



M I P A

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

**Formez**

marzo 2005

# L'innovazione di frontiera

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

 **ISTAT**





# **L'innovazione di frontiera**

Relazioni ai seminari  
organizzati dal Formez  
e dal Consorzio Mipa  
su quattro temi  
di particolare interesse

## **L'innovazione di frontiera**

Marzo 2005

### **MIPA**

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

Via Arenula, 16 – 00186 Roma

Sito: [www.consorzio mipa.it](http://www.consorzio mipa.it)

Tel: 06 68192687

Fax: 06 6871006

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

### **Progetto grafico:**

*Sofia Barletta*

### **Stampa digitale e allestimento:**

*Ornella Gianni, Paolo Lucantoni*

Istat - Servizio Produzione editoriale

Via Tuscolana, 1788 - Roma

Copie 400

ISBN: 88-458-0877-7



# Questo volume

5

Il Consorzio Mipa ha curato l'organizzazione dei seminari di cui il presente volume raccoglie le relazioni e gli interventi di maggiore incisività. L'intera iniziativa è stata coordinata e supervisionata da Giuseppe Pennella, direttore del settore ricerca e sviluppo del Formez.

Il ciclo seminariale si è articolato in quattro giornate di studio dedicate ai seguenti temi:

## **I livelli essenziali delle prestazioni e i poteri sostitutivi.**

Ha presieduto: Alberto Zuliani

Hanno partecipato: Angelo Mari, Enrico Buglione, Alessandro Natalini, Annamaria Candela, Nereo Zamaro, Massimiliano Boni, Antonio Scialdone.

## **Orientamenti ed esperienze di mobility management**

Ha presieduto: Elio Piroddi

Hanno partecipato: Andrea Boitani, Giancarlo Smaniotto, Ernesto Marzano, Carla Guerrini, Silvio Stoppoloni, Federica Navarra.

## **Immigrazione di qualità**

Ha presieduto: Alberto Zuliani

Hanno partecipato: Massimo Livi Bacci, Gaetano D'Auria, Sabatino Marchione, Bruno Pagnani, Renato Finocchi Gherzi, Corrado Bonifazi, Domenico Gabrielli, Ugo Melchionda, Clara De Marchi, Francesco di Maggio, Maurizio Silveri.

## **Metodologie e procedure della consultazione**

Ha presieduto: Donato Speroni

Hanno partecipato: Luciano Fasano, Alessandro Natalini, Luca Lo Schiavo, Ginevra Bruzzone.

---

Mauro Salvatore, ricercatore del Consorzio Mipa, ha curato l'organizzazione del ciclo seminariale e la realizzazione del presente volume.

A tutti coloro che hanno partecipato all'iniziativa va il ringraziamento del Consorzio Mipa e del Formez.

# Indice



## **Prefazione**

*Giuseppe Pennella*

11

## **Seminario1**

### **I livelli essenziali delle prestazioni e i poteri sostitutivi**

● **Angelo Mari**

L'intervento pubblico tra regolazione e amministrazione

21

● **Enrico Buglione**

I livelli essenziali delle prestazioni, uno strumento a tutela dei diritti dei cittadini?

25

● **Alessandro Natalini**

Livelli essenziali di prestazione e poteri sostitutivi nel settore dell'assistenza

37

● **Nereo Zamaro**

Politiche sociali e "governance informata": Il ruolo della statistica pubblica per la misurazione dei livelli essenziali dell'assistenza sociale

43

● **Massimiliano Boni**

Le pronunce del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in tema di livelli essenziali delle prestazioni

53

● **Antonio Scialdone**

Come può conciliarsi la questione dei livelli essenziali con il coordinamento aperto?

59

## Seminario2

### Orientamenti ed esperienze di mobility management

● <b>Andrea Boitani</b> Politiche attive di mobilità	69
● <b>Ernesto Marzano</b> L'esperienza del mobility manager d'area del Comune di Padova	77
● <b>Giancarlo Smaniotta</b> (segue) L'esperienza del mobility manager d'area del Comune di Padova	81
● <b>Carla Guerrini</b> L'esperienza del mobility manager d'area del Comune di Firenze	85
● <b>Silvio Stoppoloni</b> Mobility management e apprendimento della città	93
● <b>Federica Navarra</b> L'esperienza di mobility management in Istat	97

## Seminario3

### Immigrazione di qualità

● <b>Massimo Livi Bacci</b> Le caratteristiche dell'immigrazione italiana: indicazioni per le politiche	103
● <b>Gaetano D'Auria</b> Alla ricerca di percorsi per una "immigrazione di qualità"	109
● <b>Clara Demarchi</b> Lo sviluppo della qualità nella programmazione regionale della Lombardia per le politiche di integrazione sociale	121
● <b>Sabatino Marchione</b> Consigli territoriali e Sportelli unici per l'immigrazione	129
● <b>Bruno Pagnani</b> Immigrazione e sistema scolastico italiano	135
● <b>Renato Finocchi Gherzi</b> Immigrazione di qualità e strumenti di governo	141
● <b>Corrado Bonifazi</b> L'immigrazione di qualità nel contesto internazionale	147
● <b>Domenico Gabrielli</b> La stabilizzazione della popolazione immigrata	151



● <b>Ugo Melchionda</b> Immigrazione di qualità: alcune caratteristiche, alcuni problemi, qualche esperienza	153
● <b>Francesco Di Maggio</b> Immigrazione e lavoro: alcuni spunti dal punto di vista dell'Inps	157

## **Seminario4**

### **Metodologie e procedure della consultazione**

● <b>Alessandro Natalini</b> Pubbliche amministrazioni e consultazione dei cittadini	165
● <b>Luciano Fasano</b> Consultazioni e democrazia partecipata	175
● <b>Luca Lo Schiavo</b> I processi di consultazione nelle autorità indipendenti di regolazione. L'esperienza dell'autorità per l'energia	183
● <b>Ginevra Bruzzone</b> La consultazione nell'adozione degli atti di regolazione: esperienze delle autorità indipendenti e modelli di riferimento	197





# Prefazione

**Giuseppe Pennella**

Il secondo ciclo di seminari Formez - Mipa si inquadra in un percorso di stretta e proficua collaborazione, già avviato tra i due istituti, finalizzato ad approfondire, attraverso il punto di vista degli osservatori più attenti e privilegiati del settore, le tematiche relative all'evoluzione delle pubbliche amministrazioni rispetto ad un più vasto processo di politiche d'innovazione nella loro prima fase di attivazione.

I seminari, che assumono la definizione di "innovazione di frontiera", rappresentano, attraverso un processo di dialogo e verifica con gli attori, un momento indispensabile di riflessione, di analisi e di confronto su alcune speciali politiche di innovazione nelle pubbliche amministrazioni italiane nel corso dell'effettivo procedere.

Di seguito sono esposti i temi oggetto dei seminari Formez-Mipa:

- " Livelli essenziali delle prestazioni e poteri sostitutivi
- " Orientamenti ed esperienze di mobility management
- " Immigrazione ed emigrazione di qualità
- " Metodologie e procedure della consultazione

I temi oggetto dei seminari, in apparenza molto eterogenei, sono tuttavia riconducibili ad alcune nuove sfide che si pongono oggi alle pubbliche amministrazioni in ordine alle metodologie e ai processi innovativi avviati ed in corso.

Questa introduzione dà conto, seppur in forma sintetica, dell'elevata qualità presente nelle relazioni e intende rappresentare uno spaccato sull'innovazione amministrativa sugli specifici temi trattati.

"Livelli essenziali delle prestazioni e poteri sostitutivi" è un tema di grande attualità, sul quale il Formez sta sviluppando un programma di studio e lavoro che, per la sua complessità, è stato analizzato dal punto di vista giuridico, economico e sociale alla luce della riforma del titolo V

che ha modificato il sistema dei principi fondamentali contenuti nella legge 328/2000.

Le modalità e le tecniche per la definizione dei Lep ( Livelli Essenziali delle Prestazioni) sono state approfondite attraverso lo scambio e il confronto delle valutazioni critiche tra gli esperti coinvolti, che hanno apportato rilevanti contributi utili per tracciare linee di lavoro future.

Si è ravvisata la necessità, di una ridefinizione del ruolo dello Stato in materia di livelli essenziali. È stato segnalato che le future iniziative legislative dovrebbero essere di competenza statale al fine di costituire un riferimento unitario nella politica nazionale di individuazione dei LEP; tale tema è stato affrontato nell'intervento di Annamaria Candela, responsabile Formez del Progetto "Osservatorio LEP": "...è, dal mio punto di vista, molto rassicurante che ci sia una legge statale sui livelli essenziali di assistenza per procedere, perché altrimenti genereremo 20 velocità diverse nel nostro paese..."

L'intervento dello Stato è considerato, dunque, imprescindibile per definire un'indirizzo omogeneo su tutto il territorio nazionale nel rispetto del principio dell'equità orizzontale per cui "ad uguale bisogno corrisponde un'uguale risposta" per realizzare, così, un'uguaglianza nella fruizione dei diritti.

Un altro aspetto molto significativo emerso dal seminario ha riferito alla scarsa conoscenza che, ad oggi, si dispone del sistema informativo territoriale, che ostacola non solo un processo di programmazione regionale più mirata alle esigenze del territorio, ma ritarda il processo di definizione delle priorità da realizzare. È stato segnalato che appare indispensabile avviare una rilevazione puntuale dell'offerta dei servizi presenti sul territorio di riferimento: i dati quantitativi e qualitativi, le modalità e i tempi di erogazione, i costi unitari e complessivi, etc.

La riforma del titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni, un'ampia competenza di programmazione sul territorio ma si è posta la questione della copertura finanziaria.

Appare evidente che la messa a punto di una rete di livelli essenziali di prestazioni deve misurarsi con la disponibilità finanziaria delle Regioni che si collocano su livelli economici e finanziari molto differenti. È stato rilevato che è necessario che lo Stato, da un lato, garantisca le risorse aggiuntive alle Regioni per l'istituzione dei livelli essenziali e, nel contempo, le Regioni si attivino per la realizzazione di un bacino di risorse finanziarie locali e si adoperino affinché sia definito l'intervento statale rispetto al fondo perequativo.

È sempre più rilevante realizzare il principio di una leale cooperazione tra diversi livelli di governo, come sottolinea Angelo Mari che ha rilevato che : "Occorre capire, qual è il modo ottimale per riuscire a garan-

tire il servizio di tutto il territorio... esiste uno stretto legame tra territorio e diritti sociali, la distinzione o la separazione tra le competenze dei diversi livelli di governo opera e può operare solo se c'è, e viene attuato, il principio di leale cooperazione".

Dal punto di vista giuridico, la sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 rispetto al principio di sussidiarietà verticale, correlata con l'art. 118 della Costituzione, apre la possibilità di assegnare ad un livello territoriale superiore le competenze amministrative, quando lo richiedono esigenze unitarie, come nel caso della materia dei diritti sociali.

Sembrirebbe, in conclusione, che il potere sostitutivo sembra essere uno tra gli strumenti principali che garantisca l'effettività del riconoscimento dei diritti sociali.

La comparazione tra il caso italiano e l'esperienza di due paesi federali, l'Australia e il Canada nella relazione di Enrico Buglione, è volta ad analizzare se i livelli essenziali delle prestazioni siano effettivamente uno strumento a tutela dei diritti dei cittadini.

In questi paesi, i livelli subcentrali di governo devono rispettare standard nazionali fissati dal centro: l'intervento del governo centrale, in merito alla regolazione, al finanziamento e al monitoraggio, sembra essere finalizzato a garantire il carattere nazionale del servizio.

In Italia, al contrario, afferma Buglione: "la tutela, i diritti dei cittadini dovrebbe essere la motivazione fondamentale per l'introduzione dei LEP. Tuttavia, il governo centrale finisce per perseguire obiettivi molto più diversificati, alcuni dei quali possono risultare in contrasto con la tutela dei diritti dei cittadini".

Un primo obiettivo da perseguire corrisponde all'esigenza di mantenere il carattere nazionale del servizio, tuttavia non meno rilevante è l'obiettivo secondario che corrisponde all'esigenza di rafforzare il vincolo di bilancio a carico delle Regioni, al fine di imputare a queste ultime la copertura dei costi finali del servizio.

Gli enti territoriali dovrebbero diventare pienamente responsabili dell'erogazione dei servizi soggetti a livelli essenziali, a seguito di una più netta distinzione di ruoli tra centro e periferia.

È verosimile ritenere che l'introduzione di livelli essenziali di prestazioni a livello nazionale indurrà le Regioni ad andare oltre l'esercizio normale delle loro funzioni. In questa direzione è necessario prevedere l'intervento dello Stato per l'attivazione di trasferimenti aggiuntivi. Sebbene le risorse da utilizzare dovrebbero essere ordinarie, queste dovrebbero essere comunque integrate da trasferimenti perequativi generici da parte dello Stato, al fine di compensare le diverse capacità fiscali regionali.

Il seminario su "Orientamenti ed esperienze di mobility management" ha inteso cogliere l'opportunità di un confronto sulle attività di intervento territoriale sulla mobilità, che sono state avviate a seguito del Decreto Ronchi del 1998 del Ministero dell'Ambiente sulla Mobilità Sostenibile.

Le attività di pianificazione sulla mobilità hanno molta rilevanza per le amministrazioni, in quanto incidono sulla sfera comportamentale degli utenti, riducono la congestione veicolare e migliorano la viabilità con una notevole e significativa riduzione dell'inquinamento.

"È proprio il fatto che è garantito il diritto alla mobilità, ma non è garantito il diritto alla modalità, che si pone un dovere alle autorità nazionali, e anche locali, di fare una politica attiva per la mobilità, che sia finalizzata a massimizzare il benessere sociale o, quanto meno, a minimizzare gli impatti negativi che la mobilità stessa può avere". La questione è stata ribadita nell'intervento di Andrea Boitani.

È significativa l'esperienza di mobility management in Istat riportata da Silvio Stoppoloni e Federica Navarra, con riferimento alla professionalità, prevista dal decreto del '98, del mobility manager, che si pone la necessità di istituire una figura di snodo e di raccordo nella comunicazione delle istanze tra il personale delle aziende e gli attori preposti alla gestione della mobilità del territorio (Comuni, Municipi, aziende di trasporto, etc.).

Il mobility manager ha il compito non solo di redigere i piani di mobilità casa-lavoro dei dipendenti con l'obiettivo di ridurre l'uso del mezzo di trasporto privato ed incentivare l'utilizzo di modalità di trasporto sostenibili, ma svolge anche una funzione essenziale di coordinamento, in quanto acquisisce le informazioni utili alla ricomposizione delle esigenze comuni delle amministrazioni e sviluppa azioni coordinate sul territorio.

È stata evidenziata l'importanza di sensibilizzare i vertici aziendali, al fine di sostenere le attività e le iniziative avanzate nell'ambito della mobilità sostenibile, che è tuttora considerata un'attività "residuale". La politica degli incentivi nel settore può essere sostenuta, infatti, soltanto da investimenti cospicui dell'amministrazione, sia in termini economici sia organizzativi.

Carla Guerrini, dirigente del Servizio Progetti per la mobilità del Comune di Firenze e mobility manager d'area dal 2001, ha riportato l'esperienza della sua città cominciata subito dopo l'emanazione del decreto. Ha ribadito il tema, già emerso nei precedenti interventi, del rapporto tra la pianificazione della città e la pianificazione della mobilità: "Quello che cerchiamo di fare oggi, oltre a tenere in maggiore considerazione le esigenze della domanda, è intervenire a monte prima che questa si crei, attraverso un lavoro congiunto tra mobilità ed urbanistica".

In merito alla mobilità casa-scuola appare importante la diffusione della

cultura della mobilità sostenibile tra gli studenti, affinché maturi la consapevolezza di utilizzare l'auto o il mezzo privato solo quando "la nostra libertà non diventi una limitazione della libertà altrui".

Il seminario sull'"Immigrazione di qualità" ha promosso un interessante confronto sul tema di elevata tensione istituzionale, economica e sociale per il nostro paese, rinnovando l'attenzione alle politiche pubbliche e alle innovazioni necessarie, al fine di consentire ai lavoratori immigrati un ingresso qualificato e una reale integrazione sociale nel mondo del lavoro.

Le caratteristiche dell'immigrazione di qualità si individuano non solo nella formazione professionale degli immigrati, ma anche in base alle caratteristiche e alle condizioni che "massimizzano l'utilità sociale del fenomeno dell'immigrazione".

L'Italia è entrata in una fase caratterizzata dalla scarsità delle risorse umane e dal fabbisogno crescente di immigrazione anche di qualità. È innegabile che la presenza degli immigrati apporti un valore aggiunto allo sviluppo economico del nostro paese. La crisi demografica strutturale della società richiede un'immigrazione orientata al lungo periodo e al processo di radicamento definitivo degli immigrati.

Massimo Livi Bacci, docente di Demografia all'Università "Alfieri" di Firenze, ha sostenuto che una società che esprime un bisogno strutturale di immigrati deve orientarsi verso una politica che faciliti il radicamento e che consenta, in primo luogo, il riconoscimento dei diritti di cittadinanza per arrivare all'acquisizione dei diritti politici.

L'integrazione demografica e sociale dell'immigrato va sostenuta con azioni rivolte anche alle seconde generazioni: il successo della trasformazione di una società aperta all'immigrazione consiste nella buona integrazione delle seconde generazioni con le società autoctone.

È interessante l'esperienza della Regione Lombardia sul tema dell'integrazione, delle politiche di accoglienza e di inserimento socio-lavorativo riportata da Clara Demarchi, dell'U.o Emigrazione, immigrazione e nomadi, Regione Lombardia, che ha ribadito che "i problemi suscitati dall'evoluzione del fenomeno migratorio si rilevano governabili e compatibili purchè si adottino appropriate politiche pubbliche e si diffondano atteggiamenti culturali capaci di coniugare i principi della legalità democratica con quelli della solidarietà".

L'immigrazione di qualità va anche intesa nel senso di rendere "di qualità" l'insieme delle azioni comuni al processo di immigrazione, come ha affermato Bruno Pagnani del Miur, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, che ha indicato nella scuola la sede attraverso la quale si possono perseguire molteplici iniziative nel tentativo di

migliorare qualitativamente il processo di integrazione a partire dalla stessa formazione scolastica.

Una citazione del prof. Paolo Pilotto, adoperata dalla Demarchi, sembra condensare idealmente le conclusioni di questo seminario: "Non c'è una cultura superiore da diffondere e comunicare e una inferiore da far evolvere, ma l'incontro fra persone che, comunicandosi reciprocamente le loro ricchezze, saranno migliori oggi e faranno migliore la nostra vita di domani".

Il seminario sulle "Metodologie e procedure della consultazione" ha posto particolare attenzione sulla pratica della consultazione come forma di legittimazione e di democrazia partecipata, che apporta benefici attesi e migliora la governance. Una consultazione di qualità, infatti, è resa possibile in presenza di determinati standard minimi che sono stati fissati e resi pubblici dalla commissione europea.

Il tema della consultazione preventiva assume un grande rilievo rispetto alle esperienze delle autorità indipendenti che, nell'obbligo specifico di rendere conto al Parlamento e in virtù della loro posizione di indipendenza dall'esecutivo, sono chiamate a garantire la massima trasparenza nel processo decisionale.

In Italia le autorità amministrative indipendenti svolgono un ruolo rilevante, in particolare nella regolazione, come riporta l'esperienza maturata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che si è misurata con il tema dell'accountability, e della connessa responsabilità del circuito democratico: le procedure di consultazione rappresentano uno tra gli strumenti più utili per rendere conto del proprio operato.

L'intervento di Luca Lo Schiavo, vicedirettore dell'Area consumatori e qualità del servizio dell'Autorità per l'energia elettrica e il Gas, ha posto l'accento sulla "consultazione continua" come la modalità che genera la credibilità necessaria al processo, riproduce virtuosamente una regolazione efficace e determina le condizioni ideali per una reale partecipazione delle parti che concorrono alle consultazioni, non solo nelle modalità di assenso-dissenso spesso pregiudiziali, ma con proposte concrete frutto di una reale condivisione.

"Una consultazione efficace e una regolazione efficace sono le due condizioni necessarie per un regolatore accountable, cioè per una regolazione che faccia rientrare questi "strani organismi", che sono le autorità indipendenti di regolazione, nel circuito democratico, anche se non dipendono dal ciclo elettorale".

In conclusione, questo secondo ciclo di seminari riflette risultati utili ed incoraggianti: l'analisi delle esperienze riportate, le riflessioni critiche, le problematiche rilevate e la sensibilità dimostrata verso le tematiche trat-



tate ci inducono a ricercare, ancora una volta, le modalità del confronto come tecnica di condivisione dei risultati, strumenti che sono stati fortemente promossi dal Formez e dal Mipa nella realizzazione di questa seconda edizione per contribuire ad arricchire ed incentivare il percorso delle politiche di innovazione in itinere intrapreso dalle pubbliche amministrazioni italiane.



## I livelli essenziali delle prestazioni e i poteri sostitutivi

*Il seminario d'apertura ha affrontato un tema attualissimo e controverso: le conseguenze che deriveranno dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. che, alla lettera m), attribuisce allo Stato la competenza esclusiva a legiferare in tema di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".*

*In virtù di questa modifica, il concetto di livelli essenziali delle prestazioni trova, oggi, esplicito riconoscimento a livello costituzionale ed è, per la prima volta, coniugato anche ai diritti civili, oltre che a quelli sociali. Come è noto, tali innovazioni hanno suscitato un acceso dibattito in dottrina circa la loro interpretazione e le conseguenze applicative che ne deriverebbero. Nel seminario si è fatto il punto sulla questione e sono stati illustrati originali punti di vista sul tema.*

## Relazioni:

- **Angelo Mari**

*Docente presso la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione*

---

- **Enrico Buglione**

*Dirigente di ricerca, Cnr - Istituto di studi sulle regioni*

---

- **Alessandro Natalini**

*Professore a contratto di scienze dell'amministrazione presso  
l'Università della Tuscia*

---

- **Nereo Zamaro**

*Direttore del servizio statistiche sulle istituzioni pubbliche e private, Istat*

---

- **Massimiliano Boni**

*Funzionario del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*

---

- **Antonio Scialdone**

*Dirigente dell'area politiche sociali dell'Isfol*

---

Il seminario è stato presieduto da

**Alberto Zuliani**

*Presidente del Consorzio Mipa*

*Le qualifiche attribuite ai partecipanti fanno riferimento alla data del seminario.*

## L'intervento pubblico tra regolazione e amministrazione

*Angelo Mari*

Grazie presidente.

