

Quaderni
CRAET

7 *settembre*
2008



**Federalismo - Cloud
Computing - Codice
dei contratti**



Comitato scientifico
Vittorio Di Vuolo
Carmine Golia
Heikki Lunas
Kari T. Ojala
Eduardo Racca

Direttore
Alfonso Marino

Direttore responsabile
Marco Alifuoco

Coordinamento
redazionale
Alessandro Coppola

Direzione, redazione e
amministrazione
c/o DIAM-SUN—Seconda
Università di Napoli

Real Casa dell'Annunziata Via
Roma 29—Aversa (Ce) Tel. 081
2510332/081 6063050

<http://www.craet.it>

Redazione quaderni@craet.it

Edizione
DIAM-SUN
Seconda università di Napoli
Via Costantinopoli, 112/114
NAPOLI

Registrazione
Iscrizione N. 69 del 22/09/2006
presso Registro stampa del
Tribunale di Napoli

Periodicità della
pubblicazione
Trimestrale

Diffusione
Diffusione telematica sul sito
internet www.craet.it e
pubblicazione a mezzo
stampa

Sito internet
www.craet.it

Impaginazione e grafica
Komunica ICT Solutions
Via Abate Felice Toscano, 80
80038 Pomigliano d'Arco (NA)

Quaderni CRAET



sommario

**Dallo Statuto Albertino alle
ipotesi di federalismo:
analisi economico-gestionale della
burocrazia pubblica- parte
seconda**

di Alessandro Coppola e Alfonso
Marino

3

**Federalismo Fiscale Robin Hood
al contrario**

di Alessandro Coppola

36

**Il "Cloud Computing" e le
opportunità per la P.A.L.**

di Carlo Verdino

40

**Il Codice dei contratti giunge
alla terza correzione**

di Mauro Cafaro

48



Dallo Statuto Albertino alle ipotesi di Federalismo: analisi economico-gestionale della burocrazia pubblica (Parte seconda)

di [Alessandro Coppola](#) e [Alfonso Marino](#)

Ricercatore Asmepi

Seconda Università degli Studi di Napoli

Prof. di Economia e Organizzazione dei Servizi

Laboratorio CRAET- Collegamento tra ricerca e attività economiche del territorio

Facoltà di Ingegneria- DIAM

Quaterni
CRAET

Le riforme negli anni novanta

1. Perché si chiama federalismo?

Riprendiamo il nostro viaggio dalla fine degli anni 90 in materia di federalismo. Una serie di elementi collegati tra loro spiegano alcune delle principali impronte che dovrebbe avere il federalismo italiano. Partendo in ritardo rispetto a molti altri paesi, l'Italia ha dedicato gli anni '90 per mettersi al passo con le nazioni dell'area OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). Il percorso di risanamento imposto dall'adesione al trattato Ue e quindi all'Unione monetaria, ha determinato la centralità della fiscalità e della finanza locale verso una redistribuzione del potere tra Stato, regioni ed amministrazioni territoriali. Inoltre, le ripetute crisi di bilancio hanno costretto a scelte orientate verso l'alleggerimento delle spese e dei trasferimenti a favore delle autonomie locali. Si è così cominciato a parlare sempre più spesso di federalismo fiscale, col tempo, forse più per scelta obbligata che per convinzione politica. Le ragioni del percorso di riforma possono, in buona sintesi, essere individuate nell'obsolescenza dell'amministrazione, dovuta all'incapacità nel seguire le innovazioni, nell'inefficienza dell'azione amministrativa, nonostante l'esistenza di isole di eccellenza, ed infine nei costi che da tale situazione derivano. Perché tutto questo si identifica con l'idea di federalismo non è dato sapere e spesso i numerosi incontri e discussioni non aiutano nella comprensione del perché urge costruire il federalismo nel nostro



paese. *Federalismo fiscale* è una espressione di recente introduzione relativa all'assetto territoriale dell'intervento pubblico, usata tuttavia con significati diversi. In una prima accezione, di origine americana, essa sta ad indicare la teoria della configurazione territoriale ottimale del governo della finanza pubblica (riferito sia alle spese sia alle entrate), prescindendo dal problema del livello decisionale cui debba spettare l'assegnazione effettiva delle funzioni. In tale contesto l'aggettivo "fiscale" assume connotati di tipo fortemente tecnico, e tende a contrapporsi al sostantivo "federalismo", che, preso isolatamente, ha valenze soprattutto di tipo politico-istituzionale, e fa riferimento ad un assetto la cui caratteristica di fondo è la derivazione dalle singole collettività territoriali dei poteri che le regola come insieme. In una seconda accezione, diffusasi specificamente nell'ultimo decennio, l'aggettivo "fiscale" ha connotazioni tecniche come nella prima, ma esse sono di tipo più ristretto, in quanto ci si riferisce alla finanza pubblica solo sul versante delle entrate. La differenza è maggiore per quanto riguarda l'accostamento al sostantivo federalismo, che avviene in questo caso nel segno della mutazione del significato e non del suo svuotamento. Ovvero, specificamente, tale accostamento implica che la titolarità delle entrate fiscali debba appartenere alle collettività territoriali, mentre gli enti di livello superiore possano attingere ad esse solo in via derivata. Sul versante delle funzioni pubbliche di spesa (e di regolazione) vengono adottati altri termini, quali la coppia contrapposta centralismo e devoluzione. Le due nozioni di federalismo fiscale possono essere approfondite, anche al fine di illustrarne le contraddizioni e le possibili linee evolutive. Nell'impostazione risalente alla letteratura economica americana, le funzioni di governo dell'economia vengono distinte in quattro tipologie fondamentali:

- a) l'allocazione delle risorse, ovvero la scelta tra gestione privata e pubblica delle medesime, articolando nel secondo caso l'analisi tra settori riguardanti tipicamente la collettività nazionale (difesa, politica estera, grandi infrastrutture, antitrust, ecc.) e settori riguardanti tipicamente le collettività locali (infrastrutture comunali, illuminazione, verde, ecc.);
- b) la redistribuzione del reddito e delle opportunità, soprattutto attraverso la progressività del sistema fiscale e l'assistenza ai bisognosi (mentre restano in ombra previdenza, sanità e istruzione, dato che negli Usa si è optato riguardo a tali settori per una gestione in larga parte di tipo privato);



- c) le politiche di stabilizzazione e di sviluppo del Prodotto lordo, con al centro la leva monetaria, la manovra del saldo del bilancio pubblico, l'articolazione degli incentivi e delle grandi commesse;
- d) l'attribuzione del gettito fiscale agli enti territoriali di diverso livello, individuando, date le caratteristiche del sistema tributario tarate sull'obiettivo distributivo, i cespiti decentrabili senza pregiudizio per tale vincolo e senza la creazione di danni di altro tipo (rilevante spostamento della base imponibile verso le zone con aliquote più basse in caso di applicazione di aliquote diverse da parte dei vari enti territoriali; effetti di traboccamento, ovvero smagliature tra chi paga e chi riceve benefici a livello locale).

Data tale impostazione, l'analisi di efficienza tende a produrre paradossalmente un risultato centralistico per la collocazione delle funzioni. Infatti, se si espungono dalla gestione pubblica (collocandole in prevalenza nel privato) previdenza, sanità e scuola, ovvero si espungono i settori per i quali, ove affidati a modalità pubbliche, la scelta tra livello centrale e livello locale è più aperta, per il resto le decisioni sono quasi sempre scontate (con qualche incertezza solo per alcuni comparti della giustizia, della sicurezza pubblica e delle grandi opere), e tendono a privilegiare nettamente il livello centrale quanto ad effetto complessivo di immagine. E' altresì difficilmente contestabile che la gestione decentrata degli interventi riguardanti la redistribuzione e la stabilizzazione del reddito porti di regola a gravi inefficienze. Riguardo all'assegnazione del gettito, infine, vi sono numerose ragioni di carattere sia amministrativo che teorico a favore della gestione accentrata della componente quantitativamente dominante; tra queste possiamo citare come le imposte sulle persone e sulle imprese debbano essere mirate alla giustizia distributiva, e la stessa conclusione vale per i prelievi sulla produzione. Non pongono rimedio a ciò le imposte indirette correlate ai consumi (che pure in teoria si presterebbero bene alla destinazione agli enti locali), sia per insufficienza quantitativa, sia perché, tecnicamente, la configurazione da esse assunta negli Usa (impennata sulla Retail Sales Tax) è messa in crisi dalla crescita del settore dei servizi e del commercio elettronico, mentre per la configurazione europea (impennata sull'IVA) non è stata ancora trovata una modalità gestionale adatta al decentramento del gettito. Il risultato finale è che le entrate tendono a essere più centralizzate delle spese pubbliche, e la quota di queste effettuata a livello decentrato, pur non grande, viene finanziata in buona misura con trasferimenti dal centro. Il



quadro cambia notevolmente passando al federalismo fiscale nella seconda accezione. In questo caso, come detto, l'accento si sposta sull'assegnazione delle imposte valutata più da un punto di vista politico – istituzionale che sul terreno tecnico, ritenendosi a priori praticabili accorgimenti atti a raggiungere l'obiettivo (assegnazione primaria del gettito dei vari tipi di prelievo ai territori di provenienza anche a costo di forzature amministrative o gestionali; decisioni sulle aliquote e sui trasferimenti prese attraverso accordi tra Regioni). D'altro canto l'opzione a favore dell'assegnazione decentrata del prelievo viene di solito sostenuta, con effetto di rafforzamento, da chi ritiene migliore la devoluzione anziché il centralismo nella gestione dei comparti pubblici relativi a previdenza, sanità e scuola, molto importanti nel contesto territoriale (Europa, e specificamente Italia) in cui è emerso il federalismo fiscale nella seconda accezione. L'accoppiata tra questo e la devoluzione realizzerebbe un aspetto assai importante della cosiddetta "sussidiarietà", sulla quale si basa anche l'assegnazione delle funzioni pubbliche negli accordi dell'Unione Europea; in tali accordi, come parallelo al concetto di devoluzione, si stabilisce il mantenimento di importanti funzioni pubbliche in capo agli Stati Nazionali. Le gravi difficoltà che si stanno registrando nell'attuazione di questo disegno, soprattutto in campo tributario, potrebbero portare in futuro all'emergere di un terzo significato di federalismo fiscale. Questo terzo significato potrebbe infatti indicare la realizzazione del raggruppamento delle *funzioni pubbliche* in grandi comparti (per esempio, funzioni pubbliche in cui è appropriato il livello nazionale e/o federale; funzioni per cui è ottimale il livello regionale e/o comunale; funzioni di tipo previdenziale a geometria territoriale variabile), *ciascuna con tipologie di finanziamento fiscale appropriate e specifiche (o perlomeno prevalenti)*. Le tipologie primarie potrebbero essere in particolare:

- a) la produzione per le funzioni del primo tipo;
- b) i consumi per quelle del secondo tipo;
- c) i redditi per quelle del terzo tipo.

Si tratterebbe della realizzazione del modello di prelievo detto "*del beneficio*", sostenuto con forza dai grandi studiosi italiani di Scienza delle finanze (De Viti, De Marco, Einaudi), al quale i processi di globalizzazione economica in corso sembrano aprire prospettive assai interessanti. In questa nuova accezione l'espressione federalismo fiscale starebbe a indicare il raccordo tra i principali gruppi di funzioni pubbliche, all'interno dei quali esisterebbero già nessi di base tra momento della spesa e momento dell'entrata. Entrambi i termini che compongono la nuova accezione



verrebbero dunque usati nel loro significato appropriato. In Italia, a livello di riconoscibilità nei media, il dibattito sul federalismo fiscale si svolge interamente nell'ambito del secondo significato dell'espressione, come chiarito nella prima parte di questo documento, ovvero come modalità di assegnazione locale di cespiti fiscali, concepiti nel segno dell'attuazione del principio di capacità contributiva. Ciò avviene a latere del progressivo decentramento (o devoluzione, secondo un'impostazione più radicale) di funzioni pubbliche comportanti spesa. La discussione sul federalismo fiscale, inteso nell'accezione americana (primo significato in senso storico di federalismo fiscale), oppure nell'accezione di affiancamento del "*principio fiscale del beneficio*" accanto a quello di "*capacità contributiva*" (terzo significato di federalismo fiscale, nel segno della Scienza delle finanze italiana) esiste, al momento, esclusivamente nel mondo accademico. Dato questo quadro, l'impostazione della questione dal punto di vista tributario è consistita principalmente nelle modalità di attuazione dei dettati costituzionali in materia di finanza locale, che prevedono una combinazione di tributi propri e tributi compartecipati (con entrambe le tipologie basate sulla capacità contributiva come da art. 53 della Costituzione), e l'accompagnamento di appropriati trasferimenti. Riprendo l'Italia, parto dal 1993 e provo con l'individuazione delle principali leggi che vengono presentate come l'architrave del nostro federalismo. La legge 24 dicembre 1993, n. 537, di accompagnamento alla legge finanziaria per il 1994 conteneva, infatti, una delega a semplificare una decina di provvedimenti amministrativi. Quella delega venne utilizzata solo in parte dall'allora Ministro, in riferimento al processo di delegificazione e di semplificazione amministrativa. Solo con l'adozione della legge n. 59 del 15 marzo 1997, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed amministrazioni territoriali, per la riforma delle pubbliche amministrazioni e per la semplificazione amministrativa" (cosiddetta Bassanini), nonché con i provvedimenti previsti dalle leggi 127/97, 191/98 e 50/99, il Parlamento approvava un complesso normativo di riforma delle pubbliche amministrazioni tra i più ambiziosi del dopoguerra, riprendendo un processo che era sostanzialmente rimasto fermo al già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e dando il via in Italia al federalismo amministrativo. La legge n. 59 si è preoccupata anche di dettare i principi alla luce dei quali attuare il conferimento delle funzioni. Particolare rilievo ha assunto il principio di *sussidiarietà* secondo il quale "la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative" devono essere attribuite "ai comuni, alle province e



alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime" (articolo 4, comma 3, lettera a, della legge n. 59 del 1997). Tale principio ha precisato le competenze delle amministrazioni territoriali, collocando le funzioni amministrative al livello di governo più vicino alle comunità interessate dalle decisioni, ampliando, pertanto, la responsabilizzazione ed il coinvolgimento dei cittadini in tutte le scelte di governo attinenti alla propria comunità. Tra gli altri, merita di essere sottolineato il principio di *adeguatezza*, ossia l'attenzione nel processo di conferimento "all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni" (articolo 4, comma 3, lettera g, della legge n. 59 del 1997). Ciò ha comportato che il conferimento sia avvenuto non a favore di una categoria in astratto di enti, bensì avendo riguardo alla concreta capacità di governo della singola amministrazione ricevente. L'aspetto di maggior rilievo politico e primo pilastro della riforma, è consistito nell'avvio di una poderosa opera di decentramento amministrativo, di conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle regioni ed alle amministrazioni territoriali, tutta da costruire, finalizzato ad instaurare il cosiddetto federalismo amministrativo, ossia il massimo di federalismo possibile a Costituzione invariata. Per conseguire ciò, la legge n. 59 ha ribaltato il cosiddetto "principio del parallelismo" tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle regioni; cioè quel principio per cui, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione, le regioni esercitano funzioni amministrative tendenzialmente solo nelle materie per le quali hanno competenza legislativa. Con la legge n. 59 si è affermato, infatti, il principio secondo cui l'amministrazione è propria delle regioni e delle amministrazioni territoriali, anche nelle materie per le quali lo Stato esercita la funzione legislativa, salvo un ristretto elenco di materie. E' da notare che fino ad ora, l'attuazione del decentramento amministrativo ha utilizzato in fasi successive i seguenti strumenti:

- a) i decreti legislativi;
- b) le leggi regionali;
- c) i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- d) i decreti legislativi integrativi e correttivi;

Il federalismo dei decreti e delle leggi che deve cambiare la vita dei cittadini: una impostazione singolare. Un ulteriore passaggio attraverso il quale si è attuato il decentramento amministrativo, è avvenuto all'interno delle singole realtà regionali. Creata l'impalcatura giuridico normativa, ciò non ha significato in automatico la



piena attuazione del federalismo amministrativo che ha incontrato diverse difficoltà attribuibili in buona parte:

- a) all'ostruzionismo di alcune burocrazie centrali contro il decentramento di poteri e risorse;
- b) al centralismo regionale contro le deleghe alle amministrazioni territoriali;
- c) all'inadeguatezza di molte amministrazioni regionali.

