

# P & I

P E R S O N E & I M P R E S E

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA ED IMPRENDITORIALE



## MONOGRAFIA

### **IL RIEQUILIBRIO FISCALE IN ITALIA**

Contributi di: *M. Flavia Ambrosanio, Luisa Giuriato, Giacomo Vaciago, Simona Beretta, Gianfranco Cerea, Antonio Brancasi, Antonio Bariletti, Ivo Colozzi*

## DIBATTITO

**Piccole imprese... grandi luoghi comuni**  
(di G. Seravalli)

**Piccole imprese: alcune precisazioni storiche**  
(di G. Trezzi)

**Piccole imprese: una galassia in movimento**  
(intervista a Roberto Radice)

## VITA D'IMPRESA

**San Benedetto, padrone di una piccola azienda**  
(di L. Moulin)

**La comunità benedettina: nascita di un'istituzione**  
(di G. Vismara)

**ROBUR, l'esperienza è la forza dell'impresa**  
(intervista a Luisella Guerra)

DEBITO PUBBLICO:  
SPENDERE MENO SPENDERE MEGLIO





La rivista è curata dall'associazione *Umanesimo, Economia e Società* (Um.E.S.), aderente alla Compagnia delle Opere.

**COMITATO SCIENTIFICO**

Tito Ballarino, Angelo Caloia, Clara Caselli, Lorenzo Caselli, Vittorio Coda, Alberto Cova, Paolo De Carli, Pier Paolo Donati, Carlo Filippini, Renzo Gubert, Francesco Lechi, Marco Martini, Léo Moulin, Pier Luigi Porta, Alberto Quadrio Curzio, Carlo Secchi, Lanfranco Senn (*Presidente*), Giulio Vismara, Giovanni Zanetti.

**COMITATO DI REDAZIONE**

Riccardo Bellocchio, Simona Beretta, Piergiorgio Berra, Claudia Bozzi, Alberto Bramanti, Giuseppe Calabrese, Clara Caselli, Raffaele Cattaneo, Emilio Colombo, Natalino Dazzi, Paolo De Carli, Giuseppe Folloni, Dario Frisio, Giorgio Invernizzi, Andrea Macchiarelli, Mario Maggioni, Giacomo Manara, Luigi Mari, Gian Maria Martini, Marco Martini, Dario Odifreddi, Giuseppe Porro, Giancarlo Rovati, Lanfranco Senn.

**COMITATO DEGLI ADVISOR**

Bruno Sancinelli (Enterprise), Alfredo Scarfone (Hewlett-Packard Italiana), Roberto Zucchetti (Gruppo Clas).

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Raffaele Cattaneo

**SEGRETERIA DI REDAZIONE E ABBONAMENTI**

Um.E.S. Via Donizetti, 1/A  
20122 Milano

Tel. 02/55187717

C.C./Postale 57958209

Coordinatrice: Graziella Turchetti

**AMMINISTRAZIONE E ABBONAMENTI**

Liguori Editore

via Mezzocannone, 19

80134 Napoli

Tel. 081/5527139 RA

C.C./Postale 00150805

**SPEDIZIONE**

Abbonamento postale Gruppo IV/70

**PERIODICITÀ**

Quadrimestrale

**ABBONAMENTO ANNUALE**

Italia L. 65.000

Esteri L. 80.000

**REGISTRAZIONE DEL TRIBUNALE DI MILANO**

N. 621 del 14/11/1992

In copertina: Quintino Sella, Ministro delle Finanze, spreme soldi allo "Stivale" distribuendo (in vendita) croci da cavaliere.

**PRINTED IN ITALY**

Officine Grafiche Liguori, Napoli

© Liguori Editore, Srl, 1993

Anno III N. 2

Prima edizione italiana Novembre 1993

ISBN 88-207-2297-6

# PERSONE & IMPRESE

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA ED IMPRENDITORIALE

Numero 2 Anno 1993

- 5      **Editoriale**  
      *di Marco Martini*

**Monografia**  
IL RIEQUILIBRIO FISCALE IN ITALIA

- 11     DISAVANZO E DEBITO PUBBLICO: FATTI STILIZZATI  
*di M. Flavia Ambrosanio*
- 19     DISAVANZO E DEBITO PUBBLICO: CONSIDERAZIONI TEORICHE  
*di M. Flavia Ambrosanio e Luisa Giuriato*
- 27     MICRO E MACROECONOMIA DEL RIENTRO DEL DEBITO  
*di Giacomo Vaciago*
- 32     ALLA RADICE DEL DISEQUILIBRIO FISCALE  
*di Simona Beretta*
- 39     LE CONDIZIONI PER UN EFFETTIVO DECENTRAMENTO FISCALE  
*di Gianfranco Cerea*
- 43     IL CONTROLLO DELLA SPESA NEL PUBBLICO IMPIEGO  
*di Antonio Brancasi*
- 50     LA RIFORMA NEL SETTORE SANITARIO: ALCUNE STRATEGIE A CONFRONTO  
*di Antonio Bariletti*
- 59     IL CASO ITALIANO: LA RIFORMA DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE  
*di Antonio Bariletti*
- 66     CRISI DELLA SPESA PUBBLICA E WELFARE STATE  
*di Ivo Colozzi*

**Dibattito**

- 75     PICCOLE IMPRESE... GRANDI LUOGHI COMUNI  
*di Gilberto Seravalli*
- 77     PICCOLE IMPRESE: ALCUNE PRECISAZIONI STORICHE  
*di Gianluigi Trezzi*
- 79     PICCOLE IMPRESE: UNA GALASSIA IN MOVIMENTO  
*intervista a Roberto Radice a cura di Riccardo Bellocchio*

*Vita d'impresa*

- 87 SAN BENEDETTO, PADRONE DI UNA PICCOLA AZIENDA  
*di Léo Moulin*
- 93 LA COMUNITÀ BENEDETTINA: NASCITA DI UN'ISTITUZIONE  
*di Giulio Vismara*
- 94 ROBUR, L'ESPERIENZA È LA FORZA DELL'IMPRESA  
*intervista a Luisella Guerra a cura di Giacomo Manara*

Hanno collaborato a questo numero:

M. FLAVIA AMBROSANIO

*Ricercatrice presso l'Istituto di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

ANTONIO BARILETTI

*Professore Associato di Scienza delle Finanze, Università di Firenze*

RICCARDO BELLOCCHIO

*Responsabile Ufficio Stampa API delegazione Brianza*

SIMONA BERETTA

*Professore Associato di Economia Politica, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

ANTONIO BRANCASI

*Professore Ordinario di Contabilità dello Stato, Università di Siena*

GIANFRANCO CEREA

*Professore Ordinario di Scienza delle Finanze, Università di Trento*

IVO COLOZZI

*Professore Associato di Sociologia Organizzativa, Università di Bologna*

LUISA GIURIATO

*Ricercatrice presso l'Istituto di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

GIACOMO MANARA

*Direttore del Personale e Organizzazione, ISEFI*

MARCO MARTINI

*Professore Ordinario di Statistica Economica, Università Statale di Milano*

LÉO MOULIN

*Professore Ordinario di Sociologia, Università Libera di Bruxelles*

GILBERTO SERAVALLI

*Professore Ordinario di Politica Economica e Finanziaria, Università di Parma*

GIANLUIGI TREZZI

*Professore Associato di Storia dell'Agricoltura, Università Statale di Milano*

GIACOMO VACIAGO

*Professore Ordinario di Politica Economica, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

GIULIO VISMARA

*Professore Ordinario di Storia del Diritto Italiano, Università Statale di Milano*

# EDITORIALE

di Marco Martini

**L**a formula “più società e meno Stato”, introdotta nel dibattito degli anni ’80 contro l’invadenza dell’ideologia statalista, conserva oggi tutta la sua validità alla luce dei problemi economici degli anni ’90.

Essa, tuttavia, va tenuta ben distinta da un’altra formula, “più mercato e meno Stato”, sostenuta dalla cultura liberale, in contrapposizione a quella marxista, e va qualificata alla luce della *reale* condizione della società e dello Stato, oggi, in Italia.

La formula “più mercato e meno Stato” parte dall’idea (falsa) che il mercato si contrapponga allo Stato, in una lotta di posizione per l’occupazione dello spazio economico: il mercato possiederebbe tutte le virtù dell’efficienza e della libertà, mentre lo Stato sarebbe portatore di giustizia, ma, insieme, di inefficienza e di dirigismo.

La contrapposizione è falsa sul piano logico e sul piano storico. Dove lo Stato è debole e infeudato da poteri forti che lo utilizzano a propri scopi non esiste mercato, ma la sopraffazione mafiosa del debole da parte del più forte (si veda ad esempio l’attuale esperienza dei Paesi ex sovietici).

Il mercato concorrenziale, cioè il luogo dove chiunque può vendere e comprare a condizioni trasparenti, non è affatto una condizione di natura: perché funzioni occorre che lo Stato, non ridotto a mero supporto degli interessi dei forti, rimetta continuamente chi lo vuole nelle condizioni di *concorrere* a formare l’offerta di beni e di servizi, sorvegli sulle condizioni di trasparenza che l’interesse del singolo produttore tende inevitabilmente ad aggirare, garantisca le condizioni di accesso fisico ed economico (qualificazione dei prodotti e dei produttori).

Il mito che il *mercato concorrenziale* sia l’esito del gioco delle forze economiche “naturali” è contraddetto dal fatto che storicamente esso ha potuto affermarsi solo all’interno di Stati forti, capaci di difenderlo dal suo nemico mortale: la tendenza illimitata del *potere* (economico e/o politico) ad autoaffermarsi difendendo le posizioni di rendita acquisite. Stato e mercato non si contrappongono: il mercato è l’istituzione con la quale lo Stato moderno rinuncia al controllo minuzioso dei processi produttivi e distributivi per concentrarsi su quello delle condizioni infrastrutturali e strutturali. Promuovendo e difendendo il *mercato* come strumento allocativo, lo Stato può concentrarsi sulla sua finalità primaria che nessun mercato garantisce: lo sviluppo dei *beni pubblici*, di quei beni, cioè, che essendo indivisibili nel consumo non possono essere prodotti dagli individui: le reti e le infrastrutture urbanistiche, ambientali, di trasporto, di comunicazione, finanziarie che consentono agli uomini di vivere e di interagire nel loro ambiente comune.

Più Stato (moderno) significa più mercato; e più mercato (vero) significa maggiori mezzi e possibilità per lo Stato.

Per cultura e tradizione il nostro Paese è il luogo privilegiato dell’affermazione della società civile, cioè del manifestarsi delle capacità delle persone, delle famiglie, delle libere associazioni di rispondere ai bisogni propri e altrui, basti pensare alle peculiarità che lo caratterizzano rispetto ad altri Paesi avanzati: il grande sviluppo della piccola media impresa (più di tre milioni), del volontariato o del risparmio familiare.

Il nostro Stato non si è mosso nella linea di valorizzare queste energie della società civile, promuovendole e incanalandole verso obiettivi collettivi, ma piuttosto in quella di assumersi in proprio la gestione dei servizi e degli interventi. Tale linea di azione si è appoggiata su tre dogmi falsi, indimostrati e indimostrabili, ma fideisticamente creduti da molti sostenitori dello "Stato sociale": *a)* gli obiettivi pubblici, per essere perseguiti, richiedono strutture produttive pubbliche; *b)* con le strutture pubbliche si creano posti di lavoro (che invece le strutture private non crerebbero); *c)* l'equità, impossibile da realizzare sul lato delle entrate fiscali, può essere perseguita sul lato dell'offerta di servizi fissando tariffe "sociali" progressive, secondo le capacità contributive degli utenti (che miracolosamente i prestatori di servizi saprebbero valutare meglio del fisco).

Su queste basi la Pubblica Amministrazione si è caricata del compito diretto di gestire in proprio i servizi di assistenza, scuola, sanità, previdenza, trasporti, ecc., affidandoli a pesantissime macchine burocratiche con milioni di dipendenti.

Il disastro conseguente all'assunzione di questi tre dogmi è sotto gli occhi di tutti. Lo Stato si è messo nelle condizioni di non essere più in grado di controllare né la qualità degli accessi, né l'efficacia, né l'efficienza dei risultati. La pressione sindacale ha spesso aggirato il meccanismo concorsuale (che funziona con efficacia e tempestività solo per piccoli numeri) con l'assunzione di masse di precari e successivo inquadramento *ope legis*. Avendo poi, per principio, svuotato di contenuto e di potere la facoltà di controllo degli utenti, privandoli dell'arma del "prezzo" e della scelta tra alternative (conseguenza del terzo dogma), i controlli sull'efficienza ed efficacia sono stati sostituiti da sempre più minuziosi e accaniti, quanto inutili e paralizzanti, controlli formali (conseguenza del primo dogma).

Non c'è da stupirsi che molto presto (a partire dagli anni '70) si sia optato per finanziare la spesa incontrollatamente crescente non più con le entrate fiscali, quanto con il debito pubblico. Nello stesso tempo, lo Stato, assorbito da enormi e spesso impossibili compiti di gestione, ha via via rinunciato a svolgere quelli di controllo, di perequazione e di sostegno dei più deboli.

Il Parlamento e i consigli degli enti locali, sotto la pressione del ricatto elettorale, da controllori delle spese del sovrano sono divenuti "sovraffi della spesa" (finanziata in deficit). Infine, fortissimi interessi corporativi si sono consolidati nello scambio tra spesa (finanziata col debito) e premio elettorale.

Così le spese scolastiche e sanitarie si sono enormemente gonfiate a favore non degli studenti o dei malati, ma degli interessi degli insegnanti, dei medici, degli infermieri, dei biddelli (secondo dogma); la difesa dell'occupazione si è spesso risolta in provvedimenti costosissimi di ripianamento del deficit dei pochi grandi gruppi pubblici o privati; il controllo dei meccanismi di accesso alle professioni o all'esercizio di attività autonome (licenze, autorizzazioni, permessi), anziché essere svolto in modo da garantire gli utenti, è stato utilizzato per difendere la rendita dei gruppi organizzati, bloccando gli accessi.

Si sono così stabiliti, nel tempo, *patti scellerati* tra le rappresentanze politiche e gli interessi organizzati: appoggi elettorali o finanziamenti ai gruppi politici in cambio di spesa (in deficit) e di un occhio di riguardo nel campo degli obblighi fiscali o nell'applicazione delle regole degli appalti, delle autorizzazioni o delle licenze.

Tali patti scellerati hanno contribuito non solo ad aggravare lo stato di salute della spesa pubblica, ma anche a mortificare le energie della società civile.

I costi di questi patti scellerati si sono scaricati sui soggetti più deboli: i giovani (cui è stato reso sempre più difficile l'accesso al lavoro), le loro famiglie (vere vittime dell'iniquità fiscale) e le generazioni future (su cui gravano i debiti accumulati nel tempo).

Il collasso del sistema, i cui sintomi più vistosi sono un debito che ha superato il livello del prodotto interno lordo e un deficit annuo che malgrado periodiche manovre e mano-

vrine non accenna a rientrare, sta producendo, oltre che nuove ingiustizie, anche l'inasprimento della lotta per la difesa degli interessi corporativi infeudatisi nell'apparato statale. La cura deve essere radicale: essa consiste nel togliere di mezzo gli ostacoli frapposti all'espressione della società civile, valorizzandone la capacità di autorganizzazione e nel restituire nello stesso tempo allo Stato i suoi compiti propri.

*Più società* significa dunque abbandonare i tre dogmi su cui il sistema si è fondato, per mettere in valore le *capacità* fino a ora inutilizzate della società civile: intrapresa e iniziativa (abolendo tante inutili barriere all'accesso), controllo (introducendo tariffe proporzionate ai costi dei servizi divisibili), autorganizzazione (ponendo sullo stesso piano pubblico e privato che organizzano servizi socialmente utili), equità fiscale (tassando i redditi al netto delle spese sostenute per realizzare obiettivi socialmente utili).

Solo recuperando in questo modo le energie della *società civile* (più società) a obiettivi comuni, lo Stato potrà destinare le risorse ottenute con il prelievo fiscale alla realizzazione dei compiti che gli sono propri: infrastrutture di rete e controllo dei risultati in vista della perequazione e della difesa dei più deboli (*più Stato moderno*).



# MONOGRAFIA

## IL RIEQUILIBRIO FISCALE IN ITALIA

*Delle cause e delle cure degli squilibri fiscali in Italia si parla molto; e con buone ragioni, viste le dimensioni del fabbisogno annuo e dell'indebitamento totale. C'è chi sottolinea l'importanza di ridurre il costo del denaro per "sgonfiare" i pagamenti per interessi che, da soli, costituiscono un esborso eccedente il fabbisogno. C'è chi, attento agli indicatori sintetici che misurano l'entità degli squilibri (di solito il rapporto debito/PIL e il rapporto disavanzo/PIL, i due criteri di convergenza fiscale di Maastricht), suggerisce di concentrare gli sforzi, a livello macroeconomico, per generare un surplus primario. Ma le "ricette macroeconomiche" per il rientro del debito, anche importanti, rischiano di soffocare in una prospettiva congiunturale una questione assai più radicale.*

*La causa, in senso forte, degli squilibri fiscali è da ricercare negli aspetti strutturali della presenza pubblica nell'economia e nella società: in particolare nella dinamica incontrollata della spesa. Spesa incontrollata nei suoi livelli, che sfuggono di mano anche per la scarsa efficienza delle procedure; ma soprattutto spesa incontrollata nella sua qualità.*

*Ambrosanio e Giuriato analizzano le cause, storiche e prossime, dell'attuale situazione del debito pubblico; fanno il punto sul dibattito circa i suoi effetti allocativi e distributivi e sulle difficoltà del suo riassorbimento. Ma se anche scomparisse, per un colpo di bacchetta magica, il problema finanziario del debito, continuerebbe a rimanere quello di realizzare una presenza dello Stato nel sistema economico e sociale che sia efficiente ed equa: Vaciago docet.*

*I nodi problematici della finanza pubblica sono un groviglio intricato: non è detto che tirando un capo dalla parte che sembra "giusta" il nodo si sciolga. A partire dall'esperienza economica elementare, Beretta suggerisce una strategia per sciogliere il nodo: non è più tempo di aggiustamenti marginali, è tempo di osare cambiamenti profondi nei principi e nelle procedure della presenza pubblica. È tempo di "buona" spesa; e anche di "buona" tassazione.*

*Su specifici aspetti della presenza pubblica nell'economia e nella società, non manca il tentativo di suggerire strade percorribili per il risanamento complessivo delle finanze pubbliche.*

*Cerea affronta la questione delle autonomie locali, nel quadro degli squilibri territoriali che caratterizzano il nostro Paese; Brancasi il tema, così attuale, del controllo della spesa nel pubblico impiego; Bariletti, la riforma della sanità, a partire dal confronto con l'esperienza di altri grandi Paesi. Colozzi analizza, in una prospettiva sociologica, il nesso fra problemi della spesa pubblica e crisi del welfare state.*



# DISAVANZO E DEBITO PUBBLICO: FATTI STILIZZATI

di M. Flavia Ambrosanio

**I**l problema dello squilibrio della finanza pubblica italiana, con la formazione di cospicui disavanzi e l'accumulo di un sempre più elevato stock di debito pubblico, ha radici lontane, che risalgono fino ai primi anni '60. Il continuo e progressivo deterioramento dei conti pubblici nel corso degli ultimi trent'anni, come evidenziano i numerosi studi condotti in materia, è imputabile a fattori di natura diversa, in dipendenza delle particolari fasi economiche e politico-sociali attraversate dal nostro Paese. In una prospettiva di lungo periodo, è possibile individuare almeno tre diverse fasi rilevanti per le cause della formazione del disavanzo, in relazione agli obiettivi perseguiti dalla politica di bilancio, alla dinamica delle entrate e delle spese e allo scenario macroeconomico di riferimento.

## Il periodo 1962-63 – 1973-74

La prima fase inizia nel 1962-63, con l'avvento dei primi governi di centrosinistra, e si protrae fino al 1973-74, con la prima crisi petrolifera. Questi anni sono caratterizzati da una forte espansione dell'intervento pubblico e del peso del settore pubblico nell'economia, in relazione al mutato quadro politico-governativo nel nostro Paese. Al bilancio pubblico, in particolare alla spesa pubblica, viene infatti attribuito un ruolo primario ai fini dello sviluppo economico e sociale del Paese. La crescita della spesa pubblica risponde in questo periodo principalmente all'esigenza di attuare importanti riforme strutturali, nell'ambito di settori di ampia rilevanza sociale, quali la pubblica istruzione (scuola media dell'obbligo), la sanità (estensione dell'assistenza sanitaria a

tutti i cittadini), la sicurezza sociale.

Al bilancio pubblico viene contemporaneamente assegnata la funzione di contrastare le fasi di recessione dell'economia: dopo la prolungata fase di crescita elevata lungo tutto il corso degli anni '50, in occasione della caduta dei livelli di attività economica nel 1964-65 e nel 1971-72, la crescita della spesa pubblica rappresenta uno strumento fondamentale delle politiche di sostegno della domanda interna.

Al forte attivismo dal lato della spesa non fa invece riscontro un'azione altrettanto incisiva sul fronte delle entrate pubbliche. La leva tributaria non viene utilizzata, se non in pochi casi e solo parzialmente, per finanziare l'attuazione dei vasti programmi di spesa. Nonostante l'elevata crescita del reddito reale, la pressione fiscale si mantiene infatti stabile intorno al 26-27%, in presenza di un ordinamento tributario poco flessibile e in attesa dell'attuazione della riforma tributaria. L'andamento divergente di entrate e spese pubbliche (fig. 1) produce notevoli riflessi sul saldo del bilancio pubblico, con l'erosione del risparmio pubblico dapprima e la successiva formazione di disavanzi. Data la natura dei programmi di spesa, si verifica, in particolare, una forte accelerazione delle spese correnti, la cui quota sul PIL cresce dal 25.3% nel 1960 al 31.7% nel 1974; parallelamente il peso delle spese in conto capitale si riduce dal 4.1% al 3.8%. Ne segue un notevole squilibrio della parte corrente del bilancio: il saldo corrente della Pubblica Amministrazione passa da un attivo pari al 2.3% del PIL nel 1960 a un passivo del 3.3% nel 1974, mentre l'indebitamento netto aumenta dall'1.3% al 7.6%. La mancata crescita delle entrate pubbliche, in presenza di una sostenuta dinamica della

La prima fase di formazione del disavanzo pubblico (1962-73): le riforme strutturali dal lato della spesa e l'attivismo congiunturale.

La seconda fase (1973-83): gli effetti delle fasi cicliche negative e delle riforme istituzionali che decentrano la spesa.

spesa, assume dunque un ruolo fondamentale nella formazione del disavanzo primario nel corso degli anni '60 e dei primi anni '70.

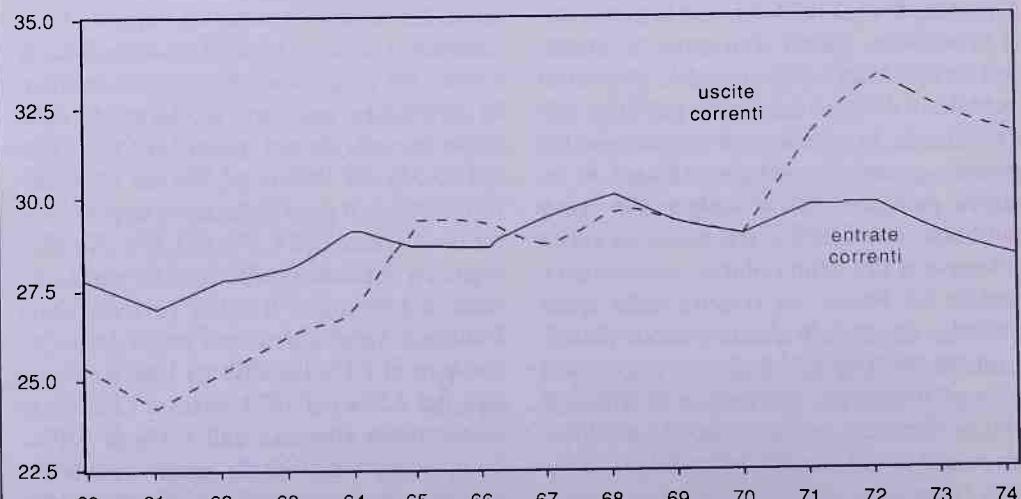
### Il periodo 1973-74 – 1983-84

La seconda fase inizia con la prima crisi petrolifera nel 1973 e si protrae fino alla metà degli anni '80. Si tratta di un periodo particolarmente difficile per la gestione della politica di bilancio, in relazione al drastico mutamento dello scenario macroeconomico: alla forte riduzione del tasso di crescita del reddito si accompagnano rilevanti problemi di inflazione e bilancia dei pagamenti, con una intensità non sperimentata nel decennio precedente. In questi anni la dinamica del disavanzo pubblico, in particolare del disavanzo corrente, è fortemente influenzata dal ciclo economico (fig. 2), sia per l'operare degli stabilizzatori automatici sia per gli effetti dei provvedimenti discrezionali di sostegno dell'economia: il deficit pubblico subisce forti aumenti negli anni di recessione e si stabilizza su livelli più elevati (ad esempio, in occasione della recessione del 1975 l'indebitamento della Pubblica Amministrazione aumenta dal 6.6% del PIL all'11.7%, per stabilizzarsi fino al 1980 intorno all'8.5%). La questione rilevante al riguardo concerne il tipo degli interventi attuati nell'ambito delle manovre anticongiunturali. L'azione di sostegno della domanda da parte del setto-

re pubblico, date le difficoltà incontrate nell'attuare tempestivamente rilevanti programmi di investimenti pubblici, avviene prevalentemente attraverso la crescita delle spese correnti, in particolare dei trasferimenti alle famiglie e alle imprese; il sostegno dei redditi del settore privato deriva principalmente dall'aumento delle prestazioni sociali. All'aumento della spesa si accompagna anche un processo di graduale trasformazione degli interventi discrezionali in meccanismi automatici (si pensi, ad esempio, all'introduzione di meccanismi automatici di adeguamento dei trattamenti previdenziali alla crescita dei prezzi), col conseguente aumento del grado di rigidità del bilancio pubblico. Un altro elemento rilevante per la formazione del disavanzo in questo periodo (e le naturali conseguenze negli anni successivi) deriva da alcune importanti modifiche istituzionali (istituzione delle Regioni a statuto ordinario, riforma del sistema sanitario, modalità di finanziamento dell'attività degli enti locali) che accentuano il grado di decentramento delle decisioni di spesa, in presenza di un sistema fortemente centralizzato dal lato delle entrate. Il bilancio dello Stato assume sempre più le caratteristiche di un bilancio di trasferimento, in assenza di rigidi meccanismi di controllo sulle decisioni degli enti decentrati di spesa.

Un contributo determinante alla formazione del deficit pubblico deriva negli anni considerati dalla crescita della spesa per interessi

Fig. 1 Entrate e uscite correnti della Pubblica Amministrazione (in % del PIL): 1960-74



passivi (la quota sul PIL sale dal 2.7% nel 1974 all'8% nel 1984). Come mostra la fig. 3, si amplia il divario fra le spese complessive e le spese al netto degli interessi. È infatti a partire dal 1975-76 che gli oneri per interessi passivi cominciano a condizionare l'evoluzione del disavanzo complessivo. La spesa per interessi diventa la componente più dinamica del bilancio pubblico: da un lato essa risente della crescita dello stock di debito accumulato, dall'altro degli elevati tassi nominali di interesse, consequenti alla elevata inflazione.

Al contrario di quanto accaduto nel corso degli anni '60, nel periodo considerato le entrate pubbliche mostrano invece una notevole crescita; la pressione fiscale passa dal 28.3% nel 1974 al 37.7% nel 1984, per effetto di svariati elementi. In primo luogo, si manifestano pienamente gli effetti della riforma tributaria, con l'introduzione dell'imposta personale progressiva. In una fase di elevata inflazione e di conseguente crescita dei redditi nominali, in assenza di meccanismi automatici di restituzione del drenaggio fiscale, si assiste a un forte aumento della quota delle imposte dirette. Sulla dinamica del gettito complessivo influiscono inoltre numerosi interventi discrezionali, di aumento delle aliquote e di allargamento delle basi imponibili.

La crescita delle entrate non è tuttavia sufficiente a contrastare la crescita del peso del disavanzo complessivo. Inizia un graduale

processo di riduzione del peso del disavanzo al netto degli interessi (la quota sul PIL scende dall'8.1% nel 1975 al 3.6% nel 1984), ma il disavanzo complessivo risente della continua crescita della spesa per interessi.

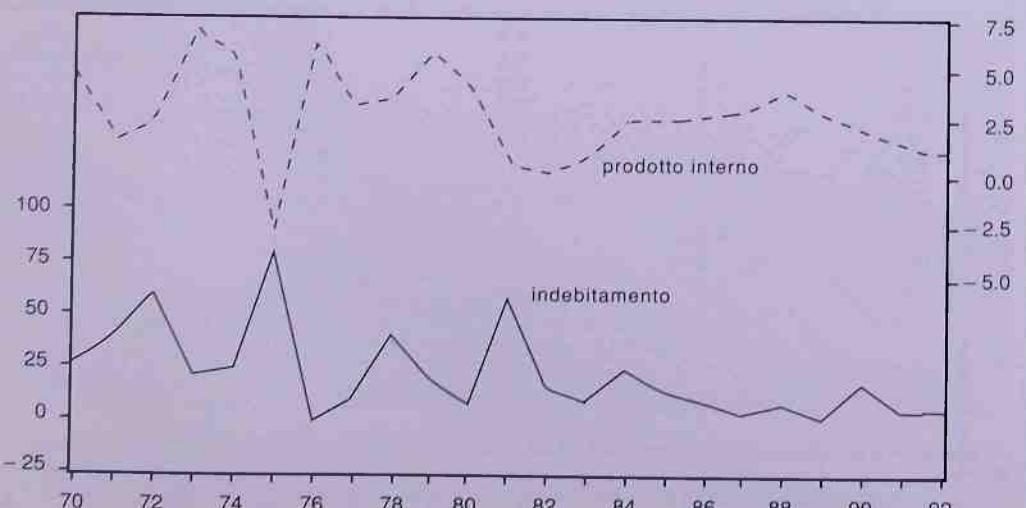
## Il periodo 1984-92

A partire dalla metà degli anni '80, la situazione negativa della finanza pubblica, caratterizzata da una continua crescita del disavanzo e da uno stock sempre più elevato di debito accumulato, induce a porre il riequilibrio dei conti pubblici fra gli obiettivi principali della politica economica. Il controllo dei flussi di spesa pubblica diventa l'obiettivo prioritario della politica di bilancio e si assiste a un mutato atteggiamento nei confronti del ruolo della spesa pubblica e più in generale dell'operatore pubblico all'interno del sistema economico. L'attuazione di politiche di contenimento della spesa pubblica è inoltre favorita dall'andamento positivo dell'economia, caratterizzato dal ritorno a una crescita stabile del reddito e dal controllo del processo inflazionario.

Le politiche di riequilibrio si concentrano sul disavanzo primario, ovvero sul disavanzo al netto degli interessi; come si vedrà analizzando più in dettaglio i "piani di rientro" della finanza pubblica, l'obiettivo è quello di limitare la crescita della spesa, soprattutto spesa corrente, al netto degli interessi, at-

**Terza fase (1984-92): il controllo della spesa diventa l'obiettivo dichiarato dei "piani di rientro".**

Fig. 2 *Indebitamento e ciclo economico (tassi di crescita): 1970-92*



traverso una revisione dei meccanismi di spesa e anche un ripensamento delle funzioni dell'operatore pubblico nel mutato contesto socio-economico. La politica di bilancio sembra caratterizzarsi dunque per un orientamento più restrittivo, attraverso l'attuazione di manovre di rilevante entità, volte a frenare la crescita della spesa e ad accelerare quella delle entrate.

I progressi registrati sul fronte della spesa sono tuttavia molto modesti. La spesa pubblica continua a manifestare elevati tassi di crescita, che riguardano quasi tutte le componenti. La quota sul PIL delle spese correnti al netto degli interessi si stabilizza intorno al 37% tra il 1984 e il 1989; poi riprende a crescere fino al 39.9% nel 1992. La riduzione del disavanzo primario, la cui quota sul PIL scende dal 4.5% nel 1985 all'I.3% nel 1990, e la sua trasformazione in avanzo nel 1992 sono quindi imputabili prevalentemente all'azione sulle entrate pubbliche. Continua infatti a crescere la pressione fiscale fino al 43% nel 1992, ormai in linea con la media dei Paesi CEE. Il controllo del disavanzo primario avviene attraverso l'aumento delle entrate. Se qualche successo si registra sul fronte del disavanzo primario, il fabbisogno complessivo continua a crescere (fig. 4), a causa dell'espansione della spesa per interessi, che rappresenta il fenomeno più rilevante. Nel 1992 essa costituisce l'11.4% del PIL e assorbe il 20.5% della spesa complessiva.

La finanza pubblica italiana e i criteri di convergenza del Trattato di Maastricht.

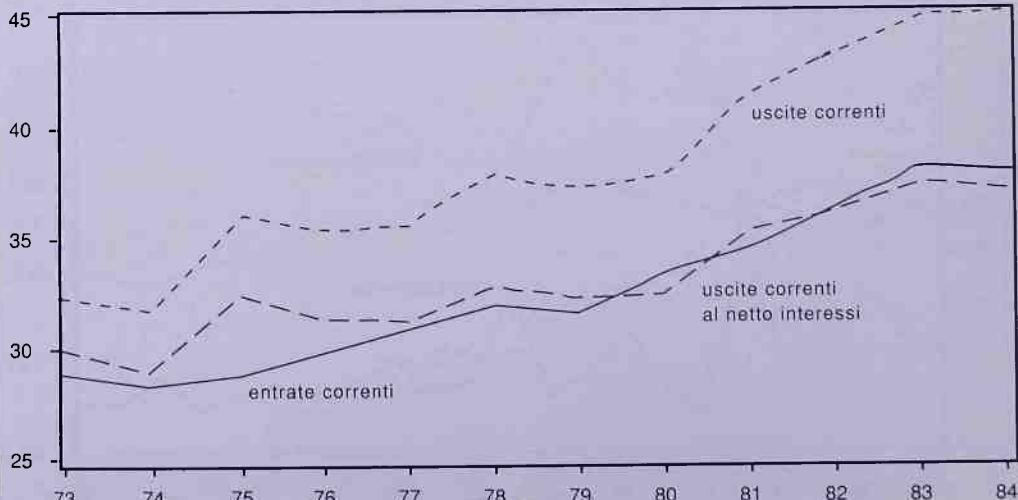
L'attuale situazione si presenta dunque particolarmente critica. Essa è inoltre aggravata dalla recessione in atto, che inevitabilmente produce minori entrate e maggiori spese. In tale contesto, solo la rigida osservanza dei programmi stabiliti e il fermo perseguitamento degli obiettivi proposti possono segnare una svolta nel processo di riequilibrio del bilancio pubblico.

#### L'attuale situazione italiana nel contesto europeo

Il problema dello squilibrio della finanza pubblica in Italia assume attualmente ancora maggiore rilevanza, nell'ottica del completamento del processo di integrazione europea. Il Trattato di Maastricht sull'Unione economica e monetaria ha infatti definito le condizioni per l'ammissione dei Paesi membri alla fase finale dell'Unione, il cui avvio sarà deciso a partire dal 1996. La situazione italiana presenta oggi ampie divergenze nei confronti di quasi tutti gli indicatori stabiliti per valutare il grado di convergenza economica, che rappresenta il presupposto fondamentale per la partecipazione all'Unione.

Come mostra la tab. 1, l'Italia è seconda solo all'Irlanda e al Belgio per ciò che concerne il rapporto debito/PIL; ha il più elevato rapporto disavanzo/PIL dopo la Grecia; al di sopra della media risultano anche il tasso di

Fig. 3 *Entrate e spese correnti della Pubblica Amministrazione (in % del PIL): 1973-84*



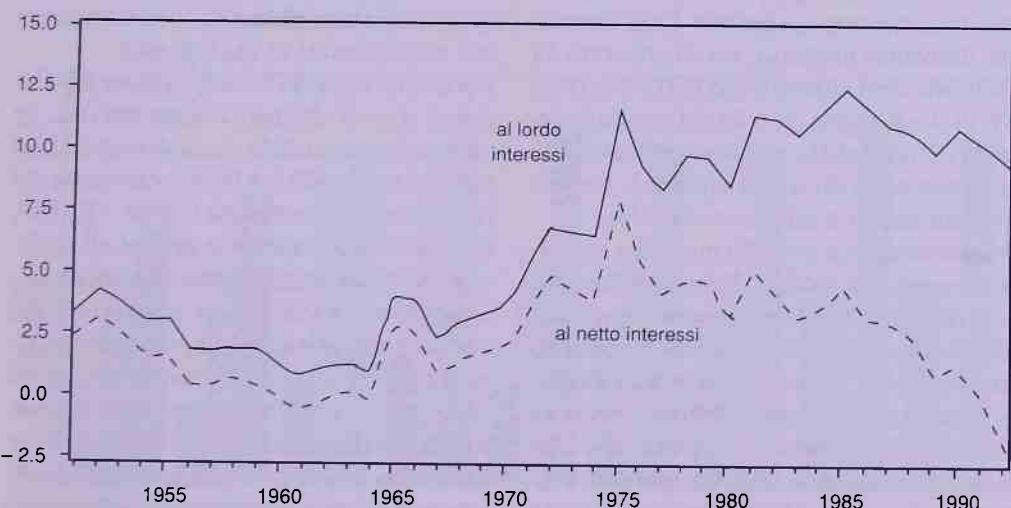
inflazione e il tasso di interesse nominale. Sulla base delle figg. 5 e 6, che illustrano la dinamica del rapporto debito pubblico/PIL dei principali Paesi della Comunità, nel periodo 1984-92, si può inoltre notare come l'Italia abbia visto peggiorare la sua posizione relativa. Infatti, è l'unico Paese che non è riuscito a stabilizzare, e tanto meno a ridurre, il rapporto debito/PIL, pur non partendo dalla situazione più sfavorevole. I rischi connessi al perdurare di questa situazione non riguardano solo le effettive possibilità di inserimento nel programma di

Unione monetaria europea: il peggioramento della posizione relativa e l'assenza di evidenti segnali di riequilibrio sono infatti in parte all'origine dei problemi sperimentati nei mercati monetari e finanziari (unitamente a fattori di natura politica e all'andamento della congiuntura internazionale).

### L'evoluzione del debito pubblico

Il problema del debito pubblico, come si è già osservato, assume dimensioni rilevanti

Fig. 4 *Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione al lordo e al netto degli interessi (in % del PIL): 1960-92*



Tab. 1 *Indicatori di convergenza nei Paesi CEE nel 1992*

	Rapporto debito-PIL	Rapporto disavanzo-PIL	Tasso di inflazione	Tasso di inter- esse a l. term.
Belgio	129.3	6.0	2.5	8.8
Danimarca	65.8	2.0	2.2	8.9
Francia	47.5	2.0	2.8	9.1
Germania	44.3	3.2	4.1	8.1
Grecia	99.0	13.2	16.2	n.d.
Irlanda	100.4	2.5	3.4	8.9
Paesi Bassi	79.5	4.0	3.9	8.3
Portogallo	66.7	5.5	9.1	11.8
Regno Unito	45.6	5.0	3.9	9.2
Spagna	46.4	4.2	6.1	12.0
Italia	103.9	9.8	5.3	12.2
Media CEE	63.4	5.0	4.4	9.7
Trattato di Maastricht	60	3	*	**

\* Il tasso di inflazione non potrà superare dell'1,5% quello dei tre Paesi membri che mostrano la minore dinamica dei prezzi.

\*\* Il tasso di interesse non potrà superare del 2% quello dei Paesi a più bassa inflazione.

Disavanzo pubblico, crescita del prodotto reale e inflazione.

a partire dalla metà degli anni '70, con la formazione di disavanzi annui crescenti e il progressivo aumento degli oneri per interessi passivi. Lo stock di debito pubblico passa infatti dal 39% del PIL nel 1960 al 67% nel 1980, al 103.9% nel 1992.

La crescita del rapporto debito pubblico/PIL è scomponibile sulla base dei fattori che ne sono stati sostanzialmente all'origine: il disavanzo pubblico, la crescita del prodotto reale e l'inflazione. Un forte disavanzo e un basso tasso di crescita aggravano il peso del debito nell'economia. L'inflazione invece riduce l'onere reale del servizio del debito e quindi il fabbisogno reale. Come evidenzia la tab. 2, negli anni '70 la crescita del debito si accompagna a una forte crescita del disavanzo primario, ma è temperata da forti fenomeni inflazionistici (1973-74, 1976, 1979). La maggior crescita del rapporto debito/PIL si registra agli inizi degli anni '80 in presenza di disavanzi crescenti, tassi di crescita ridotti e inflazione in calo.

In particolare, gli anni '80 mostrano un forte aumento dello stock di debito pubblico, non solo rispetto al PIL ma anche rispetto alla ricchezza privata, trascinato prevalentemente da un processo di capitalizzazione degli interessi in nuovo debito, stante il perdurare di disavanzi primari. Infine, nell'ottica del perseguimento di politiche antinflazionistiche, si assiste a un minor grado di monetizzazione del debito che ne rende più oneroso il peso.

La crescita dello stock di debito pubblico si

è accompagnata ad ampie modificazioni dello stesso, sia sotto il profilo dei detentori, sia sotto il profilo della struttura per scadenze. Per quanto riguarda i *detentori*, è il settore privato ad assorbire quote progressivamente crescenti di titoli pubblici, a partire dal 1976, anno in cui viene consentito l'acquisto dei titoli a breve termine. La quota della ricchezza delle famiglie sotto forma di titoli di Stato cresce infatti dall'11.4% nel 1975 al 29.6% nel 1985. Parallelamente si riduce la quota detenuta dalla Banca d'Italia e dalle aziende di credito; ciò avviene in particolar modo a partire dal 1981, quando si attua il cosiddetto "divorzio" fra il Tesoro e la Banca d'Italia, con l'eliminazione dell'obbligo da parte di quest'ultima di sottoscrivere i titoli non collocati in sede di asta.

Per quanto riguarda la *composizione per scadenze*, si sono alternate diverse fasi (fig. 7): un forte aumento della quota di titoli a breve termine tra il 1975 e il 1984; una ripresa dei titoli a lungo termine tra il 1984 e il 1987; una rinnovata preferenza per i titoli a breve negli ultimi anni. Queste modifiche nella struttura del debito ne hanno resa più complessa la gestione e più rilevante l'onere e sono spiegate da fattori di natura diversa, ma in modo particolare dalle aspettative di inflazione e dal grado di stabilità politica; una qualche influenza è stata esercitata anche da precise politiche di offerta volte a perseguire l'obiettivo dell'allungamento della vita media dello stock di titoli pubblici.

