

# **La trasformazione dei rapporti centro- periferia.**

Maria Stella Righettini  
Professore associato  
Università degli Studi di Padova  
Dipartimento di Studi Storici e Politici  
mariastella@righettini@unipd-it

**XXIII Convegno Annuale Società Italiana di Scienza Politica  
Roma 17-19 settembre 2009**

Versione provvisoria da non citare

*Se gli architetti delle scelte desiderano modificare i comportamenti individuali ricorrendo a un pungolo, è sufficiente che informino gli individui di ciò che gli altri stanno facendo*

*(R.H. Thaler-C.R. Sunstein, "La spinta gentile" Feltrinelli, 2009)*

## **Introduzione.**

Il sistema delle relazioni intergovernative costituisce una dimensione rilevante del governo delle politiche pubbliche. Decentramento, federalismo sono altrettanti modi di tematizzare il cambiamento nel processo di allocazione del potere decisionale, delle risorse e delle responsabilità. Come afferma Hirshman, il decentramento, con la valutazione e la concorrenza, sono da considerarsi i principali vettori del cambiamento finalizzato all'accrescimento del rendimento delle istituzioni pubbliche (Hirshman, 1982).

I cambiamenti avviati dai governi dei primi anni '90, e per molti aspetti ancora oggi al centro del dibattito politico e istituzionale, hanno riguardato gli assetti organizzativi e funzionali di istituzioni politico amministrative e di aziende pubbliche tanto al centro quanto in periferia. Gli anni '90 hanno segnato l'avvio di un lento e complesso processo di ridefinizione del modello di Stato e del modello d'intervento pubblico nell'economia e nella società. La modificazione dei sistemi di *government* e di *governance* delle *policies* è accomunata da un filo rosso: la salienza del rendimento amministrativo come tema non più rinviabile in una democrazia moderna. Da qualunque punto di vista s'intenda partire (riforma per l'elezione diretta dei sindaci e dei governatori, riforma dei controlli, riforma del bilancio, riforma della dirigenza riforma dei rapporti tra Stato e mercato) la questione dell'efficienza, dell'efficacia diventano centrali nella retorica e nell'ideologia delle riforme. Efficienza ed efficacia che assumono una valenza del tutto particolare nelle condizioni d'illegalità diffusa (evasione fiscale, illeciti contabili e penali) che caratterizzano il funzionamento delle istituzioni amministrative ed a cui può essere ricondotta una parte considerevole dell'inefficienza ed inefficacia delle p.a. italiana.

Nei prossimi paragrafi cercheremo di ragionare su alcune politiche di riforma dei sistemi di *government* e dei sistemi di *governance* regionale e locale finalizzati a garantire un grado maggiore di rendimento efficienza-efficacia e legalità dei processi di produzione delle politiche pubbliche. In particolare, dopo avere approfondito il nesso tra decentramento e

rendimento, analizzeremo il ruolo della riforma elettorale dei sindaci sui processi di *government* e *governance* delle politiche, il decentramento nel sistema dei controlli, il decentramento finanziario unitamente alle implicazioni che l'integrazione europea ha giocato su questo piano. In conclusione, verrà illustrato un possibile approccio all'analisi del rendimento istituzionale che si basa su variabili di policy e valorizza le politiche che promuovono le innovazioni di processo.

## **1. Decentrare per governare meglio.**

La tendenza dominante a livello europeo da ormai circa tre decenni è quella del rafforzamento dei governi a livello locale e regionale (Bobbio 2002). Dai primi anni '80 Tutti i paesi occidentali hanno messo al centro del dibattito politico il problema della riforma locale e regionale. Stati molto centralizzati come sistemi già improntati al decentramento ed al self *government* di fronte alle grandi sfide lanciate dall'espansione del welfare hanno tematizzato la questione della ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia come "strategia di adattamento ai nuovi contenuti delle politiche pubbliche, come modo di provvedere "meglio" alla gestione dei servizi" e come risposta al *big government*. (Dente, 1985). Il processo d'integrazione europea e le politiche dell'Ue hanno accelerato a loro volta il processo di regionalizzazione del policy-making ridisegnando con geometrie variabili i sistemi di *governance* che coinvolgono i diversi livelli territoriali di governo (Stato, regioni ed enti locali).

Sullo sfondo di queste tendenze generali si celano approcci molto diversi, interpretazioni difformi delle relazioni intergovernative (sussidiarietà verticale) e tra queste e il sistema sociale ed economico (sussidiarietà orizzontale). Sia le riforme amministrative sia le riforme costituzionali si sono ispirate all'idea che accrescere il tasso di responsabilità dei governi nei confronti della propria *constituency* avrebbe comunque generato un grado più elevato di efficienza ed efficacia nell'uso delle risorse.

Il *decentramento* strutturale e funzionale, unitamente al rafforzamento del ruolo delle *leadership* politiche (sindaci e presidenti di provincia, regione) ed amministrative (dirigenza) costituiscono gli assi portanti di un processo di riforma che ha come obiettivo di fondo accrescere il livello di rendimento delle istituzioni. La maggiore efficienza ed efficacia a livello locale dovrebbe essere garantita dal delicato *equilibrio* che si viene a stabilire tra la crescita delle funzioni e delle prerogative dei governi regionali e locali, da un lato, e la

capacità di questi stessi governi di controllare i processi di raccolta ed allocazione delle risorse necessarie allo sviluppo di nuove funzioni e delle nuove politiche. (Magnaghi, 2000). Di tale equilibrio dovrebbe divenire garante e promotore il Governo centrale con la sua amministrazione e le sue politiche.

Il nucleo portante delle riforme amministrative avviate nei primi anni '90 costituisce senza dubbio una risposta alla profonda crisi di legittimità e legittimazione del sistema democratico della prima repubblica. Crisi, ad un tempo, di legalità, di efficacia ed efficienza del sistema che si è immediatamente tradotta in crisi di rappresentanza politica.

Agli interrogativi ed ai dubbi di quella congiuntura politica va ricondotta la consapevolezza crescente nel dibattito pubblico e scientifico domestico del rapporto sempre più diretto tra la qualità dei processi di governo, il rendimento delle amministrazioni e la stabilità e solidità della democrazia. Gli studi e le analisi anche comparate sui rapporti tra centro-periferia condotti negli anni precedenti alla crisi (Isap, 1984) avevano individuato alcuni fattori critici del sistema italiano: lo scarso prestigio e soprattutto la scarsa autonomia degli apparati amministrativi statali, regionali e locali dal sistema partitico; l'uso partigiano e incontrollato delle risorse pubbliche da parte del ceto politico e burocratico; i rapporti strumentali fra governi locali e governo centrale focalizzati più sulle dinamiche di potere e sul processo di acquisizione del consenso elettorale che sul rendimento delle istituzioni; infine, l'elevata frammentazione amministrativa governata dal centro attraverso politiche dei controlli di tipo legale, finanziario e funzionale (Dente, 1985).

Le politiche di controllo finanziario costituirebbero un aspetto centrale per definire le posizioni dei governi regionali e locali rispetto allo Stato centrale. L'incapacità del Governo centrale di effettuare una regia e un coordinamento funzionale sulle policy sempre più numerose e segmentate lungo l'asse territoriale ha fatto dei controlli finanziari un'arma strategica trasversale di più facile manovrabilità dal centro (Dente, 1985). A ciò si aggiunge la crisi di un sistema di controlli amministrativi di natura formale che ha per lungo tempo occultato la crescente perdita di efficienza ed efficacia degli apparati e dei servizi pubblici.

Le relazioni intergovernative e il decentramento vengono definiti a più riprese e declinati a più livelli: politico-elettorale, costituzionale, amministrativo e finanziario. Le leggi che modificano l'elezione dei vertici degli esecutivi, l'organizzazione e il finanziamento della p.a. rappresentano, nuove risorse, nuove opportunità d'azione ed interazione di cui, a priori, non è possibile stabilire gli esiti e gli impatti sul livello reale di efficacia ed efficienza.