I punti precedenti presentano il legame debole tra il decentramento amministrativo e la riorganizzazione dell'amministrazione centrale. Anche in questo caso, l'origine della risposta è legislativa, dunque idealtipica. Il Governo dell'epoca è stato delegato a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione degli stessi Ministeri. Il loro numero è infatti passato da 22 nel 1990 a 14 nel 2001. La delega ha previsto altresì il riordino degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dell'assistenza e previdenza, nonché degli enti privati, controllati dallo Stato, operanti nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale. All'interno di questo legame debole si inserisce la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego. In questo caso la delega è stata interamente attuata con l'adozione di due provvedimenti: il decreto legislativo n. 396 del 1997, in materia di contrattazione collettiva, ed il decreto legislativo n. 80 del 1998, che ha completato il processo di contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, avviato con il decreto n. 29 del 1993, estendendo la privatizzazione anche alla dirigenza. Con questi interventi normativi si è realizzata, da un lato, la definitiva applicazione del metodo della contrattazione collettiva anche al pubblico impiego e, dall'altro, la piena sottoposizione del rapporto di pubblico impiego, salvi casi marginali, alla disciplina del diritto comune, eccezion fatta per alcune carriere, come quelle diplomatiche, delle forze di polizia, delle forze armate, dei professori universitari, dei magistrati. Infine ma non per importanza il tema della semplificazione. Il quadro che si presentava al legislatore era, infatti, dei più complessi: l'inflazione legislativa, che registrava oltre 35.000 leggi, aveva causato incertezza del diritto, con una serie di costi fuori controllo. Incertezza e costi fuori controllo che in molti casi sono ancora presenti. In estrema sintesi, (non introduco ad esempio il tema dell'area metropolitana) ho tracciato le principali direttrici di possibile riforma della pubblica amministrazione; la domanda di fondo è: perché tutto questo deve catalogarsi come federalismo amministrativo?



2. Produzione di leggi federali? Patti territoriali e protocolli d'intesa

Per rilanciare l'applicazione concreta delle leggi di riforma, sono stati adottati degli strumenti di raccordo che dovevano creare momenti di dialogo tra i diversi livelli di governo. In particolare vale la pena ricordare i Patti territoriali e i protocolli d'intesa con i comuni e con le province. Con il primo dei due strumenti, si volevano attuare politiche di sviluppo e di coesione economica e sociale in contesti territoriali diversificati. I Patti territoriali, nelle rappresentazioni degli enti pubblici e privati, sono stati interpretati come uno dei modi per avviare la concertazione tra diversi soggetti locali – imprese, amministrazioni territoriali, associazioni industriali e del lavoro, – ed individuare obiettivi di sviluppo condivisi, insieme ad una serie di interventi produttivi ed infrastrutturali tra loro integrati, necessari per conseguirli. E' utile notare che con questo strumento il federalismo si sposta dalla pubblica amministrazione all'impresa, ovvero sono strumenti di coordinamento e integrazione tra l'impresa e la pubblica amministrazione. Questo è un capolavoro italiano: la legge come elemento di coordinamento e integrazione. La legge che determina la presenza al "tavolo" ad esempio di 35 tra organizzazioni di rappresentanza e soggetti di diritto con i loro rappresentanti nominati. In questo caso chiedo: cosa bisognava implementare, il federalismo economico?

3. La riforma della Costituzione

La legge di modifica del Titolo V muta il disegno originario della forma dello Stato delineato dal Costituente repubblicano. Il dibattito nato nel merito ha piuttosto evidenziato una riformulazione della forma di Stato regionale quale si era venuta concretizzando attraverso un lungo processo, sostanzialmente iniziato ad oltre venti anni dall'entrata in vigore della Carta repubblicana, con la legge 16 maggio 1970, n. 281 [come spiegato nel numero di giugno 2008 dei quaderni Craet]. Si fa strada, infatti, la consapevolezza che occorre ridefinire il modello di regione a livello costituzionale: attraverso una ripartizione di competenze legislative tra livelli di governo. Tuttavia, anche se nello svolgimento dei lavori preparatori, e nello stesso procedimento parlamentare di approvazione sono presenti richiami espliciti al federalismo, non è del tutto chiaro se i poteri centrali di controllo sui governi locali siano



effettivamente diminuiti, perché l'impatto delle modifiche dipende in modo determinante sia dai provvedimenti di applicazione sia dall'interpretazione della Corte Costituzionale. Inoltre alcune materie sono di legislazione concorrente ad esempio i rapporti internazionali e con l'Unione Europea. Stato regionale, Stato nazionale, Stato Europeo. La riforma della nostra costituzione, la presenza di una probabile, possibile futura costituzione europea è dentro un percorso tutto da definire. In sintesi, la modifica al Titolo V della Costituzione non sembra presentabile ancora come federalismo, perché difettano alcuni elementi fondamentali: essenziale nel federalismo istituzionale è la contestuale cessione di sovranità rispetto alla spesa e alla capacità tributaria, con una responsabilizzazione della classe politica locale; al contrario, questa modifica, pur se amplia le competenze legislative delle regioni e affida l'amministrazione ai governi locali, non sembra realizzare una forma soddisfacente di responsabilizzazione. D'altra parte, questa riforma costituzionale non sembra realizzare nemmeno un federalismo fiscale, (ragion per cui allo stato attuale si stanno portando avanti delle proposte in merito) perché anche quest'ultimo implica (pur senza cessione di sovranità) che i governi locali siano responsabili di fronte ai propri elettori, presupponendo uno stretto legame tra l'attività di spesa e l'attività di finanziamento. Il percorso fino ad ora implementato è quello, tutto da verificare, di una valorizzazione delle autonomie territoriali, lontani dunque dal federalismo sia amministrativo ma in primis fiscale. Il tema della sanità, ma non è il solo, sintetizza bene le difficoltà di sintesi economica, politica, legislativa e di equilibri costituiti nel tempo e stratificati in termini di potere e ricchezza ritenuti portanti ma al tempo stesso difficili da riformare.

4. Il dibattito sul federalismo in Italia

In Italia una spinta molto importante, in tal senso, è venuta, da un lato dalla necessità di rispettare le indicazioni delle istituzioni comunitarie contenute nel trattato dell'Ue e nel patto di stabilità in materia di contenimento della spesa pubblica, e dall'altro di attribuire maggiore autonomia ai livelli sub-centrali di governo in applicazione dei principi di sussidiarietà, prossimità ed efficacia. L'altro aspetto che ha favorito ed accompagnato il dibattito sulla riorganizzazione dello Stato, è stata la crisi politico-istituzionale aperta dalle inchieste giudiziarie di "mani pulite": l'indice di fiducia dei cittadini nei confronti della politica e delle istituzioni è calato notevolmente, il tradizionale sistema dei partiti è crollato, le



diverse forze politiche hanno subito profonde trasformazioni e si sono affermate nuove fazioni politiche con l'intento di difendere interessi localistici e criticare l'eccessiva centralizzazione dell'azione di governo. Nell'ingarbugliato quadro socio-politico istituzionale che si è appena delineato, il federalismo amministrativo e fiscale può essere la soluzione che risolve contemporaneamente problematiche di diverso ordine e grado. Le ipotesi di riforma partono con la legge 142 del 1990 solo in parte attuata che si propone di riformare l'intero ordinamento delle autonomie locali, aprendo la strada al federalismo: dopo 18 anni siamo ancora in aperta discussione. Posso continuare con la legge 81 del 1993 riguardante l'elezione diretta dei sindaci e ricordare il robusto discutere dell'ampia riforma dell'amministrazione italiana nell'intento di razionalizzarne la struttura e di avvicinare i centri decisionali ai cittadini. Si tratta del cosiddetto "federalismo a Costituzione invariata" o federalismo amministrativo. Infine ma, non per importanza il dibattito più recente, quello nato intorno alla riforma del Titolo V della Costituzione e delle iniziative legislative successive - varate o soltanto proposte. Un continuo fluire, ma, uno scorrere lento tutto da definire. L'Italia avviata al federalismo, dando alle regioni ampi poteri di legiferare e sottraendo tali poteri al controllo governativo, senza però fornire le autonomie locali di un organo rappresentativo a livello nazionale. Per questo motivo la riforma presenta i connotati di una riforma incompleta, che avvia il paese al federalismo, ma che va perfezionata ad esempio in materia di pari dignità costituzionale dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni e dello Stato, oltre che in termini economici e fiscali. Ulteriori criticità attengono la riforma del Titolo V. Questi punti di debolezza riguardano: la confusa ripartizione tra norme di principio e norme di dettaglio che si erano rivelate di scarsa applicabilità; l'inserimento degli elenchi di materie di competenza di Stato e regioni; la scomparsa dal testo costituzionale dell'interesse nazionale, criterio a cui doveva far ricorso la Corte Costituzionale nella soluzione dei conflitti tra i vari livelli di governo; la monca introduzione del principio della sussidiarietà (monca perché nel testo costituzionale non ci sono indicazioni di operatività di tale criterio). Inoltre è da chiarire la mancata presenza nel sistema attuale di meccanismi di collaborazione tra i livelli di governo, che avrebbero dato attuazione al principio della pari dignità istituzionale proclamato. Infine, parte della letteratura, fotografando lo stato di avanzamento della riforma del Titolo V, constata che attualmente la riforma segna una fase di stallo. Dovuto a diversi fattori, tra cui a monte c'è una formulazione oscura e con-



traddittoria di varie parti del testo costituzionale. Mancano inoltre le norme transitorie, penso al ruolo di Camera e Senato, necessarie a rendere fluido il passaggio dalla vecchia normativa del testo costituzionale a quella attuale.

5. L'implementazione delle riforme nella vita dei cittadini e delle imprese

Le scelte operate come cambiano la vita dei cittadini e delle imprese di un territorio? Al momento per scelta sono generico ma è chiaro che quando si declina la categoria territorio la genericità deve essere abbandonata. Quello che sembra oggi essere carente in tali dibattiti è la comprensione di come la riforma costituzionale e la riforma amministrativa hanno la loro ragion d'essere nell'auspicato cambiamento che si vuole operare nel rapporto esistente tra la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese. Tra le innovazioni introdotte dall'attuale riforma dello Stato, si evidenzia il principio di sussidiarietà. Questo principio, e qui tutta la critica di Simon all'idea dei principi che regolano la pubblica amministrazione, fatta nel 1947 è ancora viva, come la sintesi della scuola francese presentata da Crozier nel 1950 sulla riforma della pubblica amministrazione che sintetizzava: " la strada per l'inferno è lastricata di buone intenzioni" è ancora tutta in piedi ed entrambe dovrebbero essere un monito, nel rivedere la posizione e il ruolo del cittadino e della collettività organizzata nella gestione amministrativa del proprio territorio. Il principio dell'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, definita come sussidiarietà verticale e quella orizzontale intesa come coordinamento e integrazione tra le funzioni delle diverse istituzioni presenti in quel territorio, sono ancora alla ricerca di una identità. In teoria i cittadini e le imprese sono legittimati dalla norma costituzionale a partecipare all'amministrazione del proprio territorio, e richiedono inoltre di essere supportati dalle pubbliche amministrazioni territoriali nello svolgimento delle funzioni ad essi assegnate, giacché uno dei principali obblighi è rappresentato dal perseguimento dell'interesse generale. Come ricordato nel paragrafo 2, questa sperimentazione è avvenuta con la programmazione regionale e tra l'altro gli strumenti utilizzati sono stati i patti territoriali e protocolli d'intesa che spesso hanno creato attese non realizzate, tanto che in alcuni di essi, la magistratura contabile interviene e chiede spiegazioni. Inoltre, lasciando il dato contabile della Corte dei Conti, è utile ricordare che senza una asciugata pubblica amministrazione locale e centrale la sussidiarietà verticale e