Tab. 2 Scomposizione del rapporto debito/PIL (tassi di crescita)

Anni	D/PIL	Disavanzo	Reddito reale	Deflatore del PIL
1976	-2.1	23.4	6.2	18.8
1978	8.9	28.7	3.6	14.2
1980	-4.3	19.8	4.3	19.9
1981	3.7	24.1	0.6	19.0
1982	8.4	27.4	0.2	17.2
1983	7.8	25.2	1.0	15.1
1984	7.5	23.2	2.7	11.6
1985	9.3	22.1	2.6	8.9
1986	4.9	16.4	2.9	7.9
1987	4.9	14.7	3.1	6.0
1988	2.4	13.6	4.1	6.7
1989	3.3	12.9	3.0	6.0
1990	2.7	12.5	2.0	7.5

Fonte: E. GAIOTTO, G. SALVEMINI, *Budgetary Problems in Italy and Their Implications for Monetary Policy*, Bank for International Settlements, Basilea, 1992.

L'accerchiamento della vita media del debito e il crescente classamento presso le famiglie hanno determinato una maggior rilevanza del momento dell'emissione di nuovi titoli di Stato per coprire il fabbisogno primario, il servizio del debito e il rimborso dei titoli in scadenza. Sono dunque la domanda e le aspettative degli operatori a condizionare le caratteristiche dei titoli emessi e il loro rendimento, provocando così una maggiore fragilità del sistema.

L'orientamento verso considerazioni di breve periodo è stato infatti responsabile dell'elevato livello dei *tassi di interesse reali* degli anni '80, che contrasta con i valori,

spesso negativi, del decennio precedente (fig. 8).

Dopo aver sperimentato rilevanti perdite di capitale negli anni '70, il settore privato ha imparato a richiedere tassi di interesse maggiori e forme di tutela rispetto al valore reale delle attività detenute. È quindi diventato più costoso per il Tesoro contrastare le preferenze del settore privato per i titoli a breve termine e tentare di allungare la vita media del debito e, al tempo stesso, renderlo preferibile all'investimento in attività alternative (quali quelle emesse da banche e istituti di credito speciale).

I maggiori rendimenti richiesti per la collo-

Fig. 5 Evoluzione del debito pubblico in Belgio, Irlanda e Italia: 1984-92

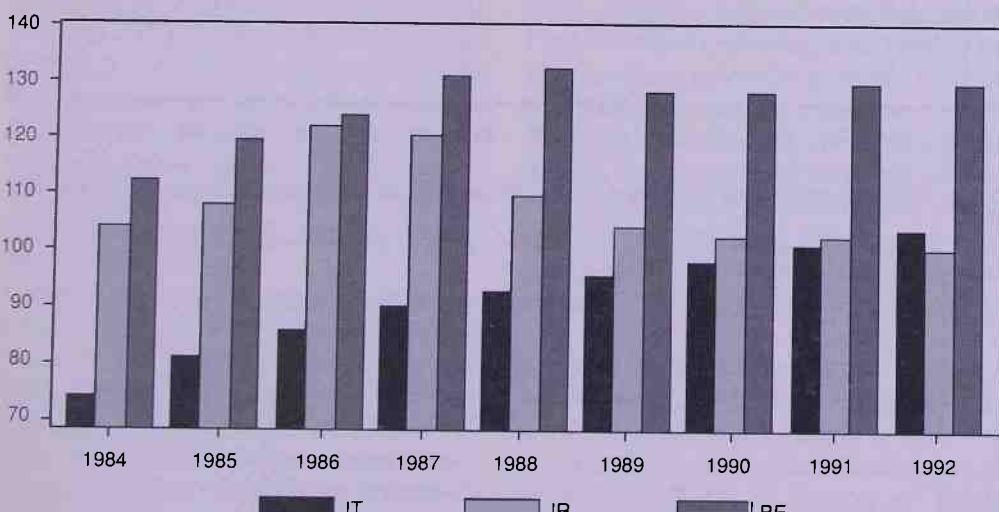
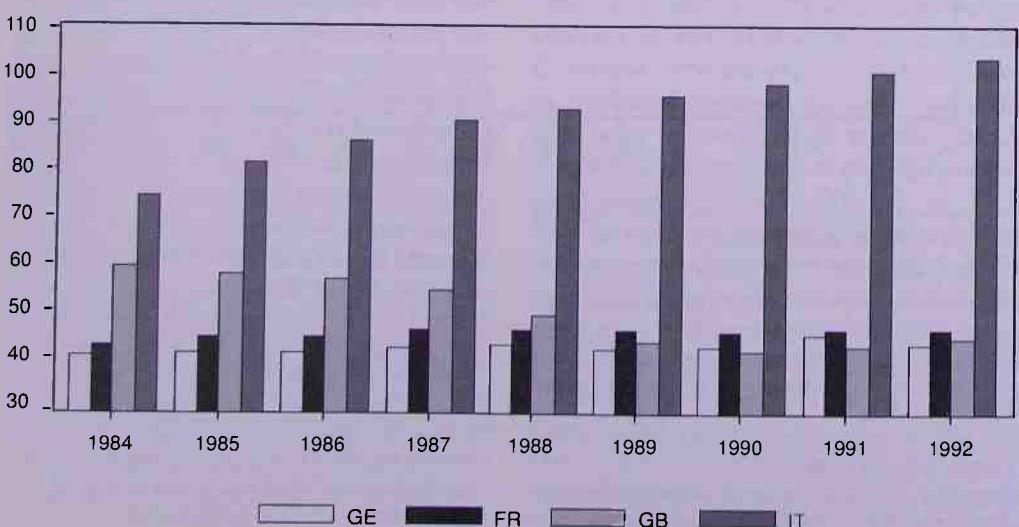


Fig. 6 Evoluzione del debito pubblico in Germania, Francia, Regno Unito e Italia: 1984-92



cazione delle nuove emissioni rendono il sistema più instabile, poiché, attraverso la capitalizzazione degli interessi, accrescono lo stock di debito e rendono gli operatori sem-

pre più timorosi circa la solvibilità dello Stato e le possibilità dell'introduzione di misure straordinarie sul debito (quali il consolidamento del debito a breve).

Fig. 7 Composizione per scadenze del debito pubblico (in percentuale): 1975-91

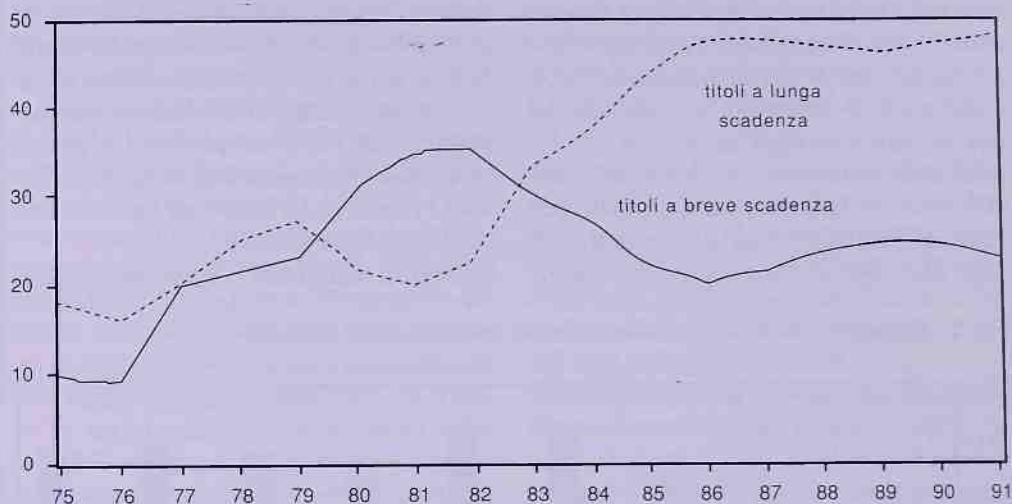
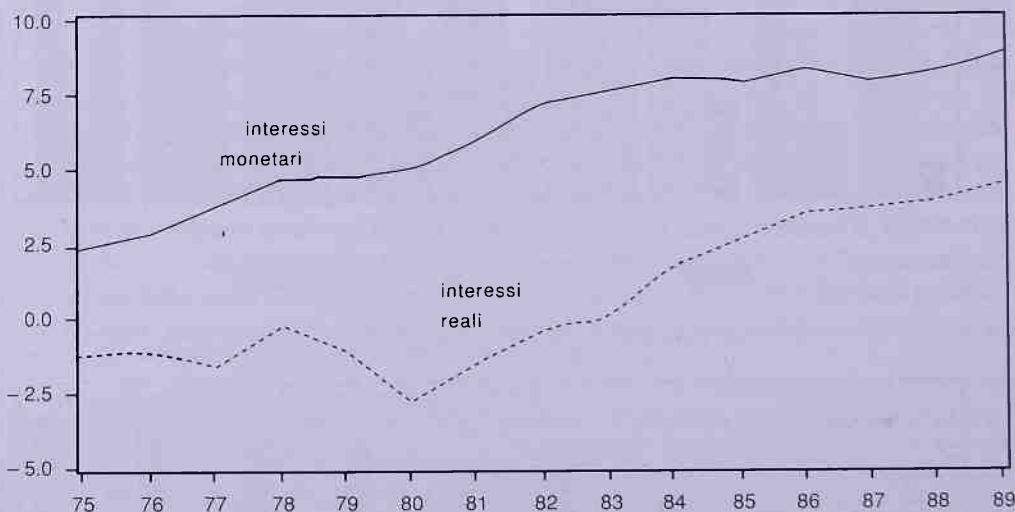


Fig. 8 Interessi monetari e interessi al netto dell'imposta da inflazione (in % del PIL): 1975-89



#### BIBLIOGRAFIA

- ARCELLI M. (a cura di), *Politica monetaria e debito pubblico*, UTET, Torino, 1990.
- BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, vari anni. *Documenti di programmazione economico-finanziaria*, vari anni.
- GRAZIANI A., *La spirale del debito pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Relazione previsionale e pro-*
- grammatica
- SALVEMINI M.T., *Le politiche del debito pubblico*, Laterza, Bari, 1992.
- SPAVENTA L., *La crescita del debito pubblico: sostenibilità, regole fiscali e regole monetarie*, in GRAZIANI A. (a cura di), *La spirale del debito pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- VACIAGO G., *Debito pubblico e mercati finanziari*, in ARCELLI M. (a cura di), *Politica monetaria e debito pubblico negli anni Ottanta*, UTET, Torino, 1990.

# DISAVANZO E DEBITO PUBBLICO: CONSIDERAZIONI TEORICHE

di M. Flavia Ambrosanio e Luisa Giuriato

«La pratica dei fondi pubblici ha gradualmente indebolito ogni Stato che l'ha adottata» (Smith 1973, tr. it., p. 225), affermava nel 1776 A. Smith. In questo drastico giudizio sull'indebitamento pubblico, Smith non è rimasto solo: su questo punto, anche se con diversa intensità e sulla base di differenti tipi di analisi, molti economisti si sono trovati concordi. Nessuna delle posizioni espresse può dirsi esaustiva o, al contrario, definitivamente superata, ma tutte colgono una parte dei molteplici aspetti del problema e si intrecciano nel lungo dibattito sui vantaggi e gli svantaggi dell'indebitamento pubblico.

In tale dibattito, una posizione particolare occupa la tesi della *neutralità*, cioè dell'irrilevanza, del debito pubblico. La restrittività delle ipotesi che sostengono tale affermazione e i problemi sperimentati attualmente a fronte di un indebitamento sempre più elevato, fanno rientrare tra le curiosità teoriche questa tesi (Ricardo 1976, tr. it.; Barro 1974), che si esprime sotto forma di equivalenza tra il finanziamento della spesa pubblica mediante indebitamento e mediante tassazione. I soggetti economici privati che detengono titoli pubblici sconterebbero infatti le imposte future necessarie a servire quel debito e non modificherebbero quindi le loro decisioni di spesa, risparmio, investimento: di conseguenza non si verificherebbero effetti reali sul sistema (cioè appunto su reddito, capitale, tassi di interesse reali, consumo).

Tralasciando l'ipotesi che il debito pubblico non abbia effetti sul sistema, è opportuno soffermarsi invece sulle conseguenze, positive e negative, dell'indebitamento dello Stato che più di due secoli di analisi economica hanno individuato.

## Le conseguenze economiche negative dell'indebitamento

Già i padri dell'analisi economica (gli economisti classici del XVIII secolo), favorevoli alla limitazione della presenza dello Stato, giudicano negativamente il ricorso all'indebitamento pubblico, al di fuori di casi straordinari (guerre e calamità). Il debito pubblico provoca infatti una *distorsione dell'impiego delle risorse disponibili*, distogliendole da fini privati (per definizione produttivi) a fini pubblici (per definizione improduttivi): ne consegue la riduzione del capitale privato del Paese a vantaggio di spese che non ne accrescono la capacità produttiva.

Inoltre il debito pubblico consente allo Stato comportamenti che non rispondono alle norme di buona gestione della cosa pubblica: la facilità e l'abitudine a indebitarsi dispensano lo Stato dal risparmiare (Smith 1973, tr. it., p. 906). Dovrebbe valere invece il principio opposto di stretto rispetto del vincolo di bilancio (cioè dell'equilibrio tra entrate e uscite), chiaramente enunciato da L. Einaudi: «Se noi vogliamo fare una spesa, dobbiamo pagarcela con i mezzi presenti, dobbiamo diminuire di altrettanto i mezzi disponibili per raggiungere altri fini presenti» (Einaudi 1945, libro III, cap. 4).

Uno dei problemi principali suscitati dall'indebitamento pubblico è il fatto che esso costringe lo Stato a cercare altre entrate, generalmente fiscali, per pagare gli interessi sui titoli emessi, gravando in tal modo i cittadini di ulteriori oneri. Per alcuni (Ricardo 1976, tr. it.) il *servizio del debito* è solo un trasferimento di risorse «dalla mano destra alla mano sinistra» del Paese e non è esso, ma l'eccessiva spesa, che impoverisce il Paese.

Debito pubblico e tassazione sono forme equivalenti di finanziamento della spesa?

Gli effetti distorsivi del debito: nell'uso delle risorse e nella distribuzione del reddito.

Per altri (Keynes 1932), al contrario, esso provoca un conflitto tra classi sociali, cioè tra imprenditori e lavoratori (che pagano le imposte) e "rentiers" (detentori dei titoli di Stato): questo conflitto naturalmente si smorza man mano che le due categorie tendono a coincidere. Resta comunque un problema distributivo quando queste due categorie appartengono a generazioni diverse, poiché i contribuenti che in futuro pagheranno per il servizio del debito non riceveranno alcuna attività che controbilanci il loro sacrificio: «Colui che acquista titoli pubblici non sacrifica risorse ai progetti pubblici: egli scambia la disponibilità attuale delle risorse per un'uguale disponibilità futura... I progetti pubblici vengono invece pagati da coloro che in futuro saranno costretti a cedere delle risorse. Non è il contribuente al tempo dell'emissione dei titoli che sacrifica risorse, poiché nel periodo iniziale egli non paga imposte per il servizio del debito: questo tocca invece al contribuente dei periodi futuri» (Buchanan 1958, p. 39).

*L'onere del debito pubblico* può essere in parte alleggerito, se l'indebitamento pubblico viene destinato al finanziamento di spese, e in particolare di investimenti, che possono essere produttivi di altro reddito. Il problema è quindi quanta parte del debito venga destinata a questo tipo di impieghi e quanta sia invece "a fondo perduto" [un "dead-weight loss", secondo la definizione di J. Meade (1958, pp. 163-183)]. Anche una forte crescita economica, aumentando il reddito prodotto, può rendere meno oneroso il debito dello Stato: «Quanto più velocemente cresce il reddito, tanto più leggero sarà l'onere del debito», dirà E.D. Domar (1944, pp. 479-501).

È soprattutto la preoccupazione per le conseguenze che il debito eserciterà in un orizzonte temporale più ampio – in particolare sul consumo delle generazioni future (Bowen, Kopf, Davis 1960, pp. 701-706, sul capitale (Modigliani 1961, pp. 730-755) a loro disposizione e sulle imposte che graveranno su di esse – a segnare gran parte della discussione accademica e del dibattito politico: negli anni '70 essa è stata al centro delle contese tra monetaristi, keynesiani e neoclassici. Oggetto del contendere è in particola-

re l'esistenza e l'entità del cosiddetto "effetto di spiazzamento" (*crowding-out*), cioè del modo con cui la presenza del debito pubblico influenza e vincola il comportamento di famiglie e imprese. Tale spiazzamento del settore privato può essere di due tipi: reale e finanziario.

Con il termine *crowding-out reale* si fa riferimento agli effetti che l'indebitamento pubblico esercita sull'accumulazione di capitale e sul consumo. Sulla misura di tale spiazzamento non vi è concordanza tra le diverse scuole. Per quanto riguarda gli *investimenti*, i keynesiani lo ritengono poco significativo, per i monetaristi invece il finanziamento della spesa pubblica mediante debito provoca, al di là di un orizzonte temporale molto breve, lo spiazzamento quasi completo della spesa privata. A conclusioni estreme si giunge se si ipotizza che (David, Scadding 1974, pp. 225-249) la relazione tra agire governativo e agire del settore privato sia di uno a uno: «un dollaro in più di deficit pubblico spiazza di un dollaro la spesa per investimenti privata, poiché le famiglie considerano i deficit come investimenti pubblici e ritengono intercambiabili i progetti di investimento del settore pubblico e del settore privato» (*ibid.*, p. 243).

Analoga incertezza domina l'analisi dello spiazzamento della *spesa per consumi*. Tale spesa è influenzata dalla ricchezza netta a disposizione del settore privato, e, se questa comprende anche i titoli di Stato, si apre un ulteriore canale attraverso cui il debito pubblico influenza le decisioni private. Infatti, se i titoli pubblici sono ricchezza netta per i soggetti privati, una politica di spesa pubblica finanziata mediante indebitamento risulterà più espansiva. Addirittura, adottando particolari ipotesi sulla definizione di spesa pubblica e di regime di finanziamento e sui prezzi, A. Blinder e R. Solow (1973, pp. 319-337) hanno dimostrato che nel lungo periodo la spesa pubblica finanziata da debito è persino più espansiva di quella finanziata da moneta.

Il problema dello *spiazzamento finanziario* riguarda invece le conseguenze esercitate dalla presenza dei titoli pubblici sulla struttura dei mercati finanziari. I titoli pubblici hanno infatti costi di negoziazione relativamente elevati, che si traducono in spese per la gestione dei portafogli, in perdite per i titolari e in guadagni per chi possiede titoli di Stato. Questi costi possono essere ridotti attraverso la liberalizzazione dei mercati finanziari, ma anche in questo caso ci sono rischi per la stabilità finanziaria.

Gli effetti di "spiazzamento reale" e di "spiazzamento finanziario" dell'indebitamento.

mente bassi e rischi modesti e quindi possono agevolmente soddisfare esigenze di liquidità e precauzionali degli operatori economici. Queste caratteristiche, se unite a elevati rendimenti, rendono i titoli di Stato dei vantaggiosi sostituti di altre attività finanziarie e possono comportare sostanziali modifiche nella composizione dei portafogli di famiglie e imprese, a danno di altre forme di investimento.

### Le conseguenze economiche positive

Oltre a essere un indispensabile strumento di finanziamento della spesa pubblica, il debito dello Stato può esercitare alcuni effetti economici positivi.

Si consideri innanzitutto il fatto che i titoli di Stato sono in certa misura dei sostituti della moneta: nel breve periodo, il finanziamento della spesa pubblica mediante indebitamento può, attraverso questo canale, determinare un effetto di *crowding-in*, cioè uno spiazzamento all'inverso, con aumento della domanda aggregata e quindi del reddito. Incerti sono però i risultati a lungo termine (Tobin, Butter 1982).

Inoltre, all'interno di orizzonti temporali che comprendono più di una generazione di soggetti economici, il debito pubblico svolge una funzione di *promozione degli scambi intergenerazionali* e, attraverso l'effetto spiazziamento, può ristabilire l'efficienza dinamica del sistema (Diamond 1965; Samuelson 1958).

Particolare importanza ha infine il debito pubblico rispetto ai mercati finanziari. Esso è infatti un correttivo ai vincoli di *liquidità* del sistema, che emergono quando vi sono imperfezioni sul mercato finanziario (Mundell 1971; Woodford 1990). Inoltre i titoli pubblici possono facilitare la nascita di nuovi mercati e sostenere l'innovazione finanziaria, aiutando la diversificazione dei portafogli dei soggetti economici. Quando poi i mercati finanziari sono incompleti<sup>1</sup> il debito pubblico esercita effetti positivi operando come una forma di assicurazione e sostenendo la struttura finanziaria nel suo complesso (Gale 1990).

### La sostenibilità di un elevato indebitamento

Se la teoria economica non offre soluzioni univoci sugli effetti esercitati dalla presenza di debito dello Stato sul sistema economico, ancora minori sono le certezze su quanto a lungo e fino a quale livello il debito risulti sostenibile. Come ricorda L. Spaventa, «una letteratura teorica assai ampia e in rapida crescita offre ben poche certezze su una serie di importanti questioni in ordine agli effetti di breve e medio-lungo periodo del debito; e la più cruciale è forse proprio quella su cui vi è minore certezza: quanto velocemente e fino a quando può crescere il debito» (Spaventa 1988, p. 22).

Il concetto e la definizione stessa di sostenibilità sono oggetto di dibattito. Alcuni risultati costituiscono un riferimento tradizionale: la condizione necessaria per la stabilizzazione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno è che il tasso di interesse reale sia inferiore al tasso di crescita del prodotto reale. È quindi ipotizzabile che al di là di un certo livello la collocazione di debito pubblico presso i risparmiatori risulti impossibile, perché si può ritenere che vi sia un limite pro-capite assoluto allo stock reale di titoli che il pubblico è disposto a detenere (impostazione monetarista) o perché (ipotesi alla Barro) i soggetti economici non sottoscriverebbero ulteriori emissioni sapendo che non saranno mai ripagati, dato che ciò richiederebbe prelievi fiscali intollerabili. Queste relazioni vengono ampiamente utilizzate nel calcolare l'entità della manovra di politica di bilancio necessaria a stabilizzare il rapporto debito/PIL. Ad esempio, per stabilizzare il rapporto al livello del 1989 (98.9%), ipotizzando un tasso di crescita reale del 3% e un tasso di interesse reale del 5%, sarebbe stato necessario raggiungere nel 1990 un surplus primario pari al 2% del PIL (ottenibile attraverso una manovra di circa 50mila miliardi). Tuttavia, la validità di questi risultati è limitata da un lato dal fatto che essi sono basati su ipotesi restrittive di esogenicità dei tassi di crescita e di interesse e sulla sola considerazione del vincolo di bilancio del settore statale; d'altro canto, proprio questo vincolo di bilancio costituisce un criterio debole di valutazione, poiché «il suo

Esistono anche effetti positivi del debito!

E "sostenibile" il debito pubblico italiano?

I segnali premonitori di una crisi di fiducia.

Quali rimedi per un debito pubblico non sostenibile?

rispetto è assicurato anche da regole che consentano una crescita senza limiti del debito; anche se un limite esiste esso può essere molto alto ed il debito può crescere a tassi elevati per molto tempo» (Spaventa 1988, p. 28).

È dunque difficile esprimere un giudizio sulla sostenibilità basandosi su semplici relazioni. Infatti, anche il rispetto delle regole di sostenibilità non elimina il rischio di instabilità finanziaria, la quale dipende anche dal livello dello stock di debito accumulato. La sostenibilità è infatti il frutto di un giudizio complesso, e «dipende dalla volontà del mercato di continuare a concedere credito, ... cioè dipende dal giudizio collettivo sul giudizio del mercato» (Tabellini 1992, p. 25). Un sistema economico con una forte componente di debito pubblico ha quindi di fronte a sé una molteplicità di equilibri, alcuni dei quali sfociano in *crisi di fiducia*, altri no. Tali crisi si manifestano con la richiesta di rimborso del debito in scadenza e con il rifiuto di sottoscrivere ulteriori emissioni di titoli di Stato. Il rifiuto è improvviso e generalizzato, assomigliando in questo alle crisi e ai panici bancari, tanto che può sopraggiungere anche quando lo stock di debito non è elevatissimo o quando è già stato avviato un programma di stabilizzazione e rientro<sup>2</sup>.

Le crisi di fiducia sono generalmente accompagnate da alcuni *segnali premonitori*:

a. La richiesta di un *premio per il rischio* da parte degli operatori. In genere però tale premio è di entità insufficiente a determinare una consistente svolta nella politica di indebitamento e quindi a prevenire la crisi.

b. La presenza di *elevati stock di titoli in scadenza*, di fronte ai quali può nascere il timore che lo Stato non sia in grado di onorare i propri impegni. Nella prospettiva di una possibile crisi di fiducia questo fattore conta di più che la scomposizione del debito per categorie. È quindi preferibile l'emissione di titoli a lunga scadenza, anche se a tassi relativamente elevati, piuttosto di titoli a breve, che richiedono di essere rimborsati a scadenze ravvicinate e che comunque nel tempo portano a premi per il rischio sempre più alti (Alesina, Prati, Tabellini 1990).

c. «Oltre al livello del debito conta la percezione delle difficoltà che può incontrare il Governo nel muovere le leve fiscali diverse dalla finanza straordinaria sul debito. Contano i *fattori politici*, come la stabilità delle coalizioni, la forza dei sindacati e i *fattori economici*, come la situazione congiunturale interna e internazionale» (Salvemini 1992, p. 213).

d. La *perdita di credibilità* della politica economica. Al fine di evitare l'insorgere di crisi di fiducia è indispensabile che gli interventi pubblici siano credibili e che i problemi di incoerenza temporale delle politiche economiche<sup>3</sup> siano limitati. In questo senso tutta la recente storia italiana di gestione del debito pubblico è costellata di interventi tesi a ripristinare un clima di fiducia e la credibilità delle autorità monetarie e governative. Ne sono esempio le scelte a favore di una sempre maggior indipendenza della Banca centrale, la scelta dell'indicizzazione finanziaria invece che ai prezzi, quando nel 1981 si tentò di allungare la struttura per scadenze dei titoli<sup>4</sup>, le proposte di emettere titoli denominati in valuta e titoli a indicizzazione reale (Commissione del Tesoro 1988).

A fronte del rischio che il debito pubblico diventi progressivamente insostenibile, esistono alcuni *rimedi* più o meno drastici:

a) Una soluzione temporanea, e in genere inefficiente, è quella di imporre al sistema bancario alcune *regole e vincoli amministrativi* e di ideare strumenti di ingegneria finanziaria.

b) Di temporanea efficacia è anche il ricorso al cosiddetto «prestatore di ultima istanza», cioè a governi stranieri e istituzioni internazionali, disponibili ad aprire una linea di credito utilizzabile in caso di crisi di fiducia.

c) Le soluzioni più drastiche sono il *ripu-dio del debito* e la dichiarazione di insolvenza dello Stato, e il consolidamento del debito. Entrambe comportano forti conseguenze distributive, poiché scaricano solo su una parte (i detentori dei titoli di Stato) il costo della stabilizzazione. Sono tuttavia le scelte che comportano minori costi, poiché equivalgono a una imposta patrimoniale

straordinaria. A esse si è fatto in passato scarso ricorso per l'elevato costo politico che comportano, nei termini di una radicale perdita di reputazione e dell'impossibilità di indebitarsi ancora in un futuro prossimo, e per i forti effetti destabilizzanti sulla struttura finanziaria, la cui misura dipende da numerose variabili (struttura per scadenze e detentori del debito, canali di intermediazione del credito).

d) Per far rientrare l'indebitamento pubblico su un sentiero sostenibile e ridare fiducia agli operatori economici, occorre agire sui meccanismi che ne hanno determinato l'eccessiva crescita, cioè attuare un risanamento della finanza pubblica. Ciò ha vantaggi indubbi, ma anche rilevanti costi in termini di reddito, occupazione, distribuzione delle risorse<sup>3</sup>.

Al raggiungimento di un sentiero sostenibile di indebitamento e al risanamento della finanza pubblica sono stati e sono ancora oggi dedicati in Italia numerosi programmi di riforma. Le difficoltà incontrate nella loro attuazione sono in gran parte dipese proprio dai problemi connessi con la distribuzione dei costi di tale processo di stabilizzazione.

### I piani di rientro della finanza pubblica: esperienza italiana e considerazioni teoriche

A partire dalla metà degli anni '80, gli obiettivi di riequilibrio dei conti pubblici e gli interventi necessari per perseguirli costituiscono oggetto di appositi "piani", spesso definiti "piani di rientro". Dal 1988 è stato inoltre introdotto il Documento di programmazione economico-finanziaria, che traccia il sentiero programmatico dei flussi di finanza pubblica per il triennio successivo. L'*obiettivo fondamentale* dei numerosi piani di rientro e dei Documenti di programmazione economico-finanziaria consiste nella stabilizzazione e successiva riduzione del rapporto fra lo stock di debito pubblico e il prodotto interno lordo, attraverso l'azzeramento del disavanzo primario (ovvero del disavanzo al netto delle spese per interessi passivi) e la contemporanea riduzione degli oneri per il servizio del debito.

Dati gli obiettivi proposti, in ciascun piano vengono individuate le azioni correttive da intraprendere nel breve e nel lungo periodo, sia dal lato delle entrate sia dal lato delle spese pubbliche.

Per quanto riguarda il controllo della spesa, i vari piani non si differenziano in modo sostanziale, ma mostrano una forte continuità rispetto agli interventi da effettuare. In particolare, il controllo dei flussi di spesa (al netto degli interessi) nel breve periodo è affidato alla fissazione di tetti di crescita annui, compatibili con il quadro macroeconomico di riferimento e con il valore programmato del disavanzo. Per ciò che concerne invece la dinamica strutturale della spesa, viene sottolineata la necessità di avviare una serie di riforme di settore, negli ambiti che maggiormente hanno contribuito alla formazione del disavanzo. Si tratta, come è ormai ben noto, del settore pensionistico, del sistema sanitario, del sistema della finanza locale, del sistema dei trasferimenti alle imprese. Alle riforme di settore è attribuito il duplice scopo di ridurre il grado di rigidità del bilancio, attraverso la riduzione dei meccanismi automatici di adeguamento dei livelli di spesa, e di restituire un maggiore grado di efficienza all'intervento pubblico. Infine, il terzo punto rilevante riguarda la politica del pubblico impiego, sia sotto il profilo del numero dei dipendenti sia sotto il profilo retributivo.

Per quanto riguarda le entrate pubbliche, e quindi il livello della pressione fiscale, i piani di rientro mostrano invece orientamenti contrastanti. Fino al 1988, le politiche di riequilibrio del bilancio pubblico vengono designate sulla base di ipotesi di invarianza della pressione fiscale, ormai in linea con quella media dei Paesi della CEE. A partire dal 1988, si pongono invece esplicativi obiettivi di aumento della pressione tributaria, tenendo conto delle difficoltà incontrate nel controllo della spesa. L'espansione delle entrate tributarie diventa pertanto il principale strumento per contrastare la crescita del disavanzo pubblico.

In merito alle *azioni effettivamente intraprese*, dal lato della spesa si registrano numerose deviazioni rispetto ai programmi ripetutamente indicati e annunciati. Molto spes-

Controllo della spesa e pressione fiscale nei "piani di rientro".

Le realizzazioni concrete in materia di rientro.

so la politica di spesa è risultata non coerente con le dichiarazioni di intenti. Il mancato rispetto delle regole annualmente fissate nei documenti programmatici è dipeso principalmente dalla mancata attuazione di buona parte degli interventi indicati per modificare la dinamica strutturale della spesa. Troppo spesso il contenuto delle manovre di contenimento della spesa è stato svuotato da lunghi e tormentati processi di approvazione da parte del Parlamento. Solo nel corso del 1992 si è dato avvio alle riforme di struttura nei settori indicati; si sono tracciate le linee per una diversa politica retributiva del pubblico impiego.

Molto diversa si presenta invece la situazione dal lato delle entrate. Se infatti si confrontano i risultati ottenuti con i valori di volta in volta programmati per il livello della pressione tributaria, si nota il pieno raggiungimento degli obiettivi proposti. La crescita della pressione fiscale è stata realizzata prevalentemente attraverso l'aumento delle aliquote delle imposte dirette e indirette; minore spazio è stato riservato al problema dell'allargamento delle basi imponibili e della perequazione del carico tributario. Spesso si è fatto ricorso a provvedimenti di emergenza, anche a provvedimenti una-tantum (condoni, anticipi di imposta), al di fuori di un progetto globale mirante a ristrutturare il carico fiscale. Solo di recente si è affrontato il problema dell'autonomia impositiva degli enti locali.

L'analisi delle esperienze compiute evidenzia in conclusione molti fallimenti e ben pochi progressi. Mette soprattutto in luce una sorta di radicata incapacità nel contrastare la crescita della spesa e per questa via l'espansione del disavanzo e del debito pubblico.

L'esame dei tentativi di risanamento effettuati evidenzia alcuni fattori e strumenti, che giocano un ruolo determinante sul successo o l'insuccesso dei programmi predisposti. Il primo elemento indispensabile è che vi sia un *ampio consenso* sulla necessità dell'aggiustamento e sul tipo di programmi da intraprendere ai fini della stabilizzazione.

Il secondo elemento necessario è che le autorità di governo riacquistino la padronan-

za del processo di bilancio. Ciò può essere realizzato attraverso riforme strutturali sulla procedura di formazione dei bilanci statali e sulle modalità di finanziamento dei programmi di spesa, pur tenendo conto che esse richiedono un certo tempo. Infatti, «l'indebitamento pubblico riflette dei vincoli corrispondenti a incentivi politici la cui rimozione sarebbe desiderabile dal punto di vista della collettività» (Tabellini 1992, p. 18). Inoltre, un elemento spesso menzionato, ma non indispensabile, viene individuato da tali autori nelle *riforme politiche ed elettorali*. Essi hanno infatti osservato che le democrazie parlamentari con sistema elettorale proporzionale sembrano incontrare maggiori difficoltà nel rispettare il vincolo di bilancio intertemporale (*ibid.*).

Di considerevole utilità potrebbero infine anche risultare tutte quelle *misure in grado di rafforzare la disciplina del mercato*: tra queste, sono state recentemente suggerite la fissazione di vincoli rigidi all'indebitamento (ad esempio, norme costituzionali sui saldi di bilancio) oppure la creazione di un fondo ammortamento per il rimborso del debito (cioè l'attribuzione di diritti di prelazione sul reddito futuro dello Stato a diverse categorie di titoli pubblici). Il fine di queste misure è in sostanza quello di creare «strumenti finanziari diversi che possano indirizzare la disciplina del mercato là dove essa avrebbe effetti stabilizzanti e non distorsionali sulla finanza pubblica» (*ibid.*, p. 46).

Il nodo fondamentale resta comunque il fatto che la *riduzione del disequilibrio finanziario* comporta l'intervento sulle entrate e sulle spese pubbliche e la correzione dei sistemi devianti (pensioni, sanità, assistenza, tariffe e prezzi dei servizi pubblici, evasione fiscale). Il problema è che si tratta di forti interventi distributivi, che incidono considerevolmente sul benessere di molti soggetti e che per questo incontreranno, e hanno già incontrato, forti resistenze.

In assenza di ampio consenso, potrebbe manifestarsi una sorta di «guerra di logoramento», cioè una situazione in cui le diverse categorie di soggetti non riescono a trovare un accordo sulla distribuzione dell'onere del risanamento e cercano di farla gravare il più

Risanamento fiscale: consenso, riforme istituzionali, disciplina di mercato.

possibile sugli altri gruppi, aspettando finché siano essi a cedere per primi e ad acconsentire a una ripartizione, anche sfavorevole, dei costi dei piani di rientro.

A. Alesina e A. Drazen (1991) hanno modellato tale conflitto di interessi e sottolineano come tali "guerre di logoramento" (*war of attrition*) possano terminare solo quando alcuni gruppi cedono e consentono ai loro avversari politici di decidere dell'allocazione dell'onere del risanamento. Tale resa può assumere svariate forme: accordi legislativi, risultati elettorali, attribuzione di ampi poteri alle autorità di governo.

Secondo questo modello, il momento in cui il programma di risanamento avrà inizio dipende dalle caratteristiche dell'economia, e in particolare da due fattori. Sono innanzitutto fondamentali i parametri che esprimono le perdite di benessere conseguenti alla mancata stabilizzazione: i gruppi che soffrono maggiormente nel periodo precedente la riforma saranno anche quelli più propensi ad acconsentire a essa. Inoltre è essenziale il grado di polarizzazione del sistema, cioè la distribuzione dei costi del risanamento: quanto più diseguale è tale distribuzione, tanto maggiori resistenze incontrerà il progetto di stabilizzazione, poiché diventa più difficile che qualcuno si accolli una quota molto rilevante del costo del rientro.

In conclusione, un ampio consenso sui piani di rientro e la composizione del forte conflitto distributivo che essi sottendono costituiscono le pre-condizioni irrinunciabili, affinché qualsiasi tipo di intervento di stabilizzazione di un elevato indebitamento pubblico e di una situazione di instabilità possa risultare efficace.

#### NOTE

<sup>1</sup> L'incompletezza del mercato comporta che non sia possibile scambiare ogni bene in corrispondenza a ogni possibile stato del mondo, cioè comporta che non esistano mercati assicurativi per ogni bene e per qualsiasi evenienza.

<sup>2</sup> Si veda il caso delle crisi debitorie in Francia, Belgio e Italia negli anni '20: MAKINEN, WOODWARD 1990.

<sup>3</sup> Si tratta del fenomeno per cui, in assenza di vincoli formali irrevocabili, il Governo trae un vantag-

gio maggiore dal ripensare la politica economica annunciata, ingannando in tal modo gli operatori economici che sui precedenti annunci avevano fondato i propri calcoli.

<sup>4</sup> L'indicizzazione ai prezzi avrebbe ridotto gli incentivi all'aggiustamento fiscale e minato la credibilità della politica anti-inflazionistica del Governo.

<sup>5</sup> Tali costi sono minimizzati nell'ottica della cosiddetta "german view", per cui il nuovo clima di fiducia, conseguente al risanamento, determinerebbe forti effetti positivi su investimenti e consumi.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALESINA A., DRAZEN A., *Why are Stabilization Delayed?*, mimeo, 1991.
- ALESINA A., PRATI A., TABELLINI G., *Public Confidence and Debt Management: A Model and a Case Study of Italy*, in DORNBUSH R., DRAGHI M. (a cura di), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- ARCELLI M. (a cura di), *Politica monetaria e debito pubblico*, UTET, Torino, 1990.
- BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, vari anni.
- BARRO R., *Are Government Bonds Net Wealth?*, in «Journal of Political Economics», 1974.
- BLINDER A., SOLOW R., *Does Fiscal Policy Matter?*, in «Journal of Political Economics», 1973.
- BOWEN W.G., KOPF A.G., DAVIS D.H., *The Public Debt: A Burden on Future Generations?*, in «American Economic Review», 1960.
- BUCHANAN J.M., *Public Principles of Public Debt*, Homewood, Illinois, 1958.
- BUITER W.H., *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*, Economic Policy, 1985.
- DAVID P.A., SCADDING J.L., *Private Savings: Ultra rationality Aggregation and Denison's Law*, in «Journal of Political Economy», 1974.
- DIAMOND P.A., *National Debt in a Neoclassical Growth Model*, in «American Economic Review», 1965.
- Documenti di programmazione economico-finanziaria, vari anni.
- DOMAR E.D., *The Burden of the Debt and the National Income*, in «American Economic Review», 1944.
- EINAUDI L., *Principi di Scienza delle Finanze*, Torino, 1945.
- ENTE L. EINAUDI, *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- GALE D., *The Efficient Design of Public Debt*, in DORNBUSH R., DRAGHI M. (a cura di), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- GRAZIANI A., *La spirale del debito pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- MAKINEN G., WOODWARD T., *Funding Crise in the Aftermath of World War I*, in DORNBUSH R.,

- DRAGHI M. (a cura di), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- MEADE J.E., *Is the National Debt a Burden?*, in «Oxford Economic Journal», 1958.
- MODIGLIANI F., *Long-run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt*, in «Economic Journal», 1961.
- MUNDELL R., *Money, Debt and the Rate of Interest in Monetary Theory*, Goodyear Publishing, Pacific Palisades (Cal.), 1971.
- RICARDO D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1821, tr. it. ISEDI, Milano, 1976.
- SALVEMINI M.T., *Le politiche del debito pubblico*, Laterza, Bari, 1992.
- SAMUELSON P.A., *An Exact Consumption-loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, in «Journal of Political Economy», 1958.
- SMITH A., *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, 1776, tr. it. ISEDI, 1973.
- SPAVENTA L., *La crescita del debito pubblico: sostenibilità, regole fiscali e regole monetarie*, in GRAZIANI A. (a cura di), *La spirale del debito pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- TABELLINI G., *Istituzioni politiche e debito pubblico*, mimeo, 1992.
- TOBIN J., BUITER W.H., *Fiscal and Monetary Policies, Capital Formation and Economic Activity*, in *Essays in Economics*, Amsterdam, 1982.
- VACIAGO G., *Debito pubblico e mercati finanziari*, in ARCELLI M. (a cura di), *Politica monetaria e debito pubblico negli anni Ottanta*, UTET, Torino, 1990.
- WOODFORD M., *Public Debt as Private Liquidity*, in «American Economic Review», 1990.

# MICRO E MACROECONOMIA DEL RIENTRO DEL DEBITO\*

di Giacomo Vaciago

**L**a gravità della crisi politica, economica e sociale italiana nasce dalla presenza contemporanea di due problemi, ciascuno dei quali richiede soluzione: da un lato abbiamo un problema finanziario, macroeconomico, cioè un livello eccessivo del debito pubblico, che cresce rapidamente e che è molto costoso; dall'altro lato abbiamo un problema reale, di carattere microeconomico, del tutto indipendente dal primo, inerente all'allocazione delle risorse e alla combinazione di efficienza ed equità nel settore pubblico e nell'intervento dello Stato in materia economica, combinazione che non funziona a dovere. Se anche uno dei due problemi scomparisse, rimarrebbe sempre l'altro a creare difficoltà oggettive.

In Italia, il fabbisogno del settore pubblico è dell'ordine di 160mila miliardi ed è completamente dovuto a interessi sul debito pubblico che superano i 190mila miliardi (c'è da registrare un surplus del bilancio pubblico al netto degli interessi di circa 30mila miliardi) e questo ci porta a concludere che il problema è solo finanziario; non stupisce, quindi, che molte volte il dibattito, le proposte, e i timori, siano relativi alla risoluzione dei problemi del debito dal solo punto di vista finanziario. D'altra parte, ragionando in termini di sostenibilità del debito, ciò che conta è la crescita del debito rispetto alla crescita del reddito: un debito rilevante e di grandi dimensioni sarebbe più facilmente sostenibile se il tasso di crescita del reddito fosse maggiore e quindi il rapporto tra i due fattori si riducesse. Da questo punto di vista il problema del debito pubblico è tale proprio perché l'economia non cresce abbastanza. Quindi si tratta di un problema reale: fare in modo che l'economia cresca di più, così da poter sostenere più agevolmente un

debito tanto elevato. Negli anni scorsi abbiamo osservato che ai tentativi di rallentare o fermare la crescita del debito si è accompagnato un rallentamento vistoso nella crescita dell'economia: il tasso di crescita del reddito si è via via ridotto in questi anni, sino ad arrivare quasi a zero nel 1993; tutto ciò ha impedito che i tentativi di arrestare la crescita del debito si accompagnassero a successi nell'arresto della crescita del rapporto debito/reddito.