In sintesi, possiamo dire che nell'arco di un ventennio il processo culminato nella devoluzione ha determinato il passaggio da un sistema amministrativo *piramidale-anarchico*, in cui i

governi regionali e locali pur controllati dal centro attraverso un rigido sistema di controlli giuridico-amministrativi, godevano di una sostanziale anarchia finanziaria e di spesa, ad un sistema *pluralistico- eterodiretto*, in cui il centro riconosce pari dignità giuridico amministrativa alle autonomie territoriali e funzionali ne condiziona le strategie di policy soprattutto attraverso lo strumento finanziario (legge finanziaria).

La devoluzione dei poteri viene concepita come una strategia per accrescere il rendimento istituzionale, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione pubblica nonché come una strategia per accrescere la capacità di controllo dal basso (da parte dei destinatari dell'intervento pubblico). Dopo l'approvazione delle leggi per elezione diretta degli esecutivi l'incongruenza tra l'accresciuta responsabilità democratica dei governi regionali e locali e la crescente difficoltà di questi ultimi di acquisire una maggiore autonomia di gestione amministrativa, fiscale e finanziaria apre nuovi interrogativi sulle dinamiche, sulle potenzialità e i limiti, del sistema di relazioni tra stato centrale ed autonomie locali. A ciò si aggiunge il gap nel livello di rendimento che normalmente ha caratterizzato il funzionamento del sistema amministrativo italiano nelle diverse aree geografiche e soprattutto lungo l'asse nord-sud. La devoluzione viene indicata come possibile strategia per colmare entrambi quei gap.

Cercheremo ora di mettere a fuoco tre livelli, politico- istituzionale, amministrativo e finanziario, in cui si è sviluppata la nuova fase di decentramento in relazione al tentativo di modificare il rendimento delle istituzioni di governo.

## **2. Il rendimento tra government e governance.**

L'idea del decentramento accresce il valore simbolico del territorio proprio mentre tende a crescere l'extraterritorialità e la trasversalità della *governance* di molte policies. Con l'ideologia del decentramento cresce la rilevanza delle *politiche specificamente legate al territorio* (poteri dei sindaci – sicurezza- infrastrutture).

La riforma elettorale dei sindaci e dei presidenti di provincia, pur non inquadrabile in un processo di decentramento, contribuisce ad accentuare la rilevanza della dimensione locale/territoriale del *government* come della *governance* democratica. La riforma in senso maggioritario risponde all'esigenza di ridisegnare e *semplificare* i processi di governo e di garantire una più diretta *responsabilità* decisionale delle *élites*. Due temi centrali per il rendimento. Nodi centrali del cambiamento sono da un lato il bilanciamento tra esecutivo e

legislativo a vantaggio del primo, dall'altro la garanzia di diritti che potremmo definire di "cittadinanza attiva" che considera fondamentale il contributo dei destinatari dei servizi e dei programmi per la costruzione della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia nel settore pubblico. Il sistema di relazioni tra Assemblee ed esecutivi, tra Consigli e Giunte, sia dopo l'approvazione della l.142/90, sia soprattutto, dopo la riforma dell'elezione diretta dei vertici regionali e locali è un primo punto di osservazione su come cambia il modo di produrre politiche. La tendenza, già affermata in ambito statale, a delegare gran parte della produzione normativa più rilevante agli esecutivi, si è di fatto estesa anche in ambito locale, spogliando i parlamenti di funzioni fondamentali e mettendone in crisi la consolidata centralità. Un indicatore di questa crisi è costituito dal numero sempre più esiguo delle sedute dei Consigli, regionali, provinciali e comunali, che è tanto più decrescente quanto più ci si sposta nelle regioni nel nord. Il ruolo sempre più marginale delle assemblee elettive nei processi di policy è "una percezione ben diffusa che travalica gerarchie e competenze e che accomuna consiglieri comunali, provinciali, regionali e parlamentari" che condiziona sia chi offre sia chi chiede rappresentanza ma che, per quanto concerne in particolare comuni e province, non appariva ineluttabile dalla lettura, ad esempio, dell'art.42 del T.U delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in cui sono previste rilevanti competenze per i Consigli (Brasca-Morisi, 2003, 8). Il ridimensionamento delle competenze e del ruolo delle Assemblee risponderebbe a esigenze di funzionalità e di governabilità che possono essere considerate a pieno titolo questioni legate all'efficienza ed all'efficacia dell'attività di governo, alla riduzione dei tempi e dei costi di produzione delle norme (Brasca, p. 72). Alla riduzione del ruolo legislativo delle Assemblee non è tuttavia corrisposta un'adeguata crescita delle funzioni di controllo sugli esecutivi: mozioni, interpellanze, ordini del giorno, interrogazioni sono strumenti di altra epoca con scarsa efficacia. La latitanza dei poteri di controllo basati sul flusso d'informazioni interistituzionale è particolarmente evidente, ad esempio, in relazione alla predisposizione ed approvazione di uno dei documenti di programmazione e gestione più rilevanti: il bilancio. Se *" il bilancio si riduce a un pacco di numeri e di scelte confezionate altrove, consegnato all'Assemblea solo qualche giorno prima della scadenza, il vincolo implicito del prendere o lasciare, la sua approvazione, per la maggioranza consigliare, più che un potere è un atto di fede"* (Brasca, 73) La disciplina della circolazione delle informazioni tra organi istituzionali e tra questi e gli organi di controllo interno è un punto cruciale per valutare la qualità dei processi decisionali. Al bilancio si aggiunge l'attività regolamentare che disciplina nel dettaglio aspetti rilevanti dei rapporti interistituzionali, come ad esempio la trasmissione delle delibere di giunta agli organismi di controllo interno e

l'attività di verbalizzazione delle sedute della Giunta con le specifiche dei contenuti delle decisioni assunte dall'esecutivo, aspetti cruciali per garantire pubblicità e trasparenza dei processi decisionali pubblici e per garantire il controllo sulla regolarità e l'economicità delle decisioni.<sup>1</sup>

Per quanto concerne nello specifico le Regioni, un punto di osservazione interessante del sistema di relazioni intergovernative sub-regionali è dato dall'interpretazione che ciascuna regione fornisce del proprio nuovo ruolo costituzionale di ente di contenimento e coordinamento di altri enti autonomi (territoriali e funzionali). Si pone l'alternativa tra una interpretazione "forte" di queste funzioni di contenimento e coordinamento, a cui può far seguito una tendenza a legiferare e regolare le realtà sub-regionali caratterizzate da indicazioni vincolanti sulle modalità concrete di esercizio dei poteri attribuiti agli enti locali. Oppure, si può avere un'interpretazione "debole" di queste funzioni di coordinamento che garantiscano e rispettino l'autonomia applicativa e di gestione degli enti. Un indicatore rilevante del tipo d'interpretazione in questa direzione è la previsione statutaria di organismi di rappresentanza delle autonomie locali: I Consigli delle autonomie locali. I primi dati su questi nuovi organismi (Censis, 2001) confermavano la volontà di tutte le Regioni (tranne la Calabria) di creare una sede di confronto interistituzionale. La differenza si gioca sulle funzioni attribuite a tali organismi e sulla loro composizione. Soltanto tre regioni (Piemonte, Lombardia e Liguria) hanno aperto, per ora, tali organismi anche alla rappresentanza degli enti funzionali, mentre per quanto concerne le funzioni, alcune regioni hanno attribuito loro esclusivamente funzioni di tipo consultivo (pareri facoltativi o obbligatori), mentre altre regioni prevedono l'esercizio di funzioni d'intervento, sia pure indiretto sulla legislazione, nel senso di prevedere, in caso di dissonanza, una procedura legislativa aggravata davanti al Consiglio Regionale.

