezionale, finalizzato a correggere i cosiddetti fallimenti del mercato. Accogliere una tale accezione estensiva della formula costituzionale della tutela della concorrenza introduce un elemento di semplificazione nell'interpretazione della nuova disciplina. La regolazione, infatti, seguirebbe la sorte della tutela della concorrenza e rimarrebbe riservata allo Stato, con la conseguenza di lasciare sostanzialmente inalterato il quadro normativo in materia.

L'ipotesi alternativa, e più diffusa, invece, è quella che considera la regolazione un tipo di funzione pubblica che, pur riguardando, al pari di quella di tutela della concorrenza, il funzionamento del mercato, risponde, però, a finalità diverse e, in parte, alternative rispetto alla prima. Mentre nel caso della regolazione, si tratta di sostituire regole esogene all'autonoma conformazione dei rapporti tra i soggetti, nel caso della tutela della concorrenza, si tratta di assicurare che tali rapporti siano rispettosi di criteri generali di comportamento, diretti a evitare l'abuso del potere di mercato.

Se si accoglie questa interpretazione, si deve conseguentemente convenire che il nuovo testo costituzionale pone una serie di problemi. Se ne indicano di due tipi.

Il primo deriva dall'inclusione tra le materie di potestà concorrente di due grandi servizi a rete, di tipo economico, sottoposti a un regime di regolazione amministrativa: l'ordinamento della comunicazione e la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Questa dislocazione di compiti pone problemi rilevanti, per ragioni tecniche e per ragioni politiche. Per ragioni tecniche, perché strutture unitarie sono sottoposte a discipline differenziate: l'esempio più importante riguarda la disciplina delle reti, che hanno, invece, quale loro principale caratteristica quella dell'interconnessione e dell'integrazione. Per ragioni politiche, perché le Regioni costituiscono tuttora il polo debole delle istituzioni nazionali: non hanno apparati amministrativi efficaci e hanno vertici politici precari.

Per dare risposta a questi problemi, sono state prospettate diverse ipotesi, tutte accomunate dalla ricerca di soluzioni che circoscrivano i margini di intervento delle Regioni. La prima, più semplice sul piano concettuale, ma anche la più complicata sul piano effettuale, è quella della riforma del testo costituzionale per espungere le materie in questione dal novero delle potestà concorrenti.

Una seconda ipotesi fa leva sui principi fondamentali. Infatti, si asserisce che le Regioni, diversamente da quanto si è stabilito nel vigore del precedente testo costituzionale, non possano dettare disposizioni, in assenza di un'enunciazione espressa di principi fondamentali: ma si tratta di soluzione di difficile praticabilità sia in ragione del contrario principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale e nella normativa da circa un trentennio, sia in ragione del fatto che anche nel disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla nuova norma costituzionale si legge che "nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti". Ora, invece, si attribuisce ai principi fondamentali un contenuto così pervasivo da restringere in modo consistente l'autonomia regionale<sup>1</sup>.

Una terza ipotesi fa leva sugli altri strumenti per mezzo dei quali lo Stato può circoscrivere di fatto la competenza regionale: per esempio, la riserva di legge statale in materie quali l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela dell'ambiente, le opere dell'ingegno, ecc.

Una quarta ipotesi fa leva sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Questi sono rilevanti, sia perché la normativa comunitaria nelle due materie indicate (energia e comunicazioni) è particolarmente importante, sia perché l'articolo 120, comma 2, Cost. prevede un intervento sostitutivo del governo per i casi del mancato rispetto della normativa comunitaria.

Infine, si ricorda che la potestà regionale deve tenere conto di due ulteriori vincoli: quello della libera circolazione delle persone e delle cose (articolo 120, comma 1) e quello della tutela dell'unità economica (articolo 120, comma 2), per la garanzia del quale, ancora una volta, può esercitarsi l'intervento sostitutivo del governo.

La seconda serie di problemi riguarda la sorte delle autorità indipendenti che operano nei settori di competenza concorrente ora indicati (si aggiunge anche quello della previdenza integrativa e complementare). In primo luogo, ci si può chiedere se, nel nuovo assetto, sia legittima costituzionalmente la disciplina statale riguardante autorità amministrative operanti in questi settori. Una risposta affermativa è stata data argomentando dalle norme che riservano allo Stato la disciplina degli organi dello Stato, dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato, degli enti pubblici nazionali. Ma resta da capire come possano combinarsi tra loro l'istituzione di un ente e l'attribuzione a esso di compiti e risorse con la norma che impone allo Stato, nelle materie di competenza concorrente, di limitarsi a dettare principi fondamentali, da svilupparsi da parte delle Regioni. Diverso peso ha l'argo-

mento di quanti ricordano i casi nei quali l'Unione Europea attribuisca specifiche funzioni ad autorità centrali nazionali (per esempio il caso della direttiva sulle comunicazioni). In questi casi, infatti, il vincolo derivante dall'obbligo comunitario sarebbe proprio per l'accentramento della funzione e legittimerebbe, di conseguenza, l'intervento esclusivo dello Stato.

Ultimo problema riguarda sempre le autorità indipendenti ed è il seguente: ci si chiede, cioè, come possono conciliarsi tra loro, in questi stessi settori, l'attribuzione con legge di poteri regolamentari alle autorità indipendenti, con la riserva alle Regioni delle potestà regolamentari, sancita dalla Costituzione stessa in tutte le materie diverse da quelle riservate allo Stato.

## **“Federalismo” e concorrenza**

*Marco D'Alberti*

### **“Titolo V” e limiti per il legislatore nazionale derivanti dai vincoli comunitari e internazionali in materia di concorrenza**

Il tema dei limiti che la garanzia della concorrenza, ormai ampiamente riconosciuta nell'ordinamento comunitario e nel diritto internazionale dell'economia, pone alla legislazione nazionale, sia statale che regionale, assume particolare rilievo in Italia, a seguito della modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il nuovo Titolo V, innanzitutto, dispone in modo esplicito quel che già risultava dalla giurisprudenza costituzionale. Ciò avviene là dove il nuovo articolo 117, al primo comma, stabilisce che il legislatore nazionale, statale o regionale, è tenuto a rispettare la Costituzione e i vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

È noto che il principio di libera concorrenza e le regole che ne discendono - le quali vietano comportamenti di imprese finalizzati ad alterare l'equilibrio competitivo, come le intese restrittive, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni limitative della concorrenza - costituiscono un'acquisizione consolidata del diritto comunitario e stanno penetrando anche in alcuni accordi internazionali, come quelli stipulati nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio. La legislazione dello Stato e delle Regioni, dunque, è tenuta al rispetto del principio e delle regole di concorrenza derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Il diritto comunitario detta norme sulla concorrenza che hanno immediata applicazione nell'ordinamento nazionale: è così per gli articoli 81, primo comma, e 82 del Trattato, che vietano le intese restrittive e gli abusi di posizione dominante. In questi casi, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, le norme interne, statali o regionali, che siano in contrasto con disposizioni comunitarie aventi efficacia diretta, sono soggette a disapplicazione. Come ha chiarito la Corte di Giustizia in una recente pronuncia su un rinvio pregiudiziale relativo a un caso italiano, le stesse Autorità nazionali di concorrenza procedono alla disapplicazione, ove la norma interna imponga o faciliti un comportamento d'impresa restrittivo della concorrenza e la decisione di disapplicare sia adottata a seguito di una procedura formale per l'accertamento dell'illecito anticoncorrenziale in applicazione degli articoli 81, primo comma, e 82 del Trattato. Nel caso di specie, le norme interne da disapplicare affidavano a un consorzio il potere di ripartire le quote di produzione tra le imprese aderenti, offrendo supporto a una forma d'inte-

sa anticoncorrenziale (Corte Giust. CE, sentenza 9 settembre 2003, causa C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi).

Sono, poi, da considerare le norme comunitarie non dotate di efficacia diretta e lo stesso principio comunitario di libera concorrenza. Quest'ultimo, in particolare, è venuto ad assumere rilievo sempre più consistente: infatti, l'art. 4 del Trattato gli conferisce portata di canone generale, cui devono conformarsi le politiche e le regolazioni economiche degli Stati membri. Se una norma dell'ordinamento interno, statale o regionale, contrasta con il principio della concorrenza e non con una disposizione comunitaria a efficacia diretta, non può valere la disapplicazione, ma vi è spazio possibile per il sindacato di costituzionalità. Potrebbe darsi il caso di una norma interna che preveda un'esclusiva d'impresa non giustificata da ragioni economiche, come l'esistenza di un monopolio naturale, e riguardante attività che non incidono sul commercio fra Stati membri della Comunità Europea.

È da ricordare, inoltre, che l'Autorità antitrust, oltre ad accertare eventuali violazioni compiute dalle imprese in forma di intese restrittive o di abusi di posizione dominante o di concentrazioni che riducono sostanzialmente la concorrenza, è anche chiamata dalla legge a svolgere un ruolo che nella terminologia anglosassone è denominato *advocacy*, cioè promozione della concorrenza. In questa missione di *advocacy*, l'Autorità antitrust ha varato segnalazioni, raccomandazioni, pareri rivolti ai legislatori e ai regolatori, affinché adottino norme e misure non distorsive della concorrenza e, possibilmente, pro-competitive. Destinatari dell'*advocacy* sono tutti i regolatori, dal Parlamento al Governo alle Regioni fino ai Comuni di minori dimensioni.

L'*advocacy* è un'attività di tipo consultivo. Non c'è nulla di vincolante: si tratta di raccomandazioni a seguire un orientamento pro-concorrenziale nell'adozione di leggi o di regolamenti nuovi, oppure per la modifica di regolazioni esistenti ritenute distorsive della concorrenza.

### **Pregi della “regolazione economica decentrata” e rischi per la concorrenza**

Si può ora trattare dell'aspetto più innovativo dell'attuale Titolo V, parte II, della Costituzione, che riguarda l'ambito delle potestà normative attribuite alle Regioni e la “tutela della concorrenza” come materia affidata al legislatore statale in via esclusiva.

Partiamo dalle competenze legislative delle Regioni. È ben nota la logica delle autonomie contenuta nel nuovo testo costituzionale. Esso, riprendendo anche la legislazione ordinaria italiana più recente, ribalta il vecchio articolo 117 e cioè parte dall'indicazione tassativa delle materie che spettano allo Stato legislatore in via esclusiva, fra le quali rientra la “tutela della concorrenza”, e delle materie affidate alla legislazione

concorrente di Stato e Regioni, per poi stabilire che tutto il resto è nelle mani esclusive delle Regioni.

Quest'ultima previsione dà luogo alla cosiddetta potestà normativa residuale delle Regioni, che diventa un involucro fondamentale perché tutte le materie che non sono elencate esplicitamente dalla Costituzione vanno a confluire in esso. In tale ambito non vi è posto per i principi fondamentali stabiliti con legge statale, che valgono solo per le materie di legislazione concorrente.

Quel che a noi interessa qui è individuare le materie di rilievo economico che, in via concorrente o residuale, spettano alla legislazione regionale. Il quadro è quello di un allargamento molto significativo delle funzioni di regolazione economica attribuite alle Regioni.

Vi è, da un lato, il rafforzamento della potestà regionale nell'ambito della legislazione concorrente, che marcia per due vie distinte. La prima è l'attribuzione alla legislazione concorrente di nuove materie che prima erano di esclusiva spettanza statale, come il commercio con l'estero, le professioni, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. La seconda via di rafforzamento della legislazione concorrente passa per l'ampliamento di materie che erano già ricomprese nel vecchio sistema: ad esempio, la tutela della salute era limitata all'assistenza sanitaria e ospedaliera, mentre ora riguarda tutti gli aspetti della salute. Un altro esempio, i porti: nella competenza legislativa regionale - salvi i principi dettati dalla legge statale - erano prima ricompresi soltanto quelli lacuali, mentre ora tutti i porti rientrano nella legislazione concorrente Stato-Regioni.

Vi è poi l'altro aspetto dell'allargamento del ruolo delle autonomie regionali, che consiste nel conferimento di una potestà legislativa residuale alle Regioni, soluzione estranea al vecchio sistema. Anche qui si prospettano due vie. La prima è il passaggio di alcune materie dalla legislazione regionale concorrente, secondo il vecchio articolo 117 Cost., alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Si tratta, per esempio, di materie come il turismo, i lavori pubblici di interesse regionale, l'agricoltura, l'artigianato. La seconda via consiste nel passaggio dalla legislazione statale esclusiva alla legislazione regionale residuale. Questo è il salto più ampio dal vecchio sistema al nuovo: l'industria e il commercio interno possono essere adottati come esempi di materie interessate da questo passaggio alle mani esclusive del legislatore regionale.

L'esito di tutto ciò è che materie economiche di primario rilievo sono ormai sempre più di spettanza regionale, in via concorrente o esclusiva. Il fatto che l'industria e il commercio interno rientrino nella potestà pressoché esclusiva delle Regioni costituisce una modificazione rilevante rispetto al sistema preesistente. Inoltre, va considerato che, in base al

nuovo testo costituzionale, vi è l'attribuzione di una potestà amministrativa generale ai Comuni, contenuta nell'art. 118.

È importante che la “democrazia subnazionale” - secondo un'espressione cara alla letteratura anglosassone - si rafforzi anche nel campo del diritto dell'economia. Ma non mancano i rischi. Infatti, la “regolazione economica decentrata”, cioè l'attribuzione a Stati membri di ordinamenti federali, a Regioni o a Enti Locali, di funzioni regolatorie in settori economici così importanti come l'agricoltura, l'industria, il commercio, può creare problemi che storicamente sono stati sottolineati con grande chiarezza in tutti gli Stati di più matura tradizione federalista e negli Stati connotati da esteso regionalismo.

I rischi di fondo si trovano enunciati nei *Federalist Papers*, che costituiscono la pietra miliare dell'ispirazione federalista nel mondo. Sono i rischi di particolarismo, di frammentazione, di neo-corporatismo, di iper-regolazione, che si collegano alla forte attribuzione di potere a enti decentrati, dagli Stati membri alle altre autonomie territoriali. In merito sono significativi due brani dei *Federalist Papers*, il primo di Hamilton, il secondo di Madison.

Secondo Hamilton (ventiduesimo *Paper*), non vi è nessuna materia che più fortemente del commercio richieda una competenza federale. Come è stato già sottolineato, nel nuovo testo della Costituzione italiana il commercio estero è affidato alla legislazione concorrente, il commercio interno alla legislazione residuale delle Regioni. Hamilton sostiene che le regolazioni degli Stati membri in materia di commercio, tra loro contrastanti e contrarie al vero spirito dell'Unione, hanno causato risentimento e protesta; vicende del genere, se non circoscritte da un controllo nazionale, si moltiplicheranno e si estenderanno.

Di Madison devono esser ricordati i continui riferimenti a quello che definiva il *local spirit*, il localismo. Questi suoi riferimenti sono una costante a proposito dello sviluppo dell'economia negli Stati Uniti, che è considerato florido soltanto se trova supporto in forti competenze dell'Unione federale e non si disperde nei rivoli della legislazione degli Stati membri. A questo proposito, nel quarantaseiesimo dei *Federalist Papers*, Madison sottolinea che una grande quantità di errori commessi dalle leggi dei singoli Stati della Federazione veniva dalla disponibilità a sacrificare gli interessi nazionali alle esigenze particolari e separate delle contee e dei distretti.

Dunque, al giusto ossequio per le virtù della democrazia subnazionale, va affiancata la consapevolezza dei rischi che possono derivare dall'ampio affidamento di potestà regolatorie dell'economia a Stati membri di federazioni, a Regioni e a Enti Locali.

Se passiamo, in particolare, al tema della concorrenza, quali possono essere i rischi connessi alla “regolazione economica decentrata”? Si

pensi a norme regionali o a regolazioni locali che favoriscano forme di coordinamento anticompetitivo tra imprese, derivanti da consorzi o associazioni di varia natura; o prevedano limiti alla liberalizzazione del commercio (il rischio paventato da Hamilton); oppure stabiliscano una “regolarizzazione” dei prezzi (ad esempio di prodotti del settore agricolo). Sono tre ordini di esempi non astratti, ma prepotentemente concreti, perché nelle leggi regionali e nelle regolazioni locali in vigore sono largamente presenti norme e misure come quelle qui evidenziate.

### **I rimedi di fronte ai rischi e la “tutela della concorrenza”**

Quali sono, di fronte a tali rischi, i rimedi possibili a difesa della concorrenza?

Innanzitutto, la legislazione regionale è soggetta, come si è visto, a limiti che sono comuni anche alla legislazione statale (art. 117, comma 1): quelli relativi ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali che, nella nostra materia, sono le regole e il principio di libera concorrenza. Il mancato rispetto di tali vincoli conduce, come si è detto, alla disapplicazione della norma interna, se il vincolo esterno ha efficacia diretta, o al giudizio di costituzionalità. Tra i limiti comuni rientrano anche i poteri di *advocacy* esercitati dall'Autorità di concorrenza.

Valgono per la legislazione regionale, inoltre, i limiti e i contrappesi ulteriori affidati alla normazione statale. In primo luogo, i principi fondamentali posti dallo Stato in materie di legislazione concorrente (art. 117, comma 3). In secondo luogo, le norme a “tutela della concorrenza”, materia attribuita allo Stato in via esclusiva (art. 117, comma 2, lett. e). Su quest'ultimo punto è necessario soffermarsi. Cosa può e deve fare il legislatore statale a “tutela della concorrenza”?

Innanzitutto, è chiaro che la Costituzione ha voluto affidare in via esclusiva al legislatore statale la disciplina generale antitrust, a garanzia della concorrenza. Si tratta delle norme che vietano le condotte anticompetitive delle imprese, come le intese restrittive, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni suscettibili di eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza e che prevedono rimedi e sanzioni, individuano le autorità, amministrative e giurisdizionali, competenti a decidere in materia di concorrenza. Sono le norme attualmente dettate dalla legge 287 del 1990. Nell'emanazione della disciplina generale antitrust non emergono spazi per le potestà regionali.

Vi sono, poi, possibili intersezioni fra la competenza statale esclusiva a “tutela della concorrenza” e le competenze regionali. Si pensi alle regolazioni e alle legislazioni concernenti particolari settori economici, come il commercio, l'industria, l'agricoltura, alcuni servizi pubblici e privati. In tali materie le Regioni hanno amplissima potestà legislativa;

al tempo stesso, sulle medesime materie incidono problemi di tutela della concorrenza.

Ci si limita ad alcune esemplificazioni. Nella disciplina di ogni settore economico, la previsione di subordinare l'attività d'impresa al rilascio di autorizzazioni largamente discrezionali e conferibili a un numero limitato di operatori costituisce una forte barriera nei confronti dell'accesso delle imprese ai relativi mercati e comporta, dunque, una rilevante restrizione della concorrenza. Autorizzazioni basate su criteri obiettivi, idonei a ridurre la discrezionalità, e non connesse a una limitazione quantitativa delle imprese ammesse a operare, sono assai meno distorsive dell'accesso al mercato e della concorrenza. Nella regolazione dei servizi professionali, la scelta di istituire un albo o un registro non sempre assicura la buona qualità delle prestazioni e può incidere negativamente sul livello di concorrenza. Nella disciplina del commercio, il modo in cui si regola la gamma dei prodotti che possono essere offerti incide direttamente sulla concorrenza. Prevedere diverse "tabelle merceologiche", limitando i tipi di prodotti che i differenti esercizi commerciali possono distribuire, significa ridurre gli ambiti in cui si esercita la concorrenza ed eliminare i possibili vantaggi per il consumatore derivanti dall'offerta congiunta. Eliminare o ridurre al minimo le "tabelle" consente di ampliare le possibilità di competizione e di massimizzare i benefici dei consumatori in termini di prezzi e di innovazione.

Come si ordina l'intreccio fra regolazione di settore, di ampia spettanza regionale, e tutela della concorrenza, per la quale lo Stato ha ricevuto l'investitura esclusiva?

La Corte Costituzionale ha già fornito insegnamenti in un'altra materia affidata in via esclusiva al legislatore statale: l'ambiente. La Corte ha precisato che in realtà l'ambiente non è una materia in senso proprio, ma è piuttosto una sorta di "valore trasversale", in ordine al quale si manifestano competenze diverse, sia statali che regionali, concorrenti o residuali. Spetta comunque allo Stato la determinazione di standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (si vedano le sentenze 26 luglio 2002, n. 407; 20 dicembre 2002, n. 536; 7 ottobre 2003, n. 307). Trasponendo il ragionamento nel campo della tutela della concorrenza, si può ritenere che la potestà legislativa esclusiva dello Stato non si esaurisca nella competenza a dettare la disciplina generale antitrust, che vincola le imprese, ma si estenda alla determinazione di soglie di garanzia e promozione della concorrenza, alle quali le regolazioni regionali di settore devono adeguarsi (una prima conferma in tal senso in Corte Cost., sentenza 13 gennaio 2004, n.14). Riprendendo alcune delle precedenti esemplificazioni, è da ritenere che se la legge statale abbia stabilito un regime autorizzatorio che si basa su criteri obiettivi e pre-

scinde dalla predeterminazione di un numero massimo di imprese ammesse a operare in un certo ambito geografico, le leggi regionali non possano prevedere autorizzazioni discrezionali e quantitativamente limitate in relazione a una corrispondente area territoriale. Inoltre può reputarsi che, se la legge statale abbia circoscritto fortemente le tabelle merceologiche, le Regioni non possano determinarne un numero maggiore.

In definitiva, dalla norma costituzionale sulla “tutela della concorrenza” la legge statale è chiamata a dettare in via esclusiva la disciplina generale antitrust e, in più, a fissare le soglie di garanzia della concorrenza nei diversi settori economici, ove la potestà legislativa regionale può ampiamente esplicarsi ma è tenuta al rispetto degli standard stabiliti dallo Stato. Quest’ultimo, del resto, ha la responsabilità, derivante dal diritto comunitario, di garantire che la politica economica nazionale - e dunque la legislazione nazionale, statale e regionale - sia “condotta conformemente” al “principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza”, come è previsto dall’art. 4 del Trattato.

Resta da stabilire se gli standard statali siano imm modificabili da parte delle Regioni o costituiscano livelli minimi di garanzia che possono essere modificati da normazioni regionali in senso più favorevole alla concorrenza. Si può, anche qui, riprendere l’insegnamento della Corte Costituzionale in materia di ambiente: sono ammissibili leggi regionali di maggior favore rispetto ai livelli di protezione stabiliti dalla legislazione dello Stato (così Corte Cost., sentenza 26 luglio 2002, n. 407).

Nella concorrenza, la tutela delle libertà economiche di tutti coloro che intervengono nel mercato, e in particolare la protezione dei consumatori, che per diritto comunitario gode di una “elevata” garanzia, potrebbero giustificare l’ammissibilità di leggi regionali migliorative rispetto alle soglie statali. Le Regioni, dunque, avrebbero facoltà di accentuare, ma non potrebbero far retrocedere, i livelli di apertura e di concorrenza dei mercati che lo Stato ha stabilito.

## L'applicazione del principio di concorrenza al settore dei servizi di pubblica utilità

*Pippo Ranci*

I principi e le norme fondamentali a tutela della concorrenza sono stati affermati prima a livello europeo e poi recepiti pienamente nel nostro ordinamento giuridico italiano.

