

Diapositiva 1

Quali competenze e responsabilità per stato e regioni?

Il federalismo nell'analisi delle politiche pubbliche

Gloria Regonini

Fondazione Corriere della sera, Milano, 1 marzo 2011

Diapositiva 2



Non ho sbagliato conferenza.

Davanti a fenomeni complessi, la strategia migliore è tenere conto di prospettive di analisi diverse

Diapositiva 3

2. Le prospettive utilizzate per analizzare quello che fanno le istituzioni

Nelle comparazioni internazionali, le principali prospettive usate per **analizzare e modificare** quello che i governi fanno sono quattro:

<i>prospettive</i>	<i>oggetto</i>	<i>competenze</i>	<i>criteri</i>
1. la legge	I diritti	giuristi	la qualità delle norme
2. il budget	Il denaro pubblico	'ragionieri', scienziati delle finanze	la correttezza e sostenibilità dei conti (<i>audit</i>)
3. il management	Le singole organizzazioni pubbliche	esperti di management	la performance delle amministrazioni pubbliche
4. le politiche	I problemi pubblici	analisti e valutatori di politiche	I risultati: l'attenuazione di un problema pubblico

Quello che fanno i governi, l'intervento pubblico, le riforme, sono fenomeni complessi. Quattro prospettive di analisi hanno la preminenza rispetto ad altre, quali la psicologia sociale, la demografia..

Ciascuna ha il suo specifico oggetto di analisi, i suoi criteri di verifica, i suoi canoni di valutazione. La prima: **la legge che aggrudica i diritti**. L'*habeas corpus*. Chiamiamo lo stato democratico 'stato di diritto'.

La seconda: **la finanza pubblica**. La separazione del tesoro del sovrano dal tesoro pubblico. La nascita delle Corti dei Conti nei primi decenni del 1800.

La terza: **il management pubblico**, basato sull'esigenza che le amministrazioni pubbliche siano gestite secondo criteri di efficienza e di economicità. Negli ultimi cento anni, la riforma dell'amministrazione è stata sempre con noi, non solo in Italia. V. Riforma Brunetta

La quarta prospettiva fatica ad avere visibilità nelle istituzioni pubbliche italiane: **le politiche pubbliche**, cioè l'insieme delle decisioni prese per risolvere un **problema** di rilevanza pubblica.

Diapositiva 4

3. Una vistosa differenza				
In Italia, nelle istituzioni, le prospettive usate per definire quello che i governi fanno sono due (e mezzo):				
<table border="1"><thead><tr><th>prospettive</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. la legge</td></tr><tr><td>2. il budget</td></tr><tr><td>3. il management</td></tr></tbody></table>	prospettive	1. la legge	2. il budget	3. il management
prospettive				
1. la legge				
2. il budget				
3. il management				

Se facciamo un'analisi comparata dei *tools of government* utilizzati nei diversi paesi, troviamo una singolare situazione in Italia.

Che si guardi

- ai 'presidi istituzionali' cui compete utilizzare queste prospettive
- al tipo di competenze dei dirigenti pubblici
- agli strumenti previsti per realizzare gli interventi pubblici,

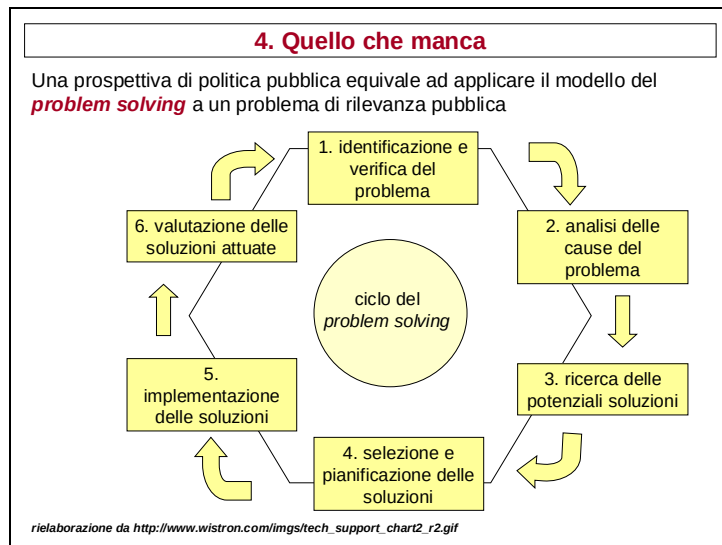
Troviamo,

- fortissima, la prospettiva della legge: se qualcosa non funziona, bisogna cambiare la legge
- molto forte, almeno da 20 anni, la prospettiva del budget: innanzi tutto, tenere i conti in ordine

- più recentemente, la prospettiva dell'efficienza delle amministrazioni, soprattutto per quanto riguarda le prestazioni del personale.