Il tema di oggi può essere affrontato in vari modi e sotto molteplici punti di vista: giuridico, economico, sociale e così via.

Per delineare un inquadramento giuridico amministrativo è essenziale fissare alcuni aspetti più significativi. Il primo punto da affrontare riguarda il rapporto tra prestazioni pubbliche e "universalismo selettivo". Nella visione tradizionale dei costituzionalisti e, con riferimento ai diritti sociali, si è detto - soprattutto in un primo periodo - che i diritti sociali sono i diritti dei pochi o dei molti ma si escludeva che i diritti sociali fossero diritti di tutti; ovviamente pochi, molti, tutti riferiti ai cittadini secondo un concetto di "cittadinanza sociale" più esteso rispetto a quello classico che lega la persona allo Stato in base a diritti e doveri. La legislazione più recente in materia di intervento pubblico nel campo del welfare, in particolare dei servizi sociali, introduce invece un concetto diverso: i destinatari dell'attenzione dell'ordinamento sono tutti i cittadini; ciò che cambia sono le modalità di partecipazione al pagamento dei costi necessari per erogare determinati servizi. Il diritto sociale così inteso è un diritto positivo, è un diritto che riguarda tutti i soggetti, indipendentemente dalla situazione economica, che incide soltanto sull'eventuale rimborso dei costi. Si fa riferimento, in altri termini, prima alla persona in quanto tale, ai bisogni ed alle esigenze che esprime, poi alla sua situazione patrimoniale.

Quali sono le conseguenze?

Secondo questa visione, il potere pubblico ha un obbligo di risultato: conta l'obiettivo che deve essere perseguito, l'erogazione del servizio e l'effettività dell'erogazione; quindi non è tanto importante chi eroga il servizio ma è importante che il servizio sia erogato.

Come si raggiungono i risultati, cioè tali obiettivi?

Per rispondere a questa domanda bisogna far riferimento al rapporto

tra Stato e mercato. Oggi, nel campo dei diritti sociali, sono presenti almeno tre aree: una economica, dove effettivamente ci può essere uno scambio prezzo servizio erogato; un'area non economica - nel settore ad esempio del *non profit* - dove l'obiettivo di questi organismi è non soltanto di erogare il servizio, ma di erogarlo per altre finalità che non sono quelle esattamente economiche; poi c'è l'intervento pubblico. Ci troviamo di fronte ad un panorama variegato dove sono presenti soggetti economici, soggetti pubblici e soggetti che svolgono attività di prestazione secondo criteri diversi rispetto ai primi due.

Quindi si pone un altro problema essenziale: come si individua il mercato? Chi lo individua? Come si fa funzionare e come si interviene là dove il mercato non funziona? Secondo la nostra ottica, il grimaldello per individuare il discrimine è proprio l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni perché, in realtà, il livello essenziale di prestazione presuppone che qualsiasi sia l'area di riferimento si raggiunga un determinato risultato.

Occorre inoltre capire se il risultato debba essere raggiunto attraverso l'affidamento al mercato o con prestazioni pubbliche. La chiave di lettura e la soluzione a questo problema potrebbe essere la seguente: il potere pubblico individua il mercato e, dove il mercato può funzionare, interviene con forme di regolazione e di vigilanza sul rispetto delle regole; poi interviene con prestazioni pubbliche; quindi con intervento diretto là dove il mercato non è in grado di funzionare. Chi definisce il confine è sempre il potere pubblico. Definendo il confine si definisce anche l'area di regolazione e l'area di intervento diretto. Pertanto, quello che conta non è soltanto individuare queste due aree, ma garantire anche che il servizio sia erogato.

I livelli essenziali così concepiti riguardano, dunque, sia il contenuto della prestazione, sia le modalità di erogazione della prestazione.

Secondo punto: nel panorama normativo oggi vigente, il livello essenziale delle prestazioni va distinto dalle prestazioni essenziali. La prestazione essenziale è legata ad un diritto di un cittadino immediatamente esercitabile. Ad esempio, tutte le prestazioni economiche nel campo sociale previste dalla legge sono prestazioni essenziali secondo questa concezione. Il diritto sociale del cittadino scatta direttamente dalla norma primaria, quindi dalla legge, cui l'amministrazione è chiamata a dare attuazione. Le risorse finanziarie necessarie a soddisfarlo vanno comunque reperite, sono, cioè, la conseguenza delle disposizioni primarie.

I livelli essenziali delle prestazioni, invece, così come sono definiti in vari settori - sanità, servizi sociali, scuola, lavoro -, presuppongono sempre un collegamento con la disponibilità di risorse economiche, quindi la prima differenza è questa. Nel diritto del primo tipo, cioè nella

prestazione essenziale, definire il diritto significa costituire un vincolo esterno rispetto alla manovra di bilancio. Quando, invece, si tratta di livelli essenziali delle prestazioni si ha un caso diverso: si verifica prima quante sono le disponibilità economiche e poi si determina qual è il livello essenziale della prestazione.

Questa impostazione comporta che, nel primo caso, l'attività dell'amministrazione è un'attività vincolata, mentre l'attività dell'amministrazione per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è un'attività che è discrezionale e il primo parametro esterno di riferimento è quello della disponibilità delle risorse economiche.

Siamo di fronte a due situazioni: la prima, che deriva direttamente dalla legge, condiziona - si ripete - la manovra di bilancio; la seconda riguarda, invece; più le attività dell'amministrazione ed è fortemente condizionata dalle risorse finanziarie; quindi, nel secondo caso, c'è un elemento economico e finanziario che condiziona in maniera forte la determinazione del livello essenziale.

Un altro punto importante, siamo al terzo, è il rapporto tra le fonti di disciplina. La riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione - legge costituzionale n. 3 del 2001 - non incide soltanto sull'individuazione, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, della determinazione dei livelli essenziali, ma incide anche nel rapporto tra fonti diverse. Non si è infatti in un regime di separazione, con la distinzione delle fonti di disciplina secondo la semplice competenza, ma in un sistema dove fonti diverse intervengono contestualmente per normare lo stesso campo d'azione.

Le pronunce più recenti della Corte costituzionale hanno fissato, in proposito, alcuni paletti: a) la definizione dei livelli essenziali non è una materia, ma un elemento trasversale che riguarda non soltanto la specifica competenza esclusiva dello Stato, ma anche le altre materie interessate e, pertanto, tutti i diversi livelli di governo; b) di conseguenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce una riserva di legge statale, nel senso che è una competenza attribuita alla normazione dello Stato, ma può essere esercitata soltanto dalla norma primaria e non dalla fonte regolamentare; c) i principi della legislazione concorrente devono essere fissati con legge dello Stato e non possono essere affidate alla normazione secondaria statale.

Pertanto, nello stesso ambito d'intervento - ad esempio nei servizi sociali - ci può essere contestualmente, sia da un punto di vista geografico sia da un punto di vista temporale, la presenza di una disciplina dei livelli essenziali, che definisce lo Stato; una disciplina su altre modalità, per esempio l'integrazione socio sanitaria, che è di competenza specifica regionale; una competenza d'erogazione delle prestazioni, che è una

competenza specifica degli enti locali.

Quindi, assume sempre più rilevanza il principio di leale cooperazione tra diversi livelli di governo quando si va ad incidere in materia di livelli essenziali.

Un altro punto strettamente legato a quello appena detto è la presunta a-territorialità della definizione dei livelli essenziali. Più che di a-territorialità è meglio parlare di servizi alla persona o di livelli essenziali come una sorta di infrastrutturazione: mentre l'a-territorialità fa pensare ad uno sganciamento rispetto al territorio, l'infrastruttura denota un forte radicamento sul territorio. Occorre capire, piuttosto, qual è il modo ottimale per riuscire a garantire il servizio di tutto il territorio.

Anche qui è d'obbligo un riferimento alla giurisprudenza costituzionale - in particolare alla sentenza n. 303 del 2003 - che, facendo leva sulla sussidiarietà verticale, intesa in senso ascendente, interpreta l'art. 118 della Costituzione come possibilità di attrarre ad un livello territoriale superiore le competenze amministrative, quando lo richiedono esigenze unitarie, e ciò può essere esteso alla materia dei diritti sociali. Quando c'è la necessità di unità a un livello di governo diverso rispetto a quello locale, la competenza amministrativa sale verso l'alto in osservanza del principio di sussidiarietà verticale e, con essa, sale anche la competenza legislativa. In altri termini, la disciplina normativa segue la competenza amministrativa.

L'ultimo punto da affrontare è il seguente: come garantire l'effettività del riconoscimento dei diritti sociali con concrete azioni dell'amministrazione volte all'individuazione e all'erogazione dei livelli essenziali di prestazione. Il riferimento è ai poteri sostitutivi, a come e quando scattano. Nell'impianto costituzionale, tale potere è disciplinato dall'art. 120 ma, per esercitarlo, occorre seguire determinate procedure; inoltre, con tale esercizio non si sposta la titolarità della competenza. Pertanto, nei servizi sociali, il potere sostitutivo è uno degli elementi attraverso cui garantire l'effettività.

In conclusione, esiste uno stretto legame tra diritti sociali e definizione dei livelli essenziali delle prestazioni ed esiste uno stretto legame tra territorio e diritti sociali. In questo settore la distinzione o la separazione tra competenze dei diversi livelli di governo opera e può operare solo se c'è, è attuato, il principio della leale cooperazione, perché nel quadro attuale nessuna competenza, nemmeno quella statale, è in grado di ricomprendere tutti gli elementi in materia sociale e sanitaria.



# I livelli essenziali delle prestazioni, uno strumento a tutela dei diritti dei cittadini?

*Enrico Buglione*

## 1. Premessa

25

La tutela dei diritti dei cittadini dovrebbe essere, almeno in teoria, la motivazione fondamentale per l'introduzione di livelli essenziali di prestazioni (LEP) in relazione a specifici servizi pubblici erogati dagli enti territoriali. Come si cercherà di dimostrare, tuttavia, il governo centrale - soprattutto quando, di fatto, è direttamente o indirettamente responsabile della copertura dei costi finali -, nel fissare i LEP, finisce per perseguire obiettivi molto più diversificati, alcuni dei quali possono addirittura risultare in contrasto con la tutela dei diritti in quanto tale.

Esaminato questo aspetto, nella relazione saranno poi richiamati i servizi per i quali il governo centrale si è già attivato per l'introduzione di LEP. Tra essi rientrano l'istruzione, la formazione professionale, l'assistenza sociale, la fornitura di energia elettrica e la sanità, alla quale è dedicata un'attenzione particolare, visto che qui l'introduzione di livelli essenziali in un contesto di forte regionalizzazione ha già alle spalle un periodo piuttosto lungo di sperimentazione. Con riferimento a questo settore, inoltre, è presentata una sintesi dell'esperienza di due paesi federali - l'Australia ed il Canada - dove i livelli subcentrali di governo sono chiamati a rispettare standard nazionali fissati dal centro. Il confronto con il caso italiano appare di un certo interesse. Nei due paesi menzionati, infatti, l'intervento del governo centrale - in termini di regolazione, ma anche di finanziamento e di monitoraggio - sembra effettivamente finalizzato a garantire il carattere nazionale del servizio. In Italia, invece, diversi fattori portano a ritenere che, al di là delle dichiarazioni ufficiali, l'introduzione dei Livelli Essenziali di Assistenza ancora risponda soprattutto all'esigenza di rafforzare il vincolo di bilancio a carico delle regioni, in modo da rendere queste ultime le uniche responsabili della copertura dei costi finali del servizio.

Quest'ultimo, nel nostro contesto, non è certo un obiettivo di rilievo secondario. Non meno importante, tuttavia, è riuscire a mantenere il carattere nazionale del servizio, nonostante la tendenza al rafforzamento del carattere federale della forma di stato. Alcune indicazioni, sia pure di larga massima, su come poter rendere conciliabili queste due esigenze, sono avanzate nelle conclusioni.

Prima di entrare nel merito degli argomenti sopra indicati, va precisato che alcune delle considerazioni di seguito svolte traggono spunto da una recente ricerca di George France<sup>1</sup> sui livelli essenziali di prestazioni.

## **2. Obiettivi ufficiali e ufficiosi dei livelli essenziali di prestazioni**

26

Il contenuto dei LEP dipende necessariamente dal servizio per il quale sono introdotti. In termini generali, però, essi dovrebbero comunque servire a soddisfare l'obiettivo seguente: consentire a tutti i cittadini, che hanno bisogno di un determinato servizio pubblico di accedervi indipendentemente dal luogo di residenza e a condizioni simili su tutto il territorio nazionale, nonché garantire che le prestazioni del servizio, oggetto dei livelli essenziali, siano quantitativamente e qualitativamente adeguate a soddisfare le esigenze per cui il servizio è richiesto (altrimenti si tratterebbe di livelli "minimi" e non di livelli "essenziali"). Se tutti i cittadini, che ne hanno bisogno, devono poter accedere al servizio è evidente che il reddito non dovrebbe costituire una barriera. Ciò non significa che non possano essere previste tariffe, ma che esse non devono ostacolare l'accesso al servizio da parte delle classi meno agiate e che, in ogni caso, le tariffe, se applicate, dovrebbero essere abbastanza uniformi su tutto il territorio nazionale.

Definire l'obiettivo generale dei LEP, nei termini sopra indicati, vuol dire anche favorire automaticamente la coesione nazionale, un'esigenza prioritaria in molti paesi federali (in particolare in quelli dove a tale assetto istituzionale si è arrivati dal basso, attraverso il conferimento di poteri al governo nazionale), ma che potrebbe divenire di attualità anche in Italia, date le forti disparità di reddito esistenti tra il nord e il sud del paese e dato che, nelle intenzioni di alcuni partiti, il federalismo è visto come un'occasione per ridurre l'entità del sostegno finanziario alle aree deboli.

Come più volte ha sottolineato France, l'introduzione di livelli essenziali di prestazioni, in particolare per la sanità e altri servizi a carattere socia-

1. G. France, "Standard nazionali e devoluzione - Una prima ricognizione", Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Roma, 2003.

le, si ritiene che possa favorire la coesione nazionale: da un lato, in quanto chi si sposta dal proprio luogo di residenza - ad esempio dal nord al sud - troverebbe condizioni di accesso ai servizi pubblici simili e prestazioni comparabili in termini quantitativi e qualitativi; dall'altro, in quanto tale definizione presuppone necessariamente che le aree ricche abbiano accettato il principio della solidarietà finanziaria e a favore di quelle meno fortunate.

Garantire ai cittadini, in tutto il territorio nazionale, condizioni di accesso simili a servizi pubblici che erogano prestazioni comparabili e adeguate alle esigenze per cui un determinato servizio è richiesto dovrebbe, dunque, essere l'obiettivo principale dell'introduzione dei LEP. Quest'ultima, tuttavia, può trovare origine anche in esigenze diverse che, in determinati contesti, possono finire per prevalere sul cosiddetto obiettivo principale. Tra queste mi limiterò a citarne tre.

In primo luogo, quella di riuscire a separare le responsabilità finanziarie di un livello di governo da quelle di altri governi di livello inferiore. In questo caso i LEP sono usati per individuare preventivamente il limite di spesa superato, sul quale gli enti territoriali che erogano il servizio diventano gli unici responsabili della copertura dei costi. Un esempio tipico è quello dei trasporti locali dove le regioni, avendo definito i livelli minimi di servizio a carico degli enti locali in termini di costo per Km e di numero massimo di Km finanziabile, hanno usato tale strumento soltanto per determinare a priori il tetto massimo del Fondo regionale trasporti e, quindi, dei loro contributi a favore dei singoli comuni e province. Ma lo stesso discorso vale per i Livelli essenziali di assistenza sanitaria. Finora ad essi si è fatto riferimento soprattutto per determinare la spesa pro capite necessaria ad erogarli e, quindi, l'ammontare delle risorse che lo Stato deve trasferire alle regioni attraverso il fondo perequativo, di cui al d.lgs.56/2000, aggiustato per la capacità di autofinanziamento di ogni regione. In altre parole, i LEA sembrano stati introdotti soprattutto allo scopo di risolvere l'annoso problema di definire a priori l'entità delle spese a carico dello Stato per l'erogazione del servizio sanitario.

Utilizzare i livelli essenziali come "crinale" delle spese tra centro e periferia, tuttavia, non è facile, come del resto la cronaca recente sembra dimostrare. A tale scopo è infatti necessario:

- ▶ che si raggiungano preventivamente degli accordi sul costo dei livelli;
- ▶ che gli accordi non siano modificabili a posteriori;
- ▶ che gli enti territoriali dispongano di una certa autonomia tributaria e gestionale (anche per quanto riguarda i costi del personale), in modo che essi abbiano gli strumenti per garantire comunque la copertura dei costi effettivi dei servizi.

Un secondo motivo per l'introduzione di LEP, tra quelli che si intende qui richiamare, può essere quello di utilizzarli come strumento per promuovere l'efficienza tecnica degli enti territoriali. Una volta stabilito, per un determinato servizio, il costo oggettivo di un certo pacchetto di prestazioni da erogare in una certa quantità e qualità, i livelli di governo a cui spetta gestirlo saranno incentivati ad evitare sprechi di risorse in modo da non dover chiedere ai cittadini risorse aggiuntive soltanto per garantire le prestazioni essenziali. Anche questo, però, è un obiettivo difficile da raggiungere. Oltre alle condizioni elencate sopra, in questo caso è anche necessario che ci sia un sistema di monitoraggio capace di verificare l'erogazione delle prestazioni essenziali e che siano applicabili sanzioni in caso di esito positivo dei controlli.

Un terzo motivo potrebbe essere quello di contenere la mobilità interregionale, cioè gli spostamenti sul territorio nazionale motivati esclusivamente dalla ricerca di prestazioni - sanitarie, ma anche assistenziali - migliori. Da questo punto di vista, l'introduzione di livelli essenziali su tutto il territorio potrebbe essere un interesse delle stesse aree ricche, visto che ciò potrebbe contribuire a contenere il manifestarsi di tale fenomeno e, quindi, le spese, anche di investimento, necessarie a far fronte a ingenti flussi di domanda di servizi da parte di non residenti.

Infine, il governo centrale potrebbe ricorrere all'istituzione di LEP per contenere l'autonomia degli enti territoriali sulle materie di loro competenza. Che l'introduzione di livelli essenziali per un determinato servizio gestito dagli enti territoriali comporti delle restrizioni alla loro autonomia è, in effetti, una conseguenza inevitabile. Si può tuttavia, cercare di limitarne gli effetti se la normativa che li prevede evita di entrare troppo nel merito degli aspetti prettamente gestionali e se si ricorre all'istituzione di LEP "nazionali" soltanto per i servizi per i quali ciò sia effettivamente indispensabile. In altre parole, il potere dello Stato di introdurre livelli essenziali per i servizi degli enti territoriali dovrebbe incontrare limiti precisi. In realtà, al contrario, il testo vigente della Costituzione (art. 117, comma 2 lettera m) lascia allo Stato ampie possibilità di intervento in questo campo, dato che livelli essenziali possono essere previsti in tutte le materie a legislazione concorrente e, secondo alcune interpretazioni, anche nelle materie di competenza residuale delle regioni. E', dunque, possibile ipotizzare un'utilizzazione dei livelli essenziali per consentire limitazioni dell'autonomia locale anche quando ciò non sarebbe strettamente necessario. Le regioni - e, per il loro tramite, gli enti locali - hanno comunque delle valide possibilità di difesa, tra le quali, in primo luogo, la presentazione di ricorsi alla Corte Costituzionale contro norme dello Stato troppo invadenti.

### 3. Cenni ad alcuni settori diversi dalla sanità, già oggetto di LEP

Come si è anticipato, si tratta ora di vedere, sia pure in estrema sintesi, per quali servizi la normativa statale preveda espressamente livelli essenziali di prestazioni a carico degli enti territoriali e i loro contenuti di massima.

A prescindere dalla sanità, di cui si parlerà più avanti, un primo caso è quello dell'assistenza sociale, materia di competenza residuale (o esclusiva) delle regioni. Qui bisogna fare riferimento alla l. 8 novembre 2000 n. 328, "Legge quadro per la realizzazione di interventi e servizi sociali". Il comma 1 di questo provvedimento qualifica, come livelli essenziali, 9 aree in cui Stato, regioni e enti locali intervengono secondo le caratteristiche e i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale, e zonale nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale. Il riferimento alle risorse del fondo sembra indicare che qui la priorità maggiore è assegnata non alla tutela di diritti fondamentali dei cittadini, ma al contenimento delle spese dello Stato. Più interessante sembra essere il comma 4, visto che, in base ad esso, le regioni, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8 della stessa legge, sono tenute a prevedere l'erogazione di alcune specifiche prestazioni:

- a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
- b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- c) assistenza domiciliare;
- d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale;
- e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Un secondo caso è quello dell'istruzione e della formazione professionale (la prima materia a legislazione concorrente, la seconda di competenza esclusiva delle regioni). La legge 53 del 2003 delega infatti il governo a definire norme generali sull'istruzione e livelli essenziali delle prestazioni, sia per l'istruzione sia per la formazione professionale. Tali livelli essenziali saranno vincolanti, in primo luogo per le scuole e gli istituti che erogano il servizio, ma comporteranno necessariamente anche delle limitazioni all'autonomia normativa delle regioni<sup>2</sup>.

2. Si segnala che una prima attuazione della delega richiamata nel testo è avvenuta con il d. lgs. 19 febbraio 2004 n. 59 "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003 n. 53". Di tale decreto non si è potuto tenere conto nella relazione, essendo stato emanato successivamente alla data di svolgimento del convegno.

Infine, ai livelli essenziali si fa riferimento in un settore molto diverso da quelli sopra richiamati. Il disegno di legge "Riordino del settore energetico", attualmente in discussione al Senato (Atto 2421), li prevede, infatti, a proposito dell'erogazione dell'energia elettrica. In particolare, l'articolo 4 comma 1 stabilisce che lo Stato e le regioni, "al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi", garantiscano 9 obiettivi tra i quali, ad esempio:

- ▶ l'assenza di vincoli, ostacoli o oneri, diretti o indiretti, alla libera circolazione dell'energia all'interno del territorio nazionale e dell'Unione europea;
- ▶ l'assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono;
- ▶ il rispetto della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio, in conformità alla normativa nazionale, comunitaria e agli accordi internazionali.