orizzontale è di difficile esecuzione e realizzazione. Asciugare la pubblica amministrazione significa ridistribuire quote di potere, significa ritornare all'analisi di Blau che nel 1955 spiegava l'irriformalità della pubblica amministrazione legata alle nomine politiche, al controllo delle risorse da parte dei partiti e dei conseguenti gruppi o lobby di indirizzo nella gestione della res pubblica. Riprendo Blau perché la sussidiarietà è un principio relazionale e dunque è gestito sul buon senso, la conoscenza, il senso generale, ma anche sui rapporti di forza che si determinano. In questo contesto declinare la categoria evocata da tempo per la pubblica amministrazione: il network, la rete, rimanda alla divisione e gestione delle risorse e forse alle dinamiche di potere e quindi di alleanze e tregue delle stesse che si determinano all'interno del network e di come possono essere elevate barriere all'entrata sia politiche che economiche. In quest'ambito, il filone degli studi organizzativi, legato allo scambio tra le organizzazioni, il filone interorganizzativo, è di estremo interesse. Bisogna inoltre aprire una riflessione in merito alla relazione Stato - cittadino e quindi all'intensità della relazione sovrano - suddito, fino alla carta Costituzionale. Nel numero 6 dei quaderni Craet, si presentava l'architrave dello Statuto Albertino sottolineando l'idea di una concessione del sovrano al cittadino, è possibile pensare ad una concessione del federalismo da parte della politica al cittadino? Quanti sono gli interessi comuni? Quanti quelli contrapposti? Ritorniamo ad Hume, al leviathano? La provocazione evidenzia la necessità di un confronto congiunto tra diverse discipline: ad esempio tra filosofia ed economia come nella tradizione di un recente premio Nobel per l'economia, l'economista e filosofo indiano A. Sen, che segue da tempo, gli insegnamenti di un precursore di questo approccio, H. A. Simon. Qualche cenno anche per l'impresa. Oltre la domanda di fondo, che vive da prima del 1945: ma i pilastri per la "moderna Italia", che erano sia per il sindacato che per confindustria ed i governi: sviluppo, investimenti, occupazione, sono stati realizzati? Ritengo utile ricordare che l'impresa come portato di interessi deve essere inserita in questo contesto. L'impresa come portato di interessi richiama il profitto, le ragioni etiche, i codici di governance, le differenti culture del management e delle leadership di comando. Richiama categorie di pensiero distanti tra loro e spesso declinabili con modalità diverse. Spesso la relazione incentivi contribuiti in altri Stati, presentano dei meccanismi sanzionatori che non sono previsti nel nostro Paese. Selznick ad esempio presentava nel 1949 il caso della TVA che ancora oggi in materia di federalismo e patti territoriali comprensivo di Agenzie



per lo sviluppo è illuminante. Molte e diverse sono le criticità in fase di perseguimento degli obiettivi del processo di federalizzazione del paese. Il motivo di fondo è dato, per chi scrive, dal chiamare con federalismo, altro come evidenziato nei paragrafi precedenti di questo lavoro ed esposto anche nel numero precedente dei quaderni. Regolamentazione e contrattazione rappresentano nella loro diversa articolazione, i dilemmi di questa idea di riforma, sono i vecchi dilemmi per una riforma che viene presentato come nuova, innovativa. Regolamentazione e contrattazione sono i cardini dei rapporti di forza tra i poteri, rappresentano l'attuale dinamica di spesa tra regione e comune, tra regione e pubblica amministrazione centrale, tra regione e unione europea. Certo dentro questa dinamica verifichiamo ad esempio, la presenza di sanzioni, imposte e volute, ma non si evidenziano percorsi di autonomia decisi dai cittadini, con i cittadini, siamo lontani da questa sperimentazione, mentre nella nostra regione in alcuni casi le scelte dell'istituzione è stata vissuta (a torto o ragione) come una imposizione alla quale era giusto ribellarsi. Regolamentazione e contrattazione per il cambiamento si declina nelle difficoltà o mancate realizzazioni come pratiche diffuse, che attengono alla *trasparenza e accesso nei procedimenti amministrativi, all'accelerazione dei tempi del procedimento amministrativo, al monitoraggio e valutazione della qualità del servizio*. L'enfasi posta dalla politica nell'utilizzo della tecnologia e in particolare dell'informatica, per la realizzazione di una – utilizzo lo slogan della politica – pubblica amministrazione vicina al cittadino, al cliente, pone il nodo vero della vicenda ma non risolve, non scioglie il nodo, anzi, in alcuni casi, lo amplifica. Il dato di fondo è una pubblica amministrazione ma anche una impresa – ad esempio in materia di inquinamento – lontana dal cittadino.

6. L'esercizio dello studioso

Forse è utile provare ad ipotizzare una serie di scenari in relazione alle diverse tematiche presentate nel numero 6 dei Quaderni Craet e in questo che sarà il numero 7. In estrema sintesi le tematiche approfondite sono:

- a) Ambiente;
- b) Economia e Lavoro;
- c) Diritti e Cittadinanza;
- d) Istruzione e Cultura;
- e) Salute;
- f) Pari opportunità;



g) Partecipazione.

Non utilizzerò il Prodotto Interno Lordo, PIL, per i motivi che espongo di seguito. Finita la seconda guerra mondiale, le "economie sviluppate" sperimentarono una crescita materiale senza precedenti e il PIL diventava indicatore principale per misurare il benessere della nazione. A partire dagli anni Settanta, però, i primi disastri ambientali, lo shock petrolifero e il consolidarsi, nei Paesi ormai considerati "sviluppati", di fenomeni sociali come la disoccupazione di lunga durata e la crescente esclusione sociale, hanno dato il via a un vasto numero di studi e di ricerche, di carattere sia ambientale che sociale, che hanno messo in evidenza numerose caratteristiche del modello di sviluppo basato sulla crescita economica che lo renderebbero incompatibile con obiettivi di equità e sostenibilità. Con la necessità di individuare un nuovo modello di sviluppo che garantisca un equilibrio tra il sistema economico, quello ambientale e quello sociale, nasce il concetto di sviluppo sostenibile. Parallelamente si determina la necessità di individuare uno o più indicatori che trasmettano informazioni non solo sulla ricchezza di una comunità di individui ma anche sulle sue condizioni ambientali e di benessere sociale. Fino a questo momento il ruolo di indicatore di benessere economico di una comunità è stato svolto dal PIL: un indicatore che misura la performance del mercato svolgendo allo stesso tempo un ruolo fortemente normativo di indirizzo delle principali politiche economiche di un paese. Nel momento in cui viene messo in discussione il paradigma che lega i concetti di sviluppo-benessere e crescita economica, si comincia anche a riflettere sulla validità di questo indicatore come indice di benessere di una comunità. Il PIL, infatti, altro non è che il valore complessivo dei beni e servizi finali prodotti all'interno di un Paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l'anno): dal punto di vista dell'analisi del benessere considera tutti i trasferimenti in denaro come positivi a prescindere dagli effetti che questi hanno sulla società. Ma il PIL non contiene, ad esempio del valore di tutti quei **beni che non hanno un mercato**, vengono considerati solo parzialmente i **trasferimenti del governo**, non si tiene conto delle **esternalità negative**, non troviamo il concetto di **spese difensive**.

Utilizzo 7 macroindicatori, spiegandone la composizione e la fonte dei dati.

La prima tabella di sintesi elenca i macroindicatori, la loro composizione e la fonte dei dati utilizzati per lo sviluppo dei macroindicatori.



Macroindicatori

Composizione

AMBIENTE Densità della popolazione, Mobilità Sostenibile, Raccolta differenziata, Aree protette, Istat, Emissioni di Co2, Energia da fonti rinnovabili, WEC, Ecomafia, Cortei dei Conti,	7 variabili per rilevare sia l'impatto ambientale derivato da forme di produzione, distribuzione e consumo, sia buone prassi intraprese per mitigarne i relativi effetti
ECONOMIA E LAVORO Precarietà, Disoccupazione, Disuguaglianza, Povertà relativa Istat	4 variabili per rilevare le condizioni lavorative, la redistribuzione del reddito e l'incidenza della povertà
DIRITTI E CITTADINANZA Diritto alla casa Ministero degli Interni, Famiglie e Servizi, Inserimento lavorativo persone svantaggiate, Abbandono scuola dell'obbligo, Assistenza Sociale, Istat	5 variabili per rilevare l'attuazione delle tutele dei diritti elementari e l'inclusione sociale di giovani, anziani, persone diversamente svantaggiate e migranti
PARI OPPORTUNITÀ Consultori, Asili nido, Ministero della salute, Partecipazione al mercato del lavoro Istat, Partecipazione politica Ministero degli Interni	4 variabili per rilevare la differenza di accesso e di partecipazione alla vita economica, politica e sociale tra uomini e donne e le politiche atte a ridurre lo scarto
ISTRUZIONE E CULTURA Presenza scuola superiore, Grado di istruzione, Mobilità Universitaria, Biblioteche, Teatro e musica, Istat	5 variabili per rilevare la partecipazione al sistema scolastico. La qualità del servizio, il grado di istruzione della popolazione, la domanda e l'offerta culturale
SALUTE Assistenza domiciliare anziani, Prevenzione, Migrazioni ospedaliere, Istat, Mortalità evitabile Aido	4 variabili per rilevare qualità, efficienza e accessibilità al servizio socio-sanitario, salute generale della popolazione, politiche di prevenzione
PARTECIPAZIONE Associazioni, Organizzazioni di volontariato, Difensore Civico, Istat, Partecipazione politica, Ministero dell'Interno	4 variabili per rilevare la partecipazione dei cittadini nella vita politica e civile e il livello d'interesse per queste tematiche

Per ognuno dei macro indicatori verifichiamo come si posizionano le regioni italiane. Iniziamo come esposto in tabella con l'ambiente e presentiamo fino al macro indicatore partecipazione i dati ricavati dalle fonti utilizzate.

Ambiente

REGIONE	PUNTEGGIO
Trentino-Alto Adige	2,06
Valle d'Aosta	1,51
Umbria	1,14
Toscana	1,11
Basilicata	0,89
Abruzzo	0,71
Sardegna	0,65
Emilia - Romagna	0,48
Piemonte	-0,09



Marche	-0,15
Calabria	-0,23
Lazio	-0,32
Liguria	-0,46
Friuli - Venezia Giulia	-0,46
Veneto	-0,56
Molise	-0,61
Sicilia	-0,64
Lombardia	-1,01
Campania	-1,03
Puglia	-1,48

Economia e lavoro

REGIONE	PUNTEGGIO
Emilia - Romagna	1,83
Toscana	1,76
Piemonte	1,73
Valle d'Aosta	1,73
Lombardia	1,63
Liguria	1,51
Trentino-Alto Adige	1,11
Veneto	1,09
Umbria	1,04
Friuli - Venezia Giulia	0,89
Marche	0,86
Abruzzo	0,27
Lazio	-0,19
Molise	-0,72
Basilicata	-0,76
Sardegna	-0,78
Puglia	-1,04
Campania	-1,35
Sicilia	-1,73
Calabria	-2,07

Diritti e cittadinanza

REGIONE	PUNTEGGIO
Emilia - Romagna	1,39
Toscana	1,30
Trentino-Alto Adige	1,29
Friuli - Venezia Giulia	1,27



Sardegna	0,98
Umbria	0,89
Valle d'Aosta	0,87
Marche	0,79
Lombardia	0,45
Veneto	0,30
Abruzzo	0,25
Liguria	0,22
Piemonte	0,02
Molise	-0,14
Puglia	-0,15
Calabria	-0,38
Basilicata	-0,52
Lazio	-0,79
Sicilia	-1,90
Campania	-2,45

Pari Opportunità

REGIONE	PUNTEGGIO
Valle d'Aosta	1,71
Toscana	1,52
Emilia - Romagna	1,39
Umbria	0,70
Liguria	0,64
Piemonte	0,50
Veneto	0,44
Marche	0,38
Lombardia	0,36
Trentino-Alto Adige	0,21
Friuli - Venezia Giulia	0,11
Lazio	0,03
Abruzzo	0,01
Sardegna	-0,56
Basilicata	-0,63
Molise	-1,06
Calabria	-1,28
Sicilia	-1,40
Campania	-1,44
Puglia	-1,64



Istruzione e cultura

REGIONE	PUNTEGGIO
Lazio	1,54
Friuli - Venezia Giulia	1,42
Umbria	1,25
Toscana	1,23
Emilia - Romagna	1,04
Marche	0,75
Lombardia	0,67
Liguria	0,29
Molise	0,08
Piemonte	0,06
Veneto	0,02
Abruzzo	-0,31
Sardegna	-0,44
Trentino-Alto Adige	-0,48
Calabria	-0,83
Valle d'Aosta	-0,85
Sicilia	-1,20
Campania	-1,35
Puglia	-1,42
Basilicata	-1,46

Sanità

REGIONE	PUNTEGGIO
Emilia - Romagna	1,78
Toscana	1,64
Friuli - Venezia Giulia	1,57
Lombardia	1,46
Trentino-Alto Adige	1,28
Liguria	1,19
Piemonte	1,01
Veneto	0,78
Lazio	0,31
Marche	0,20
Abruzzo	-0,21
Umbria	-0,23
Sardegna	-0,37
Valle d'Aosta	-0,42
Basilicata	-0,79
Molise	-0,91



Sicilia	-1,06
Campania	-1,22
Puglia	-1,49
Calabria	-1,60

Partecipazione

REGIONE	PUNTEGGIO
Emilia - Romagna	2,85
Toscana	2,36
Umbria	2,23
Trentino-Alto Adige	2,11
Veneto	0,87
Lombardia	0,81
Marche	0,75
Valle d'Aosta	0,56
Friuli - Venezia Giulia	0,50
Liguria	-0,01
Piemonte	-0,27
Sardegna	-0,37
Lazio	-0,39
Basilicata	-0,67
Calabria	-0,89
Abruzzo	-1,01
Molise	-1,05
Puglia	-1,20
Sicilia	-1,23
Campania	-1,48

Il commento dei dati può essere sintetizzato come segue. Per tutti i 7 macroindicatori le regioni meridionali sono alle ultime posizioni con valori negativi. Anche le variazioni con gli anni precedenti, 2005- 6- 7, che per brevità di trattazione non sono stati presentati, evidenziano una presenza nelle ultime posizioni delle regioni meridionali. Il tema del lavoro può essere, purtroppo, considerato un classico, ma anche per gli altri macroindicatori la Campania, la Puglia, la Sicilia e la Calabria, il blocco meridionale, presenta posizioni di svantaggio. In questo percorso si colloca il federalismo e il dibattito ad esso riferito. Il tema del lavoro è un classico dicevo e quindi vorrei procedere con una riflessione relativa alle tre principali aree tematiche di svantaggio che raccolgono la storia e le esperienze del meridione. Dunque non una riflessione in materia di lavoro ma le relazioni tra l'ipotesi di federalismo, così è presentata nel dibattito imperante, e le regioni del blocco.