Considerando la vicenda dei servizi di pubblica utilità, la fase tra il 1985 e il 1992 è la più interessante, in quanto è in quel periodo che, nel quadro del completamento del mercato interno, la concorrenza è stata estesa ai settori fino allora esclusi, tra i quali i servizi finanziari e i servizi di pubblica utilità. In quegli anni si cominciò con lo studiare il modo di rendere possibile l'applicazione del principio di concorrenza ai settori nei quali l'esigenza del servizio pubblico implicasse necessariamente l'esercizio, in condizioni monopolistiche, da parte di un ente pubblico o in concessione.

È in quel clima - mentre si preparavano le direttive europee per la liberalizzazione dei settori delle telecomunicazioni e dell'energia - che, a livello nazionale, ci si pose il problema, anche con un certo anticipo rispetto all'uscita delle direttive europee. Le ragioni d'urgenza che indussero l'Italia ad anticipare le direttive (il Regno Unito fu, per la verità, il precursore) erano dettate da esigenze di finanza pubblica e dal programma di privatizzazioni del 1992.

La privatizzazione di un'impresa statale che operava in regime di monopolio poneva l'ulteriore problema di un potere monopolistico trasferito dalle mani dello Stato a quelle dei privati e della scelta tra due alternative: o si regolava il monopolio privatizzato attraverso strette maglie di imposizioni tariffarie oppure si riduceva il potere monopolistico, eliminandolo addirittura, laddove era possibile, mediante l'apertura alla concorrenza.

Questa coincidenza cronologica è molto interessante: mentre a livello di unione si portava avanti il programma di completamento del mercato interno con l'apertura dei servizi di pubblica utilità alla concorrenza, a livello nazionale si aveva un disperato bisogno di privatizzare le aziende pubbliche, comprese quelle operanti in quei settori.

In tale contesto la legge istitutiva dell'Autorità dell'energia, la legge 481 del 1995, cui seguirà quella che istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, risolse il problema definendo la regolazione nei settori considerati, in particolare nel settore dell'energia, non più solo come attività di imposizione di prezzi o regole atte a limitare il potere monopolista, come tradizionalmente si era abituati, ma come attività che consente e facilita l'apertura alla concorrenza.

Queste due attività sono, nella pratica della regolazione, molto connaturate tra loro, soprattutto nei servizi a rete: se si vuole aprire alla concorrenza un servizio a rete precedentemente fornito da un'impresa monopolistica, mantenendo necessariamente l'unicità della rete, non è più sufficiente imporre solo una tariffa all'intero servizio, ma bisogna imporre una tariffa specifica all'uso della rete. Occorre, inoltre, imporre che l'uso della rete sia aperto ai concorrenti senza discriminazione e poi occorre regolare il gioco dei concorrenti che si avvalgono della rete, con regole simili a quelle che valgono negli altri settori dove una rete non c'è. Infatti, affinché la concorrenza sia esercitata efficacemente, il monopolio della rete deve essere appositamente regolato per consentire una libera competizione nella fornitura del servizio.

Alla nuova regolazione si aggiunge la tutela dei diritti dei cittadini nei confronti del servizio di pubblica utilità, con garanzie di universalità, qualità ed equità.

Questo nuovo, stimolante e problematico approccio al problema non è stato ancora pienamente metabolizzato; la transizione non è ancora completata, ma i segnali di cambiamento si vedono le imprese rivendicano la libertà di scegliersi il fornitore, di entrare nel *trading*. Alcuni principi sono ormai di dominio comune, mentre solo ieri non lo erano.

La vicenda italiana è molto simile a quella degli altri paesi europei: tempi diversi di attuazione, ma la vicenda è comune, nasce da una scelta a livello europeo.

Anche per disegnare una nuova visione del sistema economico dentro un sistema politico federale bisogna partire dal livello europeo, non da quello nazionale.

Alcuni principi fondamentali sono stati introdotti dalle direttive europee: il livello minimo comune di apertura del mercato imposto agli stati membri, le percentuali di consumo per le quali deve valere, a una certa data, il diritto di scelta del fornitore da parte del cliente, il rispetto di alcuni canoni, come, ad esempio, la separazione amministrativa e contabile della gestione delle reti dal resto del servizio. Attualmente si procede verso una nuova direttiva europea che imporrà una separazione legale, una società separata per la gestione della rete.

Inoltre, all'imposizione di livelli minimi si accompagna, a livello europeo, un'interdipendenza di fatto, che si rileva nelle cronache e nelle polemiche quotidiane. In effetti il concetto di reciprocità definito e garantito dalle direttive europee è molto più limitato e circoscritto e consente queste contraddizioni.

Essendo l'interdipendenza molto forte, per evitare i conflitti e far funzionare la concorrenza si dovrebbe procedere sempre di più verso la fissazione di requisiti minimi a livello europeo. A livello pratico, in effetti, questo è quello che succede. Le due direttive sull'elettricità e il gas

hanno incontrato difficoltà di attuazione anche in altri paesi. È quindi necessario rafforzare la spinta, perché la gestione dell'intera questione richiede molto lavoro applicativo, tecnico, culturale. In primo luogo occorre orientare le imprese e l'opinione pubblica verso l'accettazione di questo nuovo disegno. La concezione tradizionale di servizio pubblico è forte e fa da argine politicamente alla resistenza al cambiamento. Comunemente si è contrari alla liberalizzazione perché si ritiene che il servizio pubblico sia meglio tutelato dall'azienda pubblica, dallo Stato. Le difficoltà, quindi, sono anche di carattere culturale.

L'utilità dell'istituzione di un'autorità di regolazione indipendente è emersa a livello europeo perché è stato riconosciuto che tali organismi riescono ad affrontare i temi percepiscono la complessità tecnica, ed essendo "giovani" (nascono nell'ultimo quindicennio) sono meno gravati dalla tradizione di difendere l'impresa nazionale, sia essa pubblica o privata, e quindi si dimostrano più motivati a innovare, a promuovere la liberalizzazione e la concorrenza.

A livello europeo ormai si è creata una consuetudine di lavoro che procede in questa direzione. A tal proposito si può osservare una strategia interessante della Commissione europea che, di fronte alle resistenze dei Ministri dell'Industria o dell'Energia e degli Apparati statali, si appoggia agli organismi di regolazione e ha istituito occasioni periodiche di incontro in cui imprese, regolatori e ministeri sotto la sua guida affrontano problemi tecnici. In realtà lo spirito non è solo tecnico, ma anche quello di portare avanti il disegno della liberalizzazione.

Nel contesto nazionale, dove l'attuazione del cosiddetto federalismo si va definendo, i temi evidenziati finora si ribaltano e incontrano molte difficoltà applicative. L'estensione del principio di competenza concorrente a gran parte delle norme riguardanti il settore dell'energia è fonte di grandissima preoccupazione, perché la competenza concorrente implica una notevole incertezza su chi si assumerà le responsabilità delle decisioni e su quanto equilibrato o squilibrato possa risultare l'assetto finale.

Per governare questo processo occorre tenere presenti due esigenze fondamentali. Una è quella di assicurarsi che il servizio venga fornito anche in assenza di un soggetto pubblico incaricato dal potere politico. Per ottenere la garanzia del servizio, senza mortificare la libertà di impresa, bisogna affidarsi al buon funzionamento del mercato e, quindi, predisporre il contesto favorevole al buon funzionamento del mercato. Infatti le imprese investono se l'investimento è conveniente. Occorre, dunque, verificare se la redditività dell'investimento è assicurata dalle norme per le attività soggette a tariffa o dall'equilibrio di mercato per la parte in cui vi sono prezzi liberi.

Questo è il mestiere del regolatore dell'energia, non molto diverso da

quello di un regolatore finanziario che deve garantire che la gestione dei patrimoni, l'operare in borsa o l'esercizio del credito avvenga in modo ordinato, tale da non danneggiare i risparmiatori né coloro che hanno bisogno di indebitarsi per svolgere attività economica.

Il buon regolatore è quello che consegue il risultato con il minor numero possibile di imposizioni dirette, agendo essenzialmente sul contesto. Solo un contesto stabile e trasparente di regole - nel senso di affidabile, non volubile, in cui gli operatori capiscano che cosa succede, e vedano la ragionevolezza delle norme - rassicura gli investitori e rende meno rischiosi gli investimenti.

Tale compito del regolatore non può essere troppo frammentato tra il livello europeo e quello nazionale, perché gli investimenti nel settore dell'energia fanno riferimento a un mercato ampio. La normativa in questa materia può difficilmente essere diversificata a livello locale.

L'altro elemento da considerare importante è l'aspetto tecnico, ovvero l'interdipendenza fisica. La rete nazionale di trasporto dell'elettricità è, in realtà, solo un frammento della rete europea; gli scambi europei, oggi non ancora molto sviluppati, vanno intensificandosi anche per opera degli accordi tra organismi di regolazione che tendono a renderli possibili. La rete nazionale deve essere regolata e gestita almeno a livello nazionale.

Le reti di distribuzioni sono invece locali. Si può anche immaginare che nei canoni d'uso comuni ci possano essere delle piccole differenze, ma queste devono rimanere piccole in ottemperanza a un principio di equità sociale: il principio di garantire l'universalità del servizio e una certa uniformità nei prezzi e nei diritti.

Un altro vincolo deve essere ricordato: quello della normativa ambientale. Anche questa è definita prevalentemente a livello nazionale. Ad esempio il protocollo di Kyoto stabilisce i livelli di emissione complessivi: non è possibile che il monitoraggio e la gestione delle politiche atte a rispettare questi livelli non siano unitari. Invece altri aspetti dell'impatto ambientale sono locali.

I livelli di competenza devono essere aderenti alla realtà del singolo problema. Bisogna considerare, caso per caso e funzione per funzione, in quali termini si pone il problema: la politica atta a rispettare il protocollo di Kyoto non può che essere nazionale, mentre la protezione contro le emissioni gassose che danneggiano l'ambiente nell'ambito di pochi chilometri può essere articolata localmente. Complessivamente è necessario mantenere una forte enfasi sui livelli qualitativi del servizio perché, se scade la qualità, l'intero passaggio alla concorrenza rischia di non essere più accettato dalla gente. La liberalizzazione di tali servizi deve essere accompagnata da una forte garanzia non solo di mantenimento, ma anche di miglioramento dei livelli qualitativi.

Anche questo tipo di interventi non può essere frammentato, per esigenze di praticabilità tecnica. La disciplina dell'interruzione dell'elettricità, ad esempio, è complicatissima: si cerca di monitorare e poi far ridurre, anno dopo anno, i minuti di interruzione per utente, introducendo incentivi e penalità in modo che le imprese abbiano uno stimolo a investire per migliorare il sistema. Ma è un sistema di tale complessità e di tale impegno per le aziende che difficilmente potrebbe essere articolato anche per zone geografiche.

Al contrario altri aspetti della qualità del servizio, quali la disponibilità dell'azienda a intervenire in caso di disservizio commerciale, il trattamento della morosità dell'utente, il distacco e il riallacciamento, la disponibilità e velocità nel rispondere ai reclami, e tutti gli altri aspetti che rivelano la cura per la clientela, possono essere regolati a livello regionale e non vi è motivo per non consentire a un'amministrazione regionale di andare più avanti delle altre. La competizione tra istituzioni non danneggia nessuno se non urta contro vincoli tecnici.

L'obiettivo è quello di uscire dalle incertezze del potere normativo concorrente per passare a un quadro più certo che veda una migliore identificazione delle responsabilità in questa fase di difficile transizione dal monopolio al mercato liberalizzato.

Più che ragionare in astratto si tratta di esaminare le funzioni una per una: un lavoro che nella precedente legislatura non è stato fatto, ma che, a qualche livello e in qualche sede, ora occorre fare, in modo che l'attuazione del federalismo in questo piccolo ma delicato settore sia più concreta e funzionale alla fase di trasformazione. Il rischio di incepparla o di distorcerne gli effetti sarebbe altissimo. L'esperienza della California è quella alla quale bisogna guardare per evitarne gli errori: i processi di trasformazione devono essere accompagnati con molta cura.

## Il problema della concorrenza nella regolamentazione e nella normativa

Giulio De Caprariis

Il federalismo introduce anche un altro problema, di grande interesse e importanza: il problema della concorrenza nella regolamentazione e nella normazione.

Rispondere in un senso o nell'altro su questo tema significa, infatti, aver preliminarmente dato una risposta chiara alla domanda su quali dovrebbero essere gli obiettivi della riforma federalista in atto in Italia. Il dilemma principale al riguardo è noto: federalismo solidale o competitivo, con poca o molta perequazione, con poca o molta libertà di normare diversamente le stesse materie?

L'economia non fornisce risposte univoche, su quale sia l'assetto statuale migliore, ma sul federalismo propone qualche conclusione chiara. Una è che il principale vantaggio del governo locale è nella possibilità di soddisfare il maggior numero di preferenze rispetto a un governo centralizzato. Quindi se vi sono preferenze differenziate, fortemente differenziate, vi è una convenienza ad avere processi politici e decisionali differenziati, altrimenti i risultati in termini di benessere economico diventerebbero incerti.

Si noti che nella concreta situazione italiana, la concorrenza nella regolamentazione è forse la sola cosa di cui si possono occupare le Regioni. Questo perché l'altra via classica di concorrenza tra amministrazioni pubbliche, su cui si è molto soffermata la teoria economica, cioè la concorrenza sulla quantità dell'offerta di servizi pubblici e correlativamente sul livello di imposizione fiscale, nell'attuale situazione di finanza pubblica, lascia agli Enti Locali, alle Regioni, agli enti subregionali possibilità di manovra molto ristretti. L'Italia, nel complesso, deve attuare una politica di bilancio volta a ridurre il disavanzo in misura consistente e a creare, per ridurre il debito, un avanzo al netto degli interessi consistente; questo fatalmente riduce gli spazi di manovra di spesa in tutta l'articolazione del sistema pubblico, dallo Stato alle Regioni. Se, quindi, possibilità di differenziazioni ci sono, non ci sono dal lato di quantità dell'offerta dei servizi e del livello della pressione fiscale, ma dal lato della regolamentazione di determinati aspetti della vita economica, laddove esistano delle diverse vocazioni locali su specifiche materie. Ad esempio, riguardo all'ambiente e agli impegni del protocollo di Kyoto, se due territori hanno vocazioni economiche diverse, per cui in uno si privilegia lo sviluppo del turismo e in un altro lo sviluppo di attività industriali, non è differenza di poco conto se le istituzioni di questi due territori possano, sugli standard ambientali, legiferare fissando standard

molto differenziati. Questo è un problema che l'attuale nuovo Titolo V della Costituzione lascia aperto. Non si capisce con esattezza che tipo di federalismo volesse il legislatore. Da un lato si costruisce una complessa impalcatura federalista, ma da un altro sembra che si temano le differenziazioni eccessive, con la conseguenza che viene lasciato a legislazione concorrente un numero notevole di materie, per le quali lo Stato deve intervenire fissando i principi generali. Allora tutto dipenderà dal grado di specificità e pregnanza di tali principi. Certamente con legislazioni cornice assai dettagliate e cogenti, i possibili vantaggi di efficienza allocativa di un assetto federale si riducono alquanto.

In Italia un assetto istituzionale di tipo federalista per concretizzarsi richiede di risolvere una serie di *trade-off*, il compito per eccellenza della politica, che in gran parte non sono stati ancora affrontati.

Un problema, che nessuno in realtà si pone, è se esiste veramente in Italia questa forte domanda di differenziazione, una così accentuata diversificazione di preferenze, almeno in campo economico. Può essere utile, dunque, considerare qualche esperienza passata.

Un esempio interessante è rappresentato dalla liberalizzazione del commercio al dettaglio. Nella legge quadro, lo Stato fissava alcuni principi generali, volti a liberalizzare profondamente il settore (ad esempio si tendeva ad abolire le tabelle merceologiche e i piani commerciali). L'attuazione, i tempi, la graduazione degli interventi di liberalizzazione, i dettagli erano giustamente lasciati ai livelli di governo che avevano la più diretta responsabilità della pianificazione della gestione del territorio. Ma alla fine le Regioni si sono dimostrate da un lato lente e conservatrici, e dall'altro piuttosto convergenti nell'attenuare il processo di liberalizzazione del settore. Al riguardo si consideri un interessante recente studio dell'Isae, l'Istituto di studi e analisi economica del Ministero dell'Economia, in cui si cerca, con degli indicatori di sintesi, di classificare le Regioni secondo il grado di liberalizzazione che concretamente hanno introdotto nei rispettivi sistemi di commercio in dettaglio. Tranne le punte di alcune Regioni che sono andate molto avanti in questo processo, la maggior parte delle Regioni si colloca in una situazione intermedia e di forte similarità.

Un punto focale su cui riflettere è quello dei servizi pubblici locali<sup>2</sup>. L'attuale assetto del settore dei servizi pubblici locali ancora oggi non risulta conforme alle regole europee di liberalizzazione, concorrenza e sussidiarietà<sup>3</sup>. In gran parte si tratta delle aziende speciali (ex municipalizzate), i cui azionisti sono gli stessi Enti Locali che commissionano il servizio. Un risultato acquisito dalla letteratura economica è che da tale assetto gestionale derivano conflitti d'interesse, ampie aree di inefficienza, strutture tariffarie non basate sui costi, rendite di monopolio, scarsi incentivi all'investimento e all'innovazione<sup>4</sup>.

Nel giugno 2001, la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia una procedura di messa in mora per la nuova disciplina quadro in materia di servizi pubblici locali a rilevanza industriale, contenuta nell'art. 35 della legge finanziaria per il 2002, in quanto non in linea con i principi di pubblicità e di messa in concorrenza di contratti di appalto pubblico di servizi o di concessione di servizi. La norma contestata, introduce elementi concorrenziali nella gestione dei servizi pubblici locali, ma prevede anche forme di protezione degli attuali operatori pubblici, tali da ridurre le possibilità di effettiva realizzazione di un regime di mercato. Sulle caratteristiche dell'assetto previsto dall'art. 35 si possono fare alcune riflessioni critiche. Si prevede di mantenere la proprietà pubblica delle reti e degli impianti, che possono essere cedute solo a società costituite dagli Enti Locali che ne mantengono la maggioranza del capitale<sup>5</sup>. Ciò può essere forse opportuno nel breve periodo, data la rilevanza sociale di tali servizi; dovrebbe però essere anche previsto che, in prospettiva, gli operatori privati possano intervenire con la realizzazione di reti di interconnessione, in particolare laddove l'operatore pubblico non sia in grado di soddisfare la domanda di capacità di interconnessione richiesta da nuovi bacini di utenza.

Per prevenire il rischio di sottoinvestimento è prevista, come principio generale, la separazione tra proprietà e gestione della rete; inoltre, in caso di subentro, l'entrante deve al gestore uscente un indennizzo pari al valore dei beni non ancora ammortizzati<sup>6</sup>. In tal modo, l'impresa che gestisce il servizio pur non essendo proprietaria degli *asset* (i quali tornano nella disponibilità dell'Ente Locale al termine del periodo di affidamento) non è disincentivata dall'effettuare investimenti sulla rete, oppure non è costretta a imporre tariffe elevate per ammortizzarli nel periodo di affidamento. L'impresa uscente, tuttavia, non dovrebbe utilizzare questo tipo di strumento per limitare l'accesso ai potenziali concorrenti per un nuovo affidamento: un ammontare eccessivo dell'indennizzo potrebbe costituire una barriera finanziaria all'entrata.

Nel caso in cui il servizio richiede reti indivisibili e non economicamente duplicabili, la separazione tra proprietà e gestione delle reti e la funzione di erogazione del servizio consente di evitare forme gestionali inefficienti (ad esempio, in economia o tramite azienda speciale) e crea le condizioni per l'entrata nel settore di una pluralità di operatori privati nell'erogazione di servizi. La normativa italiana prevede che, qualora la gestione delle reti sia separata dall'attività di erogazione del servizio, la prima possa essere ceduta mediante affidamento diretto a società di capitali con partecipazione maggioritaria degli Enti Locali, o mediante gara con procedura a evidenza pubblica per "imprese idonee".

Un'indagine effettuata da Confservizi (tab.1) mette in luce come la quota di *public utility*, che fa ricorso ad affidamenti diretti, sia molto ele-

Tabella 1 **Assetti proprietari e procedure di selezione del partner**

Caratteristiche del campione	Proprietà del capitale	Modalità di cessione	Procedure di selezione del partner
N. totale imprese intervistate: 437 N. totale imprese rispondenti: 255	Maggioranza privata: 4,3% Maggioranza dell'Ente Locale: 29,0%	Selezione del partner: 71,7% Quotazione in borsa: 13,2% Azionariato diffuso: 5,7% Azionariato dipendenti: 9,4%	Gara a evidenza pubblica: 57,5% Affidamento diretto: 42,5%

Fonte: *Confservizi, Privatizzazioni formali e sostanziali nei servizi pubblici locali, 2002*

vata, pari al 42,5% del campione.

È questo uno dei punti oggetto della messa in mora da parte della Commissione europea, in quanto l'affidamento diretto, sottraendo segmenti del servizio al confronto concorrenziale e favorendo il permanere di monopoli locali, non sarebbe coerente con l'obiettivo di creare un mercato europeo dei servizi locali, in cui non vi siano discriminazioni tra operatori. Inoltre, il divieto a partecipare a qualsiasi gara indetta su territorio nazionale, impedirebbe agli affidatari di un dato servizio di superare i confini territoriali dell'Ente Locale in cui operano e di poter considerare ulteriori opportunità di mercato. L'art. 35 prevede la trasformazione delle aziende locali in Società per azioni, l'apertura al capitale privato al di sotto del 51% e la quotazione in borsa con la cessione di quote di minoranza da parte degli Enti Locali<sup>7</sup>. Tutto ciò non significa però un'effettiva privatizzazione e, dunque, svuota di molto la prescrizione normativa secondo la quale il servizio, "da svolgere in regime di concorrenza"<sup>8</sup>, è erogato da società di capitali individuate mediante gara con procedura a evidenza pubblica. D'altra parte la gara come strumento di concorrenza "per" il mercato<sup>9</sup> risulta efficace:

- 1) se ripetuta nel tempo e a intervalli non molto lunghi; ciò perché la verifica temporale, quando costituisce una minaccia credibile, incentiva il gestore del servizio a operare in modo efficiente e favorisce la contendibilità dei mercati<sup>10</sup>;
- 2) in presenza di una pluralità di imprese private nel settore, altrimenti verrebbe meno l'utilità di ricorrere alla gara e si rischierebbe il verificarsi di posizioni di monopolio locale privato, anziché pubblico. Risulta a tal fine indispensabile favorire il processo di privatizzazione, non solo formale, delle *public utility*<sup>11</sup>.

Dallo studio di Confservizi risulta, invece, che il 66,7% delle 255 imprese di servizi pubblici locali intervistate è ancora interamente in mano pubblica, mentre solo in 10 aziende la maggioranza del capitale è in mano ai privati.

I rapporti degli Enti Locali sia con le società di gestione del servizio sia con le società di gestione delle reti vengono disciplinati da contratti di servizio. Il contratto è un importante strumento di regolazione, in quanto a esso compete specificare i contenuti del rapporto negoziale compatibili con i termini di aggiudicazione della gara. Tuttavia, nell'art. 35 non si considera la natura incompleta di un contratto e non si prevedono aggiornamenti periodici di tali contenuti.