Dal 1990, da quando cioè è stata riconosciuta a Comuni, Province e Regioni la facoltà di dotarsi di propri Statuti con cui stabilire le norme fondamentali per l'organizzazione e il funzionamento dell'Ente, sono state previste rilevanti novità, per quanto concerne la dimensione delle garanzie dei diritti di cittadinanza. Gli Statuti hanno creato nuove opportunità d'azione istituzionale e di partecipazione dei cittadini al policy-making sia mediante l'istituzione di specifiche autorità indipendenti regionali, come ad esempio il Difensore civico, sia aprendo la strada alla previsione di strumenti di democrazia deliberativa

---

<sup>1</sup> "Una recente sentenza della terza sezione del Tar della Lombardia (n.868/2002) ha annullato il regolamento per il settore del commercio, approvato nel luglio del 2002, in quanto deliberato dalla Giunta e non dal Consiglio. La decisione riveste un grande rilievo in quanto afferma un principio valido per tutti i regolamenti regionali (non solo della Lombardia) che sono stati approvati con semplice delibera dell'organo di governo, dopo la modifica dell'art.121 della Costituzione operata con legge costituzionale n. 1 del 1999" Cit. Sole 24ore, 9 aprile 2002, p.27.

che favoriscano la democrazia dell'accesso, cioè l'allargamento della partecipazione ai processi decisionali su specifiche *issues* o settori d'intervento. L'adozione, formale o informale, di strumenti di democrazia deliberativa, denota la disponibilità all'inclusione, all'ascolto e alla discussione, valori che rafforzano la legittimità dell'azione di governo e possono contribuire a garantire maggiore efficacia delle politiche in fase attuativa.

### **3. Il decentramento dei controlli.**

L'ambito dei controlli è un classico strumento analitico ed euristico per sondare il sistema di relazioni intergovernative e il suo funzionamento (Dente, 1985). Controllo, valutazione e semplificazione, non possono essere disgiunti dal nuovo ruolo che è chiamata a svolgere la dirigenza amministrativa. I dirigenti, a diversi livelli di responsabilità, sono responsabili del funzionamento dei nuovi controlli interni e ne dovrebbero utilizzare i prodotti per svolgere la propria attività.

L'idea del controllo è associata all'idea dell'*accountability*, cioè al dovere di render conto del proprio operato. L'*accountability* legata ai nuovi controlli può essere di tipo *procedurale*: si rende conto regolarità della procedura con cui si è svolta una certa attività (controllo di legalità); *sostanziale/interna*, si rende conto, nel merito, dell'output prodotto e dei suoi costi (c. di gestione); *sociale o esterna*, si rende conto del risultato ottenuto in termini di capacità di risolvere un determinato problema (c. strategico). La maggiore stabilità degli esecutivi garantita dalla riforma elettorale in senso maggioritario, ha rafforzato il ruolo dei responsabili politici dell'ente locale nei processi di policy anche e soprattutto nei riguardi degli uffici amministrativi da essi dipendenti. Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione e, in questa veste, tra l'altro, nomina i capi degli uffici e i rappresentanti del Comune negli enti dipendenti. Ciò ha reso necessario per il ceto politico, divenuto direttamente più responsabile verso l'elettorato, disporre di una macchina amministrativa più affidabile e più controllabile, non solo più efficace ed efficiente. La responsabilità di gestione riconosciuta (per la prima volta dopo l'unità d'Italia) ai dirigenti dal decreto legs. 29/93, ha reso possibile l'introduzione di un nuovo sistema di controlli interni (controllo di gestione, strategico, e valutazione della dirigenza) che unitamente al ruolo dei revisori dei conti, previsti dalla l. 142/90, sono omogeneamente regolamentati dal d. lgs 286/99. L'attuazione di tale sistema è costantemente monitorato dalla Corte dei Conti nazionale (CdC) e dalle sezioni regionali decentrate, istituite nel 1994 per svolgere *controlli di tipo collaborativo*. Le Sezioni regionali della CdC, Regioni

e le Conferenze delle autonomie locali possono siglare protocolli di collaborazione per definite procedure collaborative triangolari per quanto riguarda i controlli che la Corte dei Conti effettua sugli atti degli Enti locali e sul funzionamento dei controlli interni al fine di garantire una regolare gestione finanziaria, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. La Conferenza Regione Autonomie locali è per la Corte dei Conti l'organo di riferimento per la programmazione e l'esercizio dei controlli su singoli Enti o su categorie di Enti, e la Conferenza Regione Autonomie locali può chiedere alla Corte dei Conti pareri su temi generali di contabilità pubblica di interesse degli Enti locali. La Corte, quindi, riferisce alla Conferenza Regione Autonomie locali gli esiti dei controlli svolti di carattere generale o per parti di Enti, ed espone i risultati degli accertamenti effettuati sui bilanci degli Enti ai fini del patto di stabilità. L'introduzione dei controlli interni e l'idea che i controlli amministrativi non debbano più essere di carattere ispettivo, finalizzati alla verifica, ma collaborativi e finalizzati all'apprendimento ed al miglioramento delle performance organizzative non ha di per sé garantito né uniformità di applicazione in ambito regionale e locale né uniformità negli esiti della riforma stessa. Non ha impedito, in alcuni casi, comportamenti opportunistici da parte di enti locali che, in mancanza di sanzioni, hanno interpretato questo cambiamento come un'occasione per deresponsabilizzare ulteriormente i vertici politici dell'ente nell'ambito dei processi di policy.

La maggiore autonomia degli enti territoriali coincide con la quasi totale soppressione dei controlli statali sugli enti stessi. La legge costituzionale n. 3/2001 ha abrogato l'art. 124 Cost. dove era previsto il Commissario di Governo ovvero l'organo decentrato dello Stato che aveva il compito di coordinare le funzioni amministrative centrali con quelle della Regione. Un simile compito non è più in linea con il nuovo sistema di ripartizione delle competenze e con la scelta di operare il coordinamento secondo il principio di leale collaborazione a cui è improntata l'attività del principale organo di coordinamento tra Stato-Regioni e autonomie locali: la Conferenza permanente Stato –Regioni e autonomie. L'articolo in esame ha disposto anche l'abrogazione del primo comma dell'art. 125 Cost., che prevedeva i controlli statali sugli atti amministrativi regionali. Il sistema dei controlli era già stato profondamente modificato dalla legge n. 127/1997 (Bassanini-bis): questa aveva eliminato i controlli di merito e ridotto quelli di legittimità solo a pochi atti specificamente e tassativamente indicati. Ma l'abrogazione più importante è quella dell'art. 130 Cost. che si occupava dei controlli operati dalla Regione: la norma prevedeva infatti la presenza del CO.RE.CO., organo regionale di controllo cui dovevano essere inviati tutti atti degli enti locali sub-regionali.

Il controllo sulle regioni non è più preventivo e di natura politica, ma successivo (sessanta giorni dalla pubblicazione della legge), e di natura costituzionale: la legge deliberata dal Consiglio è immediatamente efficace ed esecutiva, salvo una sua abrogazione da parte della Corte Costituzionale. Il Governo centrale si limita a sollevare un conflitto di competenza dinanzi alla Corte Costituzionale attivando il giudizio di legittimità costituzionale in via diretta. Nella stessa linea si pone il secondo comma dell'art. 127 Cost. che prevede per la Regione il potere di impugnare direttamente innanzi alla Corte Costituzionale le leggi statali che invadano la loro sfera di attribuzioni.

Fino all'approvazione della legge n.15 del marzo 2009 (noto come Decreto Brunetta), l'idea del decentramento dei controlli è andata di pari passo ad una sostanziale sostituzione dell'idea del controllo/verifica con l'idea della valutazione finalizzata all'apprendimento organizzativo. La valutazione, parte strutturale dell'organizzazione, viene intesa come strumento di management che poggia su modelli di relazioni cooperative sulla fiducia reciproca e sulla collaborazione tra attori politici e burocratici e tra questi e gli *stakeholders*. Con il Decreto Brunetta si assiste invece una radicale inversione di tendenza, ad una *politicizzazione* della *issue* valutativa che corrisponde ad una nuova centralizzazione della politica dei controlli che corrisponde ad un'idea, in se contraddittoria, di valutazione-ispettiva. La creazione di un'"*Autorità indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*" (art.13 del decreto attuativo della legge 15/99) costituisce il vertice di un processo di misurazione e valutazione delle performance organizzative ed individuali delle amministrazioni pubbliche in cui intervengono nell'ordine: gli "organismi indipendenti di valutazione delle performance" che divengono obbligatori per le amministrazioni di ogni ordine e grado e sostituiscono i precedenti organismi preposti alla valutazione dell'efficienza, efficacia ed alla valutazione della dirigenza; l'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione competente ad emanare gli indirizzi ed il programma di valutazione annuale sulla base delle linee guida e degli standards dettate dall'Autorità centrale e i dirigenti di ciascuna amministrazione che oltre ad essere valutati ed inseriti in apposite graduatorie si devono avvalere del sistema di valutazione medesimo per svolgere le loro funzioni. Il Decreto n. 15 sembra invertire l'impostazione fin qui adottata e sta ad indicare il tentativo del centro di riappropriarsi di funzioni di controllo e valutazione che mirano a raggiungere livelli più adeguati di efficacia, efficienza ed economicità dei servizi e delle politiche a livelli sub nazionali di governo.