Pur esistendo una profonda differenza tra livelli essenziali per servizi dell'area sociale e livelli essenziali per servizi di tipo economico, sta di fatto che anche qui, tra gli obiettivi legati alla loro introduzione, c'è la tutela di alcuni diritti fondamentali, come quello ad un ambiente salubre o all'assenza di ostacoli alle scelte di localizzazione sul territorio delle persone e delle attività produttive.

#### **4. I livelli essenziali in sanità: confronto dell'approccio italiano con quello di due paesi federali**

Per la sanità, la normativa a cui bisogna fare riferimento è il DPCM 29 novembre 2001 che, come sottolinea France nel lavoro già citato, raggruppa le prestazioni sanitarie: in una lista "positiva", che indica le prestazioni che il servizio sanitario nazionale deve erogare; in una lista "negativa" che indica le prestazioni al di fuori del servizio nazionale; in una lista di prestazioni parzialmente escluse, ma che le regioni possono erogare a loro spese; e, infine, in una lista di prestazioni a rischio di non appropriatezza, da sottoporre a monitoraggio.

Dal confronto tra le prime tre liste si ricava l'ampiezza della copertura offerta dal servizio sanitario nazionale e, dalla prima, l'elenco di quelle attualmente ritenute "essenziali". Come è stato osservato, "I LEA sono molto più di un insieme di prestazioni da erogare e da non erogare. Essi devono essere visti piuttosto come una strategia che ha il duplice obiet-

tivo di governare la spesa pubblica e di realizzare il principio fondamentale di universalismo egualitario del SSN in un contesto di decentramento di governo"<sup>3</sup>. Resta però il fatto che il decreto citato non fornisce indicazioni univoche su alcuni aspetti importanti dal punto di vista del carattere nazionale del servizio, come ad esempio: l'accessibilità geografica alle prestazioni, la durata massima delle liste di attesa, la portabilità del diritto di assistenza al di fuori della regione di residenza. Neppure è garantita, almeno per l'assistenza farmaceutica, l'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale. Con riferimento ad essa, il decreto - che non la disciplina in modo diretto, rinviando alla normativa di settore - ammette esplicitamente che l'ambito di autonomia decisionale riconosciuto alle regioni ai fini del contenimento della spesa potrebbe dare luogo (come in effetti è successo) a rilevanti differenze. Infine, non è garantita l'uniformità delle regole per quanto concerne l'entità degli esborsi a carico degli utenti nel momento in cui hanno bisogno di determinate prestazioni. Con la finanziaria per il 2002, infatti, le regioni sono state autorizzate, per far fronte ad eventuali deficit nel settore, a reintrodurre ticket per l'assistenza farmaceutica e 11 regioni hanno già sfruttato questa possibilità.

Come si è accennato all'inizio di questa relazione, anche in altri paesi, a tutti gli effetti federali, esiste un servizio sanitario nazionale, gestito da livelli subcentrali di governo nel rispetto di standard nazionali fissati dal centro. Qui si farà riferimento a due esperienze, quella del Canada e quella dell'Australia. In entrambi i casi, a differenza di quanto è avvenuto in Italia con i LEA, il carattere nazionale del servizio è definito non in termini di prestazioni, che dovrebbero essere erogate su tutto il territorio nazionale, ma specificando alcune caratteristiche fondamentali del servizio.

In Canada, l'assistenza sanitaria è di competenza delle province e queste, per accedere ad uno specifico contributo federale, devono rispettare 5 principi fondamentali:

- ▶ universalità (tutti i residenti devono avere accesso al servizio pubblico a condizioni e termini uniformi);
- ▶ completezza e globalità della copertura (devono essere garantite tutte le prestazioni necessarie dal punto di vista medico);
- ▶ trasferibilità o portabilità (ogni provincia deve assumersi l'onere finanziario delle prestazioni sanitarie erogate ai propri residenti mentre essi sono temporaneamente fuori dal suo territorio);
- ▶ accessibilità finanziaria (le persone che hanno diritto all'assistenza sanitaria devono poter accedere alle prestazioni disponibili a uguali condizioni finanziarie in tutto il paese);

3. G. France, "I livelli essenziali di assistenza: un caso italiano di policy innovation", in G. Fiorentini (a cura di), I servizi sanitari in Italia, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 78.

- ▶ amministrazione pubblica (l'assistenza sanitaria deve essere amministrata senza scopo di lucro da un ente pubblico che risponde alla provincia delle sue attività finanziarie).

Un approccio simile, come si è detto, è utilizzato in Australia. Qui gli Stati sono responsabili dell'assistenza ospedaliera (dato che l'assistenza farmaceutica e l'assistenza domiciliare sono erogate direttamente dal governo centrale con le proprie strutture) e il carattere nazionale del servizio è identificato nei seguenti tre principi fondamentali:

- ▶ garantire i servizi ospedalieri pubblici di una determinata qualità a tutti i pazienti senza alcun onere, cioè gratuitamente;
- ▶ garantire la fruizione dei servizi ospedalieri pubblici esclusivamente in base alle necessità cliniche ed entro un periodo di tempo appropriato, per cui, ad esempio, i pazienti "paganti" non devono avere diritto di precedenza su quelli assistiti gratuitamente;
- ▶ garantire a tutti e al massimo grado possibile un ragionevole accesso ai servizi ospedalieri, indipendentemente dal luogo di residenza, per cui la rete degli ospedali pubblici deve essere sufficientemente diffusa su tutto il territorio.

Anche in Australia, inoltre, esiste uno specifico trasferimento per la sanità assegnato dal governo federale agli Stati. Per poter beneficiare di tale contributo è però necessario:

- a) che siano raggiunti accordi di durata quinquennale tra i singoli Stati e il governo federale. In tali accordi, i primi si impegnano a garantire i principi sopra elencati, nonché il raggiungimento di ulteriori obiettivi specifici (come il miglioramento della qualità dell'assistenza o la diminuzione delle liste di attesa) a fronte di un contributo federale ritenuto congruo da entrambe le parti, mentre il secondo si impegna ad erogare puntualmente le somme pattuite;
- b) che i singoli Stati siano in grado di dimostrare, per il periodo di validità dell'accordo, sia il rispetto dei principi fondamentali, sia il raggiungimento degli obiettivi specifici, applicando un sistema di monitoraggio anch'esso definito nell'accordo.

Perché si è accennato, sia pure in termini estremamente sintetici, a queste due esperienze?

Perché si ritiene che l'approccio seguito in Canada e in Australia, per mantenere il carattere nazionale del servizio sanitario in un contesto federale, sia particolarmente efficace o, comunque, sia più mirato alla tutela di alcuni diritti fondamentali dei cittadini rispetto all'approccio seguito in Italia.

A sostegno di questa tesi citerò alcuni aspetti che sembrano di particolare rilevanza.

In primo luogo si rileva il modo in cui è definito il carattere nazionale



del servizio. Utilizzare i principi sopra richiamati ad alcuni può apparire una soluzione semplicistica e, in definitiva, di facciata. Bisogna però osservare che in questo modo i cittadini sono in grado di capire chiaramente quali sono le finalità del coordinamento esercitato dal governo federale sulla gestione della sanità da parte degli Stati (in Australia) o delle province (in Canada) e cosa si rischierebbe se tale coordinamento venisse meno o non fosse più accettato dai governi subcentrali.

Definire il carattere nazionale del servizio sanitario in modo "trasparente" ha, quindi, l'inevitabile vantaggio di creare un consenso diffuso sul suo mantenimento e di rendere costoso, in termini politici, sia per il centro che per gli enti territoriali, non adoprarsi in modo adeguato affinché esso possa essere conservato. Molto più difficile è, oggettivamente, riuscire a creare lo stesso consenso sulla lista dei LEA, non essendosi fatto lo sforzo di sintetizzarne il significato in alcune "parole d'ordine", facilmente comprensibili per la maggioranza dei cittadini.

In secondo luogo, è, a mio avviso, importante che in Canada ed in Australia si sia riusciti, almeno in apparenza, a distinguere abbastanza nettamente il ruolo del governo nazionale da quello degli enti subcentrali. Questi ultimi hanno comunque il compito di garantire l'assistenza sanitaria ai propri cittadini, utilizzando le risorse ordinarie dei propri bilanci, ma godendo anche di una quasi totale autonomia sul fronte dell'organizzazione e gestione del servizio, compreso l'aspetto della retribuzione del personale. Al governo nazionale spetta invece il compito di convincere i livelli inferiori a gestire il servizio nel rispetto dei principi sopra richiamati, assegnando risorse aggiuntive e vincolate, ma comunque adeguate a raggiungere lo scopo. Da questo punto di vista esiste un'importante differenza tra il Canada e l'Australia. Nel primo caso l'entità del contributo è decisa unilateralmente dal governo federale; nel secondo essa è il frutto di una intensa trattativa tra governo federale e singoli Stati volta a fissarne l'ammontare per un periodo di tempo pluriennale. Soprattutto se si tiene conto dell'esperienza del Canada - dove proprio la progressiva riduzione del sostegno finanziario federale ha contribuito a mettere in pericolo il carattere nazionale del servizio sanitario - l'approccio australiano basato sulla partnership, forse più complesso e più costoso, appare indubbiamente più efficace. Anche in Italia, in definitiva, si è seguito quest'ultimo approccio, visto che, con l'accordo dell'agosto 2001 Stato e regioni hanno individuato insieme l'ammontare complessivo di spesa necessaria a garantire i LEA fino al 2004, l'importo annuale del contributo dello Stato da erogare attraverso il Fondo perequativo di cui al d. lgs 56/2000 e l'entità delle assegnazioni a favore delle singole regioni. Ciononostante esistono delle importanti differenze:

- a) la contrattazione tra Stato e regioni, anche se articolata per singole voci di spesa, è finalizzata a determinare l'entità del contributo a carico dello Stato al costo complessivo dei livelli essenziali. Ciò implica che le variabili, da cui può derivare un superamento dei tetti di spesa, sono molto numerose e, se questo si verifica, diventa oggettivamente difficile distribuire le responsabilità tra Stato e regioni e, quindi, decidere chi deve farsi carico dei costi aggiuntivi;
- b) pur essendo l'erogazione dell'assistenza sanitaria di competenza delle regioni, dal punto di vista contabile la materia è assoggettata a regole diverse da quelle vigenti per l'insieme delle altre materie di livello di governo. Esiste, infatti, un patto di stabilità specifico per la sanità, in base al quale il governo ha emanato disposizioni che, da un lato limitano l'autonomia gestionale delle regioni (basti pensare alla complessa normativa volta al contenimento della spesa farmaceutica) e, dall'altro, attribuisce ad esse poteri che possono mettere in discussione l'uniformità sul territorio delle prestazioni del servizio sanitario nazionale, compreso il profilo degli oneri finanziari a carico degli utenti;
- c) in seguito alla riforme culminate nel d.lgs. 56 del 2000, almeno da un punto di vista formale, i LEA sono finanziati con risorse proprie delle regioni e da assegnazioni dello Stato (il fondo perequativo, da alcuni considerata un'entrata tributaria), comunque libere da vincoli di destinazione. Nei bilanci delle regioni non è più evidente, quindi, lo sforzo finanziario effettuato dallo Stato per far sì che il servizio sanitario resti "nazionale", se non per la parte, del tutto residuale, ancora assegnata attraverso fondi specifici (come quelli destinati agli istituti zooprofilattici o per la formazione del personale). Ciò contribuisce ad indebolire sia la capacità di contrattazione del centro con le regioni (in altre parole il suo "potere della borsa"), sia il ritorno "politico" delle somme che esso spende per il SSN.

Infine, nelle esperienze estere citate sembrano interessanti altri tre aspetti:

- ▶ la possibilità concreta di monitorare il rispetto del carattere nazionale del servizio sanitario erogato dai governi subcentrali, essendo questo definito in termini di principi la cui attuazione può essere facilmente e oggettivamente verificata;
- ▶ il fatto che il controllo del centro può concentrarsi esclusivamente sul rispetto dei principi, essendo la gestione finanziaria del servizio e, quindi, il raggiungimento del pareggio di bilancio, un aspetto di esclusiva competenza dei governi subcentrali;
- ▶ il fatto che, se il monitoraggio mette in evidenza il mancato rispetto dei principi, la sanzione a cui vanno incontro i governi subcentrali

non è soltanto quella del taglio dei trasferimenti vincolati alla sanità erogati dal centro, ma quella, di carattere prettamente politico, di essere inseriti nella lista nera di chi non rispetta i principi di base del servizio sui quali, come si è detto, in entrambi paesi si riscontra un consenso diffuso in tutto il territorio nazionale.

In Italia, al contrario, dato l'approccio utilizzato per definire il carattere nazionale del servizio, il monitoraggio si è concentrato, finora, solo sugli aspetti finanziari e, in particolare, sulla verifica del pareggio tra entrate e spese afferenti al settore nei singoli bilanci, come stabilito nell'accordo dell'agosto del 2001. Questo approccio appare, tuttavia, inadeguato dal punto di vista della tutela dei diritti dei cittadini facendo emergere soltanto le situazioni in cui non si raggiunge il pareggio di bilancio e non quelle dove - a prescindere da questo aspetto - non sono comunque garantiti i livelli essenziali di assistenza. Inoltre, mancando la verifica dei LEA, sanzioni di tipo politico sono scarsamente applicabili. Resta, quindi, soltanto l'alternativa del taglio dei trasferimenti a favore delle regioni: una sanzione di difficile implementazione, in quanto ad essere danneggiati sarebbero soprattutto i cittadini, più che l'amministrazione regionale in quanto tale.

#### 4. Conclusioni

A questo punto ci si deve chiedere se non sia possibile introdurre delle innovazioni nell'approccio italiano ai livelli essenziali, volte a valorizzare l'obiettivo prioritario della difesa di alcuni diritti fondamentali dei cittadini. In proposito mi limiterò ad avanzare soltanto alcuni suggerimenti di massima.

In primo luogo, potrebbe essere opportuno puntare su definizioni dei livelli essenziali che mettano in evidenza, in modo chiaro e verificabile anche dagli utenti, alcune caratteristiche di base del servizio, valide per tutto il territorio nazionale: ad esempio, per quanto riguarda la sanità, la gratuità dell'assistenza ospedaliera, il livello massimo dei ticket per l'assistenza farmaceutica, la portabilità del diritto all'assistenza in tutte le regioni.

In secondo luogo, potrebbe essere opportuno riuscire ad introdurre una più netta distinzione di ruoli tra centro e periferia. Gli enti territoriali dovrebbero effettivamente divenire responsabili a tutti gli effetti dell'erogazione dei servizi, compresi quelli soggetti a livelli essenziali. Ciò significa, tra l'altro:

- ▶ che alle regioni (e agli enti locali) dovrebbe essere riconosciuta un'ampia autonomia per quanto riguarda l'organizzazione del processo di produzione del servizio e la retribuzione dei fattori produttivi;
- ▶ che le risorse da utilizzare per il finanziamento dei servizi dovrebbero

bero essere quelle ordinarie, cioè le entrate proprie, integrate da trasferimenti perequativi generici dello Stato, volti esclusivamente a compensare per le diverse capacità fiscali (come del resto prevede il vigente articolo 119 della Costituzione).

E quale dovrebbe essere il ruolo dello Stato? Quest'ultimo dovrebbe riconoscere che, quando per un determinato servizio si decide di introdurre livelli essenziali di prestazioni a livello nazionale, si sta chiedendo agli enti territoriali di andare oltre l'esercizio "normale" delle loro funzioni. Se ciò è vero, si ricadrebbe in una delle ipotesi, indicate nel comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, nelle quali sembra ammessa (e doverosa) l'attivazione di trasferimenti aggiuntivi. Nel caso della sanità, ad esempio, si potrebbe ricorrere ad essi per convincere le regioni ad erogare il servizio con determinate caratteristiche uniformi e, per la definizione dell'ammontare del contributo statale, andrebbe ulteriormente valorizzato il sistema della *partnership*. Ciò può essere ottenuto puntando su specifici accordi tra lo Stato e le singole regioni, nei quali queste ultime si impegnano a garantire certe caratteristiche nazionali valide per tutte, nonché a raggiungere specifici obiettivi di miglioramento del servizio, da stabilire tenendo conto della situazione effettiva in cui ciascuna si trova al momento della firma dell'accordo. Trattative tra il governo e le singole regioni possono tuttavia dare luogo a trattamenti di favore, ad esempio nei confronti delle regioni con giunte dello stesso colore di quello del centro. Per contrastare tale fenomeno, sarebbe necessario che le trattative avvengano comunque in modo trasparente e che, per la quantificazione dei trasferimenti, si utilizzino criteri preventivamente concordati tra tutte le regioni.

Infine, per quanto riguarda il monitoraggio, potrebbe essere opportuno affidare tale compito ad un organismo terzo, capace di valutare in modo oggettivo il puntuale rispetto degli impegni presi sia dal governo centrale sia dalle regioni in sede di accordo preventivo.

Seguendo un approccio di questo tipo, risulterebbero, forse in modo più evidente, le differenze, comunque esistenti, nella qualità e nella quantità di prestazioni di cui è possibile beneficiare nelle diverse aree territoriali, ma allo stesso tempo si porrebbero, forse, le premesse per una riduzione effettiva di tali differenze e, quindi, per una tutela più efficace dei diritti dei cittadini.

# **Livelli essenziali di prestazione e poteri sostitutivi nel settore dell'assistenza**

*Alessandro Natalini*

## **Premessa**

La previsione dei Lep all'interno della Costituzione non deve essere considerata alla stregua di un limite ai principi di autonomia e di sussidiarietà (orizzontale e verticale), il limite che li rende accettabili. I Lep non sono un'interruzione del principio di differenziazione territoriale delle regole e delle modalità di organizzazione dei servizi. Non comportano l'uniformazione dei sistemi di prestazione dei servizi (essenziali) o la centralizzazione dei flussi di finanziamento per questi ambiti. Non sono il presupposto per limitare l'attribuzione della potestà normativa e amministrativa (e la connessa responsabilità per i risultati conseguiti) in capo alle autonomie regionali e locali. Autonomia e unità del sistema non sono in contraddizione tra loro. Infatti, secondo l'approccio fatto proprio dalla riforma costituzionale - che rappresenta una modalità d'azione quasi obbligata in un contesto sociale ed economico articolato e dinamico - la diversità è un modo per raggiungere in contesti differenti (e seguendo percorsi anche sensibilmente disomogenei) standard di prestazione uniformi. Ma ciò è possibile solo se si considera il federalismo come un mezzo e non come un fine in sé. Se non lo si concepisce, cioè, all'interno di una logica proprietaria, in base alla quale ciascuna istituzione è titolare del diritto di escludere gli altri rispetto a determinate sfere di competenza, a prescindere dal fatto che il loro esercizio debba essere integrato con quelle attribuite ad un altro livello di governo o che la correlata prestazione non venga concretamente fornita. Se non configura il federalismo, inoltre, in modo statico, per cui il riparto di competenze deve essere operato in modo fisso e immutabile, impedendo al rapporto tra le amministrazioni di plasmarsi intorno ai concreti problemi che presenta l'attuazione della riforma costituzionale. Se si accetta l'idea, infine, che le trasformazioni del modello istitu-

zionale non possano avere effetto immediato, ma sono il frutto di un processo di cambiamento graduale all'interno del quale lo Stato ha la facoltà e il dovere di accompagnare in modo non passivo la presa in carico delle nuove competenze da parte delle autonomie locali e regionali, assumendosi la responsabilità di portare a buon fine i mutamenti ordinamentali.

La costituzionalizzazione dei Lep non può essere letta attraverso un'ottica riduttiva, minimizzandone la portata innovativa. Infatti, grazie a questa riforma, i diritti sociali non possono essere ulteriormente considerati alla stregua di una posizione giuridica finanziariamente condizionata, esigibile solo se, e nella misura in cui, le risorse assegnate al perseguimento di questo fine siano sufficienti. Tuttavia, ciò non significa che i Lep possano essere configurati come una variabile indipendente, avulsa dal quadro delle compatibilità finanziarie, bensì che essi debbano essere il fine cui deve essere orientato un progetto di sviluppo della cittadinanza, definito anche in ragione delle risorse disponibili. In questa ottica, la costituzionalizzazione dei Lep rappresenta l'introduzione di una forma di vincolo all'esercizio dell'autonomia normativa e amministrativa di tutti i livelli di governo, a partire dallo Stato: è la finanza ad essere condizionata dai diritti e non viceversa. Infatti, è da ritenersi *incomprimibile* il novero dei diritti tutelati, che trova il proprio fondamento direttamente nelle norme costituzionali, e il livello della prestazione essenziale del servizio, che deve essere individuato in relazione alle esigenze dei cittadini e non dell'attuale capacità di offerta delle amministrazioni.

E' evidente come, in larga parte del paese, questi livelli potranno essere raggiunti in modo graduale, ma essi rappresentano comunque un vincolo di scopo, che indirizza nel tempo, in modo prioritario e con effetto vincolante, l'esercizio della potestà amministrativa, di quella normativa, nonché l'allocazione delle risorse pubbliche. Inoltre, grazie alla l. cost. n. 3/2001, il diritto sociale è adesso oggetto di una pretesa a carattere universale, ma non necessariamente gratuito o automatico. Per un verso, l'adozione di misure di sostegno nel campo dell'assistenza può essere subordinata a comportamenti non passivi da parte del loro destinatario. Per un altro verso, i privati possono essere chiamati a partecipare al finanziamento del servizio in modo differenziato in base alla loro condizione economica, ma senza che questa compartecipazione finisca per rappresentare un limite all'accesso.