I dati evidenziano, come si vede in figura, un meridione che scompare. Se utilizziamo gli stessi macroindicatori e la medesima composizione per il 2000, verificiamo una modificazione delle regioni meridionali: dal 2000 al 2008, questa modifica diventa una pesante trasformazione per tutto il blocco del meridione. La riflessione attiene al meridione, un meridione che scompare, ridotto ad una testimonianza di quella storia che parte dalla Magna Grecia e si trasforma in Impero Romano. Sottolineo che i dati si prestano ad una serie di riflessioni anche per le altre regioni del centro e nord Italia ma, qui vorrei focalizzare l'attenzione per il blocco delle regioni meridionali e in particolare per le seguenti tre aree tematiche:

- a) il rapporto fra società civile e politica in materia di federalismo;
- b) l'impatto della riforma federale sugli ordinamenti giuridici e sui percorsi decisionali;
- c) le opportunità e i rischi che la riforma federale comporta per i cittadini e le imprese.

6.1 il rapporto fra società civile e politica in materia di federalismo

L'interesse delle forze politiche per il federalismo sicuramente non si rivelerà una "bolla" destinata ad esplodere ma, l'attrattiva dei temi federalisti sarà debole, sia perché non saranno ancora entrate a regime le riforme, sia perché non si assisterà ad un'evoluzione dell'ordinamento europeo in tale direzione; inoltre non è affatto certo che nei prossimi cinque anni l'interesse delle forze politiche verso i temi del federalismo sarà più elevato di quello



attuale. Il coinvolgimento sarà più in relazione al dibattito, e quindi teorico, che non rivolto all'azione. Il tema del federalismo toccherà, infatti, non solo il mondo politico, ma anche il dato che la partecipazione ad una competizione economica globale riguarderà, purtroppo, solo poche regioni. L'attesa dei cittadini verso il tema del federalismo tenderà a diminuire; sia per l'estenuante sequela di discussioni, che per i nodi legati ai costi del federalismo; in particolare la sostenibilità della spesa pubblica regionale e locale nonché l'aggravarsi dei disavanzi rispetto al Patto di stabilità europeo. Il peso della politica crescerà, anche se i percorsi di alternanza non diventano radicali e la dimensione territoriale non sarà in ombra. Allo stesso tempo, nei prossimi cinque anni si accentuerà la diaspora della società civile a causa dell'incapacità della politica di dare risposte ai problemi e alle istanze provenienti dal territorio. Intorno al tema della partecipazione dei cittadini alla politica e al rapporto con le istituzioni, appare chiaro che i rapporti tra Stato e cittadini, da una parte e tra cittadini e regioni dall'altra, si scinderanno, perché le autonomie locali e le regioni saranno identificate come destinatarie autonome di domanda politica e come erogatrici indipendenti di servizi. Le istanze autonomistiche, rivestiranno un ruolo centrale e si assisterà ad una coincidenza di interessi tra queste e il territorio. A fronte di ciò, il livello dei partiti sarà prevalentemente su base nazionale perché eventuali formazioni politiche di dimensione regionale si dimostreranno incapaci di porsi alla guida delle regioni al posto delle attuali formazioni sia di centro-destra che di centrosinistra. Le istanze locali saranno progressivamente depurate dei loro contenuti *ideali* e troveranno spazio forme di *egoismo territoriale*. Nei prossimi cinque anni, infatti, crescerà la domanda di maggiori gradi di libertà, di minori vincoli centralistici, con la necessità di attivare risorse proprie, identitarie. In quest'ambito il ruolo delle regioni che vivono di maggiori trasferimenti è tutto da definire. Nei prossimi cinque anni si prevede che la domanda di autonomia proveniente dai cittadini sarà in crescita con la richiesta di nuovi spazi di autonomia che non si coniugano solo con le realtà virtuali attivate dalle tecnologie informatiche ma, attengono alla crescita materiale e culturale delle diverse aree geografiche. I distretti industriali, per quanto ancora classificabili come tali, saranno animati dalle imprese del Nord e del Nord-est italiano con una prospettiva che guarderà sempre più all'Est europeo. Non si prevede, tuttavia, che tali imprese possano in futuro porre questioni diverse da quelle attuali o, ancora, che la risposta alle loro esigenze possa arrivare da istituzioni nazionali e/o europee



anziché da istituzioni locali. In quest'ambito il coinvolgimento sia dei cittadini che delle imprese è strategico. La capacità di creare una comunità con decisioni condivise partecipate è centrale per creare ricchezza materiale e culturale. Gli enti locali saranno chiamati a coordinare, integrare e sostenere le iniziative di autonomia dei cittadini. Il minimo di percorso tracciato evidenzia al Sud istanze locali largamente slegate dalle ideologie e al nord correlate alla dimensione economica. Di conseguenza *liberismo* non sarà mai sinonimo di *federalismo*, così come il *centralismo* non potrà in futuro essere considerato garanzia di *solidarismo* tra le classi sociali e di redistribuzione territoriale. D'altro canto, più che di federalismo, nei prossimi cinque anni, si potrà parlare di autonomia politica centrata nella dinamica *Stato e mercato*. Il dibattito in materia di autonomia non rivitalizzerà la partecipazione attiva dei cittadini; tra cinque anni sarà diminuito il numero dei votanti ed anche l'Italia si avvierà sulla media degli altri paesi europei. L'assetto, il numero e il ruolo dei partiti rimarrà sostanzialmente lo stesso di quello attuale, escludono ci si possa trovare di fronte a dei partiti *federalizzati*.

I rapporti tra le strutture nazionali dei partiti e quelle regionali, diventeranno di conseguenza problematici in un panorama in cui la politica non sarà riuscita ad avvicinare i cittadini alle istituzioni o alle possibili gestioni alternative delle istituzioni. In questa dinamica, il potere politico tenderà a difendere i propri spazi, in uno scenario dove risulteranno ancora molto forti le resistenze al cambiamento. In particolare, rispetto alla possibile riduzione dei costi, ciò non avverrà come conseguenza del ridimensionamento della *trafila* centro-periferia o dello snellimento delle procedure amministrative, né a seguito di un maggiore controllo dei cittadini sulla spesa pubblica e verso gli esponenti della burocrazia, sebbene questi in futuro dovranno rendere conto del loro operato di fronte ai cittadini/utenti. Questo perché il sistema istituzionale, da qui a cinque anni, sarà sicuramente ancora lontano dal rappresentare un comune sentire nella vita quotidiana di tutti noi, almeno fino a quando esso non consentirà ai cittadini di individuare con chiarezza le responsabilità dell'amministrazione, rispetto ad eventuali inefficienze o disservizi, ma anche a casi di buon governo.

6.2 L'impatto della riforma federale sugli ordinamenti giuridici e sui percorsi decisionali



In relazione al modello di federalismo che gli esperti sono stati chiamati ad individuare si oscilla tra quello ispirato al *Bundesrat* (*Consiglio federale*) "puro" al modello basato sul bicameralismo asimmetrico, con funzioni separate tra Camera e Senato. Sicuramente il coinvolgimento delle autonomie locali potrà avvenire attraverso la creazione di apposite sedi in ambito regionale che potrebbe conoscere, tra l'altro, una deriva *assemblearista* dovuta ad un affollamento di soggetti che nascerà al loro interno. Il cosiddetto *Senato delle regioni*, sarà ancora da attuare anche perché ciò richiederà un faticoso processo identitario; tale istituzione, inoltre, non potrà ricoprire il ruolo di stanza di "decompressione" dei rapporti tra Stato e regioni. In questo percorso, il grado di apertura e il coinvolgimento dei soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali è strategico per la legittimazione sociale e culturale della riforma. Questa riflessione richiama la necessità di una diversa gestione della res pubblica meno legata al sistema dello *spoils system* favorendo la sapienza dei singoli. La sapienza entra in gioco con modalità robuste anche perché tra cinque anni i processi decisionali si presenteranno composti almeno quanto lo sono oggi in particolare per le questioni finanziarie e costituzionali. La rappresentanza delle problematiche economico-finanziarie e costituzionali, continuerà a transitare per il sistema degli schieramenti politici. Gli ambiti esclusivi delle autonomie locali difficilmente riusciranno a farsi valere, ad esempio, chiedendo la titolarità anche di poteri legislativi; allo stesso modo non si prevede che da qui a cinque anni si ricomincerà *ab imis* rivedendo la gerarchia delle fonti sostituendola con funzioni sia legislative che amministrative negli ambiti che saranno riconosciuti a ciascun comune, provincia e regione. Di conseguenza il *Senato delle regioni* sarà ancora da inserire nella Costituzione e ad ogni modo potrà definirsi tale solamente per il fatto di essere eletto su base regionale. Sarà più il modello della separazione che non quello della commistione ad affermarsi nei prossimi cinque anni. Tuttavia lo schema che regolerà i rapporti tra il Governo nazionale e gli altri livelli di governo sarà un *mix* tra una matrice di tipo cooperativo ed una di tipo competitivo. Ciò si verificherà sia perché sarà impossibile stabilire delle rigide sfere di competenza, sia perché le differenti politiche che caratterizzano i due modelli, rimarranno in ogni caso interconnesse tra loro. Spero che questo modello duale non venga governato con la nascita di una fitta rete di iniziative e neoistituzioni alle quali affidare compiti e obiettivi di breve respiro. L'Europa e l'evoluzione delle sue istituzioni, difficilmente potranno svolgere un ruolo determi-



nante rispetto al tema delle relazioni intergovernative che saranno, oltre tutto, caratterizzate da una confusione di competenze e funzioni. La gestione dei conflitti prende corpo e il percorso/i per riportarli ad unità semplice non sono chiari. Ad esempio in materia di giustizia amministrativa, legislativa.

6.3 Le opportunità e i rischi che la riforma federale comporta per i cittadini e le imprese

La burocrazia, del prossimo quinquennio non sarà diversa; punte di efficienza in un quadro complessivo caratterizzato ancora da aree di inefficienza. Sarà, infatti, una burocrazia "in sostanza adeguata nei vecchi processi decisionali con tentativi di spostamenti parziali di competenze. In questo senso, l'attuazione del federalismo avverrà in un quadro caratterizzato dalle incertezze delle risorse. Vi saranno, infatti, duplicazioni e sovrapposizioni di adempimenti burocratici ai vari livelli locali, che coinvolgeranno cittadini e imprese, sulla base di un processo che farà sentire i propri effetti anche quando la riforma entrerà a regime. I percorsi di informatizzazione della pubblica amministrazione, ai vari livelli di governo, non saranno ancora ultimati tanto che alcune innovazioni, come ad esempio l'utilizzo della *firma digitale*, non rappresenterà ancora un fattore d'innovazione modernizzazione della pubblica amministrazione. Difficilmente, si assisterà ad un *mix* efficace di pubblico e privato dove l'uno, nel regolare l'altro, ne agevola l'attività senza perdere di vista l'interesse collettivo. Tale situazione avrà ricadute negative sui cittadini e le imprese, in termini di costi e di qualità dei servizi, con la conseguente presa d'atto della forte necessità di investimenti pubblici nelle reti. In generale, rimarrà incompiuto il passaggio da uno Stato - soggetto ad uno Stato - funzione, in quanto questo sarà ostacolato da dinamiche di verticalizzazione e di accentramento decisionale. D'altro canto, fino ad ora, e non si comprende la possibilità di cambiamento per i prossimi cinque anni, i governi locali non evidenziano le capacità necessarie per elaborare delle strategie di sviluppo dei servizi di pubblica utilità basate su un'accorta pianificazione che tenga conto dell'analisi dei propri bilanci e delle esigenze del territorio. Tra cinque anni le modalità di erogazione dei servizi a rete, rimarranno sostanzialmente le stesse e ciò si verificherà anche prevedendo una ridefinizione delle competenze ai vari livelli di governo. Ciò non toglie che le modifiche più significative avverranno a seguito di una progressiva privatizzazione il cui sviluppo sarà destinato a proseguire sia per la spinta esercitata da Bruxelles, e in



generale dal contesto europeo, sia su pressioni interne. Rimanendo in campo economico, si prevede, che le imprese italiane, ad esclusione di quelle medio/piccole più dinamiche conosceranno una caduta di competitività. In tale ambito l'idea che il livello di governo locale possa avere quote di mercato da Cina e India è poco probabile. La caduta di competitività sarà accompagnata all'aumento della pressione fiscale sulla base di tributi locali e forti tagli di spesa pubblica. La pressione fiscale colpirà in modo particolare le imprese, i tagli di spesa le famiglie. Focalizzandosi poi sul futuro modello fiscale, il Governo centrale come soggetto del prelievo, da qui a cinque anni, non verrà sostituito dalle autonomie locali sebbene queste si troveranno sicuramente a gestire il passaggio da un'organizzazione di finanze derivate ad una basata su tributi propri. Il sistema fiscale rimarrà, quindi, sostanzialmente lo stesso, e le aumentate competenze locali verranno finanziate nel breve-medio periodo ancora con trasferimenti di bilancio: con tutto ciò si prevede che tali trasferimenti saranno comunque parametrati alla capacità fiscale dei singoli territori mentre quote sempre maggiori di reddito verranno trattenute dai territori che le hanno prodotte. In ogni caso, non convince l'idea che un sistema di finanze basato su tributi propri possa nei prossimi cinque anni portare vantaggi sotto il profilo gestionale e dello sviluppo locale. La possibile o probabile riforma della finanza locale e nazionale deve essere accompagnata da una forte riforma culturale della gestione. Riforma che deve considerare centrale l'idea di servizio e la sua legittimazione sociale, dunque una riforma economica, sostenuta da una riforma culturale. Dove riforma culturale evidenzia il cambiamento di metodi e comportamenti, una diversa gestione delle tensioni professionali, la costruzione di valori condivisi, ecco perché ad esempio in materia di sanità, senza una riforma culturale oltre che fiscale, l'assetto generale del sistema sanitario pubblico si presenterà tendenzialmente analogo a quello che già oggi conosciamo ovvero costoso e con forti resistenze alla riforma al proprio interno che può portare all'accentuazione degli squilibri tra le diverse aree geografiche. In quest'ambito l'apertura ai privati, può aumentare seguendo una dinamica correlata all'andamento dell'economia: in particolare, tale tendenza si verificherà ogni qualvolta si delinea un aumento della spesa. Riflessioni simili in materia economica e culturale sono riferibili anche in materia di sicurezza. La prevenzione e la repressione della criminalità rimarranno sotto il controllo di organismi centrali e di forze di polizia nazionali. L'organizzazione della pubblica sicurezza risulterà sostanzialmente invariata, anche nell'ipotesi dell'i-



stituzione di una polizia regionale. La previsione è motivata dalla constatazione che un controllo del territorio, simile a quello attuato in Germania, da parte di una polizia regionale, richiederà comunque molto più tempo. In assenza di una riforma economica accompagnata, sostenuta da una riforma culturale è prevedibile che quanto accade per l'università si estenda ad altri comparti pubblici che erogano servizi. Ad esempio, nell'università prendono corpo al momento due modelli che convivono: uno di tipo transregionale e transnazionale e l'altro legato al locale, ma è certo che ciò porterà alcune aree del paese verso la regionalizzazione dell'offerta e a classificare di fatto gli atenei come di "serie A" o di "serie B". In generale, lo stato del sistema formativo pubblico, oltre a registrare ancora carenze significative, dipenderà dall'andamento del sistema economico cioè dalla possibilità di liberare le risorse necessarie. In generale, la tendenza che si consolida è quella della redistribuzione del reddito a livello territoriale caratterizzata da divari crescenti tra regioni del Sud e del Nord. Tale fenomeno, inoltre, solo parzialmente sarà compensato dalla dinamicità di alcune aree, del Mezzogiorno, ad aggravare il quadro sarà l'attenuazione dei finanziamenti europei, quale effetto dell'allargamento verso l'Europa dell'Est.