La durata degli affidamenti nella fase transitoria, che di norma deve essere non inferiore a tre anni e non superiore a cinque, può essere incrementata, sotto specifiche condizioni, fino a dieci anni<sup>12</sup>. La Commissione europea ha considerato con sfavore la lunghezza del periodo transitorio. Il termine previsto non può essere giustificato dalla necessità di proteggere gli attuali gestori da potenziali *competitor* e dal mercato o di fornire loro il tempo e il modo per “irrobustirsi” (mediante fusioni o l'aumento di partecipazione privata al capitale). Per affrontare il problema di un soddisfacente bilanciamento tra la crescita imprenditoriale e dimensionale delle imprese esistenti e la creazione di un mercato competitivo, sarebbe, invece, preferibile un meccanismo di disincentivi economici – mediante la riduzione di trasferimenti dal bilancio dello Stato – per gli Enti Locali che ostacolano la crescita delle imprese<sup>13</sup>.

In conclusione, la critica che si può fare alle disposizioni dell'art. 35 è di non perseguire contestualmente i due obiettivi fondamentali: privatizzare le aziende pubbliche e liberalizzare il mercato. L'uno non può realizzarsi senza l'altro, se si vuole evitare la sostituzione di monopoli pubblici con monopoli privati. La riforma risulterebbe incompleta anche se si favorisse una mera trasformazione delle aziende speciali in società di capitali, a discapito di un'effettiva privatizzazione.

Infine, va menzionato un problema a volte sottovalutato, ma importante, quello della dimensione minima efficiente delle imprese che svolgono i servizi pubblici locali. Spesso la gestione, la proprietà locale portano per ragioni di localismo a dimensioni inefficienti. Uno dei casi emblematici è quello del settore idrico, in cui vi è un ampio potere affidato agli Enti Locali, e per il quale gli sforzi legislativi, fatti in questi anni per cercare di razionalizzarlo, hanno avuto risultati importanti ma non definitivi. In Italia il settore idrico è caratterizzato da una grande frammentazione, circa dieci anni fa c'erano circa 13.500 fornitori del servizio in circa 9.000 comuni italiani. Certamente non era solo un problema italiano, infatti, anche in Germania vi era un'analoga situazione.

In Italia anni fa fu approvata una legge che doveva spingere gli Enti Locali a una razionalizzazione: l'obiettivo era non solo di favorire la gestione da parte di operatori privati, ma anche di superare la dimensione comunale di fornitura del servizio. Ma le resistenze sono state forti, perché le amministrazioni pubbliche hanno spesso preferito preservare la natura locale del servizio.

Il federalismo può essere una grande occasione per riformare e semplificare lo Stato e l'intera Amministrazione Pubblica, purché si sappiano evitare gli aspetti deteriori della vocazione italiana al localismo, alla de-istituzionalizzazione della società (l'immagine è del prof. De Rita).

note al seminario **5**

- 1 Come è il caso del recente decreto recante “Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI S.p.A., nonché delega al governo per l’emanazione del codice della radiotelevisione” (A.C. 3184).
- 2 Questa parte della relazione è stata preparata con l’aiuto della dott.ssa Grazia Sgarra del Centro Studi Confindustria.
- 3 La normativa europea di riferimento è costituita dagli articoli 43 e 49 del Trattato dell’Unione Europea e dalle direttive 92/50/CE (e successive modifiche) sull’aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi e 93/38/CE sui cosiddetti servizi esclusi.
- 4 Cfr. L. Robotti (a cura di), *I servizi pubblici locali in uno scenario competitivo*, in *Economia pubblica*, suppl. n.3, 1977.
- 5 Legge n. 448/2000; l’art. 35 dovrebbe sostituire l’art. 113 del “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali” (Decreto legislativo n.267/00).
- 6 Il punto 13 del primo comma prevede inoltre che tali società pongano le reti e gli impianti “a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest’ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità [...]”. Tali società possono essere autorizzate anche a gestire i servizi o loro segmenti “a condizione che siano [...] praticate tariffe non superiori alla media regionale” (punto 14 comma 1).
- 7 Punto 9 del primo comma.
- 8 Qualora sia prevista dalle discipline di settore (punto 3 comma 1).
- 9 Lettere (a) e (b) punto 4 del primo comma.
- 10 Art. 35, punto 6 comma 1 “Non sono ammesse a partecipare alle gare [...] le società che, in Italia o all’estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto [...]”.

- 11 Cfr. punto 12 del primo comma e comma 8.
- 12 Punto 5 del primo comma.
- 13 Idea sviluppata da H. Demsetz, *Why Regulate Utilities?*, in *The Journal of Law and Economics*, n.11, 1968, pp.55-65.
- 14 Qualora fosse confermato, l'operatore risulterebbe di fatto il più efficiente.
- 15 Esiste un'ampia letteratura sui vantaggi della proprietà e della gestione privata delle imprese rispetto a una pubblica, soprattutto in termini di responsabilità del *management*.
- 16 Punto 11 del primo comma. Si stipula il contratto di servizio anche tra gli Enti Locali e le società, cui hanno ceduto la proprietà delle reti e affidato la gestione della stessa, autorizzate a gestire il servizio dall'Ente medesimo (punto 14 del primo comma).
- 17 In breve, il periodo transitorio può essere incrementato di: a) un anno nel caso si costituisca una nuova società (mediante fusioni) dodici mesi prima la scadenza dell'affidamento; b) due anni qualora questa nuova società fornisca l'intero territorio provinciale; c) un anno qualora tale società sia partecipata, per almeno il 40%, da privati; d) un ulteriore anno nel caso in cui la partecipazione privata arrivi al 51 %.
- 18 Cfr. A. Boitani e A. Petretto, *I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica*, in L. Robotti (a cura di), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, 2002.



# 6

## Valutazione dei programmi di e-government

*Lo sviluppo e delle nuove tecnologie informatiche rappresenta uno dei temi centrali dell'agenda politica dei governi in Europa. In particolare, l'introduzione dell'ICT nella Pubblica Amministrazione ha visto la programmazione e lo sviluppo di molteplici interventi ai diversi livelli istituzionali.*

*I Paesi Ocse, già nel corso del terzo Global forum del 2001, hanno avviato un percorso conoscitivo comune orientato alla misurazione degli effetti dell'e-government sui sistemi di governo. Il Consiglio europeo, con il piano d'azione e-Europe 2005, ha inteso promuovere la società dell'informazione rendendo l'accesso a Internet più rapido, economico e sicuro, favorendo l'arricchimento delle competenze del personale delle pubbliche amministrazioni.*

*In ambito nazionale, il Piano di azione per l'e-government e le Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione sostengono, in armonia con questi orientamenti, l'importanza strategica della partecipazione attiva delle Regioni e degli Enti locali nel processo di innovazione tecnologica del paese.*

*L'esigenza di misurare il grado di sviluppo delle azioni previste e di verificare l'efficacia attuativa pone al centro dell'attenzione dei policy maker la problematica valutativa.*

*L'incontro seminariale, quindi, si è focalizzato sullo sviluppo dell'e-government e sulla sua valutazione.*

*Nel materiale distribuito è contenuta una consistente raccolta documentale e normativa concernente le principali iniziative promosse in materia.*

Enrico Giovannini  
Chief Statistician, Ocse

Giuseppe Neri  
Assinform

Stefano Kluzer  
Formez

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data di svolgimento dei seminari.*

## Le politiche di e-government e il ruolo della statistica

Enrico Giovannini

L'Italia ha avviato una politica di *e-government* in contemporanea con l'implementazione di un ambizioso processo di devoluzione.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha lanciato un progetto per analizzare, promuovere, valutare e migliorare la qualità delle politiche di *e-government* a livello nazionale. In questo quadro il ruolo delle statistiche diviene fondamentale: infatti, per misurare l'efficacia e l'efficienza delle politiche di *e-government* l'insieme di metodologie, strumenti ed esperienze maturate in campo statistico rappresenta un punto di riferimento imprescindibile.

In primo luogo è necessario sottolineare alcuni aspetti di carattere generale, forse già scontati, ma importanti. L'*e-government* è, ormai, un tema diffuso, di cui si occupano in molti, ma le definizioni che ne vengono date non sempre sono univoche. Ad esempio, cercando su Internet o nella letteratura internazionale, appare ben chiaro che *e-government* non è semplicemente sviluppare un sito web o scambiare informazioni on-line, ma qualcosa di più complesso, perché riguarda la trasformazione del servizio che il governo locale o centrale eroga ai cittadini: dunque, si tratta di un progetto che riguarda la tecnologia, ma anche (e forse soprattutto) il *management*.

Una possibile definizione, piuttosto generale, di *e-government* è quella che fa riferimento "all'applicazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) all'intero insieme di funzioni governative". Tali tecnologie, in particolare i sistemi di rete offerti da Internet e le tecnologie connesse, hanno effettivamente la capacità di trasformare la struttura e il modo con cui i governi locali o nazionali funzionano. Se, però, tale trasformazione non si verifica, si può affermare che la politica di *e-government* ha fallito, per quanto alto sia il numero di PC messi in rete o di siti web realizzati: di conseguenza, l'obiettivo di tale politica non è l'introduzione di tecnologie ICT nella Pubblica Amministrazione, ma il cambiamento di quest'ultima attraverso l'impiego di nuove tecnologie.

Il progetto realizzato dall'OCSE tende a rispondere alle domande su come sia possibile per i governi essere più pronti a rispondere ai bisogni dei cittadini, su quali riforme siano rese possibili dall'*e-government*, su cosa sia necessario perché una politica di *e-government* funzioni e come misurarne l'impatto, il tutto con una prospettiva di medio e lungo termine. Il problema, infatti, è che in molti casi le politiche hanno una prospettiva di breve, brevissimo termine (si realizza un sito web, si porta il servizio ai cittadini sul sito web e lì ci si ferma), mentre l'OCSE spinge

i governi a guardare a tali temi con una prospettiva di più lungo termine, per guardare al futuro impatto sulle società, sulle relazioni tra il governo, i cittadini e le imprese, ecc. Più in dettaglio, il progetto cerca di valutare quali sono le aspettative dei cittadini e come i loro rapporti con la Pubblica Amministrazione saranno influenzati dalle politiche di *e-government*, come funzioneranno le istituzioni democratiche e come possono le amministrazioni pubbliche organizzarsi meglio per essere più efficienti.

Naturalmente, esistono anche diversi obiettivi intermedi, quali: facilitare l'accesso dei cittadini alle informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione, facilitare la possibilità di avere permessi e licenze, effettuare *e-commerce* tra le strutture pubbliche e il resto del mondo, scambiarsi informazioni tra pubbliche amministrazioni, riducendo gli oneri a carico dei cittadini, aumentare la partecipazione di questi ultimi alla vita delle comunità locali, ecc.

Ma, da un punto di vista strategico, ci sono solo due possibili approcci all'*e-government*: il primo è relativo all'erogazione di specifici servizi (quali la telemedicina, l'avviamento all'occupazione, l'educazione a distanza, l'informazione ai cittadini, il pagamento delle tasse, ecc.), mentre il secondo è basato su una visione di larga scala, cioè sulla possibilità di interconnettere tutte le amministrazioni pubbliche ai vari livelli, per costruire portali (nazionali o locali) attraverso cui avere accesso a servizi e informazioni erogate da singole amministrazioni in modo pienamente integrato, ciò implica uno scambio di informazioni tra tutte le amministrazioni. Tra questi due possibili approcci non c'è necessariamente conflitto, ma i problemi di *governance* del sistema sono radicalmente diversi nei due casi.

Per disegnare una corretta politica di *e-government* è necessario partire dall'analisi delle esigenze dei cittadini. Da questo punto di vista può essere interessante valutare il risultato di un'indagine condotta negli Stati Uniti sui dieci servizi maggiormente richiesti dai cittadini alle politiche di *e-government*. Ai primi posti di questa classifica si trova la possibilità di: rinnovare la patente, registrarsi negli elenchi elettorali per poter votare, avere informazioni su una serie di servizi locali abbastanza banali, votare via Internet, comprare prodotti e servizi da un unico sito web, avere certificati, compilare le tasse e infine avere una licenza di pesca e/o caccia.

Da un simile risultato, appare chiara la distanza tra i bisogni attuali dei cittadini (piuttosto concreti e limitati) e gli obiettivi (piuttosto altisonanti) di molte politiche nazionali di *e-government* e tale distanza segnala uno dei principali rischi con cui queste ultime devono confrontarsi, cioè la sproporzione tra i bisogni attuali e gli investimenti programmati per politiche di tipo "globale". Altri rischi sono rappresentati dalla sicurez-

za nello scambio di informazioni, dalla violazione della privacy, dalle difficoltà nel valutare correttamente il risultato di tali politiche, dalla presenza del *digital divide* (cioè la distanza che tende a crescere tra i gruppi sociali che hanno accesso agli strumenti necessari per usufruire dei servizi resi possibili dall'*e-government* e quelli che non dispongono di tali strumenti). Infine, vi è il rischio di conflitti o duplicazioni tra i livelli nazionali e i livelli locali delle amministrazioni (soprattutto laddove, come in Italia, è in corso un processo di devoluzione), nonché il rischio che la carenza di analisi e di pianificazione possa determinare il fallimento dei progetti.

In tale contesto può essere importante la statistica, perché essa rappresenta uno strumento di conoscenza dei *desiderata* dei cittadini ed è in grado di sviluppare indicatori per valutare *ex ante* ed *ex post* l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche. Inoltre, essa può contribuire a creare il *national knowledge base*, cioè l'insieme di conoscenze, che pone un paese all'avanguardia o in retroguardia rispetto agli altri paesi nello sviluppo economico e sociale: infatti, nel primo caso le decisioni vengono prese sulla base di un set informativo più ampio e, quindi, la capacità di fornire queste informazioni al paese nel suo complesso contribuisce al successo di quest'ultimo. D'altra parte, la statistica può aiutare la Pubblica Amministrazione a realizzare reti efficienti nello scambio d'informazioni, perché i modelli e i linguaggi, sviluppati in campo statistico per gestire dati e metadati (cioè l'informazione che serve a interpretare i dati), possono essere applicati facilmente ad altri ambiti, con l'ulteriore vantaggio di semplificare l'uso a fini statistici dei dati amministrativi e ridurre il carico statistico su imprese e cittadini. Inoltre, lo sviluppo di reti informative tra i livelli nazionali e i livelli locali può beneficiare delle esperienze maturate in campo statistico, come quelle sviluppate in Italia per lo scambio di dati statistici elementari tra Comuni, Province, Regioni e Istat. Infine, la statistica può essere un utile strumento per rendere minima la preoccupazione del pubblico che politiche di *e-government* possano mettere a rischio la privacy dei cittadini. Infatti, gli istituti di statistica hanno da tempo sviluppato modelli per proteggere la privacy dei rispondenti (modelli che possono essere utilizzati anche per minimizzare il rischio di accesso non voluto alle informazioni detenute da altre pubbliche amministrazioni), regole di carattere deontologico (codici di condotta, ecc.) e procedure operative per assicurare l'integrità delle istituzioni statistiche.

Per meglio conoscere le esigenze dei cittadini si possono condurre rilevazioni statistiche *ad hoc*, non solo sulle loro aspettative, ma anche sulle loro preoccupazioni. Utili possono essere anche le rilevazioni condotte sugli utilizzatori dei pubblici servizi intorno alla "qualità percepita" di questi ultimi, misurata attraverso i tempi di attesa per fruire dei servizi,

la chiarezza delle procedure, ecc. Analoghe indagini possono essere condotte sulle infrastrutture disponibili per accedere ai servizi in linea e sulla *e-literacy*, cioè la capacità dei cittadini di usare gli strumenti informatici per dialogare con la Pubblica Amministrazione.

Una seconda area di analisi è quella relativa alla valutazione dell'efficacia ed efficienza delle politiche di *e-government*, attraverso indagini statistiche sulle iniziative e realizzazioni a livello locale o nazionale. Avere un registro aggiornato delle iniziative avviate e/o concluse può essere estremamente utile, non solo perché può aiutare a individuare e promuovere le *best practice*, ma anche perché esso può essere utilizzato dai responsabili di nuove iniziative per capire errori e/o punti di forza di progetti falliti e/o di successo. Da questo punto di vista, sarebbe estremamente utile disporre di indicatori quantitativi per valutare come il servizio, grazie alla politica di *e-government*, sia stato migliorato in termini oggettivi, ad esempio con una riduzione dei tempi necessari per erogare i servizi, ma anche in termini soggettivi, cioè in base alla percezione dell'utente. A tal proposito si noti che l'esperienza internazionale ha mostrato che spesso si hanno valutazioni divergenti se si usano indicatori oggettivi o indicatori soggettivi. Ad esempio, ai cittadini di una certa città può sembrare di vivere in un'area in cui la criminalità è aumentata, benché le statistiche basate sui reati dichiarati indichino una riduzione, o di sentirsi di vivere in un'area più "sporca" che in passato, mentre il servizio di raccolta dei rifiuti è straordinariamente migliorato in termini di frequenza del servizio e quantità di rifiuti smaltita.

La capacità della statistica di aiutare le istituzioni e i cittadini a conoscere meglio la realtà è un fattore di straordinaria valenza. L'informazione statistica come base per vivere quotidianamente nella *information society* è un elemento di cui forse si tende a sottostimare l'importanza. Ma l'informazione periodica sui fenomeni economici e sociali, sul comportamento delle varie istituzioni, sulla destinazione della spesa pubblica, sono tutti casi concreti che sottolineano il ruolo della statistica come importante strumento di democrazia.

Significativa è anche la possibilità di usare la statistica per migliorare la trasmissione delle informazioni sia tra le pubbliche amministrazioni sia al loro interno. A tale riguardo, va notato come l'area dei metadati sia assolutamente cruciale: infatti, se non si usano le stesse classificazioni e le stesse definizioni dei fenomeni, se non si danno agli stessi termini i medesimi significati, vi è un rischio concreto che l'informatizzazione accresca il caos informativo (si pensi al concetto di "occupato/disoccupato"). In questa area, la definizione di modelli per i metadati (cioè le informazioni che consentono di attribuire un valore unico alle informazioni elementari) è un tema di ricerca dove la statistica ha prodotto contributi fondamentali, immediatamente utilizzabili anche in altri contesti

semantici. Analogamente, i sistemi statistici a livello internazionale, nazionale e subnazionale hanno già sviluppato sistemi informativi e sistemi di scambio di microinformazioni, che potrebbero essere utilizzati come veicolo per scambiare altre tipologie di informazioni tra pubbliche amministrazioni, senza necessariamente creare nuove reti.

A questo punto, è necessario analizzare le modalità di valutazione dei programmi di *e-government*, tenendo presente che ci sono quattro aspetti da misurare: la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza e l'influenza che le modalità con cui i progetti sono stati sviluppati hanno avuto sul successo o l'insuccesso dei programmi di *e-government*. Da questo punto di vista gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada e il Regno Unito appaiono chiaramente più avanti degli altri paesi, anche in termini di valutazione delle politiche di *e-government*.

Per valutare la rilevanza, si deve cercare di valutare il livello (effettivo e potenziale) della domanda. Purtroppo, spesso, vengono lanciati piani a livello nazionale senza aver fatto serie indagini su quali siano le aspettative e i bisogni degli utilizzatori. Ciò appare ancora più importante per politiche avviate a livello locale, in quanto la domanda di servizi in una certa regione (provincia o comune) è certamente diversa da quella di un'altra area territoriale per varie ragioni di carattere economico, culturale e ambientale. Di conseguenza, il primo passo di una politica di *e-government* dovrebbe sempre essere quello di valutare la domanda da soddisfare. Per fare ciò si possono utilizzare non solo le grandi indagini di carattere ufficiale, ma anche rilevazioni *ad hoc*. Fondamentale, a questo proposito, è costruire il campione (cosa che raramente viene fatta) con una componente longitudinale (panel) cospicua, allo scopo di valutare nel tempo il cambiamento che su quel particolare gruppo di persone (o famiglie) ha indotto la politica realizzata. Infatti, la valutazione della domanda degli utenti va effettuata sapendo che in presenza di una crescita dell'offerta di servizi anche la domanda tende a crescere, spingendo l'utente a dichiararsi insoddisfatto anche se la qualità globale dei servizi è migliorata sensibilmente.

Per valutare l'efficacia della politica esistono diversi strumenti sviluppati nei paesi anglosassoni, utilizzati in casi concreti e riconosciuti come appropriati da varie fonti. Particolarmente significativo è il monitoraggio dell'efficacia nel corso del tempo, attraverso test ripetuti a intervalli regolari. Inoltre, tale valutazione andrebbe condotta non solo alla fine di un progetto pluriennale, ma anche durante la sua graduale implementazione, cioè man mano che il progetto fornisce risultati concreti (ancorché parziali) per gli utenti. Estremamente importante per progetti nazionali è il confronto con analoghi progetti sviluppati in altri paesi (*benchmarking*). In questo ambito appare indispensabile "sprovincializzarsi", cioè confrontarsi con le esperienze più avanzate e non solo con

quelle più vicine, per cultura o approcci metodologici, a quelle sviluppate nel paese d'interesse.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per valutare l'efficienza dei progetti.

Per concludere, va messo in evidenza il ruolo della valutazione del funzionamento interno dei progetti. Infatti, una componente fondamentale da monitorare è l'aspetto manageriale. La parola *e-government* è composta da due parti: "e-" e "government" e il messaggio che si coglie da tutte le esperienze internazionali è che il successo di tali iniziative poggia più sul secondo che sul primo termine. *Government* infatti, implica capacità manageriali, capacità di cambiare il modo in cui i processi vengono organizzati: tali capacità non riguardano l'hardware o il software, ma le persone e le procedure organizzative. Quindi, valutare il funzionamento dei progetti richiede la valutazione dei manager e del loro operato. Da questo punto di vista, va riconosciuto che l'Italia appare decisamente indietro rispetto alla maggior parte degli altri paesi OCSE. Di conseguenza, i progetti di *e-government* avviati in Italia dovrebbero dedicare una grande attenzione a questo aspetto, altrimenti i rischi di insuccesso possono crescere rapidamente, indipendentemente dalla qualità tecnica delle tecnologie impiegate.

## Il ruolo dell'ICT e delle nuove tecnologie

Giuseppe Neri

L'Associazione Assinform opera da oltre 50 anni nel campo dell'*Information and Communication Technology* e raggruppa una serie di aziende molto significative del settore che, in termini di numero di fatturato e di addetti coinvolti, rappresentano la gran parte del settore stesso.

È utile considerare quali siano le dimensioni del settore ICT in Italia. Si tratta di un settore formato da oltre 74 mila imprese (secondo i dati più recenti 79 mila) di cui la grande maggioranza opera nel campo del software e dei servizi, e che presentano, nel decennio 1991-2000, interessanti tassi di crescita (5,5% quanto a imprese create per il solo comparto IT). Nel settore sono impiegati oltre un milione di addetti tra diretti e indiretti ed è uno dei pochi settori che ha visto un incremento dei posti di lavoro a fronte di un generale decremento (sono stati creati oltre 90000 posti di lavoro, a fronte di un decremento di 500000 posti nell'intera economia). Il fatturato del settore ammonta a circa 60 miliardi di euro, che rappresenta il 5,9% del PIL.

Questo settore ha denunciato a cominciare dalla fine del 2001 una significativa flessione dell'1,2% in termini globali. La flessione è diversificata nei singoli segmenti e, certamente, rappresenta una situazione che non lascia tranquilli.

Si analizzi, ora, il caso specifico della Pubblica Amministrazione e quello più generale della società dell'informazione. Nel corso del 2002, il governo ha approvato un importante documento, le *Linee guida per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura* elaborato dal ministro Stanca. Il documento recepiva una serie di istanze per lo sviluppo di questo settore e definiva alcuni Piani e programmi di attuazione. Il successivo DPEF, rispettando anche esso in gran parte le strategie delle *Linee guida*, individuava una serie di risorse economiche.