Quello che ancora manca, salvo qualche piccola eccezione, è una prospettiva di *policy*, cioè la capacità di **leggere l'intervento pubblico per problemi/soluzioni**.

Perché questo è l'analisi delle politiche pubbliche: L'applicazione della **logica del *problem solving*** alle decisioni pubbliche.



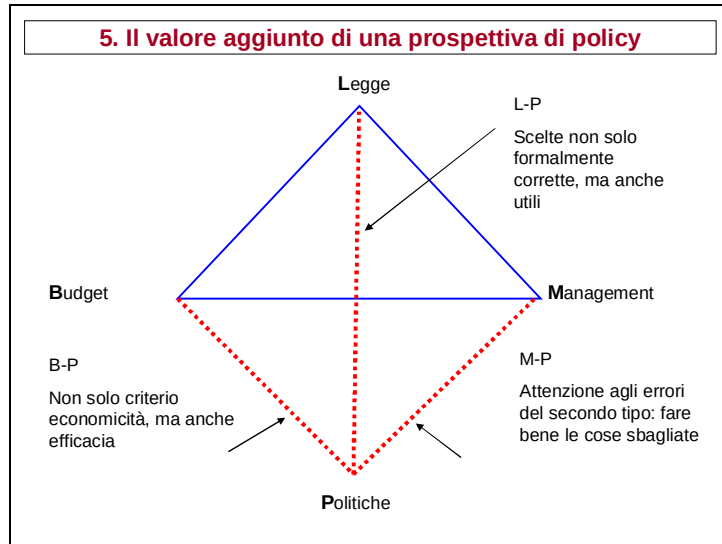
Dopo le domanda

- ‘è legale?’
- ‘ci sono i soldi?’
- ‘ci sono amministrazioni in grado di farlo in modo efficiente?’

la domanda

- ‘qual è il problema, quali sono le soluzioni, perché dovrebbero funzionare?’ è in genere schivata.
- ed è schivata la domanda successiva, a cui rispondere con la valutazione ex post: ‘Ma hanno davvero funzionato?’

Diapositiva 6



Le linee rosse tratteggiate indicano il ‘valore aggiunto’ di una prospettiva di policy rispetto alle altre tre prospettive, che comunque restano indispensabili.

Rispetto al **diritto**, la prospettiva di *policy* porta alla luce un rischio:

- fare in modo formalmente ineccepibile scelte che non avvicinano alla risoluzione del problema: es: *semplificazione*

Rispetto al **budget**, la prospettiva di *policy* porta alla luce un rischio:

- fare a basso costo cose prive di efficacia: non solo spendere poco, ma spendere bene, produrre valore (v. UK: *Value for money* - VFM)

Rispetto al **management** la prospettiva di *policy* porta alla luce un rischio:

- incorrere negli errori del secondo tipo: fare bene le cose sbagliate: fare in modo efficiente lo screening contro il tumore al seno alle categorie meno a rischio.

6. Le prospettive utilizzate per analizzare il federalismo	
prospettive	Obiettivi
1. la legge	Attuare il dettato costituzionale Ridurre i conflitti di attribuzioni
2. il budget	Razionalizzazione dell'allocazione e dell'estrazione delle risorse con base territoriale
3. il management	Aumento dell'efficienza e riduzione degli sprechi
4. le politiche	??

Il federalismo e le nostre quattro prospettive.

Cominciamo dalla prospettiva '**legge**':

Legge 42/2009, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"

c'è bisogno di emanare nuove norme sul federalismo per completare il quadro normativo:

- dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione
- evitare il contenzioso tra diversi livelli di governo
- correggere gli errori della riforma del Titolo V

Prospettiva '**budget**'

E' sicuramente la più forte tra tutte le chiavi di lettura. Non a caso si parla di 'federalismo fiscale':

- art. 2 L. 42/2009: "...concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale"
- razionalizzazione dell'estrazione delle risorse acquisite attraverso il fisco (riduzione e semplificazione del numero delle imposte..)
- armonizzazione delle modalità di redazione dei bilanci pubblici.

Alla fine, la Ragioneria generale dello Stato disporrà di una base dati gigantesca e avrà rafforzato enormemente i suoi poteri di vigilanza.