Conclusioni

Il percorso di risanamento imposto dall'adesione al trattato Ue e quindi all'Unione monetaria, ha determinato la centralità della fiscalità e della finanza locale verso una redistribuzione del potere tra Stato, regioni ed amministrazioni territoriali. Inoltre, le ripetute crisi di bilancio hanno costretto a scelte orientate verso l'alleggerimento delle spese e dei trasferimenti a favore delle autonomie locali. Si è così cominciato a parlare sempre più spesso di federalismo fiscale, col tempo, forse più per scelta obbligata che per convinzione politica. Le ragioni del percorso di riforma possono, in buona sintesi, essere individuate nell'obsolescenza dell'amministrazione, dovuta all'incapacità nel seguire le innovazioni, nell'inefficienza dell'azione amministrativa, nonostante l'esistenza di isole di eccellenza, ed infine nei costi che da tale situazione derivano. Perché tutto questo si identifica con l'idea di federalismo non è dato sapere e spesso i numerosi incontri e discussioni non aiutano nella comprensione del perché urge costruire il federalismo nel nostro Paese. L'arco temporale previsionale tarato sui cinque anni e l'estrema variabilità degli eventi che giorno dopo giorno, ora dopo ora, sembrano cambiare i propositi, le decisioni



e le azioni, hanno reso difficile la sintesi dei possibili sviluppi futuri. In ogni caso, il quadro delineato nel percorso e relativi risultati che viene definito come federalismo, si è sostanziato come segue:

a) patti territoriali e protocolli d'intesa, il capolavoro italiano: la legge che determina la presenza al "tavolo" ad esempio di 35 tra organizzazioni di rappresentanza e soggetti di diritto con i loro rappresentanti nominati. In questo caso chiedo: cosa bisognava implementare: il federalismo economico? b) la modifica al Titolo V della Costituzione non sembra presentabile ancora come federalismo, perché difettano alcuni elementi fondamentali: essenzialmente nel federalismo istituzionale è la contestuale cessione di sovranità rispetto alla spesa e alla capacità tributaria, con una responsabilizzazione della classe politica locale; al contrario, questa modifica, pur se amplia le competenze legislative delle regioni e affida l'amministrazione ai governi locali, non sembra realizzare una forma soddisfacente di responsabilizzazione. D'altra parte, questa riforma costituzionale non sembra realizzare nemmeno un federalismo fiscale, (ragion per cui allo stato attuale si stanno portando avanti delle proposte in merito) perché anche quest'ultimo implica (pur senza cessione di sovranità) che i governi locali siano responsabili di fronte ai propri elettori, presupponendo uno stretto legame tra l'attività di spesa e l'attività di finanziamento. Siamo nella fase dei principi e della loro applicazione. I principi del buon amministrare, i principi per riformare, i principi per far funzionare e sanzionare. I principi. La critica di Simon all'idea dei principi che regolano la pubblica amministrazione, fatta nel 1947 è ancora viva, come la sintesi della scuola francese presentata da Crozier nel 1950 sulla riforma della pubblica amministrazione che sintetizzava: " la strada per l'inferno è lastricata di buone intenzioni" è ancora tutta in piedi ed entrambe dovrebbero essere un monito, nel rivedere la posizione e il ruolo del cittadino e della collettività organizzata nella gestione amministrativa del proprio territorio. L'approccio allo studio delle organizzazioni burocratiche è ancora valido, spiega, solletica, incuriosisce è applicabile. Asciugare la pubblica amministrazione significa ridistribuire quote di potere, significa ritornare all'analisi di Blau che nel 1955 spiegava l'irriformalità della pubblica amministrazione legata alle nomine politiche, al controllo delle risorse da parte dei partiti e dei conseguenti gruppi o lobby di indirizzo nella gestione della res pubblica. Riprendo Blau perché la sussidiarietà è un principio relazionale e dunque è gestito sul buon senso, la conoscenza, il senso genera-



le, ma anche sui rapporti di forza che si determinano. In questo contesto, declinare la categoria evocata da tempo per la pubblica amministrazione: il network, la rete, rimanda alla divisione e gestione delle risorse e forse alle dinamiche di potere e quindi di alleanze e tregue delle stesse che si determinano all'interno del network e di come possono essere elevate barriere all'entrata sia politiche che economiche. In quest'ambito il filone degli studi organizzativi legato allo scambio tra le organizzazioni, il filone interorganizzativo, è di estremo interesse. Bisogna inoltre aprire una riflessione in merito alla relazione Stato - cittadino e quindi all'intensità della relazione sovrano - suddito, fino alla carta Costituzionale. Nel numero 6 dei quaderni Craet, si presentava l'architrave dello Statuto Albertino sottolineando l'idea di una concessione del sovrano al cittadino, è possibile pensare ad una concessione del federalismo da parte della politica al cittadino? Anche in questo caso l'approccio contrattuale che sfocia nella relazione crescita e democrazia di A. Sen è interessante e trova la sua ragion d'essere in una logica di capacitazione che le ipotesi di quello che viene chiamato federalismo, pone e presenta come la base del confronto. Qualche cenno anche per l'impresa. Oltre la domanda di fondo, che vive da prima del 1945: ma i pilastri per la "moderna Italia", che erano sia per il sindacato che per confindustria ed i governi: sviluppo, investimenti, occupazione? Sono stati realizzati? Ritengo utile ricordare che l'impresa come portato di interessi deve essere inserita in questo contesto. L'impresa come portato di interessi richiama il profitto, le ragioni etiche, i codici di governance, le differenti culture del management e delle leadership di comando. Richiama categorie di pensiero distanti tra loro e spesso declinabili con modalità diverse. Spesso la relazioni incentivi contribuiti in altri Stati, presentano dei meccanismi sanzionatori che non sono previsti nel nostro Paese. Selznick ad esempio presentava nel 1949 il caso della TVA che ancora oggi in materia di federalismo e patti territoriali comprensivo di Agenzie per lo sviluppo è illuminante. Molte e diverse sono le criticità in fase di perseguimento degli obiettivi del processo di federalizzazione del paese. Il motivo di fondo è dato, per chi scrive, dal chiamare con federalismo altro come evidenziato nei paragrafi precedenti di questo lavoro ed esposto anche nel numero precedente dei quaderni. Il federalismo si colloca in una logica contrattuale e dunque di asimmetrie informative. Il lavoro di Coase del 1937 è molto interessante per comprendere una serie di affermazioni che oggi vengono presentate come innovative dai diversi schieramenti di governo ed opposizione. Regolamentazione e contratta-



ne europea. Certo dentro questa dinamica verifichiamo ad esempio, la presenza di sanzioni, imposte e volute, ma non si evidenziano percorsi di autonomia decisi dai cittadini, con i cittadini. In ogni caso, non convince l'idea che un sistema di finanze basato su tributi propri possa nei prossimi cinque anni portare vantaggi sotto il profilo gestionale e dello sviluppo locale. La possibile o probabile riforma della finanza locale e nazionale deve essere accompagnata da una forte riforma culturale della gestione. Riforma che deve considerare centrale l'idea di servizio e la sua legittimazione sociale, dunque una riforma economica, sostenuta da una riforma culturale. Dove riforma culturale significa il cambiamento di metodi e comportamenti, una diversa gestione delle tensioni professionali, la costruzione di valori condivisi, la salvaguardia delle differenze, il superamento delle povertà. Una sfida che ad oggi attiva decisioni confuse e un confronto opaco, torbido.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

AA.VV., 2001, Rapporto Ocse, *Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Italy*, mimeo.

AA.VV., 2002, *Quaderni di comunicazione pubblica: Ascoltare per cambiare*, Bologna ed. Clueb.

AA.VV., 2002, *Sportello Unico e servizi alle imprese, le azioni delle regioni*, Formez.

AA.VV., 2003, *Quaderni di comunicazione pubblica: Urp questo sconosciuto*, Bologna ed. Clueb.

AA.VV., 2003, *Le imprese italiane e il federalismo*, Quaderni di impresa artigiana, in www.confartigianato.it.

ANCI, UPI, UNCEM, 2003, *Nota elaborata sull'ipotesi della riforma costituzionale proposta dal Governo*, Roma, mimeo.

ANCI, 2003, *Audizione la Commissione Affari costituzionali*, Senato della Repubblica, consultabile nel web in www.federalismi.it.

ANCI, LEGAUTONOMIE, UNCEM, UPI, 2003, *Secondo rapporto sullo stato delle autonomie locali*, Formez, Roma.

Anzon A., 2003, *Il difficile avvio alla giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, nel web alla pagina www.federalismi.it.

Arena G., 2003, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118, u.c. della Costituzione*, convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, elaborazione Astrid, Roma.



- Barca F. - Trento S., 1997, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli.
- Bassanini F., 2001, *La Riforma della Pubblica Amministrazione, bilancio e prospettive*, Roma.
- Bin R., 2001, *Le Regioni nella Corte Costituzionale: davvero uno scandalo?* , nel web alla pagina www.federalismi.it.
- Bin R., 2003, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono ancora irrisolti*, in Rivista Affari Istituzionali della Regione Emilia Romagna, n. 3.
- Brancati R., 2002, *Il processo di decentramento degli incentivi alle imprese*, mimeo.
- Cammelli M., 2003, *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, in Le istituzioni del federalismo.
- Caravita B., *La devolution che viene*, in web alla pagina www.ideaazione.com
- Caravita B., 2003, *La Corte e i processi di assestamento della riforma del Titolo V*, in Federalismi.it Rivista telematica, Roma.
- Cardi E. - D'Alberti M., 1995, *Note intorno alle «de-statalizzazioni»: i paradigmi legislativi di ferrovie e poste*, in S. Amorosino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Cassese S., 1992, *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia*, in Economia e credito, nn. 1-2.
- Cassese S., 1993, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in Corriere giuridico, n. 4.
- Cassese S., 1994, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta costituzione dell'Italia unita*, in Foro italiano, V.
- Cassese S., 1995, *La nuova Costituzione economica*, Bari, Laterza.
- Cassese S., 1998, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli.
- Cassese S., 2001, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in Riv.trim.dir.pubblico.
- Censis, 2008, *rapporto annuale sulla situazione sociale del paese*, mimeo.
- CNEL, 2008, *Stato dei rapporti tra regioni ed autonomie locali*, Roma.
- Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, 2006, *Relazione semestrale sullo stato delle riforme previste in*



materia di federalismo

Confartigianato, 2007, Documento relativo all'audizione Commissione Affari regionali in materia di federalismo

Confindustria, 2007, *Il punto di vista dell'impresa a fronte della svolta federale*, relazione di marzo 2007, in www.confindustria.it.

Coordinamento Giovani Imprenditori, 2006, *La Riforma federale dello Stato e la ricaduta sulle Imprese*, Biblioteca della camera, in www.giovanimpreditori.org.

D'Atena A., (a cura di) 1994, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, Milano.

Federcomin, 2003, *E-Regions: l'ITC nelle amministrazioni locali*, Federcomin-Anie.

Formez, 2007, *Europa e Mezzogiorno*, Roma.

Formez, 2007, *Semplificazione amministrativa: la soddisfazione dei cittadini, le attese, le proposte*, in www.formez.it.

Formez, Censis, Dipartimento della Funzione Pubblica 2003, *Le città digitali in Italia*, settimo rapportato, in www.censis.it.

Formez, Dipartimento della Funzione Pubblica 2002, *E-government. Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle Regioni e negli Enti Locali*, Formez.

Fossati A., 2003, *Lo stato attuale delle autonomie locali in Italia*, in A. Fossati (a cura di) "La nascita del federalismo italiano", Milano, Franco Angeli.

Frosini T. E., 2003, *Federalismo e bicameralismo*, nel web alla pagina www.federalismi.it.

Fusaro C., in *Prime valutazioni sul Disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte Costituzionale, la forma di Governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, nel web alla pagina www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Giannini M. S., 1992, *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2.

Giannini M. S., 1995, *Dalla Costituente in poi*, in *Il Federalismo possibile*, Quaderni del Circolo

Rosselli, n. 1.

Istat, 2003, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.

Istat, 2004, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.

Istat, 2005, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.

Istat, 2006, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.

Istat, 2007, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.