La finanziaria 2003, almeno alla sua stesura attuale, sembra non recepire tali istanze, poiché non si riscontrano molti dei finanziamenti previsti (sulla banda larga è veramente irrilevante quanto indicato), e viene definito un taglio generalizzato alle spese della Pubblica Amministrazione del 10%. È noto che un taglio generalizzato del 10% sulle spese della Pubblica Amministrazione, va a incidere in misura maggiore del 10% su alcuni settori, che, a torto, non sono considerati immediatamente strategici per il comparto, tra cui anche il settore dell'ICT.

Questo indica che, ancora una volta, il ruolo dell'ICT è stato sottovalutato e non è stato compreso nella sua valenza strategica.

L'ICT è uno strumento per la competitività delle organizzazioni (imprese e P.A.) e per l'evoluzione dell'intero Paese: togliere gli investimenti dal settore ICT significa ridurre l'efficienza della P.A. e la competitività delle imprese e, quindi, aumentare il costo e l'onerosità degli altri settori (è come se, per costruire una strada, invece di comprare delle macchine utensili che possono aiutare nella costruzione, si vuole costruirla con le sole risorse umane: certamente serviranno molte più risorse umane, molto più tempo e molte più risorse economiche che non comprando una o due macchine).

La situazione dello sviluppo dell'ICT, dunque, deve essere attentamente valutata e devono essere riconsiderati gli investimenti previsti.

Con il documento *Linee guida per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura* il governo italiano si è impegnato a condurre il Paese in posizione di protagonista nell'era digitale, modernizzandolo attraverso un utilizzo diffuso delle nuove tecnologie ICT sia nel pubblico che nel privato, favorendone la competitività attraverso l'accelerazione dell'economia della rete e sviluppando un modello di società dell'informazione basata sull'innovazione e la conoscenza che migliori la qualità della vita e prevenga da esclusioni di natura sociale ed economica.

Nella strategia indicata, infatti, il ruolo dell'ICT e delle nuove tecnologie è considerato fondamentale e si individuano tre direttrici di intervento: la trasformazione della Pubblica Amministrazione (*e-government*), gli interventi nel sistema paese e un'azione di supporto internazionale. In tale contesto si dovrebbe instaurare un circolo virtuoso fra amministrazioni, cittadini e imprese che permetta di coniugare queste tre fondamentali realtà della società dell'informazione, attraverso l'*e-government*. Questo circolo virtuoso è ben disegnato e sono stati definiti vari strumenti per attuarlo, portarlo avanti e controllarlo. Ciò che manca è un po' il carburante che possa far funzionare il motore.

Infatti, è evidente per il raggiungimento di questo obiettivo:

- 1) l'importanza di un piano coordinato nel raggiungimento degli obiettivi della Società dell'Informazione;
- 2) il coordinamento e indirizzo delle risorse finanziarie con la gestione diretta di risorse per interventi mirati;
- 3) il coinvolgimento di tutte le amministrazioni basato su un modello di cooperazione operativa grazie a diverse figure chiave nelle diverse organizzazioni;
- 4) la necessità di misurare il raggiungimento degli obiettivi con strumenti di monitoraggio formalizzati.

È interessante analizzare alcuni aspetti inerenti più specificatamente l'attuazione dei progetti di *e-government*. Innanzitutto un aspetto organiz-

zativo delle amministrazioni: passare da una gestione tradizionale a una gestione on-line, a un sistema on-line, implica dei grandi cambiamenti organizzativi, in termini di procedure, di strutture e di personale.

C'è, poi, un aspetto tecnologico da considerare. Certamente oggi le tecnologie sono diffuse in vari settori, ma ci sono anche altri aspetti da tenere in conto. Infatti, il piano *e-government* si colloca in una realtà infrastrutturale e applicativa già esistente nelle amministrazioni centrali e locali: vi sono sistemi, procedure, applicazioni che stanno andando avanti, che stanno funzionando a volte bene a volte benissimo, a volte con qualche carenza.

In questo contesto le attuali procedure devono evolvere verso una gestione on-line dei servizi e le applicazioni esistenti devono essere integrate nel nuovo sistema.

Un altro dei punti fondamentali del piano *e-government* sono i portali, forse lo strumento principale per avvicinare i cittadini alla Pubblica Amministrazione.

È, però, necessario, che onde evitare che nascano mille portali tutti più o meno uguali e che il cittadino non capisca più niente, si realizzi un "Sistema" di portali, cioè un'architettura organica che preveda l'interconnessione dei diversi livelli di portali. Il portale nazionale, i portali regionali, i portali comunali o degli altri Enti Locali dovrebbero essere collegati tra loro in un disegno omogeneo e coerente, magari attraverso l'adozione di un "Repository" comune.

Inoltre, altri aspetti importanti sono:

- 1) gli archivi, nel senso che essi devono cooperare tra di loro e permettere lo scambio delle informazioni;
- 2) i sistemi di ricerca dell'informazione, che devono essere ancora più facilitati, per permettere l'accesso alle varie categorie sociali, in particolar modo ai disabili;
- 3) l'infrastruttura portante di telecomunicazioni;
- 4) la banda larga, che, però, sta procedendo soprattutto con impulsi privati, ma che, invece, deve trovare da parte pubblica adeguate misure di sostegno e impulso;
- 5) la sicurezza informatica e la privacy, aspetti che devono essere tenuti nel dovuto conto nello sviluppo dei progetti di *e-government* per non vanificare o ridurre gli obiettivi che il Programma si prefigge.

Inoltre, non devono essere dimenticati gli aspetti finanziari, che, forse, preoccupano maggiormente.

I fondi ex UMTS, che sono gli unici fondi oggi di fatto realmente disponibili per i programmi, si stanno assegnando per una metà, l'altra metà è in corso di assegnazione.

Ma, per la completa ed efficace realizzazione del Piano sarebbe opportuno pensare anche ad altre formule di finanziamento, quali ad esempio il *project financing*.

In questo contesto, le possibili proposte nel breve termine sono:

- 1) escludere gli investimenti ICT dai tagli previsti per le amministrazioni pubbliche in quanto risorsa infrastrutturale per il Paese;
- 2) riconsiderare la strategicità dell'*e-government*, secondo quanto previsto nel DPEF, ripristinando e/o adeguando i finanziamenti previsti;
- 3) incentivare il ricorso all'*outsourcing* nel campo dei Servizi della P.A. e sperimentare/avviare formule di *project financing*;
- 4) verificare il miglior utilizzo dei fondi europei, a vantaggio dell'innovazione.

Nel medio termine:

- a) elaborare un piano di legislatura, da denominare *Patto per l'Innovazione*, per il raggiungimento degli obiettivi relativi al pieno consolidamento di una società dell'informazione in Italia;
- b) definire - e condividere a livello europeo - i parametri relativi al pieno sviluppo di un'economia digitale, in modo da misurare periodicamente i risultati ottenuti e i ritardi accumulati;
- c) coinvolgere le amministrazioni competenti - in una logica di coordinamento e di collaborazione - sia al giusto livello politico (Comitato dei Ministri per la società dell'informazione), sia attraverso un modello di collaborazione operativa (responsabili di riferimento);
- d) al Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, che è incaricato dal governo di presiedere queste tematiche, deve essere assegnato sia il coordinamento del piano sia la gestione delle risorse finanziarie previste, in stretta sinergia con il Ministero dell'Economia.

In una simile prospettiva, dunque, l'Assinform intende:

- 1) monitorare con grande attenzione gli impatti che l'ICT ha sul sistema delle imprese pubbliche (efficienza, servizi, *best practice*, ecc.);
- 2) consolidare il dialogo sia al centro che in periferia, agevolando tutte le opportunità che emergono dal mercato e favorendo la collaborazione tra enti pubblici, a tutti i livelli, soprattutto quello regionale;
- 3) supportare in forma diretta quegli enti (amm. centrali, Regioni ed Enti Locali) che hanno necessità di una collaborazione "pre-competitiva" (in tal senso si è operato verso la regione Lazio, per la

quale è stato sviluppato il piano di *e-government* regionale, e verso la regione Emilia Romagna con cui è in essere una collaborazione per il monitoraggio del Piano Telematico regionale).

Per far ciò, l'Assinform ha sviluppato una logica di “Centri di Competenza” a supporto dei principali ambiti della domanda di tecnologie e intende dedicarne uno alla P.A., sia centrale che locale, poiché è uno dei settori chiave del mercato ICT, a supporto sia delle aziende associate che del mercato.

## Valutazione delle politiche pubbliche in Italia

Stefano Kluzer

Il Formez ha svolto un'indagine molto importante, per il momento unica con questo grado di dettaglio in Italia, sulle dotazioni tecnologiche e i fabbisogni formativi nelle pubbliche amministrazioni locali di tutta Italia. L'indagine, coordinata dalla dr.ssa Bevilacqua, ha coperto un numero significativo di Comuni, quasi tutte le Province, tutte le Regioni. Da due anni, inoltre, il Formez sta finanziando l'indagine annuale Rur-Censis sulle città digitali, che produce – assieme alla precedente – i dati quantitativi più significativi in Italia sullo stato di sviluppo dell'*e-government*. Venendo ad altri ambiti di attività sull'*e-government*, il Formez sta assistendo il Dipartimento della Funzione pubblica e il ministro Stanca su diverse iniziative, una in particolare è lo sviluppo dei Centri Regionali di Competenza per l'*e-government* e la società dell'informazione, che si stanno attivando in tutte le regioni in collaborazione tra ministero e amministrazioni regionali. Altra attività in fase di conclusione, preliminare all'avvio del piano di *e-government*, è stata il Progetto pilota sull'alfabetizzazione e formazione informatica, che ha visto coinvolti anche l'Aipa e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, che ha portato a sviluppare interventi sperimentali in aree Obiettivo 1 e 2.

Infine, il Formez è impegnato in attività che riguardano lo sviluppo delle comunità professionali sull'*e-procurement* nella Pubblica Amministrazione e sugli sportelli unici per le imprese. Con il progetto "Fare qualità", inoltre, sta affrontando il tema della re-ingegnerizzazione dei processi organizzativi nell'ambito dei servizi di *e-government*. Vi sono, poi, le attività nel campo della comunicazione pubblica: il ciclo dei convegni regionali sull'*e-government* con il ministro Stanca, che stanno progressivamente coprendo tutte le regioni italiane; le attività del servizio Tele-P.A. e call center, che danno risposta alla Pubblica Amministrazione con modalità innovative anche sui temi dell'*e-government*.

Interpretando il concetto di valutazione come valutazione *ex ante* di politiche pubbliche, più che di programmi o progetti specifici, si propone una testimonianza su un'azione di valutazione, compiuta tra febbraio e luglio 2002, su richiesta del Gruppo di lavoro società dell'informazione nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno obiettivo 1. Tale gruppo di lavoro vede la collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, la stessa Commissione europea e le Regioni. Il Gruppo ha promosso un comitato tecnico di valutazione delle strategie regionali

per la società dell'informazione che le Regioni Obiettivo 1 hanno predisposto su richiesta della Commissione europea. Data l'importanza assegnata allo sviluppo della società dell'informazione per l'uso dei fondi strutturali e la conseguente proliferazione di interventi in questo campo, la Commissione europea ha chiesto di ricondurre l'insieme delle iniziative previste all'interno dei POR e dei Complementi di Programmazione (ma anche in altri ambiti di programmazione) a un quadro unitario, definito appunto in una strategia regionale per la società dell'informazione, con l'obiettivo di evitare mancanza di coordinamento, duplicazioni, ecc. La scadenza data per l'approvazione e presentazione delle strategie era il 31 dicembre 2001; in mancanza di una strategia ufficiale, le Regioni non potevano avviare la spesa prevista in questo campo.

Il comitato di valutazione delle strategie era composto dal sottoscritto, da Giovanni De Costanzo della Regione Basilicata e da Salvatore Orlando come rappresentante della Commissione europea. Gli obiettivi concordati per la valutazione erano:

- 1) individuare rispetto a 5 dimensioni specifiche i punti di criticità per contribuire al miglioramento dei Piani;
- 2) fornire alle Regioni strumenti utili per l'auto-valutazione dei Piani, anche per i futuri aggiornamenti in fase di realizzazione;
- 3) fornire alle Regioni una classificazione di tutte le azioni attivabili per la società dell'informazione, in coerenza con le politiche nazionali e comunitarie, di fatto una sorta di guida per un Piano "completo";
- 4) definire un quadro di riferimento comune per azioni di *benchmarking* tra i Piani Regionali, per possibili azioni di rete e di cooperazione tra le Regioni e per identificare buone pratiche da trasferire.

Le dimensioni critiche identificate per valutare la "qualità" dei Piani sono le seguenti:

- 1) la completezza del piano rispetto a uno schema di riferimento. In realtà, i piani per la società dell'informazione sono una novità e non c'è un modello consolidato; dunque è stato necessario identificare un "piano tipo", rispetto al quale è stato poi valutato in che misura i singoli piani erano completi o meno;
- 2) la qualità del processo dell'elaborazione del piano. Si è voluto evitare di limitare l'analisi ad aspetti di tipo formale, ed è noto che una politica, per produrre risultati significativi, deve avere come presupposto di essere stata in qualche modo condivisa. Quindi la partecipazione alla costruzione del piano diventa un elemento importante

per valutarne *ex ante* le probabili ricadute. La costruzione partecipativa delle politiche pubbliche, inoltre, è un criterio fortemente raccomandato dall'Unione Europea;

- 3) la completezza ed efficacia dell'analisi di contesto che è stata fatta. Un piano dovrebbe indicare il punto di partenza e quello di arrivo. Un primo livello di valutazione formale ha verificato la presenza o meno di un'analisi della situazione esistente; poi si è considerato se questa analisi fosse coerente con i passaggi successivi, con le conclusioni che ne venivano tratte. Quindi si è verificato che mancano statistiche adeguate, per cui le analisi vengono fatte spesso su dati impropri; infatti, trarre dalla composizione settoriale delle imprese di una regione le implicazioni in termini di politica sulla società dell'informazione non è così scontato, si devono fare elaborazioni molte sofisticate e indirette;
- 4) la coerenza degli obiettivi del piano con i risultati delle analisi del contesto (in realtà, quasi mai sufficientemente dettagliate e coerenti in questo senso). Ad esempio, se l'analisi mostrava una situazione critica o carente in campo sanitario, ci si aspettava di trovare un progetto di tele-prenotazione, piuttosto che di trasmissione a distanza di radiografie o risultati di analisi mediche, ecc. Viceversa, si è verificato in presenza di tali progetti, se l'analisi del contesto evidenziasse carenze oppure opportunità in tale direzione;
- 5) la coerenza del piano con le priorità nazionali e comunitarie in materia di società dell'informazione. Ciò è stato richiesto sia dalla Commissione sia dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, in particolare rispetto al Piano di azione di eEurope2002 e al Piano di azione di *e-government*, così come è emerso dal Consiglio dei Ministri di giugno 2000.

Il “piano tipo” è stato usato sistematicamente come schema di riferimento per analizzare i documenti di strategia regionale. L'indice non è scaturito da una elaborazione astratta, bensì dal mettere in sequenza da una parte gli aspetti più interessanti dei piani regionali, dall'altra le indicazioni emergenti da documenti di raccomandazioni della Commissione europea. Lo strumento che ne è derivato è stato poi “restituito” e testato negli incontri con le amministrazioni regionali, proponendolo come uno strumento di lavoro di cui avvalersi per rivedere i piani strategici. Un documento strategico che riflette molto questo indice è il Piano per la società dell'informazione della regione Veneto; tale documento, di circa 800 pagine, segnala, per la sua dimensione, l'ampiezza delle politiche possibili in questo campo e, forse, anche l'opportunità di selezionare e indicare alcune priorità.

L'“indice tipo” è riprodotto di seguito.

## **Introduzione**

### **Struttura del documento**

#### **Il processo di elaborazione del piano**

- 1.1 Indirizzi metodologici per l'elaborazione del Piano
- 1.2 Organismi di indirizzo e gestione del Piano
- 1.3 Descrizione delle fasi del processo di elaborazione del Piano

#### **Il quadro di riferimento e gli orientamenti nazionali e comunitari per lo sviluppo della società dell'informazione**

- 2.1 Politiche, orientamenti e Piani di Azione dell'Unione Europea
- 2.2 Politiche, orientamenti e Piani di Azione Nazionali
- 2.3 Quadro Normativo

#### **L'analisi della situazione regionale**

- 3.1 Contesto socio-economico regionale
- 3.2 Diffusione delle ICT nelle famiglie
- 3.3 Utilizzo delle ICT nelle Pubbliche Amministrazioni Locali
- 3.4 Utilizzo delle ICT nelle imprese
- 3.5 Sviluppo delle imprese del settore ICT e dei contenuti
- 3.6 Stato delle infrastrutture telematiche e dei servizi di base
- 3.7 Istruzione, formazione e ricerca nel settore delle ICT

#### **La strategia regionale per lo sviluppo della SI**

- 4.1 Obiettivi del Piano
- 4.2 Definizione, analisi comparativa e valutazione delle coerenze delle opzioni strategiche
- 4.3 Definizione della strategia e delle linee di intervento del Piano

#### **Il piano di azione regionale per la SI**

- 5.1 Diffusione delle ICT nelle famiglie
- 5.2 Adeguamento organizzativo e tecnologico dei processi interni delle PAL
- 5.3 Qualificazione e potenziamento dei servizi delle PAL
- 5.4 Qualificazione e potenziamento dei servizi delle PAL alle imprese e ai professionisti
- 5.5 Azioni per la promozione, lo sviluppo e l'utilizzazione delle ICT nelle imprese
- 5.6 Azioni per la promozione, lo sviluppo delle imprese del settore ICT e dei contenuti
- 5.7 Azioni per potenziare e qualificare le infrastrutture telematiche e i servizi di base
- 5.8 Azioni per potenziare e qualificare il sistema dell'istruzione,

- formazione e ricerca
- 5.9 Attuazione del Piano e azioni di accompagnamento
- 5.10 Piano Finanziario

### **L'integrazione della strategia e del piano di azione nelle politiche e negli strumenti di attuazione della regione**

- 6.1 Integrazione nei Programmi Operativi dei Fondi Strutturali 2000-2006
- 6.2 Integrazione in altri Programmi e strumenti di attuazione

### **L'attuazione del piano regionale della società dell'informazione**

- 7.1 Attuazione delle azioni del Piano nell'ambito del Programma Operativo Regionale
- 7.2 Attuazione delle azioni del Piano attraverso altri strumenti di intervento

### **Il monitoraggio e la valutazione del piano di azione**

- 8.1 Monitoraggio del Piano di Azione
  - 8.2 Valutazione degli impatti del Piano di Azione
- 

Un documento di piano dovrebbe identificare il processo che è stato seguito per la sua elaborazione e quindi inquadrare il piano nel contesto comunitario e nazionale. Il piano dovrebbe proporre un'analisi della situazione regionale, opportunamente segmentata per settori socio-economici, fornendo indicazioni sugli obiettivi, per poi dettagliare la strategia con un piano di azione, che in qualche modo sia coerente con l'analisi del contesto e gli obiettivi indicati e indichi che cosa si intende fare e cosa non si intende fare.

Sotto il profilo dei temi di analisi prima e degli ambiti di intervento poi, l'indice indica: la diffusione delle tecnologie nelle famiglie, i processi interni della Pubblica Amministrazione, i rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini, imprese e professionisti, l'offerta di *information technology* e servizi multimediali, l'utilizzo delle ICT nelle imprese, le infrastrutture telematiche e i servizi di telecomunicazione, il sistema dell'istruzione, formazione e ricerca. Tali sono le tematiche che si trovano in modo più o meno sistematico nei diversi piani sulla società dell'informazione e che potrebbero anche costituire uno schema utile per la valutazione *ex post* di impatto delle politiche stesse. In questa direzione, l'OCSE ha annunciato la prossima pubblicazione di un sistema di indicatori della società dell'informazione, probabilmente molto più sofisticato dell'indice proposto, che evidenzierà quali sono le dimensioni di osservazione significative per misurare il processo di trasformatio-

ne della società dell'informazione.

In relazione all'indice dei documenti di strategia, è stato proposto che negli ultimi capitoli si indichi come diversi strumenti di programmazione regionale si integrino tra di loro nel piano della società dell'informazione, quindi come si pensa di attuare il piano concretamente. Molto spesso i documenti di piano propongono obiettivi interessanti, ma poi dicono molto poco su come concretamente si intende conseguire quegli obiettivi. In tale direzione va anche il tema del monitoraggio e della valutazione del piano.

I documenti, cui si è fatto riferimento per i problemi di coerenza con le *policy* e per le indicazioni di carattere metodologico, sono stati i seguenti (all'inizio dell'attività non erano stati ancora diffusi i documenti di Europe 2005 quindi non sono stati utilizzati):

- 1) Società dell'informazione e sviluppo regionale. Interventi del FESR nel periodo 2000-2006 - Criteri per la valutazione dei programmi - Documento Tecnico n° 2, CE;
- 2) Guida alle iniziative di sviluppo della Società dell'Informazione a livello regionale, CE;
- 3) eEurope2002. Una Società dell'informazione per tutti - Piano d'Azione preparato dal Consiglio e dalla Commissione Europea per il Consiglio Europeo di Feira, 19-20 giugno 2000;
- 4) Rivisitazione eEurope nel Consiglio Europeo di Stoccolma del marzo 2001;
- 5) Documento sullo stato d'avanzamento Europe del novembre 2001;
- 6) Piano d'Azione per lo sviluppo dell'*e-government*, giugno 2000;
- 7) Direttiva del ministro Stanca febbraio 2002 sui 10 obiettivi per l'*e-government*.

Materialmente la valutazione si è sviluppata in diverse fasi:

### **Fase 1 – Elaborazione modello e strumenti di analisi**

Incontri con Min. Economia e Finanze, DIT, rappresentanti CE

Analisi documenti ufficiali europei e nazionali di *policy*

Estrazione delle griglie per la valutazione e test su alcuni documenti di Piano

### **Fase 2 – Analisi e valutazione dei Piani Regionali**

Analisi dei singoli piani da parte di ciascun esperto

Confronto e discussione dei risultati nel Gruppo tecnico di valutazione  
Schede analitiche condivise e identificazione di aspetti critici da approfondire

### **Fase 3 – Verifica risultati con le Amministrazioni Regionali**

Presentazione dei risultati e degli strumenti di auto-valutazione

Acquisizione informazioni mancanti, verifica criticità

Definizione impegni per integrazioni e correzioni dei Piani Regionali

### **Fase 4 – Redazione e presentazione del Rapporto di Valutazione**

Presentazione alla riunione del Gruppo di Lavoro SI del 4 luglio 2002

Presentazione al Comitato di Sorveglianza del 17-18 luglio 2002

Il confronto con le amministrazioni regionali, in particolare, è stato assolutamente indispensabile. Infatti, i documenti di piano<sup>1</sup> erano stati concepiti ciascuno con una logica diversa, interpretando in modo diverso la richiesta della Commissione europea. Alcuni piani sono documenti di 200-300 o più pagine; altri sono documenti molto orientati alla comunicazione pubblica, quindi brevi e senza particolari dettagli. Va considerato, inoltre, che in alcuni casi (Sardegna, Sicilia e Molise) si è lavorato su documenti che, all'epoca, erano ancora in progress.