Ciò che, in sostanza, voglio dimostrare è che bisogna riuscire a perseguire, per quanto sia tutt'altro che facile, il risanamento della finanza pubblica, giocando contemporaneamente sia sugli aspetti macro, finanziari, per i quali si pongono problemi riguardanti politiche del debito pubblico e tentativi di riduzione dei suoi oneri, sia sugli aspetti micro, di efficienza e di equità che riguardano l'espansione del settore pubblico e della spesa pubblica.

Bisognerebbe riuscire a coniugare il risanamento finanziario, macro, con un guadagno di efficienza ed equità dal punto di vista micro. Con quali criteri è possibile conseguire questo doppio obiettivo? Qual è lo schema analitico che bisogna adottare per ragionare sui problemi finanziari e microeconomici? Uno schema analitico che ritengo ancora particolarmente utile per "mettere ordine" nella realtà italiana, era stato presentato in un libro famoso del 1959 di Richard Musgrave<sup>1</sup>; egli indicava tre obiettivi di cui il settore pubblico si fa carico, in modo diverso, ma che condizionano i criteri dell'agire dello Stato: uno riguarda l'*allocazione delle risorse* e, quindi, i problemi di efficienza; uno è inerente alla distribuzione del reddito e della ricchezza e implica dunque il problema dell'*equità*; l'ultimo, infine, è l'obiettivo di

Le dimensioni del problema del risanamento fiscale in Italia.

Per "mettere ordine" nella finanza pubblica occorre definire gli obiettivi del settore pubblico.

L'obiettivo allocativo: esternalità e beni pubblici.

L'obiettivo distributivo: equità.

L'obiettivo della stabilizzazione macroeconomica.

Occorre chiarire quali obiettivi sono stati perseguiti e con quali risultati.

*stabilizzazione economica*, ovvero di garantire la stabilità dei prezzi e un pieno impiego lungo il sentiero della crescita naturale di un'economia, quindi la stabilità dell'economia durante la sua crescita. L'aspetto più importante sottolineato da Musgrave è che questi tre obiettivi potrebbero e dovrebbero essere idealmente perseguiti da tre bilanci pubblici: i primi due dovrebbero essere necessariamente in pareggio e quindi non dovrebbero mai dar luogo a deficit, il terzo, invece, potrebbe trovarsi in deficit quando ciò è richiesto, ovvero nel caso in cui conviene l'accumulazione di debito pubblico. Il primo obiettivo è quello dell'allocazione delle risorse: il settore pubblico, prendendo atto dei fallimenti del mercato, della presenza di beni pubblici e dell'opportunità di gestire una combinazione di beni privati e pubblici, tassa i cittadini per dare loro in cambio quei servizi che il mercato non sarebbe in grado di produrre a causa delle loro rilevanti esternalità. Ci sono una serie di beni sociali o "merit goods" che non sarebbero mai prodotti in caso di economia privata, e lo scopo del settore pubblico è appunto quello di superare i limiti, le inefficienze, i fallimenti del mercato. Questo bilancio ha necessariamente saldo nullo, perché non deve proporsi altro scopo che la redistribuzione delle risorse: una parte della spesa pubblica non può essere finanziata con debiti, cioè emettendo BOT, CCT, perché altrimenti non sarebbe garantita la riallocazione delle risorse da un impiego a uno alternativo. Lo stesso discorso vale per la seconda grande area di intervento della finanza pubblica, che si dà carico dei problemi di distribuzione del reddito e della ricchezza: se la distribuzione di reddito e ricchezza che viene generata dai meccanismi di mercato è ritenuta non ottimale, il Governo, perseguiendo obiettivi di equità, trasferisce reddito, o altre forme analoghe di benessere, da chi ne ha molto a chi ne ha poco, per portare il sistema a una combinazione di equità migliore di quella cui il mercato sarebbe arrivato da solo. Anche in questo caso il bilancio dell'attività pubblica dev'essere a saldo nullo: se questa redistribuzione fosse finanziata emettendo BOT, verrebbe distribuito un reddito che nessuno ha prodotto; la redistribuzione che av-

viene sarebbe di carattere intertemporale. Gli strumenti di questa seconda area sono i tipici strumenti fiscali, come la tassazione progressiva.

C'è, infine, una terza area di intervento per la politica economica, che si dà carico di stabilità dei prezzi e pieno impiego. Ciascuna di queste aree assume rispettiva totale indipendenza, almeno come schema analitico. La terza area manovra tipicamente imposte e trasferimenti, ai fini non tanto di perseguire una diversa combinazione di prodotto fra beni privati e beni collettivi o di redistribuire reddito fra ricchi e poveri, ma di garantire, piuttosto, stabilità dei prezzi e pieno impiego; il bilancio di quest'area, dunque, viene manovrato e di conseguenza non deve essere sempre a saldo nullo. Come ci ha insegnato la finanza postkeynesiana, le tasse hanno la funzione di sottrarre domanda quando l'eccesso di questa sia tale da generare inflazione; allo stesso modo, la spesa, o i trasferimenti, servono a sostenere la domanda e quindi a garantire occupazione, quando la domanda privata è insufficiente. Questo terzo bilancio, allora, non deve essere necessariamente in pareggio ogni anno, ma dovrebbe esserlo nel lungo periodo; è pertanto accettabile un bilancio che, nel lungo periodo, mantiene il sistema economico il più vicino possibile alla piena occupazione e alla stabilità dei prezzi, alternando alcuni anni di deficit ad altri di surplus. Questi criteri di Musgrave servono per capire con quali strategie occorre procedere al risanamento della finanza pubblica. Per molto tempo, nel nostro Paese, si sono confusi gli obiettivi di efficienza con quelli di equità e di stabilità e, negli ultimi venti anni, si sono sistematicamente violati questi criteri delineati da Musgrave; il tentativo di riordino, oggi, incontra una notevole difficoltà, anche analitica, nel riclassificare le voci del bilancio pubblico italiano al fine di capire quali obiettivi esse abbiano perseguito. Oggi è particolarmente problematico fare chiarezza a causa del modo disordinato con cui la dinamica della spesa ha proseguito e del modo confuso e caotico con cui le leggi sono state fatte, senza chiarire con precisione, di volta in volta, quale era l'obiettivo e quali gli strumenti per seguirlo.

Non possiamo fare a meno di sottolineare che da vent'anni si parla di risanamento della finanza pubblica: i primi documenti sugli squilibri di questa e sulle necessità di porvi rimedio risalgono almeno alla metà degli anni '70, quando il deficit annuo era un decimo di quello attuale, così come il debito pubblico. Per quindici anni abbiamo continuato a gestire in modo chiaro e comprensibile una finanza pubblica di cui ormai si perdeva ogni logica, pur continuando contemporaneamente a proporre piani di rientro (formalmente i primi piani triennali approvati dal Governo furono quelli di Goria, nel 1983).

A che cosa è dovuto, dunque, l'accentuarsi del divario che si è verificato negli ultimi quindici anni?

Sono accaduti tre fatti particolarmente significativi:

a. Agli inizi degli anni '70 una serie di importanti riforme partì dalla premessa che, nei quindici anni precedenti, il Paese aveva registrato tassi annuali di crescita del reddito superiori al 5% reale; ciò era stato accompagnato da una forte espansione dei consumi privati e aveva favorito la permanenza di squilibri molto forti nella distribuzione del reddito. Ugo La Malfa, agli inizi degli anni '60, aveva già dichiarato che tale situazione era tipica di un Paese che aveva accumulato molto benessere privato e una forte crescita dei consumi privati, ma che rimaneva caratterizzato da un'insufficiente crescita dei servizi sociali e da una forte spequazione nella distribuzione del reddito. La premessa da cui nascono le riforme, riguardanti soprattutto sanità e pensioni, della prima metà degli anni '70 è che, con un reddito che cresce annualmente del 5%, ci si può permettere una spesa sociale e una redistribuzione del reddito molto più ampi: si pensa di poter dare di più a più gente, perché le risorse non solo ci sono, ma continuano ad aumentare; si pensa di poter destinare una quota della crescita a generalizzare, per esempio, il servizio sanitario, creandone uno nazionale, esteso a tutti gli italiani, indipendentemente dal reddito e dalla classe sociale; si pensa di poter estendere la previdenza, con una riforma delle pensioni e così via.

Nel periodo successivo, però, il reddito non è più cresciuto del 5% annuo: la crescita si è dimezzata e a quel punto le risorse su cui si erano pianificate le riforme hanno iniziato a scarseggiare, mandando in deficit il servizio sanitario nazionale, l'INPS, ecc. Il motivo fondamentale per cui questi debiti sono crescenti è che, se vengono aboliti i prezzi, che sono lo strumento di razionamento della domanda, e se l'oggetto richiesto è anche minimamente utile, la domanda cresce inevitabilmente in modo esponenziale. Lo conferma l'esempio del servizio sanitario, per cui se la domanda non è in qualche modo razionata "esplode", determinando una crescita più che proporzionale rispetto a quella del reddito; lo stesso discorso, evidentemente, vale per gli altri servizi pubblici. A questo punto, ci si è dimenticati che ciascuno di questi budget doveva essere in pareggio e non ci si è accorti che non aveva senso emettere BOT per pagare le pensioni o garantire la sanità a tutti.

b. La seconda dannosissima riforma degli inizi degli anni '70 è stata quella tributaria: ha dissociato, più che in ogni altro Paese, il momento in cui si prelevano i soldi dai cittadini, momento che è stato portato quasi del tutto a livello statale, da quello in cui i soldi vengono spesi, perché la spesa è stata decentrata a livello di enti locali, Comuni, Province e Regioni. Sono stati di fatto creati incentivi che hanno permesso che la spesa fosse fuori controllo: i livelli di governo erano popolari solo nella misura in cui spendevano, visto che non dovevano portar via soldi ai cittadini. Lo Stato incassa e contemporaneamente gli enti decentrati spendono i soldi che ricevono dallo Stato: gran parte del bilancio statale è così divenuto bilancio di trasferimento a luoghi di governo diversi che hanno la funzione di spendere e, in assenza di un elemento di raccordo tra chi incassa e chi spende, si è creata una situazione di irresponsabilità finanziaria.

c. Nel 1973 c'è uno shock petrolifero che aumenta notevolmente i prezzi delle importazioni, determinando una grave perdita di ragione di scambio e una grave diminuzione del reddito spendibile. I prezzi della do-

La dinamica della spesa sociale negli ultimi vent'anni.

La riforma tributaria.

Le politiche macroeconomiche dopo lo shock petrolifero.

manda interna, che comprende i beni importati, crescono rispetto ai prezzi del PIL, ovvero della produzione che non li comprende: questa differenza tra il deflattore della domanda interna e il deflattore del PIL è il costo dello shock petrolifero, pagato in termini di reddito perso, cioè di perdita delle ragioni di scambio, e valutabile nell'ordine di qualche punto percentuale di reddito. La ricetta per uscire da tale situazione consisterebbe nel lasciare questo effetto nella differenza tra i prezzi, cioè nel tenere i redditi indicizzati al deflattore del PIL e non a quello della domanda interna, in modo tale che salari, spesa pubblica, profitti, ecc. perdano in proporzione, così come sta succedendo quest'anno in seguito alla svalutazione della lira.

Quale fu, dunque, l'errore che allora si fece? Si ritenne che compito dello Stato e delle imprese fosse quello di risarcire e proteggere le famiglie da quella perdita di reddito: si aumentarono i salari in proporzione all'aumento dell'inflazione interna che comprendeva i prezzi delle importazioni e si finanziò pertanto con debito una perdita di ragione di scambio.

In gran parte il nostro squilibrio di finanza pubblica trae origine da quel periodo in cui furono realizzate manovre economiche che avevano probabilmente giustificazioni politiche valide, ma le cui conseguenze non si è più riusciti a contenere negli anni successivi. Per buona parte degli anni '70 i tassi di interesse reali sono stati negativi, per cui lo squilibrio era sanato dalla svalutazione dei crediti che le famiglie detenevano e quindi la crescita delle spese sociali e locali e la protezione dei redditi dall'inflazione furono sostanzialmente garantite, in parte tassando i risparmiatori, in parte aumentando il debito pubblico. Quando, nel corso degli anni '80, la politica monetaria è diventata meno accomodante, anche a causa dell'ingresso nello SME, si è passati a tassi di interesse reali progressivamente più elevati e positivi; il risultato è stato un'accumulazione del debito ancora maggiore. Si può dunque affermare che lo squilibrio, fondamentalmente reale e inizialmente a carico dei risparmiatori, è diventato, nel corso degli anni '80,

sempre più finanziario e a carico dello Stato. Di tutto ciò, oggi, portiamo l'eredità. Negli ultimi anni, si è iniziato a riportare gradualmente sotto controllo la componente reale dello squilibrio, che è misurata dal saldo netto degli interessi: questo era attorno al 6% del reddito nella prima parte dello scorso decennio, mentre è arrivato praticamente a zero alla fine del '92; il deficit totale annuo, però, non è mai sceso al di sotto del 10%, poiché la "virtù reale" era controbilanciata da un continuo aumento di interessi. Il peso dello squilibrio reale si è ridotto anno dopo anno, ma di altrettanto sono cresciuti, parallelamente, gli interessi sul debito. I tassi di interesse reali, che sono il costo medio del debito, sono dell'ordine di sei punti: è un tasso eccezionalmente elevato e chiaramente insostenibile, perché a fronte c'è una crescita del reddito inferiore all'1%.

I tentativi di risanamento sono sinora falliti, sia a causa dell'aumento dei tassi di interesse dovuto all'incremento del debito, sia a causa di un'incapacità decisionale degli organi eletti, provocata dall'assenza di vincoli di bilancio e dalla conseguente disabitudine a scegliere. In un sistema democratico, però, fare delle scelte è necessario e non è quindi possibile emettere senza limiti BOT per accontentare tutti.

Per uscire da tale situazione è necessario difendere a tutti i livelli i vincoli di bilancio: chi amministra denaro pubblico deve sapere e deve rendere conto di quanti sono i soldi di cui dispone e di quanti sono quelli spesi; i vincoli devono essere estesi a tutti i livelli: ospedali, università, Comuni, Regioni, e così via.

La difficoltà oggettiva giunge quando si considera il contenuto delle scelte: bisogna mediare tra efficienza ed equità, tra merito e bisogno.

In linea di principio, bisogna dunque ripristinare i vincoli di bilancio e garantire l'*accountability*; ogni livello di governo deve rendere conto delle spese ai suoi elettori; è necessario soprattutto rimettere ordine nella spesa pubblica, perseguitando gli obiettivi di efficienza ed equità con gli strumenti opportuni; si pone anche un problema di rioriento normativo: molta parte della nostra le-

Le vie di uscita: diffondere i vincoli di bilancio, garantire l'*accountability*.

gislazione va ripensata per verificare come finalizzarla a motivi di equità e quindi di bisogno e di efficienza, cioè di merito o di funzionalità. In molti campi, inoltre, l'azione del settore pubblico si è espansa più di quanto fosse sostenibile e quindi va ridimensionata. Il risanamento, in molti campi, comporta dunque una riduzione di ciò che a lungo è stato considerato normale.

I tentativi fatti negli ultimi anni sono sempre stati o dominati dall'emergenza finanziaria, oppure parziali; ora tutti i problemi si intrecciano, perché le scelte politiche devono essere fatte da un Governo obbligato

a dire soprattutto dei no: stiamo cambiando le regole anche per formare un Governo che abbia un chiaro mandato a scegliere e a mediare fra gli obiettivi di efficienza ed equità.

---

#### NOTE

---

\* Relazione presentata il 10/5/1993 presso il Collegio Augustinianum di Milano.

<sup>1</sup> R. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, 1959.

# ALLA RADICE DEL DISEQUILIBRIO FISCALE

di Simona Beretta

Il groviglio della finanza pubblica: un tentativo di semplificazione.

Realismo nella dimensione congiunturale.

**I**l risanamento della finanza pubblica in Italia è un problema tanto urgente quanto intricato, di fronte al quale viene spontaneo il volersi rendere conto di ogni elemento e di ogni connessione per potersi esprimere in merito al possibile disegno di un percorso di aggiustamento. Tale esercizio, per quanto utile, può rivelarsi frustrante; si intersecano infatti almeno tre ordini di problemi: congiunturali, strutturali, istituzionali. Un esercizio alternativo è quello di osare una drastica semplificazione, cercando di chiarire i criteri di giudizio sui nodi elementari, guardando al groviglio di problemi della finanza pubblica come fosse un labirinto dall'alto: un po' da lontano, con i rischi e le opportunità connesse alla lontananza. Ma la possibilità di uno sguardo d'insieme sul labirinto, più penetrante rispetto a quello di chi il labirinto lo sta percorrendo e analizzando tratto a tratto, val bene qualche rischio.

L'ottica semplice e sintetica attraverso cui è possibile guardare al groviglio dei problemi di finanza pubblica fa riferimento alle esperienze elementari di gestione economica (di dare ordine alla dimora dell'uomo, letteralmente): esperienze che sono di tutti, e che insegnano un sano realismo. Realismo che, oltre a essere una regola di buonsenso, caratterizza peraltro ogni analisi scientifica robusta.

## La dimensione congiunturale: un approccio realistico

Poiché la realtà è quella che è, realismo vuole che i problemi vengano affrontati nell'ordine di urgenza in cui si presentano. Dal punto di vista dell'urgenza, i problemi di fi-

nanza pubblica sono gli stessi che si presentano a una famiglia. Il primo è quello della *sopravvivenza giorno per giorno*, ovvero il rispetto dell'unico vincolo di bilancio ineludibile: per ogni spesa occorre trovare praticamente copertura (o con i soldi che abbiamo, o trovando qualcuno disposto a farci credito; nel caso della finanza pubblica, finché non si inventano nuove tasse, non è ancora esclusa la possibilità di ricorrere alla "vecchia" tassa da inflazione, che segue prontamente l'emissione di nuova carta moneta).

Seguono a ruota il problema di *prevedere, rebus sic stantibus, entrate e spese* su un orizzonte temporale limitato, così da rendersi conto della possibilità di far fronte alle spese previste; quindi quello — eventuale — di *intervenire sui livelli delle entrate e delle spese previste*, se la loro evoluzione attesa non è ritenuta sostenibile. I due strumenti di finanza pubblica che rispondono a questi problemi dovrebbero essere rispettivamente il progetto di bilancio a legislazione vigente e la legge finanziaria.

Tutti e tre i problemi sopra evidenziati riguardano la questione, in senso lato, congiunturale: si presentano continuamente, e continuamente vanno risolti. Naturalmente, i problemi di finanza pubblica (esattamente come i problemi economici di una famiglia) non si esauriscono nella gestione congiunturale. Tuttavia, per sano realismo, è utile ricordare che l'agenda concreta per il risanamento della finanza pubblica, per il Governo, ha necessariamente ai primi punti il "si tagli quel che si può", e anche "si raccolga come si può". Sarebbe fuorviante dal punto di vista teorico analizzare i problemi di finanza pubblica come se le autorità si muovessero avendo come costante

riferimento un orizzonte temporale lungo; sarebbe inutile dal punto di vista normativo sottolineare che così dovrebbe essere: un po' auspicio senza conseguenze. Quale conseguenza pratica ha infatti prodotto, nell'ultimo decennio, l'unanime riconoscimento della gravità dello squilibrio fiscale italiano e della necessità di correggerlo, contenendo il disavanzo della Pubblica Amministrazione e il suo indebitamento?

Affrontare i problemi congiunturali con realismo vuole dire: che la loro urgenza riceva tutta l'attenzione che merita; che sia chiaro chi ne sta assumendo la responsabilità; che gli strumenti per affrontare la dimensione congiunturale della finanza pubblica siano effettivamente mirati allo scopo (non siano le privatizzazioni, per esempio).

Guardando ai processi decisionali della finanza pubblica italiana, non si vedono tracce sensibili del sano realismo che l'esperienza elementare insegna. Le responsabilità sono difficilmente individuabili. Il Parlamento, che dovrebbe mettere al centro della sua attenzione l'orientamento generale e le grandi questioni della finanza pubblica (gli aspetti strutturali e quelli istituzionali, sostanzialmente), finisce per dedicare gran parte del tempo ad aspetti particolari delle decisioni appartenenti alla sfera congiunturale (tra cui, naturalmente, la difesa di singoli provvedimenti di spesa). Nella gestione congiunturale, invece, è opportuno che emerga chiaramente il ruolo decisionale, e conseguentemente la responsabilità, del Governo. Quanto all'usare gli strumenti per lo scopo cui sono riferiti, la programmazione a brevissimo o breve periodo finisce al contrario per essere occasione di intervento affrettato su problemi di carattere strutturale o istituzionale. Cosa che rischia di far più male che bene: non conviene mai andare a caccia di balene con la canna da pesca.

### Realismo nei piani di rientro

Il "ponte" fra i problemi strettamente congiunturali e le scelte di indirizzo più generale e di orizzonte temporale più lungo, in Italia, è rappresentato dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

(DPEF). Sia i "piani di rientro" degli anni '80 che i più recenti DPEF formulano i loro obiettivi in termini di azzeramento del disavanzo primario (escluse cioè le spese per interessi) e di riduzione degli oneri per il servizio del debito.

Niente da obiettare, in via di principio. Effettivamente, le spese in conto interessi di oggi sono largamente al di fuori della possibilità di controllo di chi oggi è chiamato a prendere decisioni di finanza pubblica: dipendono dallo stock di debito esistente e dalle condizioni che si sono spuntate al momento della sua collocazione sul mercato. Porre l'obiettivo macroeconomico della finanza pubblica in termini di realizzazione di un "buon" saldo primario (traduzione: un piccolo saldo primario negativo, o meglio ancora un saldo primario positivo) è necessario, e trasmette un messaggio consolatorio. Corrisponde a dire: stiamo facendo il possibile per contenere la spesa là dove si riesce, visto che l'onere per interessi sul debito non dipende dalle scelte fiscali di oggi, ma dalla storia passata dei disavanzi. Ma al di là di ciò, rimane solo il fatto che un "buon" saldo primario riduce il disavanzo e fa aumentare il debito un po' meno di quel che sarebbe altrimenti stato. Il che, giustamente, può produrre effetti positivi sulla percezione, da parte dei cittadini, della serietà e dell'impegno al risanamento fiscale. Ma il risanamento fiscale è ben altro. I piani macroeconomici di rientro sono necessari, ma non sufficienti a un effettivo riequilibrio delle finanze pubbliche; le "ricette macroeconomiche" per il rientro del debito, ancorché importanti, non sono attrezzate ad affrontare le dimensioni strutturale e istituzionale della crisi della finanza pubblica. Anzi, l'inevitabile urgenza dei problemi congiunturali "piega" verso la logica congiunturale la possibile incidenza dei documenti di programmazione pluriennale, facendo perdere mordente alle indicazioni strutturali e istituzionali contenute nei piani.

Tra l'altro, il guaio è che persino l'impatto congiunturale dei piani di rientro non è senza problemi. Vengono sistematicamente disattesi; meglio, vengono sempre realizzati a metà. Delle due parti di un tipico piano di contenimento del disavanzo primario (riducia-

Realismo nei piani di rientro.

I piani di rientro non sono sufficienti al risanamento...

...e vengono disattesi.

Occorre rimettere sul tappeto le regole, le condizioni e i vincoli che accompagnano le decisioni di spesa.

mo le spese, aumentiamo le entrate), infatti, di solito la seconda parte riesce (anche se ormai siamo un po' al limite), ma la prima non è mai stata realizzata.

Cattiva volontà? Può essere. Ma, di nuovo, è inutile dal punto di vista dell'analisi positiva assumere che la cattiva volontà sia una forma di deviazione rispetto a comportamenti "normali"; ancora più inutile invocare, dal punto di vista normativo, che i comportamenti cattivi debbano essere evitati in quanto tali.

Il fatto che i piani di rientro siano stati sistematicamente disattesi, e sempre per la stessa ragione, avrà pure qualche significato. Come minimo, bisogna imparare che l'affermazione di obiettivi condivisi non è, di per sé, un incentivo a perseguirli. Occorrono evidentemente regole e condizionamenti al comportamento dei decisori che li confermino nella loro eventuale "buona" volontà, o che ne limitino la "cattiva". In pratica, guardare realisticamente ai piani di rientro e ai loro esiti ha come conseguenza operativa quella di rimettere sul tappeto le regole, le condizioni e i vincoli che accompagnano i processi decisionali della finanza pubblica. Leggasi: in particolare i processi decisionali che riguardano la spesa pubblica. Non a caso, la relazione 1992 della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica esordisce proprio suggerendo «la necessità di riconsiderare le condizioni e i vincoli entro cui si muove il processo decisionale sul bilancio»<sup>1</sup>.

Ma non è forse vero che in qualunque famiglia succederebbe così? Supponete che in una casa ci sia l'abitudine di tenere la scorta di contanti nel cassetto, e chi ne ha bisogno per le sue spese si serve lasciando un promemoria. Ora, queste semplici regole potrebbero funzionare benissimo. Chi rimpinigua le scorte potrebbe non incontrare difficoltà a star dietro al ritmo delle spese dei suoi familiari: o perché estremamente dovizi, o perché i suoi familiari sono morigerati. Ma nel caso incontrasse difficoltà a pagare il conto, farebbe quattro calcoli e richiamerebbe ai suoi cari i sani valori dell'autocontrollo; se il richiamo fosse senza successo, non avrebbe altra scelta che rimettere in discussione le procedure decisionali

di spesa. E un po' in fretta, anche. Come gli articoli di Ambrosanio e Giuriato pubblicati su questo numero della Rivista documentano fin troppo bene, alla radice degli attuali squilibri di finanza pubblica, dunque, sta la dinamica incontrollata della spesa. Anche la già citata relazione della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica analizza le relazioni fra entrate e spese pubbliche negli ultimi decenni al fine di identificare il legame di causalità fra spesa e tassazione, ottenendo il risultato che la spesa costituisce la "causa", in senso statistico, della tassazione (in altre parole, la dinamica della tassazione "segue" quella della spesa).

Per quali ragioni il problema della finanza pubblica italiana si è venuto configurando come un problema di dinamica incontrollata della spesa? Per rispondere a questa domanda il buonsenso del riferimento all'esperienza economica elementare non aiuta granché, essendo molte e interagenti le ragioni per cui i livelli della spesa, nel tempo, sono scappati di mano. Per certe voci del bilancio pubblico, il contenimento della spesa è semplicemente impossibile, perché i livelli di spesa di un certo periodo sono interamente determinati da decisioni già adottate, oppure da decisioni giudiziali che estendono determinati benefici a categorie che ne erano precedentemente escluse. Ma esistono certamente situazioni in cui è mancata la capacità (in senso tecnico, ma anche nel senso comune della parola) di tenere imbrigliati i livelli della spesa; e, almeno altrettanto spesso, è mancato l'interesse a farlo. Anzi, la mancanza di interesse al contenimento della spesa naturalmente sconfina nell'interesse positivo a ottenere nuove risorse. Per scopi nobili e meno nobili, ma non è questo il punto: se le regole sono disegnate a partire dall'assunto che i decisori sono delle specie di angioletti svolazzanti, con una visione superiore di come va il mondo e con l'obiettivo di perseguire un Bene Comune che a loro è chiaro cosa sia e che indirizza ogni loro scelta, i guai sono inevitabili. Tanto più inevitabili se coloro che decidono della spesa sono soggetti fisicamente diversi da chi procura le risorse. Alla mancanza di capacità e di interesse al contenimento della spesa,

L'incapacità e la non volontà di controllare la dinamica della spesa.

perciò, non si può porre altro rimedio che la ridefinizione delle regole entro cui si svolge il processo di decisione, di realizzazione e di verifica della spesa pubblica.

Un sistema di vincoli di bilancio stringenti per i centri di spesa pubblica, chiaramente, potrebbe non essere necessario in altre condizioni, particolarmente felici; potrebbe anche non essere sufficiente a garantire i risultati sperati. Con ciò, sembrano molto robusti gli argomenti a favore di una sistematica introduzione dei vincoli di bilancio nei processi decisionali.

### **Il nodo cruciale: il controllo della spesa**

Una volta individuato il punto cruciale dei disequilibri fiscali italiani nell'andamento della spesa pubblica, si chiarisce immediatamente in che termini ha senso che sia formulato l'obiettivo sintetico del risanamento della finanza pubblica: in termini di *controllo della spesa*, non certo di realizzazione di un "buon" saldo primario (che, comunque, è una diretta conseguenza del primo); mentre il viceversa è ben più difficile che accada in tempi brevi).

Controllo, naturalmente, è una parola il cui significato va ben oltre quello di "contenimento". Controllo significa entrare nel merito, valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa, proporre soluzioni adeguate ai bisogni personali e collettivi. In Italia esistono migliaia di controlli formali, ma nessun controllo reale sulla spesa. E ancora: il controllo è ben diverso dal contenimento, perché anche il processo di contenimento della spesa va controllato: occorre valutare efficienza ed efficacia non solo della spesa, ma anche dei suoi tagli.

I provvedimenti riguardo al controllo della spesa, quindi, hanno a che fare con almeno due questioni distinte, ciascuna importantissima nel suo ambito e complementare all'altra. La prima questione riguarda l'individuazione di un *sistema di regole* che, tecnicamente, possa fare fronte all'attuale non capacità o non interesse sia all'autocontrollo della spesa, sia all'esercizio dei poteri formali e sostanziali di controllo da parte degli organi a esso preposti. La seconda que-

stione pesca più in profondità: l'esercizio del controllo nel senso della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa comporta la necessità di individuare criteri in base ai quali giudicare la *qualità della presenza pubblica* nell'economia: aspetto trattato in maniera esemplare nell'articolo di Vaciago contenuto in questo numero della Rivista.

**C**ontrollo della spesa significa entrare nel merito, valutarne l'efficienza e l'efficacia.

### **Soluzioni strutturali in condizioni di emergenza**

Purtroppo, siamo costretti a cercare soluzioni strutturali in condizioni di emergenza. Una ragione in più per non perdere la calma, verrebbe da dire sulla base dell'esperienza elementare. E a ragione. Con un obiettivo forte all'orizzonte (che potremmo chiamare *risanamento*) e mantenendo la calma, strada facendo si può uscire dall'emergenza; coi colpi di testa no, e nemmeno con la demagogia.

Esempi di colpi di testa? Il principe dei colpi di testa è senz'altro il consolidamento del debito: provvedimento che – a parte ogni altra considerazione – va a colpire la conseguenza del disequilibrio della finanza pubblica (il debito, con l'enorme apparente partita di giro della tassazione che va a coprire gli esborsi per interessi), e non la sua causa (una spesa pubblica incontrollata). Reintrodurre vincoli di portafoglio per determinate categorie di operatori non sarebbe altro che una variazione sul tema; in più, si genererebbe il problema di dover "concedere" qualcosa ai settori gravati dal vincolo, fosse anche solo la tolleranza della loro inefficienza (basta ricordare gli effetti dei vincoli di portafoglio per le aziende di credito).

Esempi di demagogia? Suscitare polverone nel dibattito sulla politica economica mettendo la questione del risanamento in questi termini: il disavanzo primario è azzerato, quindi il problema da risolvere consiste nel tenere sotto controllo gli oneri per il servizio del debito. Basta ridurre il costo del denaro e il gioco è fatto: si riducono gli esborsi per interessi e, nel contempo, riparte l'economia: due piccioni con una fava. Il discorso fila, apparentemente. C'è solo un piccolo

**E**mergenza, colpi di testa e demagogia.

particolare: come si fa ad abbassare il costo del denaro se non allentando una politica monetaria che a costo di una notevole fatica sta mantenendo l'impegno per la stabilità dei prezzi?

### Cosa vuol dire risanamento

Risanamento: una "buona" spesa e una "buona" tassazione.

È già stato ampiamente sottolineato che il raggiungimento di un "buon" saldo primario non è una formulazione adeguata dell'obiettivo del riequilibrio delle finanze pubbliche, ma che occorre puntare direttamente ed efficacemente al controllo della spesa, come percorso verso il risanamento. Ma come può essere declinato in modo più preciso il contenuto della parola risanamento? Si scusi la banalità, ma risanamento vuol dire arrivare a una situazione di "buona" spesa e "buona" tassazione. Altrimenti ci si ridurrà a tenere sotto controllo il saldo primario tagliando delle "buone" spese: situazione tutt'altro che desiderabile ma difficilmente evitabile. Finché non si è pensato per tempo a disegnare regole e contenuti di una "buona" spesa e di una "buona" tassazione, il sistema lasciato alla sua inerzia rispetterà il vincolo congiunturale stringente mettendo in atto l'unico comportamento razionale, nella sua limitatezza: tagliare quel che si può e raccattare quel che si riesce.

### Cos'è una "buona" spesa?

Su questo argomento si potrebbe discettare a lungo, impostando la questione a priori. Ma preferisco rimanere fedele all'impostazione un po' provocatoria di fare affidamento solo sul buonsenso dell'esperienza elementare. Che forse ha qualcosa da dire anche se la questione è posta a priori; ma che certamente sa come distinguere a posteriori fra una spesa "buona" e una meno buona, sulla base di un criterio discriminante chiarissimo: una spesa è buona se chi ne beneficia ne è soddisfatto.

È un criterio di buonsenso a posteriori che non manca di implicazioni interessanti circa il disegno a priori di una "buona" spesa. L'implicazione più potente riguarda il

metodo adeguato al controllo affinché una spesa sia "buona": *valorizzare l'utente come soggetto di controllo*.

Come si può realizzare un sistema di regole in cui l'utente possa essere il soggetto del controllo? Una regola semplice è quella di *avvicinare risorse e bisogni*. L'inefficienza dell'azione pubblica ha, fra le sue cause, anche una cultura dell'amministrazione pubblica come mediazione fra cittadini e risorse, non come responsabilità della fornitura di un bene o dell'erogazione di un servizio. E senza responsabilità non c'è né iniziativa né controllo. In termini di politiche, avvicinare risorse e bisogni significa non solo ridare *voice e exit* (cioè capacità di controllo) ai cittadini-utenti, cosa quanto mai urgente; ma anche favorire la loro capacità di iniziativa nell'organizzare risposte ai loro stessi bisogni.

In termini di disegno istituzionale del processo relativo alle decisioni di spesa, significa fare in modo che i centri di spesa (famiglie, amministrazioni, enti) siano responsabili delle loro decisioni (il che può voler dire: le famiglie "corrispondono" alla spesa, in linea di principio e con ogni salvaguardia delle fasce deboli della popolazione; le amministrazioni "rispondono" ai loro utenti, e così via)<sup>2</sup>.

Nel concreto, per disegnare politiche e procedure di spesa occorre una grande attenzione alla dotazione di risorse degli agenti, fra cui essenziale è la risorsa "informazione". Tale dotazione è un aspetto decisivo della loro capacità di intervento nel fornire autonomamente risposte ai loro bisogni e, più in generale, nel controllo della spesa. Laddove l'obiettivo della spesa pubblica riguarda l'erogazione di servizi "meritori" a destinatari individuali (istruzione, salute, previdenza...), una semplice applicazione di quanto si è detto consiste nel tutelare istituzionalmente i tentativi di auto-risposta ai bisogni, attraverso una spesa che, pur essendo "privata" dal punto di vista di chi paga, va nel senso di fornire un bene "pubblico". Là dove la spesa per fornire questi servizi è pubblica in senso stretto, un modo relativamente semplice per responsabilizzare l'utente e per valorizzarne la capacità di controllo può consistere nell'introduzione di un elemento-

Una "buona" spesa: l'utente come soggetto del controllo.

Spesa "privata" e beni "pubblici".

prezzo. Così, se è certamente improponibile chiedere oggi allo Stato di potenziare il sostegno finanziario pubblico all'istruzione "privata", è certamente meno assurdo chiedere che ci sia un prezzo non solo simbolico da pagare per accedere ai servizi della "pubblica" istruzione: certamente, salvaguardando ogni diritto dei meno abbienti. In altri termini, invece di fiscalizzare quasi completamente le rette per l'istruzione "pubblica", si potrebbe rendere deducibile in sede di dichiarazione dei redditi la spesa "privata" per l'istruzione. Con quali ripercussioni? Tanto per cominciare, con la possibilità di una effettiva autonomia amministrativa dei centri di istruzione, cui si accompagna la desiderabile conseguenza che la qualità dell'insegnamento non rimanga relegata al ruolo di un optional. Come è noto, chi paga può dire la sua: ha *voice*, ed eventualmente ha anche un *exit* che non è frustrante come la decisione di pagare due volte per un servizio: pagare in quanto contribuente la struttura inefficiente (dal suo punto di vista, si intende. Ma quale altro punto di vista è altrettanto rilevante?), e poi pagare di nuovo per il servizio così come lui lo vuole. È troppo semplice questo modo per introdurre un controllo della spesa, sia in termini di contenimento che in termini di efficacia ed efficienza?

Dove la spesa non rappresenta l'erogazione di un servizio alla persona ma la produzione di un bene pubblico, allo stesso modo, occorre un meccanismo di responsabilizzazione del centro di spesa nei confronti di chi ha il dovere istituzionale del controllo; occorre un sistema di regole per cui tale centro di spesa sia un luogo di effettivo esercizio di potere decisionale nel rispetto di vincoli di bilancio precisi, con responsabilità precisamente definite e facilmente individuabili. Sulla stessa linea d'onda, si può suggerire che la spesa pubblica finalizzata alla tutela di obiettivi sociali (un esempio per tutti: l'occupazione), invece di riposare sulla erogazione di incentivi *ex ante* a categorie preselezionate delle quali si presume la capacità di realizzare tali obiettivi (meccanismo che si è rivelato costosissimo!), si fondi su premi *ex post* (ad esempio sgravi fiscali) a chi

dimostra di aver raggiunto risultato. E, più in generale, là dove si reputi necessario intervenire a sostegno di realtà potenzialmente generatrici di benefici sociali, tale sostegno sia condizionato e temporalmente limitato.

Avvicinare risorse e bisogni consente agli individui maggiore libertà di scelta e incoraggia la società civile a svolgere il compito — che è suo proprio, inalienabile — di sviluppare la capacità di autorganizzare la risposta ai suoi bisogni: è la prima regola della sussidiarietà.

### Cos'è una "buona" tassazione?

L'altra faccia del risanamento, insieme a una "buona" spesa, è una "buona" tassazione. Nella situazione attuale, la tassazione è a un tempo pesante (e questo è esperienza diretta di molti italiani, sia pure non di tutti) e altamente inefficiente: il numero capi d'imposta rasenta il limite dell'assurdo, il gettito è concentrato in un numero assai ridotto di capi d'imposta, l'apparato amministrativo necessario alla sopravvivenza di talune forme di prelievo costa più di quanto renda in termini di gettito.

Una "buona" tassazione, invece, è una tassazione *semplice*: più è contorta, più ci sono fasce di ingiustizia lampante (basti pensare a certi aspetti ridicoli della tassazione dei beni di lusso!) e più si formano spazi per l'elusione e l'evasione. È una tassazione *equa e ragionevolmente progressiva*; ma attenzione: solo se è semplice possiamo sperare che sia possibile valutarne l'equità; solo se è semplice possiamo sperare che sia effettivamente progressiva. Quanti complicati sistemi di esenzione teoricamente perfetti, disegnati col calibro fine in nome dell'equità "come se" il sistema fiscale fosse efficiente, perpetuano le ingiustizie quando vanno a scontrarsi con la realtà!

Occorre un lavoro serio e approfondito su come disegnare un sistema fiscale che rispetti l'esigenza di equità interpersonale; in materia di tassazione, essa consiste nel valutare la capacità contributiva individuale tenendo conto delle responsabilità sociali che a ciascuno fanno capo, come suggerisce la

Alcune provocazioni: il controllo della spesa per i beni "meritori"...

... per i beni "pubblici"

... per gli obiettivi sociali.

Una "buona" tassazione: semplice, equa, ragionevolmente progressiva.

**Equità fiscale: le dimensioni interpersonali e intergenerazionali.**

dottrina sociale della Chiesa.

All'esigenza della equità interpersonale si accompagna quella della equità intergenerazionale: tema particolarmente importante, in una situazione di pesante indebitamento pubblico. Non a caso, un argomento che va per la maggiore suona così: il debito, che sta producendo cedole per gli odierni detentori di BOT, produrrà tassazione a carico delle generazioni future; stiamo vivendo, almeno in parte, sulle loro spalle.

Quanto è rilevante questa argomentazione? Dovremmo realmente preoccuparci del fatto che il debito produce effetti distributivi perversi fra noi e i nostri figli? Oppure, in altre parole: il debito pubblico è cattivo in quanto tale? Anche queste domande, che non sono affatto banali, potrebbero trovare una risposta semplice in riferimento all'esperienza economica elementare. Un debito familiare, anche grande, potrebbe avere perfettamente senso per un grande progetto, per un bene più grande. Dove sta, allora, il peso del debito pubblico? Non certo nel fatto che esiste: domani, ai nostri figli, lasceremo in eredità il debito, insieme con le sue cedole e la tassazione di cui avrà bisogno per finanziarle, esattamente come oggi. Il guaio è che lasceremo in eredità non la realizzazione di un grande progetto, ma gli effetti — quanto meno ambigui — di una spesa che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto essere lo strumento della solidarietà collettiva; di una spesa che si è rivelata incontrollata, inefficace, inefficiente. Anche in tema di equità intergenerazionale, dunque, torna inevitabilmente in primo piano la questione del risanamento della spesa come obiettivo primario delle politiche di riequilibrio fiscale.

La solidarietà non è moralismo.

### Per una solidarietà efficiente

In particolare, risanamento della spesa per la solidarietà collettiva significa realizzare le condizioni per una *solidarietà efficiente*. Sanità, istruzione, previdenza, politiche del territorio e finanza locale sono questioni attorno alle quali è urgente porsi con uno "sguardo fresco" su come possa essere realizzata una solidarietà efficiente. Il prossi-

mo numero della Rivista sarà dedicato ad approfondire e declinare concretamente l'idea di solidarietà efficiente, lanciata qui un po' per provocazione e un po' per la sana presunzione che anche i "non addetti" possono dire la loro sui temi di interesse cruciale per la vita civile ed economica della nazione; ma già nei contributi che seguono si possono trovare analisi, valutazioni e proposte in merito al sistema di regole per il controllo della spesa nella finanza locale, nel pubblico impiego, nella sanità e, più in generale, nel *welfare state*.