Insomma, se fino ad oggi l'equazione era decentramento= più efficienza/efficacia, oggi tale convincimento sembra vacillare. Il governo centrale rivendica una funzione non solo

di coordinamento ma anche di direzione centrale delle politiche di controllo regionali e locali, che sembrava tramontata.

Ciò che appare interessante nel processo complesso e articolato di cambiamento delle politiche dei controlli è l'idea, spesso implicita, che le situazioni di sub-ottimalità dei processi e dei prodotti possano essere generate anche da difficoltà di misurare il prodotto pubblico, cioè dalla indisponibilità delle informazioni. La misurabilità garantita dall'esistenza di strumenti o metodologie ad hoc non risolve di per sé il problema che è in gran parte un problema di policy della valutazione. Chi deve misurare, come, e soprattutto perché? A chi sono destinati i prodotti della misurazione?

Inoltre, la valutazione, come i controlli/verifica, non sono politicamente neutrali: la misurazione parte dal problema, dalla sua definizione, del processo valutativo dovrebbe pertanto rispondere chi definisce il problema stesso. Solo in questa prospettiva si può capire la politicizzazione crescente di una questione apparentemente tecnica. Politicizzazione che attraversa sia i rapporti tra ceto politico e burocratico sia le relazioni intergovernative.

#### **4. Spendere meglio o spendere tutto? Decentramento finanziario e integrazione europea.**

Il decentramento finanziario di regioni ed enti locali tende alla realizzazione dell'autonomia finanziaria che è definita "sia come autonomia di entrata sia come autonomia di spesa (Buglione, 2006, 53). Il conferimento ai comuni di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio e la popolazione comunale (l.142/90) è stato accompagnato da un aumento parziale dell'autonomia impositiva degli enti decentrati. Un decentramento della spesa e della capacità di autofinanziamento degli enti locali è contenuta nel d.lgs. 56/2000 attuativo della delega prevista dalla l. 133/99 in materia di federalismo fiscale, che dispone che le regioni sono dotate di compartecipazione Iva e addizionali Irpef a gettiti tributari per finanziare l'erogazione di servizi prima sostenuti attraverso trasferimenti statali.

Tra il 1990 ed il 2000 il peso delle entrate delle amministrazioni locali sul prodotto interno è salito dal 2,8 al 7% ed il rapporto tra entrate proprie e spese delle amministrazioni locali (capacità di autofinanziamento) è passato dal 19,1 al 52%, (Senato della Repubblica, 2001). I progressi compiuti in materia di decentramento della spesa e di autonomia tributaria, non hanno ancora consentito ai governi territoriali di raggiungere l'obiettivo auspicato da alcune forze politiche della piena autonomia finanziaria degli enti. Non è del tutto chiaro se questo sia il vero obiettivo che s'intende perseguire o se piuttosto non si tratti di mitologia

federalista. Quel che le regioni e gli enti locali reclamano, tuttavia, è una maggiore autonomia impositiva (tasse di scopo) e soprattutto un maggiore livello di trasferimento della capacità di riscossione dei tributi diretti.

La riforma del titolo V della Costituzione presenta rilevanti implicazioni economiche ed influenza le modalità con cui la finanza pubblica svolge i propri compiti di allocazione delle risorse. La creazione e gestione di un Fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale è finalizzato a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. L'esistenza di questo strumento, peraltro previsto in tutti gli ordinamenti federalisti, pone nello specifico contesto italiano tre ordini di problemi. In primo luogo, la tradizione di assistenzialismo deresponsabilizzato dal lato della spesa, che ha caratterizzato in passato il governo di molte regioni italiane rischia di aggravarsi se non vengono disincentivati comportamenti opportunistici. In secondo luogo il finanziamento del Fondo legato alla capacità fiscale delle popolazioni regionali riaccutizza il problema dell'equità fiscale non tanto o non solo tra regioni ma tra classi di contribuenti all'interno delle regioni stesse. Come è stato osservato, inoltre, "le evidenze contabili delle autonomie locali sono disomogenee ed incomplete, non tempestive (talvolta i bilanci non sono approvati) così da ridurre la trasparenza della situazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche" (Senato della Repubblica, 2001). La solidarietà interregionale che nasce come uno dei punti forti del federalismo amministrativo e fiscale potrebbe divenire uno strumento zoppo, o peggio un boomerang, se si rivelasse fondata sulla scarsa trasparenza dei bilanci regionali e locali e sulla mancanza di una qualche forma di armonizzazione dei principi contabili e soprattutto della trasparenza e affidabilità delle letture contabili.

Nonostante il decentramento, i governi regionali e locali scontano una crescente rigidità di bilancio che deriva principalmente dai vincoli del Patto di stabilità europeo e dalla crescita costante delle spese correnti per funzionamento interno. Tale rigidità può indurre alla fuga dal bilancio pubblico (esternalizzazioni, privatizzazioni) o alla crescita dell'indebitamento con gli istituti di credito per far fronte a nuove spese per funzioni. Dalla fine del 2001 alla fine del 2006 il debito delle amministrazioni locali è progressivamente aumentato, in rapporto sia al PIL (+ 4,3%) sia al debito complessivo delle amministrazioni pubbliche (+ 4,1%) (Banca d'Italia, 2008). Nel fenomeno dell'indebitamento degli enti locali e regionali va annoverata la diffusione sempre più crescente della "finanza derivata" che si sarebbe rivelata uno strumento

a elevato rischio finanziario in grado di mettere a repentaglio la stabilità finanziaria di numerosi governo locali (Corte dei Conti, 2009)<sup>2</sup>.

La crescente spesa corrente per il mantenimento degli apparati amministrativi, che è considerata generalmente un indicatore d'inefficienza organizzativa, va letta anche congiuntamente ad un altro dato: la crescita del numero complessivo delle amministrazioni pubbliche sul territorio. Nel periodo 2001-2007 le amministrazioni pubbliche complessivamente sono passate da 9.732 a 10.417 (+685 unità) con una crescita del 7%. Il maggiore impulso alla crescita viene dalle amministrazioni locali (+7,3%) (Istat, Rapporto al Parlamento sullo stato della P.a.,2008), a fronte di una diminuzione del 4,3% delle amministrazioni centrali. Una recente ricerca su un campione rappresentativo di tutte le regioni Italiane mostra come l'auto-amministrazione sia la prima voce nella classifica delle spese comunali, con una media intorno al 26%. Il Comune che destina la maggior percentuale di risorse al proprio funzionamento è quello di Palermo (39%), seguito quasi a ruota da quello di Napoli (36%). Il più parco, in percentuale è quello di Venezia (20%), ma bisogna tener conto che la relatività dell'incidenza è ridotta dal livello particolarmente alto delle entrate: resta comunque il fatto che il Comune di Venezia destina solo un quinto delle risorse a se stesso e quattro quinti ai servizi per i cittadini. Mentre la spesa di auto-amministrazione di alcuni comuni (Palermo) è aumentata del 17% dal 2006 al 2007, ci sono Comuni che l'hanno diminuita (Perugia -12%, Firenze e Genova -2%, Potenza -1%) (Civicum, 2009)

E lo Stato come si comporta? Nonostante il trend verso il decentramento e nonostante vi sia stata una leggera diminuzione, in Italia il personale amministrativo, che costituisce la principale spesa di funzionamento, fa registrare ancora oggi un elevato livello di centralizzazione: circa il 55-58% dei dipendenti pubblici è impiegato in Amministrazioni statali e solo il 42-45% fa riferimento agli Enti territoriali (Regioni, Asl, Province e Comuni).