- Istat, 2006, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.
- Istat, 2007, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.
- Istat, 2008, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche*, Annuario.
- Marbach G., 1977, *Previsioni di lungo periodo. Analisi esplorative*, Franco Angeli, Milano.
- Marro E., 2002, *Devolution in Senato, l'Ulivo insorge "Bossi fa saltare l'unità nazionale"* in "Corriere della sera" del 14 novembre.
- Miglio G., 1992, *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, Mondadori.
- Ministero per l'innovazione e le tecnologie, 2003, *L'e-government nelle Regioni e negli Enti Locali: seconda fase di attuazione*, documento approvato dalla Conferenza Unificata Stato, regioni, città e autonomie locali, 27-11-2003, www.innovazione.gov.it.
- Ministero per l'innovazione e le tecnologie, 2003, *L'e-government per un federalismo efficiente*, note di riferimento per lo sviluppo dell'e-government nelle amministrazioni centrali, nelle regioni e negli enti locali in www.innovazione.gov.it.
- Mutti A., 1991, *Sociologia dello sviluppo e questione meridionale oggi*, in Rassegna Italiana di Sociologia, mimeo.
- Ocse, 2001, *Rapporto Ocse-Regulatory Reform in Italy*, tratto dal sito www.oecd.org.
- Padovani G., 2003, *Si alla riforma, metodo sbagliato* in "La Stampa" del 1 settembre.
- Paris E., 1998, *Sindaci consiglieri, un brutto match* in "Questo Trentino" del 27 giugno.
- Pericu G., 2003, *Convegno sui dieci anni dall'elezione diretta dei sindaci*, Roma.
- Perri G. 2002, Brevi note sulla tecnica Delphi in "Analisi e sperimentazione di metodologie di AUDIT del territorio", Progetto Pericles, Università di Camerino.
- Portelli I., 2002, *Appunti sul Senato delle Regioni*, in Nuove Autonomie, n. 1-2.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Formez 2001, *Manuale del responsabile di Sportello Unico*, Formez.
- Romano S., 1998, *Appetiti e doppi incarichi* in "Corriere della sera" del 21 ottobre.
- Ruggeri A., "Regionalizzazione" apparente e "politizzazione" evidente della Corte Costituzionale, attraverso la modifica della sua composizione, nel web alla pagina www.federalismi.it.



Senofonte J.,2001, *Gli strumenti e i percorsi dell'attuazione del decentramento amministrativo*, mimeo.

Sepe S., 2000, *Stato legale e stato reale, Amministrazioni, cittadini e imprese alle soglie del Duemila*, Il Sole 24ore.

Sepe S.,2002, *Dirigenti pubblici e azione di governo*, in *Funzione pubblica*, n. 1/2

Sepe S., Mazzone L., Portelli I., Vettrito G.,2003, *Lineamenti di storia dell'Amministrazione Italiana*, Roma, Carocci.

Tognana N.,2003, Intervento nel convegno plenario *Il federalismo sospeso: le autonomie territoriali tra Costituzione federale e neo- centralismo*, Viareggio.

Vandelli L.,2003, *Prime impressioni sulla riforma del titolo V*, Astrid.

Vandelli L.,2003, *Conflitti Stato- regioni, nessuna crescita dopo la riforma ulivista*, in "Corriere della sera" del 21 settembre.

Vettrito G., 2000, *Gabinetti e uffici legislativi ministeriali tra storia e dato normativo*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1.

Zanon N., 2003, *Se il Senato federale risponde ai partiti* in "Il Sole 24 ore" del 16 settembre.



Federalismo fiscale

Robin Hood al contrario

di Alessandro Coppola

Ricercatore Asmepi

La difesa del principio dell'uguale trattamento dei cittadini, l'ordinato sviluppo del sistema delle imprese e la piena occupazione dei lavoratori sarebbero gravemente compromessi se il disegno di legge delega "in materia di federalismo fiscale", presentato dal Governo il 29 settembre 2007, fosse approvato tal quale dal Parlamento.

La bocciatura della SVIMEZ sul federalismo fiscale è piena e argomentata. Nel disegno di legge ci sono numerose incongruenze e difficoltà di ordine tecnico. Su tre punti i tecnici della SVIMEZ puntano l'indice.

Il primo punto della bocciatura riguarda il meccanismo che, nello schema proposto dal Governo, finisce per erogare maggiori risorse non ai territori a minore capacità fiscale, ma a quelli più ricchi. Il maggiore fabbisogno rispetto alle entrate è ragione non per assicurarne con mezzi adeguati la copertura, ma per consentire alle Regioni più ricche somme superiori al fabbisogno che per esse medesime lo Stato aveva preso in conto: l'effetto è quello di un "Robin Hood al contrario".

Il secondo punto di critica riguarda la mancata valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli Enti. Il secondo punto di critica riguarda la mancata proposta del Governo per le scelte operate precludono pressoché totalmente lo spazio di libertà finanziaria per gli Enti poveri. Tutto ciò è aggravato dalla scelta infelice dell'IRPEF come tributo su cui fondare l'autonomia tributaria e di bilancio delle Regioni.

Infine, c'è il problema del rapporto tra Stato e Regioni. La disciplina in materia di finanziamento delle funzioni per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni resta contraddittoria e sconnessa. Si rischia di trasformare le Regioni in "mere agenzie" dello Stato il quale ha titolo a stabilire l'ammontare della spesa, determina le prestazioni ed il costo di esse e verifica i risultati ottenuti, stabilisce le modalità della spesa. In poche parole è lo Stato a stabilire che cosa, con quali risorse ed in quale modo, con riferimento alle prestazioni anzidette, debba essere fornito agli utenti. Questi



vincoli, dicono alla SVIMEZ, possono essere attenuati solo in Regioni che abbiano un effettivo potere tributario. Ciò significa che le Regioni del Mezzogiorno saranno, al riguardo, in situazione assai diversa e peggiore, rispetto a quelle del Centro-Nord.

IL MECCANISMO

Il disegno di legge del Governo prevede che solo per la sanità, l'assistenza, e il trasporto pubblico locale vi debba essere la garanzia della copertura del finanziamento al 100%. Per le altre competenze regionali si prevede non esistano motivazioni di ordine politico e sociale tali da richiedere una omogeneità nella distribuzione territoriale; le scelte sui livelli di erogazione e sulle modalità del reperimento delle risorse necessarie sono, pertanto, affidate alla responsabilità e all'autonomia regionale. Tolate sanità, assistenza, e trasporto pubblico locale, per il finanziamento di tutto il resto delle funzioni affidate alle Regioni il meccanismo proposto dal Governo prevede un'aliquota di compartecipazione di una nuova imposta (aliquota di equilibrio) e un coefficiente di perequazione. Per quanto riguarda l'aliquota di equilibrio, il disegno di legge delega prevede che l'importo complessivo dei trasferimenti statali sia sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all'IRPEF e/o dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito nel livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi. Per quanto riguarda la perequazione, il meccanismo prevede solo la riduzione, non l'annullamento, della distanza tra la capacità fiscale pro capite di ciascuna Regione e quella media presa come riferimento.

Secondo la Svimez, a regime, alle Regioni con gettito fiscale proprio pro capite superiore alla media nazionale sarà attribuito un finanziamento complessivo (entrate proprie + entrate di compartecipazione) superiore all'importo dei trasferimenti soppressi mentre alle Regioni con gettiti fiscali pro capite propri inferiori alla media sarà attribuito, sul fondo perequativo, un importo che, unito alle entrate proprie, consentirà un ammontare di risorse corrispondente al valore medio dei trasferimenti soppressi riferito a tutte le Regioni.

Insomma, dicono alla SVIMEZ, l'applicazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito IRPEF e/o addizionale garantirà che la Regione "media" riesca a compensare i trasferimenti soppressi, senza necessità di trasferimenti perequativi. Alle Regioni con PIL



pro capite inferiore alla media verranno attribuite entrate proprie pro capite minori di quelle della Regione "media", e quindi otterranno un incremento di gettito pro capite inferiore a quello della Regione "media". Pertanto le Regioni più "povere" in termini di PIL pro capite non raggiungeranno la somma dei trasferimenti soppressi.

CONTI ALLA MANO

Per valutare l' impatto del nuovo meccanismo la SVIMEZ ha fatto un po' di conti applicando - per tutte le Regioni italiane - il meccanismo ora descritto al complesso dei trasferimenti soppressi ex legge Bassanini e dell'ex fondo perequativo legge 549/1995, che copre la quasi totalità della funzioni autonome che saranno affidate alle Regioni.

L'applicazione dell'addizionale IRPEF e della perequazione fiscale nelle forme previste dal disegno di legge delega condurrebbe ad una nuova redistribuzione territoriale dei trasferimenti che non tiene conto né della dimensione della popolazione, né soprattutto della scarsità delle risorse a disposizione delle Regioni più povere.

In base a questa simulazione, fatto pari a 100 i trasferimenti per tutte le Regioni (a esclusione di quelle a statuto speciale), i trasferimenti si ridurrebbero di oltre un miliardo di euro al Sud, la cui quota passa dal 46% al 27% del totale, ovviamente a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord, dove la quota passerebbe dal 54% al 72%. Detto in altri termini, su 1.097 milioni di euro in meno destinati al Mezzogiorno, la Calabria perderebbe 384 milioni di euro, seguita dalla Campania (-195) Puglia (-169) e Basilicata (-163). L'Abruzzo perderebbe 102 milioni di euro, il Molise 85. Tra le altre regioni, solo Umbria e Liguria registrerebbero segni negativi (Umbria - 62, Liguria - 33). Positive invece tutte le altre: da segnalare il boom di fondi per la Lombardia (+623 milioni di euro), il Veneto (+219) e l'Emilia Romagna (+125).

I risultati della simulazione condotta dalla SVIMEZ mostrano che il meccanismo della "capacità fiscale" individuato nel disegno di legge del Governo provocherà per alcune Regioni una riduzione delle risorse messe a disposizione rispetto ai trasferimenti soppressi. E le ineguaglianze tra le Regioni non potranno che essere crescenti nel tempo. I differenziali tra trasferimenti soppressi e spesa finanziabile, infatti, rimarrebbero costanti nel tempo solo nell'ipotesi, poco verosimile nel caso delle Regioni italiane, di uguali tassi di crescita nelle spese e nelle entrate.



L'ottica della SVIMEZ non è quella di uno sterile rivendicazionismo. La proposta del disegno di legge conducendo ad effetti redistributivi indesiderati, istituzionalizzerebbe le disuguaglianze. Questo federalismo fiscale potrebbe avere gravi conseguenze sul senso di appartenenza dei cittadini meno fortunati perché residenti nelle Regioni più povere e sulla loro stessa identità di cittadini dello Stato.



Il "Cloud computing" e le opportunità per la P. A. L.

di Carlo Verdino

Consulente informatico

Il Web 2.0, oltre agli strumenti che potremmo definire classici, blog, chat, social network, sta iniziando a introdurre nuovi servizi che alcuni cominciano a definire Web 3.0: strumenti di lavoro collaborativo, accesso alla tecnologia semplice ed immediato anche per chi non sia un tecnico, attivazione e amministrazione degli strumenti di produttività di un gruppo di lavoro, la costruzione di un sito internet evoluto.

Oggi è possibile, ad esempio, senza alcuna conoscenza informatica specifica ed in maniera del tutto gratuita, scrivere direttamente i propri documenti o fogli di calcolo tramite "*browser internet*", condividerli con gruppi diversi di persone e, per ciascun documento, invitare altri come collaboratori oppure come semplici visitatori, suggerire modifiche, avere un back-up dei dati ed una sicurezza superiore a quella che si ha lavorando unicamente con dei programmi su qualunque computer. E' possibile far sì che lo stesso documento possa essere direttamente pubblicato su internet o diventare argomento di un blog, integrato da parti di album fotografici privati, video, musica, sia inseriti direttamente dall'utente che in forma di collegamenti o di integrazioni di altri siti. Tali applicativi sono accessibili con qualunque tipo di collegamento ad internet (palmari, cellulari, portatili, postazioni diverse) avendo una notevole garanzia di continuità del servizio.

Questi nuovi strumenti indicano che nuovi metodi e strategie informatiche si stanno affacciando all'orizzonte. Essi sono un'evoluzione concettuale dei software di cui facciamo quotidianamente pratica con gli applicativi Web 2.0: non si installa nessun programma specifico sul computer, si inseriscono contenuti multimediali, non avendo particolari preoccupazioni di gestione della struttura che gestisce i dati, ci si può concentrare direttamente sui contenuti. Proprio partendo dall'idea che i programmi per il computer siano degli strumenti di produzione di contenuti, e quindi deve esserne facilitato al massimo l'uso e la sicurezza, si sta pensando di gestire i processi informatici come servizi "consumer oriented". Questa nuova forma di servizio è, quindi, basata sulla possibilità di utilizzare le risorse di calcolo in modo



simile a come si utilizza l'acqua o l'energia elettrica, ovvero attraverso una rete di risorse distribuite accessibili a livello globale e gestite in modo diffuso dal provider del servizio. L'utente deve semplicemente "aprire il rubinetto" o "premere l'interruttore" per usufruire del servizio di cui ha bisogno ovvero, nel caso dell'IT, per avere a disposizione la potenza di elaborazione e le applicazioni.

Il "Cloud Computing"

Il programma su cui è stato scritto questo articolo, per esempio, non si trova sul computer, l'interfaccia è simile al word classico e il file viene salvato solo su un sistema di server remoti potentissimi e capacissimi (ne possiamo contare circa 15.000 per la sola Google) che consentono la massima affidabilità senza doversi più preoccupare di antivirus, di back-up dei dati, di chiedere necessariamente permessi alla struttura informatica dell'Ente per consentire l'accesso ai file a soggetti esterni (magari colleghi della P.A. dello stesso settore di altre amministrazioni con cui si collabora su progetti integrati). Il tutto gira su una "Nuvola" (*Cloud*) di server che elabora le informazioni e di cui si ha il pieno controllo sulla condivisione e gestione dei servizi. E' un passaggio generazionale: si sta passando dalla "Rete" dove i punti sono rigidi e strutturati, alla "Nuvola" dove i punti sono indefiniti ed accessibili secondo modalità definite ed amministrate dagli utenti. Spinto dall'evoluzione di Internet, il Cloud Computing supera la vecchia distinzione tra client e server per introdurre uno schema secondo il quale qualsiasi dispositivo dotato di connessione a Internet in qualsiasi parte del mondo può divenire il punto di accesso istantaneo ai servizi e alle applicazioni residenti su potenti macchine (web server appliances).

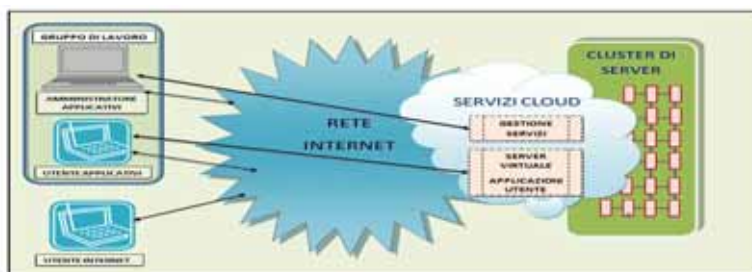


Fig.1 Modello di gestione del "Cloud Computing"



I PRINCIPALI FORNITORI DI SERVIZI

I principali soggetti che in questo momento si stanno spingendo fortemente verso questa nuova modalità di servizio sono Google, IBM, Microsoft ed Amazon.