(Personalmente **mi auguro** che abbia successo. E' il **capolavoro politico** del ministro dell'economia: riuscire a promuovere questa indispensabile operazione sotto l'etichetta 'federalismo'.)

Prospettiva **management**, con la razionalizzazione dell'**allocazione** delle risorse acquisite attraverso il fisco.

- principio della perequazione basato sul "costo standard" dei servizi e non sulla c.d. "spesa storica"
- eliminazione della sovrapposizione delle competenze
- incentivi per gli efficienti, penalizzazioni per gli inefficienti

Prospettiva '**politiche**'

La famiglia di parole 'politica, programma, progetto' non compare mai nelle norme sul federalismo o nelle relazioni di accompagnamento: si parla invece di "...azione pubblica", "materie che la Costituzione attribuisce", "funzioni", "prestazioni", "competenze amministrative", "obiettivi di servizio..."

Non è una questione solo nominalistica. E' che manca lo spazio per una valutazione ex ante e ex post dell'efficacia di quello che le amministrazioni fanno.

7. Il federalismo in una prospettiva di *policy*

Il 'pregiudizio' a favore del federalismo:

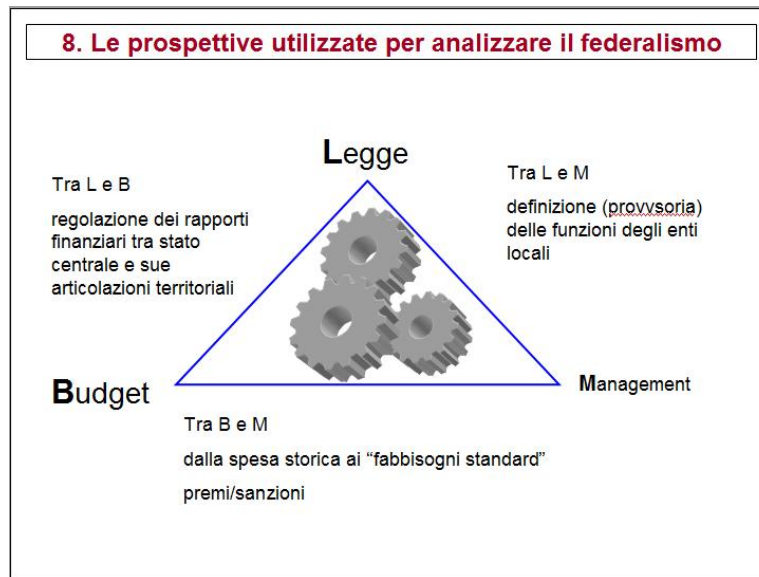
- Aderenza delle politiche pubbliche ai contesti locali
- Negoziazioni più facili
- Flessibilità

Purtroppo, quasi tutte le decisioni adottate sono state prese all'interno di prospettive che non considerano questo approccio

Eppure, anche per il suo forte *imprinting* americano, l'approccio di *policy* ha nel suo dna la preferenza per

- il *bottom-up* rispetto al *top-down*
- la negoziazione tra chi davvero proverà sulla sua pelle gli effetti delle politiche rispetto all'imposizione dall'alto
- la flessibilità rispetto all'omogeneità
- le comunità locali rispetto alle lealtà verticali di schieramento politico
- il riconoscimento della complessità dei problemi di rilevanza pubblica e delle differenze dei contesti e dei destinatari

Un approccio di *policy* può portare alla luce una serie di differenze che i ragionieri dello stato non possono intercettare: quelle tra chi spende i soldi per progetti efficaci, e chi li spende senza nessun risultato verificabile.



Che cosa rimane, esclusa la prospettiva di policy.

I meccanismi virtuosi sono progettati **tutti e solo all'interno del triangolo** 'legge-budget-management'

Tra budget e legge:

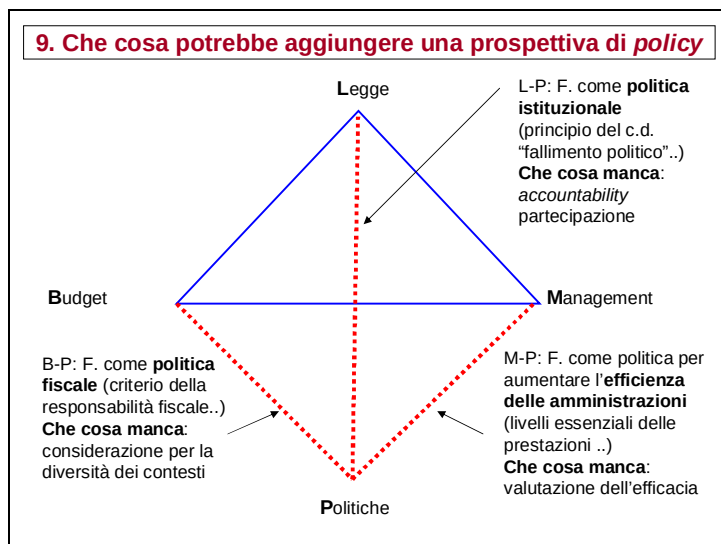
- Un'imponente regolazione dei rapporti finanziari tra stato centrale e enti territoriali, molto intrusiva e complessa, in misura prevalente gestita a livello centrale

Tra budget e management

- passaggio dal criterio della spesa storica a quello del costo standard, con l'obiettivo di indurre ciascun ente ad una gestione più oculata delle risorse che gli sono state assegnate
- **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**
- la promessa di una banca dati con indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi

Tra legge e management

La definizione analitica delle funzioni enti locali, da cui discendono 'doveri' in termini di erogazione di servizi



Che cosa potrebbe aggiungere una prospettiva di *policy*

Tra B e P: il problema della razionalizzazione delle entrate da tasse e tributi riletto in termini di politiche fiscali:

Quali sono i problemi

- eccessiva pressione fiscale (Confindustria)
- frammentazione e confusione delle fonti di gettito
- evasione-elusione
- iniquità (Bonanni)
- volume del contenzioso

La nuova regolazione dei rapporti finanziari tra stato centrale e enti territoriali, funzionerà?

- la pressione fiscale nel medio periodo rimarrà sostanzialmente immutata
- è ancora aperto tra gli studiosi il tema dell'impatto della maggiore territorializzazione dei tributi rispetto alla riduzione degli squilibri sociali e all'effettiva progressività del prelievo
- gli incentivi alla lotta all'evasione-elusione per gli enti locali non sono sufficienti
 - o nei contesti più degradati per quanto riguarda il rispetto della legalità
 - o nei comuni dove il fenomeno delle seconde case è molto limitato
- non è utilizzata la leva della pubblicità dei dati fiscali
- le modalità di riscossione dei tributi locali lasceranno comunque opaca per i cittadini la percezione di quale ammontare del loro reddito è nella discrezionalità delle amministrazioni territoriali.

Tra M e P: il problema della riqualificazione della spesa pubblica riletto in termini di politiche per miglioramento dell'azione amministrativa

Qual è il problema

- i finanziamenti 'a piè di lista' hanno creato
 - o incentivi perversi
 - o disparità abnormi sui costi dei servizi, sul numero di addetti..
 - o disparità abnormi sulla qualità dei servizi

Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del costo standard e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) funzionerà?

- Ci sarà una riduzione di alcuni macroscopici 'fuori standard': ma, senza un effettivo controllo sulla qualità dei servizi, esiste il rischio reale che i tagli siano realizzati a scapito delle prestazioni fornite
- Soprattutto per quanto riguarda la sanità, ma anche in altri settori, non è stato affrontato un nodo fondamentale: come 'pesare' lo svantaggio costituito da situazioni socio-economiche di grave deprivazione. '*Coeteris paribus*' chi è più povero ricorre in modo maggiore ai servizi pubblici e contribuisce meno al loro finanziamento.
- Il fatto che la prospettiva di *policy* sia esclusa dalla valutazione di quello che le amministrazioni fanno porta alla loro valutazione solo sulla base dell'*output* - i 'prodotti' della loro attività -, e non sulla base dell'*outcome* - i risultati rispetto ai

problemi che intendevano attenuare. Insomma, la valutazione sarà sui servizi sanitari, non su indicatori di salute e benessere.

- Le amministrazioni sono scoraggiate dall'intraprendere programmi di riqualificazione (del tessuto produttivo, o dell'istruzione, o dei servizi per la salute mentale..) che comportino il simultaneo impegno di più soggetti.

Tra L e P: il problema della 'provista normativa' riletto in termini di politica istituzionale per l'*empowerment* dei cittadini

Qual è il problema

- 'irresponsabilità' dei governi territoriali
- assenza di *accountability* e di trasparenza
- incentivi perversi a sfruttare l'inefficienza (clientelismo..) per il consenso politico

La logica «Vedo, pago, voto» e il meccanismo del «fallimento politico» funzioneranno?