Negli ultimi anni i trend principali delle spese correnti dei bilanci *comunali* sono i seguenti:

- La spesa corrente, finalizzata al funzionamento complessivo della macchina comunale, tende a crescere se si analizza il dato aggregato a livello nazionale ma tende a differenziarsi nelle diverse aree territoriali.
- Il comuni di alcune regioni (Puglia, Veneto) registrano la spesa corrente pro-capite per personale tra le più basse d'Italia, inferiori alla media nazionale. I comuni con il rapporto più alto sono, nell'ordine, quelli delle Regioni autonome, del Lazio e dei comuni del Centro-Sud.
- Tra le *funzioni comunali* la voce di spesa più elevata del bilancio di parte corrente, a

---

<sup>2</sup> Ad oggi, secondo la Corte dei Conti sarebbero 397 i comuni individuati che hanno sottoscritto strumenti di finanza derivata.

livello aggregato dei Comuni italiani, è relativa ad “amministrazione, gestione e controllo”. Il dato riflette almeno due fenomeni: da un lato l’adeguamento alla legislazione di riforma dei controlli e l’istituzione dei controlli interni di ciascun ente, dall’altro il numero crescente di funzioni di controllo esercitate verso l’esterno cioè verso soggetti o aziende che gestiscono per conto del comune i servizi pubblici locali.

- Tra le altre funzioni, cresce la spesa per il settore sociale (assistenza all'infanzia) e per la sicurezza, in netto calo la voce “territorio e ambiente” che con ogni probabilità riflette la massiccia politica di esternalizzazioni tramite la costituzione di aziende partecipate e controllate dai comuni e/o dalle province nel settore delle public utilities.
- Sul versante della **spesa** corrente delle *Regioni*, al netto delle spese per la sanità, la spesa corrente è in aumento (+ 25,9% nel 2007, Ragioneria Generale dello Stato);
- La spesa corrente delle Province italiane registra invece una diminuzione del 3% che però non è uniforme sul territorio nazionale.

Sul versante della spesa corrente si registrano circoli virtuosi che riguardano soprattutto gli enti territoriali del Nord e, in parte del Centro, ma non le autonomie speciali e gli enti territoriali delle regioni meridionali. (Unioncamere, 2008)

Come confermano i dati più aggiornati del Ministero dell'Economia (2008) dal lato invece delle **entrate correnti** dei comuni, a fronte di un aumento complessivo si registrano alcune tendenze prevalenti:

- *Per i comuni italiani le entrate correnti sono crescenti ma calano le entrate tributarie (-0,3%) e i trasferimenti statali (-6,2%) con una tendenziale crescita delle entrate extratributarie.* Il decentramento della pressione fiscale indiretta, legata all’erogazione dei servizi, fa registrare un trasferimento dallo Stato al livello locale del governo dell’insofferenza dei contribuenti.
- *Crescente instabilità ed incertezza del quadro normativo relativo alla finanza locale* che rende difficile la programmazione e lo sviluppo delle politiche locali (patto di stabilità interno). L’instabilità deriverebbe da una programmazione di breve termine effettuata principalmente attraverso la legge finanziaria annuale che può cambiare le regole del gioco adeguandole alla congiuntura economica e politica.

L’incapacità di sbloccare le entrate correnti derivanti da tributi non è un trend solo congiunturale derivante dalla crisi economica e dalla contrazione della imposte indirette ma anche un trend che dipende dai trasferimenti statali (compartecipazioni) e dall’elevato tasso di evasione ed elusione fiscale (che ammonta a circa il 10% del PIL). Fenomeni che costituiscono un costo economico e sociale elevato e una grossa posta in gioco nel rapporto

tra diversi livelli di governo.

Il problema non è nuovo. Ripercorrendo l'evoluzione delle politiche di controllo finanziario esce smentita una rappresentazione delle relazioni intergovernative come gioco a somma zero (Dente, 1985, 170e ss). Dall'entrata in funzione delle Regioni tre sarebbero le linee di sviluppo di tale politica: "la completa centralizzazione delle entrate; la determinazione di una serie di vincoli legali alle spese mediante decreti annuali e la creazione di numerosi controlli amministrativi centrali (soprattutto per il personale e gli investimenti)". La configurazione di un sistema piramidale dal punto di vista amministrativo ma anarchico dal punto di finanziario si basa sulla difficoltà di contenimento e riduzione della spesa pubblica e del debito pubblico, nei fatti compromessi da un centro frammentato lungo linee partitiche e di apparato (Ministeri) e da un sistema di contrattazione e cogestione su risorse e poste in gioco tra attori del governo centrale e attori dei governi territoriali.

Decentramento e devoluzione ad oggi non hanno colmato il gap nei livelli di rendimento tra nord e sud soprattutto se si analizza il rapporto tra l'ammontare delle risorse impiegate e il livello di qualità raggiunto dai servizi. Nelle province autonome dove pure il costo del funzionamento della macchina amministrativa è molto elevato, paragonabile a quello di alcune regioni del sud, il livello di qualità dei servizi erogati è incomparabilmente superiore.

Come abbiamo già detto il livello di rendimento rischia di essere fortemente condizionato dalla qualità dei processi decisionali soprattutto dal grado di legalità. Per quanto concerne in particolare il processo di formazione del bilancio, il livello di trasparenza, pubblicità e regolarità di strumenti quali i contratti di fornitura di servizio, gli appalti e le partecipazioni in aziende quotate sono rilevanti. A tal fine sono stati introdotti negli enti locali, sul modello aziendale, organismi di *audit*, i revisori dei conti (L. 142/90) ed i controlli interni regolati dal d. lgs 296/99 e il raccordo tra l'attività di questi organismi è posta a garanzia del livello di trasparenza e veridicità dei bilanci degli enti locali e delle Regioni. Come ha rilevato la Corte dei Conti – “ le lacune nell'attività di revisione sono spesso da mettere in relazione alla situazione complessiva degli enti. Basti considerare, in proposito, che il sistema dei controlli interni concepiti dal D.lgs. 286/99 o non risulta disciplinato o, seppur previsto, stenta a funzionare”. (Corte dei Conti Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, 2006,3). Da ciò consegue che:

“non risulta previsto, a livello di normativa secondaria (*regolamenti*), la trasmissione integrale della copia delle delibere di Giunta, di Consiglio e degli atti amministrativi che contengono le determinazioni più rilevanti in merito agli aspetti contabili e finanziari per la vita dell'Ente. I regolamenti si limitano, normalmente, a prevedere la trasmissione degli elenchi delle delibere e delle determinazioni. La mancanza di tale previsione - unitamente alla limitazione della possibilità della partecipazione alle sedute di Giunta e Consiglio (in tal senso dispone solo il regolamento di contabilità della Provincia

regionale di Messina) - genera una situazione per cui l'organo di revisione si trova ad essere non informato circa aspetti e circostanze delle quali dovrebbe invece avere conoscenza. Ciò al fine di poter correttamente esercitare la sua generale funzione di controllo della regolarità contabile ed amministrativa ed al fine di poter dare, nel parere al bilancio ed al rendiconto, una valutazione completa ed esaustiva della situazione dell'ente, conforme alle prescrizioni di legge.

Il problema del funzionamento dei controlli interni dopo la riforma non riguarda solo alcune aree geografiche ma è un problema diffuso: la crescita del volume delle risorse gestite in ambito locale ha determinato tra il 1995 e il 2004 una crescita del 372% degli importi delle sentenze di condanna emesse dalle Corti dei Conti regionali per illeciti compiuti ai danni della pubblica amministrazione. Le frodi comunitarie hanno avuto un ruolo determinante in tale crescita. (Righettini, 2006)

La sottoscrizione del Trattato di Maastricht ha introdotto rilevanti cambiamenti a cui il sistema nazionale si è dovuto adattare: vincoli esterni, cioè il Patto di stabilità e crescita, imposti dall'adesione dell'Italia all'Ue, hanno dettato nuove regole di bilancio al Governo statale che si applicano ai conti del complesso delle amministrazioni pubbliche. Il controllo dei conti pubblici dei governi subnazionali è un problema di tutti i paesi dell'Unione e ciascun paese ha adottato politiche che utilizzano prevalentemente due tipi di strategie: *controllo* e *cooperazione* (Balassone, Franco, Zotteri, 2004). La combinazione tra regolazione/controllo e cooperazione si basa sulla capacità del centro di contenere, se non eliminare, il *free riding*, vale a dire comportamenti opportunistici che non essendo accompagnati da adeguati incentivi o sanzioni tendono a riprodurre comportamenti inefficienti, ed inefficaci. Il governo centrale è l'unico responsabile verso l'Unione non solo dell'equilibrio dei conti pubblici, ma anche della gestione dei Fondi strutturali trasferiti alle regioni.