Venendo ora a una sintesi delle valutazioni emerse, tra i punti di forza dei piani, si è constatato che in tutte le Regioni il partenariato, cioè la dinamica partecipativa nell'elaborazione dei piani, era stato attivato a diversi livelli e con diverse modalità, anche se non sempre ciò risultava con evidenza nei documenti. Le azioni ritrovate nei piani, in generale, risultano coerenti con le priorità nazionali e comunitarie in materia della società dell'informazione e, in particolare, con l'attenzione richiesta dalla CE sul sostegno della domanda. Il taglio complessivo delle politiche ormai procede in questa direzione (rispetto all'enfasi posta in passato sullo sviluppo dell'offerta) e, grazie anche alla griglia di analisi sistematica, si sono ricostruite possibili aree di cooperazione transregionale.

Sotto il profilo delle criticità, i documenti sono molto eterogenei, con visioni anche fortemente diverse del senso stesso del documento. Tutte le Regioni hanno interpretato il messaggio della CE come una richiesta di sistematizzare l'uso dei fondi strutturali di competenza regionale e nessuno ha colto l'occasione per integrare l'insieme degli strumenti di programmazione utilizzati con fondi nazionali, regionali, europei e così via (il succitato documento del Veneto procede proprio in questa direzione).

Le analisi comparative delle situazioni regionali sono quasi sempre poco significative per costruire un passaggio coerente alla definizione degli obiettivi, così come spesso è poco chiaro il passaggio da obiettivi generali a obiettivi specifici a singole azioni.

Per concludere, si noti che riflessioni molto diverse tra di loro sulla misurazione dell'*e-government* riflettono in questo momento lo stato di

sviluppo reale presente in Italia in questo campo. Non è un caso che Stati Uniti, Canada, Inghilterra affrontino oggi processi abbastanza sofisticati di valutazione dell'impatto dell'*e-government*; in quei paesi, infatti, lo sviluppo dell'*e-government* consente effettivamente di cominciare a misurarne l'impatto. In Italia, l'esercizio fatto ha riguardato la valutazione delle politiche, perché la stessa maturazione dei processi di programmazione in questi campi è ancora in una fase, forse non più embrionale, ma certamente ancora iniziale. C'è, quindi, un collegamento tra la maturità e natura di determinati fenomeni in un paese, o contesto territoriale-regionale, e l'interesse dei soggetti a valutare una fase o un aspetto piuttosto che un altro dei processi di innovazione.

Un'ulteriore considerazione è che la decisione di cominciare a misurare determinati aspetti, al di là dei risultati che produce dal punto di vista del risultato in quanto tale, è molto importante, perché mette in moto meccanismi veri di comprensione dei fenomeni: costringe a guardare le situazioni molto da vicino e, quindi, a capire effettivamente di che cosa si tratta. Anche quando si è deciso di valutare la coerenza delle politiche regionali con il piano eEurope 2002, in prima battuta si è pensato fosse facile; in fondo, eEurope aveva 10 obiettivi dichiarati, che potevano servire da termine di verifica. In realtà, guardando ai 10 obiettivi più nel dettaglio, con una finalità precisa, ci si accorge che, mentre gli obiettivi erano molto chiari sotto il profilo della comunicazione politica, lo erano molto meno nella descrizione di cosa si volesse effettivamente ottenere. Sono aspetti importanti, perché rivelano come spesso si parta da meccanismi e motivazioni di carattere politico, che poi anche involontariamente producono la richiesta o necessità di una maggiore precisione e completezza nelle indicazioni che vengono date.

note al seminario **6**

- 1 Piani regionali: **Basilicata**, Piano BasiTel – Lo Sviluppo della Società dell'Informazione e della Comunicazione e dei Servizi di Rete della Pubblica Amministrazione in Basilicata (Novembre 1998), Progetto Integrato BasiTel 2 (Giugno 2001); **Calabria**, Strategia e Piano di Azione per lo Sviluppo della Società dell'Informazione in Calabria (Febbraio 1999), Libro Verde sulla Società dell'Informazione in Calabria (Ottobre 1998); **Campania**, Piano Strategico della Società dell'Informazione nella Regione Campania; **Puglia**, Piano Regionale per la Società dell'Informazione (Settembre 2001); **Sardegna**, Strategie per lo Sviluppo della Società dell'Informazione in Sardegna (bozza Febbraio 2002); **Sicilia**, Quadro di Riferimento Strategico Regionale per lo Sviluppo della Società dell'Informazione – Executive Summary; Relazione Finale Parte Prima e Parte Seconda (bozza Marzo 2002).





# 7

## La valutazione della formazione nelle pubbliche amministrazioni

*Gli interventi normativi degli ultimi anni ribadiscono la centralità della formazione del lavoro nei processi di trasformazione delle amministrazioni pubbliche. Nel corso del 2001, infatti, circa 518 mila lavoratori pubblici hanno partecipato a iniziative formative, facendo registrare un tasso di partecipazione medio del 70% dei destinatari. L'incidenza della formazione nel lavoro pubblico si è, quindi, innalzata fino a superare quella del settore privato. D'altro lato, la valutazione dei processi e dei risultati formativi è ancora agli esordi.*

*La valorizzazione del lavoro pubblico nel processo di riforma in atto ha condotto a riconoscere la necessità di uno sforzo straordinario sul versante della formazione, ma anche l'esigenza di incrementarne il finanziamento e di valutarne gli impatti sulle organizzazioni pubbliche e sugli individui. Queste sono le premesse del seminario per favorire il dibattito tra esperti e referenti di alcune delle principali istituzioni di rilievo nella formazione del lavoro pubblico italiano.*

*I materiali di documentazione hanno inteso fornire ai partecipanti intervenuti un quadro conoscitivo ampio, seppur non esaustivo, degli strumenti per valutare la formazione: normativa di riferimento, sistemi di classificazione delle tecniche e metodologie di valutazione, principali approcci metodologici ed esperienze realizzate dalle amministrazioni regionali e locali.*

Carlo Dell'Aringa  
Commissario straordinario, Isfol

Anna Gammaldi  
Formez

202

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data di svolgimento dei seminari.*

## Valutazione e valutazione nella formazione

Carlo Dell'Aringa

Per affrontare il tema della valutazione nella formazione, può essere utile partire dall'attività dell'Isfol, l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori. Infatti, tale istituto ha al suo interno una struttura di valutazione (una sorta di agenzia che effettua valutazioni del quadro comunitario di sostegno nell'ambito del Fondo Sociale Europeo) rivolta a valutare gli effetti degli interventi comunitari nel campo delle politiche del lavoro e della formazione, interventi finanziati proprio attraverso il Fondo Sociale Europeo. Nell'ambito del Piano operativo nazionale e anche nell'ambito della SEO, la Strategia Europea per l'Occupazione, che tratta in modo peculiare i temi del processo di Lussemburgo, di cui uno dei pilastri fondamentali è l'occupabilità, la politica della formazione è sicuramente considerata una delle politiche più importanti per migliorare proprio l'occupabilità dei lavoratori.

Ma l'attività dell'Isfol non è riconducibile solo all'attività di valutazione (azione prevista tra l'altro dal quadro comunitario di sostegno e che riguarda proprio la divulgazione di tutti gli interventi) l'Istituto svolge anche un'attività di valutazione nell'ambito di ciascuna delle cosiddette azioni di sistema che costituiscono il Piano operativo nazionale.

Le azioni di sistema più importanti sono quelle previste sia dal PON nazionale sia dai POR regionali e riguardano interventi specifici, quali l'apprendistato, la formazione professionale di base, gli IFTS (la formazione tecnica superiore) e la formazione continua.

Gestire le azioni di sistema in ciascuno di questi ambiti significa non solo riflettere, progettare, individuare la strumentazione adeguata a sostegno delle politiche attuate di fatto dalle Regioni, che sono gli attori principali di attuazione e implementazione delle politiche, ma significa anche svolgere una sorta di attività di valutazione, in ciascuno degli ambiti specifici in cui si articola la politica della formazione, quindi anche nell'ambito della formazione continua, e soprattutto in quello della formazione nella Pubblica Amministrazione, che rientra nel tema generale della formazione rivolta ai lavoratori.

L'Isfol, inoltre, ha maturato un'esperienza consolidata di servizi forniti al Dipartimento della Funzione Pubblica per la valutazione di attività di formazione, ad esempio per il programma PASS, ed è in corso un protocollo d'intesa con lo stesso dipartimento per un'azione su più larga scala non solo nel campo della formazione ma anche in quello dei fabbisogni professionali.

A questo punto bisognerebbe specificare anche quale tipo di valutazione l'Isfol svolge in questi ambiti e di conseguenza le competenze che

L'Istituto ha sviluppato e consolidato per svolgere questa attività: in particolare si fa riferimento alla classificazione ricorrente della valutazione che dipende dalla fase in cui l'attività viene svolta, cioè distinguendo tra valutazione *ex ante*, *in itinere*, monitoraggio e impatto.

La valutazione *ex ante* si interessa soprattutto della coerenza tra obiettivi, risultati e strumenti, e, quindi, presuppone che gli obiettivi siano quanto meno espliciti, anche se nel campo della formazione nella Pubblica Amministrazione capita che gli obiettivi non ci siano, o non siano espressi in modo preciso, o siano multipli e non vi sia esplicitata una chiara gerarchia né il peso relativo di ciascuno.

Naturalmente altro *step* rilevante è costituito dagli strumenti forniti per raggiungere gli obiettivi: si tratta di un piano di un processo, ma in questo caso la valutazione riguarda la qualità del processo, cosa molto importante.

Terzo elemento è il monitoraggio, cioè una raccolta di informazioni di carattere qualitativo e quantitativo che risponde a un'esigenza fondamentalmente descrittiva. Si ricordi che la scelta degli indicatori delle variabili è fondamentale in quanto input decisivo per la successiva fase di valutazione dell'impatto; quindi quella del monitoraggio è una fase molto importante, anche se dà per assunto e scontato lo svolgimento delle altre, perché il monitoraggio raccoglie informazioni sui contenuti, sulle azioni, sui partecipanti, sia nella fase precedente sia in quella successiva al trattamento.

La valutazione dell'impatto è, naturalmente, la fase terminale della valutazione ed è forse la più difficile, perché riguarda gli "effetti netti", cioè gli effetti al netto delle distorsioni. Uno di questi, ad esempio, è quell'effetto secondo il quale il risultato verrebbe osservato anche in assenza dell'intervento, per la qual cosa si richiede sempre un confronto con condizioni contrattuali. La valutazione, soprattutto in riferimento all'impatto, deve scegliere il metodo più appropriato: sperimentale, quasi sperimentale o non sperimentale.

Questa distinzione è tanto più importante in quanto fornisce la possibilità di descrivere meglio i possibili fallimenti nei campi suddetti.

Il tipo di valutazione che la struttura dell'Isfol sta svolgendo in merito agli effetti dell'intervento del Piano operativo nazionale e dei Piani regionali è molto progredita perché è un tipo di valutazione che tende a coprire tutte le fasi: infatti, è già stata svolta quella *ex ante*, attualmente si sta svolgendo quella *in itinere*, si sta facendo il monitoraggio, e, contemporaneamente, si vanno anche raccogliendo quegli elementi utili per la realizzazione della valutazione d'impatto, con metodo quasi sperimentale.

Si è raggiunto, dunque, un grado di complessità che in genere si ritrova nei lavori di carattere scientifico, svolti in sede accademica. D'altra

parte, questo è il risultato che la Commissione ha richiesto ai vari stati membri, cioè la predisposizione, in sede di definizione degli obiettivi, degli stessi strumenti, dunque prevedendo sin dall'inizio le condizioni necessarie per arrivare alla valutazione d'impatto.

Tale esigenza si è manifestata tanto più utile in quanto ha imposto agli stati membri e anche all'Italia, di effettuare una valutazione completa, in una situazione, come quella italiana in cui non esiste una prassi consolidata, una tradizione, una cultura radicata nella storia di valutazione, nel senso di valutazione che arrivi fino alla valutazione dell'impatto.

Si tratta di valutare, quindi, i risultati degli interventi rispetto agli obiettivi, con un'attenzione specifica non solo alle procedure rispettate, molto spesso di tipo formale, quanto al raggiungimento degli obiettivi. Questo è un tipo di valutazione che, in Italia, risulta piuttosto recente, ancorché scarsamente applicata, mentre in altri Paesi se ne registra un'applicazione più radicata nella storia. Infatti, in molti paesi i provvedimenti che lanciano politiche e interventi nel campo del lavoro e della formazione prevedono sin dall'inizio risorse dedicate, affinché venga effettuata la valutazione in tutte le varie fasi.

Quando si è tentato, in Italia, di fare valutazione nel modo più efficace possibile, ci si è trovati nelle condizioni di rincorrere i provvedimenti, cercando in questi risposte alle informazioni, agli indicatori, ai dati necessari per effettuare la valutazione. Ma l'esperienza ha dimostrato che così facendo si arriva sempre in ritardo, e, soprattutto, in condizioni pesantemente conflittuali, con metodi quasi sperimentali i cui risultati quasi mai possono essere garantiti, poiché la valutazione viene messa in campo una volta che sono già state determinate tutte le condizioni dell'intervento.

In questo caso, invece, la Commissione, forte dell'esperienza maturata già da tempo in alcuni paesi membri, ha univocamente imposto questo metodo anche all'Italia, e l'Isfol ha, perciò, cercato di rispondere positivamente. Dal 2000, dunque, tutti gli interventi di trasformazione finanziaria del Fondo Sociale Europeo attuati in Italia (il Fondo Sociale rappresenta ormai la grande maggioranza degli interventi nel campo della formazione professionale) contengono direttamente sin dall'inizio il sistema di valutazione, attuato con metodi quasi sperimentali, quindi prevedendo gruppi di controllo.

Purtroppo, l'Italia è ancora molto indietro per quanto riguarda l'inserimento di questi nuovi metodi in altre azioni di sistema, azioni pur sempre finanziate in qualche modo dal Fondo Sociale: la formazione continua, ad esempio, o la formazione in apprendistato. Infatti, il metodo cui si è accennato innanzi, riguarda essenzialmente la formazione professionale di base. In questo settore si procede ancora con le forze a disposizione, molto spesso con indagini retrospettive che hanno minor

forza e spessore delle precedenti, anche se sono in parte di valutazione e in parte indagini sociologico-statistiche, che forniscono comunque utili informazioni.

Per quanto riguarda, invece, la formazione nella P.A., si noti che questa non è altro che un tipo di intervento di politica del lavoro: nella Pubblica Amministrazione, purtroppo, non manca solo una cultura della valutazione della formazione, ma una cultura della valutazione in generale.

Infatti, deve essere ricordato che sono trascorsi dieci anni da quando si cominciò seriamente a inserire nella P.A. sistemi di valutazione delle performance, sia individuali che di gruppo, delle unità organizzative, con successi alterni. Il successo di queste iniziative dipende in larga misura dal loro grado di accettabilità sociale e questo risulta essere alquanto basso in Italia. Si tratta di un fattore di cultura generale e prevalente, che non può certo essere modificata in poco tempo.

Il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego ha un senso solo qualora si riesca a inserire nel pubblico impiego un sistema che possa quantomeno simulare ciò che accade nel privato: questo lo si può fare solo se esiste un sistema di apprezzamento, nel senso di attribuire un valore al servizio reso dalla Pubblica Amministrazione. I sistemi di valutazione possono essere il veicolo di uno strumento che sostituisce, appunto, quanto nel privato succede nell'incontro tra domanda e offerta di beni, prodotti e servizi; purtroppo nella Pubblica Amministrazione ciò non accade con facilità, per fattori culturali, per mancanza di abitudine e soprattutto, ancora una volta, per mancata individuazione degli obiettivi finali.

Si tratta, dunque, di un problema di carattere generale: il terreno non è fertile a sufficienza per svolgere attività di valutazione della formazione, tanto che i sistemi di valutazione stentano a imporsi anche nelle questioni più immediate, più naturali, che riguardano ad esempio la valutazione della performance sia dei singoli che delle unità produttive. D'altra parte, sono stati inseriti degli strumenti potenti di incentivo, almeno sulla carta, come i premi di produzione o ancora il sistema delle carriere (di fatto re-introdotta nel pubblico impiego), che però rischiano di essere mal utilizzati, come accadeva 30-40 anni fa, se non si pensa innanzitutto a un cambiamento culturale e comportamentale, e soprattutto se non si affermano manager che abbiano la voglia, la capacità, il potere e la responsabilità di applicare strumenti di valutazione, per altro già esistenti. Bisogna, dunque, creare le condizioni.

È nota a tutti la difficoltà di mettere in pratica tutto ciò. Infatti si è parlato di valutazione fatta da un organismo esterno, che ha avuto un incarico e una menzione specifica dalla Comunità e che fa valutazione ricevendo i finanziamenti dalla Comunità. La valutazione, fra l'altro, è in

termini macro-economici, anche se i dati hanno base individuale: non si valuta la singola amministrazione, ma il quadro comunitario di sostegno, quindi risulta di fatto una valutazione che ha più le caratteristiche di una ricerca sociologico-statistica, anche se condotta con tutte le regole sulla base di dati individuali.

Sarebbe già un buon passo in avanti realizzare un'attività analoga nel campo della formazione nella Pubblica Amministrazione: cioè una valutazione macro, ma esercitata in tutte le varie fasi.

Certo il passaggio successivo, quello in cui viene coinvolta la responsabilità dei singoli dirigenti delle singole amministrazioni, è ancora più complesso. Ma questa argomentazione rientra appunto in una questione di merito, ovvero lo scopo per cui si fa la valutazione. Se si tratta di uno scopo meritocratico, è una cosa molto complicata da fare, ma può esserci anche questo.

Inoltre, bisogna aggiungere che, a livello applicativo, nel settore pubblico, si verificano minori effetti di dispersione rispetto a quelli che si intravedono nel settore privato, quindi gli effetti di spiazzamento, ad esempio, che passano attraverso il mercato, non ci sono e la valutazione, da un certo punto di vista, potrebbe essere più semplice.

Andrebbe comunque preventivato, come finalità ultima, un monitoraggio molto penetrante, che proceda nella direzione di effettuare una valutazione degli effetti netti. Una strada potrebbe essere quella sperimentale: sperimentando, appunto, su alcune unità, su alcuni casi di valutazione della formazione e adottando un principio di pratiche migliori. Certamente occorre un organismo che abbia le competenze per gestire queste risorse e queste pratiche, perché le singole amministrazioni non sono ancora in grado di arrivare fino a questo punto, visto che le competenze richieste per realizzare programmi di questo tipo sono elevate.

## I diversi aspetti della valutazione in ambito formativo

Anna Gammaldi

Si intende presentare un contributo operativo legato a esperienze e progetti nei quali, in qualche modo, è entrato l'aspetto della valutazione.

Di volta in volta si tratterà di valutazione dell'apprendimento, oppure di valutazione di impatto, ancora, di valutazione collegata alla possibilità di riconoscimento di crediti formativi anche in funzione di sistemi premiali riconosciuti contrattualmente.

Questo ideale percorso consente di presentare quattro progetti:

- 1) il progetto *Gymnasium*, già concluso, finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
- 2) il progetto *Continuum*, ancora in corso, cofinanziato dal FSE nell'ambito delle Azioni di Sistema che opera nelle Regioni di Obiettivo 3;
- 3) un progetto europeo, in corso di realizzazione insieme ad altri tre Paesi dell'Unione nell'ambito della *rete Titinet* coordinata dal Cedefop e, per l'Italia, dall'Isfol: in questo caso la valutazione viene collegata alla possibilità di riconoscimento di crediti formativi;
- 4) un'attività di *Ricerca*, appena avviata, anch'essa cofinanziata dal FSE ma, questa volta, in ambito Obiettivo1.

### **Gymnasium**

*Gymnasium* ha realizzato due percorsi formativi misti, in presenza e on-line, destinati a operatori pubblici, provenienti da pubbliche amministrazioni locali: il primo per progettisti on-line e il secondo per tutor on-line. Nel complesso, dunque, si è trattato di un'esperienza dove gli aspetti di innovazione entravano in gioco a diversi livelli: nuova la modalità di erogazione, innovativo il profilo di riferimento, nuovo il sistema di valutazione sperimentato (valutazione tra pari e autovalutazione). Gli aspetti interessanti della valutazione di *Gymnasium*, sono relativi alla valutazione dell'apprendimento: il processo valutativo è stato molto articolato e ha cercato di integrare i punti di vista dei diversi attori del processo formativo.

Si tratta di un progetto rivolto a figure che operano nel segmento della formazione che utilizza il web, ma non tanto centrato sull'auto-apprendimento, quanto piuttosto sull'idea "dell'apprendere insieme" e, dunque, sul concetto dell'apprendimento cooperativo.

Nel processo formativo di *Gymnasium* sono stati individuati cinque attori principali, intorno ai quali sono stati organizzati cinque momenti "valutativi":

- 1) lo staff, a cui è stata affidata la valutazione tradizionale;
- 2) l'autovalutazione, un momento centrato sul soggetto in apprendimento;
- 3) la valutazione tra pari, dove i soggetti coinvolti nella valutazione sono i "colleghi" del percorso di apprendimento;
- 4) la valutazione dei processi di apprendimento cooperativo, in cui è importante la modalità con cui si "lavora / si apprende insieme" e dunque, con l'aiuto dei tutor (altri importanti attori del processo), si è cercato di valutare anche quale sia stata la partecipazione al percorso formativo;
- 5) un momento valutativo tradizionale: un colloquio finale che vede il corsista a diretto contatto con una commissione di valutazione.

Stabilito pari a cento il valore massimo che poteva raggiungere l'esito della valutazione, si è ipotizzato di attribuire a ciascun momento valutativo un quinto del valore totale.

Com'è evidente, i problemi più delicati si pongono in due momenti: l'autovalutazione e la valutazione tra pari, momenti in cui si è cercato di pesare i valori e di utilizzare dei "correttivi".

Infatti nell'autovalutazione entrano in gioco moltissimi aspetti di tipo comportamentale e attitudinale, come la sottostima di sé o la soprastima. Nella valutazione tra pari (*peer review*), un correttivo adottato per evitare che ciascuno decidesse da chi farsi valutare o chi valutare, è stato quello di definire la sequenza valutativa per estrazione. Inoltre i valori dati dalla *peer review* sono stati poi confrontati con quelli dati dallo staff e, attraverso un sistema statistico, si è cercato di "lavorare" anche su quei valori, depurandoli da distorsioni sempre possibili.

C'è largo consenso sull'importanza dell'apprendimento cooperativo e della costituzione di comunità professionali come modalità ottimale di fare formazione per gli adulti; in questi casi è fondamentale il modo in cui gli uni, i colleghi percepiscono gli altri, se, cioè, riconoscono certe competenze gli uni agli altri. In questo senso la *peer review* è certamente una modalità da potenziare. Infatti in contesti diversi, nel resto d'Europa, è una modalità valutativa ormai abbastanza strutturata e molto utilizzata, soprattutto in alcune università dei paesi nordici. Potrebbe dunque, essere un terreno per ulteriori sperimentazioni.

Inutile sottolineare come questo tipo di percorso richieda una grandissima attenzione in fase progettuale e nella predisposizione degli strumenti, come, ad esempio, quelli utilizzati per valutare la partecipazione. Infatti, per la valutazione della partecipazione ai forum on-line sono stati previsti anche strumenti di tipo informatizzati, quali il TMS (*Training Management System*) un sistema particolarmente strutturato che gira sulla piattaforma e che riconosce non solo la frequenza della par-

tecipazione ma anche alcuni aspetti qualitativi della partecipazione. Per concludere su questo aspetto, è opportuno ricordare anche quanto sia importante, con tali modalità di valutazione, la figura del tutor online e quanto strategica risulti la composizione dello staff in fase valutativa e la composizione della commissione di valutazione.