Un'ultima sottolineatura: sistema di regole non significa elenco di desiderata coerenti con l'obiettivo di generare un sistema efficiente ed equo; ha fatto il suo tempo l'impostazione moralistica per cui, indicato il "dover essere" cui attenersi, l'autopersuasione avrebbe dovuto produrre comportamenti coerenti. Significa in primo luogo disegnare un *sistema di incentivi* affinché i comportamenti economici, realisticamente intesi, non siano incompatibili con efficienza ed equità; significa, in secondo luogo, stabilire dei *meccanismi di difesa dei deboli* e/o dei confini alle possibili "vincite" dei più forti. Forse che per il successo dell'economia italiana dovremmo confidare nell'invito a comprare solo prodotti *made in Italy* e a non fare la speculazione contro la lira? Sarebbe la ricetta certa per far vincere i pochi disonesti. La forza degli interessi non può essere fermata col moralismo.

---

### NOTE

---

<sup>1</sup> MINISTERO DEL TESORO, COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA, *Rapporto annuale per l'anno 1992*, Roma, febbraio 1993, p. 3.

<sup>2</sup> Questo dell'avvicinare le risorse ai bisogni come criterio forte di efficienza e di efficacia dell'intervento pubblico è un tema caro alla riflessione del gruppo di persone attorno a cui è nata la rivista *Personae & Imprese*, riflessione che aveva in precedenza portato alla pubblicazione del periodico *Note e discussioni Um.E.S.* Gli esempi che seguono, in particolare, sono una riesposizione di parte della relazione del Prof. Marco Martini al Seminario Um.E.S. tenutosi il 13 giugno 1992 a Milano, Sala della Passione.

# LE CONDIZIONI PER UN EFFETTIVO DECENTRAMENTO FISCALE

di Gianfranco Cerea

**N**ei manuali di economia pubblica, la presenza di un sistema di governo territorialmente decentrato è giustificata da due ordini di motivazioni.

Secondo una prima visione, di natura prettamente politica, Regioni, Comuni, Province rappresentano altrettante occasioni di allargamento dei quadri delle cariche pubbliche collettive, di partecipazione dei cittadini alla trattazione dei problemi amministrativi nonché di coinvolgimento potenziale, nella diretta gestione della cosa pubblica, di partiti che sono all'opposizione a livello di Governo centrale.

Secondo un'altra visione, di tipo tecnico-economico, gli enti locali e le Regioni rappresentano lo strumento attraverso cui è possibile rispondere in modo efficiente a bisogni e priorità che si manifestano in modo differenziato sul piano territoriale, in quanto conseguenza del diverso impatto di vicende storiche, di aspetti culturali e sociali, di caratteri morfologici e ambientali, di strutture economiche e produttive variate articolate nelle diverse parti di una nazione.

Appartengono ancora a questo filone di motivazioni le considerazioni che riguardano una efficiente produzione dei servizi, intesa come necessità di superare i fenomeni delle esternalità e, più in generale, delle inadeguatezze che deriverebbero da una mancata coincidenza tra centri decisionali e area su cui ricadono i benefici ricavati da un determinato intervento pubblico.

Alla luce di questi possibili schemi interpretativi, una lettura dell'attuale situazione italiana porta a ritenere che le motivazioni, su cui si sono basate le scelte e i comportamenti della classe politica in materia di decentra-

mento, siano da ricondurre essenzialmente a quelle del primo tipo, soprattutto per quanto attiene l'esperienza regionale. Tale giudizio scaturisce dalla ricostruzione del clima culturale in cui ha preso corpo l'esperienza regionale, dai contenuti dell'autonomia, dalle modalità di esercizio del governo e dagli assetti finanziari.

È ormai ampio lo schieramento di studiosi e politici che tende a considerare in modo estremamente negativo gli effetti che tale impostazione ha prodotto sulla vita amministrativa e politica delle Regioni. E sono ancora molti a ritenerne come irrinunciabile un'ampia revisione della materia. Ne sono testimonianza più che evidente le proposte di riforma avanzate in sede parlamentare: esse sembrano indicare che i nuovi orientamenti vanno nel senso di affermare la superiorità delle istanze di tipo autenticamente autonomistico, rispetto a quelle di tipo politico-participativo che avevano accompagnato e condizionato le scelte istituzionali del passato ventennio.

Se e quanto questo rinnovamento legislativo possa tradursi in una effettiva mutazione della vita delle nostre istituzioni è però questione diversa. Il risultato dipende infatti da fattori che non sono solo riconducibili ai contenuti della riformata Carta costituzionale. L'esperienza di vent'anni di Regioni ordinarie e di oltre quaranta di Regioni a statuto speciale dimostra infatti che, attraverso la legislazione ordinaria e le sentenze della Corte costituzionale, si possono definire contesti e situazioni anche estremamente lontane dallo spirito di coloro che, nell'Assemblea costituente, vedevano nella regione lo strumento per il "definitivo superamento del centralismo statale".

L'esperienza di decentramento in Italia: un'occasione di allargamento delle cariche, di partecipazione, di coinvolgimento dei partiti all'opposizione nell'amministrazione.

Le nuove istanze di tipo autenticamente autonomistico.

Le difficoltà del decentramento in un contesto caratterizzato da ampi divari nella capacità produttiva di reddito e di gettito fiscale.

### Le condizioni necessarie per un nuovo regionalismo

Una ridefinizione del ruolo delle Regioni porta con sé una revisione del ruolo dello Stato e degli altri enti locali e, come tale, non può trascurare i problemi e i vincoli che caratterizzano le nostre amministrazioni e i contesti socio-economici in cui si collocano.

### *Il problema degli squilibri economici*

Nel nostro Paese l'attribuzione di poteri alle Regioni, come peraltro molti altri interventi di decentramento territoriale, deve misurarsi con problemi finanziari la cui complessità appare sconosciuta alla maggior parte degli Stati europei, sia a ordinamento unitario che federale. Ciò va riferito non solo alle questioni legate alla estensione dei poteri da riconoscere agli enti subcentrali o ai rapporti finanziari che collegano centro e periferie, ma anche alla difficoltà di individuare soluzioni soddisfacenti per aree caratterizzate da amplissimi divari nella capacità di produrre reddito e entrate fiscali. L'Italia è, tra i Paesi della Comunità europea, quello che presenta al proprio interno i maggiori divari tra le diverse aree geografiche in cui si articola. In esso convivono infatti regioni come la Lombardia e l'Emilia Romagna, che si collocano tra le zone d'Europa con il maggior prodotto per abitante, e regioni come la Calabria o la Basilicata, il cui prodotto per abitante le colloca tra le aree più povere.

Con tale situazione, la ricerca di un modello di decentramento e di finanziamento dei poteri delle nostre regioni diventa concettualmente molto difficoltosa. Le esigenze collegate all'efficienza, ovvero a un disegno di responsabilizzazione evidente nella gestione della cosa pubblica, richiederebbero il riconoscimento alle Regioni di una accentuata autonomia finanziaria e di significative proteste nel definire i livelli di prelievo fiscale e tariffario su scala locale. Ciò si tradurrebbe però in divari estremamente elevati nella dotazione regionale delle risorse, con la conseguenza di produrre differenziali nell'intervento pubblico difficilmente compatibili con qualsiasi ragionevole disegno di equità

territoriale. Per contro le esigenze collegate all'equità territoriale, ovvero a una distribuzione degli interventi pubblici che rispetti standard comuni nella quantità, nella qualità e nei contenuti delle politiche, richiederebbero un sistema finanziario fondato essenzialmente su trasferimenti e collegato a norme particolarmente stringenti per quanto attiene l'utilizzo degli stessi.

### *Uniformità e diversità*

È opinione diffusa quella secondo cui un sistema di poteri fortemente centralizzati si associa necessariamente a un assetto territoriale degli interventi sostanzialmente uniforme. Per contro un sistema di decentramento territoriale dei poteri conduce a un modello con significative differenziazioni tra i diversi ambiti.

Nessuna di queste opinioni sembra empiricamente confermata nell'esperienza italiana. Sino all'avvento delle Regioni l'intervento statale era ben lungi dal distribuirsi in modo uniforme sul territorio nazionale: gli studi di Nitti, e di coloro che successivamente si sono occupati della materia, dimostrano infatti che, sino agli anni '70, la spesa pubblica risultava nel Centro-Nord significativamente più elevata che nel Mezzogiorno. Con l'avvento del decentramento regionale si è assistito a una significativa modificazione della situazione preesistente, tanto che negli anni più recenti l'assetto della spesa descrive una situazione di sostanziale uniformità territoriale degli interventi.

Questa situazione, per certi versi paradossale, rappresenta la conseguenza delle logiche politiche che hanno segnato la nascita e lo sviluppo dell'esperienza regionale. In effetti l'istituzione di questi enti è venuta a coincidere con un periodo e un clima politico in cui la cultura e l'esigenza dell'uniformità prevalevano rispetto alle visioni secondo cui il decentramento dovrebbe rappresentare lo strumento con cui far fronte alle differenze territoriali nelle esigenze e nelle preferenze dei cittadini.

Gli anni '70 sono stati contraddistinti da una serie di riforme "nazionali", dalle logiche della programmazione dell'economia, dalle paure — vere o presunte — che le regioni

deboli avrebbero usato poco e male i poteri che sarebbero stati loro attribuiti. Tali visioni si sono innestate su un tessuto costituito dalla naturale tendenza dei poteri e delle burocrazie centrali a mantenere gli assetti assunti nel passato e hanno finito, in ultima analisi, per dare nuovo alimento alla vecchia logica del modello napoleonico, secondo cui su tutto il territorio andava salvaguardata l'uniformità.

È questo un aspetto curioso delle visioni che caratterizzano la nostra società, o che in essa sembrano prevalere. Accanto a un modello di comportamenti segnato da spiccati caratteri di individualità e di senso di appartenenza a un determinato territorio, si associa una visione della vita sociale in cui, paradossalmente, tutti dovrebbero assumere identici comportamenti, godere degli stessi servizi, manifestare le stesse priorità. Se da un lato, cioè, si sottolineano le esigenze individuali e le peculiarità locali, dall'altro si invocano scelte e comportamenti pubblici che ne sono la sostanziale negazione. Nello specifico si giunge persino a ritenere che non solo i bisogni debbano quantitativamente e qualitativamente essere gli stessi, ma che identici territorialmente debbano essere anche gli strumenti per soddisfarli. Ne è esempio emblematico la riforma sanitaria, il cui sviluppo è stato conforme al seguente schema: si individua un'area di bisogno, la salute, si sceglie un parametro di rappresentazione dello stesso che sia di immediata percezione, la popolazione, si assegnano risorse proporzionate a questo parametro e, infine, si accompagna il tutto con una legge-regolamento che disciplina minuziosamente le modalità organizzative degli interventi, le strutture e la gestione amministrativa. È fin troppo facile confutare, con il richiamo alla realtà, se e quanto un tale approccio garantisca la tutela della salute dei cittadini in misura uniforme per tutto il territorio nazionale. In questo senso si può affermare che il fallimento del regionalismo ha matrici comuni con il fallimento delle riforme, testimoniati entrambi dalla pochezza dei risultati ottenuti e dalla disastrosa situazione dei conti pubblici. Gli insuccessi sono in misura rilevante da attribuire alla mancata percezione delle diversità e al riconoscimento del

ruolo che la stessa diversità deve poter giocare. Si è cioè pensato che innestando formule identiche in contesti diversi si sarebbe comunque ottenuto un risultato uniforme e, forse, anche un contesto tendenzialmente indirizzato verso sentieri di uniformità.

### **Le condizioni per un decentramento possibile**

Sul piano dei contenuti, un sistema di reale decentramento dovrebbe prevedere la definizione contestuale sia di uno spazio per un esercizio di poteri non condizionati dal centro e sia per un regime di responsabilità finanziaria in cui siano definiti in modo non "negoziabile" i vincoli di bilancio.

Si tratterebbe di una vera e propria "rivoluzione copernicana" rispetto all'attuale impostazione dell'autonomia regionale, i cui esiti ultimi potrebbero condurre il Paese verso assetti anche profondamente diversi da quelli che conosciamo. Che accadrebbe alla sanità se la Lombardia e la Campania fossero libere di definire in totale autonomia le spese, gli assetti organizzativi, i fabbisogni di personale? Che accadrebbe all'istruzione nel Veneto e in Calabria se questa materia passasse dalle competenze dello Stato a quelle delle Regioni? È su quesiti così formulati che taluni ritengono di dover avanzare più di una perplessità in merito alle conseguenze che potrebbe produrre un reale decentramento.

In realtà, se viste in quest'ottica, le questioni paiono francamente malposte. Il problema dei divari ha infatti due componenti, una di natura economica, l'altra di natura etico-comportamentale.

La componente di natura economica trova origine nel fatto che un sistema di autonomie, basato su imposte raccolte su scala locale, non può che generare squilibri territoriali di entità tanto più consistente quanto maggiori sono i divari nella produzione della materia imponibile: la Campania non può che "raccogliere" localmente un volume di risorse di molto inferiore a quello della "ricca" Lombardia. In realtà il problema finanziario è, entro certi limiti, un falso problema. Ai divari territoriali si può infatti

**La componente economica e la componente etico-comportamentale dei divari regionali.**

porre rimedio attraverso opportuni meccanismi di perequazione, ovvero trasferendo risorse nazionali aggiuntive alle aree più povere, oppure addossando allo Stato gli oneri e le responsabilità relativi alle prestazioni di taluni servizi e investimenti.

La componente di natura etico-comportamentale parte invece dal presupposto secondo cui, almeno per talune zone dell'Italia, le condizioni culturali e sociali non siano compatibili con un esercizio locale di poteri pubblici. Per contro lo Stato e l'autorità centrale possiederebbero invece tutti gli strumenti necessari per risultare sostanzialmente immuni dai condizionamenti negativi, sviluppati su scala locale. Posizioni di questo tipo non sono certamente nuove nel nostro Paese, avendo tra l'altro condizionato non poco i lavori della stessa Assemblea costitutente.

A una osservazione attenta non può però sfuggire la fragilità di tali argomentazioni. In effetti l'intervento dell'autorità centrale soffre e risente al Sud degli stessi problemi di cui godono i servizi locali: si pensi alle carenze degli apparati dell'istruzione e al problema del mancato rispetto dell'obbligo scolastico.

Questi problemi, se e in quanto reali, devono essere affrontati cercando di colpire i fattori che sono alla loro origine.

In primo luogo si dovrebbe tener in maggior conto il principio secondo cui a realtà diverse bisogna fornire strumenti di intervento diversi: non è con una comune legislazione di dettaglio, in materia di sanità, che gli ospedali di Napoli e di Bologna diverranno eguali. È questa la posizione che fu di Sturzo e che, a distanza di anni, mantiene intatta la sua validità.

In secondo luogo si dovrebbe operare per accrescere la cultura amministrativa e gestionale degli operatori pubblici. La "buona" amministrazione del Nord è frutto della capacità di travasare nell'esercizio dei poteri pubblici la cultura e le logiche che sono proprie del mondo privato della produzione: imprese, fabbriche, attività artigianali. L'arretratezza economica si associa, da questo punto di vista, con una carenza di modelli e comportamenti di riferimento che devono in qualche modo essere colmati attraverso

i meccanismi della formazione specifica degli operatori pubblici e la diffusione di adeguate informazioni e conoscenze anche tra i cittadini. In questo contesto si deve osservare che, salvo rare eccezioni, lo Stato ha fatto sinora poco o nulla per promuovere la cultura amministrativa degli enti locali del Mezzogiorno. Gli interventi di sostegno hanno infatti avuto per lungo tempo il carattere di esclusiva sostituzione e sono stati espressione di una gestione, di una legislazione e di una impostazione chiaramente "romani".

La condizione in cui si trovano talune aree del Paese, e non solo al Sud, dovrebbe essere affrontata utilizzando in modo adeguato lo strumento della gradualità, ovvero la capacità di "dosare" il passaggio e l'esercizio dei poteri sulla base delle istanze formulate su scala locale ed eventualmente delle raggiunte capacità operative: che senso ha trasferire per intero le competenze della sanità a una regione che soffre di una rilevante e cronica carenza di strutture ospedaliere, oppure imporre alla stessa di colmare in pochi anni divari di dotazioni di base, frutto di politiche decennali di aperta discriminazione nella distribuzione territoriale delle risorse?

La stessa condizione dovrebbe poi portare a introdurre, nel nostro ordinamento, il concetto di potere sostitutivo. Si dovrebbe in altri termini prevedere che il mancato rispetto di taluni obiettivi, ritenuti di particolare rilevanza, comporti l'obbligo per l'autorità centrale di intervenire direttamente, facendo così venir meno la potestà di un diretto esercizio locale dei poteri.

Si tratta, a onor del vero, di una serie di strumenti e misure che le proposte di riforma del regionalismo, avanzate dalla Commissione Bicamerale, già contengono in modo significativo. Talune di queste meritano forse ulteriori approfondimenti, mentre altre necessitano di chiare precisazioni. È però indubbio che comunque esse vogliono rappresentare un drastico mutamento di rotta rispetto al passato. La speranza è che la riforma, con esse avviata, non rappresenti solo un tentativo per dare nuovo alimento "formale" all'illusione di autonomia che, come dobbiamo purtroppo constatare, è già oggi presente nella Costituzione repubblicana.

Articolazione degli strumenti di intervento, maggiore cultura amministrativa e gestionale, gradualità nel passaggio delle competenze.

# IL CONTROLLO DELLA SPESA NEL PUBBLICO IMPIEGO

di Antonio Brancasi

**G**rosso modo la spesa per il personale dipendente è la risultante del numero dei dipendenti e del livello delle retribuzioni: si tratta di due fattori di spesa che ricorrono qualunque sia il datore di lavoro, ma che trovano presso gli enti pubblici un diverso trattamento, che continua a essere tale anche a seguito del DLgs 1993 n. 29 con cui, a detta dei mass media, si sarebbe realizzata la privatizzazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Del resto un'operazione di completa privatizzazione avrebbe, a prima vista, contrastato con l'obiettivo, enunciato dalla legge di delega (L. 1992 n. 421), di contenere la spesa per il settore del pubblico impiego.

Il numero dei dipendenti è fissato dagli atti con cui l'amministrazione determina i propri organici: la materia dell'organizzazione è sottratta alla disciplina contrattuale ed è invece riservata alla legge e ai regolamenti (art. 2 c. 1), cosicché la consistenza del personale, e la relativa dislocazione, risulta previamente definita da atti unilaterali che vincolano i poteri (analoghi a quelli del datore di lavoro privato) di gestione del personale. A questo riguardo, va segnalato che il DLgs prescrive la ridefinizione delle piante organiche con periodicità triennale e prevede, in prima applicazione, un articolato procedimento di revisione che, mediante la valutazione dei costi e dei carichi di lavoro, dovrebbe mettere in luce eventuali carenze ed esuberi da rimuovere attraverso gli istituti della mobilità.

Il trattamento retributivo, salvo per le categorie escluse dalla cosiddetta contrattualizzazione (peraltro sensibilmente circoscritte dal DLgs), è stabilito dai contratti collettivi, sottoposti però a una serie di limitazioni che riguardano proprio gli oneri derivanti

dalla loro attuazione e che operano condizionando la legittimità del provvedimento con cui il Consiglio dei ministri autorizza la stipulazione dei singoli contratti. Sotto questo profilo, il sistema è apparentemente analogo a quello previsto dalla precedente legge quadro (L. 1983 n. 93): in entrambi i casi si è in presenza infatti di vincoli quantitativi "a cascata" che, partendo da grandezze più generali, si specificano poi in sottograndezze ricavate per scomposizione dalle prime. Unica differenza sembrerebbe il numero di livelli, e di passaggi, di questo processo di progressiva specificazione: tre nel caso della legge quadro e quattro per il DLgs. A un primo livello, vi è il limite più generale della spesa complessiva da destinare alla retribuzione del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni (art. 15 c. 1 della legge quadro e artt. 9 c. 1 e 51 c. 4 del DLgs): grandezza che è espressa in termini di tasso di incremento della spesa e che è fissata dal Documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo a maggio di ogni anno e approvato dalle Camere. Vi è poi l'importo complessivo delle risorse destinate sia al rinnovo dei contratti che alle modifiche del trattamento economico del personale non contrattualizzato (art. 11 c. 3 della L. 1978 n. 468 come modificato dalla L. 1988 n. 362): limite che è stabilito annualmente dalla legge finanziaria e che serve a specificare in qual misura l'aumento di spesa, indicato dal Documento di programmazione economico-finanziaria, debba derivare dagli incrementi retributivi ovvero, per sottrazione, dagli ampliamenti degli organici e dagli automatismi previsti dalla pregressa disciplina. Il terzo limite riguarda l'ammontare delle risorse specificamente destinate alla contrattazione

Il contenuto della riforma del pubblico impiego: numero dei dipendenti e trattamento retributivo.

La legge quadro del 1983 e il decreto legislativo del 1993: i diversi livelli dei vincoli quantitativi alla spesa per i dipendenti pubblici.

collettiva (art. 15 c. 3 della legge quadro e art. 52 c. 1 del DLgs), mentre l'ulteriore vincolo, introdotto dal DLgs, concerne le risorse destinate al rinnovo di ciascun contratto (art. 52 c. 2).

In definitiva, sia nel sistema della legge quadro che in quello del decreto legislativo, la sequenza di limiti è composta da grandezze che considerano le retribuzioni dei dipendenti pubblici sotto profili diversi. Si parte dalla considerazione delle retribuzioni come componente del reddito nazionale e si arriva a considerarle come spesa pubblica: sotto il primo profilo, le relative limitazioni sono esplicative della politica dei redditi; sotto il secondo profilo ci si impatta invece con le problematiche dei bilanci e della copertura finanziaria. Proprio tenendo conto di questa differenza, le analogie tra i due sistemi risultano più apparenti che reali.

### Il sistema di limitazioni previsto dalla legge quadro

Nel sistema tratteggiato dalla legge quadro i vincoli alla contrattazione collettiva si sostanziano nell'obbligo della copertura finanziaria, cosicché il limite alla spesa complessiva per personale era una grandezza che restava sullo sfondo come termine di riferimento per le decisioni di bilancio preposte a precostituire la copertura agli accordi. Logicamente, in uno scenario del genere, il limite quantitativo alla spesa per personale non era in grado di operare direttamente, poiché l'unico vincolo consisteva in definitiva nella necessità di mantenere il costo degli accordi entro l'ammontare delle risorse disponibili per la copertura.

In definitiva, l'idea della legge quadro era che il limite alla spesa complessiva per personale fosse destinato a sparire una volta che, sulla base di esso, fossero state precostituite le risorse a copertura degli accordi da stipulare. Ciò era del resto inevitabile visto che non sarebbe stato comunque possibile verificare il rispetto del vincolo più generale: infatti, da un lato, non erano disponibili proiezioni sull'andamento spontaneo della spesa per personale secondo la pregressa disciplina, mentre, da un altro la-

to, non si prendeva posizione sul modo di formulare gli accordi e si lasciava la possibilità di definire i nuovi trattamenti economici in termini incrementativi dei precedenti. È noto che i vincoli, posti dalla legge quadro alla contrattazione collettiva, non hanno funzionato. Merita rilevare che ciò non è imputabile soltanto allo sfondamento delle previsioni sul costo di ciascun accordo, al fatto cioè che la spesa si sia a posteriori dimostrata superiore alle aspettative: un fenomeno del genere è certamente avvenuto, ma non è addirittura possibile quantificare con esattezza la portata. Conseguentemente, la scarsa tenuta della legge quadro non è soltanto imputabile al fatto che non fossero previste relazioni illustrate dei presunti costi di ciascun accordo: la mancanza di queste relazioni ha semplicemente favorito fenomeni patologici di sottostima dei costi. Il fatto è che, ancor prima di questi fenomeni, sono stati manomessi i limiti quantitativi entro cui avrebbe dovuto mantenersi la contrattazione, e ciò è avvenuto proprio mediante la dilatazione, "in corso d'opera", delle risorse disponibili per la copertura. In definitiva, l'insufficiente resa dei vincoli previsti dalla legge quadro deriva, innanzi tutto, proprio dalla costruzione di essi esclusivamente in termini di copertura finanziaria. Del resto, se il problema era di fornire la copertura, si trattava semplicemente di trovare risorse aggiuntive e a tal fine non mancavano certo gli espedienti contabili, più o meno fittizi, per scovare ulteriori margini di disponibilità, anche in una situazione di grave crisi della finanza pubblica. Certo, la stessa legge quadro prescriveva che, nel precostituire la copertura finanziaria agli accordi, si tenesse conto del limite di spesa complessiva per il personale; limite che avrebbe dovuto evidentemente condizionare anche le leggi con cui erano integrate le risorse, man mano che gli accordi venivano conclusi e si rendevano sempre più ristretti i margini per gli accordi ancora da concludere. Il fatto è che il limite massimo alla spesa per personale non ha mai costituito un vincolo giuridico alla successiva attività legislativa: fino al 1988 era espresso semplicemente dai documenti allegati al bilancio e mancava su di esso una espressa decisio-

L'obbligo della copertura finanziaria della spesa per gli accordi: un vincolo non stringente.

ne del Governo e del Parlamento; a seguito della L. 1988 n. 362 il limite è stato stabilito dal Documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento, ma le cose non sono cambiate di molto, tanto che la recente sentenza 1993 n. 25 della Corte costituzionale ha affermato che, nei confronti delle successive leggi, gli indirizzi fissati dal documento hanno semplicemente un valore indicativo e non precettivo. Se poi si tiene presente che i meccanismi di copertura previsti dalla legge quadro erano stati mal costruiti, si capisce come tutto il sistema, non solo non ha funzionato, ma neppure avrebbe potuto funzionare. Non era infatti chiaro chi dovesse, alla fin fine, pagare gli accordi: l'art. 15 prevedeva l'iscrizione nel bilancio dello Stato di apposito fondo e autorizzava il Ministro per il tesoro ad apportare le variazioni di bilancio relative alla ripartizione del fondo stesso; la norma si concludeva con la disposizione, abbastanza oscura, secondo cui «analoga provvederanno per i propri bilanci le Regioni, le Province e i Comuni nonché gli enti pubblici non economici cui si applica la presente legge». L'oscurità della disposizione è confermata dal contenzioso, tra Stato e Regioni, a cui essa ha dato luogo.

L'esito di tutta la vicenda è che, in prima battuta, il limite delle risorse accantonate a copertura è stato scavalcato addossando, integralmente o parzialmente, ai vari enti pubblici gli oneri degli accordi riguardanti il loro personale; in seconda battuta, lo Stato è poi intervenuto per rifinanziare in varia misura gli enti stessi, in relazione alla maggior spesa derivante dagli accordi. Tutto ciò è probabilmente servito a salvaguardare l'integrità finanziaria degli enti, ma ha anche prodotto due effetti negativi: ha aperto un ulteriore terreno di contrattazione, sul versante dei rapporti tra lo Stato e gli enti, e ha giustificato le varie misure che hanno finito per porre sotto tutela la politica del personale degli enti, compresi quelli ad autonomia costituzionalmente garantita.

## Il diverso sistema previsto dalla riforma

Abbastanza diverso appare lo scenario trat-

teggiato dal DLgs. Permangono i vincoli connessi alla copertura finanziaria, ma accanto a essi assumono autonoma rilevanza, e finiscono addirittura per prevalere, i vincoli derivanti dalle compatibilità generali concernenti la politica dei redditi. Il limite alla spesa complessiva per personale non è più grandezza che resta sullo sfondo, come termine di riferimento delle decisioni di bilancio preposte a precostituire la copertura, ma è destinata a operare autonomamente, vincolando direttamente la contrattazione. Ciò significa che i contratti devono essere sottoposti a un doppio scrutinio di legittimità, riguardante da un lato il rispetto del limite alla spesa per personale e dall'altro l'osservanza dell'obbligo della copertura. Ma ciò significa anche che l'integrazione delle risorse disponibili per la copertura non dovrebbe essere più sufficiente a rendere legittimi i contratti, che devono invece conformarsi anche al vincolo della spesa complessiva per personale; per superare i limiti posti alla contrattazione sarebbe invece necessaria anche una modifica, o deroga espressa, del Documento di programmazione economico-finanziaria. In un contesto del genere si spiega il terzo comma dell'art. 53, secondo cui i contratti collettivi devono prevedere «la possibilità di prorogare l'efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l'esecuzione parziale o totale in caso di accertata esorbitanza dei limiti di spesa»: evidentemente la norma si connette proprio ai vincoli quantitativi che operano sul contenuto della disciplina contrattuale, fino quasi a imporre a essa di riconoscere soltanto diritti finanziariamente condizionati dal tetto di spesa; del resto è, in tal senso, significativo che la disposizione colleghi la proroga o sospensione del contratto alla esorbitanza degli oneri rispetto ai limiti di spesa e non soltanto rispetto alle originarie previsioni effettuate dal prospetto allegato al contratto.

Indubbiamente il DLgs introduce diversi elementi di razionalizzazione: basti pensare alla previsione dei prospetti, da allegare agli schemi di contratto, che devono quantificare i costi; oppure al divieto di stipulare contratti i cui oneri entrino a regime oltre il pe-

**C**on la riforma, ai vincoli connessi alla copertura si aggiungono i vincoli generali di compatibilità con gli obiettivi macroeconomici.

Non solo vincoli in riferimento al bilancio, ma "vincoli di finanza pubblica".

riodo da essi considerato; ma principalmente si pensi all'articolato sistema di monitoraggio della spesa per personale quale è istituito dalle disposizioni del titolo V. Si tratta di cose importanti che già la legge quadro avrebbe potuto prevedere senza con ciò alterare minimamente il disegno che andava tratteggiando. Il DLgs va però ben oltre, poiché ridisegna il sistema in funzione dell'obiettivo, proclamato dall'art. 1, di contenere la spesa per il personale "entro i vincoli di finanza pubblica" e non soltanto, potremmo dire, entro i vincoli di bilancio, come nella precedente esperienza. Gli stessi elementi di razionalizzazione sono in realtà pensati in funzione di questa diversa prospettiva: tutto il sistema di monitoraggio dei costi per il personale e il fatto che i prospetti illustrativi debbano quantificare la spesa complessiva (art. 51 c. 1), e non soltanto il costo del contratto, sono il modo per consentire la raffrontabilità dei contratti con i vincoli generali di politica dei redditi fissati dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

A fronte di queste trasformazioni, introdotte dal DLgs nel sistema dei limiti alla contrattazione collettiva, resta l'idea di fondo, a cui del resto si ispirava la stessa legge quadro, che gli oneri per il personale cosiddetto contrattualizzato sono direttamente e integralmente definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto. In altri termini, permane per i singoli enti pubblici il divieto di riconoscere trattamenti economici sia inferiori che superiori a quanto fissato dal relativo contratto nazionale. Si è conseguentemente in presenza di uno scenario che continua a essere ben diverso da quello del lavoro privato, dove il trattamento economico è stabilito dalla contrattazione decentrata e dai contratti individuali, mentre i contratti collettivi nazionali servono soltanto a fissare i limiti minimi inderogabili. In un contesto del genere, i contratti collettivi nazionali, proprio per la funzione da essi svolta di disciplinare direttamente e integralmente le retribuzioni, si configurano come atti aventi a oggetto l'attività di spesa degli enti interessati e ciò determina il regime giuridico a cui sono sottoposti.

### **Il problema della copertura finanziaria delle spese derivanti dai contratti**

Va precisato che le regole a cui deve conformarsi l'attività di spesa degli enti pubblici non economici sono diverse a seconda che tale attività si sostanzia in atti di gestione o in atti di disciplina. Sui primi operano le norme di contabilità, nelle quali è stabilito che agli atti con cui l'amministrazione contrae, o riconosce, l'obbligo di corrispondere somme di denaro deve accedere un impegno di spesa, in modo da imputare i relativi oneri al bilancio e da garantirne la corrispondenza, anche quantitativa, agli specifici stanziamenti di bilancio. Sui secondi, e cioè sugli atti di disciplina, opera invece la regola della copertura finanziaria, nel senso che, qualora sia resa obbligatoria una spesa o ne sia resa doverosa l'iscrizione in bilancio, è necessario indicare la compatibilità dei nuovi o maggiori oneri con la situazione finanziaria complessiva dell'ente. È chiaro che, in questo caso, il dato normativo di riferimento è costituito dall'art. 81 c. 4 Cost., da cui la Corte costituzionale ha estrappolato un principio riguardante tutto il sistema di contabilità pubblica. Va semmai aggiunto che questo principio non resta circoscritto nell'ambito dei singoli enti: l'art. 27 della L. 1978 n. 468, che la Corte costituzionale ha qualificato come disposizione esplicativa della norma costituzionale, estende infatti l'obbligo della copertura anche ai rapporti tra enti pubblici, cosicché esso è destinato a operare anche quando un ente disciplina l'attività di spesa di un altro ente. In definitiva, copertura finanziaria e impegno di spesa sono i due diversi trattamenti riservati dall'ordinamento agli atti comportanti, in qualche modo, oneri finanziari. Mentre la legge quadro prevedeva che gli accordi collettivi dovessero essere recepiti con DPR e conferiva loro un ruolo meramente propedeutico all'emanazione dell'atto regolamentare, il DLgs ha eliminato la fase della recezione e ha attribuito ai contratti la funzione di disciplinare direttamente i rapporti di lavoro. Questa innovazione potrebbe indurre ad assimilare i contratti collettivi a un qualsiasi altro contratto e a considerarli quindi atti di gestione della spesa, con la con-

Perché i contratti collettivi dopo la riforma ricadono sotto il regime della copertura finanziaria?

seguenza che all'autorizzazione, mediante cui il Governo ne consente la stipulazione, dovrebbe accedere l'impegno di spesa, così come nella generalità dei contratti della Pubblica Amministrazione vi è un procedimento di evidenza pubblica a cui accede analogo atto di impegno. Il fatto poi che l'autorizzazione possa essere concessa anche tacitamente (art. 51 c. 1) non precluderebbe logicamente l'assunzione dell'impegno, visto che i contratti collettivi devono essere comunque corredati da un prospetto riguardante appunto i profili finanziari (art. 52 c. 3). In realtà una ricostruzione del genere è difficilmente praticabile. I contratti collettivi hanno infatti ben poco a che vedere con i normali contratti e, del resto, non è pensabile che all'autorizzazione governativa acceda un atto di impegno: infatti, a parte la violazione dell'autonomia contabile dei singoli enti che ne conseguirebbe, si tratterebbe di tanti distinti impegni, con relativa indicazione degli specifici capitoli di bilancio cui imputare la spesa, quanti sono gli enti a cui il contratto si riferisce. Non resta quindi che applicare ai contratti collettivi il regime della copertura finanziaria, analogamente a quanto nel precedente sistema avveniva, tramite i DPR di recezione, per gli accordi collettivi: del resto è, in tal senso, significativo che sia espressamente prescritta l'indicazione della copertura da parte del prospetto finanziario allegato al contratto (art. 52 c. 3).

In effetti, il DLgs si preoccupa di disciplinare il sistema per fornire copertura ai contratti collettivi nazionali: si tratta però di un sistema che è in grado di garantire la copertura esclusivamente ai contratti inerenti il personale dipendente dallo Stato; mentre per tutti gli altri contratti viene ipotizzata una congiunta copertura, da parte dello Stato e degli enti interessati, che in realtà lascia irrisolto il problema limitandosi a spostarlo su altri atti. Infatti l'art. 52 c. 4, dopo aver previsto l'apposito accantonamento nel bilancio dello Stato, aggiunge che «analoga-mente provvedono le altre amministrazioni pubbliche con i rispettivi bilanci». La norma si presta a una lettura di tutto il decreto, che potrebbe essere sintetizzata in questi termini. Le amministrazioni sono tenute a

stanziare nei loro bilanci somme corrispondenti al limite percentuale fissato dal Documento di programmazione economico-finanziaria all'incremento delle spese per personale (art. 9 c. 1); siccome tale grandezza costituiscce anche il limite oltre cui non possono essere stipulati contratti collettivi, questi risulterebbero implicitamente coperti. Va peraltro tenuto presente che l'incremento delle spese per personale può essere diversamente distribuito tra i vari comparti dalle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 52 c. 2), anzi è auspicabile che ciò avvenga per evitare una sorta di ingessamento di tutta la contrattazione: ciò significa però che, per i comparti agevolati, il costo dei contratti non troverebbe piena rispondenza nelle risorse accantonate nei bilanci degli enti interessati. Proseguendo nella lettura del decreto, si potrebbe dire che è proprio a questa ipotesi che intende riferirsi la previsione (art. 52 c. 1) che lo Stato si accolla una parte del costo dei contratti riguardanti il personale degli enti pubblici: si tratterebbe appunto della parte non coperta dai singoli enti, in quanto eccedente le indicazioni percentuali fornite dal Documento di programmazione economico-finanziaria. Si spiegherebbe, in questa logica, che, stando all'ordine con cui le disposizioni dell'art. 52 si susseguono, le direttive del Presidente del Consiglio devono essere impartite soltanto dopo che la legge finanziaria ha determinato, con riguardo alle compatibilità del bilancio statale, l'entità di oneri accollabili allo Stato.

Questa lettura consente certamente di razionalizzare il sistema complessivo, forse più di quanto non fosse in realtà nelle intenzioni dello stesso legislatore, visto che manca comunque qualsiasi indicazione sulla sede in cui le valutazioni strumentali alla copertura andrebbero esplicitate. Resta però che questa lettura sposta il problema della copertura al Documento di programmazione economico-finanziaria che, prevedendo non solo un limite alla spesa per personale ma anche l'obbligo per gli enti di iscrivere corrispondenti somme nei loro bilanci, finirebbe per imporre a essi oneri per cui è necessario indicare la copertura. E infatti, di fronte all'art. 2 della legge finanziaria per il 1992,

**La spesa per il personale degli enti pubblici: come contenerla senza "ingessare" il sistema della contrattazione.**

Un problema di difficile soluzione: la stipulazione del contratto spetta al Governo, ma a carico di chi sono gli oneri dello stesso?

che predeterminava l'ammontare di risorse da iscrivere nei bilanci regionali per la copertura dei rinnovi contrattuali, la Corte costituzionale (sent. 1992 n. 369) ha affermato la legittimità della norma proprio nel presupposto che il relativo importo, oltre a costituire limite per i contratti, corrispondesse a maggiori entrate riconosciute alle Regioni.

### Le retribuzioni dei dipendenti pubblici tra spesa pubblica e costo del lavoro

A parte le critiche che si possono muovere al DLgs sul problema della copertura, bisogna riconoscere che si tratta di un problema la cui soluzione darebbe comunque luogo a gravi incongruenze.

La decisione di procedere alla stipulazione dei contratti collettivi non può che competere al Governo, per cui è a livello centrale che va indicata la copertura finanziaria dei contratti stessi, anche nel caso in cui questi riguardino il personale dipendente da altri enti. Per una corretta indicazione della copertura possono essere seguiti due diversi metodi: porre a carico dello Stato gli oneri del contratto e dare a essi copertura con riguardo al bilancio statale; oppure valutare la situazione finanziaria di ciascun ente verificando le conseguenze che su di essa il contratto è destinato a produrre. Entrambi i sistemi non si prestano però a essere applicati al caso di specie. Per guardare alla situazione finanziaria dei singoli enti è necessario elaborare il giudizio di copertura tenendo conto della valutazione espressa dagli enti interessati, come è espressamente stabilito dalla L. 1988 n. 362 (art. 11 ter. c. 5): una tecnica del genere contraddice la logica della contrattazione, poiché rischia di produrre dei contratti che, nel disciplinare integralmente la spesa per il personale, si commisurano alla situazione finanziaria degli enti in posizione più marginale per quanto concerne l'impiego economico dei fattori produttivi. Addossare allo Stato gli oneri della contrattazione significa, invece, non solo mettere sotto tutela l'autonomia organizzativa degli enti, ma contraddirre anche le numerose disposizioni del decreto legislativo che prefigurano l'introduzione di cri-

teri economici di gestione: è evidente che, se il contratto è pagato dallo Stato, il personale è destinato progressivamente a divenire fattore produttivo a costo zero, con la conseguenza che le singole amministrazioni non hanno alcun interesse ad attivare metodologie di analisi dei costi né a ridefinire i loro organici in modo da farli corrispondere a livelli maggiori di produttività. In un contesto del genere, l'unico modo per costringere le amministrazioni a procedere su questa strada è riposto nelle prescrizioni e nei divieti sanciti dall'esterno: ma, come è noto, si tratta di misure destinate a essere variamente rimosse, come è provato dal fatto che lo stesso divieto di procedere a nuove assunzioni (art. 32 c. 4), in assenza della ridefinizione della pianta organica, è già stato in parte rimosso per gli enti locali dalla legge di conversione del decreto sulla finanza locale.

È implicito che altre metodologie di copertura, che in vario modo combinino i due metodi indicati, finirebbero per aggiungere i difetti dell'uno a quelli dell'altro.

Tenuto anche conto che la legge di delega consente di apportare modifiche correttive al DLgs entro il 31 dicembre di quest'anno, appare evidente la necessità di trovare una via d'uscita a questo *impasse*. Visto che ormai la tendenza è nel senso di riconoscere autonoma rilevanza al limite della spesa complessiva per personale, l'unica soluzione sta probabilmente nel costruire i contratti collettivi nazionali in modo tale da non richiedere copertura finanziaria. Per conseguire un risultato del genere non è stata sufficiente, come si è visto, l'eliminazione dei DPR di recezione: è necessario che i contratti nazionali stipulati dall'amministrazione non abbiano la pretesa di disciplinare la spesa pubblica più di quanto quelli tra privati non disciplinano la spesa del singolo datore di lavoro. Oggetto di entrambi i tipi di contratti collettivi sarebbe, in definitiva, il costo del lavoro: cioè un dato esogeno che viene determinato prescindendo dalle risorse finanziarie del singolo datore di lavoro e con cui è quest'ultimo a dover fare i conti decidendo eventualmente di ristrutturare la propria organizzazione o di ridimensionare la propria attività.

Una proposta di uscita dall'*impasse*: che i contratti collettivi nazionali non richiedano copertura finanziaria.

Presupposto per poter accedere a una ricostruzione del genere è che i contratti collettivi nazionali stipulati dall'amministrazione svolgano la medesima funzione dei normali contratti collettivi, cioè la funzione di definire i trattamenti economici minimi indrogabili a cui il giudice può fare riferimento in sede di applicazione dell'art. 2099 del codice civile. Così concepiti, i contratti collettivi nazionali, pur comportando oneri per i singoli enti pubblici, restano sottratti al regime della spesa pubblica e all'obbligo della copertura, in quanto relativi al principio costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente: in altri termini, nel bilanciamento dei valori costituzionali, si può ben dire che l'art. 36 è destinato a prevalere sull'art. 81.