Va detto che l'applicazione ed il rispetto dei vincoli comunitari e dei vincoli imposti dalla gestione dei Fondi richiedono informazioni e flussi informativi sui bilanci che non sempre sono disponibili a livello sub nazionale (Balassone, Franco, Zotteri, 2004). Come il recente caso del debito del Comune di Catania ha dimostrato, e come la situazione del debito della sanità regionale mostra da tempo, la questione delle relazioni intergovernative si gioca tra tendenze centrifughe della finanza locale e lo sforzo del governo centrale di far rispettare a livello locale le regole di bilancio imposte dal Trattato di Maastricht (Balassone, Franco, Zotteri, 2004,37).

Per quanto attiene nello l'utilizzo dei Fondi strutturali, dal 1988 la politica regionale comunitaria fornisce alle regioni dei paesi membri il sostegno finanziario per realizzare progetti di sviluppo che vanno dalla costruzione delle infrastrutture alle azioni dedicate alla piccola e media impresa, formazione, cooperazione territoriale. Le azioni finanziate dai Fondi

devono essere cofinanziate dai Fondi pubblici nazionali la cui quota è prevalentemente statale. Le quote di finanziamento dei progetti sono suddivise tra le varie regioni in base *all'indice di svantaggio* che è dato da tre indicatori: la misura del PIL pro capite regionale, il tasso di occupazione femminile e l'indice di accessibilità media dei sistemi locali del lavoro della Regione e della percentuale dei giovani tra 20-24 anni con istruzione superiore.

L'ordine di grandezze dei finanziamenti, per la prossima programmazione settennale (2007-2013) è pari per a 25,5 Miliardi di € per i tre obiettivi previsti. Nel ciclo precedente di programmazione sono stati destinati all'Italia complessivamente 29,7 miliardi euro e i trasferimenti pubblici, statali e comunitari, hanno svolto un ruolo decisivo nel sostenere finanziariamente le politiche regionali (Barca e altri, 2006). Se guardiamo ai dati relativi alle irregolarità rilevate nella gestione dei fondi suddivise per regioni nel periodo (2000-2006), delle 485 irregolarità rilevate complessivamente per l'Italia il maggior numero, in valore assoluto, è stato compiuto dalla Regione Lombardia, mentre se distinguiamo tra aree del paese, la maggior parte delle infrazioni è stata compiuta al Sud (212), segue il Nord (151) e il Centro (122). (Sole 24h, 18 marzo, 2008). La regione che registra gli importi più elevati di irregolarità è la Calabria, seguita dalla Puglia e dalla Sicilia che totalizzano da sole circa 70 milioni di euro (circa il 75% dell'ammontare dei finanziamenti irregolari). Tra il 1° gennaio e il 30 novembre 2008 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale 178 segnalazioni per 127,8 milioni di euro. Il Comando Carabinieri per le Politiche agricole ha inviato tre segnalazioni per 24,4 milioni di euro. Il dato in sé sarebbe più significativo se confrontato con il dato delle frodi perpetrate negli altri paesi europei o se fosse confrontato con l'ammontare complessivo di finanziamenti ricevuti dalle singole regioni. Va osservato, tuttavia, che quantità e ammontare delle frodi sono anche indicatori dell'efficacia dei controlli stessi.

Il governo centrale attraverso le Corti dei conti regionali e la Guardia di Finanza è il responsabile del controllo sui rapporti finanziari con l'Unione europea. L'attività di controllo delle Corti dei Conti, si fonda sull'art. 100 della Costituzione e sulla legge n. 20/1994, che all'art. 3 comma 4 prevede espressamente lo svolgimento di attività di controllo sulla gestione anche con riguardo ai "fondi di provenienza comunitaria". Un'apposita sezione centrale per gli affari internazionali e comunitari redige annualmente una relazione generale sui rapporti finanziari con l'Unione e relazioni speciali sui vari settori di erogazione comunitaria<sup>3</sup>. La Corte avrebbe rilevato come il controllo si sia rivelato particolarmente complesso soprattutto

---

<sup>3</sup> In proposito sono state recentemente pubblicate la relazione generale sui flussi finanziari del 2007 (Delibera n. 2/2009 del 27 febbraio 2009) e la relazione speciale sull'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo (Delibera n. 1/2009 del 27 febbraio 2009- "Irregolarità e frodi in materia di Fondi strutturali con particolare riguardo al Fondo Sociale Europeo".

per l'estrema frammentazione delle competenze assegnate per l'attuazione dei programmi del FSE, e per l'elevata parcellizzazione dei progetti e la difficoltà nell'individuazione degli organi su cui ricade l'obbligo della comunicazione delle irregolarità. I molti ritardi nelle segnalazioni delle irregolarità rendono difficoltose tempestive iniziative di contrasto a livello regionale, nazionale, e comunitario. Per quanto attiene alle fattispecie delle irregolarità, come risulta dalla banca dati della CdC, in tutte le amministrazioni "Sono prevalenti, fra i casi segnalati, le ipotesi di frode relative alle irregolarità, spesso poste in essere con la falsa attestazione di attività di formazione mai realizzate o con altre modalità truffaldine"<sup>4</sup>.

La corte dei Conti collabora infine con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF) e fa anche parte dell'OAFCN, la rete OLAF dei comunicatori antifrode (OAFCN).

## **5. Come cambia la morfologia dello stato e dei governi locali. Dal municipio alla holding.**

Dopo il processo di decentramento che ha caratterizzato le modalità di intervento pubblico nel sistema socio-economico con la demolizione della struttura monolitica dello Stato centrale, assistiamo ad un processo analogo anche nell'ambito dei governi territoriali, Comuni, Province e Regionali. Così come lo Stato si è andato configurando come una vera e propria holding, anche i comuni e le province hanno accresciuto i propri poteri d'intervento nell'economia e nella gestione dei servizi pubblici adottando nuovi modelli organizzativi e funzionali.

La riforma in senso aziendale dei poteri locali inizia con l'approvazione della legge 142/90: con la legge si apre per le autonomie locali la possibilità di creare nuovi strumenti di gestione dei servizi pubblici locali. Dalla seconda metà degli anni '90 la gestione dei servizi locali è sottoposta ad un vasto processo di esternalizzazione ed aziendalizzazione allo scopo di perseguire modalità più efficienti ed economiche di gestione. La contrazione drastica della spesa comunale per alcune funzioni, in particolare territorio e ambiente, avvenuta nei bilanci di comuni e province a partire dal 2001 è indicatore, sia pure indiretto, di mutazioni morfologiche e funzionali più profonde di quanto lascino intendere i dati di bilancio.

---

<sup>4</sup> Lazzaro T, *Frodi comunitarie e Corte dei conti*, , Intervento tenuto dal Presidente della Corte dei conti al Convegno "Finanziamenti comunitari e contrasto alle frodi" In caso di frode comunitaria la Corte di cassazione ha affermato che il danno si configura comunque a carico dell'ente pubblico nazionale (Stato, Regione, ente locale o altro) destinatario della risorsa comunitaria, e il risarcimento del danno è a carico non solo dei pubblici amministratori o funzionari coinvolti nei procedimenti di erogazione o di controllo dei Fondi, come indicava la giurisprudenza contabile fino all'anno 2000, ma anche a soggetti privati, sia persone fisiche che soggetti societari attuatori dei programmi. (Cass. sez. un. civ., n. 8143/2002 del 12 ottobre 2001 e n. 14473/02 in data 10 ottobre 2002). – Milano, 6 maggio 2009

Il nuovo sistema di rilevazione dei dati delle partecipazioni CONSOC (Controllate e consorzi -anno di riferimento 2007, DFP) conferma che è in crescita il numero delle società controllate in tutto o in parte dalle amministrazioni locali e regionali. Le amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a società e/o a consorzi sono in totale attualmente 5.928 .

Le partecipazioni a società e/o consorzi dichiarate sono 30.681. I Consorzi e le società partecipate ammontano a 6.220. Le amministrazioni che hanno sviluppato maggiormente questo tipo di partecipazione sono le amministrazioni locali (5.905 unità, pari al 99,6 per cento del totale rilevato dalla banca dati) e in particolar modo i Comuni che, con 5.471 unità, rappresentano il 92,3 per cento del complesso delle amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione a CONSOC.