### **I livelli essenziali di prestazione**

La determinazione dei Lep corrisponde a due distinte funzioni. La prima è legata alla necessità di dare effettività ai diritti sociali dei citta-

dini. La seconda a conformare l'attività normativa e amministrativa per far sì che l'offerta pubblica di servizi sociali sia qualitativamente e quantitativamente in grado di corrispondere alla domanda di servizi che promana dall'ambito territoriale di riferimento. Questa seconda funzione è particolarmente necessaria in contesti come quello dell'assistenza, ma in parte anche della sanità, in cui il diritto del cittadino, per carenze strutturali, non può essere nel breve termine l'oggetto di una prestazione immediatamente esigibile, ma la sua tutela deve comunque essere l'obiettivo di un consistente progetto di cambiamento. Ed è essenziale nella fase transitoria in cui non sia stato ancora attivato un sistema informativo per la verifica dell'osservanza dei Lep. In relazione ai casi in cui queste due situazioni non si presentassero o venissero meno, non sarebbe più necessario che i Lep si occupino di verificare la capacità di offerta, limitandosi a verificare il rispetto dello standard di prestazione predeterminato.

Le due funzioni sono tra loro strettamente interrelate. O, forse, rappresentano una cosa sola, ma osservata da due punti di vista diversi: da un lato, quello dei cittadini; dall'altro lato, quello delle amministrazioni. Peraltro, è necessario che esse siano distinte, e non solo sul piano logico. Infatti, questa distinzione ha anche un valore operativo, in quanto gli standard di conformazione della prestazione sono diversi da quelli relativi al livello dell'offerta: riferendosi ad ambiti diversi, rispondono a criteri definitivi differenti e producono effetti giuridici tra loro difforni.

Laddove si intenda dare effettività alla tutela dei diritti, occorre prendere di mira le attività in relazione alle quali è possibile configurare una pretesa giuridica in capo ad una o più categorie di soggetti individuati od individuabili. Gli standard saranno determinati con l'intento di qualificare la prestazione oggetto di questa pretesa. I rimedi per l'inosservanza degli standard, attivati, come regola, dai singoli interessati, saranno rivolti ad offrire una tutela tempestiva dell'interesse del singolo. Al contrario, nel caso in cui l'obiettivo sia quello di incrementare l'offerta di servizio, l'attenzione si concentrerà sul momento programmatico e su quello normativo. Gli standard dovrebbero essere predisposti con riguardo all'adeguatezza delle strutture e delle risorse impiegate. Le misure adottate per far fronte a situazioni di carenza, evidenziate d'ufficio dal livello statale, saranno finalizzate a porre rimedio a carenze strutturali, nonché a distorsioni nell'allocazione delle risorse o nel bilanciamento degli interessi contenuto in una norma.

## Rimedi per il mancato rispetto degli standard

Il mancato rispetto degli standard può avere conseguenze molto diversificate. Ciò è dovuto al fatto che, da caso a caso, occorre operare delle distinzioni in relazione ad alcuni fattori: gli *obiettivi delle misure* da adottare, in alcuni casi volti a riequilibrare il rapporto tra domanda e offerta di servizio, in altri a dare ristoro al pregiudizio subito dal singolo; il *comportamento delle amministrazioni*, che può essere più o meno cooperativo, con riflessi sulla possibilità di utilizzare strumenti di tipo negoziale piuttosto che autoritativo; la *natura della prestazione*, che può essere costituita (o essere ricondotta ad essa per equivalente) da un'erogazione pecuniaria o dalla prestazione di un servizio personale; la *natura dell'inosservanza*, che può essere costituita da una discriminazione operata nei confronti di un individuo (o di una categoria di individui) o rivolta genericamente alla collettività per carenze strutturali.

Il presentarsi di queste variabili in forma combinata può dar luogo a diverse tipologie di situazioni a fronte delle quali occorre adottare specifici rimedi. La scelta tra essi, in relazione al caso concreto, dovrebbe essere operata tenendo conto del fatto che, come sottolineato in precedenza, i principi di sussidiarietà e di autonomia riversano i loro effetti non solo all'interno del processo di determinazione dei Lep, ma anche nell'individuazione dei rimedi alla loro inosservanza. Nel contempo, occorre tenere conto di altri principi come quello di leale collaborazione tra i livelli di governo e di non aggravamento dell'azione amministrativa. Più in generale, è necessario che i rimedi all'inosservanza dei Lep siano plasmati sulla concreta esigenza di rendere effettiva la tutela dei diritti civili e sociali proclamata nella Costituzione.

In forza di questi principi, la scelta dovrebbe avvenire sulla base dei seguenti criteri. Il primo è quello di assicurare alle amministrazioni interessate la possibilità di operare in contraddittorio. La legge La Loggia subordina l'esercizio del potere sostitutivo al fatto che il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali, abbia assegnato all'amministrazione un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Decorso inutilmente questo termine, il Consiglio dei ministri, sentita l'amministrazione interessata, adotta le misure necessarie nel corso di una riunione a cui partecipa il presidente della Giunta della regione interessata. Questi vincoli di tipo procedurale non possono essere rivisti in senso riduttivo da successivi atti normativi primari, in quanto ciò contrasterebbe con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione espressamente richiamati dall'art. 120, co. 2 Cost. Il secondo è che l'esercizio del potere sostitutivo deve rappresentare un'ultima istanza, a cui fare ricorso solo nel caso in cui non sia possibile adottare altre solu-



zioni. Occorre agire in via autoritativa solo nel caso in cui si accerti che quella cooperativa e negoziale, o l'utilizzo di rimedi più immediati e flessibili, non sia percorribile. Il terzo è che, comunque, l'esercizio del potere sostitutivo rappresenta una deroga momentanea, strumentale e meramente suppletiva a tutela di uno specifico interesse rispetto al riparto di competenze operato dalla Costituzione. Per cui ha carattere di eccezionalità e non può essere inteso come una riappropriazione della competenza amministrativa o normativa da parte dello Stato.

## **La riorganizzazione del ministero del Welfare**

In materia di protezione sociale lo Stato non ha quella potestà normativa ripartita in forza della quale aveva emanato una disposizione di principio a carattere fortemente pervasivo, quale è la l. 328/2000. Inoltre, lo Stato non ha più la competenza ad operare una programmazione nazionale degli interventi di assistenza, nonché ad ingerirsi nell'organizzazione dei servizi. Ancora, lo Stato non può intromettersi nell'organizzazione dei servizi sociali, la quale rientra, ormai, nella sfera di autonomia degli altri livelli di governo. Di conseguenza, lo Stato non può più disporre in merito all'adozione di carte dei servizi, alla costituzione di segretariati sociali o all'accreditamento delle strutture.

Nel complesso, l'idea di istituire un sistema sociale nazionale, puntando sulla capacità di coesione e di indirizzo statale, sottesa all'adozione della l. 328/2000, ha perso, con la riforma costituzionale, molti dei sostegni su cui poggiava. In proposito, è necessario chiedersi se un nuovo assetto meno centralista, disancorato dal metodo della programmazione a cascata e con una ridotta possibilità di orientare il sistema facendo leva sulla risorsa finanziaria, sia effettivamente in grado di far nascere un'amministrazione capillarmente diffusa sul territorio, che renda effettiva la tutela dei diritti sociali. Ma questo legittimo dubbio può trovare una risposta solo in un accresciuto sforzo per valorizzare al massimo le potenzialità insite nella nuova disciplina costituzionale, in particolare in relazione all'uso degli strumenti di cooperazione verticale (tra Stato regioni) e orizzontale (tra regioni) in essa previsti.

Sotto il primo profilo, il ministero del Welfare dovrebbe essere riorganizzato intorno alle funzioni che dovrà svolgere nel futuro: la determinazione dei Lep; il riparto delle risorse finanziarie; l'esercizio dei poteri sostitutivi; la progettazione e la gestione del sistema informativo del sociale; la promozione, il finanziamento e il monitoraggio di azioni di riequilibrio infrastrutturale; il sostegno al cambiamento presso le amministrazioni locali e regionali.

Sotto il secondo profilo, la competenza esclusiva in capo allo Stato in materia di Lep non si limita a sovrapporsi a quella in materia di assi-

stenza attribuita, sempre in via esclusiva, alle regioni. Questa lettura di tipo duale, in base alla quale ciascuna istituzione esercita in modo separato le proprie funzioni, lascia in ombra la molteplicità delle modalità di cooperazione multilivello che è necessario attivare per garantire al cittadino il raggiungimento di uno standard di prestazione che renda effettiva la tutela del diritto sociale. La cooperazione tra i livelli istituzionali è, infatti necessaria in diverse fasi della complessa sequenza di fasi sottesa alla messa in opera dei Lep. In particolare, questa cooperazione può generare rapporti di tipo:

- a) *persuasivo*, in quanto lo Stato realizza azioni di comunicazione che evidenzino nei confronti dei cittadini il diverso grado di meritevolezza delle amministrazioni, attivi dei laboratori dell'innovazione e favorisca lo sviluppo di comunità di pratiche tra gli operatori amministrativi, promuova la costituzione di reti civiche che diffondano tra i cittadini una maggiore conoscenza degli strumenti per la tutela dei propri diritti e sostenga l'autonomia attuando interventi di formazione e consulenza;
- b) *incentivante*, laddove si introducano forme di competizione per l'accesso alle risorse finanziarie aggiuntive o di emulazione attraverso la realizzazione di premi che mettano in luce le best practices, o di interventi di valutazione comparativa e di benchmarking;
- c) *cooperativo*, legato alla ricerca del consenso e della integrazione funzionale tra i diversi livelli di governo nella definizione dei Lep, del sistema informativo, nel finanziamento, nel monitoraggio e di esercizio del potere sostitutivo e dei rimedi all'inosservanza degli standard.

In conclusione, appare necessario rilevare come, a metà della nuova legislatura, l'impianto del sistema delineato dalla l. n. 328/2000 non è stato rivisto, è solo rimasto inattuato. Appare invece necessario operare con la massima speditezza un ripensamento del disegno organizzativo ministeriale, il quale valorizzi al massimo le funzioni che lo Stato deve esercitare all'interno di un nuovo rapporto tra i livelli di governo.

## Politiche sociali e "governance informata": Il ruolo della statistica pubblica per la misurazione dei livelli essenziali dell'assistenza sociale

Nereo Zamaro

Una serie di analisi e ragionamenti fin qui esposti sono assolutamente condivisibili e, personalmente, mi trovo d'accordo con molte delle riflessioni sviluppate nel corso degli interventi finora succedutisi. Per questa ragione non vorrei sottolineare ulteriormente temi come quelli già esaminati, ma approfitterei dell'occasione offertami per discutere brevemente di due questioni apparentemente diverse tra di loro, ben integrabili non solo con quanto fin qui detto, ma anche tra di loro.

In primo luogo mi sembra importante affrontare la questione della (effettiva) disponibilità di un sistema integrato di statistiche capaci di rendere conto delle politiche sociali attuate nel nostro Paese. Infatti, anche se ad alcuni ancora oggi potrà sembrare che una tale questione non si ponga in modo urgente, poiché molto c'è da fare e il problema del *deficit di offerta* di politiche sociali può sembrare l'elemento più acuto su cui proporre l'intervento e, dunque, il tema da mettere assolutamente in agenda, dal mio punto di vista di analista delle politiche sociali devo sottolineare il fatto che, nonostante quanto fosse previsto a proposito di "sistemi informativi integrati sulle politiche sociali" nella legge quadro del 2000, tuttora siamo nella condizione di non sapere chi fa, che cosa, per chi e sostenendo quali spese effettive di offerta dei servizi sociali (soprattutto) comunali.

Il secondo tema che vorrei portare all'attenzione dei partecipanti è quello della determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale" ovvero - per focalizzare meglio la questione che pongo - vorrei porre il problema della misurazione degli effettivi livelli di offerta e, conseguente, della determinazione, sulla base di un fondamento empirico pertinente ed affidabile, non solo di ciò che potrà ritenersi "essenziale", ma anche di come colmare, eventualmente, eventuali *gap* locali rilevati, a quali costi e con quali effetti prevedibili.

Per quel che riguarda il primo tema, in particolare, vorrei prendere lo

spunto da una associazione che sento fare qualche volta tra "sistema sanitario" e "sistema dell'assistenza sociale". Non ne faccio una questione nominalistica (anche se spazio ce ne sarebbe per invocare una maggiore attenzione nei confronti di un termine come quello di "sistema", soprattutto se applicato, in Italia, al caso dell'offerta di interventi assistenziali). La perplessità che metto in luce riguarda il ritenere che questi due complessi di politiche pubbliche risultino, ...in ultima analisi, molto omogenei, quasi identici, insomma assimilabili.

Questo tipo di "rischio" assume connotati particolarmente evidenti nei casi in cui le amministrazioni pubbliche che devono costruire i sistemi informativi nei quali organizzare i flussi di dati e di riferimenti amministrativi e gestionali, ad esempio quelli relativi alle politiche sociali, dovendo scegliere come strutturarli, tendano ad imitare o a ricalcare formule operative già adottate in precedenza: nel caso degli interventi di assistenza sociale le soluzioni possono essere quelle già adottate in ambito sanitario. Al fondo di questa scelta informativa "per analogia" dipende, tra le altre cose (ad esempio: l'inerzia che si annida in tutte le organizzazioni), dal fatto che non è sempre chiaro "che cosa" un sistema informativo debba includere al fine di supportare la programmazione, la gestione e la valutazione delle politiche sociali svolte, sia localmente, sia in coerenza con quanto è svolto in altre regioni e, nel complesso, in ambito nazionale ed europeo.

Tra l'altro la trattazione di questi problemi risulta poco agevole anche perché essi tendono ad essere visti secondo prospettive diverse e variabili seguendo lo stile disciplinare adottato dall'interlocutore di turno. Così, ad esempio, un sociologo tenderà a ricercare tutte quelle informazioni che gli possano consentire di sapere se, in che misura e con quali effetti inattesi una certa politica raggiunge gli obiettivi perseguiti o come mai essi non siano stati raggiunti; un analista delle politiche chiederà informazioni su come le politiche sono state disegnate, quali attori siano stati coinvolti in questo processo e nel processo di attuazione, quali risorse economiche e simboliche sono state messe in campo e come questi fattori si siano combinati per produrre i risultati rilevabili; un economista vorrà invece conoscere quali sono i costi sostenuti dalle amministrazioni pubbliche o quali siano le spese imputabili a ciascuno dei fattori (produttivi) utilizzati per attuare le politiche stesse; e sociologi, politologi ed economisti spesso si lamenteranno per l'indisponibilità di informazioni ritagliate esattamente sulle loro esigenze conoscitive e lo faranno tanto di più quanto maggiore sarà il loro interesse per cose come la valutazione delle politiche, della loro efficienza o efficacia, oppure addirittura del loro impatto, lordo o netto che sia.

In questo ambito la *statistica ufficiale* può fornire un contributo discipli-

nare e concettuale che facilita la costruzione di modelli di rappresentazione delle politiche sociali (definite in questo caso come tutte le politiche di protezione sociale normativamente riconosciute) che risultano essere non solo pertinenti ed affidabili sotto il profilo metodologico, ma che si articolano anche in modo coerente, durevole e comparabile rispetto alle statistiche ufficiali prodotte in altri paesi europei. Consideriamone brevemente i termini generali.

In primo luogo l'elemento d'ordine. E' opportuno, innanzitutto intendersi sul significato della parola '*assistenza*' adottato anche oggi da qualcuno in questa sede. Infatti, anche se in passato questa parola è stata al centro di intensi dibattiti, che hanno attraversato diversi circuiti sociali (accademici, politici, giornalistici, ma anche riconducibili al mondo dell'associazionismo civile) e hanno messo in luce le degenerazioni e l'inefficacia dei tradizionali sistemi di trattamento e cura per coloro che vi erano inglobati<sup>1</sup>, in questi ultimi anni, fino all'approvazione della legge 328 del 2000, si è cominciato ad adottare più frequentemente la formula di '*politica sociale*' indicando con questa nozione il complesso delle iniziative di politica pubblica che mirano a integrare, nei territori di riferimento, sia i diversi strumenti istituzionali, pubblici e privati, in base ai quali essi possono essere attuati, sia linee specifiche di azione, le diverse tipologie di prestazione e i cittadini portatori finali delle esigenze reali di sostegno ed inclusione sociale che le politiche stesse sono destinate a superare.

In questo senso quando si parla di "*politiche sociali*" e, corrispondentemente, di "*spesa sociale*" si corre il rischio di indicare un tipo di interventi diversi da quelli ai quali ci si riferisce parlando di "*assistenza sociale*" e "*spesa assistenziale*". Le prime due nozioni si riferiscono a tipologie di decisioni e spese che, a parte altre differenze, sono riferibili ad un insieme più vasto di interventi e di spese di quanto sia inteso nel caso in cui si utilizzi la seconda coppia di nozioni. Anche qui, dunque, è necessario decidere a quale delle due nozioni si faccia riferimento e determinare quale sia, eventualmente, l'area di sovrapposizione tra politiche e spese del primo tipo e quelle del secondo tipo.

In secondo luogo l'elemento definitorio. Sotto il profilo della statistica pubblica e, in particolare, della *statistica economica pubblica*, un intervento può essere classificato come *assistenziale* allorché coloro che ne beneficiano *non contribuiscono alla spesa sostenuta per attuarlo* (ad esempio,

1. Si pensi in particolare ai problemi posti, da una parte, dalla "nazionalizzazione" delle più importanti catene di istituzioni assistenziali italiane (strutturate alla fine dell'800, rafforzatesi ulteriormente durante il periodo del fascismo e in piena attività almeno fino alla fine degli anni '70) e, dall'altra, dalle tecniche, allora molto diffuse, di "istituzionalizzazione permanente" e/o "totale" dei soggetti in trattamento.

attraverso il pagamento diretto di rette, tariffe, o altre forme di valorizzazione del servizio offerto). Tuttavia, anche questa definizione generale deve essere specificata ulteriormente allo scopo di individuare correttamente quali siano gli interventi e le funzioni che, secondo le analisi statistiche istituzionali, sono trattate come o assimilate agli interventi di natura assistenziale.

A tale scopo è opportuno riferirsi al sistema definitorio e classificatorio costruito nell'ambito del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale - SESPROS96<sup>2</sup>. In questo sistema, armonizzato a livello europeo, le politiche sociali e assistenziali trovano modo per essere inquadrare all'interno del sistema dei conti nazionali e, dunque, così da consentire sia di analizzarne in dettaglio le componenti specifiche in modo contabilmente coerente, sia di raccordarne la rappresentazione alle altre grandezze rilevanti dell'economia dei singoli paesi e al complesso dei paesi che ne adottano le nomenclature. La nozione di protezione sociale cui fanno riferimento i conti è così presentata "[la] definizione convenzionale di "protezione sociale" adottata da Eurostat, (...) fa rientrare nel campo di osservazione quella parte del sistema di "welfare" legata all'attività svolta da tutti gli operatori, pubblici e privati, nei campi della sanità, previdenza e assistenza al fine di assicurare agli individui una copertura sociale rispetto all'insorgere di specifici rischi, eventi o bisogni che sono espressamente individuati e classificati, in base alla loro natura, nelle seguenti categorie o funzioni di protezione sociale: malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale (...); tali interventi avvengono in assenza sia di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di polizze assicurative stipulate per iniziativa privata dello stesso beneficiario. La protezione sociale risulta essere quindi, quella particolare area delle attività economico-sociali attraverso cui si realizza parte del processo di redistribuzione settoriale e territoriale del reddito, tradizionalmente corrispondente ai tre settori di intervento rappresentati da sanità, previdenza e assistenza sociale" (D. Guerrucci, cit., 2003, p. 4, il corsivo è nostro).

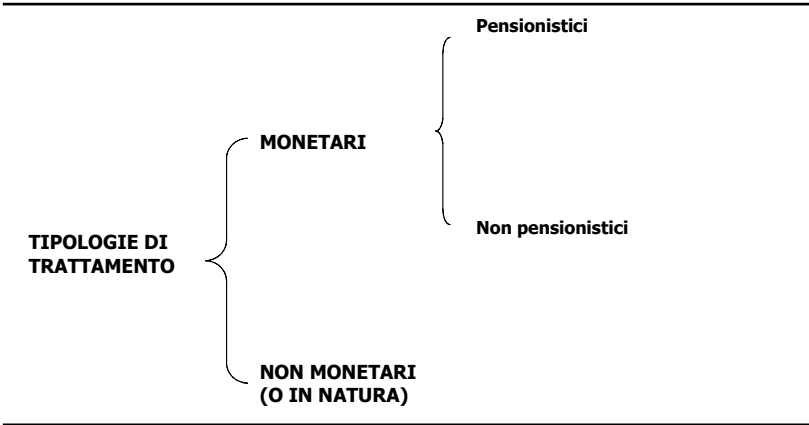
In base a questa annotazione la nozione comune di assistenza sociale adottata in Italia si riferisce ad un insieme di trasferimenti in denaro e prestazioni reali che non rappresentano la protezione sociale nel complesso, ma solo la parte riferita all'"assistenza" (escludendo quindi gli interventi sanitari e quelli previdenziali).

Inoltre, in base ai conti della protezione sociale, l'appartenenza istituzionale degli operatori impegnati nella offerta di politiche di protezio-

2. Eurostat, ESSPROS Manual 1996, Luxembourg, 1996. Si veda per i commenti qui delineati D. Guerrucci, Il sistema dei conti della protezione sociale, Relazione presentata al Convegno ISCONA, Roma, aprile 2003 (mimeo) e bibliografia ivi citata.

ne sociale di tipo assistenziale non è rilevante, nel senso che sono osservati i comportamenti degli operatori pubblici e di quelli privati (identificati in base alle definizioni ed alle classificazioni introdotte nel Sistema dei conti nazionali-SEC95<sup>3</sup>) attivi nello svolgimento di attività connesse alla protezione sociale. Infine, si sottolinea che gli interventi considerati, per essere considerati come interventi di protezione sociale, non devono dar luogo ad una contropartita in denaro, né nella forma del pagamento di un prezzo, di una tariffa o di un premio assicurativo<sup>4</sup>. In generale le prestazioni (e le uscite corrispondenti per interventi) di protezione sociale vengono classificate in modo distintivo a seconda che diano luogo a pagamenti in denaro o prestazioni in natura, inoltre, il fatto che una prestazione sia o meno collegata ad una contribuzione, da parte del beneficiario, che mira a compensare il costo sostenuto dall'operatore per fornirla di un qualche tipo costituisce fattore discriminante per stabilire se essa possa essere classificata tra le prestazioni pensionistiche (Schema 1).