È chiaro che questo differente scenario presuppone diverse cose. Innanzitutto, sarebbe necessario superare l'idea che la spesa per il personale è direttamente e integralmente definita dalla contrattazione nazionale e andrebbe invece potenziata la contrattazione decentrata a livello di singole amministrazioni, in modo da non costringerla entro i binari tracciati dal contratto nazionale. Ma principalmente sarebbe necessario riconoscere alle amministrazioni ampi spazi di riassetto organizzativo, in modo da consentire loro di reperire le risorse necessarie non soltanto a fronteggiare le retribuzioni minime definite a livello centrale, ma anche a con-

trattare maggiori livelli di produttività. Ma è proprio su questo terreno che il DLgs appare carente, anche a causa del centralismo che lo ispira e che, a ben vedere, rischia paradossalmente di compromettere l'obiettivo di limitare la spesa per personale attraverso un uso più razionale e produttivo della forza-lavoro. Basti pensare al mantenimento dell'istituto della messa in disponibilità del personale, che, continuando a essere disciplinato dal TU del 1957, non consente di conseguire immediate e rilevanti economie (art. 34), neppure con radicali misure riorganizzative: infatti, mentre le imprese private trovano nell'accesso alla cassa integrazione un minimo di elasticità, le amministrazioni con personale esuberante devono continuare ad accollarsi i relativi costi per tutta la durata della messa in disposizione del personale. Si pensi ancora alla previsione che lo Stato si accolli parte del costo di alcuni contratti (art. 52 c. 4): è evidente che la decisione di potenziare certi comparti dell'amministrazione pubblica è una componente della politica nazionale, ma l'idea che ciò avvenga finanziando maggiori spese per il personale, anziché aumentando le risorse a disposizione delle amministrazioni interessate, risponde in definitiva a una impostazione centralista che finisce però con l'avallare l'esclusione di ogni considerazione del lavoro nell'analisi dei costi dei fattori produttivi.

**Sono necessari ampi spazi di riassetto organizzativo per gli enti.**

**Ma il decreto legislativo è ancora largamente centralista.**

# LA RIFORMA NEL SETTORE SANITARIO: ALCUNE STRATEGIE A CONFRONTO\*

di Antonio Bariletti

**N**el dibattito che ha preceduto e accompagnato il recente DL 502/92, sul riordinamento del SSN, si sono ripetuti i richiami alla necessità di porre sotto controllo la spesa sanitaria pubblica e all'opportunità di introdurre più mercato nel settore sanitario. Lo scopo di questo lavoro è di mettere a fuoco questi argomenti e di proporre una prima base di valutazione dei propositi di riforma associabili alla normativa in questione. Lo schema del lavoro è il seguente: nei primi quattro paragrafi si introduce la questione delle riforme proconcorrenziali in sanità, con riferimento alle strategie in atto in diversi Paesi OCSE; nei paragrafi restanti si fornisce un quadro sintetico di riferimento valutativo per la situazione nazionale, comparando la performance del nostro sistema sanitario con quella di altri, in ambito OCSE. Si rinvia, per un confronto tra le strategie di riforma qui discusse e il caso nazionale, all'altro articolo ospitato in questo numero.

## Riforme economico-finanziarie nei sistemi sanitari di alcuni Paesi OCSE: il modello generale prevalente

Dalla seconda metà degli anni '80 a tutt'oggi, sono numerosi i Paesi dell'area OCSE che hanno riformato, o sono in procinto di riformare, i propri sistemi sanitari. Un recente studio di carattere comparativo (OECD 1992) considera i casi di Olanda, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Spagna, Regno Unito. A questi possono aggiungersi ancora gli Stati Uniti, con i progetti di riforma attualmente al vaglio dell'amministrazione Democratica; e infine l'Italia, con il recente DL 502/92. Almeno quattro dei Paesi menzionati (Germania, Olanda, Regno Unito, Sta-

li "filo rosso" della riforma sanitaria nei principali Paesi: dare spazio alle forze di mercato nell'allocazione delle risorse.

ti Uniti) sembrano avere adottato, o essere in procinto di adottare, schemi di riforma che convergono su un particolare modello generale di organizzazione e finanziamento dei servizi sanitari. Il modello mira a permettere alle forze di mercato di giocare, entro limiti di bilancio e redistributivi relativamente rigidi e prestabiliti dall'autorità centrale, un ruolo incisivo nell'allocazione delle risorse. Il modello dei quasi-mercati (*quasi-markets*), o come anche si dice, della concorrenza amministrata (*managed competition*) o dei mercati amministrati (*managed markets*), appare uno schema versatile, nel senso di essere stato proposto (o applicato) sia nel caso di sistemi sanitari fondati originariamente su una struttura decentralizzata di tipo mutualistico-assicurativo (sistemi cosiddetti a orientamento privato: Olanda, Germania, Stati Uniti), sia in sistemi a struttura originaria fortemente centralizzata (sistemi a orientamento pubblico, quale il *National Health Service* (NHS) britannico). Almeno in parte, ciò potrà spiegarsi ammettendo che i maggiori problemi economico-finanziari che i diversi sistemi sanitari-tipo incontrano nel perseguimento dei propri obiettivi risultano, quantomeno in prima approssimazione, non troppo dissimili, per le principali cause che li determinano e per le condizioni che ne possono perpetuare la presenza:

- a) asimmetrie di informazione tra utenti e produttori/fornitori, che limitano la capacità dei soggetti di effettuare scelte efficienti in modo autonomo;
- b) funzioni distorsive del ruolo assegnato al "terzo pagatore" (sia esso Stato o ente mutualistico-assicurativo) espresse dalle tendenze a generare effetti di sovra-spesa (rischio morale) e/o di discriminazione econo-

- mico-finanziaria dell'utenza (selezione dei rischi o "scrematura");  
*c)* aspetti monopolistici dell'offerta, e in particolare, effetti di "induzione" nei confronti della domanda;  
*d)* modalità di finanziamento delle prestazioni sanitarie di tipo prevalentemente retrospettivo e indipendente dal grado di efficienza raggiunto;  
*e)* "imperativo tecnologico": con caratteristiche di aumento tendenziale dei costi unitari di produzione associati alle tecnologie sanitarie innovative;  
*f)* effetti sulla spesa legati all'invecchiamento della popolazione e all'aumento delle aspettative del pubblico.

Mentre gli ultimi due fattori possono ritenersi, in buona misura, indipendenti dalle configurazioni istituzionali dei diversi sistemi, i primi quattro risultano strettamente connessi ai meccanismi di organizzazione e finanziamento prevalenti nei diversi sistemi. Si concorda nel ritenere che questi fattori, combinandosi variamente, interagiscano, con l'effetto di determinare risultati allocativi "sregolati": ovvero, non guidati, nelle diverse fasi del processo di finanziamento, produzione e scambio della tutela sanitaria, da informazioni e decisioni adeguate sui costi e sui benefici che intercorrono tra i due lati delle diverse transazioni (domanda e offerta). Questi effetti risulterebbero operanti, in linea generale, in entrambe le famiglie-tipo di sistemi e si manifesterebbero, da un lato, in difficoltà finanziarie, intese come difficoltà a mantenere un congruo rapporto tra grado di estensione della protezione sanitaria e volume del suo finanziamento. Dall'altro, in difficoltà di legittimazione della spesa: per scarsa efficienza sociale, bassa qualità, impersonalità e burocraticità (alta inefficienza-X) nella gestione dei servizi sanitari. Problemi del primo ordine risulterebbero relativamente prevalenti nei sistemi a orientamento privato che, tipicamente, presenterebbero come effetti congiunti dell'azione dei mercati assicurativi tendenze a un alto tasso di crescita della spesa e a un basso grado di estensione della copertura (per gli Stati Uniti, si stima un incremento della quota di spesa sanita-

ria complessiva in percentuale sul PIL, dal 14% del 1990 al 18% nel 2000; con 35 milioni di cittadini attualmente non protetti). Mentre i problemi del secondo ordine risulterebbero relativamente prevalenti nei sistemi a orientamento pubblico, tipicamente accusati di non essere in grado di sviluppare endogenamente incentivi adeguati al controllo dell'efficienza tecnico-organizzativa e al soddisfacimento dei bisogni degli utenti: soprattutto a motivo dell'assegnazione di entrambi i ruoli di finanziamento e produzione dei servizi all'unico (o dominante) operatore pubblico (è il caso del NHS britannico, ritenuto, secondo il recente libro bianco *Working for Patients* [G.B. Government 1989] sostanzialmente *producer-oriented* e socialmente inefficiente).

### I quasi-mercati nella riforma del sistema sanitario olandese

Un primo riferimento al modo in cui il modello generale dei quasi-mercati opererebbe nei confronti di queste problematiche può trarsi dall'attuale esperienza di riforma del sistema sanitario olandese.

Varato nel 1989, il cosiddetto schema Dekker prevede entro il 1995 (ma i tempi di attuazione sembrano destinati ad allungarsi ulteriormente) l'istituzione di un particolare dispositivo di assicurazione sociale universale, diretto a coprire fino al 90-95% della spesa sanitaria complessiva. Gli elementi distintivi dello schema Dekker possono così riassumersi (Hurst 1991):

- a)* istituzione di un Fondo centrale di assicurazione sanitaria, alimentato da contributi obbligatori versati dai cittadini in base al proprio reddito;
- b)* impiego delle risorse così raccolte per il finanziamento, fino all'85%, di premi comisurati al rischio dei cittadini-assicurati;
- c)* erogazione di tali premi a enti assicuratori (mutue o assicurazioni private) con libertà di scelta dell'ente da parte dell'assicurato, negoziabilità del premio residuo (entro il 15% a discrezione dell'ente, da applicarsi in valore uniforme per ogni sottoscrittore) e versamento diretto (*cost-sharing*) al-

La concorrenza amministrata in Olanda: un Fondo centrale, ma la scelta dell'ente assicuratore da parte del cittadino.

l'ente, da parte dell'assicurato, del premio residuo;  
d) obbligo di accettazione, da parte degli enti assicuratori, di tutti i sottoscrittori.

Lo schema Dekker dovrebbe operare, in pratica, come un sofisticato schema di *vouchers* (buoni specifici), spendibili da parte dei singoli per l'acquisto di copertura assicurativa sanitaria presso l'assicuratore prescelto tra quelli in concorrenza sul mercato; con premio di finanziamento (contributi individuali obbligatori) dipendenti dalla capacità di reddito dei singoli, premio di copertura legato al tasso di rischio dei diversi assicurati, un certo grado di redistribuzione (tra soggetti e tra tipi di prestazioni sanitarie coperte) diretta ad attenuare i rischi di segmentazione del mercato ("scrematura" dei rischi o caricamento eccessivo dei premi ai cattivi rischi) e una limitata compartecipazione alla spesa (entro il 15% del premio complessivo) per responsabilizzare le scelte individuali e attenuare gli effetti di sovra-spesa associati al rischio morale.

Nella logica dello schema risalta il ruolo di *sponsor* della platea degli assicurati attribuito al Fondo centrale: questo, da un lato, aggregerebbe le risorse e le guiderebbe verso gli impegni; dall'altro, opererebbe per "strutturare" il mercato, avviando il processo di concorrenza amministrata tra gli enti erogatori. L'istituzione dello sponsor è connessa, nella proposta originaria (Enthoven 1985, 1988) da cui deriva il modello della concorrenza amministrata, all'idea-chiave di separare istituzionalmente, nei mercati sanitari, ruoli e funzioni che appartengono al lato del finanziamento (domanda) da quelli che riguardano il lato della produzione e della fornitura (offerta). Questa separazione, in linea di principio, dovrebbe servire a permettere a un lato dello scambio, quello che attraverso il finanziamento centralizzato rappresenterebbe ora la domanda, di integrare le preferenze dei richiedenti e di prospettarle, per così dire, al lato contrapposto dell'offerta, costituito dai diversi fornitori-produttori in concorrenza. Lo sponsor, in particolare, dovrebbe essere in grado di raccogliere, elaborare e predisporre economicamente le informazioni necessarie

a valutare il costo delle opzioni di acquisto, gli standard delle prestazioni, ecc., rinforzando le scelte dei singoli e il loro potere contrattuale, e anche indirizzandoli verso i produttori più competitivi ed efficienti. Questo processo di strutturazione del mercato dovrebbe riguardare enti assicuratori non protetti da regimi garantiti di finanziamento (convenzionamenti), bensì liberi di contrattare selettivamente con i produttori (medici, ospedali) sulla base dei migliori prezzi per tipo di servizio, e costretti a competere per il mercato sulla base del miglior rapporto premio/beneficio offerto alla clientela.

#### La concorrenza amministrata nel sistema sanitario statunitense

Diverse caratteristiche salienti della riforma olandese si ritrovano nel recente piano Starr-Zellman, attribuito all'amministrazione Clinton e attualmente in discussione negli Stati Uniti in vista dell'istituzione di un sistema di assicurazione sanitaria nazionale. Lo schema prevede, in primo luogo, di incentivare il passaggio di coloro i quali sono attualmente coperti da polizze assicurative di tipo tradizionale – accusate di inflazionare la spesa agendo come dei *pass-through systems*, che alimentano e traslano i costi generati da meccanismi retrospettivi di finanziamento delle prestazioni (Thurow 1984) – verso quei segmenti del mercato che hanno mostrato maggiore efficienza ed efficacia nel controllare i rapporti di costo/beneficio, quali le *Health Maintenance Organisations* (HMO). Queste, operando con un canone fisso e prospettivo di sottoscrizione, tendono maggiormente a contenere i costi per non pregiudicare il proprio risultato di gestione (Luft 1981). In secondo luogo, lo schema prevede di estendere progressivamente, mediante sussidi, il grado di copertura della popolazione attualmente non assicurata, o assicurata poco e male (è il caso degli assicurati individuali rispetto a quelli con polizze di gruppo). Il primo tipo di obiettivo dovrebbe essere raggiunto abbandonando l'attuale sistema di deducibilità fiscale pressoché illimitata dei costi di assicurazione e introducendo dei "tetti" corrispon-

Negli Stati Uniti si discute del passaggio da polizze che traslano i costi a polizze più efficienti.

denti ai canoni-tipo delle HMO. Il secondo, con l'istituzione delle *Health Insurance Purchasing Cooperatives* (HIPC) che opererebbero come sponsor del pubblico costituito, in un primo momento, dagli assicurati individuali e, successivamente, del resto dei non-assicurati. Lo sponsor, nello schema Starr-Zellman, dovrebbe ancora svolgere le funzioni di centralizzare le risorse, perequare e redistribuire i rischi, strutturare il mercato e incentivare comportamenti più competitivi ed efficienti di produzione e contrattazione dei servizi. I finanziamenti integrativi necessari dovrebbero provenire dalla tassazione locale e/o centrale.

### I mercati interni nella riforma del NHS britannico

Anche nella sua applicazione alla recente riforma del NHS britannico (Enthoven 1991; Maynard 1991), il concetto-chiave dell'approccio dei mercati amministrati risulterebbe quello di adottare misure istituzionali dirette a separare, nei mercati sanitari, il lato della domanda (finanziamento) da quello dell'offerta (fornitura e produzione). Con ciò tendendo a evitare che la coincidenza dei due ruoli in un unico (o dominante) operatore pubblico finisca per soffocare le spinte all'efficienza e per far prevalere le istanze dei fornitori/finanziatori su quelle dei richiedenti/contribuenti. Prima della riforma, i due ruoli si sovrapponevano largamente nelle funzioni delle *District Health Authorities* (DHA, accostabili — con riserva — alle nostre USL) quali offerenti monopolistici dei servizi sanitari.

Con la nuova strategia di riforma diretta alla creazione di "mercati interni" al NHS, il ruolo delle DHA dovrebbe essere rimodellato in quello di sponsor e di acquirente dei servizi per conto della popolazione che esse servono. I servizi dovrebbero essere forniti da produttori operanti nel settore pubblico (riorganizzati in enti autonomi, come gli *Hospital Trusts*, i *Laboratory Trusts*, ecc.) oppure da produttori operanti nel settore privato, ed essere acquistati selettivamente, cioè negoziati autonomamente per pacchetti di servizi definiti in contratti com-

merciali, dai manager delle DHS, in base ai migliori rapporti costo/efficacia offerti dai diversi produttori in competizione per il mercato<sup>1</sup>.

In coerenza col principio di abbandonare sistemi di finanziamento invarianti rispetto all'efficienza (e per marcare la separazione e contrapposizione tra gli elementi di domanda e quelli di offerta) nello schema NHS dei mercati interni si prevede che il finanziamento alle regioni, e da queste alle DHA, pur provenendo sempre dal sistema tributario generale, sia ora ripartito su base capitaria con riferimento alla sola popolazione residente (pesata per condizioni demografiche e altri indicatori di bisogno sanitario) e non più con aggiustamenti atti a tener conto delle differenze locali nei livelli correnti di offerta. Ancora, i rapporti tra regioni importatrici ed esportatrici di pazienti sarebbero regolati con pagamenti diretti basati sui costi reali per caso trattato, abbandonando il criterio della compensazione retrospettiva basata su costi medi. In entrambi i casi si cercherebbe di dare piena attuazione al principio secondo cui *money would follow patients* ("dove vanno i pazienti arrivi anche la moneta")<sup>2</sup>.

La riforma del NHS prevede, tra le altre, una innovazione di particolare rilievo diretta alla razionalizzazione e al controllo economico della spesa per la tutela primaria. Si tratta dell'introduzione di budget per quegli studi di medicina generale organizzati in pratiche di gruppo (*G.P. Practice's Budget*), che operando con un numero elevato di pazienti (circa 10 mila) risultino disposti a ricevere maggiori remunerazioni capitarie a fronte della responsabilità di gestire direttamente i fondi assegnati per provvedere i propri assistiti con un insieme completo di servizi. Questi potranno essere prodotti direttamente dallo studio oppure negoziati sul mercato costituito dagli altri produttori. Nel caso dei *G.P. Practice's Budget* lo schema originario di riferimento è quello delle HMO statunitensi, in cui, per effetto della gestione in compartecipazione delle diverse attività sanitarie, agirebbe l'incentivo ad adottare stili medici più parsimoniosi: così da mantenere bassi i costi complessivi a fronte del finanziamento fissato prospettivamen-

Il caso inglese: la creazione di "mercati interni" al National Health Service e l'attivazione di altri metodi di controllo dei costi.

te e acquisire un risultato positivo di gestione, da reinvestire nella pratica medica. Risultati del genere sono, in linea di principio, perseguitibili sia riducendo le inefficienze nel ricorso ai servizi prodotti esternamente attraverso una più attenta co-gestione da parte dei sanitari delle prestazioni fornite ai singoli pazienti, sia sostituendo l'acquisto di prestazioni esterne con l'auto-produzione dei servizi.

Altre innovazioni nel caso della tutela primaria riguardano poi le restanti *G.P. Practices* cui sono assegnati degli *Indicative Drug Budget*, come protocolli indicativi diretti a razionalizzare le prescrizioni e la spesa farmaceutica, e alle quali è anche richiesto di attivare forme di *Medical Audit*.

Del modello dei quasi-mercati, nelle diverse versioni brevemente richiamate, non si hanno esperienze operative accumulate, che permettano di valutarne compiutamente effetti ed esiti complessivi. Sia l'esperienza olandese che quella britannica sono attualmente ai loro inizi, e gli osservatori concordano nell'ammettere che i tempi di avviamento e sviluppo degli schemi di riforma non potranno essere inferiori ai 5-10 anni. Va inoltre osservato che, comportando cambiamenti non indifferenti nella distribuzione effettiva del potere decisionale e di mercato tra i diversi soggetti coinvolti (medici, personale amministrativo, produttori privati, pazienti) connessi al cambiamento nel sistema di finanziamento-erogazione della tutela, le riforme comporteranno reazioni e assestamenti che ne potranno modificare il profilo di sviluppo. A livello generale è verosimile postulare che i seguenti possano rivelarsi tra i maggiori argomenti del contendere:

- a) difficoltà ad accettare che la libertà di scelta dei consumatori venga limitata allo scopo di contenere i costi, attraverso l'azione di "agenzia" dello sponsor (nella contrattazione e nella selezione dei fornitori e dei servizi, nella definizione dei bisogni, ecc.);
- b) rigidità pur sempre associate alla necessità di controllare i problemi di selezione dei rischi e di eventuale concorrenza al rialzo da parte dei produttori/fornitori;
- c) difficoltà a evitare che, risultando la con-

correnza centrata prevalentemente sui costi/prezzi ed essendo questi più facilmente misurabili della qualità, il controllo della spesa comporti sottotutela degli utenti;

d) difficoltà a evitare che i costi di transazione e di informazione relativi alle attività di monitoraggio della domanda, strutturazione del mercato *costing* dei servizi da acquistare (cosa comperare, da chi e a quali prezzi), verifica degli standard delle prestazioni, ecc., erodano i risparmi associabili alla concorrenza efficiente;

e) possibilità che si attivino dinamiche colclusive tra fornitori e produttori allo scopo di ridurre i costi associati al cambiamento e/o che si sviluppino tendenze alla concentrazione e all'acquisizione di posizioni monopolistiche sul lato dell'offerta (Bariletti - France 1992).

#### Un quadro sintetico di riferimento per la situazione nazionale: comparazione dei valori di spesa sanitaria in ambito OCSE

Utilizzando i più recenti dati OCSE (riportati in CNEL 1993; Citoni-Di Biase 1992, ai quali si rinvia per maggiori dettagli) si può delineare il seguente quadro sintetico di riferimento generale.

Nel 1990 la quota di spesa sanitaria pubblica sul PIL in Italia è del 5.8% (totale spesa sanitaria: 7.6%). Per altri Paesi OCSE si hanno i seguenti, corrispondenti, valori: Gran Bretagna, 5.2% (6.2%); USA, 5.2% (14%); Germania, 5.9% (8%); Francia, 6.7% (8.9%). La quota di spesa sanitaria pubblica nazionale si colloca nella fascia medio-alta di quelle relative ai Paesi OCSE.

Nel tempo, la quota di spesa sanitaria pubblica in percentuale sul PIL è passata dal 4.5% del 1970 al 5.6% del 1980, al 5.8% del 1990. Il tasso annuo di crescita della spesa sanitaria pubblica in quota sul PIL è stato, tra il 1970 e il 1989, dell'1.44%. In particolare, la quota di spesa sanitaria pubblica (nominale) sul PIL è cresciuta, tra il 1970 e il 1980, al tasso medio annuo del 2.2% (media OCSE non ponderata: 3.4%, su Italia, Belgio, Canada, Francia, Germania, Spagna, Olanda, Giappone, Regno Unito,

Il peso e la dinamica della spesa per la sanità sul PIL.

Stati Uniti) e dello 0,4% tra il 1980 e il 1990 (media OCSE non ponderata: 0,9%). In entrambi i casi i valori dell'Italia si collocano nella fascia bassa dei diversi tassi di crescita OCSE. Il rallentamento complessivo, tra il 1970 e il 1989, è risultato comunque meno marcato che in altri Paesi, alcuni dei quali hanno avuto, tra il 1980 e il 1990, tassi di crescita medi annui di valore negativo.

Tra gli anni '60 e gli anni '70, la quota di spesa sanitaria pubblica sul PIL era aumentata notevolmente (per effetto della crescente quota di servizi erogati e di popolazione coperta) passando dal 3% del 1960 al 5,2% del 1974, e sopravanzando la media comunitaria, pari al 4,4%.

Alla fine degli anni '70, e successivamente alla istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (L. 833/1978), la spesa sanitaria pubblica è invece cresciuta più moderatamente che in altri Paesi. In questo periodo la crescita della spesa sanitaria pubblica sembra essere stata contenuta dalla caduta dei prezzi relativi dei servizi sanitari e dai bassi incrementi della spesa reale. Negli anni '80, il livello della spesa sanitaria pubblica si è stabilizzato, anche se i prezzi relativi dei servizi sanitari si sono accresciuti. In questo periodo la spesa sanitaria privata è cresciuta più rapidamente di quella pubblica, fino ad arrivare a circa il 22% della spesa sanitaria complessiva<sup>3</sup>. All'inizio degli anni '90 il livello assoluto di spesa sanitaria pro-capite non sembra essere ritenuto eccessivo, se confrontato con quello di altri Paesi OCSE (CNEL 1993, p. 81).

#### **Controllo e governo della spesa sanitaria pubblica a livello aggregato**

Secondo quanto riportato poc'anzi, l'andamento dei valori di spesa sanitaria pubblica tra gli anni '70 e '80 (valutati in termini comparativi e tenendo anche conto del grado di estensione della copertura, pressoché totale, della popolazione) non sembra deporre, a prima vista, a favore della tesi, ripetutamente avanzata in tempi più e meno recenti, secondo cui la spesa sanitaria pubblica in Italia apparirebbe fuori controllo. È più verosimile che questa tesi vada riferi-

ta, in realtà, al grado di efficacia esibito dal sistema di programmazione *ex-ante* previsto dalla L. 833/78 nel governare la spesa effettiva (e indipendentemente dal giudizio che si potrebbe dare sulla misura "eccessiva" o "insufficiente" di questa). Invero si ritiene (CNEL 1993; Citoni-Di Biase 1992; Buratti 1990) che la performance relativa del SSN a livello macro, tra gli anni '70 e '80 sia da ascriversi maggiormente a misure che intervenendo direttamente sul lato dell'offerta hanno influenzato i fattori di produzione e di costo – e, sebbene in misura minore, agli strumenti (formali e informali) di razionamento adottati sul lato della domanda – di quanto possa ascriversi al sistema di programmazione della spesa e agli strumenti di controllo amministrativo-finanziario e di bilancio adottati. Questi dispositivi, pregiudicati già nell'architettura originaria del SSN da marcate dissociazioni e asimmetrie tra decisioni e ruoli di finanziamento (rimessi al Governo centrale) e decisioni e ruoli di spesa effettiva (rimessi alle Regioni e alle USL), non hanno permesso la determinazione di vincoli finanziari tangibili e compatti sul lato dell'offerta (Cavazzuti-Giannini 1982). In condizioni ambientali e procedurali caratterizzate, inoltre, da vistosi ritardi negli adempimenti tecnici, pesanti carenze informative e ripetuti cambiamenti di indirizzo metodologico (ad esempio, nella definizione delle formule annuali di computo e ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale) si è di fatto affermata la ricorrente provvisorietà del finanziamento del Servizio.

Così, da un lato si sono registrati sfondamenti ripetuti degli stanziamenti di bilancio prefissati, con interventi successivi di ripiano del disavanzo sommerso, fino all'instaurarsi, pressoché sistematico, della pratica del cosiddetto disavanzo programmatico quale tecnica di governo della spesa sanitaria pubblica: la ricorrente provvisorietà (sottostima) del FSN (*ex-ante*) ha comportato la contrattazione, periodicamente ripetuta tra Governo centrale e Regioni, del finanziamento (*ex-post*) dei debiti delle USL. Tale pratica ha, probabilmente, contribuito, per un aspetto, al contenimento effettivo della crescita della spesa, secondo una *ratio* di ne-

Un "a fondo" nel funzionamento del sistema sanitario italiano: il fallimento della programmazione.

Riduzione degli investimenti pubblici, riduzione dei posti-letto, riduzione dell'incidenza della spesa per il personale: così si comprime la spesa dal lato dell'offerta.

goziazione disputata, tra centro e periferia, dell'incremento di risorse assegnate. Per un altro aspetto, ha concorso al moltiplicarsi di incertezze, tensioni e conflitti tra i diversi livelli di governo del SSN, con l'ulteriore effetto di accentuare le dissociazioni decisionali, la deresponsabilizzazione dei centri locali di spesa rispetto agli indirizzi economico-finanziari procedenti dal centro e il loro disinteresse nei confronti del grado di efficienza, tecnica e allocativa, effettivamente perseguitibili a livello periferico.

Dall'altro lato, quello del controllo dei fattori di offerta e di domanda, si sono comunque registrati – come si è detto – effetti di stabilizzazione della spesa reale, sinteticamente delineabili come segue (CNEL 1993; Citoni-Di Biase 1992; Buratti 1990). In primo luogo, la riduzione degli investimenti pubblici, in percentuale della spesa sanitaria pubblica, di 2.4 punti percentuali, tra gli anni '70 e '80. La quota di spesa sanitaria pubblica per investimenti in percentuale sul PIL risultava (1980-1990) tra le più basse rispetto agli altri Paesi OCSE, con lo 0.15%. In secondo luogo, la riduzione registrata (1970-1990) nel numero dei posti-letto per 1000 abitanti (ospedali pubblici), più alta della media OCSE (da 10.5 a 7.2; media OCSE: da 9.4 a 8.8).

In terzo luogo, la riduzione della spesa per il personale, passata dal 44% della spesa sanitaria pubblica nel 1980 al 40.6% nel 1991, e il freno all'aumento degli occupati nel SSN, passati da 15.3 per 1000 abitanti nel 1983 a 17.2 per 1000 abitanti nel 1989, in controtendenza rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi.

Sul lato della domanda, hanno probabilmente sortito maggiori effetti le misure, informali e non sistematiche, di razionamento amministrativo e fisico-tecnico (tempi d'attesa; decadenza nella qualità e quantità dei servizi disponibili, ecc.) piuttosto che i reiterati ricorsi a misure di compartecipazione alla spesa (ticket, quote fisse).

Circa la spesa farmaceutica va precisato che il sistema di controllo sui prezzi dei medicinali non appare essere stato particolarmente efficace (anche se si ritiene che l'introduzione dei ticket abbia, almeno nella prima metà del 1989, svolto qualche effetto di ra-

zionamento). Ma nel complesso il tasso di crescita della spesa farmaceutica si è mantenuto alto (17.6, tra il 1980 e il 1989), per il verosimile combinarsi di una serie di fattori.

L'effetto del rinnovo dei prodotti farmaceutici sui prezzi appare essere stato marcato<sup>4</sup>. L'efficacia del sistema di ticket è poi stata ridotta dall'evasione attivatasi per effetto del cambiamento degli stili prescrittivi dei medici, con la sostituzione di farmaci esenti a farmaci non-esenti, e accentuata dai fenomeni di prescrizione multiple a favore dei soggetti esentati da ticket.

Analoghi scarsi effetti di contenimento si sono avuti nel caso di ticket sui servizi ambulatoriali e diagnostici, per il verosimile operare, anche in questi casi, di effetti di sostituzione tra prestazioni o di induzione della domanda messi in atto dal gruppo medico. Si osserva, del resto, che l'apprezzabilità di un ricorso a effetti non episodici di razionamento dei sistemi di compartecipazione alla spesa in sanità, risulterebbe limitata:

- a) dal ruolo di ordinatore reale di spesa svolto dal medico, che – in qualità di "agente" del paziente – tende ad attivare, ove possibile, sostituzioni tra usi, e soggetti, esenti e non esenti, oppure a indurre ulteriore domanda;
- b) per gli effetti regressivi e di discriminazione dei rischi associabili all'introduzione di sistemi "chiusi" di ticket (ovvero estesi su tutte le prestazioni sanitarie, così da non permettere effetti di sostituzione tra usi o soggetti) a motivo della forte concentrazione di talune spese su quote relativamente basse della popolazione;
- c) per le difficoltà, più in generale, a trovare un ragionevole equilibrio tra la misura finanziaria del ticket, che deve essere tanto alta da scoraggiare gli effetti di rischio morale associati alle richieste "non-necessarie" (al netto degli oneri amministrativi e di transazione delle misure), e le sue conseguenze economiche (sanitarie, redistributive), che non devono essere tali da pregiudicare la salute e/o l'accesso ai servizi degli utenti<sup>5</sup>.

Del resto, per l'altro aspetto rilevante del tic-

Gli effetti dei ticket sul contenimento della domanda: aspetti critici.

ket, quello del finanziamento, si ritiene che esso possa sortire effetti positivi e risultare altresì conducente di efficienza, solo nella misura in cui serva ad alimentare usi ritenuti congrui. Altrimenti, come sembra suggerire l'esperienza statunitense, il ruolo della partecipazione alla spesa potrà essere quello di contribuire ad alimentare perdite di benessere sociale (Evans-Barrer 1990; Thurow 1984)<sup>6</sup>. Va infine ricordato che secondo il noto esperimento Rand (Newhouse et al. 1982, 1984; Enthoven 1982) sugli effetti di forme alternative di organizzazione e finanziamento dei servizi sanitari, risultati di razionamento complessivo della domanda finanziariamente eguali a quelli ottenibili con sistemi di elevata partecipazione alla spesa (nonché più accettabili dal punto di vista dell'equità e dell'efficacia clinica) sono stati ottenuti da organizzazioni integrate di finanziamento e produzione/fornitura della tutela sanitaria quali le HMO, che, come già osservato, tendono ad affrontare il problema dell'eccesso di spesa incentivando stili medici e prescrittivi più parsimoniosi<sup>7</sup>.

### Qualità ed efficienza nell'erogazione delle prestazioni del SSN

Va rilevato che nel caso nazionale sono mancate analisi di parte pubblica sulla funzionalità e l'efficienza del SSN, che sostanziasse ufficialmente, ad esempio in un vero e proprio libro bianco, valutazioni non estemporanee su questi argomenti. Il punto non è irrilevante, d'altra parte, per la sua propedeuticità a eventuali strategie di riforma: queste potrebbero fondarsi tanto più credibilmente con riferimenti circostanziati all'opportunità di aumentare l'efficienza tecnica (maggior prodotto a parità di spesa) e l'efficienza allocativa (miglior prodotto a parità di spesa) del sistema sanitario. È stato appunto questo il tema di riferimento delle riforme britannica e olandese, precedute e accompagnate da numerose ricognizioni e analisi governative (Dutch Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs 1988, 1989; Griffiths 1983; Government 1989). Il rapporto Italia a cura dell'OCSE (CNEL

1993) fornisce comunque una prima base di valutazione, col citare numerosi indicatori, diretti e indiretti, a evidenza di una bassa efficienza tecnica e allocativa del SSN complessivamente considerato (altri utili riferimenti in Citoni-Di Biase 1992). I dati, riferiti alla fine degli anni '80, indicherebbero che i livelli di costo e produttività dei laboratori e i tassi di utilizzo delle strutture ospedaliere (tuttora sovradimensionate) nel comparto pubblico risultano meno efficienti di quelli del settore privato. Ancora, sarebbero manifeste forti carenze nel personale infermieristico (-30mila unità, al 1991); lunghe liste di attesa (fino a 15 giorni per il 36% delle richieste di ricovero, con punte fino a 100 giorni); forti flussi migratori di pazienti tra regioni (associabili anche all'invarianza dei sistemi di finanziamento delle prestazioni rispetto al diverso grado di efficienza delle unità locali di produzione); elevati costi di transazione (adempimenti burocratici; ritardi nello smaltimento dei pagamenti e nelle altre procedure); alti costi amministrativi (fino al 6.8% della spesa sanitaria pubblica totale: tra i più elevati dei comparabili valori OCSE, anche rispetto a Paesi con sistemi sanitari meno integrati del nostro); bassa quota di prevenzione (2% della spesa sanitaria pubblica); e infine scarsa coesione e unitarietà di indirizzi e orientamenti all'interno del sistema sanitario complessivo, per il suo carattere sostanzialmente "misto" (in parte orientato al pubblico, in parte al privato).

**A**lcuni indicatori di efficienza tecnica e allocativa del SSN in Italia.

### NOTE

\* Ringrazio Laura Arcangeli per i suggerimenti e le osservazioni fornite nella preparazione di questo lavoro. Una prima, parziale versione è stata discussa in un seminario tenuto al CESPE, il 12/3/1993.

<sup>1</sup> Si tratterebbe (MAYNARD 1991) di applicare ai mercati sanitari il principio di contendibilità nel senso di BAUMOL (1982).

<sup>2</sup> L'attuazione del principio di legare il finanziamento a fattori di domanda anziché a fattori di offerta è particolarmente rilevante per l'efficacia dello schema dei mercati interni nel caso di regioni con capacità in eccesso: se la popolazione residente - che fornisce la base per il finanziamento capitario -

è ridotta rispetto alla capacità esistente, la concorrenza dei presidi nei confronti della potenziale clientela costituita dai pazienti - non residenti diventerebbe cruciale per la loro sopravvivenza economico-finanziaria. Sono comunque previsti regimi transitori di finanziamento, per attutire gli effetti di avvio del nuovo sistema nelle regioni sovradotate.

<sup>3</sup> La componente pubblica della spesa totale è passata dall'87,8% del 1980 al 79,1% del 1987, configurando il sistema sanitario nazionale come sistema sempre più misto: in cui il pubblico seguiva a prevalere per quanto riguarda il finanziamento dell'assistenza ma si trovava a dividere con il privato l'offerta di servizi. È poi venuta aumentando anche la componente della spesa pubblica destinata a finanziare servizi prestati dal settore privato convenzionato (1980: 37,6%; 1991: 41%).

<sup>4</sup> Se la produzione di farmaci vecchi e poco costosi è sostituita con quella di farmaci nuovi e più costosi e se questi vengono prescritti (sostituiti ai vecchi, nel consumo) in quota crescente, l'effetto netto sui prezzi in valore può superare – come è avvenuto nel periodo – l'aumento autorizzato dal CIP e incrementare la spesa, anche se questa non cresce in volume.

<sup>5</sup> Per una posizione complessivamente incline alle compartecipazioni alla spesa si veda MURARO (1987).

<sup>6</sup> Il punto vale sotto il profilo dell'efficienza sociale complessiva del sistema che non vedrebbe diminuire lo squilibrio tra costi e benefici associati a eventuali consumi incongrui per il solo fatto che questi siano finanziati dalle famiglie, piuttosto che dallo Stato. Altre, e talvolta più urgenti, ragioni potranno associarsi invece all'opportunità politica di ridurre l'eccesso di carico sulla capacità fiscale (spesa pubblica) dello Stato, traslando (in tutto o in parte) i costi delle politiche socio-sanitarie dal settore pubblico a quello privato con una manovra che, pure, può restare una partita di giro per l'economia nel suo complesso.

<sup>7</sup> Si ricordi anche quanto accennato in precedenza a proposito dei G.P. Practice Budget e degli Indicative Drug Budget nella riforma NHS.

#### BIBLIOGRAFIA

- BARILETTI A., *Riforma del Servizio Sanitario Nazionale e governo della spesa sanitaria*, in «Prometeia», dicembre 1991.
- BARILETTI A., *Il caso italiano. La riforma del sistema sanitario nazionale*, in questo numero di P&I.
- BARILETTI A., FRANCE G., *Dispositivi pro-concorrenziali per il settore sanitario: una analisi di economia dell'organizzazione*, in S.I.E.P., Atti della IV riunione scientifica, Pavia 16-17 ottobre 1992 (in corso di stampa).

BAUMOL W.J., PANZAR J.C., WILLING R.D., *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, Harcourt, New York, 1982.

BURATTI C., *Successi e fallimenti del Servizio Sanitario Nazionale*, in «Economia Pubblica», 3, 1990.

CAVATUZZI F., GIANNINI S., *La riforma malata*, Il Mulino, Bologna, 1982.

CITONI G., DI BIASE R., *Il sistema sanitario in Italia: linee di riforma*, ISPE, Roma, 1992.

CNEL, *Rapporto Italia 1992. L'analisi dell'OCSE sulla situazione italiana*, CNEL, Roma, 1993.

DUTCH MINISTRY OF WELFARE, HEALTH AND CULTURAL AFFAIRS, *Changing Health Care in the Netherlands*, September 1988.

DUTCH MINISTRY OF WELFARE, HEALTH AND CULTURAL AFFAIRS, *Health Insurance in the Netherlands*, September 1989.

ENTHOVEN A., *The Rand Experiment and Economical Medical Care*, in «New England Journal of Medicine», 340, 1982.

ENTHOVEN A., *Reflections on the Management of the National Health Service*, Nuffield Provincial Trust, London, 1985.

ENTHOVEN A., *Theory and Practice of Managed Competition in Health Care Finance*, North Holland, Amsterdam, 1988.

ENTHOVEN A., *Internal Market Reform of the British National Health Service*, in «Health Affairs», Fall 1991.

EVANS R.G., BARRER M.L., *Comment*, in *Health Care Systems in Transition*, OECD, Paris, 1990.

GOVERNMENT G.B., *Working for Patients*, HMSO, London, 1989.

GRIFFITHS R., *Report of the NHS Management Inquiry*, DSHO, London, 1983.

HURST J., *Reforming Health Care in Seven European Nations*, in «Health Affairs», Fall 1991.

LUFT H., *Health Maintenance Organizations: Dimensions of Performance*, Wiley and Sons, New York, 1981.

MAYNARD A., *Developing the Health Care Market*, in «Economic Journal», 101, 1991.

MURARO G., *I metodi economici di controllo della spesa sanitaria: possibile ruolo del ticket*, in MURARO G. (a cura di), *Problemi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale*, Franco Angeli, Milano, 1987.

NEWHOUSE J.P. ET AL., *Some Interim Results from a Controlled Trial of Cost-sharing in Health Insurance*, Rand Corporation, R. 2847 – HHS, New York, 1982.

NEWHOUSE J.P. ET AL., *A Controlled Trial of the Effect of Prepaid Group Practice on Use of Services*, in «New England Journal of Medicine», 310, 1984.

OECD, *The Reform of Health Care*, OECD, Paris, 1992.

THUROW L., *Learning to Say "No"*, in «New England Journal of Medicine», 311, 1984.

# IL CASO ITALIANO: LA RIFORMA DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

di Antonio Bariletti

**N**ell'articolo precedente si sono esposte e interpretate le attuali strategie di riforma nei mercati sanitari presenti in diversi paesi OCSE. Su quello sfondo si esamineranno ora le principali innovazioni connesse al DL 502/92, avendo riguardo alle maggiori problematiche di efficienza e finanziarie che sembrano associabili al nuovo sistema di finanziamento e di erogazione delle prestazioni sanitarie.

## Il modello di riforma implicito del DL 502/92: il sistema di finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale

Il DL 502/92 sul riordino del SSN, attuativo del provvedimento d'urgenza che il Governo ha adottato a fronte delle condizioni complessive del deficit pubblico, e anche in osservanza degli impegni assunti al riguardo a livello internazionale, sembra mostrare innovazioni sotto il profilo della struttura decisionale, organizzativa e di finanziamento del Servizio. In parte, per i primi due aspetti, si tratta di cambiamenti già presenti nel DDL 2375, che la caduta anticipata del Governo impedi, a suo tempo, di emanare<sup>1</sup>.

A un livello di indirizzo generale, le modifiche riguardano innanzitutto il riconoscimento del ruolo di variabile indipendente attribuibile alla quota di reddito nazionale destinata al finanziamento pubblico della protezione sanitaria (art. 1, c. 1 e 4)<sup>2</sup>.