Il fenomeno si sviluppa nei seguenti settori: trasporti, acqua, raccolta e smaltimento rifiuti, energia, refezione scolastica, gas.

**Tab. 1 Ripartizioni geografiche delle Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società (anno 2007) (a)**

	Valore assoluto	Valore percentuale
Nord-Ovest	2.700	45,5
Nord-Est	1.421	24,0
Centro	807	13,6
Sud e Isole	1.000	16,9
<b>Totale</b>	<b>5.928</b>	<b>100,0</b>

Il 45,5 per cento delle amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società ha sede in regioni del Nord-Ovest d'Italia; il 24,0 per cento è localizzata nel Nord-Est, il 16,9 per cento nel Mezzogiorno (Sud e Isole) e il restante 13,6 per cento è collocata nelle regioni centrali d'Italia. Le comunicazioni pervenute alla banca dati CONSOC hanno riguardato complessivamente 4.104 società (66,0 per cento) e 2.116 consorzi (34,0 per cento) per un totale di **6.220** soggetti, di cui nessuno sa il numero complessivo di occupati. Il numero di società è raddoppiato rispetto ai dati di Unioncamere riferiti al 2005. La creazione di queste nuove realtà aziendali ha costretto i comuni e le province a modificare le proprie strutture operative. L'esigenza di rafforzare le funzioni d'indirizzo, di regolazione e di controllo sulle aziende controllate ha portato i comuni alla creazione di assessorati ad hoc o li ha costretti a rafforzare i servizi generali collocati in staff al sindaco o alla giunta, aumentando le spese correnti generali.

Il controllo esercitato dai comuni/province sulle aziende e gli strumenti utilizzati a tali fini rappresentano il punto di maggiore criticità. Il controllo può essere di *tipo diretto*, se svolto attraverso la partecipazione diretta agli organi esecutivi delle aziende, o *indiretto* se effettuato attraverso i contratti di servizio e la imposizione di *standards* di qualità attraverso le carte dei servizi. Di fronte a queste mutazioni genetiche, istituzionali e di processo, nella formazione delle politiche e nell'erogazione dei servizi pubblici locali il vecchio bilancio contabile dei comuni e delle province cessa di essere uno specchio fedele del rapporto tra l'ente territoriale e la gestione delle risorse economico finanziarie. Qualcuno parla ormai non più di comune ma di "Gruppo Comune" e auspica l'introduzione di un bilancio consolidato. Il sistema di aziendalizzazione dei governi comunali sembra al momento sfuggire ai requisiti di trasparenza e responsabilità che normalmente dovrebbero caratterizzare la funzionalità dei sistemi democratici locali (Citroni, 2009). Pertanto ricondurre l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'economicità della gestione dei servizi pubblici locali semplicemente ai governi locali è non solo riduttivo, ma rischia di non spiegare come funzionino in realtà i processi di *governance*. Nelle dinamiche di processo e di relazione tra le nuove realtà aziendali e gli enti territoriali risiedono spesso le ragioni del successo o del fallimento (Civicum, 2008).

L'adozione sempre più frequente presso gli enti territoriali e le aziende pubbliche di tipi di bilancio volontario come il Bilancio sociale, consente di colmare un vuoto informativo e di rendicontazione nei confronti dei cittadini e degli *stakeholders* sulle attività svolte dall'ente di governo, soprattutto sugli *output* prodotti e, talvolta, anche sui risultati conseguiti dalla *policies*.

## **6. Misurare il rendimento: dal capitale sociale al capitale amministrativo?<sup>5</sup>**

Il decentramento non crea sistemi politico-amministrativi locali che fanno la stessa cosa in modo diverso ma sistemi locali che fanno cose diverse, e perseguono obiettivi diversi tramite specifiche *policies*. L'uniformità degli strumenti adottati dal centro, delle politiche di riforma per affrontare problemi che presentano tratti differenti possono rivelarsi inefficaci. La stessa medicina per curare mali diversi o la stessa cura su "corpi" che manifestano reazioni differenti rischiano di vanificare la cura stessa.

L'esistenza di diversi livelli di rendimento è un'evidenza empirica, direi strutturale dall'unità d'Italia ad oggi. Dal punto di vista del rendimento istituzionale ed amministrativo l'Italia è, dai tempi dell'Unità, *un'espressione amministrativa*, cioè è caratterizzata da divisioni

---

<sup>5</sup> Questo paragrafo rappresenta un primo tentativo di riflessione sul tema dell'innovazione amministrativa e della sua trasferibilità che è oggetto di un progetto di ricerca attualmente in corso.

territoriali profonde. Nonostante gli innegabili progressi compiuti fin'ora, il gap di rendimento tra aree geografiche è ancora elevato, a conferma del fatto che, forse, a certe condizioni, il decentramento in sé non risolve tutti i problemi. Nell'ideologia che accompagna queste riforme si cela forse un *paradosso del rendimento*: tale paradosso consiste nel fatto che il mantenimento di sacche rilevanti d'inefficienza e inefficacia delle amministrazioni locali possa divenire indispensabile se non addirittura funzionale a un'espansione del ruolo statale o comunque degli attori che si muovono nell'arena centrale.

Se, come è ormai ampiamente riconosciuto le istituzioni di governo, il loro funzionamento, le risorse utilizzate e la loro allocazione, la rete di relazioni interne ed esterne, sono in grado di condizionare la qualità delle *performances* i differenziali di rendimento vanno indagati e spiegati guardando al *problema* cioè il funzionamento dei governi regionali e locali e non alle soluzioni ed alla loro supposta intrinseca validità.

*Il governo delle politiche pubbliche e dei servizi*, a qualunque livello si consideri, è un processo e non un evento. Cercare di capire come tale processo abbia luogo, perché assuma determinate configurazioni e produca specifici *outputs* e *outcomes* costituisce il principale interesse di chi si occupa del rendimento attraverso l'analisi delle politiche pubbliche.

Gli approcci che spiegano il differenziale di rendimento dei governi in termini di *path dependency*, ricorrendo a variabili esplicative di contesto di natura culturale o sociale, tendono, a mio avviso, a spiegare più situazioni di *lock in*, cioè di blocco, piuttosto che di *path shift*, cioè di cambiamento positivo (Salvati, 2003). Il complesso intreccio di causazione tra rendimento e variabili di contesto (Putnam, 1993, Cartocci, 2008), crea un quadro analitico non del tutto favorevole alla progettazione delle politiche e del cambiamento. Tali approcci attribuiscono implicitamente una natura residuale alla variabile *dell'istituzionalizzazione del potere* che trova nelle istituzioni amministrative, nella loro organizzazione, attività e sistema d'interazione, un fattore potente d'influenza e di cambiamento dell'ambiente, degli interessi, delle risorse in circolazione e delle razionalità pubbliche e private.

La scelta degli indicatori che misurano il successo istituzionale dipende dai quesiti di ricerca e da come si definisce rappresenta la realtà che s'intende misurare. Per chi analizza il cambiamento dei sistemi di *government* e soprattutto di *governance* delle politiche pubbliche è di fondamentale importanza distinguere tra una visione dei processi di governo di tipo top-down, sinottici, e bottom-up. L'approccio sinottico tende a privilegiare l'analisi degli inputs e degli output, ed a considerare meno rilevanti le variabili di processo. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, le *leggi approvate* (tanto al centro quanto in periferia), il loro grado di innovatività (Putnam, 1993) più che *outputs* costituiscono risorse (legali) che creano una

*struttura di opportunità* per attori di varia natura che, sia all'interno sia all'esterno delle istituzioni amministrative, possono variamente utilizzarle e scambiarle. Le risorse normative sono elementi necessari ma non sufficienti per stabilire se le scelte di policy produrranno o meno maggiore rendimento<sup>6</sup>.