### **Continuum**

Si tratta di un progetto focalizzato sulle problematiche della formazione continua nella Pubblica Amministrazione, una delle tematiche di crescente interesse anche a livello europeo, dove viene definita come *life long learning*. *Continuum* si propone di realizzare un'analisi comparativa di esperienze realizzate da pubbliche amministrazioni italiane ed europee sul tema della valutazione e di offrire un sostegno alle amministrazioni nel miglioramento delle pratiche valutative.

Partendo da una ricognizione delle pratiche valutative più utilizzate, il progetto intende individuare procedure, strumenti e approcci per arrivare a definirne le caratteristiche che possano identificare, tra esse, le buone prassi, e, possibilmente, arrivare con i colleghi delle Regioni di Obiettivo 3 ad avviare una comunità professionale su questo tema.

Fortemente correlate a questa problematica, sono in fase di sviluppo azioni di accompagnamento della Direttiva Frattini sulla formazione, con alcune prime esperienze. Tra queste, particolarmente significativa, è quella avviata in una provincia del nord Italia di recente costituzione: l'amministrazione ha chiesto di essere assistita nell'implementazione del piano formativo con riferimento specifico all'Assessorato al Lavoro e alla Formazione. Si tratta di una Provincia "giovane", non solo perché è di recente costituzione ma perché si fa riferimento anche a competenze di recente trasferite alle Province, cioè le competenze legate ai sistemi dell'avviamento al lavoro, della formazione professionale e dell'orientamento. Sono competenze che prevedono la gestione da parte dell'amministrazione provinciale del Fondo Sociale Europeo, per il quale, ed è la prima volta per questa Provincia, vanno garantiti certi livelli di performance nella gestione del Fondo. Ulteriore ma significativa informazione sul contesto è che il contratto di lavoro del personale della Provincia presenta l'opportunità di riconoscimento ai fini delle progressioni di carriera dei crediti formativi acquisiti con attività formative "certificate". Mettendo insieme i responsabili del personale e i responsabili sindacali della Provincia, attraverso un processo valutativo del tipo di quello sperimentato con *Gymnasium*, con una corretta "quantificazione" dei crediti, ai fini del loro "riconoscimento", il percorso prevede che il personale che vi avrà partecipato, potrà vedersi riconosciuti crediti che potranno poi entrare a far parte del proprio dossier personale anche ai fini dell'avanzamento di carriera.

Il percorso prevede che si parta da un bilancio di competenze e, attraverso un processo che non è di formazione tradizionale, ma di affiancamento, si giunge a una sezione valutativa finale e formalizzata, che sancirà il riconoscimento dei crediti.

### **Rete Titinet**

Si tratta di un progetto europeo promosso dalla rete Titinet che mette a confronto esperienze e sistemi che assicurino il riconoscimento anche dei crediti formativi di tipo esperienziale, basati su modalità di apprendimento non formali e non strutturate.

Il progetto coinvolge quattro paesi, l'Italia, il Regno Unito, il Portogallo e la Francia, e si realizza in stretta collaborazione con l'Isfol. I primi risultati, seppure parziali, segnalano interessanti spunti e denotano pratiche di lavoro (soprattutto in Francia e nel Regno Unito) molto diverse da quelle italiane.

### **Progetto di Ricerca**

Anche questo progetto ancora in fase di avvio, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, è una vera e propria sfida perché punta a verificare l'impatto dei progetti di formazione per la P.A. sul sistema nel suo complesso.



# 8

## Il governo della globalizzazione

*Il fenomeno ha accelerato il processo di reciprocità tra apparati economico-politico-istituzionali: infatti, si sta gradualmente affermando un sistema di cooperazione istituzionale globalizzata. Questo processo altera la geografia dei confini, erodendo la capacità operativa dello Stato, la cui centralità sembra affievolirsi per l'accrescersi del potere sia di soggetti privati, sia degli organismi internazionali governativi e non governativi. Da un lato, la globalizzazione richiede regole e norme comuni, dall'altro, ogni Stato ha sue regole e consuetudini che occorre considerare. Ci si chiede, quindi, come affrontare e controllare questi cambiamenti e se ci sia bisogno di una regolazione complessiva.*

*Tuttavia, nonostante gli obiettivi della globalizzazione siano legati al progresso economico e sociale e alla riduzione delle disuguaglianze, l'economia mondiale è diventata più instabile e vulnerabile agli shock finanziari, mentre risulta notevolmente aumentato il divario tra i più ricchi e i più poveri. Si tratta, quindi, di capire i motivi di fondo di tale insuccesso e dell'inefficacia della global governance.*

*Il seminario ha rappresentato un'occasione di incontro tra esperti, per alimentare il dibattito su tali temi: ci si è soffermati sia sulle conseguenze economiche legate alla interazione dei mercati, sia sulle implicazioni istituzionali e sulla necessità di regolamentare tale processo, sia, infine sugli aspetti legati alla sfera sociale e al problema delle disuguaglianze.*

*I materiali di documentazione includono un'analisi del ruolo delle principali organizzazioni internazionali e un'ampia raccolta di articoli che rappresentano un utile supporto per l'approfondimento della materia.*

Sabino Cassese  
Professore ordinario di diritto amministrativo,  
Università di Roma "La Sapienza"

Innocenzo Cipolletta  
Presidente UBS Warburg Italia S.p.A.

Luciano Gallino  
Professore emerito, Università di Torino

Ignazio Visco  
Condirettore centrale, Banca d'Italia

*Le qualifiche dei relatori indicate sono relative alla data di svolgimento dei seminari.*

## L'ordine giuridico globale

Sabino Cassese

È possibile che alla globalizzazione commerciale ed economica non si accompagni la nascita di un ordine giuridico che la regoli?

È immaginabile un mercato senza istituzioni?

Le risposte a questo ordine di interrogativi sono non di rado critiche. Marco Cesa, ad esempio, ha sostenuto: “Chi vede nella globalizzazione un completo rovesciamento delle regole del gioco dell’economia e della politica internazionale soffre, con ogni probabilità, di “novitismo”, cioè della smania di scorgere a ogni costo grandi novità anche quando non ve ne sono [...]. Dal punto di vista concettuale e teorico, dunque, gli studi sulla globalizzazione ci offrono davvero vecchie novità [...]. La maggior parte dei fenomeni legati alla globalizzazione - l’esistenza dei quali non può ovviamente essere negata - ha sì conseguenze per gli affari internazionali, ma conseguenze che sono, di solito, largamente esagerate o comunque riconducibili a cause diverse dalla globalizzazione [...]. Istituzioni internazionali, imprese multinazionali, mercati transnazionali, incidono in varia misura sugli affari internazionali; tuttavia essi, lungi dall’agire in un vuoto politico, sono costantemente chiamati a fare i conti con i governi nazionali”<sup>1</sup>. Un altro studioso, Joseph Stiglitz, ha osservato: “Oggi viviamo un processo di globalizzazione analogo a quello di un secolo e mezzo fa, ma senza le istituzioni globali in grado di affrontarne le conseguenze. Possediamo un sistema di *governance* globale, ma siamo privi di un governo globale”<sup>2</sup>.

La tesi di seguito proposta si fonda, invece, sulla convinzione che un meccanismo di governo dell’economia globalizzata esiste, anche se esso presenta caratteristiche non riconducibili al modello tradizionale di potere pubblico statale.

La “comunità” globale presenta tutti e tre gli elementi degli ordinamenti giuridici:

- 1) plurisoggettività (principalmente Stati),
- 2) organizzazione (principalmente organizzazioni internazionali),
- 3) normazione (per lo più convenzionale o pattizia, ma anche regolamentare).

Vi sono, infatti, circa 200 Stati (189 sono quelli membri dell’ONU), non meno di 400 mila dipendenti di apparati sovrastatali, 50 mila trattati internazionali (quelli registrati all’ONU), un numero non calcolato di regolamenti, direttive e altri atti promanati dalle organizzazioni internazionali o transnazionali (la sola Unione Europea ne ha prodotti circa

1500 nell'anno 2000). Questo ordinamento giuridico, però, presenta quattro tratti distintivi. Il primo è che non è retto da un'autorità superiore, ma da forme di cooperazione e integrazione tra i soggetti che ne fanno parte. Esso, pur in assenza di un "governo", presenta i vantaggi di limitare gli effetti esterni negativi dell'azione decentrata, di consentire la circolazione delle informazioni, di permettere di scegliere i sistemi più convenienti, di tenere sotto il controllo di un'opinione pubblica mondiale i regimi politici. Tale sistema mostra, però, anche inconvenienti: il mutamento delle "regole del gioco", il rischio di blocco decisionale, il pericolo di defezioni delle minoranze, sul modello della *itio in partem* nei collegi medioevali.

A differenza dagli ordinamenti giuridici retti da un'autorità superiore, quindi, il sistema mondiale non è uniforme, ma differenziato: presenta aree – settoriali o geografiche – con alto grado di istituzionalizzazione e aree dove questa è molto limitata. Il secondo tratto distintivo è che la sua organizzazione non ha un centro, essa è piuttosto un aggregato di organizzazioni generali e settoriali. Tale aggregato presenta le seguenti caratteristiche:

- 1) è molto frammentato, per cui non può dirsi ordinato in forma policentrica o reticolare, perché tali forme organizzative presuppongono un disegno;
- 2) è incompleto e asimmetrico: vi sono regioni e materie dove si addensano più istituzioni, regioni e zone dove sono assenti;
- 3) non ha un ambito (auto) definito di compiti, né una chiara distribuzione di funzioni con gli Stati, per cui opera a poteri condivisi;
- 4) è composto sia di organismi sovranazionali (come l'Unione Europea), sia di organismi internazionali (come l'ONU), sia di organismi transnazionali (come quelli istituiti da altre organizzazioni internazionali).

Il terzo elemento proprio dell'ordinamento giuridico globale è che le istituzioni internazionali sono prive di investitura popolare, infatti la loro legittimazione non è assicurata attraverso il consenso, bensì a mezzo del diritto. Gli Stati nazionali nascono e si impongono sulla base della forza, per poi svilupparsi attraverso il diritto chiamato a limitarla. Negli ordinamenti giuridici globali, invece, il diritto svolge fin dall'inizio il compito di regolatore, e ciò proprio per l'assenza di un potere superiore e per il fatto (tanto contestato e contestabile) che agli Stati venga applicato il principio di eguaglianza. I poteri pubblici internazionali, sopra e ultra statali, esercitano un'autorità legittima non tanto perché gli Stati abbiano dato loro un consenso, quanto perché essi agiscono secondo il diritto, rispettando il *due process of law* anche nella fase di

elaborazione delle norme. La concreta applicazione di questo principio, infatti, consente alle istituzioni della globalizzazione di raccogliere di volta in volta, intorno alle proprie decisioni, il consenso dei gruppi di interesse, degli Stati e degli altri organismi sovranazionali.

Il quarto elemento caratterizzante riguarda la costituzione di uno spazio giuridico globale, con una grande varietà di statuti e conseguenti possibilità di arbitraggi. Innanzitutto, vi è uno spazio giuridico, nel senso dell'eliminazione di barriere (specialmente nel campo economico e finanziario). Quindi, è consentita una (relativa) mobilità a persone fisiche, imprese, enti. Poi, tra gli ordinamenti secondari (quelli nazionali) permangono anche forti differenze, nonostante il continuo processo di standardizzazione operato dall'ordinamento giuridico globale. Ma queste differenze vengono sfruttate da tutti i soggetti (principalmente le imprese) che sono dotati di mobilità e possono permettersi uno *shopping trip* tra ordinamenti giuridici nazionali differenti. Di qui l'arbitraggio, che consiste in un giudizio comparativo sulle differenze relative tra i "diritti singolari" (di Stati-nazione o anche di ordinamenti sovranazionali regionali, come l'Unione Europea), poi nella scelta, consentita dalla mobilità, dei "diritti singolari" più convenienti. Risulta, così, possibile, ad esempio, costituire una società in un certo paese, non perché essa operi in quel posto, ma per cogliere specifici vantaggi fiscali o di altro genere. Per cui il diritto non si impone, non è preordinato, ma viene, per così dire, "acquistato" in base alla convenienza dei singoli operatori economici. La miopia degli osservatori di fronte a questi cambiamenti è determinata dal fatto che essi sono disposti a rinunciare allo Stato solo a patto di poter utilizzare lo stesso modello istituzionale con riferimento a una dimensione globale. Occorre, viceversa, considerare che la conservazione di questi dislivelli normativi nello spazio giuridico globale costituisce un moltiplicatore della globalizzazione, in quanto rappresenta un luogo in cui si incontra la domanda degli operatori economici con l'offerta delle istituzioni giuridiche. Con ciò si potrebbe realizzare il sogno dei grandi filosofi scozzesi del settecento, i quali ritenevano che gli ordinamenti dovessero essere il frutto dell'azione umana: non un dato, quindi, ma un farsi continuo. Lo spazio giuridico globale diventa, così, un po' come i poemi omerici secondo l'ipotesi Lachmann: all'origine vi era un piccolo nucleo di racconti che, trasmesso e arricchito per via orale da coloro che li avevano narrati nel corso del tempo, è andato a costituire l'ossatura dell'*Odissea* e dell'*Iliade*. Per ora ci sono solo alcuni versetti, alcuni brani, ma l'intelligenza sta proprio nel cercare di considerarli come un embrione di futuri poemi.

## Un sistema di governo della globalità

Innocenzo Cipolletta

Attualmente si sta costruendo un sistema, sicuramente non perfetto e che va corretto e rimodellato, ma valido, di governo della globalità, perché si tratta di un modello nuovo. Infatti, ciò che bisogna evitare è proprio il riproporre modelli vecchi per una realtà che è relativamente nuova ed è necessario avere la pazienza e la fiducia, che alcune soluzioni di *governance* emergeranno attraverso l'esperienza quotidiana.

Ad esempio, nel campo dell'economia, in quest'epoca di globalizzazione, alcuni sistemi di autoregolazione si stanno determinando proprio grazie alla necessità delle imprese di poter operare sulla base di rapporti che siano fondati sulla fiducia reciproca. La fiducia è, nell'economia di mercato, l'elemento di maggior valore e importanza: la crescita economica si basa sulla fiducia che i contratti, espliciti e impliciti, siano rispettati. Questo consente lo svolgimento di milioni di singole attività economiche in un complesso di rapporti che non possono essere frenati da sistemi di controllo e da procedure articolate per garantirne il rispetto: solo la fiducia reciproca e la consapevolezza che il rispetto delle regole rappresenti un bene comune e condiviso consente alle economie di crescere a ritmi elevati. Se le regole prevalenti del mercato non fossero rispettate, non sarebbe possibile avere una moltitudine di transazioni, né avere uno sviluppo e una crescita economica come quella del dopoguerra. Solo la relativa sicurezza che le regole saranno rispettate (e che le trasgressioni saranno punite) consente alle imprese di poter crescere, di poter operare, con quella rapidità che esiste solo quando si ha a che fare con soggetti affidabili.

In un mondo che si sta globalizzando, dove crescono i rapporti tra soggetti diversi che operano in mercati e in contesti giuridici diversi, si stanno affermando alcune regole e alcune formule di comportamento sufficientemente standardizzate e simili tra di loro. Tali regole emergono attraverso un sistema di tipo competitivo, dove la migliore, o comunque quella che risulta più competitiva, magari perché è usata da più soggetti, finisce per imporsi sulle altre.

Questo fenomeno riguarda moltissimi campi. Si rifletta su un paio di esempi ove questo avviene. Il primo è quello, forse più banale, del rapporto tra il fornitore e l'acquirente. Ormai un'impresa tende a specializzarsi nella manifattura di specifiche fasi della produzione, mentre acquista all'esterno componenti e servizi, per poi assemblare il prodotto e metterlo sul mercato. Non è un mistero per nessuno che la produzione di un prodotto è spesso, oggi, l'aggregazione di parti che sono realizzate nei luoghi più disparati, in modo da poter mettere insieme i migliori

componenti, in termini di qualità, di prezzo e di tempestività nella consegna. Questo discorso dell'*outsourcing*, ovvero della scelta se “fare” nell’azienda o se “comprare” fuori dell’azienda, viene affrontato in termini strettamente economici, nel senso che tutta la scelta sembra da imputare a problemi di costo, sicché si immagina che si scelga di produrre fuori per approfittare dei più bassi costi di produzione di paesi in via di sviluppo (in questo senso si parla di delocalizzazione della produzione). Sicuramente l’attenzione al costo esiste ed è bene che sia mantenuta, perché nessun produttore può resistere se i prezzi dei suoi prodotti eccedono di troppo quelli della concorrenza. Ma la scelta se produrre dentro o fuori è anche una scelta di specializzazione e di qualità, intesa tanto nella fase di produzione, quanto nella capacità di servire il mercato in termini di qualità di prodotto e di tempi di consegna. Infatti stare nel mercato al momento opportuno, ossia quando il consumatore vuole fare i suoi acquisti, rappresenta un elemento di successo irrinunciabile. È noto che, in particolare per l’abbigliamento, il consumatore fa i suoi acquisti “a prezzo pieno” solo in un breve arco di tempo: due o tre settimane al massimo a inizio stagione. Essere presenti sul mercato in quelle settimane significa vendere i propri prodotti con un tasso di remunerazione elevato. Al contrario, la vendita a saldo, a fine stagione, consente spesso solo di recuperare i costi di produzione e di distribuzione. Questo significa che occorre organizzare la produzione con criteri certi nelle consegne e con una logistica efficiente. Poiché la produzione di un vestito rappresenta l’aggregazione di fasi produttive complesse e disarticolate, spesso localizzate in punti diversi del mondo, diviene essenziale la capacità di ognuno dei fornitori di rispettare le scadenze e di garantire la qualità nel tempo dei prodotti forniti. Infatti, se occorre avere la collaborazione di più imprese sparse nel mondo per avere successo, allora diviene importante che le imprese subfornitrici siano affidabili non solo in termini di prezzi competitivi, ma soprattutto di qualità garantita e di rispetto delle scadenze. Questa affidabilità implica una conoscenza profonda delle imprese che collaborano alla produzione: non basta conoscere il risultato della loro produzione, ma bisogna avere una conoscenza anche dei processi produttivi che esse utilizzano, della solidità finanziaria dell’impresa, onde evitare che un suo fallimento costringa a cambiare fornitore in un momento cruciale del processo produttivo. Occorre avere garanzie sulla morale della proprietà e di quella del paese dove opera, per non rimanere impigliati in processi che poi bloccano il flusso delle consegne. Bisogna saper sviluppare una collaborazione che porti al miglioramento continuo delle produzioni. Occorre essere certi che le regole siano rispettate per non incorrere in infrazioni pericolose anche ai fini dell’immagine che si vuole tutelare. Basti pensare al rispetto del divieto del lavoro minorile

che, per un'azienda che produce vestiti e che li reclamizza sulla base di un rapporto di fiducia con il consumatore, rappresenta un elemento importante per la sua immagine, che non deve essere coinvolta in sospetti di sfruttamenti ignobili in paesi del terzo mondo, che poi si ripercuoterebbero negativamente sulle vendite dei prodotti.

È necessario mettere in evidenza come i rapporti complessi che si stabiliscono tra committenti e fornitori, in un mercato complesso quale è quello globale, vanno al di là della semplice valutazione della competitività di costo e coinvolgono tutta una gamma di rapporti che sfocia nell'esigenza di forme di garanzia reciproca, che implicano un complesso sistema di controlli, con le implicite punizioni (economiche) per chi trasgredisce le regole consolidate. Nel mercato globale si stanno sviluppando forme di accreditamento, regole di trasparenza, modelli organizzativi, sistemi di certificazione e sistemi di controllo che costituiscono una forma di *governance* della globalizzazione che nasce dal basso, ossia da parte delle stesse aziende che vi operano, volta a creare quel complesso di fiducia che consente al mercato globale di funzionare.

Tutte queste esigenze trasformano il mercato globale, da un mercato che spesso è stato dipinto come una "giungla" dove si va a comprare un prodotto al prezzo più basso per vincere la concorrenza, in un mercato dove si sta costruendo una fitta rete di comportamenti e di regole. Queste regole si stanno affermando perché sono imposte principalmente dalle grandi imprese, quelle che venivano giudicate ciniche e tese solo alla ricerca del maggior guadagno senza alcuna morale. Queste grandi imprese, per funzionare, hanno bisogno al loro interno di regole stabili e applicate a tutti, devono avere la certezza che i patti siano rispettati: perciò fanno dell'affidabilità un elemento rilevante. Attraverso di esse si stanno sviluppando sistemi di garanzie e di controlli che finiscono per prevalere su tutto il mercato, costituendo un sistema di regole condivise dalla maggior parte di coloro che operano su questo mercato.

Un secondo esempio su cui riflettere è quello della finanza globale. Esistono ormai banche globali che hanno uffici in tutte le città del mondo. Queste banche gestiscono il risparmio di milioni di famiglie e istituzioni, operano nel campo della finanza d'impresa, per ristrutturare debiti, consigliare acquisizioni e fusioni, proporre quotazioni nelle borse dei capitali, ecc. Esse, malgrado la scarsa reputazione di cui oggi godano, lavorano essenzialmente con uno strumento: l'informazione. Hanno, infatti, bisogno delle informazioni sul mercato, sulle imprese, sugli strumenti finanziari utilizzati. Devono fare analisi sulla base di modelli di interpretazione, che sono ormai universali, e impongono perciò alle imprese l'uso di schemi di bilancio comuni, anche se la legislazione del paese specifico non li prevede. In definitiva, si sta arrivando

alla standardizzazione dei sistemi di contabilità aziendale nonché alla costruzione di un vero e proprio sistema di *governance* di impresa mondiale, non già attraverso accordi internazionali imposti dalle legislazioni nazionali, bensì grazie all'opera delle grandi banche mondiali.

A loro volta le imprese sono costrette ad adottare sistemi di contabilità internazionali, perché in caso contrario sono escluse dal mercato di riferimento, sia che si tratti di avere finanziamenti sia che debbano stipulare semplici contratti di fornitura tra imprese che, se non hanno contabilizzazioni simili, finiscono per non comunicare.

In altre parole, anche la comunità degli affari sta costruendo un suo sistema di regole, così come gli altri 2000 organismi internazionali esistenti, che stanno elaborando forme di normative accettate a livello internazionale. Questo processo dal basso, anche se non può essere il solo, è un processo positivo, e dovrebbe essere favorito piuttosto che contrariato, quasi fosse il prodotto anarchico degli interessi del più forte, in assenza di un vero quadro giuridico completo entro il quale inscrivere tutti i rapporti.

Occorre avere fiducia che gli operatori sapranno darsi delle regole condivise senza la paura, tipica degli ambienti legislativi italiani, di quello che viene definito "il vuoto legislativo". Spesso, in Italia si tende a legiferare su tutto, affinché ogni singola azione abbia un suo riscontro giuridico che l'autorizzi, e si teme che l'assenza di legislazioni puntuali rappresenti un male in sé. Si pretende di avere un corpo di leggi e regolamenti, che sappia normare nel dettaglio ogni azione, e quando questo non esiste si parla di "vuoto legislativo" quasi fosse una sorta di buco nero capace di generare le peggiori nefandezze. Ma il voler definire a priori, per legge, tutti i rapporti possibili e immaginabili, genera una gabbia normativa nella quale è difficile operare, specie quando ci sono fenomeni nuovi, come accade oggi con la globalizzazione.