Google

Google, oltre ad essere il classico motore di ricerca che tutti conosciamo, fornisce gratuitamente una notevole serie di servizi in modalità a bassa bi-direzionalità (ad es. Google Maps). Oltre questi, sta cominciando ad integrare altri servizi che spingono verso l'utilizzo di software installati presso i propri server internet.

Partendo da applicativi connessi alla enorme efficienza dei propri algoritmi di ricerca Google è già presente in molti enti ed amministrazioni locali con motori di ricerca dedicati o con servizi collegati a Google Maps. E' il caso della Marina Militare Italiana, della NATO, dell'Arma dei Carabinieri, del Ministero degli Interni Regione Lazio, del CNIPA, Regione Lombardia, Regione Veneto, Provincia di Milano, Comune di Firenze, Università degli Studi di Torino, Università di Verona, Università di Ferrara, Istituto Superiore di Sanità Confindustria, Istituto nazionale per il Commercio Estero (ICE)

Per quanto riguarda gli strumenti più evoluti, in Italia le Google Apps Premier sono utilizzate da decine di organizzazioni di ogni dimensione, e da Enti come la Regione Veneto che sta sperimentando Gmail versione business per la realizzazione di un servizio di messaggistica personalizzato a beneficio di enti, comuni e aziende pubbliche coinvolte nei progetti di e-Gov della Regione. Un altro esempio è il portale della Provincia di Milano che si è recentemente arricchito sia di nuovi servizi al cittadino basati su Google "Maps for Enterprise" per il reperimento facile e immediato di informazioni legate al territorio, sia di nuovi servizi ad uso della protezione civile.

Principali strumenti di produttività di Google (definiti Apps) sono:

Gmail - Google mail, servizio di posta elettronica supportato per qualunque dispositivo collegabile ad internet.

Google Documenti - consente a tutte le persone di un team di lavorare insieme e in contemporanea su docu-



menti, presentazioni e fogli elettronici senza necessità di scambio via email delle varie versioni.

Google Calendar - applicazione per la gestione condivisa delle agende, che utilizza lo stesso elenco contatti dell'account e-mail, per velocizzare l'invito di altre persone a meeting e incontri.

Google Talk - instant messaging e telefonia "Voice Over IP", per comunicare in modo conveniente ed efficace.

Google Sites, per creare in pochi secondi un vero e proprio portale web nel quale inserire, modificare e condividere con tutti gli utenti invitati documenti, agende, foto, video, presentazioni.

AMAZON

Amazon ha modulato la propria offerta principalmente sul concetto di "*Elastik Cloud*" (EC2- Nuvola Elastica) che consente, oltre a facili strumenti di produttività, la possibilità di attivare server virtuali preconfigurati pensati per essere "Elastici", cioè ampiamente modulabili e scalabili. Nel giro di pochi secondi si può far girare i propri applicativi partendo da un solo server fino a centinaia di server in contemporanea scegliendone la dislocazione a livello mondiale. E' stato pensato prevalentemente per sopperire alle necessità che hanno determinati servizi (si pensi ad esempio a siti coinvolti nella divulgazione di risultati elettorali) di avere enormi capacità di elaborazione per poco tempo o in determinati luoghi del mondo. Avere una infrastruttura tarata sui picchi di accesso raggiunti solo per pochi giorni all'anno, significa avviare un enorme spreco di risorse, attingervi solo quando necessario può costituire un enorme risparmio.

MICROSOFT

Il principale strumento di produttività in modalità Cloud Computing Microsoft è "*Live Mesh*".

In ritardo verso gli altri concorrenti, Microsoft rincorre con Live Mesh la sinergia tra il Personal Computer e applicativi Internet, mantenendo una forte dipendenza dal sistema operativo (e quindi anche grande opportunità di integrazione) e interazione data la preponderante presenza nei sistemi operativi per Pc. Viene con-



sentita la possibilità di accedere a un computer da remoto, utilizzando cioè un pc per collegarsi alle risorse di un altro, ovviamente sempre all'interno della rete virtuale creata con il sistema di Microsoft. Ciò si traduce nella gestione dei contenuti a distanza e soprattutto nella **condivisione di file e documenti** di lavoro all'interno di un team virtuale ben definito, coniugando, in completa sicurezza, le modalità "online" e "offline", aspetto interessante soprattutto per il mondo delle piccole e medie imprese.

IBM - Dal "Grid Computing" al "Blue Cloud"

L'IBM, da sempre impegnata nell'evoluzione del Grid Computer (come possibilità di calcolo parallelo su vari computer in rete), sta lanciando "*Blue Cloud*" come opportunità di virtualizzare le potenze di calcolo e rendere economici i costi per servizi di alto profilo.

La necessità di potersi avvalere di ambienti per applicazioni "*High End*" di questo tipo è rafforzata dalla crescita esponenziale dei dispositivi connessi, degli stream di dati in tempo reale e dalla diffusione degli ambienti SOA (Service-Oriented Architecture) e applicazioni Web 2.0 quali collaborazioni aperte, social networking ed e-commerce. Con questa soluzione IBM intende rispondere ai continui progressi nelle prestazioni dei componenti digitali che hanno creato ulteriori esigenze in termini di ambienti IT e di conseguenza hanno reso necessaria una gestione strutturata di questi ambienti in una "*Cloud*" unificata.

IBM, nel suo progetto di espansione dell'iniziativa del Cloud Computing, ha annunciato la creazione di un consorzio con 13 partner europei che si propone di sviluppare tecnologie per l'automatizzazione della domanda di risorse IT in un ambiente Cloud Computing.

L'iniziativa, finanziata dall'Unione Europea e denominata RESERVOIR - Resources and Services Virtualization without Barriers - potrebbe consentire l'erogazione e la gestione di servizi IT in domini amministrativi, piattaforme IT e geografie di diversa natura.

Ulteriori implementazioni tecnologiche (API)

Tutti i sistemi presi in considerazione stanno dando agli utenti la possibilità di remotizzare applicazioni proprie o sviluppate da terze parti tramite interfacce definite API che consentono l'integra-



zione con le applicazioni aziendali: interfacce di programmazione utilizzabili dai tecnici per sviluppare funzionalità per la migrazione dei dati, lo user provisioning (la gestione della procedura di aggiunta, aggiornamento e cancellazione di account utenti dalle directory aziendali), il single sign-on (accesso a più risorse web con un'unica procedura di autenticazione) e l'utilizzo di mail gateway (per l'integrazione con sistemi di posta preesistenti) in modo da consentire agli Enti ed alle aziende con qualsiasi tipo di esigenza di personalizzare al massimo i servizi.

Le possibili ricadute per la P.A.L.

Finora le attività di sviluppo del software per la P.A.L. presupponeva una rigidità nella creazione delle applicazioni e il costante intervento in fase di progettazione e realizzazione degli applicativi da parte dei committenti. La possibilità di intervenire per affinare gli applicativi secondo le esigenze dei fruitori era quasi impossibile, e la stessa azione di duplicazione delle attività per altri gruppi presupponeva l'intervento di tecnici, CED, burocrazia.

Da più fonti viene considerato che il costo di rinnovo dell'hardware, della manutenzione e della gestione degli applicativi incida per il 30% l'anno sul costo d'acquisto.

La necessità di implementare nuove applicazioni farà ulteriormente aumentare i costi di servizio. Una evoluzione in verso il "Cloud Computing" consentirebbe una serie di vantaggi riassumibili in:

- Gestione integrata rete interna/esterna all'Ente tramite API che garantiscono un elevato livello di sicurezza ed autonomia di gestione.
- Possibilità di avviare processi comunicativi in modalità Web 2.0 tra i dipendenti e verso l'esterno dell'Ente, utilizzando modalità di progettazione e di uso di software collaborativo in modalità "Open Source".
- Opportunità di rendere effettive le direttive circa il riuso del software della P.A. I principali ostacoli all'effettivo riuso del software nella P.A. ricadono per il 90% dei casi nella difficoltà delle procedure di installazione, nella necessità di acquistare hardware dedicato, nell'esigenza di personalizzare l'applicativo. Da questo punto di vista il "Cloud Computing" potrebbe essere la soluzione ideale: l'implementazione avverrebbe in una soluzione "Cloud" anche direttamente gestita dalla P.A. dove potrebbero attingere



in funzione di servizio i soggetti pubblici accreditati.

Opportunità di accedere a costi bassissimi a software avanzati da parte dei piccoli comuni italiani (oltre 4.000), sia per i servizi interni agli Enti che per i rapporti di E-gov con la popolazione o di geo-marketing. Il freno per i piccoli comuni consiste spesso nei costi di installazione dei macchinari e del personale qualificato per la gestione dei servizi. Tramite il Cloud Computing si potrebbero abbattere i costi del 95%.

GLOSSARIO

Algoritmo di ricerca: algoritmo che permette di trovare un elemento avente determinate caratteristiche all'interno di un insieme di elementi.

API: le Application Programming Interface API (Interfaccia di Programmazione di un'Applicazione), sono ogni insieme di procedure disponibili al programmatore, di solito raggruppate a formare un set di strumenti specifici per un determinato compito.

Architettura Server-Client: client-server (letteralmente cliente-servente) è un tipo di struttura di rete nel quale un computer client si collega ad un server.

Cloud Computing: (Cloud è il sostantivo inglese che significa "nuvola"). In campo informatico, questo termine si usa come metafora del web (*alias* rete internet). La Cloud viene vista come un gigantesco insieme di server interconnessi, costituente una piattaforma operativa integrata. Il paradigma del Cloud Computing prevede che il sistema operativo, i programmi applicativi e i file contenenti i dati risiedano "on the Cloud", anziché nel desktop, come invece prevede il paradigma del Personal Computing.

Consumer Oriented: architettura di servizi software orientata al consumatore da un punto di vista architetture, metodologico e pratico.

Device: dispositivo che consente il collegamento ad un computer o una rete di computer.

Grid Computer: possibilità di integrare risorse It eterogenee sotto



un unico ambiente costituito da un sistema virtuale.

Web Server Appliances: software applicativi configurati su server internet preconfigurati per il cliente, completi di tutti gli applicativi utili e pronti all'uso.



Il codice dei contratti giunge alla terza correzione

di Mauro Cafaro

Ricercatore Asmept

Il provvedimento oggetto della presente analisi a prima lettura è stato preceduto da due decreti legislativi correttivi del Dlgs. N. 163/2006 (Codice dei Contratti pubblici): il Dlgs. 26 gennaio 2007 n. 6 e il Dlgs. 31 luglio 2007, n. 113.

Tuttavia, la normativa contenuta nel codice dei contratti è stata investita, prima dalle osservazioni formulate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica Italiana in ordine alla trasposizione delle direttive in materia di contratti pubblici (lettera di messa in mora n. 2007/2309), successivamente dalla sentenza della Corte di giustizia della Comunità Europea del 15 maggio del 2008, riguardante l'esclusione automatica delle offerte anomale dei contratti sotto soglia.

Nel frattempo la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, conformemente al parere n. 3262 del 2007, reso sullo schema di regolamento di esecuzione ed attuazione, previsto dall'art. 5 del Codice di contratti pubblici, formulava specifiche, puntuali osservazioni sulla nuova normativa entrata in vigore a partire dal 2006.

Gli orientamenti della Commissione dell'UE e le determinazioni della Corte di Giustizia unitamente alle riserve espresse dal Consiglio di Stato, di fatto, hanno imposto la necessità di procedere all'emanazione di un nuovo decreto (il terzo), predisposto, appunto, nel quadro di una specifica opera di revisione finalizzata al raggiungimento di una definizione normativa organica e condivisa della materia.

Lo schema di decreto legislativo, recante disposizioni correttive ed integrative del Codice dei contratti pubblici, emanato con il Dlgs. 12 aprile 2006, n. 163, adottato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 30 Giugno 2008, ed attualmente all'esame delle competenti commissioni parlamentari, ai fini della resa del parere per legge previsto, è stato formulato in attuazione dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62, che consente l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del Codice dei contratti pubblici, entro due anni dalla data di entrata in vigore dello stesso.



Contestualmente è stato acquisito il necessario parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, reso nell'adunanza del 14 Luglio 2008.

Esso si compone, oltre all'articolo di chiusura contenente la norma finanziaria, di due corposi articoli, che, secondo la tecnica della novellazione, incidono direttamente sul Dlgs. 12 aprile 2006 n. 163. In particolare, l'art. 1 contiene disposizioni di adeguamento comunitario, mentre l'art. 2 contiene disposizioni di coordinamento.

In questa sede il legislatore ha, tra l'altro, avvertito l'esigenza di conseguire un sostanziale *snellimento delle procedure*, rimuovendo ogni pericolo di incrostazione burocratica o comunque non funzionale al conseguimento delle esigenze di trasparenza e apertura di mercato.

L'art. 1 contiene le modifiche ritenute indispensabili a seguito della citata procedura d'infrazione comunitaria n. 2007/2309, che ha colpito numerose disposizioni del Codice e della pronuncia della Corte di giustizia del 15 maggio 2008 afferente l'esclusione automatica delle offerte anomale sotto soglia. In questo ambito estremamente articolato assume uno specifico rilievo la riforma della disciplina del *project financing*. Ma andiamo con ordine.