**Schema 1: Classificazione della spesa per protezione sociale secondo le tipologie di trattamento**



3. Eurostat, Sistema europeo dei conti 1995 - SEC 1995, Lussemburgo, 1996.

4. Sottolinea la Guerrucci in proposito: "La definizione introduce poi la limitazione circa l'assenza di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario a favore dell'operatore che effettua l'intervento di protezione sociale, il che esclude che possano intervenire soggetti che operano sul mercato a fini di lucro. Per esempio, l'attività di una clinica privata non può essere compresa nel campo della protezione sociale a meno della parte di produzione che questa vende alle Amministrazioni pubbliche in regime di convenzione e che viene effettuata a favore delle famiglie; in tale caso l'operatore che effettua l'intervento di protezione sociale è l'Amministrazione pubblica che acquista il servizio per trasferirlo alle famiglie e non la clinica privata che lo produce" (ibid, p. 5). Alla luce di queste osservazioni si capisce quanto sia delicata la questione delle definizioni cui si farà cenno nella nota 11 più avanti.

La spesa di protezione sociale di interesse in questa sede, cioè in vista dell'analisi delle politiche sociali sviluppate a livello locale, sarebbe quella che si concretizza nella erogazione di trattamenti non monetari o in natura ovvero tramite l'offerta di servizi reali alla persona. Gli interventi di protezione sociale sono classificati in 8 tipi di funzioni protette (Tavola 1) individuati in base al tipo di "bisogno" o "rischio" protetto. Tuttavia all'interno del SESPROS 96 la funzione assistenziale è molto più articolata di quanto sia stato finora esplicitato. Si consideri, in proposito, la rappresentazione delle prestazioni di protezione sociale di carattere assistenziale illustrata nella Tavola 2. Come si osserva, le prestazioni di carattere assistenziale previste sono sia di carattere monetario sia non monetario. Quelle del secondo tipo comprendono anche gli interventi espletati dai servizi per l'impiego (cioè servizi di tipo reale o prestazioni in natura) e, tra quelle del primo tipo, sono compresi i "sussidi" che, nel nostro sistema istituzionale, si caratterizzano come erogazioni in denaro a fondo perduto e senza corrispettivo specifico, anche in termini di obiettivi da raggiungere o risultati da conseguire.

**Tavola 1: SESPROS96 - Classificazione delle prestazioni di protezione sociale per evento rischio o bisogno coperto o funzione**

	<b>FUNZIONE DESCRIZIONE SINTETICA</b>
Malattia	Prestazioni in denaro a salvaguardia del reddito erogate in occasione di una malattia fisica o mentale, esclusa l'invalidità
Assistenza sanitaria	Volta a mantenere, ripristinare o migliorare la salute delle persone protette, indipendentemente dalla causa della malattia
Invalidità	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria) erogate in occasione di un'invalidità fisica o mentale che impedisce di intraprendere attività economiche e sociali
Vecchiaia	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria) in relazione con la vecchiaia
Superstiti	Prestazioni in denaro o in natura a salvaguardia del reddito erogate in occasione del decesso di un membro della famiglia



Famiglia/figli	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria) connesse con la gravidanza, il parto e l'adozione, la crescita dei figli e la cura di altri membri della famiglia
Disoccupazione	Prestazioni in denaro o in natura erogate al verificarsi della disoccupazione
Alloggio	Contributi alle spese di alloggio
Esclusione sociale non altrove classificata	Prestazioni in denaro o in natura (ad eccezione dell'assistenza sanitaria) volte a combattere l'esclusione sociale quando non siano previste da altre funzioni (assistenza a persone indigenti, immigrati, profughi, tossicodipendenti o alcolisti, vittime di violenza criminale, ecc.)

---

Fonte: D. Guerrucci, Il sistema dei conti della protezione sociale, 2003 (mimeo).

Dunque, generalmente, hanno una connotazione erratica, si risolvono in prestazioni frammentate e che, considerando il caso delle amministrazioni comunali, si realizzano in contributi per l'acquisto di testi e attrezzatura scolastica o utilizzata negli asili nido, di prodotti farmaceutici, di vestiario e cibo e altre forme di sostegno messo in campo nelle emergenze sociali, per gestire problemi o situazioni sociali problematiche imprevedute, e così via. Tuttavia la dimensione di questi interventi è particolarmente rilevante nell'ambito delle attività delle amministrazioni comunali e, inoltre, esse sono spesso offerti in concomitanza con altri servizi socio-assistenziali per cui sarebbe opportuno non solo conoscerne la dimensione effettiva e il numero dei beneficiari ad essi associabili, ma anche in che misura la loro erogazione è connessa allo svolgimento di particolari politiche e/o interventi sociali, per questa o quella categoria "protetta", e così via.

E' interessante rilevare, infine, che attualmente - allo scopo di redigere i conti della protezione sociale - le analisi sulla spesa per servizi del settore sociale e per gli interventi assistenziali attivati nel campo dell'istruzione pubblica è svolta a partire dalle informazioni contenute nei bilanci consuntivi (o comunque essi vengano denominati) delle regioni, delle province, delle comunità montane e, soprattutto, dei comuni, opportunamente riclassificati e consolidati.

**Tavola 2. Classificazione delle prestazioni di protezione sociale nel settore di intervento socio-assistenziale e funzione SESPROS96**

Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	Abitazione	Esclusione sociale non altrove classificata
Sussidi	Pensioni di guerra	<b>Sussidi</b>	Pensioni sociali	Pensioni di guerra ai superstiti	Servizi di assistenza al collocamento	<b>Sussidi per integrazione canone</b>	<b>Sussidi</b>
	Pensioni a invalidi civili, ciechi e sordomuti	<b>Servizi socio-assistenziali</b>	<b>Sussidi</b>	<b>Sussidi</b>	(servizi e/o uffici di collocamento)		<b>Reddito minimo di inserimento</b>
	<b>Sussidi</b>	<b>colonie,</b>	<b>Servizi socio-assistenziali</b>				<b>Servizi socio-assistenziali</b>
	<b>Servizi socio-assistenziali</b>	<b>convitti, assistenza domiciliare,</b>	<b>(case di riposo,convitti, assistenza domiciliare,</b>				<b>(convitti, ricoveri, mense, centri per alcolisti e tossicodipendenti, per profughi ed immigrati, servizi di distribuzione di viveri e vestiario)</b>
	<b>(convitti, ricoveri, assistenza domiciliare, case famiglia)</b>	<b>famiglia)</b>	<b>domiciliare, case famiglia)</b>				

Fonte: Versione modificata e semplificata da: D. Guerrucci, Cit., 2003. In grassetto sono riportate le tipologie di intervento riconducibili a iniziative di politica sociale (prevalentemente) locali.

Nel complesso, da queste analisi risulta che tra il 1999 e il 2002 la spesa sostenuta per prestazioni sociali in natura cresce da 3.184 miliardi di euro a 4.353 miliardi di euro registrati nel 2002, tuttavia nel periodo 1999-2001 la crescita di spesa rilevata è stata del 26%, nel corso dell'anno successivo essa è cresciuta dell'1,1% solamente. Come è noto, inoltre, la spesa rilevata varia in misura relativamente notevole a seconda del contesto regionale e della tipologia di servizi offerti, cosicché non sia affatto fuori luogo continuare a parlare di un contesto nazionale molto eterogeneo sul piano delle politiche sociali effettivamente attuate.

Il secondo tema su cui volevo porre l'accento riguarda la misurazione dei "livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale". Su questo argomento mi limiterò ad un cenno interlocutorio.

Alla determinazione di un "livello essenziale" debbono concorrere almeno tre elementi: un punto di riferimento (una sorta di "ground zero" delle prestazioni); un sistema di misurazione condiviso; un apparato concettuale capace di definire e classificare le prestazioni oggetto di misurazione. Allo stato attuale dell'arte, seppure il punto di riferimento "essenziale" possa e forse debba essere definito in sede istituzionale (si tratta in effetti di un "diritto" garantito costituzionalmente!), non disponiamo né di una unità convenzionale di misura delle prestazioni né di insieme di nozioni consolidate che ci consentano di individuare, ordinare e distinguere alcune tipologie di prestazione da altre. Inoltre, e a

differenza di quanto accade, ad esempio, in campo sanitario, nelle amministrazioni che le promuovono non sono in uso "protocolli di intervento sociale" condivisi e, tantomeno, siamo in grado di conoscere quali sono gli effetti che alcune prestazioni possono determinare sul comportamento (?) o sullo stato di benessere (?) o sul livello di integrazione sociale (?) dei soggetti coinvolti nella erogazione di servizi socio-assistenziali.

In questo ambito il lavoro da fare è ancora molto. Le misurazioni da sperimentare dovranno essere probabilmente anche di natura complessa e multivariate: e ciò nonostante altamente affidabili. L'obiettivo di realizzare un quadro statisticamente analizzabile delle politiche sociali attuate nel Paese, tuttavia, mai come oggi risulta essere una priorità urgente.



# Le pronunce del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in tema di livelli essenziali delle prestazioni

*Massimiliano Boni*

53

Dall'inizio dell'attuale Consiliatura, avviata nel giugno del 2000, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha avuto modo di pronunciarsi già sei volte sul tema dei livelli essenziali delle prestazioni e più in generale sugli effetti della riforma costituzionale del Titolo V<sup>1</sup>. In particolare, che a partire dal gennaio del 2001 una serie di pronunce hanno avuto ad oggetto l'effetto che la riforma costituzionale ha avuto sulla legislazione primaria precedente, ed in particolare sulla legge n° 328 del 2000, oltreché in generale sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Vorrei anche aggiungere preliminarmente che queste pronunce riflettono non solo il giudizio di tutti gli attori sociali che, come è noto, sono rappresentati al CNEL (datori di lavoro, lavoratori dipendenti ed autonomi di tutte le categorie produttive; professionisti ed esponenti del c.d. terzo settore); ma alla base c'è anche un lavoro di appositi Gruppi costituiti, che hanno allargato la loro rappresentanza anche a soggetti istituzionali<sup>2</sup>.

Il CNEL si prefigge così lo scopo, attraverso questi documenti, di trovare un accordo comune tra tutti gli attori e i soggetti coinvolti nelle materie che di volta in volta ci interessano.

---

1. I testi di Osservazioni e proposte sono i seguenti: "La non autosufficienza in Italia: realtà e prospettive", 27/11/2003; "Livelli essenziali delle prestazioni e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nella prospettiva di un federalismo solidale", 26/6/2003; "La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V", 18/7/2002; "La tutela dei rischi di non autosufficienza fisica nelle persone di età avanzate", 18/7/2002; "La copertura dei rischi di non autosufficienza fisica nelle persone di età avanzate", 25/01/2001.

2. Nel caso di specie; l'esame dello stato sociale, operano presso il CNEL vari Gruppi di Lavoro (sull'economia sociale, sulla condizione degli anziani, sulla non autosufficienza) allargato ai ministeri competenti, agli enti territoriali e alle organizzazioni sindacali.

Vi dicevo che il primo aspetto è quello della Riforma del Titolo V, di cui il CNEL ha esaminato sia gli aspetti giuridici generali, sia quelli che afferiscono al merito della questione qui in esame, vale a dire la individuazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Sotto il profilo generale il CNEL ha esaminato vari aspetti, da cui è emersa l'accentuazione del principio già contenuto nell'art. 5 della Costituzione, cioè del policentrismo della Repubblica. Secondo questa interpretazione, già nel 1947, quando la Carta venne approvata, i padri costituenti formularono un principio per cui la Repubblica può articolarsi, sul piano soggettivo e delle competenze, attraverso una pluralità di attori.

In base a questa interpretazione, la formulazione attuale dell'art. 114, secondo cui lo Stato si trova affiancato da altri soggetti che vengono espressamente menzionati; nonché alcune ulteriori novità, come la ripartizione di competenze, per cui ora lo Stato ha competenza in maniera esclusiva su materie espressamente indicate, lasciando per quel che non è espressamente detto la competenza alle Regioni, delineano un sistema compatibile con l'intero impianto costituzionale. La compatibilità cioè deriva dal legare il Titolo V ai principi fondamentali della prima parte della Costituzione.

Su questo tema, dunque, il CNEL ha tenuto ad evidenziare a più riprese che la riforma del Titolo V in realtà va letta in maniera combinata con le norme della parte prima della Costituzione, in particolare all'art. 5 e l'art. 3 comma 2.

Da questo punto di vista si comprende bene che non è possibile, anche alla luce di quella riforma, pensare che le Regioni abbiano, seppure nelle materie in cui la Costituzione si riserva una competenza esclusiva, la possibilità di legiferare in maniera del tutto indipendente.

Possiamo così affermare che l'opinione del CNEL è che la Riforma del Titolo V delinea un rapporto tra soggetti della Repubblica per cui c'è unità senza difformità e autonomia senza separazione.

In particolare l'interesse nazionale che oggi non compare più in maniera espressa nella carta costituzionale, in attesa di verificare se il Legislatore costituzionale vorrà tornare sui suoi passi<sup>3</sup>, secondo il CNEL va considerato un criterio ancora valido nell'individuare i rapporti tra Stato e Regioni.

L'interesse nazionale giustifica la possibilità che, come la Costituzione già prevede, ci sia un intervento sostitutivo dello Stato, seppure a deter-

3. Il parlamento ha avviato, nel momento in cui la presente relazione è stata corretta per la stampa, l'iter di approvazione di un testo di revisione costituzionale (Atto Senato n° 2544), che potrebbe inserire un riferimento esplicito all'interesse nazionale. Il progetto ha ottenuto la prima delle quattro approvazioni necessarie il 25 marzo 2004.

minate condizioni, e giustifica che nella Costituzione si parli di competenza esclusiva dello Stato proprio per quanto riguarda l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Vengo quindi a questo tema, quello dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Molto importante è cercare di comprendere a che punto è la situazione per quanto riguarda l'attuazione della legge n° 328/2000 a oltre tre anni della sua entrata in vigore.

Nell'elaborazione delle proprie pronunce, ad esempio, il CNEL ha registrato interpretazioni molto eterogenee al riguardo. Se alcuni attori sociali ed istituzionali ritengono ancora valida la legge, anche alla luce della riforma costituzionale, altri, come gli enti territoriali che hanno ottenuto maggiore autonomia da essa, ossia le Regioni, sono sembrate desiderose, almeno in alcuni casi, di sottrarsi al quadro d'insieme delineato dalla legge, preferendo programmare su linee nuove ed autonome la propria politica sociale.

L'orientamento del CNEL al riguardo è chiaro, ed espresso in più occasioni.

Si ritiene in particolare che la legge 328 mantiene ancora intatte le proprie potenzialità anche se certo va collegata alle novità importanti della riforma costituzionale.

Più in particolare, quello che il CNEL osserva, già evidenziato anche da alcuni degli interventi precedenti, è che l'attuazione dei piani sociali di zona rimane tutt'oggi una priorità. Il piano di zona, infatti, è uno strumento fondamentale per consentire poi agli enti territoriali competenti di operare nel settore.

Nell'ultima pronuncia del CNEL, approvata il 27 novembre 2003<sup>4</sup>, quello che è stato evidenziato è che la legge 328 possa essere però perfezionata.

Ad esempio, con riferimento alla non autosufficienza, uno dei settori dei livelli essenziali delle prestazioni sempre più di maggiore rilevanza, si dovrebbe istituire un fondo autonomo; quindi non soltanto individuare all'interno del fondo nazionale per le politiche sociali le risorse per far fronte a questo tema, ma proprio un fondo autonomo di cui dirò poi nella parte finale.

Si tratta, del resto, di un tema di stretta attualità, come dimostra anche il dibattito parlamentare di queste settimane, senza però che appaia prossima la soluzione.

Un altro tema affrontato dal CNEL riguarda la definizione dei livelli essenziali.

Ho ascoltato con attenzione la prima relazione, del prof. Mari, soprat-

4. Si tratta del già citato "La non autosufficienza in Italia: realtà e prospettive".

tutto là dove operava una differenza tra i livelli essenziali delle prestazioni e prestazioni essenziali.

Effettivamente essa è una ricostruzione che pure abbiamo valutato nel momento in cui il CNEL ha affrontato il problema della individuazione della tutela dei LEP; tuttavia, al termine dei propri lavori, si è deciso in maniera convinta di scartare tale opzione.

Le pronunce del CNEL<sup>5</sup>, infatti, non delineano una differenza tra livelli essenziali delle prestazioni e prestazioni essenziali. Il CNEL parla soltanto di livelli essenziali delle prestazioni, che semmai differenzia rispetto ai livelli minimi.

Quello che il CNEL ha affermato a più riprese è che la Costituzione, prevedendo la tutela dei livelli essenziali, vuole evidenziare che è compito di tutti gli autori istituzionali garantire ai cittadini non livelli minimi, ma una soglia più alta di garanzie di diritti, appunto dei livelli essenziali. Nell'ultima di queste pronunce, inoltre, precisiamo anche che sono i livelli essenziali delle prestazioni a condizionare l'individuazione delle risorse e non il contrario. Il CNEL, pur consapevole che sono possibili interpretazioni diverse rispetto a quella che vi sto proponendo adesso, sottolinea così che non è corretto determinare quali siano le prestazioni essenziali da garantire sulla base delle risorse disponibili possibili; se mai va fatto il contrario, cioè prima individuare l'insieme delle prestazioni che vanno erogate e poi trovare gli strumenti finanziari per rendere effettiva questa tutela. Da qui, ripeto, la necessità di istituire fondi aggiuntivi, come quello per la non autosufficienza.

Se quindi questa è la posizione del CNEL con riferimento alla definizione qualitativa dei LEP, qualcosa si è anche aggiunto circa la loro individuazione.

A tal proposito, vi è noto che Stato e Regioni non riescono ancora a trovare un'intesa al riguardo. Da parte sua, il CNEL ritiene che i livelli essenziali delle prestazioni devono essere ricavati in particolar modo dalla parte prima della Costituzione.

In particolare, nella parte dedicata ai principi fondamentali, sono circoscrivibili delle macro aree, come previdenza, assistenza, istruzione e sanità. Il CNEL ritiene dunque che esse siano i settori al cui interno individuare i livelli essenziali delle prestazioni.

Collegato a questo aspetto ve n'è immediatamente un altro, vale a dire la scelta del metodo attraverso cui arrivare all'individuazione dei LEP.

Il CNEL dapprima<sup>6</sup> aveva proposto l'istituzione di osservatori *ad hoc*,

5. Che sono tra l'altro tutte consultabili sul portale, [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

6. In "La copertura dei rischi di non autosufficienza fisica nella persone di età avanzate", 25/01/2001.



che prevedessero la presenza di tutti gli attori istituzionali. Nelle ultime pronunce <sup>7</sup> si è invece cercato di valorizzare l'esistente, quindi si è rivolta l'attenzione alla Conferenza unificata tra Stato, Regioni e Comuni. Ad avviso del CNEL tale organismo potrebbe svolgere questo ruolo, oltretutto la Commissione bicamerale prevista dall'art. 123 della Costituzione. A questo proposito, ciò che ha sostenuto il prof. Mari, sulla leale collaborazione come criterio fondamentale per delineare le nuove relazioni tra soggetti della Repubblica, è principio che trova piena adesione del CNEL.

Infine, vorrei soffermarmi sul punto più dolente della tematica che si sta affrontando, cioè il finanziamento dei livelli essenziali.

Al riguardo il CNEL ha evidenziato che l'andamento demografico segue una linea sempre più marcata, mi riferisco all'invecchiamento della popolazione. Ciò comporta non solo che dovremo attenderci, per cause naturali, un aumento di persone che entrano nella soglia della non autosufficienza; ma, soprattutto, che si avrà un aumento ancora maggiore di coloro che si posizionano in una fascia limitrofa alla precedente, cosicché dipenderà dalla validità delle policies di prevenzione la realizzazione dell'obiettivo strategico di evitare che tali persone passino nella fascia dei più bisognosi.

Tutto ciò, come è chiaro, ha non solo una portata sociale, ma anche economica e finanziaria. Da studi che abbiamo fatto <sup>8</sup> è emersa una cifra che va dagli 8 agli 11 miliardi di euro, necessaria per far fronte a una effettiva tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Si può capire dunque quanto sia rilevante arginare il numero di coloro che rischiano di divenire non autosufficienti.

Inoltre, occorre evidenziare che buona parte di quella cifra, circa 4,8 miliardi di euro, è stata supportata dalle famiglie. Il che dunque sottolinea ancor di più la necessità di trovare soluzioni finanziarie che siano anche un sostegno alle famiglie.

Vi dicevo che secondo il CNEL si dovrebbero individuare delle risorse aggiuntive rispetto a quelle esistenti, proprio per far fronte a questo aumento dei costi che ci dobbiamo attendere.

Nelle nostre pronunce si sono proposte alcune soluzioni. Ad esempio, non solo si fa riferimento alla leva fiscale, e quindi ad una addizionale IRPEF sia nazionale e anche regionale, ma anche all'imposta di scopo di cui diceva già la dr.ssa Candela. Inoltre suggeriamo anche la possibilità di ripensare all'insieme dei destinatari dei beneficiari dell'8 per mille,

7. "La non autosufficienza in Italia: realtà e prospettive", 27/11/2003; "La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V", 18/7/2002.

8. "La tutela dei rischi di non autosufficienza fisica nelle persone di età avanzate", 18/7/2002.

non tanto inserendo una voce in più a favore della non autosufficienza, piuttosto prevedendo che le risorse destinate allo Stato vengano poi utilizzate prevalentemente per questo scopo.

Ancora, si potrebbe ragionare sull'opportunità di far confluire l'indennità di accompagnamento nel Fondo per la non autosufficienza, anche se questo pone dei problemi visti gli attuali problemi nell'assegnazione di questo strumento; e ancora si potrebbe pensare di convogliare le attività delle fondazioni bancarie verso questo settore.

Si tratta di proposte che dovranno essere chiaramente esaminate, voi sapete che in Parlamento è stata presentata una proposta di legge per la costituzione di un fondo per la non autosufficienza, che prevedeva come fonte di finanziamento l'addizionale IRPEF; tuttavia, ad oggi, l'orientamento del Parlamento lascia intendere che tale progetto è destinato a rimanere tale ancora a lungo.