No, perché in Italia non esistono presidi istituzionali in grado di garantire un minimo di *accountability* e di fornire valutazioni *non partisan* sull'efficacia dell'azione delle amministrazioni.

Valutare i servizi e le politiche locali rispetto ai risultati conseguiti è un'attività molto tecnica. Quando queste agenzie funzionano, i media e i cittadini possono

- utilizzare tali analisi per orientare il loro giudizio
- trovare una sede per esprimere valutazioni e dare suggerimenti

Quando queste agenzie pubbliche non esistono, i costi dell'informazione e della valutazione diventano esorbitanti, soprattutto in un paese come l'Italia, dove la trasparenza dei dati pubblici è bassissima.

10. Che cosa potrebbe aggiungere una prospettiva di *policy*

Soprattutto, una prospettiva di *policy* potrebbe aiutare a valutare il federalismo fiscale rispetto agli obiettivi della coesione e solidarietà sociale.

- meccanismi
- contesti
- risultati

Politiche fuori dal triangolo

Eppure, ci sarebbe nella formulazione dell'art.119 Costituzione una base solida per un approccio di *policy*: “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.”

Qui il problema è chiaramente identificato: rimuovere, o almeno attenuare, gli squilibri. Viviamo in un paese con drammatiche differenze su base territoriale. Questa situazione colpisce tutti, anche chi ha avuto la fortuna di vivere in aree non degradate.

Gli strumenti sono ‘interventi speciali’ finanziati con ‘risorse aggiuntive’. Una parziale attuazione di questi strumenti sta nei ‘fondi perequativi’ previsti dall’art. 13 della L. 42/2009 (Principi e criteri direttivi concernenti l’entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali). Per ora, in una logica da *panopticon*, esiste una serie di indicatori, alcuni chiari, altri meno, per la “ricognizione degli interventi infrastrutturali (..) riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali”.

Gli strumenti scelti in prima battuta per raggiungere l’obiettivo sono dunque opere pubbliche per le infrastrutture, l’avvio di cantieri.

Questa scelta ha una sua logica, tenuto conto del divario territoriale rispetto a questo tipo di dotazioni.

Ma una prospettiva di *policy evaluation* potrebbe permettere una migliore messa a fuoco di questi interventi.

1. Apprendere dai fallimenti. Basta essere lettori distratti di un quotidiano o spettatori di qualche trasmissione televisiva di inchiesta per capire che in questo settore dell’intervento pubblico si sono addensati alcuni dei più drammatici sprechi di denaro pubblico: tra stazioni, centri sportivi, carceri, scuole mai portati a termine o mai entrati in funzione, il nostro museo degli orrori non ha rivali al mondo. Se per caso davvero diventassero disponibili le risorse per un altro giro di questa giostra, diventerebbe indispensabile capire prima le cause di questi fallimenti e avere gli strumenti per evitare il loro ripetersi.
2. Capire come influiscono i contesti. La teoria ‘realista’ del *policy making* mette in relazione la qualità dei risultati non solo alla validità dei meccanismi - gli incentivi, i vincoli .. - , ma anche alle caratteristiche dei contesti nei quali questi vanno ad agire. Il rendimento di un certo tipo di pompa di calore non dipende solo da come è costruita la macchina, ma anche dalle temperature esterne con le quali dovrà interagire. Allo stesso modo, la sostituzione di una Tac con una macchina con prestazioni più elevate può essere più o meno rilevante a seconda del tipo di contesto: il tipo di patologie che devono essere diagnosticate, la numerosità e la complessità dei casi.. Il criterio degli standard minimi di dotazioni infrastrutturali richiede una verifica caso per caso, situazione per situazione, con strumenti che devono includere la ricerca delle effettive domande sociali.
3. Davvero si può procedere a ‘interventi infrastrutturali (..) riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche’ senza avere un’idea delle politiche sanitarie, assistenziali,

scolastiche più appropriate per risolvere, o almeno attenuare, i ritardi accumulati in questi settori in determinate aree del paese? L'arretratezza infrastrutturale potrebbe anche essere la conseguenza, e non la causa, dello scarso valore assegnato alla salute, all'istruzione, ai servizi assistenziali.

In ogni caso, l'analisi delle politiche pubbliche potrebbe dare un contributo a definire i criteri per la selezione degli interventi, per il loro monitoraggio in itinere, e per la loro valutazione ex post.