Il principio risulterebbe sostanziato nell'enfasi attribuita al rispetto da parte delle Regioni dei limiti determinati dalla legge finanziaria sulle risorse rese annualmente disponibili dal centro, che risulterebbero condizionanti rispetto al raggiungimento di obiettivi specifici di programmazione. Al livello

centrale resterebbe assegnato il compito di precisare, per mezzo del Piano Sanitario Nazionale, gli obiettivi generali e le linee complessive di indirizzo del SSN, nonché di definire «i livelli di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale» (art. 1, c. 4). A questi livelli sarebbe collegata, con specificazione annuale del Fondo Sanitario Nazionale (FSN), l'entità del finanziamento assegnato al SSN, quale vincolo rispetto al quale risulterebbero determinati i compiti di protezione sanitaria. Alle Regioni competerebbe la più ampia autonomia nelle decisioni delle linee di intervento tecnico, di organizzazione dei servizi, dei criteri di finanziamento intraregionale, orientate al soddisfacimento dei bisogni sanitari della popolazione locale, entro i limiti delle risorse attribuite dal Governo centrale su base capitaria, in riferimento ai livelli uniformi di prestazione. Eventuali traboccatamenti di spesa associati tanto all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi, quanto all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitario di finanziamento, nonché a eventuali disavanzi di gestione, dovranno essere fronteggiati dalle Regioni con risorse proprie, eventualmente intervenendo sul regime di compartecipazione alla spesa sanitaria e/o incrementando le aliquote dei contributi di malattia prelevate sui propri cittadini (art. 13). Questi contributi sono ora attribuiti direttamente alle Regioni in funzione del domicilio fiscale degli iscritti (art. 11) e del loro importo complessivo dovrà tenersi conto nel determinare il FSN di parte corrente (art. 12).

I propositi di riforma associabili a quanto succintamente enunciato possono riassumersi come segue. Da un lato apparentemente

A livello centrale la definizione degli obiettivi e dei vincoli; a livello regionale le competenze organizzative ed esecutive.

si attenua, in sintonia con recenti orientamenti di decentralizzazione in materia di rapporti finanziari tra Stato e Regioni, il tentativo di perseguire obiettivi di uniformità nel riequilibrio territoriale e nell'articolazione della spesa a livello regionale, spostandosi verso quello del soddisfacimento dei bisogni locali della popolazione, con differenziazione delle prestazioni e del loro finanziamento. Dall'altro, si tende ad associare questa differenziazione a un maggior grado di autonomia gestionale e di responsabilità finanziaria delle Regioni, nonché a un loro diverso grado di dipendenza dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato (potenzialmente maggiore per le regioni povere; minore per le regioni ricche). D'altra parte, il riferimento al finanziamento dei livelli uniformi di assistenza su base capitaria, senza vincolo di destinazione né di ripartizione intraregionale ed entro i limiti di compatibilità con quanto stabilito dalla legge finanziaria, verrebbe a operare come un vincolo generale, complessivo di bilancio, più che ad assicurare l'egualanza (o l'uniformità) di trattamento (minimo) dei cittadini per tipi di funzione sanitaria. Risultando primario il limite delle risorse complessivamente disponibili, questo imporrebbe il valore di determinazione della quota capitaria complessiva, che nei suoi diversi parametri per funzione sanitaria risulterebbe computata, di fatto, con un approccio "dal totale alle sue parti". Si può osservare come venga così a perdere, già in fase di determinazione, il legame tra quota capitaria e obiettivi della programmazione espressa dai livelli di assistenza, che la legge richiama in particolare all'art. 13, c. 1, quando attribuisce alle Regioni l'onere di far fronte con fondi propri alle spese sostenute per erogare prestazioni in eccesso rispetto ai livelli uniformi di assistenza. I livelli avrebbero il senso di prescrizioni tecnico-funzionali, in questo approccio, se fossero definite esplicitamente delle funzioni di produzione in grado di collegare le risorse necessarie alla erogazione dei livelli di assistenza e i livelli stessi (attività). In questo caso, l'eventuale deficit potrebbe essere ricondotto al mancato rispetto delle condizioni incluse nelle funzioni di produzione e/o a inefficienze gestionali (comunque sarebbe possibile ri-

salire alla causa del deficit).

Considerate, invece, da un lato, le attuali carenze informative e, dall'altro, il limitato potere del livello centrale di fissare dei vincoli organizzativi per i livelli regionali, le funzioni di produzione alla base dei parametri capaci individuati hanno un valore estremamente limitato quali riscontri funzionali specifici. L'assenza del vincolo di destinazione e di riparto intraregionale rinforza, infine, l'impressione che la funzione effettiva dei livelli di assistenza uniformi sia quella di costituire un artificio cosmetico per il vincolo di bilancio espresso dalla cifra della quota capitaria. La cogenza del dispositivo di finanziamento a livello macro mostra comunque diverse debolezze, almeno sotto il profilo tecnico e di metodo. Una prima rileva sull'apparente commistione di fattori di offerta e di fattori di domanda, nonché di elementi che riguardano la mobilità interregionale dei pazienti, nella determinazione della quota capitaria di finanziamento (art. 12). Il computo della mobilità interregionale dovrebbe intervenire, per logica, a posteriori, cioè dopo la definizione della quota capitaria uniforme, ed eventualmente a correggere la ripartizione regionale del FSN per tener conto della posizione importatrice o esportatrice di pazienti di ciascuna regione.

È comunque incompatibile con una compensazione dei saldi migratori tra regioni che si voglia basare sui costi reali per caso trattato (art. 12). Includere stabilmente nella determinazione della quota capitaria elementi che rilevano sulle condizioni locali di offerta appare, poi, incongruo, perché differenti condizioni comporterebbero quote capitali differenti; e, comunque, ridurrebbe gli incentivi al miglioramento dell'efficienza da parte degli erogatori di servizi se servono a coprire i costi associati alla dotationi di strutture indipendentemente dal livello di utilizzo delle stesse. Più comprensibile sarebbe stato, allora, prevedere un regime transitorio. Ma in entrambi i casi si è probabilmente incorporata nella stesura del decreto parte della precedente metodologia di computo del FSN (Buratti 1990), senza riflettere troppo sugli effetti di ambiguità che ciò avrebbe comportato.

Osservazioni dello stesso tenore valgono per

Dubbi sulla cogenza del dispositivo di finanziamento "macro".

l'art. 12, c. 4, che prevede la creazione di un fondo di riequilibrio destinato a:

- a) le regioni con dotazione di servizi eccedenti gli standard di riferimento, da attuarsi nel corso del primo triennio di applicazione del decreto;
- b) le regioni particolarmente svantaggiate sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi di assistenza sanitaria, con particolare riguardo alla capacità di soddisfare la domanda mediante strutture pubbliche.

Qui si può rilevare che per la seconda tipologia di riequilibrio finanziario non viene previsto un termine per il periodo di adeguamento, così come viene fatto per le regioni sovradotate: il che riduce la cogenza del riequilibrio; e che non vengono definiti i criteri che dovranno guidare la definizione di queste quote di Fondo Sanitario Nazionale, dall'ammontare delle quali dipenderà indirettamente anche la successiva determinazione della quota capitaria. Il rischio è che si vada semplicemente a un incremento uniforme di quest'ultima, dando luogo a un "finto riequilibrio" (erogando risorse aggiuntive rispetto alla quota capitaria a tutte le regioni, sia a quelle relativamente sovradotate sia a quelle relativamente sottodotate), la differenza risiedendo nel periodo di applicazione di tale "incremento", definito solo per le regioni sovradotate. Cosicché, in prospettiva, si rischia anche conflittualità tra regioni per l'accesso ai fondi. D'altra parte la norma, nella componente che riguarda le regioni sovradotate, si giustifica con il passaggio da un sistema di distribuzione del Fondo di finanziamento basato sulla domanda e sull'offerta (poco indicivo di efficienza) a un sistema interamente basato sulla domanda (più indicivo di efficienza): al fine di garantire un "decollo morbido" a questa categoria di regioni. Applicata anche alle regioni sottodotate (e senza scadenza temporale), l'integrazione della quota capitaria in base a elementi di offerta finisce invece per contrastare con la logica del modello di finanziamento che, se e in quanto basato sulla domanda, dovrebbe comportare che *money would follow patients*, e non viceversa (si ricordi quanto detto in precedenza a proposito della riforma del *National Health Service*).

#### **Quale concorrenza e quale mercato nel riordinamento del SSN?**

Altre, e maggiori, perplessità sorgono con riferimento al modello di finanziamento-erogazione dei servizi a livello micro (USL, ospedali); in particolare, con riguardo al ruolo e al tipo di "concorrenza" e di "mercato" che sembrano previsti dallo schema di riforma. L'art. 8, c. 5, prevede che l'USL, per soddisfare i bisogni assistenziali dei cittadini (non soltanto dei propri assistiti-iscritti) faccia ricorso a: propri presidi, ospedali autonomi, istituti sanitari pubblici e privati, professionisti, tra i quali il cittadino ha la piena facoltà di scelta e per i quali è previsto che l'USL intrattenga «appositi rapporti fondati sulla corresponsione di un corrispettivo predeterminato a fronte della prestazione resa» (ossia, verosimilmente, di tariffe). Ci si può chiedere quale sia il modello di concorrenza sotteso a questa articolazione del sistema di erogazione.

Si ricorderà che nella riforma del NHS britannico il "mercato interno concorrenziale" è associato alla (virtuale) competizione tra erogatori per acquisire i pacchetti di servizi che le DHA devono comperare per conto dei propri assistiti. In questo si sostanzia l'idea di concorrenza amministrata, come separazione tra domanda (acquisto) e offerta (fornitura e produzione). Nel caso italiano, la riforma varata prevede (a differenza di quanto previsto dal precedente disegno di legge di riforma) che le USL acquistino i servizi per i cittadini e non per conto dei propri assistiti. Esse non mediane, cioè, i bisogni degli assistiti, ma si limitano a pagare quanto questi hanno scelto di consumare. L'effetto sui costi e sulla spesa, che negli schemi di concorrenza amministrata è affidato alla contrattazione tra domanda (sponsor; DHA; *Health Insurance Purchasing Cooperatives*) e offerta, nel nostro caso sembrerebbe affidato, in via indiretta (in quanto è assente la contrattazione), alla fissazione delle tariffe. L'USL non può contrattare con gli erogatori un pacchetto di servizi (quale sponsor), ma paga i servizi richiesti dal paziente. L'unico strumento che l'USL potrebbe avere per controllare la spesa risiede nella fissazione di tariffe a livelli sufficientemen-

te bassi, tali da far uscire dal mercato gli erogatori più inefficienti. Ciò presuppone però (oltre alla decisione, ancora da stabilirsi, che le tariffe siano fissate a livello di USL) che non esistano grandi asimmetrie informative e che, quindi, l'USL conosca i costi di produzione dei propri erogatori. Ora, mentre negli schemi di concorrenza amministrata, a parte i possibili problemi di collusione tra erogatori e acquirenti, i primi sono incentivati a proporre prezzi (costi) bassi per potersi assicurare la stipulazione dei contratti con i secondi, nel nostro caso le asimmetrie informative sembrano essere a tutto svantaggio delle USL-acquirenti. Infatti, da un lato, sono ancora estremamente limitate le conoscenze sui costi di produzione degli erogatori pubblici, dall'altro, gli erogatori privati avranno interesse a dichiarare costi elevati, che per le USL non sarà possibile verificare. Il rischio è che si fissino delle tariffe elevate rispetto ai costi reali, lontane dalla tariffa ottimale (pari al costo medio minimo), e che quindi si innescino tutti i problemi tipici di un sistema di finanziamento basato sulle tariffe per prestazione non ottimali.

Inoltre, da questo punto di vista, mal si comprende la differenza tra quanto previsto per le USL e quanto previsto, invece, per le mutue, che potranno sostituirsi alle USL per quei cittadini che così sceglieranno. Queste, difatti, avranno la «facoltà di negoziare, per conto della generalità degli aderenti o per soggetti appartenenti a categorie predeterminate, con gli erogatori delle prestazioni del SSN modalità e condizioni, allo scopo di assicurare qualità e costi ottimali» (art. 9, c. 3, b)). Avranno, in altri termini, la possibilità di operare in regime per alcuni aspetti prossimo a quello della concorrenza amministrata; possibilità che sembra preclusa alle USL. Sono ipotizzabili diversi tipi di relazione di «concorrenza» tra i diversi soggetti del nuovo SSN. Una prima, alla quale si è già accennato, riguarda i rapporti tra USL come acquirenti-pagatori e mutue. A parità di ogni altra condizione, le USL sembrano svantaggiate rispetto alle mutue, non potendo contare sulla possibilità di selezionare i propri fornitori ma dovendo limitarsi a un ruolo di terzo-pagatore. Inoltre non è irrea-

listico prevedere che le mutue potranno tentare di attrarre a sé i buoni rischi («scrematura»), lasciando i cattivi rischi al settore pubblico. Questa segmentazione del mercato comporterebbe nel tempo un peggioramento relativo delle condizioni finanziarie del settore pubblico, per gli effetti congiunti del diminuire dei fondi capitari a disposizione e dell'aumentare del grado di asimmetria nella distribuzione dei rischi.

Una seconda riguarda la concorrenza ipotizzabile tra USL, ospedali autonomi e erogatori privati per la produzione e la vendita dei servizi. Tale forma di concorrenza non potrebbe basarsi sui costi/prezzi, dal momento che è stato previsto un sistema di tariffe omogenee e determinate esternamente. Dovrà basarsi, conseguentemente, sulla qualità delle prestazioni. Il nuovo sistema rappresenta un miglioramento rispetto alla situazione attuale che, attraverso l'istituto della convenzione che garantisce l'afflusso di pazienti (che non pagano per le prestazioni rese dai privati convenzionati), minimizza negli erogatori privati inefficienti l'incentivo a migliorare la propria performance. Il miglioramento della qualità, intesa al netto degli effetti di marketing sui medici da parte degli erogatori e degli effetti di induzione di domanda (non necessaria) da parte dei medici sui pazienti, potrà comportare però per gli erogatori l'adozione di interventi di modifica organizzativa, rispettivamente ipotizzabili con costi o senza costo. Se sono sufficienti i secondi, gli erogatori migliori (che partono da una situazione migliore) sopravviveranno; se sono necessari i primi, gli erogatori che hanno maggiori disponibilità di risorse sopravviveranno, in quanto siano in grado di sostenere i costi di «transizione», dato anche il sistema prevalente di tariffe.

Il grado di concorrenzialità tra erogatori di cui al punto precedente dipende dal livello di dipendenza economico-finanziaria dei diversi tipi di erogatori dalle entrate per tariffe, che sembra rispettivamente:

- a) totale, per gli erogatori privati, che sono finanziati unicamente attraverso le tariffe per le prestazioni erogate;
- b) parziale per gli ospedali autonomi, per

Concorrenza fra gli erogatori e controllo della spesa: che cosa possono fare le USL per promuovere l'efficienza.

Determinazione delle tariffe e concorrenza fra gli erogatori.

i quali è previsto che una quota variabile tra un minimo del 30% e un massimo dell'80% dei "costi complessivi delle prestazioni" sia coperto direttamente dalla Regione con una quota del fondo (art. 4). Conseguentemente, questi ospedali potrebbero non preoccuparsi di migliorare la propria efficienza al fine di incrementare il volume di attività e quindi le entrate da tariffe, potendo contare sulla copertura di una larga fetta dei propri costi complessivi. Questo rende molto incerti il ruolo e il peso che gli ospedali autonomi potranno giocare nei meccanismi e nella dinamica effettivi di concorrenza che verranno a crearsi;

c) imprevedibile, per i presidi a gestione diretta delle USL, perché non chiaramente esplicitato nella legge: solo le prestazioni erogate a cittadini extra-USL saranno rimborsate in base alle tariffe? ovvero anche quelle erogate ai cittadini iscritti alla USL di appartenenza dei presidi?

Altrettanto complessi e di incerta soluzione appaiono i problemi associabili al tipo di tariffe da adottare, e sulle quali poco è dato attualmente di sapere. In generale, i problemi associati alla adozione di un sistema di finanziamento basato sul rimborso di tariffe per prestazioni predeterminate, rispetto al perseguitamento dell'efficienza, sono riconducibili a quattro aspetti principali:

- a) incentivo alla moltiplicazione delle prestazioni, con conseguente incremento della spesa (a fronte di benefici non necessariamente aumentati, o addirittura negativi, nell'ipotesi di iatrogenesi);
- b) impossibilità, per l'acquirente, di sfruttare i potenziali margini tra costo medio e tariffa realizzabili dagli erogatori più efficienti (e quindi di ridurre la spesa a parità di prestazioni acquistate), se la tariffa è fissata esternamente;
- c) incentivo, per la generalità dei produttori/erogatori, a ridurre la variabilità dei costi di produzione/erogazione intorno al costo medio che verosimilmente è alla base della tariffa, mentre questo non necessariamente riflette una situazione efficiente;
- d) incentivo per il singolo produttore/erogatore, a migliorare la proprie efficienza al fine di acquisire il margine tra costo medio

e tariffa fissata esternamente, e/o ad attuare strategie di *cream skimming* (selezione dei rischi).

Il problema principale risiede nello scarto esistente tra tariffa reale e tariffa ottimale, approssimativamente pari al costo medio minimo per gruppi omogenei di produttori/erogatori. Quanto più la tariffa reale viene fissata in prossimità della tariffa ottimale, tanto maggiore risulta l'effetto complessivo sull'efficienza. Rispetto al nostro caso è auspicabile che delle diverse configurazioni ipotizzabili di tariffe (che vanno da quelle uniche e valide su tutto il territorio nazionale a quelle modulate per categorie omogenee di produttori a livello di USL) si adottino quelle per le quali si restrin ga di più l'ambito di riferimento, così da spingere gli erogatori a migliorare la propria efficienza oppure a uscire dal mercato. Gli erogatori potrebbero però attuare strategie di selezione della casistica trattata e/o delle prestazioni erogate, per specializzarsi in quelle attività che risultano più economiche alla luce delle tariffe, con il possibile effetto di ridurre la disponibilità delle prestazioni sulla scena. Quest'ultimo effetto potrebbe contrastarsi, se ritenuto inopportuno, attraverso un riallineamento delle tariffe. Un punto non chiaro è se questo tipo di "effetto di specializzazione" possa (o debba), o meno, riguardare gli erogatori pubblici. Il finanziamento della quota dei costi complessivi degli ospedali autonomi compresa tra il 30 e l'80% potrebbe allora spiegarsi in termini di garanzia del mantenimento dei servizi non remunerativi (anche se in questo caso sarebbe stato forse più efficace vincolare le risorse agli usi specifici).

Un ultimo punto di rilievo riguarda la questione dei costi di "transizione". Al fine di migliorare il proprio livello di efficienza a fronte dell'introduzione del sistema di finanziamento con rimborso di tariffe per prestazione, che fa dipendere (in misura variabile) il volume complessivo di risorse a disposizione dal volume di attività erogata, gli erogatori (le USL, gli istituti autonomi, gli istituti privati) possono intervenire sulla organizzazione delle modalità produttive e sulla dotazione di strutture, con interventi che

possono avere in parte costo nullo e in parte costi positivi (costi di transizione: tempo; risorse monetarie e quanto con esse si può acquistare). Tanto più basso, allora, è il livello di efficienza dal quale si parte al momento dell'introduzione del sistema di finanziamento per prestazione, tanto maggiore può (dovrebbe) essere lo sforzo, in termini di interventi a costo monetario nullo, finalizzato a ridurre lo scarto tra produttività attuale e produttività potenziale-ottimale. D'altra parte, il grado di assorbimento della domanda essendo proporzionale al livello di efficienza, le risorse a disposizione (anche) per gli interventi a costo positivo dipenderanno dal volume di prestazioni cui si riesce a far fronte. Con questo si vuole mettere in evidenza il fatto che un sistema del genere rischia di svantaggiare quegli erogatori (pubblici) che, a parità di efficienza relativa, non abbiano disponibili risorse con le quali fronteggiare, nel breve periodo, i costi di transizione (ad esempio, per il miglioramento delle prestazioni alberghiere). Non sembra che a questo problema si sia posta sufficiente attenzione. Si potrebbe ipotizzare che i fondi di cui al c. 4, art. 12 (fondo di riequilibrio) possano essere utilizzati allo scopo; ma in questo caso non si vede perché essi dovrebbero essere limitati solo ad alcune regioni.

Infine, è da rimarcare come dai meccanismi innovativi previsti dal DL 502/92 siano stati esclusi i medici di medicina generale e i pediatri di base. L'art. 8, c. 1, mantiene infatti per queste categorie di erogatori il privilegio di regolare il rapporto con il Servizio Sanitario Nazionale attraverso delle «convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali».

Malgrado l'importanza del ruolo di allocatore di risorse che il modello di erogazione attribuisce al medico di base, non è stata prevista alcuna forma concreta di responsabilizzazione rispetto alla spesa indotta; l'unico accenno è estremamente generico, e comunque poco vincolante: gli accordi nazionali dovranno «prevedere le modalità per concordare livelli di spesa programmati e disciplinarne gli effetti al fine di responsabilizzare il medico al rispetto dei livelli di spesa indotta per assistito, tenendo conto delle spe-

se direttamente indotte dal medico e di quelle indotte da altri professionisti e da altre strutture specialistiche e di ricovero» (art. 8, c. 1, c)).

Vale la pena, da un lato, di rilevare ancora una volta le differenze rispetto alla riforma del NHS britannico (*G.P.'s Budget*) e, dall'altro, di ricordare come nella prima stesura del decreto si prevedesse una articolazione del compenso dei medici di medicina generale che legava una quota del compenso complessivo al rispetto di livelli predeterminati di spesa indotta per assistito, articolazione che è stata successivamente eliminata.

## Conclusioni

Il DL 502/92, di riordino del SSN, presenta propositi innovativi che nel complesso appaiono, però, impediti da notevoli incertezze e ambiguità. Da un lato risulta marcata la tendenza a riaccostare ruoli e responsabilità di finanziamento e di spesa a livello regionale, introducendo vincoli di bilancio più tangibili dei precedenti e riducendo le asimmetrie decisionali, e i loro effetti finanziari, presenti nell'originaria struttura di governo del SSN. Dall'altro, il sistema di finanziamento del FSN sembra oscillare tra l'esigenza di ispirarsi a criteri più inducivi di efficienza (incentrati su fattori di domanda) e la resistenza ad abbandonare i vecchi criteri di riparto (incentrati anche su fattori di offerta), accettando, in prospettiva, di attuare il principio secondo cui, per dirla nello spirito della recente riforma NHS, tutti gli scambi dovrebbero essere regolati cosicché *money would follow patients* ("dove vanno i pazienti arrivi anche la moneta"). Del resto, e a parte comprensibili eccezioni per fasi transitorie, un sistema di finanziamento dei fondi regionali (a livello macro), che resti stabilmente legato a fattori di offerta, mal si concilierebbe con un sistema di erogazione delle prestazioni (a livello micro) che volesse incentivare l'efficienza delle diverse unità produttive, perché comporterebbe, in tutto o in parte, la copertura dei costi dei presidi indipendentemente dal livello di efficienza da queste perseguito realmente.

**La riforma: compromesso fra criteri di efficienza (legati alla domanda) e criteri di riparto tradizionali (legati all'offerta).**

Analoghe, se non maggiori, perplessità riguardano il modello di erogazione-finanziamento delle prestazioni, che non incorpora dispositivi pro-competitivi accostabili a quelli tipici del modello generale della concorrenza amministrata – attualmente in via di adozione in diversi Paesi OCSE, che pure tendono a riformare i propri sistemi sanitari. In particolare non è chiaro se e in quale misura si postuli la separazione istituzionale dei ruoli di finanziamento/acquisto e produzione/fornitura dei servizi (non è chiaro se l'USL acquisterà, o meno, prestazioni anche dai propri presidi). Manca, inoltre, l'istituzione di dispositivi assimilabili a quello dello sponsor – che decide cosa comprare, a quale prezzo e da chi, per conto dei propri pazienti – come figura che amministra la concorrenza per il mercato tra i produttori. A parte il caso delle mutue, la riforma non prevede per le USL-acquirenti la facoltà di negoziare e contrattare prezzi e quantità con gli erogatori e di governare la spesa per questa via, attraverso lo stimolo alla concorrenza (contendibilità) sul lato dell'offerta.

Il modello di riferimento è frammentario e presenta difformità non perfettamente comprensibili: apparentemente esso prevede "forme di mercato" differenziate per le USL, gli ospedali autonomi e le mutue. Queste ultime potrebbero operare in condizioni di contrattazione selettiva dei fornitori (potendo contare, quindi, su una certa rivalità sul lato dell'offerta), mentre alle prime toccherebbe un ruolo di "terzo pagatore" accanto a quello di produttore (dovendo contare, in prevalenza, sulla rivalità sul lato della domanda). A parte gli effetti, perversi rispetto alla concorrenza e finanziariamente peggiorativi per le USL, di segmentazione dell'utenza e di redistribuzione asimmetrica dei rischi tra mutue e USL ipotizzabili sotto queste condizioni, le dinamiche "concorrenziali" tra operatori dovrebbero attivarsi principalmente sulla qualità delle prestazioni, in regime di tariffe determinate esternamente (con l'eccezione degli ospedali autonomi, i cui costi resterebbero, in buona misura, finanziati con fondi specifici). Ap-

prezzabile, almeno perché comporta l'abbandono del precedente, non efficiente, ricorso al convenzionamento, l'efficacia del nuovo sistema dovrà però misurarsi con i problemi associati alla determinazione di valori "ottimali" di tariffe, di non facile soluzione per l'attuale carenza di informazioni attendibili sui costi effettivi dei produttori, pubblici e privati, e anche per l'assenza di disincentivi all'opportunismo dei produttori stessi. Sotto questi aspetti si può rimarcare la differenza tra il nostro caso e quello degli schemi di riforma basati sul modello della concorrenza amministrata, che, almeno in linea di principio, tendono invece a equilibrare il grado di rivalità degli operatori nella competizione per il mercato, ad attenuare gli effetti perversi di segmentazione e "scrematura" dell'utenza e di asimmetria nella distribuzione dei rischi, e a migliorare la produzione e lo scambio di informazioni, attraverso processi di contrattazione di quasi-mercato.

La riforma: frammentario il disegno delle "forme di mercato" in cui USL, ospedali autonomi e mutue operano.

#### NOTE

<sup>1</sup> Un commento al DDL 2375 si trova in BARILETTI (1991) cui si rinvia, in particolare, per osservazioni sulla nuova struttura organizzativo - decisionale delle USL e degli altri istituti di produzione sanitaria, di cui qui non si discuterà.

<sup>2</sup> L'espressione "variabile indipendente" è esplicitamente menzionata nella relazione introduttiva al disegno di legge delega (Atti parlamentari – Senato della Repubblica, 14/7/1992).

#### BIBLIOGRAFIA

BARILETTI A., *Riforma del Servizio Sanitario Nazionale e governo della spesa sanitaria*, in «Prometeia», dicembre 1991.

BARILETTI A., *La riforma nel settore sanitario: alcune strategie a confronto*, in questo numero di P&I.

BURATTI C., *Successi e fallimenti del Servizio Sanitario Nazionale*, in «Economia Pubblica», 3, 1990.

# CRISI DELLA SPESA PUBBLICA E WELFARE STATE

di Ivo Colozzi

Dallo "Stato sociale" al "welfare state": tre innovazioni radicali.

**C**ercherò di seguito di dar conto della riflessione sociologica sul *welfare state* presentando anzitutto la caratterizzazione che si è data a questo modello statuale e ai suoi meccanismi di funzionamento. Esporrò di seguito una lettura dei fattori di crisi del modello, per poi proporre le connotazioni essenziali di quella strategia di politica sociale attraverso cui, secondo me e altri sociologi, è possibile superare positivamente la fase di crisi nella direzione di una rifondazione, non dello smantellamento, dello Stato sociale.

## Cos'è il *welfare state*

Lo stato del benessere è il punto di arrivo di un processo che ha accompagnato la nascita e l'evoluzione dello Stato nazionale moderno, che si è via via qualificato, rispetto agli interventi nei confronti dei poveri, come: Stato carcerario; Stato assistenziale; Stato delle assicurazioni e della previdenza sociale. Il fattore che discrimina il passaggio dallo Stato dell'assistenza e della previdenza, cioè dallo Stato sociale, a quello del benessere è la sostituzione del criterio universalistico a quello selettivo, concettualmente operata da Lord Beveridge nel suo famoso *Report on Social Insurance and Allied Services* del 1942<sup>1</sup>.

Tre sono i caratteri di forte innovazione che il modello di *welfare state* (w.s.) presenta rispetto alle forme precedenti di Stato sociale:

- a) un ventaglio ampio e crescente di servizi e di prestazioni pubbliche che non comportano segregazione degli assistiti in istituzioni totali ghettizzanti;
- b) il passaggio, già sottolineato, da presta-

zioni selettive, rivolte a categorie sociali residuali o solo ai lavoratori regolarmente assicurati, a prestazioni tendenzialmente universalistiche ed equalitarie che in prospettiva possono arrivare a dare a ciascuno secondo le sue necessità e a chiedere a ciascun contribuente un prelievo fiscale e contributivo in ragione del suo reddito;

c) le garanzie di assistenza e di previdenza vengono considerate come una estensione dei diritti di cittadinanza, come parti dei diritti sociali della cittadinanza. Ciò significa che il cittadino assistito e assicurato mantiene ed esercita i diritti civili e politici. Implica, inoltre, che l'organizzazione dei servizi viene progettata per tutti i cittadini, ricchi e poveri, per cui non stigmatizza più i secondi, come avveniva prima.

Il w.s. così caratterizzato eroga una quantità molto ampia di servizi e di trasferimenti che potremmo suddividere in tre gruppi. Il primo gruppo è formato dai servizi di istruzione, formazione, aggiornamento professionale e orientamento al lavoro dei giovani; dai servizi sanitari pubblici; dai servizi di assistenza sociale o socio-assistenziali. Il secondo gruppo consta delle molteplici forme di prestazioni previdenziali e di assistenza economica diretta e indiretta. Il terzo gruppo, infine, comprende i servizi per la tutela dell'ambiente fisico abitato; servizi e interventi tra ricreativi e socio-culturali; servizi di informazione civica al cittadino. La vastissima serie di interventi accennata deve essere programmata, gestita e controllata sia in termini di efficienza che di efficacia. L'orientamento dei singoli Stati nazionali rispetto alle tre funzioni indicate fa emergere due modelli fondamentali di organizzazione del w.s., che potremmo definire "tipo

scandinavo” e “tipo continentale”, cui si aggiunge un tipo “misto” in parte a w.s. e in parte fondato sulle assicurazioni private. Il tipo scandinavo di w.s. è quello in cui lo Stato svolge direttamente e in forma quasi esclusiva le funzioni di programmazione, gestione e controllo. Questo modello è stato attuato soprattutto in Svezia e in Gran Bretagna prima dei governi Thatcher. La differenza fra i due Paesi consisteva nel fatto che mentre negli anni '60 e '70 il modello inglese era caratterizzato da una gestione fortemente accentrata, quello svedese garantiva un massimo di decentramento agli enti locali.

Il modello continentale, invece, assegna allo Stato le funzioni di programmazione e controllo, mentre delega largamente le funzioni di gestione di molti dei servizi previsti a istituzioni di privato-sociale rappresentanti di grandi aree culturali-religiose e/o sindacali e politiche. È questo il caso dell'Olanda e in parte del Belgio e della Germania occidentale. Il tipo “misto” presenta nei vari Paesi combinazioni differenti di pubblico e di mercato per quanto riguarda la gestione dei servizi, con inserimenti marginali di privato-sociale o “terzo settore”.

Rispetto alla tipologia proposta, il nostro Paese si colloca in posizione “anomala”, sia per quanto riguarda il percorso attraverso cui è arrivato al modello di w.s., sia per quanto riguarda il processo di attuazione e sviluppo, in crisi, del modello. Secondo Ardigò, infatti, «*vi è stata una via italiana alla sicurezza sociale*, frutto di settoriali e apparentemente congiunturali riforme tra loro non coordinate ma dagli effetti complessivi almeno in termini di provvidenze legislative e di spesa pubblica, se non anche in termini di razionalità gestionale, che non sfigurano nel confronto con altre nazioni industriali»<sup>2</sup>. Questa “tipicità” del sistema italiano, poi, è continuata, nel senso che «il nostro Paese a livello legislativo nazionale si è avvicinato più al modello britannico pre-thatcheriano mentre a livello di singole regioni presenta prassi molto diseguali. Vi è una notevole tendenza, in alcune delle regioni più avanzate nel welfare pubblico, a seguire – per quanto possibile – il modello olandese con largo decentramento di gestioni a cooperative e a organizzazioni di volon-

tariato. In altre regioni il peso degli istituti di ricovero e cura privati convenzionati produce squilibranti conseguenze sull'intera immagine del *welfare pubblico*»<sup>3</sup>. Su questa situazione si è innestata la legge-quadro sul volontariato (n. 266/91) che, se correttamente attuata sia a livello sistematico, cioè da parte dello Stato e delle Regioni, sia a livello sociale, cioè da parte delle organizzazioni di privato-sociale, potrebbe condurre l'Italia verso il modello continentale.

Delineata la struttura del w.s. nelle sue varianti tipologiche dobbiamo chiederci quale ne è la funzione. Il w.s., almeno sul piano ideologico-dottrinale, è un compromesso riformistico fra meritocrazia e uguaglianza, fra mercato e integrazione sociale, e ha la funzione di «assicurare alla democrazia rappresentativa e all'economia di mercato il consenso delle classi operaie e di quei ceti medi che si sono orientati al socialismo o a ideologie di riformismo sociale cristiano»<sup>4</sup>. Il w.s., quindi, è una struttura ambivalente che tiene in equilibrio e media due concezioni potenzialmente polarizzate del contratto sociale: quella individualistica, propria dei ceti medio-alti e della grande borghesia, e quella collettivistica e solidaristica, propria della classe operaia e, più in generale, dei ceti medio-bassi.

Oltre alla funzione di riproduzione del consenso, Ardigò assegna al w.s. una funzione di controllo sociale, inteso come «riproduzione della società secondo schemi e mete predeterminate dallo Stato medesimo»<sup>5</sup>. Con la promessa della felicità, lo Stato è riuscito a sostituirsi a quel sistema sociale pluralistico, composto di forme associative, mutualistiche o religiose di aiuto, che precedentemente garantiva la funzione di riproduzione sociale e verso il quale si indirizzava la “lealtà” della gente. In questo senso Ardigò vede nel w.s. anche lo strumento della piena integrazione sistematica, cioè della totale socializzazione e del controllo degli individui, attraverso le famiglie. Naturalmente lo svolgimento di questa funzione da parte del w.s. comporta un costo, che non si esaurisce nella percentuale di prodotto interno lordo destinata ai consumi sociali, ma che riguarda direttamente il sistema culturale, cioè gli orientamenti e le motivazioni. In

Modello scandinavo e modello continentale.

La tipicità del sistema di welfare italiano.

Il welfare state come compromesso fra meritocrazia e uguaglianza.

questa più vasta accezione il costo è rappresentato dalla trasformazione del sistema culturale di riferimento in senso utilitaristico, cioè dalla estensione della logica dello scambio di equivalenti dal sistema delle relazioni economiche (mercato) a quello delle relazioni politiche e, più in generale, a tutti i sistemi di relazione.

### Le ragioni della crisi

La crisi del *welfare state* come l'emergere di disfunzioni fra i sottosistemi economico, politico-amministrativo e socio-culturale.

Di crisi del *w.s.* si è incominciato a parlare all'indomani della guerra del Kippur e delle conseguenze prodotte sull'economia mondiale dal primo shock petrolifero. Allora i Paesi di capitalismo avanzato o maturo sperimentavano la prima vera crisi economica, dopo un periodo di crescita durato quasi senza interruzioni dalla fine della seconda guerra mondiale, e avviavano i primi tentativi per uscire dalla crisi e riprendere il circolo virtuoso dello sviluppo. In quel momento l'interpretazione della crisi costituiva un importante stimolo di ricerca per tutti i più importanti sociologi, economisti e politologi, impegnati in un dibattito molto duro e serrato non solo fra ma anche all'interno delle discipline. In ambito sociologico i paradigmi teorici più interessanti sono stati quelli elaborati da Habermas e da Luhmann che introducono la distinzione/differenziazione fra integrazione sistemica e integrazione sociale<sup>6</sup> o fra sistema sociale e ambiente umano del sistema<sup>7</sup>. Nella "libera interpretazione con alcune integrazioni"<sup>8</sup> che Ardigò ne dà, Habermas propone la spiegazione della crisi dei sistemi sociali di capitalismo maturo con avanzato intervento economico dello Stato ed esteso *w.s.* come disfunzione dei flussi di input-output fra il sottosistema economico, quello politico-amministrativo e quello socio-culturale, oltre che all'interno di ciascuno di essi. In questi sistemi ogni crisi di mercato viene corretta e attenuata mediante interventi governativi che realizzano consistenti trasferimenti di denaro pubblico verso il sottosistema economico, sotto forma di investimenti produttivi o di altre erogazioni. Per tale via le crisi economiche vengono in parte superate ma il prezzo di tale superamento è il loro parziale trasferimento entro il sottosistema

politico-amministrativo. Qui le crisi si esprimono come aumento dell'inflazione prodotta dai cronici e crescenti deficit delle finanze pubbliche, ma anche come aumento della conflittualità e dello scontento, determinato dalla natura necessariamente selettiva dell'intervento pubblico sul mercato tendente a favorire il settore delle imprese di maggiore dimensione e maggiormente sindacalizzate. D'altra parte, marxianamente l'intervento dello Stato nei confronti del mercato è intrinsecamente ambiguo perché deve correggere le crisi cicliche dell'economia senza alterare i meccanismi costitutivi ed essenziali del mercato. Esso perpetua, quindi, la contraddizione fra socializzazione, anche se parziale, dei capitali e dei mezzi di produzione, e privatizzazione delle scelte produttive e degli impieghi del profitto. A causa del suo ruolo intrinsecamente ambivalente, lo Stato interventista tende a produrre due disfunzioni portatrici di crisi: una disfunzione sul versante del processo di accumulazione economica, che porta a una crisi di razionalità, e una disfunzione sul lato del reperimento del consenso politico, che porta a una crisi di legittimazione. Per evitare il secondo tipo di crisi, il sistema politico-amministrativo attinge all'input delle entrate fiscali che preleva dal sottosistema economico per trasformarle in ulteriori trasferimenti e benefici erogati ai singoli e alle famiglie, cioè al sistema socio-culturale, in termini di aumento delle prestazioni e dei servizi di welfare. Infine, lo Stato ricorre alle entrate fiscali per alimentare il proprio apparato politico-amministrativo che, come effetto dei processi accennati, tende continuamente ad allargarsi.

Fino a quando i tre output restano compatibili, cioè sono erogabili in misura tale da superare i limiti di disfunzionalità tollerati dal sistema, le crisi economiche possono essere superate senza produrre crisi di legittimazione del sistema politico e/o crisi di controllo sociale in quello socio-culturale. Si possono, però, creare situazioni in cui la compatibilità salta, per cui le politiche keynesiane non servono più a superare le crisi economiche, anzi le aggravano. In queste situazioni le spese di *welfare*, prima considerate sia come strumenti indiretti di politica economica anticrisi che come stimoli all'in-

tegrazione sociale e al consenso elettorale, cominciano a essere percepite come alternative agli investimenti produttivi nell'economia. La correlazione fra spese di *welfare* e sviluppo economico, insomma, da diretta si trasforma in inversa.

Il sistema politico-amministrativo dovrebbe poter ridurre tali spese finalizzate al consumo e dirottarle verso la ripresa dei processi di accumulazione, senza che ciò crei necessariamente dissenso, delegittimazione, comportamenti di tipo anomico, forme di demotivazione al lavoro e all'imprenditorialità, fughe dalle responsabilità collettive e senza che si generalizzino processi di partecipazione. Il problema vero, la crisi vera deriva dal fatto che, invece, questo è quanto tende ad accadere. La gente, la società civile, l'ambiente umano del sistema reagiscono alle politiche dei cosiddetti tagli alle spese sociali accentuando forme di comportamento anomiche e devianti, praticando transazioni solo opportunistiche di scambio, rivalutando particolarismi e localismi, rientrando nell'economia sommersa, riscoprendo vizi antichi di "familismo amorale" e di fuga dalle responsabilità. In questo senso la crisi del sistema di *w.s.* è, nella sua dimensione più autentica, crisi di transazione, cioè di relazione/comunicazione fra il sistema sociale differenziato e il suo ambiente umano. Diversamente da quanto ritenevano i teorici marxisti ortodossi, la crisi di transazione, che è insieme crisi di legittimazione del sistema politico-amministrativo e di motivazione alla conformità di azione, non porta alla rivoluzione. L'esito rivoluzionario è stato disinnescato da tempo, proprio dai meccanismi dello Stato sociale. Il processo cui si assiste è piuttosto descrivibile come la creazione e la crescita di esperienze di autonomia, quando non di separatezza relativa, da parte degli individui inseriti in relazioni di mondo vitale. Tali esperienze sono peculiarmente ambivalenti e complesse. A fianco dei fenomeni di crisi prima elencati, infatti, emergono o si rafforzano anche forme di volontariato non convenzionato, esperienze di cooperazione anche in sfere culturali e di tempo libero, espressioni di autororganizzazione di reti di *care* che, assieme, tentano di darsi «uno spazio pubblico diverso

da quello sistematico»<sup>9</sup> che Ardigò ha cominciato a definire terza dimensione e che altri hanno chiamato privato-sociale, terzo settore o terzo sistema<sup>10</sup>.

### **Le politiche sociali dopo la crisi del *welfare state***

Se questa lettura della crisi del *w.s.* è vera, ne consegue che le interpretazioni che tendono a sottolineare solo il fatto che le spese sociali vengono tagliate in modo da mettere in causa interessi legittimi diffusi, cioè le analisi basate sul conflitto fra interessi forti e interessi deboli, sono insufficienti. Esse, infatti, non colgono gli elementi di novità e di discontinuità che si collegano alla diversa concezione e pratica della cittadinanza, ormai in atto anche a causa del protrarsi nel tempo della crisi del modello di *w.s.*<sup>11</sup>. Uno di questi elementi di novità consiste nel fatto che *le politiche sociali si distaccano dallo Stato*. In altri termini, le politiche sociali sono ormai qualcosa di più e di diverso dal *w.s.*, sia nel senso che ne eccedono la logica, sia nel senso che non si identificano con gli attori del *welfare*. L'idea che emerge è che le politiche sociali debbano essere progettate, definite e attuate non tanto come espressione di una classe politica o dello Stato centrale, ma come espressione di tutti i gruppi sociali interessati al benessere della comunità in cui vivono. L'azione locale per il benessere non deve più essere considerata come un'attuazione di direttive superiori, ma come un'azione autonoma di reti che formano una struttura sui generis di *care*, in costante interazione e interconnessione con quanto accade a livello nazionale e anche a livello sovranazionale.

Questa ridefinizione delle politiche sociali trova una precisa attualizzazione nelle tre linee strategiche elaborate nella conferenza dei ministri europei responsabili degli affari sociali.

### *La pluralizzazione degli attori della politica sociale*

La prima grande tendenza è verso stili di politica sociale che permettano di ricorrere a un raggio più ampio di risorse e di opportunità. Le nuove parole chiave sono: decentralizzazio-

La relazione negativa fra spese di *welfare* e sviluppo economico.

La crisi del *welfare state* come crisi di transazione.

Le politiche sociali sono qualcosa di più e di diverso dal *welfare state*.