Vorrei chiudere dunque sottolineando che ad avviso del CNEL il tema dei livelli essenziali delle prestazioni e soprattutto quello del loro finanziamento è uno dei temi che il legislatore dovrà sempre più affrontare nel prossimo futuro, se vorrà garantire prestazioni adeguate ed uniformi su tutto il territorio nazionale.

Grazie.

## Come può conciliarsi la questione dei livelli essenziali con il coordinamento aperto?

Antonello Scialdone

La domanda che sta alla base di questo intervento è resa contemporaneamente legittima, per così dire, da una condizione di stallo e da un azzardo metodologico, laddove la prima concerne la mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ascritti alla competenza statale (tralascio qui di approfondire il più volte citato tema del 'disallineamento' tra legge-quadro sull'assistenza e riforma del Titolo V della Costituzione, che pure ha una rilevanza centrale sul merito di questo ritardo o omissione nonché sulla rappresentazione delle sue cause). Il secondo termine, ovvero l'azzardo cui si è fatto riferimento, o -se si preferisce una espressione meno forte- la scommessa metodologica che viene evocata in queste riflessioni riguarda una strumentazione di *policy-making* di derivazione europea che da qualche anno raccoglie un interesse crescente e che, nondimeno, "continua a porre più interrogativi di quelli a cui sembra rispondere", come hanno recentemente scritto Susana Borràs e Bent Greve a chiusura di un numero monografico del *Journal of European Public Policy*.

Si tratta del cosiddetto **metodo aperto di coordinamento**, che sembra essere assunto ad idealtipo della governance europea per il fatto che in ambiti tematici di grande rilevanza sociale quali politiche di welfare, inclusione, impiego ed occupazione (intorno ai quali il metodo in oggetto ha raggiunto i primi e più consistenti risultati), e da ultimo sanità, pensioni, immigrazione, cioè a dire ambiti in cui si sconta una forte diversità delle situazioni nazionali ed una relativa difficoltà dei tentativi di convergenza e di armonizzazione, una modalità soft di condivisione e corresponsabilizzazione tra i differenti livelli di governo risulterebbe più funzionale in confronto alla regolazione formale, per la maggiore capacità di contenere e 'trattare' un certo livello di eterogeneità.

Di che cosa si parla quando si parla di coordinamento aperto? Con buona approssimazione si tratta fondamentalmente di un processo

decisionale condiviso tra soggetti distinti, che si mette in atto nel momento in cui - non essendovi un livello pienamente sovraordinato, un livello che possa, debba o voglia esercitare un potere direttivo o di condizionamento assoluto - si intende purtuttavia 'orientare' verso una soluzione desiderata il comportamento delle diverse istituzioni e dei diversi attori. Naturalmente a monte del processo vi è il riconoscimento di un problema e di un obiettivo di soluzione dello stesso come oggetto di mutuo interesse: a livello comunitario è stato così innanzitutto nel caso della forte enfasi sulle politiche del lavoro, riconosciute come *common concern* dagli stati membri e codificate, per così dire, nel percorso partito da Lussemburgo e intestato alla cosiddetta Strategia Europea per l'Occupazione. Senza ritenere di poter in questa sede dar conto puntualmente del metodo aperto, si deve rimarcare che -essendosi incentrate sullo stesso aspettative e pratiche di rilievo per le riforme del welfare- benefici e limiti di questo approccio vengono considerati nel dibattito internazionale con buona attenzione. Si possono, in estrema sintesi, distinguere tre filoni: il primo sottolinea ancora la resistenza degli Stati membri a condividere effettivamente un 'modello sociale europeo' e descrive gli attori collettivi chiamati in causa come incapaci o indisponibili a presidiare la complessità del tema. In questa ottica il metodo aperto - quasi una metafora per mascherare il deficit di azione nella sfera sociale - appare autogiustificarsi senza intaccare il merito delle politiche nazionali: tra i rischi connaturati a questo scenario, l'enfasi sugli aspetti procedurali, la deriva burocratica dell'esercizio reiterato dei Piani d'azione, al limite la banalizzazione dei contenuti e la depolitizzazione delle scelte. Una lettura opposta è quella che specularmente attribuisce al metodo di coordinamento una possibilità di effetti di convergenza addirittura superiore a quelli dei tradizionali meccanismi di regolazione: in questa prospettiva il consenso dei singoli gruppi di interesse e l'efficacia dei risultati si rinforzano vicendevolmente nel tempo. Tra questi due estremi si colloca la valutazione di chi ascrive a quanto discende dal cosiddetto processo di Lussemburgo e alle conseguenti intese di Lisbona, se non il merito di una effettiva convergenza, almeno quello del "contenimento" di un grado di divergenza che potrebbe essere più elevato e arrivare fino a situazioni di *social dumping*. In questo quadro il contesto europeo non si caratterizza tanto per un profilo di indirizzo o di vincolo più o meno cogente quanto per l'offerta di opportunità di "facilitazione" degli scambi tra paesi, che finisce per generare nelle istituzioni coinvolte processi di apprendimento in luogo di convergenza.

Le procedure di definizione di benchmarks, gli apparati di linee-guida, l'assunzione di impegni tradotti in 'piani di azione' ed i passaggi di con-

fronto e revisione tra pari sono altrettanti aspetti di un modello di governance che sembra predicarsi con sempre maggiore frequenza quando l'estrema diversificazione dei contesti e delle condizioni di partenza rende opache le prospettive di regolamentazioni e politiche *top down*, e suggerisce di concentrare l'attenzione su modalità di riaggiustamento in termini cooperativi.

Dove è il nesso tra questa problematica e la questione dei livelli essenziali? Pare opportuno a questo punto aggiungere qualche ragionamento intorno al possibile impatto con lo stallo prima citato, e mettere insieme qualche riflessione su questo tema che, sebbene vi sia stata una sorta di pronunciamento, di dichiarazione di intenti avanzata sul punto qualche tempo fa dal governo centrale, non sembra sia stato fino a questo momento realmente ripreso ed analizzato. Mi riferisco ad una opzione netta per il metodo aperto di coordinamento che è contenuta nel **Libro bianco sul welfare** pubblicato nel 2003 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Il metodo viene esplicitamente evocato con riferimento sulla questione dei livelli essenziali. I richiami fatti nella terza sezione di quel documento governativo (che, pur se generico in molti punti, è stato liquidato forse troppo frettolosamente) meritano di essere menzionati.

Muovendo dalla consapevolezza che "le politiche sociali vanno gestite in un'ottica di *governance* che tenga conto della molteplicità dei livelli e degli attori", il **Libro bianco** ci dice letteralmente (e *pour cause*) che "il processo di coordinamento aperto in atto su scala europea deve essere tradotto nel Paese nei rapporti con le Regioni e gli enti locali", e senza esitazione sottolinea che questo metodo "ha il grande pregio di promuovere la coordinazione rispettando le sovranità, favorisce l'approccio dinamico, stimola l'allineamento delle prestazioni a livello più alto, la diffusione dell'eccellenza, garantisce e preserva la responsabilità degli attori in una cornice di obiettivi e di impegni condivisi". La pertinenza rispetto alle questioni dei livelli delle prestazioni sociali è ancora più puntualmente esplicitata in altri passaggi, laddove il Ministero del Lavoro sottolinea che "il processo di fissazione dei livelli essenziali non è un'operazione di facciata" ed arriva a precisare che "la responsabilità formale dell'atto prevista a livello centrale deve essere quindi preparata ed attuata attraverso modalità di confronto e dialogo sociale con i diversi soggetti implicati".

Altrettanto significativo e coerente con la logica invocata - che contempla aspetti di adattamenti incrementali a soglie predeterminate - è il punto in cui si dichiara che "fissazione dei livelli essenziali significa attivare anche un processo per orientare le situazioni regionali più arretrate verso le posizioni dei migliori in una strategia di miglioramento con-

tinuo e progressivo delle proprie prestazioni (*benchmarking*)", richiamando alcuni degli elementi-cardine del processo di derivazione europea che si sta qui analizzando.

Si deve riconoscere che l'opzione metodologica contenuta nel testo in questione è netta. Più se ne prenderà atto, e più sembrerà probabilmente strano il fatto che nella pubblicistica e nella letteratura specializzata che si è incentrata sulle riforme del welfare questo nesso del documento governativo sia pressoché rimosso. Il richiamo non si coglie neppure in una densissima ed assai documentata analisi di Maurizio Ferrera e Stefano Sacchi prodotta per la collana URGE **Working Papers (The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities)**, che peraltro insiste sull'impatto 'relativamente poco significativo' della logica del coordinamento aperto nell'ambito italiano delle politiche per l'inclusione sociale messo a confronto con quello delle politiche per l'impiego, e che attribuisce una responsabilità non piccola alla *frattura* degli equilibri istituzionali già previsti dalla legge-quadro sull'assistenza (considerata più coerente con il metodo per l'enfasi su analoghi 'obiettivi di processo'): e il riferimento è naturalmente alla discontinuità seguita alla riforma costituzionale.

Qui ci si può interrogare sull'appropriatezza del richiamo al metodo fatto dal documento governativo, necessariamente consapevoli che il contesto comunitario di divisione dei poteri in cui si è generato il coordinamento aperto evidentemente non è del tutto sovrapponibile rispetto alla situazione di cui stiamo parlando: nella misura in cui lì si sconta un *gap* di competenze decisionali costituzionalmente attribuite al livello europeo rispetto agli stati membri, e qui invece viene in causa il rapporto tra governo nazionale e poteri decentrati.

Purtuttavia qui è il potere centrale che utilizza questa citazione, che si vuole rifare a questa metodologia, che dichiara una *necessità*: è l'attestazione dell'utilità (e forse di qualcosa di più: dell'imprescindibilità) di un atteggiamento di condivisione e di co-determinazione. La mia idea è che non si tratti banalmente di una trovata che ambisce ad una sorta di legittimazione culturale, di una invenzione retorica, e che invece l'*appeal* del metodo sia collegato all'obiettivo (ben comprensibile nella situazione data) di conseguire avanzamenti in ambiti politicamente assai sensibili evitando la politicizzazione delle scelte. Bisogna citare a questo riguardo una apparente contraddizione interna al metodo, che ambisce a caratterizzarsi per un profilo tecnico, a concentrarsi su innovazioni fortemente contestualizzate, ma in realtà non ha soltanto a che fare con la dimensione tecnica delle scelte, e piuttosto veicola un obiettivo di promozione della convergenza ad un livello 'alto' di confronto istituzionale; detto altrimenti, c'è una tensione endemica nell'esperienza del

coordinamento aperto tra depoliticizzazione e politicizzazione della scelta: tutta la *machinery* del coordinamento, comprendendovi procedure di *benchmarking*, indicatori, *peer reviews* etc., sembra interna ad una dimensione tecnica (pensiamo anche che il confronto viene condotto su casi specifici, la determinazione di impegni reciproci viene fatta a partire da ambiti circoscritti e se possibile implementata da prestazioni misurabili), ma le domande che stanno alla base del confronto non rinviano solo a scelte di profilo tecnico: ed infine l'apprendimento che discende dal metodo è ed anzi deve essere un esercizio politico, come è stato notato da Claudio Radaelli nel suo poderoso studio dedicato a **The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?** (Sieps 2003).

Un altro elemento di ambiguità del coordinamento aperto va richiamato a proposito della rilevanza degli aspetti politici. Nella logica del benchmarking rileva indiscutibilmente la finalità di contenere e tendenzialmente ridurre l'eterogeneità dell'ambiente di riferimento anche indirizzando l'attenzione dei decisori pubblici su micro-innovazioni specifiche: è pur tuttavia vero che in tal modo si può rischiare di perdere di vista una natura sistemica delle *policies* di cui non dobbiamo dimenticarci. Del resto, a tali questioni corrispondono altrettanti aspetti problematici su cui si discute approfonditamente in ambito europeo, in un confronto che si è fatto via via più serrato anche in ragione dell'allargamento. Sono presenti in questo dibattito voci che denunciano il rischio di una sorta di auto-referenzialità del metodo, e quindi di deficit di democrazia e di partecipazione di fronte al quale l'unico antidoto diviene la richiesta di una maggiore assunzione di responsabilità politica. Resta pure irrisolto l'interrogativo su quale sia -per così dire- il livello di eterogeneità che il metodo riesce a 'contenere' e a trattare con esiti positivi (quanta varietà è compatibile con i processi di *benchmarking*?...). E infine, di fronte ad evidenze che suggerirebbero come uno dei punti di forza di questa modalità di governance, ovvero la sua effettiva adattabilità, diviene facilmente strumentalizzabile finendo per legittimare nei contesti nazionali scelte tra loro anche molto diverse (da cui l'accusa di una sostanziale "ambiguità" del metodo), si torna a considerare la necessità di un ancoraggio normativo forte, in combinazione con il coordinamento aperto, ed il richiamo a standard minimi cogenti per tutti.

Si tratta di spunti critici che credo vadano tenuti da conto anche nel contesto dello 'stallo' da cui siamo partiti. Mutuando i termini del dibattito comunitario per ritornare alla partita dei livelli essenziali, nella situazione infelice che è seguita alla riforma del Titolo V certo non sembrerebbe realistico ascrivere alla sola regolazione formale autoritativamente disposta il compito di ri-orientare la ricerca delle compatibilità o

definire tramite *hard laws* percorsi di nuova convergenza. Ma d'altro canto non pare del tutto utile ritenere che il metodo aperto più volte richiamato possa indifferentemente fronteggiare qualsivoglia complessità dei contesti di riferimento (in letteratura non sono infrequenti valutazioni del coordinamento aperto che distinguono la sua rilevanza come strumento cognitivo dalla sua inefficacia come strumento normativo).

Anche se non è facile affatto una risposta, bisognerebbe chiedersi se vi siano (accanto all' "approccio dinamico" finalizzato alla "diffusione dell'eccellenza" invocati dal Ministero del Lavoro in un empito di *wishful thinking*) condizioni sostantive che possano orientare un percorso di nuova regolazione. Alcuni tra i principi della better regulation predicati a livello comunitario sembrano oltremodo pertinenti per la questione dei livelli essenziali. In particolare tre criteri - *proportionality*, *proximity*, *enforceability* - meritano almeno un veloce richiamo: nel primo caso la regolazione consegue gli obiettivi di politica pubblica prefissati senza imporre norme eccessive o non strettamente necessarie. Il secondo punto concerne l'opportunità che dette regole siano in senso pieno riconosciute dagli stakeholders di riferimento, a causa di un loro coinvolgimento nel processo di produzione normativa, ovvero in ragione di una effettiva attribuzione di rilevanza per la soluzione di problemi specifici. Infine, con l'ultimo criterio citato si fa riferimento ad una regolazione che è potenzialmente capace di conseguire elevati livelli di *compliance* (laddove viene in causa non solo l'adeguatezza dei meccanismi di controllo e dei sistemi di sanzione, ma anche la corretta applicazione dei principi di proporzionalità e prossimità).

Provando ad arricchire la lista delle raccomandazioni, si può in estrema sintesi menzionare anche un interessante studio messo a punto nel 2000 per la Commissione Europea da Notis Lebessis e John Paterson. Nel loro paper intitolato **Developing New Modes of Governance** i due studiosi declinano quali principi-chiave della nuova governance alcuni profili di indubbio interesse. Nell'elenco si possono leggere riferimenti alla necessità di superare rappresentazioni limitate dei problemi, di assicurare più ampi livelli di partecipazione (a garanzia di una piena *sensitivity to context*), di prendere in carico disomogeneità ed ineguaglianze, di incoraggiare l'apprendimento collettivo e di incrementare la coerenza della *policy*: riferimenti i quali paiono di immediata significatività anche per la questione delle prestazioni sociali, anche se non possono essere in questa sede più puntualmente analizzati.

Concludendo: è del tutto evidente che nella situazione data i compiti in questione non sono facilmente raggiungibili. Un elemento ostativo di non poco conto sta nella insufficiente disponibilità degli attori istitu-



zionali a configurare effettivamente soluzioni condivise, piuttosto che a marcare presunte omissioni o inadeguatezze di cui sarebbe responsabile l'altra parte; qui la dimensione politica diventa un fattore di complicazione del quadro generale, laddove è affetta da una sorta di astigmatismo che restituisce visioni confuse delle esigenze reali. Per continuare su questo registro di metafore, abbiamo necessità di attori che coltivino piuttosto una forma di presbiopia ben temperata: quella presbiopia che, seppure inibisce la messa a fuoco immediata di quanto è incombente ed è più prossimo, consente comunque la migliore rappresentazione degli scenari lontani. Senza questa capacità di vedere lontano la qualità delle riforme sociali e la regolazione dei nuovi diritti di cittadinanza restano affidate a criteri incerti.



## Orientamenti ed esperienze di mobility management

*È a tutti noto che una delle principali cause di intasamento del traffico urbano, con tutte le conseguenze negative che ne derivano, è costituita dagli spostamenti casa/lavoro.*

*Per ovviare a questo inconveniente, alcuni recenti interventi normativi hanno previsto, presso le aziende, pubbliche e private, di dimensioni medio-grandi, l'istituzione di un manager della mobilità, la cui funzione fondamentale è quella di promuovere, tra il personale aziendale, modalità di spostamento alternative all'uso individuale dell'automobile privato.*

*Nel seminario dedicato al tema, dopo aver inquadrato la questione nello scenario più generale delle politiche della mobilità, sono state acquisite alcune delle esperienze più interessanti tra quelle sinora sviluppatesi.*

## Relazioni:

- **Andrea Boitani**

*Professore ordinario di economia politica presso la facoltà di scienze bancarie, finanziarie e assicurative dell'Università cattolica del Sacro Cuore*

---

- **Ernesto Marzano**

*Mobility manager d'area del Comune di Padova*

---

- **Giancarlo Smaniotto**

*Mobility manager d'area del Comune di Padova*

---

- **Carla Guerrini**

*Dirigente dell'ufficio mobilità del Comune di Firenze*

---

- **Silvio Stoppoloni**

*Dirigente del servizio per lo sviluppo delle risorse umane e dell'organizzazione, Istat*

---

- **Federica Navarra**

*Mobility manager dell'Istat*

---

Il seminario è stato presieduto da

**Elio Piroddi**

*Professore ordinario di urbanistica presso la facoltà di ingegneria dell'Università di Roma "La Sapienza".*

*Le qualifiche attribuite ai partecipanti fanno riferimento alla data del seminario.*

## Politiche attive di mobilità

*Andrea Boitani*

Intendo svolgere alcune riflessioni di carattere generale sulle politiche di mobilità e direi che il punto di partenza sta nella garanzia costituzionale del diritto alla mobilità. Questa previsione pone alle autorità nazionali e locali l'obbligo di fare politiche attive di mobilità, finalizzate a massimizzare il benessere sociale o, quantomeno, che minimizzino gli effetti negativi che la mobilità stessa può avere. Tutti sappiamo, infatti, che la mobilità ha anche ricadute negative, prima tra tutte l'inquinamento atmosferico.

Questo è vero soprattutto nelle grandi città, dove l'altezza dei palazzi determina un effetto *canyon*: i gas di scarico prodotti dai veicoli si disperdono con maggiore difficoltà. Inoltre, il traffico cittadino è molto più congestionato, ciò che è causa di ulteriore aumento dell'inquinamento: un'automobile che circola "a singhiozzo", continuamente arrestando e riprendendo la marcia, inquina molto di più di un'auto che circoli a velocità costante.

Ma la congestione non è causa solo di inquinamento: implica perdite di tempo, con conseguenti costi economici, né è da sottovalutare lo stress che determina negli automobilisti.

Certo, il traffico veicolare non è l'unica fonte d'inquinamento, ve ne sono altre, tuttavia, il traffico, come appena detto, oltre all'inquinamento, ha altri effetti negativi di rilievo.

Pertanto, sebbene la mobilità sia un diritto garantito, ci sono evidenti esternalità negative, proprio per queste sono necessarie politiche che concilino i vari interessi in conflitto.

Detto questo sulle ragioni di fondo che rendono doveroso intervenire, ci si può soffermare sui possibili interventi attuabili per migliorare la situazione. Alcune delle cose che dirò in questo senso sono note, ma ritengo utile ribadirle.

Il primo intervento necessario è relativo alle infrastrutture viarie: è

necessario ampliare la capacità del sistema stradale, urbano e suburbano, e allo stesso tempo aumentare gli spazi di parcheggio.

Queste misure renderebbero il traffico più fluido, quindi ridurrebbero i problemi connessi alla congestione. Ribadisco che il livello di inquinamento è fortemente condizionato dalla maggiore o minore fluidità del traffico, piuttosto che dalla quantità di veicoli circolanti.

Le misure dirette ad incrementare la capacità ricettiva del traffico, però, possono essere un'arma a doppio taglio. Se da un lato, infatti, tendono a ridurre la congestione, dall'altro sono potenzialmente attrattive di nuovo traffico. Emblematico, in questo senso, è il caso di Los Angeles, dove vi è un enorme numero di strade, molte delle quali a più corsie e tutte egualmente intasate.

C'è anche un altro aspetto da considerare: una viabilità molto ampia può dar luogo a quell'effetto che gli urbanisti chiamano "suolo urbano", cioè l'espansione della città su area territoriale vastissima, tutta servita dalla rete stradale. Questa situazione disincentiva l'utilizzo del mezzo pubblico e, quindi, è un'ulteriore elemento di incremento del traffico privato.

In conclusione, se politiche sulle infrastrutture stradali sono certamente necessarie, esse devono essere affiancate e coordinate con altre tipologie di interventi.

In primo luogo è necessario coordinare le politiche di viabilità con quelle urbanistiche. Io ho delle idee in merito, magari un po' *naïve*, ma forse è utile immaginare nuovi scenari. Penso che un primo rilevante problema sia ripensare la collocazione urbana dei forti attrattori di traffico: grandi uffici, ospedali, centri commerciali ecc.

La localizzazione di questi attrattori dovrebbe essere il più possibile in prossimità delle linee portanti della mobilità, come le metropolitane. Inoltre, nelle adiacenze di questi luoghi devono essere realizzati grandi parcheggi.

Ancora, si potrebbe pensare a modifiche dei piani urbanistici che riguardino le aree vicine alle metropolitane e che consentano la realizzazione di grattacieli, dove concentrare un numero elevato di uffici, quindi accentrare in un unico luogo potenziali attrattori di traffico, luogo, peraltro, facilmente raggiungibile con il mezzo pubblico.