Se pure il rendimento delle p.a. è una questione non più rinviabile in una moderna democrazia, è pur vero che in un contesto democratico, oltre alla dimensione dell'efficienza e dell'efficacia (cioè al rendimento organizzativo) rilevano anche altre dimensioni, di *governance*, in particolare la legalità garantita non esclusivamente attraverso l'azione ex post del potere giudiziario, ma soprattutto attraverso procedure e regole interne di trasparenza, regolarità, pubblicità, accesso e partecipazione che sono, mio avviso, rilevanti per misurare la propensione di un'istituzione a rendere conto all'esterno dei contenuti delle proprie decisioni anche ai fini di un possibile, eventuale controllo giudiziario.

Vi sono certamente come rilevava Putnam incubatori d'innovazione, cioè contesti istituzionali più flessibili al miglioramento, in cui vi è maggiore *propensione all'innovazione* in materia di gestione delle risorse umane, materiali, legali, finanziarie ed alla capacità di coordinamento e valutazione. E vi sono politiche, centrali e locali, che manifestano un maggior grado di incidenza sulla propensione delle istituzioni a migliorare il proprio rendimento. Politiche che favoriscono processi di bilanciamento, garanzia, trasparenza, partecipazione, cooperazione, incentivazione efficienza ed efficacia, caratteristiche intrinseche dei processi di policy in un sistema democratico a qualunque livello di governo. Tali politiche agiscono sui processi e possono modificarli in funzione di output di migliore qualità e sono in primo luogo:

- *Politiche amministrative*: Politiche dei controlli interni. Politiche per la valorizzazione delle risorse umane, politiche per la semplificazione, politiche per introdurre la valutazione (ex ante, in itinere o ex post) e politiche che favoriscono la formazione di comunità di pratiche.
- *Politiche di bilancio*. Sono politiche che definiscono l'intervento pubblico nel sistema economico e sociale attraverso la spesa pubblica e gli strumenti fiscali. Le politiche di bilancio possono essere rilevanti nella dimensione politica cioè nell'ambito del

---

<sup>6</sup> Altri indicatori utilizzati da Putnam nella sua ricerca, ad esempio, la stabilità delle giunte e la puntualità nella presentazione del bilancio, costituiscono ad oggi, indicatori poco significativi poichè le regole di bilancio e la legge elettorale sono profondamente cambiati. Anche la correlazione tra sviluppo del servizio statistico e maggiore razionalità dell'azione di governo non ha evidenza empirica. Potrebbe, rispondere a logiche espansione degli apparati amministrativi più che ad una reale volontà di migliorare il policy making. Come e da chi vengono utilizzati i servizi predisposti dall'Ufficio statistico? Qual è il sistema di relazioni che esso stabilisce con la macchina organizzativa e direzionale attraverso reports o altro? Quesiti forse più pertinenti una volta superata la fase di start-up istituzionale. (Putnam, 1993, p.76-85)

rapporto tra assemblee ed esecutivi; nella dimensione di garanzia verso i cittadini attraverso la pubblicità in tutte le sue forme; nella dimensione giuridica, della correttezza e legittimità delle procedure di autorizzazione alla spesa.

- Politiche finalizzate alla produzione di *beni pubblici*. Sono politiche in cui, a vari livelli di governo, l'impossibilità di espressione di una domanda individuale apre spazio al ruolo di gruppi e associazioni che si fanno interpreti e mediatori delle domande di policy e della tutela dei diritti. (tutela del territorio, protezione civile, tutela ambiente, raccolta e smaltimento dei rifiuti).

Possiamo, a questo punto, immaginare che possa esistere un “*capitale amministrativo*” uno stock di politiche/programmi che contengono vettori del cambiamento. Il capitale amministrativo, può essere inteso come insieme di programmi che favoriscono la messa in opera di *meccanismi* che agiscono tra l'organizzazione e il sistema di opportunità interne (normative, finanziarie) ed esterne (controlli esterni, altri livelli di governo ecc.) al fine di favorire efficienza, efficacia, legalità ed al fine di sviluppare *capacità amministrativa*, concetto che si articola su tre dimensioni:

- le innovazioni che intervengono sulle *strutture e sui processi organizzativi e gestionali*, e che quindi costituiscono le condizioni per le innovazioni dei processi di policy;
- le innovazioni che hanno a che fare con i miglioramenti del *processo di policy*;
- le innovazioni che intervengono sui *meccanismi di governance* e cioè sulle relazioni tra promotori delle politiche e attori coinvolti nell'elaborazione e attuazione delle politiche (Irs, 2006).

L'intenzionalità e la progettazione del cambiamento implicano che un tale valore sia gradualmente assunto esplicitamente come un fine in sé positivo e auspicabile dentro l'istituzione. (Righettini, 2005). I valori quindi contano, soprattutto se circolano nell'ambiente organizzativo attraverso gli attori delle *policies*.

## Bibliografia.

- Balassone F.- Franco D. – Zotteri S, (2004), *La finanza decentrata nell'ambito dell'Unione Economica e monetaria: quali regole?*, in Stato e mercato, n.1, pp.37-56.
- Banca d'Italia, (2008), *Debito delle amministrazioni locali*, Supplemento al Bollettino Statistico, anno XVIII, N. 63, Roma.
- Barca F.-Cappiello F-Ravoni L.-Volpe M. (2006), *Federalismo, equità, sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie europee*, Laterza, Bari.
- Brasca A.- Morisi M. (2003), *Democrazia e governo locale, Il ruolo delle assemblee elettive*, Il Mulino, Bologna.
- Buglione E., (2006), *Un termometro del federalismo: decentramento e autonomia finanziaria negli anni 1996-2002*. In Barca F.-Cappiello F-Ravoni L.-Volpe M., *Federalismo, equità, sviluppo*, Il Mulino, Bologna, pp.23-91.
- Cartocci R. (2008), *Acqua, rifiuti e capitale sociale in Italia*, Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna.
- Censis, (2001), *Governance sociale e potenziali conflitti. Una soluzione poliarchica per i conflitti della devolution*. [www.censis.it](http://www.censis.it)
- Citroni G., (2009), *Governo S.P.A. pubblico privato nelle società partecipate degli enti locali*, Risp, n. 1, pp. 87-111.
- CIVICUM-MEDIOBANCA (2009), *Le società controllate dai maggiori Comuni italiani: costi qualità ed efficienza - Edizione 2009*
- Civicum-Politecnico di Milano, (2008), *I rendiconti 2007 dei grandi comuni italiani*, Milano.
- Civicum, (2009), *Chiarezza e trasparenza dei Bilanci*, Milano, [www.civicum.it](http://www.civicum.it)
- Corte dei Conti-Sezione di controllo per la Regione Sicilia, (2006), *Relazione sull'esito dell'indagine relativa alla verifica del funzionamento dei controlli interni*, [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).
- Corte dei Conti, (2009), *I controlli della Corte dei Conti sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata*, Audizione presso la Commissione Finanze e tesoro del Senato, 6° Commissione, Roma.
- Crozier M. (1995), *La crisi dell'intelligenza*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione*, Bologna, Il mulino
- Hirshman A.O., (1982), *Lealtà defezione e protesta*, Bompiani, Milano
- ISAP (1984). *Le relazioni centro-periferia* (vol.2), Varese, Mori ed.
- ISTAT (2008), *Rapporto al Parlamento sullo stato della P.a.*, [www.ISTAT.it](http://www.ISTAT.it).

- Magnaghi A., (2000), *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008), Ragioneria Generale dello Stato, *Relazione unificata sull'economia e la finanza per il 2008*, Roma.
- Putnam R., (1993), *La tradizione civica nelle regioni d'Italia*, Mondadori, Milano.
- Ragioneria Generale dello Stato, (2007), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)
- Righettini M.S., (2005), *Elementi di Scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Righettini M.S. (2006), *Decentramento e legalità. L'efficacia della magistratura contabile dopo la regionalizzazione della Corte dei Conti*, “ Rivista trimestrale di diritto pubblico” , Fascicolo 2, pp.407-446.
- Salvati M., (2003), *Perché non abbiamo avuto (e non abbiamo) una “classe dirigente” adeguata?*, In Stato e mercato, n. 3, pp.399-434.
- Senato della Repubblica, (2001), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento del Titolo V della parte II della Costituzione*, Atti Parlamentari della XIV legislatura, I Commissione permanente.
- Unioncamere Veneto, (2008), *Spesa pubblica e federalismo, Allocazione delle risorse umane e finanziarie ed efficienza delle Amministrazioni Pubbliche*, Quaderni di Ricerca.