Questo è il motivo per cui, troppo spesso, in Italia la paura del vuoto legislativo partorisce dei mostri giuridici, ossia un complesso di norme volto a regolare tutto, con il risultato di paralizzare o di generare diffusa illegalità. Al contrario è necessario favorire la costruzione di regole in via sperimentale e pragmatica, attraverso l'azione di una moltitudine di soggetti interessati alla determinazione di norme e di comportamenti condivisi. Le regole devono nascere dai bisogni degli operatori specifici e non devono essere semplicemente elaborate a tavolino, nel vano tentativo di prevedere tutte le eventualità possibili. Se si avrà la pazienza e la fiducia di far emergere questo lavoro dal basso, si potrà costruire una *governance* globale che sicuramente non sarà mai perfetta, come non lo è quella dei singoli stati nazionali, ma che consentirà, nel prossimo futuro, di avere un corpo giuridico multinazionale che oggi si stenta ancora ad intravedere.

## Disuguaglianze globali: un tema per la global governance

Luciano Gallino

L'espressione *global governance*, come è noto, non vuol designare un organo, quanto piuttosto un sistema di regole e di accordi tra stati e organizzazioni internazionali.

Per indirizzare su strade concrete la *global governance*, intendendo con ciò qualche forma di regolazione complessiva della globalizzazione, sarebbe necessario concentrarsi su alcuni obiettivi specifici. Con un inconveniente: allorquando gli obiettivi sono relativamente generici, gli attori collettivi disponibili a impegnarsi sono relativamente numerosi; ma quando gli obiettivi sono formulati in modo specifico, gli attori collettivi disposti in tal senso rapidamente diminuiscono. Per sottolineare questa necessità si pensi a quanto è avvenuto in sede ONU, nel 1990, quando è stata costituita una *Commission on Global Governance*, formata da 28 membri di 26 paesi differenti. All'inizio del 1995 la *Commission on Global Governance* ha pubblicato un rapporto molto ampio e dettagliato che si intitolava *Il nostro vicinato globale* in cui si affermava la necessità di indirizzare la globalizzazione verso obiettivi specifici nel campo dell'occupazione e dello sviluppo economico e sociale, sottolineando come oggi la *governance* globale non riguardi più soltanto i governi o le istituzioni intergovernative, ma coinvolga anche le organizzazioni non governative, i movimenti civici, le *corporation* transnazionali e altri soggetti. Si incontrano seri limiti, secondo tale rapporto, quando un paese cerchi una soluzione nazionale per superare gli insuccessi di un'economia globalizzata. Occorre pertanto sviluppare le strutture in grado di superare i limiti delle soluzioni nazionali.

Una delle proposte interessanti di questa commissione sulla *global governance* riguardava l'istituzione di un "Consiglio per la sicurezza economica" nell'ambito delle Nazioni Unite. Esso avrebbe dovuto avere poteri analoghi a quelli che ha il Consiglio per la sicurezza politico-militare. Purtroppo il Consiglio per la sicurezza economica non ha mai visto la luce.

Alla fine del 1999 è stato pubblicato un secondo rapporto ONU, a firma della stessa Commissione. In primo luogo, esso sottolineava che, causa l'assenza di misure adeguate, "per assicurare una *global governance* economica, la globalizzazione ha reso l'economia mondiale più instabile, i paesi sono diventati più vulnerabili agli shock finanziari, molti sono stati emarginati, e il divario tra i più ricchi e i più poveri si è ampliato". In sostanza questo secondo rapporto lamentava il sostanziale insuccesso delle raccomandazioni contenute nel primo rapporto, di cinque anni

prima. Per spiegare l'insuccesso della commissione per la *global governance* e l'inefficacia da essa stessa lamentata nel fare attuare le raccomandazioni contenute nei suoi rapporti si possono addurre vari motivi: in primo piano tra questi va, ovviamente, collocata la crescente marginalità economica e politica delle Nazioni Unite, quindi la genericità dei contenuti dei rapporti in questione. Infatti analizzando gli obiettivi programmatici contenuti nel secondo rapporto della *Commission on Global Governance*, che negli intenti voleva essere molto più articolato e preciso del precedente, si trovano obiettivi programmatici di questo tipo: "monitorare di continuo lo stato generale dell'economia mondiale", "fornire un quadro di politiche strategiche a lungo termine al fine di promuovere uno sviluppo stabile ed equilibrato", "assicurare la coerenza tra gli scopi di *policy* delle principali organizzazioni internazionali", "assicurare una leadership politica che promuova il consenso sui temi economici internazionali".

Se si cercasse di "operazionalizzare" simili obiettivi, ovvero si tentasse di tradurli in proposizioni aventi dei riferimenti precisi quanto a risorse da impiegare, attori collettivi da mobilitare, programmi e tempi da rispettare, si incontrerebbero molte difficoltà. Dalle stesse Nazioni Unite sono usciti, nel 2000, i cosiddetti *millennium goal*. Questi *goal* riguardano tra l'altro il dimezzamento della fame nel mondo, più precisamente del numero degli affamati, il dimezzamento del numero dei poveri assoluti, coloro i cui consumi sono valutabili, in PPA (parità di potere d'acquisto), in un dollaro al giorno (stimati dalla Banca Mondiale in 1,2 miliardi di persone) o in due dollari al giorno (2,8 miliardi di persone), l'aumento dei tassi di istruzione femminile.

Tuttavia si può affermare che nell'insieme - tranne i suddetti *millennium goal* di cui peraltro le stesse Nazioni Unite, in vari rapporti usciti all'inizio del 2003, cominciano a dire che sarà impossibile raggiungerli, come ci si proponeva, al 2010 o al 2015 - una ragione di fondo dell'insuccesso delle proposte di *global governance* è la difficoltà di individuare, e quindi mettere sul tavolo di lavoro delle organizzazioni internazionali e dei governi, qualche specifico programma d'intervento. Tra i tanti possibili uno potrebbe essere l'istituzione di un vincolo minimo sulle transazioni finanziarie di carattere prevalentemente speculativo.

Se mai si arrivasse a un elenco di obiettivi specifici della *global governance*, probabilmente se ne dovrebbe includere uno che non è mai entrato finora nei programmi delle organizzazioni internazionali: il tentativo di ridurre le disuguaglianze globali, che si chiamano globali perché si riscontrano in tutto il mondo e perché in qualche modo appaiono connesse alla globalizzazione.

Si fa riferimento, anzitutto, alle disuguaglianze di reddito, che sono quelle di cui più si parla e che, per certi aspetti, sono più facilmente

misurabili, o meno difficilmente misurabili. Tuttavia, esistono molte altre disuguaglianze globali, come le disuguaglianze della speranza di vita, di salute, di istruzione, di disponibilità di energia, di accesso all'informazione e alla conoscenza. Inoltre, in merito alle disuguaglianze di reddito, occorre distinguere quelle tra strati della popolazione mondiale, quelle tra differenti paesi e quelle che si osservano tra strati sociali all'interno dei singoli paesi. A livello di popolazione mondiale si sono raggiunti dei limiti che da diversi punti di vista vanno considerati preoccupanti. Già nel 1999 il 20% più ricco della popolazione mondiale produceva e percepiva circa 75 volte il PIL del mondo, che invece veniva acquisito dal 20% più povero. Circa l'86% del PIL mondiale andava al 20% più ricco, l'1,5% al 20% più povero, donde il rapporto di 75:1.

Anche a livello intranazionale sussistono differenze di reddito rilevanti: ad esempio, nel 2000, i compensi degli alti dirigenti delle *corporation* Usa, i CEO ovvero *chief executive officer*, (equivalenti alle cariche di amministratore delegato o di presidente), avevano raggiunto il livello di 531 volte il salario medio degli addetti alla produzione e di coloro che non avevano mansioni di responsabilità, ovvero che erano al di sotto dei quadri intermedi. È, altresì, noto che negli stessi Stati Uniti i vantaggi economici degli anni novanta sono andati per il 90% al 5% più benestante della popolazione, mentre a livello dei salariati, ancora nel 2002, i salari erano inferiori in termini reali a quelli del 1973.

Grandi differenze di reddito interno stanno però manifestandosi anche nei paesi in via di sviluppo. In un numero crescente di questi, infatti, il reddito medio si aggira intorno a 500 euro l'anno, mentre il 2-3% della popolazione, che forma lo strato superiore, ha redditi 80 volte più elevati di quelli del resto della popolazione.

Tuttavia non ci si può limitare alle disuguaglianze di reddito. Esistono anche le disuguaglianze globali di impronta ecologica (IP). L'impronta ecologica è una stima della pressione umana sugli ecosistemi globali, espressa in unità di superficie (più precisamente in ettari di terra) pro capite necessaria per produrre gli alimenti che un paese consuma, per ospitare le infrastrutture che utilizza e assorbire il biossido di carbonio che produce. Essa va affiancata alla misura dello "spazio biologicamente produttivo" (SBP) di cui un paese dispone. Se la IP di un paese eccede il suo SPB, ciò significa che esso vive, ecologicamente parlando, alle spalle di qualcun altro. Le differenze tra i paesi che risultano più benestanti da questo punto di vista e quelli meno, sono circa di 8-10 a 1. Alla fine degli anni novanta, ad esempio, l'IP del Nord America era di 11,8 ha/pro capite, quella dell'Europa occidentale di 6,5 ha/pro capite e quella dell'Africa di 1,3. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, essa ha un'impronta ecologica di 2,4 milioni di km<sup>2</sup>, mentre dispone di una superficie produttiva – ivi comprese le acque costiere – di appena 0,74

milioni di km<sup>2</sup>. Ciò significa che gli italiani consumano circa 1,7 milioni di km<sup>2</sup> di terreni agricoli, di boschi, di acque – l'insieme delle superfici biologicamente produttive – appartenenti in realtà ad altri paesi.

Vi sono poi le disuguaglianze della speranza di vita e di salute. Da un lato c'è un certo numero di paesi, ivi compresa l'Italia, in cui la speranza di vita di maschi e femmine assommata supera in media gli 80 anni. Dall'altro vi sono dei paesi in cui la speranza di vita è di 40 anni. Inoltre, vi sono paesi che già in precedenza avevano una speranza di vita più bassa di quella dei paesi OCSE, i quali in anni recenti hanno perso parecchi punti di tale indice. La Russia, per esempio, ha perso in dieci anni, negli anni novanta, 5 anni di speranza di vita. Nell'Africa subsahariana vi sono paesi che hanno perso negli ultimi decenni tra i 10 e i 20 anni di speranza di vita, ridiscendendo da 55-58 a 35-38 anni, a causa di flagelli concomitanti quali la denutrizione, l'epidemia di AIDS, la scarsità di acqua potabile e il prepotente ritorno di malattie che sembravano quasi scomparse, come la tubercolosi e la malaria.

Vi sono le disuguaglianze dell'istruzione, a proposito delle quali si parla di speranza di vita scolastica. Essa corrisponde al numero di anni di istruzione formale che un bimbo all'inizio della scuola pre-primaria può sperare di avere davanti a sé. La speranza di vita scolastica nei paesi avanzati è di circa 20 anni. Mentre vi sono molti paesi, quali ad esempio il Pakistan o il Bangladesh, dove la speranza di vita è mediamente di 1,5 anni. Se poi si scompone il dato in base al genere, si scopre che i maschi possono avere una speranza di vita scolastica di 3 anni circa, mentre quella delle femmine è prossima a zero.

Si possono menzionare, ancora, le disuguaglianze di disponibilità di energia, che si potrebbero definire la “frattura energetica”. In cima alla lista si trovano paesi che consumano – per riferirsi solamente all'energia elettrica - 16.000 kilowatt/ora pro capite all'anno, come la Svezia e gli Stati Uniti. Di contro, vi sono paesi che consumano 20 kilowatt/ora pro capite all'anno, tipo il Nepal: il che significa ottocento volte di meno.

Infine non vanno dimenticate le disuguaglianze nell'accesso all'informazione e alla conoscenza, quelle che vanno sotto il nome di “frattura digitale”, poiché le vie di accesso passano oggi prevalentemente attraverso le tecnologie digitali info-telematiche. Benché il tasso di accesso a Internet tenda dovunque a salire, le differenze tra i paesi ed entro i singoli paesi permangono enormi. Basti pensare che il 95% di tutti i server del mondo si trovano nei paesi dell'OCSE – un miliardo di abitanti su oltre sei – o, per meglio dire, nei 22 paesi più ricchi di essa, dato che, per effetto dell'inserimento recente di paesi come la Turchia e il Messico, l'OCSE appare oggi mediamente un po' meno ricca di quanto non apparisse alcuni anni fa.

Affrontando il tema delle disuguaglianze globali si va inevitabilmente incontro a varie obiezioni. In particolare se ne ricordano due.

La prima obiezione è che l'aumento delle disuguaglianze internazionali e intranazionali, anche quando appaia eccessivo, è il prezzo da pagare per una crescita economica accelerata. La globalizzazione è, appunto, uno dei processi che induce una crescita economica accelerata e, dunque, favorisce lo sviluppo di notevoli disuguaglianze. Però, si afferma che, dopo un certo periodo, anche i paesi e gli strati di popolazione, che inizialmente sono svantaggiati ne trarranno benefici.

Tale ipotesi è detta del *trickle down*, ovvero del “gocciolamento”. Si tratta di un'ipotesi che appare ormai un po' stagionata, se si considera che fu formulata più di mezzo secolo fa da un economista che si chiamava Simon Kuznets. Essa sostiene che i vantaggi della crescita vanno in prima battuta a coloro che stanno in alto nella piramide sociale – i tecnici, gli ingegneri, gli imprenditori, gli scienziati – ma poco alla volta ricadono anche su quelli che stanno in basso.

A questo riguardo le variabili critiche sono tre: il tempo, i relativi tassi di crescita dei paesi in via di sviluppo e dei paesi sviluppati e la distribuzione del reddito. Per quanto riguarda il tempo, facendo un po' di calcoli, si arriva alla conclusione che per raggiungere anche solo la soglia di 1000 dollari l'anno di reddito pro capite, vi sono decine di paesi che ove mantenessero per decine di anni (fatto inimmaginabile) un tasso di sviluppo doppio o triplo dei paesi occidentali industriali avanzati, impiegherebbero tra i 50 e i 100 anni per avvicinarsi al reddito pro capite dei primi.

Inoltre non va dimenticata la questione della distribuzione. Infatti, se l'80 o il 90% dell'incremento della crescita va al 10 o al 20% della popolazione, resterà una parte grandissima di persone che dai benefici della crescita sono escluse. È ciò che sta succedendo in India e in Cina, in cui circa 300 milioni di abitanti hanno accresciuto notevolmente il loro reddito, ma un miliardo di persone hanno mantenuto un reddito pressoché costante, intorno ai 2 dollari al giorno.

Una seconda obiezione è che la disuguaglianza di reddito può essere di per sé un fattore di crescita. Attualmente si assiste a un fenomeno di grande interesse, anche se creerà nuovi problemi al mercato del lavoro europeo e statunitense. Accade, infatti, che l'India, la Cina, le Filippine, la Malesia, la Thailandia e altri paesi in via di sviluppo, producano ogni anno, in totale, centinaia di migliaia di laureati in materie scientifiche, o comunque utilizzabili a fini di ricerca e sviluppo, come i matematici. La maggior parte di essi trova lavoro nel proprio paese in aziende che lavorano per i paesi più avanzati. Ciò si verifica con crescente frequenza anche nel settore dei servizi ad alta intensità di conoscenza erogabili online, dall'ingegneria del software all'elaborazione al computer di proget-

ti architettonici. I redditi di questi strati di persone, dopo alcuni anni di attività nell'industria e nei servizi, possono raggiungere un livello molto più alto della media della popolazione lavorativa locale, intorno agli 8-10.000 dollari l'anno. Le stesse persone negli Stati Uniti avrebbero un reddito tra i 50 e i 70 mila dollari l'anno, e in Europa poco meno. Comunque, resta il fatto che in paesi, nei quali il reddito medio pro capite si colloca tra i 500 e i 1000 dollari l'anno, 8-10.000 dollari l'anno sono un reddito che pone chi lo percepisce in una classe a parte.

In casi di questo genere si può affermare che la disuguaglianza opera effettivamente come un fattore di crescita. Da un lato è utile, ed equo, che uno strato sociale, che ha investito o sul quale si è fatto un investimento per produrre conoscenza e competenze professionali, abbia un adeguato riconoscimento economico. Dall'altro il maggior reddito da esso prodotto ricadrà positivamente, in termini di consumo e di domanda di lavoro, su un'altra parte della popolazione.

Si noti che le disuguaglianze citate, che dovrebbero comparire come obiettivo specifico in una qualsiasi agenda della *global governance*, sono le disuguaglianze eccessive, quelle che lo stesso Rapporto sullo Sviluppo Umano delle Nazioni Unite, nell'edizione 2002, ha definito "grottesche", perché sono le disuguaglianze che vanno da un rapporto di 20:1 a un rapporto di 100:1 in ogni campo, si tratti di reddito, di energia, di istruzione, di accesso all'informazione, di impronta ecologica. In alcuni settori sono stati fatti studi dedicati all'analisi del perché ci si dovrebbe interessare, da un punto di vista generale, delle disuguaglianze estreme, delle disuguaglianze eccessive, ossia non di quelle che hanno un'influenza positiva sulla crescita, bensì di quelle che nemmeno dal punto di vista della crescita appaiono utili. Tali studi hanno messo in luce, ad esempio, che molti dei dirigenti che nel 2000 ricevevano compensi complessivi – stipendio, più *stock option*, più *fringe benefit* (benefici addizionali), più dividendi, più premi rapportati all'andamento dell'azienda e altro – circa 530 volte più alti dei loro salariati, apparivano inclusi nell'elenco dei dirigenti delle aziende che sono clamorosamente crollate nel 2000 e in seguito, con gravi conseguenze per i dipendenti e i risparmiatori, quali la Enron e la WorldCom, dando così inizio al declino mondiale delle borse. Disuguaglianze di quel genere erano circa 8-10 volte superiori a quelle di vent'anni prima. Nel 1980 in Usa il reddito medio di un alto dirigente era pari a 60-70 volte quello dei suoi dipendenti. Forse una tale disuguaglianza poteva ancora essere giustificata asserendo che le capacità in tal misura retribuite giovavano alle sorti di tutta l'azienda. Quando però i compensi arrivano a superare 530 volte il salario medio dei dipendenti, cominciano di per sé ad apparire alquanto esagerati; quando poi si accompagnano al crollo dell'impresa che i dirigenti così ben compensati governavano, diventano del tutto ingiustificabili.

Per concludere sulle ragioni che suggeriscono di interessarsi delle disuguaglianze globali, si può provare a cercarle in un libro scritto qualche tempo fa ma ugualmente vicino alla sensibilità contemporanea: “In tutte le città vi sono tre parti, i ricchissimi, i poverissimi e quelli che stanno in mezzo tra gli uni e gli altri. Poiché si ammette che la misura e la medietà sono sempre la cosa migliore, è chiaro che un possesso medio di ricchezze è la condizione migliore di ogni altra, poiché in essa è più facile obbedire alla ragione”. Questo è un passo della *Politica* di Aristotele. Da esso si possono trarre diversi motivi per interessarsi alle disuguaglianze globali del mondo contemporaneo: perché la ricchezza dei ricchissimi non è mai stata così grande, perché i poverissimi non sono mai stati così numerosi, ma anche per la scomparsa della medietà. Infatti, se come avviene attualmente l'86% del PIL mondiale va al 20% più ricco e l'1,5% va al 20% più povero, ne risulta che coloro che stanno in mezzo, cioè il 60%, si dividono quel che rimane. Quel che rimane è circa il 12% del PIL mondiale, da dividere tra i tre quinti della popolazione del pianeta, pari a 3,7 miliardi di persone. Quando si parla di incipiente scomparsa delle classi medie, è da simili cifre che occorrerebbe partire.

Dal punto di vista di quanto sosteneva Aristotele, si può dunque dire che un ordine mondiale di questo tipo non può essere definito né equo, né ragionevole. Peraltro vi sono altri motivi, al di là di quelli che suggerisce una certa nozione della giustizia sociale, che suggerirebbero di includere tra gli obiettivi specifici di una *global governance* maggiore attenzione alle disuguaglianze globali. Le disuguaglianze eccessive sono di per sé causa o appaiono correlate con ogni sorta di patologie sociali: tensioni collettive, instabilità politica, conflitti armati, iperurbanizzazione, metropoli che non sono più metropoli bensì “conurbazioni” da 20 milioni di abitanti, il 20% dei quali abitano in bidonville; violenza endemica, criminalità diffusa, flussi migratori incontrollabili di popolazioni disperate. Senza menzionare la correlazione indiretta, ma sicuramente positiva, tra le disuguaglianze globali e il terrorismo.

Esistono quindi, al di là delle considerazioni che hanno a che fare con la giustizia sociale, con l'etica, anche validi motivi politici o pragmatici che suggerirebbero di inserire al più presto nell'agenda della *global governance*, in modo esplicito, le disuguaglianze globali.

## Il governo della globalizzazione

Ignazio Visco<sup>3</sup>

### Una premessa

Con la fine della guerra fredda e la dissoluzione delle economie socialiste a pianificazione centralizzata si sono andate affermando da più parti aspettative che in un mondo globale, maggiormente interdipendente, sarebbe stato più semplice risolvere problemi, per l'appunto, globali quali la povertà, la fame, le epidemie, lo sfruttamento. La pressione dei mercati avrebbe inoltre spinto, laddove necessario, i governi nazionali a introdurre riforme strutturali volte a ridurre gli squilibri correnti e prospettici e aumentare i livelli di produttività e di reddito. È evidente che, se mai queste aspettative si fossero davvero radicate, esse sono andate in buona parte deluse. Negli ultimi anni molte proteste sono state, in effetti, indirizzate contro la globalizzazione, individuando spesso proprio nell'interdipendenza delle economie di mercato una ragione della lentezza con cui si riducono i problemi e gli squilibri che affliggono gran parte del mondo.

Al riguardo è utile fare due osservazioni, come premessa a un breve esame di alcuni dati e fatti rilevanti. Anzitutto, le stesse proteste che si sono succedute in questi anni sono segno di un benessere (non necessariamente solo quantitativo) certamente accresciutosi negli ultimi decenni (la protesta ha luogo soprattutto nei paesi "ricchi", è un bene di lusso), e in qualche modo riflettono le aspettative deluse. In secondo luogo, mentre la manifestazione esplicita dell'attenzione – in alcuni casi riflesso di un esteso stato di disagio – nei confronti della diffusione della povertà o dei problemi dell'ambiente costituisce un fenomeno di assoluto rilievo, non sempre sono chiare le motivazioni dirette della protesta. Non solo questa appare essere "no global" (ora *new global*) e spesso "no logo" (richiamandosi a un fortunato libro di Naomi Klein), ma sempre più, pur nella varietà dei movimenti che sovente riflettono interessi molto diversi (talvolta anche contrapposti), vi è quello che si potrebbe definire un elemento di "no capital" (riemerso dopo la fine della guerra fredda e delle esperienze del socialismo reale). Vi è, in particolare, un pregiudizio sul fatto che l'enfasi su strumenti positivi per l'economia (i mercati e la ricerca dell'efficienza economica) possa finire per essere in contrasto con altre dimensioni, quali ad esempio la sicurezza ambientale o la coesione sociale. Vi sono, inoltre, critiche spesso anche aspre dell'operato di istituzioni internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio, istituzioni volte, in linea di principio, a garantire la stabilità finanziaria internazionale, lo sviluppo economico dei

paesi più poveri, l'apertura dei commerci e, con essa, l'integrazione delle economie. Non sempre, tuttavia, si considera che, in ultima istanza, le decisioni e i negoziati che hanno luogo in, e per il tramite di, queste istituzioni riflettono interessi, scelte e compromessi dei governi delle nazioni che di esse fanno parte.