Un'altra idea è relativa ai parcheggi di scambio, cioè quei parcheggi alle porte della città, dove i pendolari lasciano l'auto con la quale provengono dall'hinterland e prendono i mezzi pubblici per raggiungere le zone centrali della città.

Innanzitutto, di questi parcheggi ve ne sono ancora pochi e soprattutto si potrebbero sfruttare meglio.

Ad esempio, questi spazi di notte sono deserti: lì si potrebbe usare,

invece, per convogliarvi parte del traffico notturno. Pensando alla mia città - Milano - si potrebbero spostare le discoteche dai Navigli in queste zone. Certo, il contesto sarebbe assai meno pittoresco, ma tenuto conto che andare in discoteca significa entrare in ambiente chiuso e assordarsi di decibel fino alla mattina, direi che un posto vale l'altro. Provocazioni a parte, lo sfruttamento delle zone di scambio anche nelle ore notturne potrebbe avere buoni effetti sulla razionale organizzazione della città, anche sul piano dell'inquinamento acustico.

Sempre intorno ai parcheggi di scambio sarebbe opportuno allocare una serie di funzioni terziarie (banche, supermercati ecc.) in modo da limitare il numero di spostamenti.

Altra questione, cui già ho fatto cenno, è quella di evitare l'eccessiva espansione territoriale della città, unita alla bassa densità abitativa. In una situazione di questo tipo, infatti, è irragionevole pensare che il servizio di trasporti pubblici possa servire in modo efficiente l'intera area urbana, poichè i costi sarebbero troppo alti. Si tratta di una situazione, quindi, che genera traffico.

Naturalmente, oltre alle misure di carattere urbanistico, un'efficiente politica della mobilità richiede importanti interventi sui trasporti pubblici.

Possiamo dividere gli interventi sul servizio pubblico di trasporto in due parti, la prima relativa alle infrastrutture l'altra al funzionamento del servizio.

Per quanto riguarda le prime, la linea metropolitana sotterranea, nelle grandi città, continua ad essere, ai fini della de-congestione, l'opzione più efficace. Va considerato, però, che la costruzione di una metropolitana si giustifica sul piano economico solo se il numero di utenti supera una certa soglia (piuttosto elevata). Sotto questa soglia, la scelta di realizzare una metropolitana non è economicamente sostenibile. Si impone, quindi un'accorta, analisi costi-benefici altrimenti vi è il rischio di sprecare risorse che potrebbero essere più efficacemente utilizzate per altri interventi sulla mobilità.

Ma quello che a mio avviso è davvero importante, non è solo potenziare le linee di metropolitana, ma creare "collegamenti passanti", cioè, inserire tali linee in un sistema integrato di trasporti urbani ed extraurbani. Un sistema che consenta anche a treni extraurbani di transitare sulla linea metropolitana. E' un'idea che altri, come a Monaco di Baviera o a Vienna, hanno già sperimentato. Prendendo la metro è possibile spingersi fino a 50 Km fuori dall'area urbana e viceversa. Un po' come se fosse possibile prendere un treno a Viterbo e scendere direttamente in Piazza Venezia, senza cambiare mezzo.

Questo sarebbe importante perché, se mi si consente una battuta, quelle che in gergo trasportistico vengono chiamate roture di carico, o più

elegantemente intermodalità, cioè i trasferimenti da un mezzo all'altro, sono in realtà rotture di... scatole (se mi si passa l'espressione): si prende freddo, a volte bisogna fare un tragitto più o meno lungo a piedi, magari portando con sé un bagaglio pesante e così via. Va da sé, che gli utenti non amino le rotture di... carico.

Le intermodalità sono un forte incentivo a servirsi del mezzo privato: la creazione di collegamenti passanti riduce questo incentivo, proprio perché, come negli esempi descritti, elimina (o almeno riduce) le rotture di carico.

Questo implica che quando si progettano linee di trasporto è necessaria una collaborazione sovra-comunale, perché la creazione di un sistema integrato, specie in comuni che non hanno una vasta estensione territoriale, necessariamente tira in ballo le competenze di una pluralità di amministrazioni. Si tratta di collaborazioni non facili, ma che è necessario realizzare.

Passando alla seconda parte della questione, quella relativa al funzionamento del servizio pubblico, un primo aspetto fondamentale è la programmazione. Su questo piano è molto rilevante la creazione di un "effetto rete" del servizio. Cioè la creazione di un sistema fitto e interconnesso, che implica la riduzione dei tempi d'attesa del mezzo, la riduzione dei tempi di spostamento da una fermata all'altra ecc. Si tratta di incentivi importanti per l'incremento della domanda di servizio pubblico.

Incentivo altrettanto importante è l'affidabilità del servizio, cioè, la sua regolarità.

Se l'utente non può fare affidamento sui tempi programmati di passaggio delle corse, la domanda crolla (a tutto vantaggio dell'utilizzo del mezzo proprio, s'intende).

Eloquente è il caso di Roma. All'inizio degli anni Novanta la regolarità dei trasporti era molto bassa, ora, grazie agli sforzi dell'Atac, il 96% delle corse ha un ritardo massimo del 10% rispetto al tempo previsto: quindi una situazione di buona regolarità. L'effetto di questi miglioramenti sull'incremento della domanda è stato sensibile.

Altra questione di rilievo è l'economicità dei servizi. Se i servizi hanno costi unitari più bassi si può aumentare la quantità offerta a parità di spesa. Oppure si possono ridurre le spese e utilizzare le risorse ricavate per nuovi obiettivi di mobilità. Si tratta di azioni che contribuiscono a rafforzare l'effetto rete, che, come detto, a sua volta incrementa la domanda.

Altra possibile misura è la riduzione delle tariffe, che anch'essa ha l'effetto di aumentare la domanda.

Ma che cos'è realmente possibile fare per ridurre i costi?

Uno degli strumenti più importanti è l'affidamento della gestione del



servizio ad imprese private selezionate mediante una gara. La gestione del servizio verrebbe così affidata all'impresa che fa l'offerta più vantaggiosa, cioè a quella che chiede meno sussidi pubblici.

Da questo punto di vista è interessante l'esperienza di Londra, dove è stato fatto il più grande esperimento di affidamento a privati del trasporto locale (per quel che attiene il trasporto su gomma, non la metropolitana, cioè).

L'esperimento è iniziato nel 1984/85 e all'epoca i costi del servizio erano pari a 3,31 sterline per Km/passeggero, mentre nel duemila questo stesso costo era pari a 1,63 sterline. Si badi si tratta di valori nominali, in termini reali, quindi, la riduzione è anche maggiore.

Quanto ai sussidi pubblici erogati per ciascun passeggero, questi sono diminuiti del 92%: praticamente sono stati azzerati.

Questo è dipeso anche dalla politica tariffaria applicata, le tariffe, infatti sono state aumentate, ma in ogni caso c'è stata una notevole riduzione dei costi. Contemporaneamente l'utilizzo del mezzo pubblico è cresciuto del 10%.

Si può anche confrontare l'esperienza londinese con quello che è stato fatto nel resto del Regno Unito, dove è stata seguita una via diversa: non l'affidamento della gestione mediante gara, ma la pura e semplice *deregulation* del servizio di trasporto.

Questa diversa politica ha dato luogo ad una riduzione del costo Km/passeggero superiore di quella verificatasi a Londra (di circa il 54%), ma è stato necessario incrementare il sussidio pubblico perché in regime di *deregulation* alcuni servizi - le linee non economicamente convenienti - non sarebbero più stati garantiti. E' da registrare, però, che il numero di passeggeri è drasticamente diminuito del 34%.

Il puro e semplice affidamento del trasporto al mercato, mediante la *deregulation*, sul piano della capacità di attrarre utenti si è mostrato problematico.

In Italia, fin ora, le esperienze di affidamento del servizio mediante gara sono state modeste. Le amministrazioni che hanno fatto ricorso a questo strumento sono molto poche (quasi tutte concentrate in Lombardia), qualcosa è stato fatto in Friuli, Val d'Aosta e Toscana.

E anche in questi casi le difficoltà di carattere formale sono state notevoli. Ad es. in Toscana quasi tutte le gare espletate sono state annullate. Mi limito, per inciso, a constatare che quasi tutte le gare annullate erano state vinte da *outsider* - cioè soggetti che non gestivano il servizio in precedenza.

In altri casi, dove le gare non sono state annullate, a vincere sono stati, quasi sempre, *insider*. Ognuno ne tragga le conclusioni che crede. In ogni caso i risultati di questi esperimenti sul piano della riduzione dei costi sono stati modesti.

L'ultima questione che intendo trattare è la politica di gestione del traffico. Ci sono politiche di gestione diretta, come divieti di sosta, canalizzazione dei flussi, divieto di accesso a determinate arterie, circolazione a targhe alterne e altro. Queste politiche offrono alcuni vantaggi, ma hanno il difetto di determinare una sorta di razionamento causale della risorsa "spazio stradale". Intendo dire che queste misure, o alcune di esse, danno luogo ad una allocazione non razionale dello spazio stradale. Un esempio da tutti riscontrabile: spesso vi è una corsia preferenziale sotto utilizzata e la parallela corsia non preferenziale molto congestionata. Sarebbe intelligente sfruttare meglio la corsia preferenziale, accrescendo il numero di veicoli che hanno diritto di transitarvi.

Ovviamente ciò va fatto con criteri razionali: uno spunto interessante viene dagli Stati Uniti dove il transito su determinate corsie è concesso solo alle auto in *car pooling*, in particolare a quelle che abbiano a bordo almeno tre passeggeri.

Altro criterio di allocazione razionale delle risorse può essere il pedaggio: può transitare su quella certa strada, o usufruire di quell'area di parcheggio (*road pricing* o *park pricing*) solo chi è disposto a pagare per farlo. In questo modo, almeno in teoria, usufruirebbe dello spazio stradale chi ne ha più bisogno e che proprio per questo è disposto a pagare.

Ulteriori vantaggi delle politiche di pricing stanno nella loro remuneratività, che consentono di reperire risorse per potenziare i trasporti pubblici e nel fatto che nelle aree soggette a pedaggio si riduce il traffico veicolare.

Ancora una volta è interessante quello che è accaduto a Londra. Su una vasta area della capitale britannica è stato introdotto il *road pricing*. L'attuazione di questa innovazione è stata preceduta da un lungo dibattito e da attenti studi preliminari e la realizzazione del progetto è stata accompagnata da un dettagliato sistema di monitoraggio, che periodicamente rende noti i risultati ottenuti.

L'accesso all'area a pagamento, in *London* - in teoria il centro, ma date le dimensioni di Londra si tratta di una zona molto estesa -, richiede il pagamento di 5 sterline (all'incirca 8 euro). Pagano anche i residenti, sia pure a tariffa fortemente ridotta: solo il 10% del prezzo pieno. Tutta una serie di veicoli è esclusa dal pedaggio: taxi, trasporto pubblico, ambulanze e mezzi a due ruote (a motore e non).

Quanto ai risultati, sono state addirittura superate le previsioni iniziali in termini di de-congestione del traffico. In particolare, confrontando il tempo effettivamente necessario a percorrere un Km nella zona a pagamento, con il tempo occorrente per fare lo stesso tragitto in condizioni ideali di traffico, il divario tra tempo effettivo e tempo ideale si è ridotto del 30% rispetto alla situazione antecedente all'introduzione del *road pricing*.

I tempi complessivi necessari agli spostamenti sono scesi del 14% e l'affidabilità dei tempi di viaggio è cresciuta del 30%. A tutto questo, ovviamente, vanno aggiunte le entrate per la municipalità di Londra determinate dai pedaggi, risorse destinate al potenziamento del servizio pubblico. Anche il temuto aumento del traffico nella zona esterna a quella a pagamento è stato inferiore a quello paventato. Esperienze simili sono state fatte in Norvegia e in alcune megalopoli asiatiche, come Singapore e Hong Kong.

Detto questo, non va taciuto che il *road pricing* può celare alcuni inconvenienti. Soprattutto, c'è il rischio che un costo eccessivo per l'accesso alle zone centrali della città, può spingere a collocare in periferia molti insediamenti, in questo modo si può giungere a quella eccessiva estensione dell'area urbana che, come ho più volte detto, è uno dei principali disincentivi all'utilizzo dei mezzi pubblici.

In definitiva l'introduzione del *road pricing* è una misura che va studiata attentamente e che va necessariamente coordinata con altri interventi: infrastrutturali, urbanistici, sui servizi ecc.

A Milano, qualche anno fa, si è presa in considerazione la possibilità di introdurre il *road pricing*, ma del progetto si è persa ogni traccia.

Ringrazio tutti.



## L'esperienza del mobility manager d'area del Comune di Padova

*Ernesto Marzano*

Innanzitutto buonasera a tutti, io sono Ernesto Marzano, ho accanto a me l'ing. Smaniotto e assieme facciamo parte dell'ufficio del *mobility manager* d'area del comune di Padova.

Noi abbiamo iniziato questa attività come consulenti a partire dall'anno 2001 e quindi sono circa due anni e mezzo che stiamo portando avanti delle esperienze e delle attività che riguardano il *mobility management*.

Due parole sul *mobility management*. Il *mobility management* sostanzialmente racchiude tutte quelle attività di tipo "soft", se ne è fatta menzione giusto qualche minuto fa, di intervento sulla mobilità, cioè non interventi di grandi opere infrastrutturali ma interventi realizzabili anche in tempi brevi e ristretti che vanno a colpire, in particolare, diciamo la sfera individuale e comportamentale degli utenti, in modo da ridurre ovviamente, con numeri che sono certamente contenuti, la congestione veicolare e migliorare la situazione viabilistica e con essa l'impatto sull'inquinamento.

L'attività del *mobility manager* ha questo ruolo, da noi definito "istituzionale", che fa riferimento ad un decreto del Ministero dell'Ambiente del 1998, nel quale si prevedeva di istituire il *mobility manager* d'area e con esso, i *mobility manager* aziendali, proprio in modo da rilevare e da analizzare gli spostamenti dei dipendenti delle aziende maggiori, di maggiore dimensioni, quelle con più di 300 dipendenti.

Quindi noi come ufficio di Padova, abbiamo seguito questa linea, ma ci siamo anche spinti un po' oltre. Poiché sia io che l'ing. Smaniotto abbiamo un *background* trasportistico, spinti anche dall'Amministrazione che effettivamente voleva, e sta ancora operando, su diversi fronti per il miglioramento della viabilità cittadina, abbiamo ampliato a circa 360 gradi lo spazio operativo del *mobility manager*. Non siamo partiti dall'attività legata ai piani spostamenti casa e lavoro, portando avanti tutti i confronti con le aziende maggiori, favorendo la nomina dei *mobility*

*manager* aziendali, tenendo dei *work shop* con la frequenza trimestrale, organizzando degli incontri ad personam, stimolando e anche coordinando le attività di raccolta dei dati che sono fondamentali poiché la base dati serve per conoscere il sistema, i comportamenti individuali, e soprattutto operando con questi strumenti informativi di aggiornamento, che nel nostro caso sono state le newsletters, ed un sito web creato ad hoc non soltanto per i *mobility manager* aziendali ma proprio come valvola di scambio anche con l'utenza e anche con i dipendenti.

Le attività sintetizzate alla fine di questo anno - prima di tutto premetto per chi non conoscesse Padova è una città di circa 200 mila abitanti, 205 mila abitanti per quanto riguarda il comune stesso, e in più abbiamo una cintura in cui ormai l'effetto *sprawl* è maturo che sono altri 200 mila abitanti per un totale di spostamenti stimati giornalieri di ingresso nel comune sono grosso modo 800 mila fonti dell'atto urbano della mobilità - ecco purtroppo proprio per questo effetto *sprawl*, dico purtroppo, anche le aziende si sono spostate fuori dal comune, quindi le aziende produttive, i soldi non sono più nel comune, rimangono nel comune le aziende dei servizi e gli enti pubblici, quindi sostanzialmente anche il numero delle ditte ricadenti nei criteri del decreto erano sostanzialmente 30, quindi un numero non eccessivamente alto, sopra tutto rispetto a quello che poteva essere 10÷15 anni fa.

Noi abbiamo iniziato questa attività e nel giro di un anno avevamo già delle aziende con nominato, quelle più sensibili, il *mobility manager*, adesso siamo arrivati a 13 nominati, 3 in fase di nomina.

Come sappiamo delle volte è anche difficile trovare, individuare, la persona nell'ambito di una azienda che voglia farsi, diciamo pure l'onere di questa attività, anche perché come sappiamo al momento non è retribuita e quindi si tratta solamente di una attività quasi su base volontaria, ne abbiamo trovate diverse, sono 5 in questo momento che hanno interesse alla nomina stessa, in attesa di decisioni per diversi motivi, che sono la delocalizzazione, cioè trasferimento, o l'accorpamento di diverse aziende, cioè queste aziende finché non hanno assunto una fisionomia ben definita, dicevano, anche giustamente, che non era il caso di provvedere alla nomina del *mobility manager* ed iniziare le attività di indagine.

Di fatto alcune aziende si stavano trasferendo e non sapevano quanti dipendenti sarebbero stati in seno alla società futura, in un altro caso la delocalizzazione avveniva fuori della provincia di Padova e quindi la futura azienda non era più nella nostra area di competenza.

Per quanto riguarda i piani spostamenti casa lavoro, ne abbiamo già 11 che sono in fase di implementazione, ed uno, quello del nostro Comune, che è già stato completato. Ora vi illustro una tabella riassun-

tiva di quelli che sono i dati questionari, dei dati campionari e questionari, come vedete le aziende che hanno risposto rappresentano quasi 10 mila addetti, e abbiamo un tasso di risposta del 41% e possiamo dire che, a livello di campionamento statistico, è una percentuale molto significativa, quindi anche le relative elaborazioni sono molto attendibili.

Ora vi elenco velocemente quelle che sono le azioni che sono state portate avanti e verranno descritte più in dettaglio dall'ing. Smaniotto in seguito oppure su vostra richiesta.

Le azioni sulle quali ci siamo orientati sono, non in ordine di importanza, ma diciamo così anche sparsa: l'iniziativa car sharing, dopo delle agevolazioni per gli abbonamenti annuali del trasporto pubblico locale - questa è partita, è in fase di firma nell'ambito del Comune avendo anche raggiunto degli accordi con i sindacati e probabilmente la estenderemo anche a delle altre imprese - un servizio di taxi collettivo verso la zona ospedaliera, che è molto simile a quello che c'è qui a Roma, siamo stati portatori di un collegamento verso quella chiamata. La Cittadella che è la sede dove c'è la Vodafone, gli uffici della Provincia, proprio per favorire lo sviluppo dei collegamenti tra la stazione ferroviaria e questo nuovo insediamento di servizi, stiamo portando a termine la realizzazione di un nuovo collegamento di un polo industriale dove sono presenti le aziende Tim di telefonia, Safilo, occhialeria e Peroni, che sono marche molto note, abbiamo portato avanti una campagna di incentivi per la bicicletta a pedalata assistita, siamo riusciti ad ottenere dei contributi di circa 250 euro per ogni bicicletta per un tetto grosso modo di 300 biciclette, (ecco sì noi siamo in pianura, sì ma comunque ci sono altri problemi ecco) e dopo quelle convenzioni solite che stiamo spingendo anche con operatori, produttori locali, che riguardano l'utilizzo del metano e del GPL, ecco che vediamo che poiché i dipendenti sono molto sensibili alla spesa per il trasporto, ecco diciamo che incide in maniera sopra tutto nelle categorie più basse in maniera consistente, ecco quindi il cambiare l'alimentazione del proprio mezzo di trasporto è ben vista, e gli incentivi a maggior ragione danno un degno contributo.

Ecco qui il ruolo delle prospettive: abbiamo preparato una slide in cui proprio evidenziamo la nostra attività di coordinatori su questi fronti, partendo dall'alto della vostra sinistra, abbiamo messo l'attività istituzionale, quindi è il PSCL ecco che è portato avanti e in fase di realizzazione, quindi più forse anticipando i tempi e pensiamo che il decreto lo metterà, ci saranno ulteriori decreti di affinamento di attività di mobility manager, abbiamo portato avanti, stiamo concludendo un piano per la razionalizzazione della distribuzione delle merci in ambito urbano, quindi mediante la creazione di piattaforme logistiche, mediante l'u-

tilizzo di veicoli ecco compatibili, come supporto delle categorie economiche, abbiamo già siglato un accordo, e, da febbraio, dovremmo partire per una prossima, con una piattaforma ovviamente di dimensioni mini che però con il tempo tenderà ad allargarsi.

Ecco, dopo c'è il piano di emergenza ambientale di cui preferirei parlare dopo, abbiamo istituito degli organi permanenti di consulta e di raffronto con le categorie interessate per la mobilità, in particolare modo la consulta per la politica della mobilità, nella quale teniamo un aggiornamento ecco, e delle attività che sono in fieri, delle attività che sono concluse, è proprio anche un mezzo di scambio di dibattito, con le persone, con le categorie in genere.

Come ultima azione che abbiamo portato avanti, dico abbastanza notevole perché siamo arrivati a conclusione, ecco è il piano territoriale degli orari, ecco è partito quasi un anno e mezzo fa, con la redazione e la stesura delle linee guida, e ha già portato avanti due progetti pilota: uno che riguarda la desincronizzazione degli orari nella scuola, e un altro la giornata del cittadino, quindi trovare una giornata ad orario unificato per agevolare la fruizione dei servizi non solo pubblici da parte dei cittadini.

Io lascerei la parola all'ing. Smaniotto che così potrà darvi un maggior dettaglio.



## *(Segue)* **L'esperienza del mobility manager d'area del Comune di Padova**

*Giancarlo Smaniotto*

Allora, come detto prima, l'esperienza dell'ufficio del mobility manager d'area, è via via maturata, e dalla fase iniziale, chiamiamola come è stata definita prima "istituzionale" o comunque che seguiva un certo iter scandito dal Ministero, ha preso sempre più piede la necessità di essere molto concreti.

Cioè, i piani di spostamento casa - lavoro vanno bene, però spesso rincorrono quasi gli interventi; ossia l'occasione di contattare i mobility manager aziendali, quindi la possibilità di creare dei momenti di confronto, ha fatto sì che diventi prioritario individuare l'intervento, anticipando l'iter che sarebbe più logico seguire: questo va bene, ma dal punto di vista della pianificazione non è il massimo; ma la realtà è questa e serve molta concretezza.