Tra le principali disposizioni contenute nell'art. 1 assume uno specifico risalto la lettera f), che riguarda la realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo del contributo per il rilascio del permesso di costruire, disciplinate dall'art. 32, comma 1, lettera g). Attraverso la sostituzione della lettera g), viene, infatti, modificata la procedura di *project financing* in linea con quanto previsto nella nuova formulazione dell'art. 153 del codice, con particolare riguardo alla facoltà riconosciuta all'amministrazione che rilasciato il permesso di costruire di presentare alla stessa, entro il termine massimo dei successivi novanta giorni, uno studio di fattibilità relativo alle opere da eseguire, sulla base del quale indire una gara con le modalità previste nel citato art. 153. Peraltro, in relazione a quest'ultimo aspetto, il Consiglio di Stato, nel citato parere del 14.7.08, ritiene che, come del resto già osservato dalla Conferenza Unificata, non sembra corretto il riferimento alla figura del promotore, in quanto la fattispecie non riguarda il contratto di concessione di lavori, nel senso che le opere di urbanizzazione sono interamente finanziate mediante gli oneri di concessione non corrisposti dal titolare del permesso di costruire, quindi in sostanza con risorse pubbliche. Sicché il richiamo all'articolo 153 del Codice, a giudizio del CdS, non appare pertinente, dovendo l'indizione della gara avvenire con le modalità previste dall'articolo 55 del



Codice medesimo. Inoltre, prosegue l'alto consesso, sembra maggiormente aderente allo spirito della normativa comunitaria e alla logica di questo istituto il ricorso all'appalto di progettazione e esecuzione. Un'altra disposizione sicuramente rilevante è quella contenuta nella lettera h), che sostituendo il comma 11 dell'art. 37, consentirà il ricorso all'istituto del subappalto per lavori di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica che i soggetti affidatari non siano in grado di realizzare, agli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con un ribasso, rispetto a questi ultimi, non superiore all'8% (peraltro quest'ultima previsione non è stata condivisa dalla sezione consultiva del CdS, essendo la soglia di molto inferiore a quella attualmente in vigore e non essendo la stessa supportata da alcuna motivazione), rinviando alle disposizioni regolamentari la compiuta definizione delle relative opere.

A sua volta uno specifico rilievo assume la lettera k), che aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 48 sulla verifica dei requisiti della capacità dei candidati nei casi di procedure di aggiudicazione in relazione alle quali le stazioni appaltanti si avvalgono della facoltà di limitare il numero dei candidati da invitare, prevedendo la necessità di chiedere ai concorrenti invitati di comprovare direttamente in sede di gara, corredando l'offerta della pertinente documentazione in originale o copia autenticata nelle forme di legge, il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico organizzativa eventualmente richiesti nel bando.

Invece una disposizione dalle inevitabili implicazioni operative è quella di cui alla lettera q), che dispone l'inserimento della lettera b-*bis* al comma 5 dell'art. 79, per cui le stazioni appaltanti saranno obbligatoriamente tenute a comunicare ai candidati e agli offerenti anche la decisione di non aggiudicare l'appalto o di non concludere l'accordo quadro.

Dal canto suo la lettera r) prevede la soppressione dell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 83 che prevede che la commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, debba procedere alla fissazione dei criteri motivazionali cui si atterrà per attribuire i punteggi. Com'è noto, le direttive comunitarie 2004/17CE e 2004/18/CE prevedono espressamente che tali criteri debbano essere indicati nel bando o nei documenti di gara, rendendo, pertanto, necessaria la predetta soppressione.

Inevitabili effetti applicativi assumerà sicuramente la lettera x) dell'art. 1, che introduce talune modifiche all'art. 140 in materia di procedure di affidamento in caso di fallimento o di risoluzione del contratto per grave inadempimento dell'esecutore, con possibili-



tà di scegliere fino al quinto migliore offerente, mentre il nuovo affidamento si dispone che debba avvenire alle medesime condizioni già proposte dall'originario aggiudicatario in sede di offerta. Infine, come già si ricordava all'inizio, le lettere y), z) e aa) apportano modifiche sostanziali alla disciplina della finanza di progetto, snellendo la procedura vigente ed adeguandola, di fatto, alle osservazioni formulate dalla Commissione dell'UE. Si ricorda, infatti, che la censura più significativa mossa dalla Commissione riguardava, in particolare, l'art. 154 del Codice sul *project financing*, nella parte in cui prevedeva un diritto di prelazione in favore del promotore, il quale nella procedura negoziata poteva adeguare la sua proposta a quella giudicata più conveniente dall'amministrazione e risultare, pertanto, aggiudicatario della concessione. Nonostante l'abrogazione del diritto di prelazione del promotore disposta con il decreto legislativo n. 113 del 2007, la Commissione ha sottolineato la permanenza di una indebita posizione di vantaggio del promotore. Le disposizioni contenute nella citata lettera y) riformulano integralmente, all'interno dell'unico nuovo articolo 153, la disciplina della finanza di progetto ora contenuta nei vigenti articoli 153 (*Promotore*), 154 (*Valutazione della proposta*) e 155 (*Indizione della gara*); questi ultimi vengono discendentemente abrogati dalla successiva lettera z).

Orbene, al fine di recepire le puntuali osservazioni della Commissione, il Governo prevede che, in luogo della procedura negoziata sino ad oggi ammessa, si proceda in due fasi per la selezione del concessionario nell'ambito di un unico procedimento di gara. In buona sostanza, la nuova procedura prevede che l'amministrazione (commi 3 e 11):

- a) ponga a base di gara uno studio di fattibilità;
- b) proceda alla redazione di una graduatoria tra le offerte presentate ritenute di pubblico interesse;
- c) nomini promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta;
- d) proceda all'approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato su richiesta dell'amministrazione stessa;
- e) stipuli direttamente la concessione con il promotore nel caso in cui il progetto non necessiti di modifiche progettuali.

Nel caso in cui il promotore non reperi accettabili le modifiche progettuali, l'amministrazione ha facoltà di procedere alla negoziazione con i concorrenti successivi in graduatoria, sulla base del progetto del promotore quale risultante a seguito della fase ap-



provativa.

La Sezione Consultiva del CdS, in ordine alle innovazioni introdotte in tema di finanza di progetto, ha puntualmente osservato che la riformulazione dell'art. 153 corrisponde a tutte le osservazioni provenienti da Bruxelles, stabilendo, in tal modo, che l'amministrazione nomina promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta e non colui il quale aveva presentato la proposta originaria, figura che sembra del tutto scomparsa nella nuova riformulazione. La Sezione osserva, tuttavia, che la norma così come concepita finisce con l'essere un inutile duplicato dell'istituto della concessione, di cui al Capo II del Codice. Le uniche differenze che rimangono, infatti, attengono all'oggetto dell'offerta – che nella concessione comprende il progetto definitivo e qui il preliminare – e alla possibilità del "*promotore*" di chiedere l'inserimento di un nuovo intervento nel programma, aspetti entrambi discutibili a giudizio della stessa Sezione, in particolare la seconda, nel senso che comporterebbe pericolose interferenze con quella attività di programmazione che è bene rimanga prerogativa della P.A. Inoltre, atteso che l'istituto non è previsto nelle direttive comunitarie, il CdS invita direttamente l'amministrazione a prendere seriamente in considerazione la possibilità di sopprimerlo.

Compiuta la disamina del lungo art. 1 dello schema di decreto delegato, non può certamente sfuggire all'attenzione degli osservatori della complessa tematica dei lavori pubblici che la decisione della Commissione europea del 30 gennaio 2008 trasferisce specifici profili di censura afferenti ulteriori disposizioni del Codice che, a giudizio della stessa, *sollevano problemi di compatibilità* con le due direttive sugli appalti pubblici, senza peraltro risultare contemplati nel contesto del nuovo schema di decreto. In particolare, occorre segnalare sia l'art. 49, commi 6 e 7, sulla limitazione dell'istituto dell'avvalimento, sia l'art. 50 sulla limitazione del ricorso all'avvalimento in sede di qualificazione SOA ad imprese appartenenti allo stesso gruppo, profili problematici puntualmente rilevati dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto delegato. In tal senso, la Sezione ha preso atto della posizione dell'amministrazione, laddove implicitamente ritiene che le disposizioni sospettate di contrasto con la normativa comunitaria non siano in contrasto con il principio della libera concorrenza, poiché predispongono solamente un accorgimento tecnico volto ad impedire che possano formarsi nel mercato imprese che abbiano quale unico scopo sociale quello di coordinare imprese operative, realizzando per altra via una situazione di monopolio e di controllo da parte di imprese che da sole non avrebbero mai otte-



nuto la qualificazione.

Proseguendo nella disamina dello schema di decreto, balza subito agli occhi che l'art. 2 reca una lunga serie di modifiche, tra loro anche eterogenee, essenzialmente apportate, come detto, al fine non solo di recepire alcuni rilievi del Consiglio di Stato espressi nel parere n. 3262/2007 sullo schema di regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice, ma anche per coordinare il testo vigente con alcune disposizioni legislative approvate nel frattempo e, infine, di cassare taluni errori materiali. Le principali modifiche riguardano, in particolare:

1. l'introduzione dell'istituto della locazione finanziaria;
2. l'elevazione a norma di rango primario del sistema sanzionatorio nei confronti delle SOA;
3. per la qualificazione delle imprese, la considerazione del periodo di attività documentabile non più riferita agli ultimi cinque anni ma ai migliori cinque anni del decennio antecedente;
4. l'introduzione di disposizioni in merito ai contratti a corpo e misura;
5. l'eliminazione della possibilità per le amministrazioni di escludere automaticamente le offerte anomale;
6. l'integrazione della normativa sul collaudo.

In particolare, in merito al primo punto, è meritevole di segnalazione che il CdS, nel citato parere, al fine di inserire l'istituto della locazione finanziaria in armonia con le altre definizioni recate dallo stesso articolo, suggerisce di riformulare la norma (art. 3, comma 15-bis del codice) nel seguente modo: *"La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità" è il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori*".

Viene, inoltre, introdotto l'obbligo per le SOA di dare preventiva comunicazione all'Autorità dell'avvio del procedimento di decadenza dell'attestazione di qualificazione, per carenza o venir meno del possesso dei requisiti prescritti, al fine, evidentemente, di consentire all'Autorità di verificare eventuali inadempienze delle stesse SOA, per i conseguenti provvedimenti.

Come detto, viene integrata la normativa sul collaudo, mediante l'introduzione dell'aggettivazione *"tecnico-amministrativo"*, dopo la parola *"collaudo"*, all'art. 92, comma 5, giustificata con l'argomentazione che il collaudo statico è disciplinato dalla legge n. 1086/1971 e non dal regolamento di attuazione del codice. Va, peraltro, osservato che l'art. 141 del Codice disciplina il collaudo dei lavori pubblici indistintamente per ogni tipo di opere, senza



operare alcuna esclusione. A sua volta, l'art. 187 del D.P.R. n. 554 del 1999, nel definire l'oggetto del collaudo, afferma espressamente che esso comprende *"tutte le verifiche tecniche previste dalle leggi di settore"*, ivi compresa, quindi, anche la legge n. 1086 del 1971. Dunque, non vi sarebbero ragioni per sottrarre il collaudo statico alla più generale categoria. Al contrario, una più analitica specificazione del collaudo, nell'ambito di una norma rivolta a determinare la somma destinata ad incentivo per tale attività, avrebbe un effetto negativo e cioè quello di non ricomprendere più il compenso per il collaudo statico nel 2% di cui all'articolo 92, compenso che pertanto finirebbe con il gravare sul quadro economico di ciascun intervento. Il che appare incompatibile con l'art. 3 dello schema, che prevede che dall'attuazione del correttivo non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Pertanto anche in relazione alla predetta modifica la Sezione del CdS ha espresso parere negativo. Degna di nota appare sicuramente la lettera ii.3) che, attraverso l'introduzione del comma 9-*bis* dell'art. 253, amplia, fino al 31 dicembre 2010, a 10 anni il periodo di riferimento per la dimostrazione dei requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari da parte delle imprese che debbono conseguire la qualificazione. Detta possibilità, a giudizio del Governo, viene consentita in regime transitorio, per far fronte alla crisi attuale del mercato, in particolare per le piccole e medie imprese e per evitare il fenomeno della c.d. *"rincorsa al fatturato"*, che sarebbe fonte di squilibri nel mercato e di alterazione dell'affidabilità del sistema stesso della qualificazione. La modifica sarebbe, altresì, compatibile con il diritto comunitario, tenuto conto della peculiarità dell'ordinamento italiano che prevede il regime di previa qualificazione delle imprese, a differenza dell'ordinamento comunitario che prevede la qualificazione *"gara per gara"*, e che, dunque, può essere più favorevole o penalizzante per le imprese nazionali a seconda del caso concreto. Concludendo questa rassegna analitica del contenuto del terzo decreto correttivo del codice dei contratti, appare quanto mai utile segnalare che lo schema di decreto in esame non presenta particolari aspetti critici rispetto al riparto di competenze legislative fra Stato, Regioni e Province autonome. Al riguardo preme segnalare che la Corte costituzionale, con la sentenza 23 novembre 2007, n. 401, ha fatto sostanzialmente salvo il riparto delineato dal codice. Confermando la sua giurisprudenza in materia, la Corte ha avuto modo, così, di precisare che:

1. nei criteri di aggiudicazione spetta allo Stato dettare regole uniformi per stabilire le modalità di gara e la verifica delle of-



ferte anomale;

2. nelle tipologie di gara le Regioni non possono stabilire una disciplina diversa da quella statale e sono, dunque, illegittime le disposizioni locali che danno più margini alle trattative private;

3. il subappalto è materia statale in quanto i limiti al subaffidamento riguardano da un lato il contratto e dall'altro la concorrenza, che sono di competenza esclusiva dello Stato;

4. anche nelle gare sottosoglia le Regioni non possono dettare proprie regole poiché non è giustificata una disciplina non uniforme per gare che devono, comunque, essere aperte a tutti gli operatori.



Komunica ICT Solutions
Via Abate Toscano, 80
80038 - Pomigliano d'Arco (NA)
<http://www.komunica.it>

ISBN 88-95295-08-0

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del libro può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopie, microfilm o altro senza il permesso dell'editore.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2008
Stampato in Italia





Non dimentichiamo... Festeggiamo... non ci dimentichiamo l'acqua e il gas aperto.... (l'hanno detto?), vogliamo festeggiare, siamo contenti, ricordiamoci di tutti: ma non ci dimentichiamo l'acqua e il gas aperto... succedono le disgrazie, voi uscite di casa: "festeggiamo:Napoli, Napoli...!", e vi scordate l'acqua e il gas aperto....

M. Troisi 1987



CRAET è il Laboratorio di Collegamento tra la Ricerca e le Attività Economiche del Territorio, costituito, nel corso del 2006, dalla Facoltà di Ingegneria/DIAM, da Asmepi Scarl e dalla CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola impresa) della Campania, con lo scopo di perseguire, attraverso esperienze e progetti d'innovazione, uno stabile e sinergico rapporto tra il mondo dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica e il tessuto produttivo e imprenditoriale

CRAET

Realcasa dell'Annunziata
Via Roma, 29 - AVERSA (CE)
Tel. 081 2510332 / 081 6063050
<http://www.craet.it>
redazionequaderini@craet.it

ISBN 88-95295-08-0



9 788895 295084