### Alcune evidenze

Un'utile sintesi delle evidenze disponibili sulla natura e le conseguenze economiche e sociali della maggiore interdipendenza delle economie che si è andata affermando negli ultimi decenni è contenuta in un recente rapporto della House of Lords del Parlamento della Gran Bretagna<sup>4</sup>, risultato di *hearings* e *memoranda* di oltre 50 economisti, istituzioni, organizzazioni non governative (contenuti in due volumi separati). Anche sulla base delle conclusioni di questo rapporto, alcuni punti principali possono essere riassunti come segue.

In primo luogo, l'ondata di globalizzazione in corso è diversa – anche se non necessariamente più ampia nelle tre dimensioni dell'integrazione economica: movimento di merci, capitali, lavoro – da quella di un secolo fa. Ciò che la contraddistingue e, in un certo senso, la rende più evidente, se non drammatica, è l'eccezionale riduzione dei costi di comunicazione, la “fine della distanza”. I commerci, anche se molto più liberi, sono però ancora limitati (in termini di PIL gli scambi di importazioni ed esportazioni sono pari al 20/25 % per Stati Uniti, Unione Europea e Giappone, molto meno del 10 % in termini di vendite complessive di beni e servizi). Inoltre, anche se le tariffe alle importazioni si sono notevolmente ridotte, esse restano ancora elevate per i prodotti agricoli e tessili, nei cui confronti vi sono molte barriere non tariffarie e sussidi – nei paesi dell'area dell'OCSE e a danno dei paesi in via di sviluppo (PVS) – particolarmente elevati (in agricoltura questi sussidi ammontano a circa 350 miliardi di dollari l'anno).

In secondo luogo, nonostante i progressi che pure ci sono stati, la povertà è ancora grandemente diffusa, così come la disuguaglianza tra e all'interno dei paesi. Da un lato, anche se ridottisi, i livelli di povertà (nella definizione più comune di una disponibilità per persona pari o inferiore a un dollaro al giorno) sono ancora elevati<sup>5</sup>. Si osservi tuttavia che in questo periodo la popolazione dei PVS è aumentata di ben 1,5 miliardi; in percentuale è quindi indubbio che la povertà si sia notevolmente ridotta. Da un altro lato, anche se si può discutere la velocità della riduzione, va osservato che accanto a evidenti miglioramenti, si sono registrati alcuni drammatici, pur se limitati, fallimenti. Mentre l'attesa di vita nei PVS è ora in media pari a circa 60 anni, 15 meno che nei paesi sviluppati ma 20 in più di 40 anni fa, nell'Africa subsahariana essa è di poco superiore ai 40 e si è ridotta negli ultimi decenni. Non si vede

comunque come un risultato così negativo possa essere legato alla maggiore integrazione economica; nel caso del continente africano questa è, invece, ancora particolarmente bassa e contribuisce a frenare lo sviluppo.

In terzo luogo, se le condizioni del mercato del lavoro si modificano nel tempo, la perdita di posti di lavoro nei paesi maggiormente industrializzati appare dovuta, in maniera preponderante, al cambiamento tecnologico anziché all'apertura commerciale, anche se quest'ultima non è del tutto neutrale (e ciò contribuisce a spiegare alcune forti resistenze, in particolare di origine sindacale, nei confronti della maggiore integrazione economica). Degli effetti negativi va comunque tenuto conto, attraverso politiche di compensazione economica e interventi sulla formazione e sulla riqualificazione professionale, ma essi non possono costituire una giustificazione di politiche protezionistiche nei confronti dei PVS. Anche l'effetto diretto, di riduzione delle opportunità di lavoro per i residenti, a volte attribuito all'immigrazione è assolutamente esagerato, essendo i flussi migratori relativamente modesti e di gran lunga più bassi di quelli prevalsi nell'altra grande ondata di globalizzazione che ebbe luogo circa un secolo fa.

Vi è poi una notevole esagerazione, a volte corredata da accuse poco fondate nella loro generalità, nell'attribuire alle imprese transazionali particolari responsabilità per il permanere di condizioni di povertà e di elevata disuguaglianza tra i paesi "ricchi" e i paesi in via di sviluppo. Anche se vi sono stati casi di comportamenti gravemente scorretti, in particolare con riferimento al lavoro minorile e agli standard ambientali, nel complesso sembrano prevalere gli effetti positivi: gli standard, sia sociali sia ambientali, rispettati da queste imprese e le retribuzioni da esse erogate sono generalmente più elevati di quelli garantiti dalle imprese locali, inoltre la trasmissione e la diffusione di conoscenze, che hanno luogo in connessione con gli investimenti diretti nei PVS, costituiscono un importante, anche se in molti casi ancora potenziale, canale di aumento della qualità del lavoro, dell'innovazione e, in ultima analisi, del tenore di vita.

Quanto alle crisi finanziarie, è certamente vero che esse appaiono avere ora una natura "globale", ma crisi siffatte non sono certo una novità; non occorre richiamare Keynes per sottolineare l'instabilità (intrinseca?) del capitalismo. Anche i paesi più ricchi sono stati colpiti da gravi crisi finanziarie, ma è arduo attribuirne le cause alla globalizzazione, anche se l'integrazione tra le economie può amplificarne gli effetti. In questi casi l'efficacia delle politiche macroeconomiche è spesso limitata: non è ovvio, al di là di effetti di breve periodo, quanto politiche monetarie e di bilancio possano avere successo nel contrapporsi a crisi finanziarie, internazionali o nazionali, che originano da squilibri di natu-

ra strutturale o sono acute dall'assenza di istituzioni adeguate. Una questione importante riguarda la possibilità di attuare per tempo, in particolare nei paesi in via di sviluppo, riforme strutturali in grado di proteggere questi paesi da movimenti di capitali ampi e sostenuti. Insieme a evidenti benefici, un'entrata di capitali particolarmente elevata in paesi privi di solide strutture e istituzioni finanziarie può produrre conseguenze dannose, se questi capitali non sono indirizzati efficientemente laddove sono più utili e produttivi, con il risultato di dar luogo, a volte, in occasione di una loro uscita precipitosa, a instabilità di rilievo. Il problema delle riforme strutturali è che, almeno nella fase costitutiva, esse non sono necessariamente "paretiane" (non garantiscono cioè l'assenza di conseguenze negative per tutti e miglioramenti per alcuni), né sono in grado di produrre (alla "Rawls") il massimo risultato per coloro che più ne possono beneficiare. Oltre il breve (a volte brevissimo) periodo, tuttavia, i benefici appaiono sufficientemente evidenti. Il caso della Corea, ad esempio, è significativo: nonostante la gravissima crisi del 1997, dopo qualche esitazione sul piano macroeconomico, con importanti interventi strutturali la Corea è riuscita non solo a farvi fronte, ma anche a riprendere a crescere a tassi notevolmente elevati.

Il rispetto di buone regole contabili e amministrative, di *corporate governance*, è fondamentale per il buon funzionamento delle economie di mercato. Come si è visto di recente, ad esempio, ma non solo, nel caso della Enron, questo non è sempre il caso nei principali paesi industrializzati; ancor di più non lo è nei paesi cosiddetti "emergenti", quelli che più sono stati colpiti dalle ultime crisi finanziarie. Certamente ciò può aver contribuito alla generazione e all'acuirsi delle crisi, ma è del tutto evidente che alla base di squilibri e dissesti – che si tratti di Argentina, Indonesia, Thailandia o, tra i paesi che di recente sono entrati nell'OCSE, Corea, Messico e Turchia – vi sono i comportamenti (e spesso l'assenza di "sanzioni", anche nel caso di comportamenti particolarmente scorretti). Si tratta, quindi, del rispetto di regole del gioco fondamentali per le economie di mercato, quali l'assenza di comportamenti collusivi o l'eliminazione di posizioni di rendita. Le riforme strutturali sono utili e necessarie per assicurare, appunto, che a garanzia del buon funzionamento dei mercati operino istituzioni di sorveglianza delle strutture economiche e finanziarie, che queste strutture siano indipendenti da influenze di gruppi politici e affaristici, che vi siano adeguate separazioni tra interessi potenzialmente in conflitto.

Se è vero che l'architettura commerciale e finanziaria internazionale ha mostrato, soprattutto nell'ultimo decennio, alcuni limiti gravi, occorre tuttavia osservare che dietro le istituzioni internazionali vi sono responsabilità politiche che coinvolgono tutti i paesi, e in particolar modo quelli maggiori. Pur se migliorabile, l'attività di consulenza e assistenza

di queste istituzioni è generalmente di elevata qualità tecnica. I fallimenti nei negoziati commerciali, le difficoltà nell'accelerazione dello sviluppo economico e la stessa ridotta entità degli aiuti allo sviluppo (al di là di alcune errate decisioni circa la loro destinazione) non sono tanto il risultato di decisioni e opinioni discutibili di anonimi tecnocrati, quanto degli orizzonti brevi della politica e degli interessi, legittimi ancorché controversi, delle nazioni che hanno maggiore peso economico e politico.

Infine, non si può ignorare quanto diffusa sia nei paesi in via di sviluppo la corruzione economica, quanto importanti siano i deficit di democrazia, quanto estesi i conflitti interni e, di conseguenza, i regimi autoritari. Il riflesso di tutto ciò si vede anche in termini di degrado ambientale, di gravissimi problemi sanitari, di livelli di istruzione eccezionalmente carenti. Sono queste tre aree che riflettono disuguaglianze inaccettabili e che sono probabilmente alla base della maggior parte delle carenze nella convergenza economica dei PVS; si tratta di aree nelle quali si deve e si può certamente fare molto di più, anche per il tramite di istituzioni specializzate sovranazionali, al momento non esistenti o non in condizioni di intervenire con efficacia.

### **Il ruolo delle nazioni e le risposte di governance**

In un contesto globale, di interdipendenza economica, occorre prestare attenzione anzitutto a quali siano possibili obiettivi di interesse generale, quindi individuare gli strumenti che possono essere utilizzati per tentare di conseguirli. In quest'ambito emerge, altresì, la questione fondamentale del ruolo degli stati nazionali in un mondo globale.

Procedendo con ordine, sul piano degli obiettivi, è evidente che quelli fondamentali della convivenza pacifica, del progresso economico e sociale senza esclusioni, della stabilità nella crescita per tutte le aree del mondo, anche se assolutamente primari, rischiano di collocarsi a un livello di generalità tale da renderli difficilmente concreti. Eppure, è da essi che occorre partire per cercare di comprendere quali strumenti di *governance* siano disponibili o vadano ricercati. In ogni caso, occorre fare attenzione a non perdersi troppo dietro le definizioni. Si consideri ad esempio l'obiettivo, oggi molto enfatizzato, dello "sviluppo sostenibile". In termini assai generali questo è definito come il livello di sviluppo che "soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni" (Commissione Brundtland, 1987). In termini un po' più concreti, lo sviluppo sostenibile si fonda su tre pilastri, quello economico, quello sociale e quello ambientale, cercando di definire in modo coerente, sul piano pratico, le condizioni che occorre soddisfare, gli strumenti di *policy* che occorre utilizzare e le regole che occorre rispettare per conse-

guire un obiettivo così complesso. Vi è, però, il rischio di spendere molte risorse intellettuali e politiche in un esercizio di definizione, anziché affrontare con decisione gli eventuali conflitti tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, quando questi comincino a profilarsi. Forse a un livello di concretezza maggiore, può essere più utile chiedersi cosa si può fare per conseguire decisi miglioramenti per quanto riguarda, ad esempio, sanità e istruzione, cambiamento climatico e sfruttamento delle risorse naturali, efficienza delle strutture finanziarie e aiuto allo sviluppo.

A questo riguardo, si sostiene a volte che, in un contesto economico e politico globale, nel quale operano per l'appunto istituzioni globali, private come le imprese transnazionali e intergovernative come le istituzioni internazionali, il ruolo degli stati nazionali si è notevolmente e fatalmente ridotto. Questa tesi è ampiamente esagerata: non sono né i mercati né le multinazionali a determinare il destino delle nazioni. È senz'altro vero, però, che negli ultimi decenni un numero ristretto di paesi (G5, G7, G8...) ha assunto sempre più spesso il ruolo di preparare l'agenda per gli interventi, non esclusivamente finanziari o macroeconomici, di natura internazionale. Anche dietro le decisioni delle istituzioni internazionali non possono che rinvenirsi, con influenze diverse a seconda delle organizzazioni, responsabilità politiche dei governi nazionali.

Ovviamente in un mondo globale le interazioni sono molteplici e di diversa natura; così come maggiori sono le opportunità connesse con i movimenti di merci, di capitali, di persone e di conoscenze, così pure maggiori sono i rischi di trasmettere e amplificare instabilità e crisi, siano esse politiche o finanziarie. Occorrono, quindi, migliori sedi di discussione e negoziato, nonché autorità sovranazionali in grado di perseguire con successo obiettivi specifici. Ma questo non può che essere il risultato delle decisioni di stati sovrani (con diritti, doveri, responsabilità e posizioni di forza diversi). La questione, dunque, non è solo se e quanto siano adeguate sul piano tecnico e dei mandati formali le organizzazioni internazionali finanziarie ed economiche oggi esistenti, ma soprattutto quanto forte sia la volontà e la capacità degli stati nazionali di servirsene in modo cooperativo ed efficace.

Questo è certamente il caso dell'OMC e della liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli e tessili, i cui beneficiari sono in primo luogo i PVS. Ma è anche il caso delle istituzioni di Bretton Woods (FMI e BM), istituite oltre cinquant'anni fa e che hanno subito notevoli mutamenti negli ultimi decenni. Il Fondo monetario oltre a raccogliere informazioni relative alle economie dei paesi membri e a dare assistenza tecnica, soprattutto sul piano finanziario e fiscale, interviene direttamente con diverse forme di prestito, a sostegno dei paesi interessati, nel caso

di crisi, anche potenziali. Molte critiche sono state rivolte in questi ultimi anni a quella che, secondo taluni, è stata considerata una rigidità ideologica, l'eccessiva fiducia nel ruolo propulsore dei mercati; secondo altri critici, invece, nell'imporre condizioni particolari ai paesi debitori si è messa in atto una strategia di difesa degli interessi di istituzioni finanziarie dei paesi più ricchi, in particolare degli Stati Uniti. Senza entrare nel merito delle critiche, alcune certamente poco generose, va rilevato che, in effetti, quest'ultimo paese, data la sua quota nel FMI e data la frammentarietà della rappresentanza delle nazioni europee, ha un sostanziale potere di veto. Ma al di là dell'aspetto istituzionale, del quale pure si discute, e al di là di possibili "errori" nei confronti di alcuni casi particolari, il compito del Fondo è particolarmente complesso. Da un lato non è evidentemente possibile intervenire senza condizioni, perché si rischierebbe di favorire comportamenti scorretti da parte dei paesi, dall'altro l'aspettativa che l'intervento del Fondo monetario li metta automaticamente in grado di uscire dalle crisi può accrescere la propensione ad assumere rischi eccessivi da parte delle istituzioni finanziarie private creditrici nei confronti di questi stessi paesi.

Oltre a una revisione delle condizioni (particolari misure di politica economica e specifiche riforme strutturali) concordate con il FMI dai paesi in crisi, da alcuni è stato suggerito, in un'ottica di prevenzione di possibili crisi finanziarie, di rendere lo stesso Fondo responsabile di segnalare formalmente l'emergere di elementi anticipatori delle crisi. Ovviamente si tratterebbe di un ruolo non privo di rischi elevati. Sono molte, infatti, le crisi che non si prevedono, ma forse altrettanto numerose sono quelle che, pur prevedendosi, non hanno luogo; inoltre, la stessa segnalazione di un rischio di crisi potrebbe finire per innescarla o per renderne più costosa la prevenzione.

In ogni caso, la sorveglianza multilaterale costituisce uno strumento essenziale per la *governance* di un'economia mondiale sempre più integrata. Non si tratta tanto di "coordinare" le politiche macroeconomiche, sulle quali vi è un ampio scambio di informazioni, con notevoli successi sul piano monetario conseguiti nell'ultimo decennio e chiari limiti, date le tendenze prospettiche, nell'utilizzo dei bilanci pubblici nel medio periodo. Si tratta invece, soprattutto, di migliorare sempre più la cooperazione, un coordinamento *soft*, per quanto riguarda le politiche strutturali. Vi è, infatti, ancora molto da apprendere, riguardo alle istituzioni e alle condizioni di fondo dei mercati nei quali operano le diverse economie. Su questo piano vanno certamente incentivate le *peer review* tra paesi e occorre continuare a mettere in luce le *best practice*, così da rendere i sistemi economici capaci di adeguarsi in modo flessibile ai mutamenti che intervengono sul piano tecnologico, sociale e politico. A questo riguardo, l'esperienza dell'OCSE è certamente importante.

Non solo la sorveglianza bilaterale e multilaterale è esercitata nell'ambito di comitati, cui partecipano migliaia di funzionari governativi ogni anno, predisposti per l'individuazione di problemi e squilibri da sanare nei trenta paesi membri, ma ciò avviene con tanto più successo quanto migliore è l'analisi sulla base della quale la sorveglianza viene condotta. Recenti esempi positivi sono costituiti non solo dall'esame, portato avanti con riferimento a progetti specifici individuati dai comitati e dai consigli dei ministri degli stati membri, delle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione o dei fattori di crescita di lungo periodo, ma anche da negoziati e accordi su temi quali la corruzione dei pubblici funzionari, i codici di comportamento delle multinazionali, la *corporate governance*, l'operato dei centri *offshore*, i diritti sindacali, i sussidi agricoli, e altro. Anche dai fallimenti bisogna imparare: ad esempio, dall'accordo multilaterale sugli investimenti, il cui esito negativo, alcuni anni fa, ha certamente risentito dell'assenza di un'adeguata preparazione analitica.

Anche per quanto riguarda lo sviluppo dei paesi più arretrati molto si può fare mettendo in comune esperienze e risultati specifici, riferendosi anche, senza pregiudizi ideologici e nello stesso tempo senza preconcetti, riflesso di interessi particolari, ai progressi conseguiti nei paesi dell'area dell'OCSE. È certamente questo un compito che la Banca Mondiale è in grado di svolgere efficacemente, insieme a quello tradizionale di sostenere lo sviluppo con aiuti rivolti all'attuazione di importanti progetti infrastrutturali. Con riferimento a questi ultimi, va vista con favore la recente tendenza della BM a superare la politica dei prestiti, quasi senza condizioni, gestiti da governi a volte poco affidabili, con il passaggio a una politica di "doni" mirati (*grant*), volti a incidere direttamente in settori fondamentali quali l'istruzione, la sanità e le infrastrutture di comunicazione. Sono questi, infatti, i settori nei quali maggiore è il rischio che permangano considerevoli differenze tra i paesi più industrializzati e i PVS.

In relazione all'aiuto allo sviluppo, infine, è assai incerto che progetti quali la *Tobin tax* sulle transazioni finanziarie – di pressoché impossibile attuazione, nati con l'obiettivo diverso di riduzione della volatilità dei tassi di cambio (o dei prezzi delle attività finanziarie) e che rischiano di condurre a distorsioni anche di rilievo nell'allocazione delle risorse – siano lo strumento migliore per ottenere gli obiettivi desiderati, *in primis* la riduzione della povertà. È, invece, preoccupante che, per tornare alla cooperazione internazionale, le risorse destinate dai paesi più ricchi all'aiuto allo sviluppo di quelli più poveri, anziché salire verso la soglia dello 0,75 % del PIL, come concordato in sede ONU, siano andate riducendosi negli ultimi dieci anni, fino a portarsi in media al di sotto dello 0,30 %. Eppure, queste risorse – a carico della fiscalità generale

anziché di particolari transazioni finanziarie, che, se danno luogo a instabilità, vanno valutati direttamente su questo piano e non come possibili fonti di finanziamento dello sviluppo – possono dare frutti effettivi, in un contesto cooperativo e senza condizionamenti ideologici. Anche per questa via, come attraverso la riduzione delle barriere protezionistiche, può attuarsi un efficace governo della globalizzazione.

note al seminario **8**

- 1 M. Cesa, *Le vecchie novità della globalizzazione*, in *Riv. ital. sc. pol.*, n. 3, 2002, pp. 417- 418.
- 2 J. Stiglitz, *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Donzelli editore, Roma, p. 5.
- 3 Le opinioni qui contenute sono esclusivamente dell'autore e non impegnano in alcun modo la Banca d'Italia.
- 4 House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, *Globalisation*, Session 2002-03, 1st Report
- 5 Secondo stime della Banca Mondiale si è scesi da 1,4 a 1,2 miliardi di persone negli ultimi vent'anni; secondo altre recenti stime (Xavier Sala-i-Martin della Columbia University) i livelli di partenza sono notevolmente più bassi e la riduzione è più accentuata, da 700 a 300 milioni; Joe Stiglitz, nel suo recente libro sulla globalizzazione, con riferimento a un limite di due dollari al giorno, parla invece di un aumento di 100 milioni di persone nel corso degli anni novanta.





## Elenco delle pubblicazioni MIPA

- ***New public management – Ciclo di seminari sulle nuove tendenze della riforma delle amministrazioni.*** Quaderno n. 1, 2000.
- ***La customer satisfaction nei servizi pubblici – Casi ed esperienze a confronto.*** A cura di Giampaolo Bonanomi, Emanuele Giovannini, Massimiliano Borelli, Mariangela de Magistris. Quaderno n. 2, 2001.
- ***Banche dati e tutela della privacy nelle pubbliche amministrazioni. I primi risultati di una ricerca interdisciplinare.*** A cura di G. Comandé. Contributi di Elisabetta Bani, Giovanni Comandé, Beatrice Pieraccini, Paolo Bizzarri. Quaderno n. 3, 2001.
- ***Introduzione dell'Isee nel servizio nidi del Comune di Roma.*** Volume primo. A cura di Paolo Battaglia e Fabio Lanzoni. Quaderno n. 4, 2001.
- ***L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche.*** A cura di Alessandro Natalini. Quaderno n. 5, 2002.
- ***Rilevazione sullo stato d'attuazione degli URP nelle pubbliche amministrazioni.*** A cura di Anna Maria Ambrosiani. Dipartimento della funzione pubblica – Ufficio per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione, Rubbettino, 2001.
- ***I percorsi di innovazione all'interno del Ministero del Tesoro.*** A cura del Consorzio Mipa. Ministero del tesoro – Servizio affari centrali e dell'organizzazione, 2001.
- ***Razionalizzazione del processo di regolazione. Introduzione della valutazione economica.*** A cura del Consorzio Mipa e dell'Area Metodi e strumenti della programmazione della Giunta regionale della Toscana. In "Quaderni della programmazione. N. 5". Collana della Regione Toscana Giunta Regionale - Ufficio Programmazione e controlli, Firenze, 2000.
- ***Introduzione dell'Isee nel servizio nidi del Comune di Roma.*** Volume secondo. A cura di Paolo Battaglia, Fabio Lanzoni e con la collaborazione di Simone Cavatorta, 2002.
- ***La gestione dei reclami – Studi di caso nei servizi pubblici e nelle amministrazioni locali.*** A cura di Alfredo Fioritto, Samuele Bracci, Roberta di Pasquale e Tiziana Fantauzzi, 2003.