Le tre linee strategiche individuate in sede comunitaria. La prima: la pluralizzazione degli attori della politica sociale.

La seconda: il rafforzamento preventivo della capacità di autonomia della famiglia nel fornire servizi primari.

La terza: il potenziamento del ruolo degli utenti nella definizione dei bisogni, nella produzione e nella gestione dei servizi.

ne; partecipazione e organismi di tutela dei cittadini; rafforzamento dei corpi intermedi.

a. *Decentralizzazione.* In molti Paesi cresce l'esigenza di un sempre maggiore decentramento delle attività amministrative. Lo scopo principale è quello di delegare l'autorità ai poteri locali in modo che i cittadini abbiano più potere diretto sulle decisioni e che le istituzioni e i servizi siano gestiti in maniera più trasparente e vicina alla popolazione che li utilizza. Ovviamente ciò richiede un trasferimento non solo di autorità ma anche di risorse ai poteri locali. Nello stesso tempo devono essere previsti controlli centrali affinché non emergano ingiustificate disuguaglianze nella qualità e quantità delle prestazioni erogate da località a località.

b. *Partecipazione e organismi di tutela dei cittadini.* Le istituzioni di benessere debbono prevedere la presenza di rappresentanti dei cittadini e debbono sostenere specifici organismi sociali che ne rappresentino e difendano gli interessi come utenti. L'obiettivo è quello di rendere più facile e più equo l'accesso dei cittadini ai servizi, nonché il controllo delle effettive prestazioni ricevute, specie per i gruppi più vulnerabili e svantaggiati.

c. *Rafforzamento dei corpi intermedi.* Il principio di sussidiarietà riceve oggi una rinnovata attenzione. Al di là del tipo di neocorporativismo tipico del w.s. degli anni '70 e dei primi anni '80, caratterizzato dalla concertazione delle politiche sociali fra sindacati e imprenditori con la mediazione del potere politico, sono emerse nuove forme di "governo degli interessi privati" che enfatizzano il ruolo dei corpi sociali intermedi: associazioni, organizzazioni non governative, altre forme di terzo settore e di quarto settore<sup>12</sup>.

In sintesi si può dire che tre nuovi tipi di attori, oltre Stato e Mercato, hanno cominciato a giocare un ruolo essenziale nei sistemi nazionali di welfare: gli individui come cittadini e come consumatori di servizi; i corpi non governativi e le forme organizzate di tutela dei cittadini; nuove imprese e attori, sia di mercato che non-profit, nel campo della produzione di servizi. Ciò non significa che lo Stato debba giocare un ruolo minore o decrescente. Anzi, è vero il contrario.

Però lo Stato deve abbandonare l'idea di poter gestire direttamente tutti o la gran parte dei servizi, per concentrarsi invece sulla formulazione delle garanzie e sulla regolazione delle interazioni fra gli attori.

Ovviamente ci sono dei rischi nello scegliere questa strada. Ma si tratta di rischi inevitabili. Non serve, infatti, reprimere le esigenze di differenziazione societaria, ma piuttosto ripensare le condizioni e i mezzi necessari per ottenere un più elevato livello di integrazione delle politiche sociali, attraverso maggiore sinergia e reciprocità.

#### *Il ruolo della famiglia come soggetto di servizi primari di vita quotidiana*

Negli anni '80, le politiche familiari sono diventate importanti nell'agenda delle politiche per il benessere della Comunità e di alcuni Stati europei, ad esempio la Francia. Di conseguenza, per gli anni '90 ci si dovrebbe aspettare la crescita di politiche sociali che abbandonano il *deficit model* (cioè l'intervento successivo ai fallimenti che intende riparare *ex post* le carenze della famiglia) per sviluppare approcci che mettano l'accento sugli obiettivi di rafforzamento preventivo delle capacità di autonomia della famiglia (*empowering model*).

#### *La riorganizzazione dei servizi sociali personali: gli utenti da attori passivi a co-produttori e co-gestori dei servizi*

Nei nuovi approcci alla politica sociale e negli sforzi per migliorare i servizi sociali e di benessere, l'accento si sposta sull'aiutare le persone a diventare attive o a rimanere membri produttivi della società. L'attenzione è rivolta in particolare agli anziani e ai disabili, ma può essere estesa a tutti gli utenti dei servizi. Le nuove modalità di erogazione dei servizi non solo dovranno accentuare la partecipazione degli utenti nel definire i loro bisogni, ma dovranno soprattutto riconoscere di fatto il ruolo che essi possono avere come partner attivi piuttosto che come destinatari passivi di benefici e servizi. Nel nuovo Stato sociale, i servizi sociali personali dovranno incoraggiare l'autonomia, il saper contare su di sé, l'auto-aiuto, la mutualità, il rafforzamento della cooperazione e del-

le agenzie di volontariato che lavorano a livello della comunità locale. È il tema del *time to care*, ossia del tempo da dedicare alle cure dei più deboli nella comunità e da parte della comunità. Esso diventa desiderabile non solo a causa delle ristrettezze finanziarie dello Stato, ma soprattutto come modo per produrre servizi più umani ed efficaci, orientati alla prevenzione, alla riabilitazione, alla reintegrazione sociale delle persone socialmente deboli. Ciò richiede, naturalmente, un nuovo coinvolgimento delle famiglie e delle reti sociali primarie, specialmente nei confronti degli anziani, visto il drammatico processo di invecchiamento della popolazione.

Quanto detto non comporta evidentemente la deresponsabilizzazione finanziaria dello Stato. Nel progettare e attuare le nuove politiche sociali si deve essere consapevoli che lo Stato ha le maggiori responsabilità nel far sì che i bisogni sociali siano coperti, anche se la loro gestione deve coinvolgere gli utenti e decentrarsi verso la *home care*.

## Conclusioni

Le tre tendenze enunciate (pluralizzazione dei soggetti, rinnovato ruolo della famiglia, co-produzione dei servizi sociali personali) sono in buona misura sovrapposte e debbono essere interpretate come interconnesse e interagenti. Prese assieme, esse dimostrano che le politiche sociali hanno intrapreso la strada di un nuovo "disegno", che ha come principali punti di guida i seguenti:

- a) limitare i meccanismi macrostrutturali ad alcuni obiettivi generali fondamentali: redistribuzione per via fiscale, controllo della disoccupazione, legislazione sui diritti sociali;
- b) sviluppare le politiche sociali come "interventi dal basso" attraverso la responsabilizzazione dei cittadini-utenti, la promozione di iniziative solidaristiche, la costruzione di una complessa rete mista di azioni per il benessere;
- c) ripensare le politiche sociali come "legame" o mezzo di comunicazione fra micro e macro, ossia come modo attraverso cui la società riflette su come integrare i mondi della vita quotidiana con le dinamiche più generali di partecipazione alla vita sociale,

economica, culturale e politica della società nel suo complesso.

L'idea che ha cominciato a farsi strada e che deve ulteriormente affermarsi è che una politica sociale non è integrata semplicemente perché ha il suo "centro" nello Stato, ma perché è capace di cogliere e trattare il senso globale dei bisogni sociali nel mondo quotidiano dei soggetti, a partire dalla famiglia intesa come unità di servizi primari nel contesto della comunità locale.

Per un nuovo "disegno" delle politiche sociali.

## NOTE

<sup>1</sup> Il rapporto è citato alla nota 22 di *Introduzione all'analisi sociologica del "welfare state" e delle sue trasformazioni*, in M. LA ROSA ET AL. (a cura di), *I servizi sociali tra programmazione e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 1977.

<sup>2</sup> A. ARDIGÒ, *Introduzione all'analisi sociologica del welfare state e delle sue trasformazioni*, in M. LA ROSA ET AL., *I servizi sociali...*, cit.

<sup>3</sup> A. ARDIGÒ, *Quale stato sociale per la promozione umana*, in AA.VV., *Diritti economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo Stato sociale*, CEDAM, Padova, 1990, p. 151.

<sup>4</sup> A. ARDIGÒ, *Introduzione all'analisi sociologica del welfare state*, cit., p. 54.

<sup>5</sup> A. ARDIGÒ, *Dallo stato assistenziale al "welfare state" e alla "welfare society"*, in «La Ricerca Sociale», 21, 1980, p. 7.

<sup>6</sup> Cfr. J. HABERMAS, *La crisi di razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Bari, 1975.

<sup>7</sup> Cfr., fra l'altro, N. LUHMANN, *Teoria politica nello stato del benessere*, Franco Angeli, Milano, 1983. Questo libro è stato fatto tradurre in italiano da Ardigò e contiene una sua Prefazione.

<sup>8</sup> A. ARDIGÒ, *Crisi economica e welfare state: tre interpretazioni e una speranza*, in «La Ricerca Sociale», 13, 1976, p. 14.

<sup>9</sup> A. ARDIGÒ, *La politica sociale e la perdita del centro*, in «La Ricerca Sociale», 26, 1981, p. 31.

<sup>10</sup> Per la definizione di privato-sociale si veda P. DONATI, *Pubblico e privato. Fine di un'alternativa?*, Cappelli, Bologna, 1978. Di terzo settore parla M. PACI, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, in «Stato e Mercato», 6, 1982. Il termine "terzo sistema" è stato utilizzato da G. RUFFOLO, *La qualità sociale*, Laterza, Bari, 1985.

<sup>11</sup> Cfr. P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari, 1993.

<sup>12</sup> Per un approfondimento dei concetti di terzo e quarto settore si veda P. DONATI, *Il terzo sistema e la riorganizzazione sociale*, in «Il bianco & il rosso», 38, marzo 1993, p. 44.



## DIBATTITO

*Il dibattito di questo numero fornisce alcuni approfondimenti e spunti di riflessione sull'argomento della monografia del fascicolo precedente: la piccola impresa.*

*L'articolo di Gilberto Seravalli individua nella flessibilità la grande lezione fornita dalla piccola impresa: dove tecnologia, informazione e istituzioni sono variabili elastiche, diventa possibile trovare un punto di contatto tra le due esigenze fondamentali del mondo economico, cioè l'efficienza e l'equità sociale.*

*Gianluigi Trezzi, partendo da un'analisi di tipo storico che mette in luce l'originalità di questa istituzione, evidenzia come la logica della piccola impresa comporti, di per sé, uno «scardinamento di ogni vincolo superiore a favore della massima autonomia e indipendenza».*

*Nell'intervista rilasciata a Riccardo Bellocchio, Roberto Radice individua tre problemi strutturalmente legati all'azienda di piccole dimensioni, cioè il reperimento e la formazione delle risorse umane, il processo di innovazione del prodotto e, infine, l'aspetto commerciale. Confermando la tesi di Seravalli, secondo la quale esistono realtà diversissime tra loro all'interno di quel mondo che viene definito sinteticamente "della piccola impresa", Radice sostiene che, con ogni probabilità, il futuro di questo tipo di organizzazione sarà legato a «formule di aggregazione flessibili», ovvero a una collaborazione che permetta di affrontare singolarmente i problemi specifici che via via si pongono.*



# PICCOLE IMPRESE... GRANDI LUOGHI COMUNI

di Gilberto Seravalli

**L'**informazione statistica sulle piccole imprese è molto carente. Niente di tipo congiunturale. Poco di tipo strutturale. Quello che davvero si sa viene solo dai censimenti, una volta ogni dieci anni. Si supplisce allora attingendo a fonti amministrative, che non hanno come compito istituzionale di rappresentare ciò che la teoria vorrebbe che si potesse sapere, ma invece (e spesso male) quello che la norma giuridica o fiscale richiede che venga dichiarato. Ciò comporta conseguenze molto gravi perché, dai e dai, questi limiti passano nel dimenticatoio.

Per esempio sulla natalità e mortalità delle imprese si usano due archivi, quello della CERVED (che riporta le iscrizioni e cancellazioni nel Registro Dritte delle Camere di Commercio), e l'archivio INPS (che riporta le iscrizioni e cancellazioni nella lista delle imprese che pagano contributi previdenziali sul lavoro dipendente). Siccome non ci sono altri dati (neppure il censimento rileva la demografia delle imprese) che aiutino a obiettare, finisce che le iscrizioni in questi archivi amministrativi sono scambiati per nascita e le cancellazioni per morte. Ma questo non è vero. O, meglio, sarebbe vero solo se ci fosse una solidissima teoria capace di sostenere l'idea che un'impresa nata (e quindi iscritta) in un luogo (spaziale, settoriale, giuridico) non possa fare poi altro che vivere in quel luogo, eventualmente crescere in quello stesso luogo, o morire (e quindi cancellarsi). Questa teoria, non solo non è solida, ma non esiste proprio. Tutt'altro che assurda è l'idea, sostenuta da un insieme di considerazioni teoriche (e di prove empiriche fornite da ricerche mirate seppure occasionali), secondo cui le piccole imprese sono di varie "razze". Sicché bisogna distin-

guere. E, per esempio, vedere che una razza è destinata a crescere e nasce già abbastanza grande. Un'altra razza invece nasce piccola e non ha nessuna intenzione né interesse a crescere. Nessuna intenzione e interesse, si badi, non difficoltà o impedimenti o inefficienze. Questa razza infatti ha iscritto nel suo "codice genetico" (o se si preferisce nella sua strategia efficiente) di sfruttare al massimo le occasioni che si creano, in questo o quel luogo (spaziale, settoriale, giuridico). Che si iscriva e si cancelli non è, allora, affatto segno che essa nasce e muore, tutto al contrario, è segno che vive e agisce.

Ma come mai è tanto radicata questa idea che le imprese sono di una razza sola, che se non crescono è segno che sono deboli e destinate a morire? Vi sono tante possibili spiegazioni, ma in fondo resta sempre qualche cosa di misterioso. Forse, in fondo, è che quando si sa poco, la tentazione dell'analogia antropocentrica è sempre forte. E se fosse solo questo, pazienza, sarebbe... umano, e quindi perdonabile. Ma c'è dell'altro.

C'è che la lezione delle piccole imprese è proprio difficile da imparare, dopo decenni di dominio nei nostri schemi mentali del "signoraggio" della tecnologia, di un'unica tecnologia efficiente che si è imposta con la meccanizzazione, rispetto alla quale non c'è niente da fare, adeguarsi o soccombere. Si dovrebbe capire invece, per cominciare, che non è stata la meccanizzazione a distruggere il sistema di produzione artigiano (il sistema di produzione "in parallelo"), ma proprio il contrario: è stata la divisione del lavoro che ha permesso la meccanizzazione. E cioè, alla fine, che è sempre l'assetto della società che viene prima. E come la di-

visione del lavoro e la nascita della fabbrica capitalistica vengono dalla chiusura delle terre e dalla proletarizzazione dei contadini inglesi, così il fordismo viene dai consumi standardizzati di massa, e così la piccola impresa viene dalla storia sociale di luoghi europei e dal farsi e rifarsi delle società locali.

La tecnologia, insomma, dipende dalle istituzioni. E, siccome i risultati economici dipendono dalla tecnologia e dalla distribuzione delle informazioni, e la distribuzione di questi risultati dipende dalle istituzioni e dalle informazioni, il "grande modello" ha tre

equazioni e cinque variabili. Che cosa ci ha insegnato la tradizione neoclassica? Ci ha insegnato che il modello si chiude con una variabile esogena, le istituzioni, e imponendo un vincolo di efficienza sulla tecnologia, quando invece dovremmo meglio ragionare solo con due vincoli (efficienza ed equità). È forse proprio questa la lezione delle piccole imprese: solo dove tutto è flessibile, tutto quello che abbiamo a volta a volta considerato dato, tecnologia, informazioni, istituzioni, solo dove tutto questo è variabile, è possibile coniugare l'inconjugabile e cioè l'efficienza economica e l'equità sociale.

# PICCOLE IMPRESE: ALCUNE PRECISAZIONI STORICHE

di Gianluigi Trezzi

**P**ur non affrontando la questione del «carattere interstiziale» della piccola impresa o, se si preferisce, della sua sussurrante strutturazione alla grande impresa, per altro ben posto dalle significative cifre dell'articolo di presentazione della monografia del numero scorso, un punto di vista storico, in via preliminare, potrebbe suggerire qualche interrogativo sulle distinzioni che ci sono e su quelle che, invece, ci potrebbero essere parlando di piccola impresa e delle sue caratteristiche. Ciò al fine di poter individuare la posizione del problema oggi e i distacchi dalla storia che le nuove soluzioni, eventualmente, impongono. Il gusto del lavoro ben fatto non appartiene esclusivamente agli artigiani indipendenti ma li accomuna a quelli che ancora sino a tempi assai recenti costituivano l'aristocrazia operaia delle grandi fabbriche metalmeccaniche, che altro non erano se non i discendenti degli antichi membri delle corporazioni artigiane. Potremmo piuttosto nutrire qualche dubbio sul primato di qualità del prodotto degli artigiani indipendenti fuori di città, dal momento che essi furono, sin dall'età moderna, un ripiego al troppo costoso (perché specializzato) lavoro degli artigiani di città. Questa osservazione potrebbe porre la questione della capacità innovativa della piccola impresa.

Naturalmente, la questione non sta tutta intera qui ma riguarda l'aspetto imprenditoriale e i suoi limiti. Forse non è inutile ricordare che gran parte della piccola impresa ha un'ascendenza con il modo di produzione contadino che preferiva la massimizzazione dell'ozio a quella del profitto, precisamente riscontrato, peraltro, nella tradizione (non solo italiana) del santo lunedì dell'artigiano di città, consacrato «ai pas-

sati tempi della pesca, delle bocce e della morra».

Ciò significa, più che una limitazione del lavoro e della produzione, fondamentalmente, una carenza di calcolo, ossia di limitazione dell'onniscientemente universo della razionalità solo economica ordinata alla sempre maggiore produzione della ricchezza. In definitiva può darsi che da questa tradizione sia stato recuperato quel concetto metodologico di profitto che a volte si sente proporre, quando quello sostanziale e direttivo si ritiene non avere più dalla sua parte la pubblica opinione.

Non solo, dunque, la famiglia presente e futura rappresenta il maggior insieme di risorse organizzabili ma rappresenta anche lo scopo dell'attività piccolo-imprenditoriale, con cui può darsi confligga la logica del manager, dal momento che non casualmente uno dei caratteri della piccola impresa riguarda la «coincidenza almeno parziale di soggetto economico e management». In ogni caso mi pare che il principio e la realtà della regolazione sociale dell'economia sia intrinsecamente a questo tipo di situazione e, proprio in quanto essenzialmente interno, possa costituire un carattere generale dell'ambiente sociale dell'intorno e dunque un attributo della comunità politica locale. Tuttavia, è probabile che le conseguenze più gravi e problematiche riguardino, per il mantenimento dei caratteri originari della piccola impresa, la difficoltà a una apertura verso l'esterno. La logica della (piccola) impresa conduce, in relazione al principio di comando dell'impresa fondato socialmente, allo scardinamento di ogni vincolo superiore a favore della massima autonomia e indipendenza. Ben l'avevano individuato gli osservatori alla fine dell'Ottocento nella zona di

Asso (Lecco), quando deploravano come difetto generale che un operaio si ponesse a fare da sé, licenziandosi, appena aveva acquisito una certa abilità, per dar origine a piccolissime imprese destinate a una vita non sempre fortunata. Per quanto possa sembrare strano anche la piccola impresa fuori dalla grande città può aver trovato la sua nascita in un processo di differenziazione dalla grande impresa, sia nella forma della moderna fabbrica o in quella più antica del *verlagsystem* o lavoro a domicilio nelle campagne. Pure in questo caso sembra di dover individuare un contrasto non facile da sanare tra i caratteri d'origine della piccola impresa e ciò che si riterrebbe necessario per un suo

adeguamento ai tempi presenti. Discende da questo problema, in effetti, il rilievo che alcuni studiosi hanno voluto dare all'intervento della municipalità, inteso a bloccare «le tensioni competitive». D'altra parte, pur non mancando, le esperienze associative e cooperative pare godano di quel singolare requisito di dover rappresentare sempre il prossimo futuro e mai il presente. Comunque, da questa nuova posizione, la questione mi pare si sposti dall'impresa a una relazione di imprese, in se stessa direttiva rispetto alle imprese considerate, la qual cosa, però, potrebbe implicare una deformazione dell'immagine, così come ci è stata consegnata dalla storia.

# PICCOLE IMPRESE: UNA GALASSIA IN MOVIMENTO

intervista a Roberto Radice a cura di Riccardo Bellocchio

**P**arlare di piccole imprese (PMI), oggi, del loro trend di sviluppo di lungo periodo, dei problemi strutturali che sopportano, significa trattare una tematica molto complessa e con poche certezze. Nonostante sia notevolmente aumentata l'attenzione a queste tematiche da parte degli studiosi e operatori nel corso degli ultimi anni, definire con chiarezza, sia sotto il profilo dimensionale, che di posizionamento di mercato, il cosiddetto "comparto delle PMI" è sempre molto difficile, soprattutto se lo sforzo appare quello di trovare una definizione univoca e onnicomprensiva del fenomeno della piccola impresa.

Uno dei pochi dati certi, comunque, è rappresentato dal fatto che le piccole imprese continuano a contare, nell'economia italiana, per il 90% delle unità locali, il 60% degli addetti e il 40% del valore aggiunto, come giustamente ha osservato Alberto Bramanti nel saggio iniziale dello scorso numero. D'altra parte però l'importanza e soprattutto la rilevanza sociale di questo comparto fanno sorgere alcune domande sul carattere strutturale delle nostre piccole imprese, sui possibili scenari futuri che dovranno affrontare e soprattutto se, in un contesto che sta rapidamente modificando anche le stesse "regole del gioco di mercato", le piccole strutture hanno ancora una ragione d'essere. Su questi e altri argomenti, abbiamo incontrato Roberto Radice, Presidente dell'Api-milano, l'associazione milanese a cui fanno capo 2500 piccole e medie imprese che danno lavoro a 60mila dipendenti, nonché presidente dell'Unionchimica, l'Associazione nazionale delle aziende del settore chimico e di quello delle materie plastiche e membro del Consiglio nazionale della Confapi, la Confederazione che raccoglie tutte le picco-

le e medie imprese d'Italia. Radice, 55 anni, milanese, è titolare della Sessa Marine, azienda leader in Italia nella produzione di imbarcazioni di medie dimensioni e della Ecolsessa, contenitori per la raccolta differenziata dei rifiuti, una cinquantina di dipendenti, 8 miliardi di fatturato, di cui il 35% esportato.

*Tralasciando per un momento i problemi contingenti legati al costo del denaro e alla politica industriale, secondo lei quali sono i problemi strutturali, i punti critici, che una piccola impresa si trova di fronte attualmente?*

Sono quelli classici. Ne possiamo individuare tre. Un problema di "risorse umane"; un secondo che possiamo chiamare di "produzione" e quindi tutta la problematica legata all'innovazione di prodotto e di processo che in qualche modo coinvolge poi il prezzo finale.

Un terzo è rappresentato sicuramente dall'aspetto commerciale, perché anche dall'analisi di questa variabile emergono situazioni deficitarie per la piccola impresa.

La tematica delle risorse umane nelle piccole strutture può poi essere ulteriormente suddivisa in un problema di "reperimento delle risorse" e in un problema di "formazione" e quindi di qualità della risorsa umana. Un problema di reperimento perché credo che ancora oggi pesi sulla piccola impresa quella alea di incertezza, anche se in misura diversa rispetto al passato, la quale in qualche modo non favorisce chi è alla ricerca di un lavoro o di un posto di lavoro a considerare la piccola azienda fonte di soddisfazione professionale. In questo senso non stiamo parlando di un problema che riguarda solo l'ambiente milanese o un particola-

re settore produttivo. In Italia, sicuramente, la piccola azienda sconta l'incertezza, sconta il fatto di non avere dal punto di vista delle garanzie un'immagine tranquillizzante. Ancora oggi la polemica sulla possibilità da parte della piccola impresa di licenziare è molto accesa. Se da un lato quindi le nostre imprese devono scontare questa situazione, d'altra parte però da una indagine statistica condotta qualche anno fa sulla popolazione italiana emergeva un dato molto significativo: alla domanda «quale istituzione dava l'immagine di maggior sicurezza, progresso e stabilità» le risposte assegnavano il primato ai carabinieri, subito dopo veniva, a poca distanza, la piccola industria. Ecco, queste due immagini, nonostante la loro contraddittorietà, stanno perfettamente in piedi riferite alla piccola struttura. Perché l'immagine della piccola impresa è estremamente composita, indefinita, di fronte a essa ciascuno ancora oggi può tranquillamente avere posizioni assolutamente contrarie.

Troppi spesso l'immaginario collettivo associa la piccola impresa alla bottega artigiana e alle lavorazioni a domicilio, senza intravedere un organismo vivo, che lavora, che produce innovazione e prodotti altamente qualitativi, che si confronta con il mercato seguendo logiche altamente competitive. Proprio, insomma, questa immagine contraddittoria di piccola impresa fa sì che ancora oggi molta gente non guardi alla piccola struttura come a una soluzione occupazionale o a una soluzione di progresso e di sviluppo alla quale avvicinarsi per avere delle soddisfazioni in termini professionali ed economici. Da qui una difficoltà per la piccola impresa che deve svecchiare la propria immagine se vuole attrarre nuove risorse. Questo non vuol dire che tutti i problemi che la piccola impresa incontra possono essere risolti con un intervento di "marketing aziendale", cioè aumentando la capacità di vendita della piccola struttura nel mondo esterno. Ma proprio perché si tratta di problemi strutturali è solo con un intervento complessivo che tocchi l'aspetto dell'immagine, della legislazione, delle garanzie sul posto di lavoro per i dipendenti che si possono dare le condizioni migliori per uno svilup-

po armonioso delle piccole imprese. Per quanto riguarda la "formazione delle risorse umane" dobbiamo ancora una volta rilevare come la scuola non garantisca, a tutt'oggi, un livello di preparazione tale da poter prevedere un automatico passaggio, scuola-mondo del lavoro, senza che questo passaggio sia supportato, aiutato, validamente integrato con nuove nozioni e interventi formativi che devono essere ancora oggi sopportati, direi in maniera esclusiva, dall'imprenditore. Sarebbe opportuno che tutto questo fosse validamente garantito da un nuovo sistema scolastico, sia statale che regionale, in grado di copperire a questo vuoto, a questo gap tra scuola e mondo del lavoro.

*Se questi sono i problemi strutturali, spostiamoci ora sulle prospettive per il futuro, iniziando dalla variabile ambientale che lei già sottolineava. Un fattore che costituisce un elemento essenziale per la crescita delle piccole e medie imprese è rappresentato dalla certezza e dalla stabilità del contesto macroeconomico in cui esse svolgono la loro attività. Per molti anni è stata proprio questa la garanzia per lo sviluppo. Ora che andiamo verso una situazione caratterizzata da una profonda incertezza, come si comportano le piccole strutture? Questa situazione può essere un fattore di rischio oppure esistono dei segnali che fanno intravedere una diversa tendenza?*

Credo che a questo punto occorra fare delle distinzioni. Parlare di piccola impresa *tout court* non ha senso. Sarebbe meglio parlare a questo punto di piccola impresa organizzata; di piccola impresa innovativa; di piccola impresa che opera in un contesto internazionale; di un'impresa che opera in un contesto regionale, nazionale; di piccola impresa che ha o non ha un proprio prodotto; anche di piccola impresa che risente in maniera spaventosa delle difficoltà organizzative e operative che sono quelle classiche di chi, tutto sommato, non ha fuori dalle proprie mura le infrastrutture necessarie, i servizi necessari. Anche quando parliamo di "ambiente" dobbiamo essere molto chiari e precisi. In sostanza quindi non possiamo

dare una indicazione sulla piccola impresa come se tutto l'universo delle piccole imprese fosse in qualche modo paragonabile a una. Noi, al contrario, abbiamo una serie direi addirittura indeterminata, indefinibile di tipologie molto diverse tra loro. E questa diversità non è di carattere dimensionale. Una struttura di dieci dipendenti può al suo interno avere un assetto organizzativo, una programmazione produttiva, una strategia di tipo commerciale e produttiva superiore, per esempio a una struttura di cinquanta dipendenti, piuttosto che di settanta.

Questa differenziazione, quindi, è maggiormente legata, non alla dimensione, ma a una serie di elementi di tipo culturale, di tipo organizzativo, di risorse umane interne, che indubbiamente incidono sulla capacità poi di darsi una propria immagine, una propria strategia. Quindi quando si parla di capacità o incapacità della piccola impresa di affrontare il futuro, anche se il presente è sicuramente più incerto da decifrare o da affrontare, non possiamo fare di ogni erba un fascio ma dobbiamo ineluttabilmente distinguere.

La realtà industriale milanese è completamente diversa da quella torinese o addirittura da quella spezina, napoletana, calabrese, sia in termini dimensionali, sia per l'ambiente in cui le aziende si trovano a operare. La situazione dei servizi in Brianza è diversa addirittura da quella di Milano, è sicuramente diversissima per un'impresa che operi al Sud o a Cagliari. Da qui emerge sicuramente il fatto che non possiamo descrivere la realtà della piccola e media impresa racchiudendola in un'unica tipologia ben chiara e ben definita.

Questo, d'altro canto, comporta due conseguenze: la prima è che ormai è diventato estremamente difficile parlare della piccola impresa utilizzando un solo standard di riferimento o un unico schema interpretativo. La seconda conseguenza è che questa impostazione influenza in maniera determinante anche il comportamento delle organizzazioni che, per definizione, "coprono" questo comparto.

Se partiamo dall'assunto che non è la realtà che si adeguà all'organizzazione ma che è l'organizzazione che in qualche modo si

adegua alla realtà dobbiamo anche comprendere come quanto è richiesto alla singola realtà presente in una regione, in una provincia, in una città in termini di servizi, in termini di rappresentanza politica è con ogni probabilità completamente diverso da un'altra realtà produttiva situata in un'altra zona. Questo anche in termini di esigenze da tutelare e valorizzare.

*Se effettivamente il panorama che andiamo analizzando è caratterizzato da questa estrema differenziazione di esigenze, di struttura, di imprenditorialità in senso stretto, come vede il futuro? È possibile utilizzare ancora una volta un unico parametro per indicare lo sviluppo futuro di questa realtà composta che è la piccola impresa, oppure andremo verso forme più differenziate per settori o dimensioni, ecc.?*

Non è facile rispondere a questa domanda. Anche perché bisognerebbe essere veggenti per individuare gli sviluppi futuri.

Io penso che lo sviluppo delle piccole strutture continuerà nell'attuale direzione, cioè in una continua e forse ancora più marcata specializzazione delle imprese.

Se prendiamo come assunto che il frazionamento e la riduzione delle dimensioni delle aziende nell'arco di questi anni, come qualsiasi ricerca ha fatto emergere, siano soprattutto legati alla specializzazione e alla possibilità di offrire un *quid* in più, in termini di prodotto, di innovazione, di miglior combinazione delle risorse umane e di produttività, rispetto a quello garantito in precedenza, allora credo che la direzione sarà senz'altro questa.

Ciò non significa che non ci sia un'esigenza di dare una risposta al bisogno di essere più forti, e quindi ricercare nuovi strumenti e nuove forme di aggregazione che soddisfino questo desiderio.

Credo invece che esista la necessità di trovare nuove formule di aggregazione molto più labili, molto più flessibili, molto più rispondenti ai singoli problemi.

Questa è la strada. In altri termini ritengo che le aziende con ogni probabilità si metteranno insieme per risolvere un problema produttivo, poi si scomporranno nuovamen-

te per affrontare un altro problema di carattere finanziario e si ricomporranno in forma ancora diversa per affrontare un problema commerciale.

Se il processo produttivo di questi anni ha un senso, penso proprio che il futuro stia in questa direzione.

*Lei è presidente di un'associazione industriale. Come vede il lavoro futuro di queste organizzazioni? Soprattutto la sua, visto che la Confindustria avendo a che fare con una realtà molto diversa non può avere gli stessi problemi.*

È difficile rispondere a questa domanda perché la Confapi, rispettando pienamente la realtà che rappresenta, è una realtà composta in cui convergono molti interessi. Sicuramente però possiamo dire che uno spazio per queste organizzazioni c'è e ci sarà sia per garantire quella flessibilità che dicevamo prima sia per affrontare in maniera sempre più specifica i problemi della piccola industria. Da questo punto di vista penso che una divisione così strutturata delle imprese, dell'universo industria, Confapi da una parte e Confindustria dall'altra, una che tutela gli interessi della piccola e media imprenditoria, l'altra quelli delle grandi famiglie industriali, abbia una sua ragion d'essere e sempre l'avrà. Forse i maggiori problemi, e questo è un mio personalissimo parere, potranno verificarsi nei confronti del settore artigiano in cui la funzionalità dei concetti che in qualche modo hanno regolamentato tutto questo settore non sono così veri, così seri e così logici come fino a ora abbiamo ritenuto. Tutto sommato mi sembra che per il futuro sia proprio questo settore ad avere, e in qualche modo i sintomi di una certa instabilità si sentono già, i maggiori problemi di rappresentanza. Nell'ambito artigianale, infatti, abbiamo ora una confusione pazzesca ed è abbastanza logico ritenere che occorra una certa "ristrutturazione", in prospettiva futura, per poter ben svolgere il proprio compito.

*Tornando ai problemi strutturali di una piccola impresa, il reperimento delle risorse finanziarie rappresenta sicuramente un primo*

*punto critico sia per la sopravvivenza attuale che per uno sviluppo futuro. Lei è d'accordo?*

Analizzando questo problema bisogna subito ribadire un dato di fatto. Al di là del gran parlare di studiosi sull'argomento, al di là delle promesse e dei disegni di legge presentati per attuare una politica seria di aiuto all'impresa di minori dimensioni, non si è fatto proprio nulla. La piccola impresa ancora oggi se vuole continuare a svilupparsi, a vivere e investire deve fare conto esclusivamente sulle proprie forze. Gli strumenti esistenti che possano garantire alla piccola impresa coperture per lo sviluppo sono di vecchia concezione, poco funzionali e poco funzionanti. Parliamo soprattutto di strumenti a medio e a lungo termine.

Da questo punto di vista, hanno un bel dire coloro che continuano a sostenere che la piccola impresa continua a utilizzare il credito a breve; ma quali sono gli strumenti per il credito a medio e lungo termine? Sappiamo benissimo che questi strumenti sono quasi tutti senza fondi disponibili, con percorsi burocratici innavigabili per una struttura piccola. Quando per caso queste leggi di finanziamento hanno qualche fondo disponibile, la grande impresa fa la parte del leone. Uno dei pochi strumenti disponibili che la piccola impresa ha per poter disporre di risorse per il proprio sviluppo è rappresentato dalla semplice detassazione degli utili reinvestiti. Questo semplice strumento, e forse come tale non verrà mai preso in considerazione, garantirebbe più efficacemente le piccole strutture che non il ricorso alla borsa, al mercato ristretto, alle partecipazioni di capitale a rischio ecc. Ma noi stiamo vivendo in un periodo in cui lo Stato, con i problemi di debito pubblico che deve affrontare, non può minimamente rinunciare neanche a una goccia di prelievo fiscale e questo rende difficile se non addirittura impossibile proporre l'attuazione di questo provvedimento. Tranne invece concedere 4500 miliardi alla Fiat per chiudere la produzione al Nord e aprirla al Sud. Per la Fiat, dobbiamo quindi dedurre, non esistono problemi di bilancio.

D'altra parte dobbiamo anche sottolineare

il fatto che ancora oggi la politica industriale italiana non ha fatto quel salto culturale di qualità che ormai i tempi richiedono. Non è più possibile, per fare un esempio, che lo Stato continui a proporre strumenti complicati per finanziare le imprese senza prendere in seria considerazione possibilità strutturali più semplici e di immediata applicabilità. In secondo luogo ritengo che in Italia non

si riuscì mai a parlare di una effettiva politica industriale e di programmazione economica fino a quando non si scioglierà il nodo del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni sulla competenza in politica industriale. Fino a quando le Regioni continueranno a rimanere delle scatole vuote, ritengo che ci sia poco spazio in questo settore per un'effettiva programmazione economica.



## VITA D'IMPRESA

In questo numero la sezione dedicata alla Vita d'impresa si snoda intorno a due punti in apparenza slegati, in realtà intimamente connessi dall'attenzione alle risorse umane, attenzione che permette, oggi come nel Medioevo, una creatività energica e intelligente.

Il primo punto riprende il tema centrale della monografia apparsa sul precedente numero della Rivista, cioè la piccola impresa, e costituisce in pratica una sorta di "ritorno alle origini". Gli articoli di Moulin e Vismara, infatti, indagano sulla nascita e l'evoluzione di una piccola impresa davvero antica e particolare: l'abbazia benedettina.

L'intervento di Léo Moulin "osa" un paragone ardito tra un'istituzione religiosa, quale è quella benedettina, e il mondo economico. Dalla Regola di S. Benedetto trae agevolmente "consigli di alta modernità", dettati da una visione dell'uomo disincantata, ma non per questo arida. Il realismo di Benedetto, che conosceva i limiti dei suoi "operai", gli permetteva di essere severo con tutti, anche con se stesso, ma mai intransigente: per questo l'organizzazione benedettina, nei suoi rapporti interni e con l'esterno, è così innovativa e di successo.

Il breve e incisivo articolo di Giulio Vismara completa il precedente, dimostrando come, dal monastero benedettino, nasca un esempio di ordine destinato a influenzare tutta la vita sociale del tempo: i monaci, uniti attorno all'autorità dell'abate, costituiranno un punto di riferimento per tutta la popolazione, abbandonata a se stessa da uno Stato lontano e inefficiente.

Parecchi secoli dopo, l'attenzione alla persona nell'organizzazione "paga" ancora: l'intervista rilasciata da Luisella Guerra a Giacomo Manara testimonia, infatti, un esempio di vivacità imprenditoriale e di disponibilità al cambiamento: due caratteristiche che hanno permesso alla Robur, impresa che opera con successo nel campo dei sistemi per la climatizzazione, di evolversi continuamente, lasciando il maggior spazio possibile ai dipendenti, per permettere loro di «esprimere nel lavoro tutte le potenzialità umane e intellettuali di cui sono dotati».



# SAN BENEDETTO, PADRONE DI UNA PICCOLA AZIENDA

di Léo Moulin

**F**edele a un approccio ai problemi che mi è familiare e del quale non credo di esagerare la fondatezza per la ricchezza delle riflessioni che suscita, parlerò della storia della Chiesa, come si trattasse di una “multinazionale statale”; e dell’abbazia benedettina, come di una piccola azienda. Naturalmente non ignoro, né misconosco, ciò che differenzia queste istituzioni religiose dalle imprese economiche o finanziarie. Ma lunghi anni consacrati (nella gioia e nell’interesse appassionato) allo studio della nascita e dello sviluppo, dei trionfi e delle crisi, del mondo dei Religiosi, mi fanno pensare che questa maniera di affrontare l’esame comparativo di questi due mondi, così differenti, può chiarire e affilare la nostra percezione dell’uno e dell’altro.

Tentiamo di darne la prova.

## *La piccola azienda benedettina*

All’origine, nel momento del suo inizio, l’azienda benedettina è un’azienda piccola, molto piccola, frutto dell’iniziativa privata e individuale.

Un uomo giovane (20 anni), pieno di fiducia nelle sue forze, nella giustezza del suo giudizio, un autodidatta (religioso), nutre un progetto, in sé non troppo esigente, senza nulla, dice, «di duro, nulla di opprimente» (Prol. 108), una «minima regola per principianti» (LXXXIII, 23): una piccola azienda nuova, senza equivalenti sul mercato.

Un uomo: a condizione che abbia l’energia, la volontà, il carisma, per imporre a poco a poco la sua visione particolare di una certa vita comunitaria a un piccolo gruppo di uomini (7, i primi Certosini) che hanno trovato lì una risposta alla loro vocazione. Questo tentativo si iscrive in un mondo scon-

volto, rovinato, ansioso, in piena crisi, una crisi ormai secolare (VI secolo). Poco favorevole, per natura, a imprese di qualsiasi genere. E di fatto innumerevoli saranno i fallimenti.

## *Officina*

La sua azienda, Benedetto la chiama (IV, 98) “officina”; domanda ai suoi “operai” (“operarium”, Prol. 35), di lavorare attentamente, “amorosamente”, con gli “strumenti” che sono loro dati. Il lavoratore che, «in qualsiasi lavoro — in cucina, in dispensa, nel servire al forno, nell’orto, in altro mestiere, o in qualunque luogo — commette una mancanza, rompe o smarrisce qualcosa», sarà «sottoposto a punizione severa» (XLVI).

Benedetto, eccellente Direttore di personale, non si fa illusioni sulle qualità dei suoi “impiegati”: sono pigri, negligenti, poco attenti, poco intelligenti (lo dice lui stesso); in breve, «un gregge... turbolento e indocile» (II, 19). Dei suoi monaci, dice che conducono «una vita pigra, cattiva e trascurata». In realtà, dice: «Noi che conduciamo...», mettendosi insieme con gli altri. E, infatti, invita il “direttore” dell’azienda a essere consciente della sua “fragilità” (64, 31) e a pensare sempre che, quando castiga gli altri, sono i propri “vizi” che deve correggere.

## *Senza illusioni*

Dunque, una visione, direi, proprio machiavellica dell’uomo.

Ma a differenza del Fiorentino, ama gli uomini, i deboli, i vecchi, i malati, i bambini di un “amore paterno” (2, 64).

Quindi non sarà troppo esigente, «agitato o inquieto, non eccessivo e ostinato, non

geloso o *trop*o sospettoso» (64, 37) (tuttavia, *un po'* «sospettoso» farà bene); «perché non avrà mai pace» (*ibid.*).

Tratterà il personale della sua azienda con umanità. Due, tre piccoli esempi per illustrare la sua maniera di pensare ai bisogni del personale.

Nel capitolo VIII, *degli Uffizi divini nella notte*, dice: «Nella stagione invernale,... secondo ponderazione e ragione, si alzi all'ottava ora della notte, in modo da riposare un po'... e alzarsi a digestione avvenuta». Nello stesso capitolo, scrive che bisogna prevedere «un piccolo intervallo», «*ad necessaria naturae*», «uscire per i bisogni naturali».

Altro esempio: nel capitolo 35, *dei settimani di cucina*. Ogni settimana si cambia cuoco. Tutti debbono dunque assumere, per una settimana, «la carica di cuoco». Con successi, diciamo, diversi.

«Chi finisce la sua settimana, si mette in ginocchio, davanti a tutti, chiede che si preghi per lui (e per chi gli succede) pronunciando questo versetto: "Sei benedetto, Signore Dio, che m'hai aiutato e consolato"». Chi subentra dice: «Dio vieni in mio aiuto; Signore, vieni sollecito in mio soccorso; Signore, affrettati ad aiutarmi».

Ultimo esempio: la sveglia (cap. 22). Dice S. Benedetto: «alzandosi,... si esortino a vicenda compostamente (*moderate*) per impedire le scuse dei dormiglioni».

### *La disciplina*

Del «direttore» (nella Regola, è detto «*pater*», «*magister*», «*pastor*», «*dispensator*», «*medicus*»: può anche essere «*direttore*»), il capitolo 49 dice: «Tutto si deve fare secondo la volontà dell'abate». «Non chiuda gli occhi... sulle trasgressioni, ma *al primo apparire*, le estirpi energicamente dalle radici...». Dovrà pertanto punire «con discrezione, senza eccedere, perché nel voler raschiare troppo la ruggine non si spezzi il vaso». Si «ricordi che la canna incrinata non la si deve spezzare».

Per finire due consigli di *alta modernità*. *L'attenzione*: «*cactus vitae sua*...» ... «vigilare ogni istante sulle azioni, gli atti, le condotte della propria vita» (IV, 50). Chi è distratto, chi sbaglia, chi commette mancanze di qualsiasi genere, viene punito. Sarà

escluso dal partecipare (rito di convivialità) alla mensa comune, mangerà «da solo». E gli sarà «tolta la razione di vino».

*La puntualità*: chi arriva tardi all'opera di Dio o alla mensa; chi non ubbidisce «senza esitazione né lentezza»; chi non si alza, «fatto segno» (data la sveglia), «senza indugio»; chi non lascia «incompiuto quel che sta facendo» quando è chiamato sarà punito. L'ordine dato verrà dunque eseguito «senza esitazione né lentezza», «senza mormorazione», diremmo: «senza mugugnare, nemmeno nel cuore» (IV, 31).

### *Autarchia*

L'azienda benedettina sarà, per quanto possibile, autarchica. Deve essere costruita in modo che «tutte le cose indispensabili per vivere — acqua, mulino, orto, e i vari mestieri — si possano trovare all'interno» (LXVI). Si tratta dunque, di un'economia, per quanto possibile, integrata.

### *Il prodotto finale: l'Opus Dei (XLIII, 7)*

Infatti, Benedetto ha concepito il suo progetto come quello di un'azienda indipendente, automotrice, senza contatti permanenti, organizzati, strutturati, con altre aziende. Parla solo di «altri monasteri» (LXXIII, 2), di abati, di «concorso di cristiani del vicinato» (LXIV, 14).

### *L'espansione*

Ma lo spirito imprenditoriale della prima fondazione benedettina (diciamo Monte Cassino) si manifesterà rapidamente nella fondazione di altre aziende dello stesso tipo, animate dallo stesso spirito di autonomia, per quanto possibile, assoluta.

Per diversi secoli, dal VI al XII, uno sciame attivo di abbazie, di monasteri, di priorati, di cosiddetti «*granai*», di «*celle*», conosce un successo totale.

Come procedono?

Al piccolo nucleo di uomini che la lascia, l'abbazia-madre fornisce il denaro necessario, bestiame, arnesi per l'aratura, semi, cappi da vite (il vino da messa pone problemi nei paesi freddi), per agevolare i primi passi. Dopo pochi anni, dovranno *sbrogliarsela da soli*.

Certe fondazioni ben gestite diventano ricche; quindi potenti e, qualche volta, prepotenti. Altre rimarranno stentate e povere. Altre, infine, conosceranno un misero e totale fallimento.

Le probabilità di riuscire sono ostacolate da fattori di natura diversa: zona non adatta (malaria, terra troppo povera, insufficienza d'acqua), saccheggi della soldatesca, epidemie, rarità delle vocazioni, malgoverno, debolezze dei dirigenti o prepotenze eccessive.

Il disastro può essere totale, basta un incendio. La Certosa è stata distrutta otto o nove volte dalle fiamme.

### *Self-sustained growth*

Superato il momento (parecchi anni), sempre difficile, del *take off* economico, l'azienda può sperare di conoscere un periodo di *self-sustained growth*, di sviluppo semoveniente; e poi, un periodo di espansione, grazie alla vendita delle eccedenze.

Eccedenze logiche, che dimostrano il lavoro intelligente, l'ampia produzione di beni, l'impiego *razionale* della manodopera, le conoscenze tecniche, la qualità dei prodotti, lo spirito d'iniziativa dei dirigenti, i prezzi. Benedetto raccomanda, infatti, di vendere i prodotti dell'abbazia «sempre a un prezzo un po' più basso di quanto farebbero gli altri secolari» e senza «alcuna frode» (LVII). Concorrenza che non riempiva di gioia il cuore dei commercianti. Tanto più che le merci provenienti dalle abbazie erano esonerate dai pedaggi e dalle imposte: ostacoli numerosi e pesanti.

In genere ogni abbazia si specializzava. Una commerciava in vino o birra; l'altra in cavalli; in oggetti di ferro, cannoni o piastre da camino; in lana, mattoni, allume, dolci, liquori (i padri dell'acqua-vita), acqua di colonia, formaggi, latticini, miele, ecc.

Le abbazie diventeranno centri bancari e finanziari, banche di deposito e di credito, agenzie di cambio e assicurative (rendite vitalizie).

Tutto le predisponeva a questo genere di affari: l'abbondanza (relativa) di capitali, l'autorità e la fiducia di cui godevano, la sicurezza garantita (in via di principio) dalla santità dei luoghi, la loro appartenenza a una

rete internazionale, la loro capacità di organizzare pellegrinaggi, da vere agenzie di viaggio.

### *Cluny - Cîteaux*

L'azienda benedettina, pur così produttiva, era però sempre in pericolo, a causa precisamente del suo isolamento, della sua piccola dimensione e della sua autonomia. Per lottare contro questi inconvenienti, qualche volta disastrosi, i monaci hanno inventato una società di mutua assicurazione.

La prima fu quella di Cluny (910).

Si trattava di un Ordine fortemente centralizzato, a immagine della società feudale: tutte le decisioni, tutte le nomine, le promozioni, le revoche partono dal centro. L'abate di Cluny è «l'abate degli abati», di tutti gli abati sparsi nell'Europa intera.

Un sistema di questo genere è pesante da governare e lento nel reagire. Le distanze, tenuto conto dei mezzi di comunicazione, sono immense (lo sarebbero ancora oggi).

Cluny ha prosperato, senza crisi maggiori, per un secolo e più, perché ha avuto la fortuna di essere governata da quattro personalità vigorose, di grande spessore, le quali sono riuscite a controllare perfettamente il gigantesco corpo cluniacense.

Poi, i problemi che si pongono automaticamente agli organismi troppo vasti e troppo centralizzati (o non sufficientemente decentrati) cominciarono a pesare sul destino di Cluny.

Intanto, la prodigiosa espansione cluniacense non aveva per niente rallentato la nascita di altre aziende benedettine, portatrici di una nuova interpretazione della Regola o di un'altra maniera di vivere la regola.

Dunque nuove *iniziative*, sempre individuali, nuove visioni dell'uomo religioso, diversità seconda.

Sono i Camaldolesi (1015), i Vallombrosani (1036), i Granmontani (1074), i Cistercensi (1098), i Silvestrini (1231), i Celestini (1259), gli Olivetani (1307); senza dimenticare i Certosini (1084), i soli monaci che non siano benedettini.

Questo immenso slancio di ede farà sorgere 326 fondazioni religiose (aziende), nell'XI secolo; 702, nel XII; 287, nel XIII; ossia, in tre secoli, più del 50% di tutte le «ca-

se" fondate tra il VI e il XVIII secolo. La *velocità* di espansione di certi ordini è fenomenale.

Cîteaux, che contava 19 abbazie all'arrivo di San Bernardo, nel 1112, conta 343 "succursali" alla sua morte, nel 1153; 525, alla fine del XII secolo, e circa 700 alla fine del XIII secolo.

L'organismo cistercense si è sviluppato secondo un sistema di "propaginazione" o di "margotta". Per cominciare, la casa-madre (Cîteaux); poi le quattro "figlie", le quali, appena fondate, si mettono a procreare altre abbazie che dipendono non dalla "madre" Cîteaux, ma dalla "figlia" procreatrice.

Un esempio per illustrare: Clairvaux, "figlia" di Cîteaux, fonda, in Inghilterra, Fountains, la quale genera subito 11 monasteri.

Trionfo dunque dello spirito imprenditoriale, dell'autonomia e della libera iniziativa. Tutto questo, naturalmente, non senza crisi, non tutte seguite da crescite e successo, liti, rotture, ritorno alle fonti, "stretta", "antica" o "comune" osservanza; e, soprattutto nel XV secolo e successivamente, raggruppamenti più o meno nazionali e, qualche volta, nazionalisti.

Come tutti gli organismi vivi, gli Ordini religiosi conoscono sviluppi di *importanza* molto diversa. Ci sono grandi gruppi, vicini a una miriade di piccoli gruppi — per non parlare degli eremiti solitari.

Una sola cifra: gli 11 istituti religiosi più numerosi (5,6% del totale) contavano più del 50% di tutti i religiosi, mentre gli istituti poco numerosi (meno di 1000 componenti), 72% del totale, contavano meno del 13% del totale dei religiosi.

Questa "legge" delle *holdings* o dei *trust* si verifica in ciascuno degli statuti giuridici riconosciuti da Roma:

- lo statuto monastico: i Benedettini;
- lo statuto canonico: i Premonstratensi;
- lo statuto dei chierici regolari: i Gesuiti;
- lo statuto dei Mendicanti: i Francescani.

La piccola azienda vive (o vivacchia), ma non si impone. Ugualmente, prolifera. Prova ne è la presenza oggi dei frati e delle suore missionari di Charles de Foucauld; Taizé; le suore di Madre Teresa; il movimento di

Comunione e Liberazione, nato dal cuore e dal pensiero di Mons. Giussani.

L'iniziativa individuale, il piccolo gruppo, hanno ancora serie ragioni di sperare.

### **Una concorrenza attiva**

Chi dice "iniziativa individuale", "spirito imprenditoriale" dice, necessariamente, "concorrenza". Una curiosità linguistica: la parola francese *réclame* significa, all'origine, "invocare Dio, implorare i Santi", ovvero, come passare dal religioso al commerciale. Stessa osservazione per la parola "succursale": all'origine "chiesa sussidiaria". Dunque, concorrenza, vivacissima, tra gli ordini religiosi, tutti imbevuti di un forte spirito di corpo. Contrasto tra i Secolari e i Regolari. Tra i Cenobiti e gli Eremiti. Tra i Monaci e i Mendicanti. E concorrenza intestina feroce tra i Francescani, figli dell'anarchia peraltro trionfante.

In certi Ordini, si adotta la decisione di vietare ogni contatto con i religiosi di un altro Ordine, di ascoltarne i sermoni, di dormire una notte in una cella "straniera".

Per amore della verità, evochiamo l'amicizia che univa e unisce i Certosini e i Cistercensi, due "negozi" non concorrenti; e l'amicizia tra S. Domenico e S. Francesco, il che non significa tra Domenicani e Francescani.

La concorrenza non infierisce solo da Ordine a Ordine (da banca a banca, da cassa di risparmio a cassa di risparmio); ma, sovente, da una casa all'altra di uno stesso ordine.

Guai al benedettino che abbandona la "casa" nella quale ha pronunciato il suo voto di stabilità (IV, 99) per rifugiarsi in un altro convento!

E quanti litigi a proposito di pascoli! Cîteaux prende la decisione di stabilire una certa distanza (una giornata di marcia, circa una quarantina di chilometri) tra le sue diverse "succursali".

### **Una centralizzazione flessibile**

Per amministrare il corpo immenso — dalla Scozia alla Sicilia, dalla Polonia al Portogallo (la sciamatura cistercense, cominciata nel 1120, avrebbe coperto l'Europa, compresa la Grecia e la Turchia, un secolo do-

po) – Cîteaux ha inventato e messo a punto questo meraviglioso strumento di centralizzazione flessibile che ha nome *Capitolo generale*, nato dalla *Charta Caritatis* del 1115, un secolo prima della *Magna Charta d'Inghilterra* (1215), forma embrionale del sistema parlamentare.

Ogni anno, i delegati, eletti in ciascun monastero, si ritrovano a Cîteaux (in linea d'aria, la distanza, per le case più lontane, varia tra i 1200 e i 2000 chilometri; da percorrere a piedi). Discutono, per tre, quattro, cinque giorni, degli affari dell'Ordine; della situazione particolare di certe abbazie; prevedono aiuti per alcune; tracciano le grandi linee della politica (nuove fondazioni, sistemazione di edifici vetusti, ecc.); eleggono, all'occorrenza, il superiore dell'Ordine e i suoi assistenti, o procedono alla sua deposizione.

L'assemblea detta, qualche volta, *parlementum*, è la *Summa Potestas*; il superiore non ha che la *Plena Potestas*, i poteri necessari per governare durante l'anno.

Le decisioni sono adottate, dopo discussioni e scambi di vedute, mediante scrutinio segreto, a maggioranza assoluta (quella relativa è proibita).

Poi, i delegati ritornano, sempre a piedi, nelle loro lontane abbazie, per riportare le decisioni prese.

Prima soluzione moderna ai problemi della dialettica centralizzazione-decentramento. Nel 1215.

### *Pro o contro la diversità*

La flessibilità dottrinale spiega, in un certo senso, il successo della piccola azienda benedettina: 4 milioni di membri, in 14 secoli, sui quasi 8 milioni dei 20 ordini più numerosi.

Naturalmente non sono mancati buoni spiriti che deplorassero la confusione, le sovrapposizioni, i doppioni, la moltiplicazione sfrenata delle piccole aziende, lo spreco, le perdite di energia umana – l'anarchia – che provocava questo giardino della libertà creatrice.

Non sarebbe meglio, dicevano, più saggio, ordinare, coordinare, regolare, pianificare questo caos?

San Tommaso ha risposto a questa obiezione.

ne. Scrive, difendendo il principio della libertà creatrice: «È necessaria per sovvenire all'infermità umana (diremmo oggi: "conoscevo i limiti della natura umana") poiché un uomo solo non può affrontare i diversi misteri, senza essere soverchiato».

Aggiunge: così «sarà data agli uomini una via di perfezione più ampia, quando parecchi saranno assegnati in diversi uffici, affinché tutti siano cooperatori di Dio». Traduciamo: «affinché sia meglio utilizzata l'infinita ricchezza umana». In linguaggio economico: «affinché l'iniziativa privata e la piccola azienda siano benefiche per l'insieme dell'economia nazionale».

### *Roma, lo statalismo benevolo*

La Chiesa (lo "Stato") lascia fare, attenta e sospettosa, come sarà sempre di fronte al sorgere, qualche volta tumultuoso, degli ordini religiosi. Perché, in questo campo, le iniziative saranno numerose, e sempre, in ordine sparso, una specie di anarchia creativa e, finalmente, feconda.

Qualche volta l'impeto sarà tale che la Chiesa dovrà intervenire per moderare lo slancio dei fondatori (è stato il caso del XIII secolo): cioè la concorrenza.

La sola iniziativa privata che sia stata da essa incoraggiata è quella dell'Ordine dei Predicatori, detti Domenicani: ne aveva bisogno per combattere i Catari.

La Chiesa, grande multinazionale, controlla, alla meno peggio, l'azione dei "produttori" e "consumatori" di religione – prodotto fragile, rapidamente deperibile. Non ha preso l'iniziativa di piantare la ghianda che, un giorno, 4 o 5 secoli più tardi, sarà la quercia benedettina che ricoprirà l'Europa intera del suo fogliame.

In genere, gli Stati, le amministrazioni non vedono di buon occhio le iniziative che non possono controllare. È nella natura delle cose.

L'immenso fiume di vita religiosa che irrigherà l'Europa – e il mondo – nei secoli, e oggi ancora, non è stato immaginato, né ordinato, né, meno ancora, programmato dall'amministrazione romana (statale).

Si può dire che la Chiesa, di fronte alle organizzazioni religiose, ha adottato una politica "liberale" e, quasi, "manchesteriana".

Attenta e sospettosa, l'abbiamo già detto. Non che non abbia avuto l'idea di intervenire. Anzi, si sentiva in dovere di intervenire; e interveniva, qualche volta a sproposito, come succede negli affari umani.

Più di una volta, si è persa nei dettagli (per esempio, la lunghezza del cappuccio), ha condannato certe "riforme" o riconosciuto la loro validità. Ha tentato di unificare certi movimenti (per esempio di Eremiti) per evitare una eccessiva "confusione".

Senza il suo assenso, l'esistenza di un nuovo tentativo non è legale. Qualche volta, il fondatore deve aspettare per anni.

Roma — il potere centrale — è stata sempre ubbidita? È vero lo slogan *Roma locuta, causa finita?*

Il Concilio Laterano del 1215 vieta di «fondare qualsiasi convento nuovo». Decreta: «Chiunque avrà l'intenzione di fondare un nuovo convento dovrà entrare in un Ordine già approvato».

Risultato: tra il 1215 e il 1300, si conteggiano 10 fra Ordini e Ordini terziari *nuovi*; 5, tra 1300 e 1345.

La spinta vitale è stata più forte dei pesanti vincoli amministrativi.

Per il bene della Chiesa, la quale, sul piano puramente umano, è stata, si può dire, "salvata" da questa proliferazione di iniziative: nel VI secolo, dai Benedettini; nel XIII secolo, dagli ordini Mendicanti; nel XVI secolo, dai Gesuiti.

Per il resto, l'amministrazione vaticana è una delle migliori del mondo.

Un *Manager Audit* del 1956, pubblicato dal MIT, attribuisce 8800 punti su 10mila alla Chiesa Cattolica (la quota di eccellenza è di 7500 punti). E all'amministrazione della Chiesa, 1100 punti su 1200, più del 90%.

### *Il successore*

Il fondatore di una piccola azienda non ha necessariamente un successore della stessa tempra (non dimenticare che la parola lati-

na *nepos* significa, tutt'insieme, il "nipote" e lo "sprecone").

Può essere un santo, cioè un uomo anomalo, fuori concorso: il suo successore, un amministrativo, lo è raramente.

Di più, non tutti i fondatori sono stati beatificati: dei 53 istituti più numerosi, 37 sono stati fondata da uomini che -- finora! — non sono stati messi sull'altare.

Non è mai semplice passare dall'azienda familiare all'azienda manageriale; più difficile ancora è conquistare lo statuto di impresa nazionale o internazionale.

Gli uomini di eccellenza sono l'eccezione, anche nel mondo dei religiosi, che pur tuttavia, è un sistema schiettamente elitario.

### *Il piccolo numero*

Seconda osservazione finale: non è il numero che può spiegare l'influenza decisiva che i religiosi, tutti usciti da un'umile azienda, hanno esercitato nell'elaborazione della civiltà europea.

S. Benedetto, i Benedettini, sono, nel senso più concreto della parola, "i padri dell'Europa".

Ora, quanti erano i religiosi in genere? All'apogeo della loro vita secolare, i Francescani, il gruppo storicamente più numeroso, contava circa 142mila membri. Quanti funzionari conta l'Italia? E, per di più, questi religiosi erano dispersi in tutto il mondo. In piccoli gruppi: in media e per secoli, le case religiose non hanno mai contato più di 20, 30 persone, sovente meno.

Negli anni '60, i Gesuiti contavano poco più di 30mila componenti, e i Domenicani, 10mila: dirigenti, direttori, manager, amministratori di qualità.

È il piccolo numero, sono le *élites*, che creano e conducono il mondo.

«Preferiamo di gran lunga — dicono i Certosini — essere poco numerosi, piuttosto che subire prove per aver voluto accrescere o conservare il numero dei nostri fratelli».

# LA COMUNITÀ BENEDETTINA: NASCITA DI UN'ISTITUZIONE

di Giulio Vismara

**A**i tempi di Benedetto, tra i secoli V e VI, quando veniva a morte un padre di famiglia, accadeva spesso che i figli non si disperdessero: continuavano a vivere nella casa paterna, dando vita a una comunità di fratelli, ciascuno con la propria famiglia, come già succedeva sotto l'autorità del padre. La solidarietà dei fratelli e la loro unità erano imposte anche da ragioni economiche e sociali: la collaborazione di tutte le forze di lavoro e la conservazione del patrimonio paterno consentivano un suo sfruttamento tale da ottenere il maggior reddito possibile nell'interesse comune; la responsabilità solidale dei membri della famiglia assicurava a ciascuno di essi quella protezione e difesa che l'autorità politica non poteva garantire. La parola del Vangelo e una tradizione di vita cristiana proponevano a quella microsocietà un modello di amore fraterno, da realizzare nella *fraterna societas*.

Tale il modello che Benedetto ebbe presente quando per la prima volta costruì la sua piccola comunità religiosa. Era questa una *fraternitas* che non si fondava su vincoli di sangue, né su ragioni economico-sociali, ma sull'amore tra fratelli in Cristo: una comunità di eguali, tra i quali uno, l'abate, assumeva la direzione, così come nella *fraterna societas* della famiglia naturale il potere direttivo veniva riconosciuto a uno dei fratelli. Era una di quelle *fraternitates* che, come assai più tardi quella francescana, punteggeranno il Medioevo.

La comunità benedettina proclamava così l'ideale di una società libera tra eguali, diretta da un'autorità eletta e accettata da tutti, in obbedienza a un principio di amore fraterno.

Accanto all'autorità personale stava quella impersonale della *Regula*, alla quale tutti

erano soggetti, cominciando dall'abate. Il significato e il valore di tale modello appare in pieno qualora lo si confronti con la realtà storica di quei tempi, giunta ai vertici della dissoluzione politica durante la ventennale guerra goto-bizantina.

La stupenda fioritura delle comunità benedettine, fondate su motivi religiosi e spirituali, diede un'anima alla storia medioevale, tanto nel lavoro dei campi come nello studio e nella vita spirituale. Nel lavoro e, in genere, nella vita sociale tenne fermo il modello della collaborazione tra eguali e della subordinazione all'autorità nel rispetto di una norma superiore intesa e applicata con carità fraterna. Difese la dignità del lavoro libero, in una società che tendeva a sottomettere i lavoratori a uno stato servile di semilibertà; del frutto del lavoro comune i fratelli godevano in comunità.

Un altro confronto si impone: nei secoli dell'Alto Medioevo, quando lo Stato non esiste o è lontano e la sua autorità non si esercita alla periferia o è comunque arbitraria, il monastero si presenta come una società libera e ordinata. La sua espansione si manifesta nell'addensamento di popolazione intorno a sé, nelle dimore erette fuori dalle sue mura dai rustici, che accorrono chiedendo al monastero protezione, assistenza, lavoro.

La società civile si arricchisce nel rapporto con quella religiosa; i principi di autorità e di legalità, nella inefficienza del potere secolare, sono sostenuti, per quanto i tempi consentono, dalla presenza del monastero. La creazione dello spirito religioso di Benedetto si avvia ben presto a mantenere anche fuori dal monastero un'ordinata vita sociale senza venire meno ai propri compiti primari.

# ROBUR, L'ESPERIENZA È LA FORZA DELL'IMPRESA

intervista a Luisella Guerra a cura di Giacomo Manara

**C**hi vuole occuparsi dei problemi di management non legga quest'articolo; chi vuole una ricetta per il successo dell'impresa, l'indicazione di un percorso certo e riproducibile, non sfogli queste pagine; non legga neppure chi è abituato alle storie patinate dei settimanali economici in voga, che trasformano in mode facilone dei percorsi imprenditoriali ed esistenziali unici e complessi al tempo stesso.

Eravamo andati a raccogliere una di queste storie, in Robur, a capire da dove nasce la "forza buona del calore" (come ci ammicca per le strade d'Italia il famoso cartellone pubblicitario), a cercare di trasmettere a chi ci legge le idee-guida di una coppia di imprenditori di successo, a teorizzare sul fatto di "creare impresa", di "intraprendere" come azione creativa della persona.

La realtà è stata diversa da tutto questo: mentre camminavamo per corridoi luminosi, puliti, di una costruzione ben lontana dai consueti modelli di ufficio e fabbrica (parole che si accompagnano generalmente all'idea di disordine, trascuratezza, spersonalizzazione), abbiamo cominciato a capire che non avremmo trovato nulla di quello che cercavamo, che l'idea di "impresa" sottostante a ciò che iniziavamo a vedere non era la consueta storia di qualcuno che si entusiasma per un prodotto e un lavoro a tal punto che molti altri ne beneficiano, ma era una storia singolare, scritta negli uffici che si trovano prima di tutto nel cuore di chi questa impresa l'ha creata, un'impresa dove «trasformare concretamente l'amore per il bello e il ben fatto in sistemi innovativi per la climatizzazione, studiati e creati per i bisogni specifici del mercato», costituisce a pieno titolo la missione aziendale Robur.

L'intervista a Luisella Guerra, moglie di Benito, in sé è stata, in senso proprio e reale, un "incontro", cioè qualcosa dopo la quale la realtà non è più la stessa che in precedenza; è stata un rapporto con qualcuno che, prima di tutto, è interessato a capire cosa veramente cerca la persona con la quale sta parlando, a capire un po' di più ogni volta che la racconta la storia che ha costruito l'impresa Robur, la storia di un uomo che un giorno ha capito che il lavoro e la capacità di tradurlo in ricchezza sono prima di tutto un talento per sé e per la realtà circostante.

Ciò che segue perciò avrà le dimensioni della narrazione, più che della storia o del puntuale resoconto di un'intervista: riporterà dei fatti raccontati nella sequenza di chi li racconta, con le sottolineature proprie della memoria e le omissioni proprie della soggettività, seguiti da precisazioni successive nate dal dialogo che da questa narrazione è sorto.

Nel 1956, un giovane di circa diciassette anni collabora, come spesso capita, con il proprio padre impegnato nel suo lavoro artigianale e capisce improvvisamente che i "becucci Bunsen" si possono fare non solo in steatite, ma anche in ottone estruso, riuscendo a produrre la stessa funzionalità a metà del prezzo: nel decennio che segue lavorerà a pieno ritmo un'officina di circa 80 operai più un impiegato e questa struttura contribuirà al processo di cambiamento da gas tradizionale di città a metano con molti operatori specializzati e migliaia di utenti cittadini.

È un lavoro nel quale non trova spazio il tradizionale concetto di marketing, inteso come studio accurato del rapporto di un prodotto con il mercato: si lavora con la me-

canica di precisione, e i prodotti trovano una grande diffusione in tutta Europa (un esempio di questa diffusione è la cooptazione dei coniugi Guerra nell'Association Royal Gaiser de Belgique).

Si lavora bene per il gusto di lavorare bene: lucidando i beccucci con il Sidol sembrano persino bellissimi — così racconta Luisella Guerra — ma si rischia di far credere ai clienti di volerli quasi ingannare, di voler trasformare in articoli da regalo strumenti di utilità quotidiana.

È il 1968, l'anno della prima di una delle tante crisi che caratterizzeranno la storia degli imprenditori Guerra, come quella di tanti altri imprenditori: dalla Germania arrivano i bruciatori industriali e la presenza consolidata in un mercato costituito da un gruppo di piccoli clienti si trova improvvisamente messa di fronte a una serie alternativa, a una "minaccia ambientale", come dicono gli strateghi aziendali. Il problema in quel momento è: scegliere il nuovo prodotto modificando tutta la struttura produttiva attraverso una complessa riconversione industriale verso la tecnologia dello stampaggio, o mantenere la meccanica esistente optando decisamente verso competenze consolidate di processo di fronte a un prodotto che rischia di essere sostituito? La risposta, sofferta e difficile, è verso il prodotto e porta quindi alla sostituzione di tutti i macchinari che fino a quel momento avevano garantito il successo.

Cinque anni dopo, come molti imprenditori fanno in certi momenti della loro vita, Guerra va all'Università Bocconi, dove segue corsi di management rivolti proprio agli imprenditori, per cercare riferimenti culturali e organizzativi in un momento che comincia a farsi nuovamente difficile.

Esce dalla Bocconi e si ripropone pressante il problema di un'ulteriore scelta per la sopravvivenza: il prodotto di successo sta entrando in un ciclo caratterizzato da una serie di condizioni che rischiano di trasformare la situazione in un insuccesso.

I clienti (50-60 fonditori di ghisa "caldaiisti"), molti dei quali avevano come unico sogno quello di vendere l'azienda; le società

fornitrici di gas; alcune grosse imprese con commesse saltuarie) nutrivano una notevole sfiducia nella Società, sostenuti anche da un laboratorio tecnologico che costituiva un supporto e al tempo stesso un legame con tutti loro; ciononostante, il ciclo sembrava concludersi, occorreva decidere se andare verso il prodotto finito (caldaie, bruciatori), lanciarsi nell'idea del generatore pensile, approfondire l'intuizione dello scambio diretto di calore nata dalla lettura di una serie di relazioni tecniche compilate negli anni. È in quel momento che nasce il pellegrinaggio nel mondo alla ricerca di un'idea, attraverso il Giappone fino all'America, Chicago; li scoprono un generatore d'aria calda a gas per uso industriale, costruito con tecnologia pesante, una filosofia di prodotto non idonea per i nostri mercati. Decidono allora di utilizzare l'idea riprogettandola per il mercato europeo.

Alla fine del 1975 il mercato del nuovo prodotto era sufficiente a mantenere le attività di ricerca, le persone impiegate erano diminuite ma nel contempo nascevano le prime funzioni di staff (Tecnologia, Amministrazione); il nuovo problema organizzativo era far nascere la rete commerciale degli agenti, per sostenere gli sforzi di ricerca e produttivi alimentando lo sviluppo ulteriore della clientela.

La modesta risposta del mercato agli sforzi commerciali, insieme alla pesante crisi sociale che in quegli anni metteva alla berlina chiunque svolgesse mansioni di responsabilità, nel mondo economico, politico e culturale, portano alla seconda grande crisi imprenditoriale, la crisi creativa.

L'impegno con se stesso e il proprio lavoro diventa, per le persone grandi, un'ossessione continua, strettamente connessa anche alle vicende umane a tutti i livelli: alla ricerca della risposta, dell'intuizione che rilanci l'avventura imprenditoriale, un incontro, casuale come tutti gli incontri, rilancia le attività. Un medico di Lugano, che sta per tornare in Africa a sondare il suo settimo ospedale, merita di essere seguito, perché da lì può nascere un'idea, prima ancora esistenziale che tecnica. Si può far perdere le proprie tracce per un mese se poi si torna con la risposta

ai problemi di rapporto con se stessi e la realtà sociale ed economica: «l'imprenditore nasce già come imprenditore, e la realtà sociale che lo circonda prende le mosse direttamente dalla sua azione» senza condizionarla, come volevano le mode ingannevoli di quegli anni.

Come insegnano i "guru" del management, la prima vera azione manageriale è la comunicazione: per questo i dipendenti della Robur vengono convocati per ascoltare la decisione finale, che cioè l'imprenditore continua a operare come la sua creatività e decisione lo ispirano, non come gli chiedono gli altri in un momento sociale particolarmente dubioso e incerto per il proprio futuro.

L'azienda è formata da uomini che con i mezzi a disposizione creano i capitali, e in questa intuizione c'è la giusta sequenza per affrontare gli anni successivi della storia della Società.

Nel 1979, dopo la nascita del quinto figlio, Guerra chiama la moglie Luisella accanto

a sé a guidare l'azienda: Luisella muove i suoi primi passi da co-imprenditrice in una officina, capace di generare innovazione tecnica ma non sufficientemente dotata di capacità di lasciare intravedere tutto ciò che sta alla base dell'innovazione stessa, i processi sociali e culturali prima di tutto.

Da questa intuizione nasce una nuova ricerca affannosa di qualcosa che aiuti a "rileggere" e a indirizzare nuovamente l'impresa: è la lettura di un libro su Adriano Olivetti e il successivo pellegrinaggio a Ivrea per coglierne meglio le realizzazioni, che confermano un'intuizione decisiva per gli anni successivi, che cioè per l'uomo che lavora la prima preoccupazione e il primo premio sono il rapporto con l'ambiente fisico e sociale nel quale la persona si trova ad agire. A questo punto non sembra più di scrivere la storia di un'impresa (le cui caratteristiche e produzioni trovano spazio nel riquadro a fine pagina), con i successi e gli insuccessi che la caratterizzano, ma la storia di una famiglia allargata: molti troverebbero stravagante l'idea, ma nell'officina berga-

#### GRUPPO ROBUR

Anno di costituzione:	1956
Fatturato consolidato:	1991 L. 51 miliardi 1992 L. 58 miliardi (previsto) 1993 L. 80 miliardi (previsto)
Valore complessivo mezzi propri:	L. 17 000 milioni
Unità produttive:	Italia e USA
Unità commerciali:	Germania, Gran Bretagna, Francia
Superficie coperta di proprietà:	m <sup>2</sup> 40 000
Collaboratori e dipendenti:	310
Investimenti settore R&S	L. 3000 milioni (riferito al 1991) pari a circa il 6% del fatturato.
Personale settore R&S:	10% delle risorse umane (30 addetti).
Brevetti registrati:	152
Linee di prodotto:	- Generatori Pensili: gli unici generatori d'aria calda pensile omologati a tenuta stagna. - Caldaria: i generatori murali di aria calda a tenuta stagna. - Radiatori individuali: gli unici radiatori individuali di aria calda a gas a flusso bilanciato omologati IMQ. - GA: primo refrigeratore al mondo a gas funzionante a miscela acqua-ammoniaca non inquinante.

Robur S.p.A. - Via Parigi, 4/6 - 24040 Verdellino/Zingonia (BG)

masca trovano posto, in un angolino, mazzi di fiori diversi ogni giorno, insieme a una poesia, che nel tempo catalizzano l'attenzione dei dipendenti.

L'attenzione all'ambiente comporta poi il fatto che ogni nucleo organizzativo si costruisce, attraverso una ricerca di gruppo, il proprio ufficio e i propri spazi: se ci si deve esprimere come uomini, occorre poter costruire attorno a sé il contesto propizio per questa espressione.

È nel 1983 che, sempre con un processo che può apparire casuale, le intuizioni dei coniugi Guerra nella conduzione dei rapporti all'interno dell'impresa trovano un ulteriore filone di pensiero che le supporta: la lettura estiva delle proposte sulla Qualità totale di un teorico giapponese aprono la stagione dei Circoli di Qualità interni, delle sessioni creative, delle *task-forces*, delle sessioni formative in cui tradurre gli stereotipati paroloni anglo-giapponesi in figure mitologiche provenienti dalla cultura classica, per restituire anche alle persone che lavorano le radici che hanno avviato la cultura di cui facciamo parte.

Il 1988 chiude un primo quinquennio creativo, dove tutti i dipendenti vengono stimolati a esprimere nel lavoro tutte le potenzialità umane e intellettuali di cui sono dotate: è una fase delicata, perché la stimolazione delle capacità personali produce frutti positivi ma anche negativi, derivanti questi ultimi dalla mancata percezione del proprio limite che sembra caratterizzare buona parte delle generazioni odiere.

I "delusi", coloro che non hanno trovato la giusta soddisfazione alle loro aspirazioni di miglioramento, facilitano la nascita e lo sviluppo di radicate opposizioni, portando quindi il dialogo tra imprenditori e dipendenti su terreni che sono a volte diversi e non sempre concilianti: una risposta dell'azienda, tra le altre, è nella nascita dei "paladini", coloro che si fanno promotori dello sviluppo professionale dei gruppi di persone che lavorano con loro.

A questo punto il percorso di questa intervista si avvicina alla conclusione (prima delle

domande) in tempo per cogliere al volo alcune intuizioni operative nate dal lavoro creativo di imprenditori e dipendenti, che si traducono in singolari neologismi, testimoni di altri pezzi di storia aziendale interna: "Econometica" è lo sforzo di fondere le logiche economiche necessarie con il rispetto di principi comuni fondamentali, "Palager" è colui che porta con sé sia le caratteristiche del buon manager che le capacità di essere paladino, leader effettivo e sociale all'interno dell'azienda; queste intuizioni si traducono anche in innovativi strumenti di comunicazione come "La penna", foglio di riflessione mensile rivolto anche, ma non solo, a un pubblico di tecnici.

La coscienza ecologica è significativa di un ulteriore passo nel percorso di successo che si è anche espresso nella recente acquisizione di una Società negli Stati Uniti, che vede la Società presente in molti convegni e sulle pagine di molti settimanali e quotidiani in vista, che porta all'attenzione delle persone interessate una politica di gestione e valorizzazione delle risorse umane caratterizzata da alcune singolarità, quali la garanzia per alcuni mesi di rientro all'interno dell'azienda per colui che ha deciso di lasciarla, perché «è giusto che provi il mondo esterno, ma che abbia anche la possibilità di rientrare», e altre che si possono citare ancora, ma che non fanno più parte della storia di quest'intervista.

Nelle domande, alcuni temi di approfondimento, il cui resoconto non rende ragione se non in parte di ciò che si è realmente detto; all'osservazione che è opportuno partire dal soggetto in sé e non rendersi schiavi di modelli culturali e organizzativi provenienti dall'esterno, Luisella ribadisce e conferma ricordando tutte le attuali iniziative sgorgate dall'interno, che portano nomi e sigle particolari (GPO — Gruppo Promozione Opportunità, GAP, GAN, GR), iniziative che trovano proprio in soggetti riuniti liberamente insieme la loro origine, a testimonianza che lo sforzo creativo rende ragione più dell'imitazione pedissequa e superflua.

La verità dell'impostazione dell'uomo — al-

tra domanda – dev'essere sostenuta da una fede, che per Luisella è la fede cristiana, e per Benito una onestà laica, ma soprattutto il carisma del fondatore, e di chi si sente co-fondatrice con lui, che consiste principalmente nel rispetto delle persone e nella preoccupazione per il loro sviluppo umano e professionale.

La storia dell'azienda, come l'Ulisse mitologico, è una scoperta continua in un cammino entusiasmante – è l'ulteriore osservazione scaturita dal dialogo – ma deve portare anche alla creazione di regole di riferimento che occorre mantenere prima di tutto da parte degli imprenditori stessi, regole che poi si esprimono anche nel contesto sociale all'interno del quale l'impresa opera (i Guerra, ad esempio, si fanno promotori di una campagna pubblica di sensibilizzazione per aiutare gli utilizzatori finali nella conoscenza delle norme di sicurezza che regolano l'installazione e l'uso di apparecchi di riscaldamento e di condizionamento).

La formazione interna – il dialogo continua – è prima di tutto centrata sulle capacità della persona, ma nel tempo si sta realizzando anche una serie di interventi di ta-

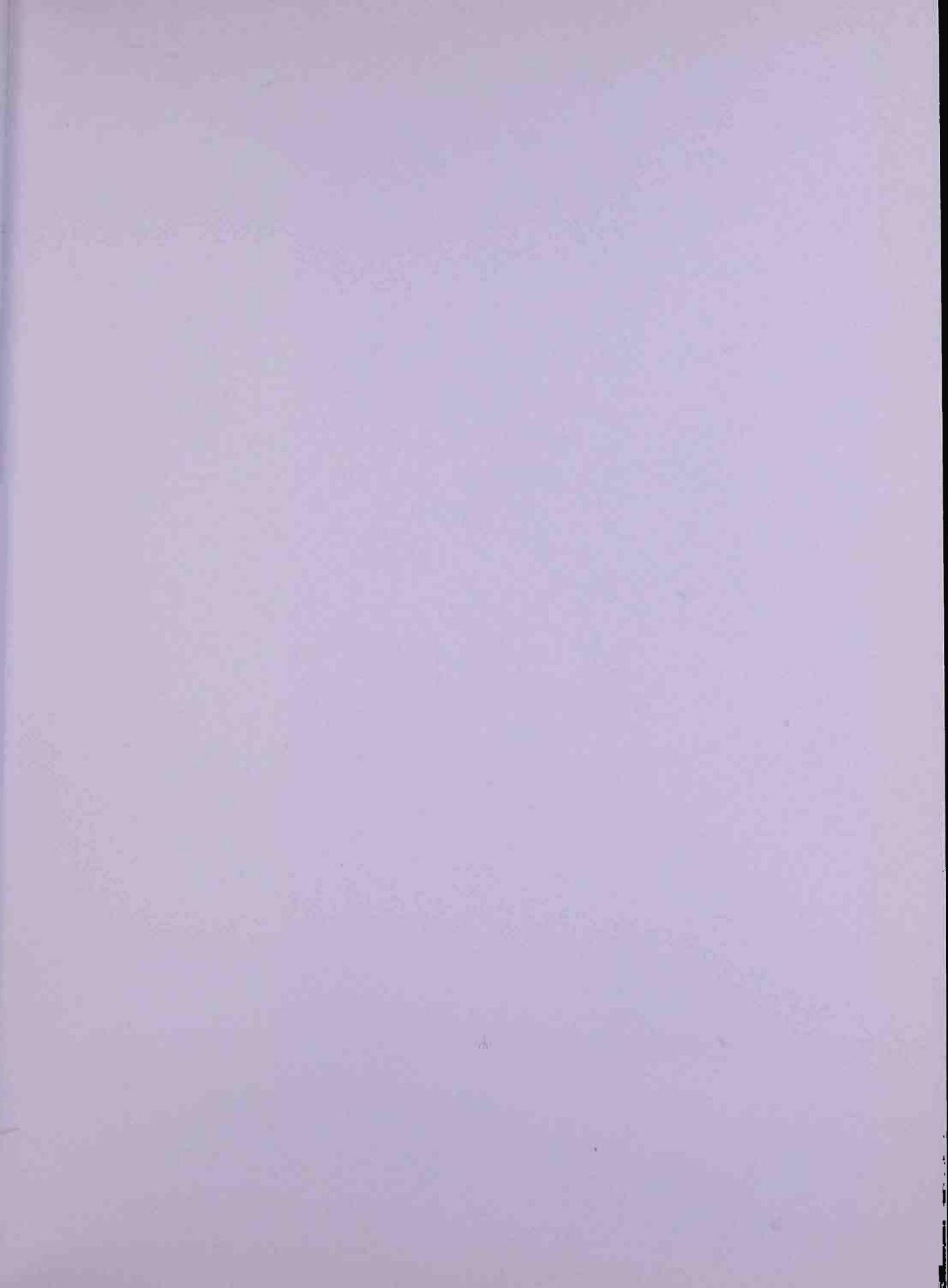
glio specialistico e professionale, perché la persona è completa nella sua umanità. Nel dialogo trova spazio anche la collocazione dei figli all'interno dell'impresa, che segue il principio della valorizzazione delle capacità e attitudini del singolo nel rispetto delle professionalità già presenti e delle esigenze dell'azienda.

Un ultimo commento, prima di ritornare al proprio lavoro: come è possibile guidare la persona a un atteggiamento veramente responsabile, come se l'azienda fosse veramente sua, senza rischiare di condizionarlo nel senso *orwelliano* del termine? È il lavoro sicuramente più complesso, ma la base fondamentale per il successo di tutti gli altri sforzi.

Le famiglie, le grandi Famiglie Imprenditoriali che oligopolizzano l'economia italiana, potrebbero seguire con attenzione la strada intrapresa a Zingonia, nelle vicinanze di Bergamo: chissà, forse qualcosa si può ancora imparare dai "Palager", traducendola all'interno di imprese di più grandi dimensioni, per impedire la spersonalizzazione e l'assuefazione che accompagnano l'esperienza professionale di molti "lavoratori" della società attuale...







COD. V

ISBN 88-207-2297-6



02

9 788820 722975

L. 26.000