Adesso mi concentrerò su due settori particolarmente interessanti, che sono esperienze abbastanza nuove, anche queste mature e che si stanno concretizzando.

Allora, come in tutte le città grandi, medie e piccole, ormai il problema della qualità dell'aria è diventato un elemento che in qualche modo ha scatenato un processo, è stata cioè una occasione, pur nella sua drammaticità, per attuare iniziative altrimenti difficilmente praticabili.

L'operazione di recepimento delle normative europee che fissano le soglie degli inquinanti, è stata avviata all'interno del comune con una campagna informativa che aveva due destinatari, i cittadini da una parte, cioè i singoli, e le aziende; per entrambi, sono stati fatti dei librettini molto semplici per comunicare ed iniziare a sensibilizzare su cos'è il problema dell'inquinamento, e che tipo di azioni occorre intraprendere. Quindi, per quel che riguarda i cittadini, adesso come dappertutto, si stanno ponendo delle limitazioni (è stato coordinato a livello veneto in tutti i sette comuni capoluogo) mirate ai veicoli non catalizzati, ma l'esperienza più interessante riguarda invece i veicoli commerciali, quindi,

a seguito di questa campagna informativa, è stato possibile nel febbraio scorso arrivare alla sottoscrizione di un protocollo di intesa tra il comune di Padova, CNA e UPA, quindi gli artigiani, Confesercenti, l'Ascom, Unindustria e la piccola industria per il rinnovo del parco dei veicoli commerciali.

Siccome i problemi dell'inquinamento sono sopra tutto legati a determinati inquinanti, il PM10 e i policiclici aromatici, si sa che, grossa parte di questo danno, è arrecato dalla vetustà dei veicoli commerciali; per ciò che riguarda Padova al di sopra dei 35 quintali viaggiamo sul 70% i veicoli che sono ante euro 1, quindi non rispettano alcuna normativa euro, quindi veicoli molto datati.

La sottoscrizione di questo accordo prevede in sostanza un rinnovo progressivo dei veicoli, partendo da quelli più vecchi, che nell'arco di tre anni dovrebbe, uso il condizionale perché l'applicazione che è in corso oggi non è del tutto indolore, perché ovviamente le categorie cercano in tutti i modi di cercare le scappatoie pur avendo preso un impegno preciso con la sottoscrizione del protocollo, ma ovviamente, nel momento con cui si confrontano con i propri iscritti, si trovano qualche difficoltà, comunque la cosa sta andando avanti.

In sostanza, suddividendo di fatto il parco circolante in quattro categorie legate all'età dei veicoli, se ne prevede la sostituzione nell'arco di tre anni, quindi, il meccanismo è questo ed è in corso adesso; pertanto dal 15 di gennaio prossimo, i veicoli commerciali che entrano in città devono essere dotati di un contrassegno identificativo che viene rilasciato o perché il veicolo è già euro 3, per cui non ha problemi legati all'inquinamento, o nel caso in cui sia ante euro 2 a fronte dell'impegno del proprietario di quel veicolo a sostituirlo nell'arco di un certo periodo, quindi è un contrassegno a tempo, scaduto quel termine il contrassegno non viene rinnovato per quel veicolo a meno che il proprietario non abbia provveduto a rottamarlo e a sostituirlo.

Nella quarta fase, entro 36 mesi, nell'arco di tre anni si va a sostituire tutto il parco, il Comune di Padova si è impegnato ad agevolare la sostituzione di una piattaforma logistica, o meglio, di attuare un programma di razionalizzazione della distribuzione delle merci in centro città, e comunque, nell'interno del territorio comunale. Dal momento in cui è stato detto, si sono fatti molti passi, lo stato dell'arte è questo: allora concluso uno studio di fattibilità, corredato poi da indagini presso gli operatori del settore, fra tutti i corrieri Bartolini e quant'altro, grazie anche ad una domanda di finanziamento tutt'ora in corso, un finanziamento regionale, è stato chiuso un accordo con Interporto di Padova che fornisce la base, lo spazio, dove poter realizzare la piattaforma e 5 corrieri presenti su Padova i più interessati all'iniziativa, è già stato sot-

toscritto un accordo per cui, nell'arco dei prossimi mesi gennaio febbraio, si dovrebbe costituire una società consortile tra questi operatori, con l'obiettivo di avviare l'attività della piattaforma.

Allo stato è in fase di definizione il business plan, chiamiamolo operativo, quello di massima è stato definito e in questo ambito i corrieri sembrano molto interessati, perché, al di là della sensibilità ambientale che possono avere, su cui non crediamo molto, vedono nella possibilità di concentrare o di ottimizzare le modalità di accesso al centro, un'opportunità di risparmio anche economico; loro stessi hanno detto che l'accesso al centro storico è il più dispendioso, questo sia per il limitato numero di piazzole di sosta, sia per le restrizioni delle finestre temporali di accesso nella zona a traffico limitato, sia per la congestione, quindi, la cosa sembra interessare e nell'arco dei prossimi mesi dovremo vedere i primi risultati.

Il Comune di Padova si è impegnato a garantire a questa società consortile la possibilità di accedere alle corsie preferenziali, quindi far sì che questi mezzi possano percorrere le corsie autobus, la possibilità di accedere a zone a traffico limitato nelle 24 ore, quindi al di fuori anche delle finestre che oggi sono disponibili, e a supportare l'iniziativa a livello di comunicazione e di contributo economico iniziale per l'avvio dell'iniziativa.

Altro tema su cui si sta lavorando, lo ho anticipato prima è il piano territoriale degli orari, anche questo è un obbligo che nasce dalla legge 53 del 2000, un qualcosa che doveva essere fatto e anche qui si è ritenuto che forse l'ufficio del mobility manager d'area, proprio perché sono temi tra loro correlati, talmente in simbiosi, che risulta difficile parlare di mobility management da una parte e parlare del piano degli orari in un altro ufficio, per poter ottenere qualche risultato concreto. Gli obiettivi della 53 penso siano noti a tutti, di fatto ha due obiettivi, il primo il maggior utilizzo del tempo a disposizione di ciascuno, e dall'altra un miglioramento delle condizioni di mobilità all'interno dei centri urbani. Quindi per quanto riguarda il piano degli orari sono già state adottate ed approvate dalla giunta comunale le linee guida ancora nel 2002, il piano sta per essere approvato, però in parallelo sempre per quella logica di attivare comunque degli interventi nel concreto - io adesso salterò alcune slides, perché vedo che il tempo passa e non c'è più tempo per il dibattito e mi concentro sulle cose da attuare.

E' stato costituito il tavolo di concertazione a cui partecipano i soggetti che la stessa legge prevede, e questo è già operativo, dopo di che, anche in attesa del piano vero e proprio, si è comunque deciso di andare avanti su alcuni fronti molto significativi, primo: desincronizzazione degli orari delle scuole medie superiori, e questo è in corso, quindi già

con questo anno scolastico è stato messo in cantiere e ne stiamo monitorando gli effetti, non si vedono grandi risultati a livello di mobilità complessiva, questo è evidente, però, in corrispondenza dei singoli plessi dove si hanno 2 o 3 mila studenti che prima entravano nella stessa ora, si stanno rilevando dei segnali positivi per la soluzione di quei piccoli problemi che prima c'erano, quindi, non abbiamo dei grandi riscontri su vasta scala, su scala comunale, però, nei singoli luoghi sicuramente il segnale è positivo, questo vale sopra tutto per gli autobus urbani, quindi, la possibilità di desincronizzare ha in qualche modo aiutato anche l'azienda di trasporto a poter sfruttare meglio le collocazioni delle corse bis, e a sfruttare meglio il servizio che comunque per l'urbano è cadenzato, poi la realizzazione dei percorsi sicuri per l'accesso alle scuole elementari e medie, anche qui sono interventi già cantierati per cui l'obiettivo è quello di rendere accessibili le scuole in tutta sicurezza per i bambini, per evitare che quella quota di mobilità che non è sicuramente irrilevante di quei genitori che accompagnano i bambini a scuola, si riduca in maniera consistente.

Quindi, si sta investendo, realizzando, sono interventi anche banali, che però non sempre risultano nelle priorità degli interventi da realizzare.

Poi la giornata del cittadino: questa è una esperienza che abbiamo monitorato anche da altre realtà che l'hanno già attivata al di là del piano degli orari, Cremona, Piacenza, Alessandria, e anche Firenze sembra sia già abbastanza avanti.

Ci sono poi delle linee di supporto alla rete di trasporto pubblico, in particolare delle linee che abbiamo chiamato linee interquartiere, quindi delle linee non in accesso al centro, ma delle linee che di fatto collegano i quartieri pur rimanendo fuori dal centro, quindi andando a servire quella mobilità, chiamiamola debole, o comunque meno tutelata oggi a livello di rete di trasporto.

Noi vi ringraziamo per l'attenzione e lasciamo posto per gli interventi, perché mi sembra che alle 18 dobbiamo chiudere e c'è anche il mobility manager di Firenze che deve esporre la sua relazione.

## L'esperienza del mobility manager d'area del Comune di Firenze

*Carla Guerrini*

Buonasera, dunque io vi ringrazio per questa occasione di raccontare le esperienze svolte nella città di Firenze, io sono Carla Guerrini, dirigente del Servizio Progetti per la Mobilità del Comune di Firenze e *Mobility Manager* di area.

Vi ho portato l'esperienza del *mobility management* di Firenze, iniziative che sono state portate avanti a partire dal 1998, periodo di emissione del Decreto del Ministero dell'Ambiente sulla Mobilità Sostenibile, e volevo raccontarvi che cosa abbiamo fatto in questi anni, anche se nel frattempo la discussione è andata via via facendosi sempre più interessante, e mi sembra il caso di mettere a punto due o tre cose che mi sono venute in mente ascoltando gli interventi precedenti.

E' infatti trapelata una questione molto interessante: il rapporto tra la pianificazione della città e la pianificazione della mobilità.

Quest'ultima, da sempre, cerca di rincorrere le esigenze della città, e quindi di solito prende atto della pianificazione urbanistica, della localizzazione dei poli attrattori, e tenta di dare una risposta ad una esigenza di mobilità che è quasi sempre mobilità privata.

Fino al 1998, periodo in cui si cerca di affrontare la gestione della Mobilità a partire dallo studio della domanda, questo equilibrio di "competenze" non è mai stato messo in discussione.

Ma quello che noi cerchiamo di fare oggi, oltre a tenere in maggiore considerazione le esigenze della domanda, è intervenire a monte prima che questa si crei, attraverso un lavoro congiunto tra mobilità ed urbanistica. Infatti non è da sottovalutare l'aspetto che dove ci sono efficienti servizi di mobilità, come tranvie, o efficienti linee di Trasporto Pubblico, dove ci sono stazioni ferroviarie, grandi parcheggi, l'attrattività delle aree circostanti e di conseguenza il loro valore aumenta ; è bene quindi fare delle scelte politiche consapevoli, sapendo che le esigenze di spostamento dei cittadini porteranno a cercare casa, ufficio, ad investire

insomma là dove ci siano dei servizi di mobilità che sanno dare risposte adeguate in termini di efficienza e di efficacia.

Quando si parla di mobilità, questo aspetto non è da sottovalutare, perché può essere previsto a tavolino nei piani urbanistici, oppure si può scegliere di organizzarlo sul territorio, ma sempre avendo la consapevolezza che intorno alle aree meglio servite crescerà l'esigenza di strutturare abitazioni e servizi.

La mobilità che crea il maggior numero di problemi, nelle città, non è la mobilità sistematica, pendolare, che pure è quella alla quale ci rivolgiamo facendo uno studio come *mobility manager*, ma è la mobilità sporadica, che nasce dall'illusione di poter organizzare la propria vita in funzione delle auto, o comunque degli spostamenti che il sistema mobilità riuscirà a garantire nella nostra giornata tipo.

La mobilità sporadica è difficilmente governabile e difficilmente indirizzabile sul trasporto pubblico, è quella che ci chiede le risposte più articolate, e rispetto alle quali l'offerta non può che essere di tipo integrato, cioè facendo sì che tutti i vettori presenti sul certo territorio siano tra loro collegati in modo tale da fare sinergia.

Non è infatti da sottovalutare che gli investimenti degli Enti, in questo ambito, sono di tale entità da far pensare che con un effetto sinergico si avrebbero maggiore efficienza della rete ed anche un discreto risparmio economico.

Un altro aspetto da non trascurare, quando si parla di mobilità, è quello della percezione dei cittadini circa le potenzialità del vettore di trasporto. A mio avviso, uno dei compiti dell'Ente Pubblico a questo proposito è creare le condizioni affinché una certa modalità, individuata dall'Ente Pubblico come "buona pratica", sia conveniente.

Non necessariamente però, questa viene percepita come tale.

Ad esempio, attraverso i sondaggi che noi facciamo con i *mobility manager* che abbiamo nel Comune di Firenze, ma anche che portiamo avanti in autonomia e per le più varie finalità, emerge il grado di appetibilità dei mezzi di spostamento.

La cosa che colpisce è che il grado di efficienza che viene attribuito al vettore auto è sicuramente superiore alla realtà, soprattutto in termini di tempi e spostamento e di costi collegati, è tale cioè da far ritenere l'auto un mezzo conveniente ed efficace sotto moltissimi aspetti.

Purtroppo però non è così: a parità di tempi di spostamento, il vettore trasporto pubblico in generale è di gran lunga più economico, senza considerare che i tempi di spostamento dell'auto sono soggetti a variazioni anche radicali, sullo stesso percorso, e spesso non del tutto prevedibili.

Vero è che noi veniamo da 50 anni di investimenti nel "sistema auto": dalla politica delle autostrade, e delle infrastrutture stradali, senza con-

tare gli investimenti di privati, che hanno portato ognuno di noi a considerare normale investimenti reiterati e consistenti per l'acquisto, il mantenimento e l'uso del proprio mezzo di trasporto.

In questo settore la forza della comunicazione è stata tale da farci credere che non soltanto questo sforzo economico sia necessario, ma che esso sia in grado di darci risposte efficienti in termini di mobilità, cose entrambe evidentemente false.

Se poi vogliamo aggiungere il conto dei costi sociali, non dobbiamo considerare solo l'inquinamento, ma il costo in termini di occupazione dello spazio urbano, e soprattutto di infortuni sulle strade .

Il tema meno discusso fra questi ultimi, in generale, è quello dell'uso dello spazio aperto, e su questo vorrei soffermarmi un attimo.

Giusto stasera, quando tornerò a Firenze, andrò ad un incontro con dei cittadini in cui si parlerà del recupero di alcune piazze; non so come funzioni qui a Roma, ma noi a Firenze non abbiamo nessuna piazza, fatto salvo il Centro Storico, che attualmente non sia occupata dalle auto, per la sosta o per il transito, ed è evidente che dove si voglia attuare una politica di riqualificazione urbana si debba prima operare una modifica all'uso degli spazi esterni, con forti implicazioni per il sistema della mobilità. Quando affronto il tema con i cittadini, i quali ben inteso spesso mi chiedono spazio fruibile a piedi o in bici, e panchine e fontane, di solito rivolgo a loro una domanda: quanto sareste disposti a pagare per avere tutto questo, in termini di cambiamento delle vostre abitudini?

E lì di solito emerge un aspetto sconcertante: quasi tutti credono che la nostra attuale organizzazione dei tempi e degli spazi non sia, purtroppo, affatto modificabile. Perché? Io credo che questo sia il risultato del ruolo che in questi ultimi decenni ha deciso di avere il "sistema della comunicazione", e credo anche che con lo stesso mezzo possiamo far comprendere ai cittadini che molta parte delle scelte che vengono operate sul territorio possono dipendere anche da loro.

Chiusa questa parentesi vi esporrò il lavoro svolto dal Comune di Firenze nell'ambito del *mobility management*.

L'attività è cominciata nel 1999, subito dopo l'emanazione del Decreto del Ministero dell'Ambiente, e dal 2001 io sono *mobility manager* di Area del Comune.

La sede è il Servizio Progetti della Direzione Mobilità, e quindi il *mobility manager* ha la possibilità di intervenire con piani, progetti e realizzazioni che tengano conto dei dati provenienti dai piani di spostamento casa-lavoro integrati con le indagini svolte via via per organizzare la mobilità in generale.

Abbiamo individuato circa 50 aziende con una o più sedi nel territorio che rispondessero ai requisiti richiesti dal Decreto, e sono stati indivi-

duati 26 *mobility manager* aziendali, di cui 16 con nomina formale da parte dell'azienda; 21 hanno svolto l'indagine sulla modalità dello spostamento casa lavoro, compilando circa 15.500 questionari, e 11 enti hanno predisposto il piano degli spostamenti casa lavoro, per un totale di circa 8000 dipendenti coinvolti.

Questa è una tavola che riassume le sedi delle aziende che noi abbiamo coinvolto in questo progetto; abbiamo diviso le aziende per entità e localizzazione, estrapolando dei dati che sono stati utilizzati anche per redigere l'ultimo piano del traffico del comune di Firenze.

Il PGTU 2002, aggiornamento del primo Piano del Traffico varato nel '99, è stato approvato a settembre 2003.

Dai Piani di Spostamento Casa-Lavoro emergono alcuni dati piuttosto interessanti, il luogo di provenienza degli spostamenti casa lavoro, viene da fuori Firenze per il 44,9%, mentre interno a Firenze per il 55,7%, l'origine degli spostamenti con provenienza da fuori Firenze coinvolge praticamente tutti i comuni limitrofi, ed anche altre province della Toscana per il 15,2%.

La maggior parte degli utilizzatori del mezzo pubblico per motivi di lavoro a Firenze è costituita da coloro che provengono dalle altre province della Toscana, mentre la minore distanza fa sì che si utilizzi molto di più l'auto, o comunque il mezzo privato.

Queste sono le zone di destinazione degli spostamenti casa lavoro, e fanno emergere una cosa anche difficilmente credibile vedendo la mobilità di Firenze, per chi la vive tutti i giorni, e cioè che le aree a maggiore densità che sono quelle rosso scuro, ricadono tutte nella zona a traffico limitato, anzi con ampi stralci nella zona pedonale.

Questi sono i luoghi dove si recano normalmente i lavoratori, non a caso noi abbiamo un tasso di utilizzo dei trasporti pubblici a Firenze che è del 14,6% però la media la fanno tutti i lavoratori che vanno in centro dove è vietato recarsi con l'auto, altrimenti il tasso di utilizzo del trasporto pubblico sarebbe molto più basso.

Per quanto riguarda infatti la provenienza a Firenze, vedete che la ripartizione modale ci dice che i fiorentini utilizzano per il 61,7% l'auto, o il motorino a seconda delle stagioni; Firenze ha una quantità di motorini paragonabile per numero di abitanti a quella di Roma, sono 370 mila abitanti e ci sono 180 mila motorini, invece per la provenienza da fuori Firenze questo utilizzo del mezzo proprio si abbassa leggermente arriva al 56,1%, e anche qui noi sappiamo che questa media viene alzata sopra tutto da alcuni comuni limitrofi che sono quelli tra l'altro dove sono più deboli le linee di trasporto pubblico.

Questa è una discussione infinita con la nostra azienda di trasporto pubblico, cioè loro la nostra ATAF sostiene che non vale la pena di istituire



delle nuove linee dove dove c'è un altissimo utilizzo del mezzo privato, noi sosteniamo per altro che l'utilizzo del mezzo privato deriva proprio dal fatto che non c'è un sufficiente servizio di trasporto pubblico, comunque questa è una discussione che penso andrà avanti ancora molto, finchè non avremo completato la realizzazione delle tre linee tramviarie.

Sul totale, il mezzo privato viene utilizzato al 59,4%, ma essendo questa una media delle medie significa poco; una cosa invece interessante che è emersa dai nostri studi è questa; monitorando l'utilizzo dei vettori a seconda dell'ora del giorno, è emerso che esiste un picco nella mobilità fiorentina tra le 8 a le 8,30; è un dato per alcuni versi banale, dato che Firenze è una città di servizi, e l'orario di ingresso al lavoro è tra le 8 e le 9, ma purtroppo i servizi pubblici, quello ferroviario per primo ma anche gli altri vettori, considerano ancora l'orario di punta tra le 7 e mezzo e le 8.

Tornando al *mobility manager*, ecco le nostre prossime iniziative.

Uno è per il quartiere 5, che è nel settore nord ovest, Firenze Nova, Novoli, un ambito della città che andrà ulteriormente sviluppandosi con la messa in funzione di un nuovo polo universitario, che ospiterà circa 18 mila ragazzi, più gli operatori, e che a tutt'oggi non è fornita di mense.

Abbiamo individuato 6 enti o aziende interessate con alcune sedi per un totale di 850 dipendenti e che utilizzano attualmente il mezzo privato all'85%.

Dato che a Firenze il tasso di occupazione del mezzo privato è per l'85% di una sola persona a bordo, possiamo dire che in quel contesto se l'85% dei lavoratori si sposta in auto, l'85% di 850 circa 700 persone portano circa 700 auto.

Allo stato attuale delle cose, viste le tipologie di auto che vengono proposte ai cittadini come macchina da città, possiamo dire che occupiamo circa 10 metri quadrati di territorio e spostiamo circa 1500 chili di ferro, per ogni persona che voglia spostarsi in autonomia dentro lo spazio urbano.

Io di solito considero questo come un modello di sviluppo obsoleto, cioè mi sembra molto simile al periodo in cui sono usciti i primi cellulari, non so se ve li ricordate, quei cellulari che pesavano un chilo, non prendevano mai il segnale e costavano un milione, la macchina mi sembra un pò così, troppo grande, troppo pericolosa, troppo costosa, occupa troppo spazio urbano, la funzione che noi oggi vorremmo chiedere all'auto è molto più snella, bisogna che funzioni con meno carburante, che inquinino meno, che abbia un sistema anche meno pericoloso, credo che potrebbe essere costruita con dei materiali che non solo proteggano chi è all'interno, vedi il crash test, ma potrebbero anche essere utilizzati dei materiali che anche verso le persone o le cose urtate producano meno danni.

Immaginiamo ad esempio una scocca centrale indeformabile d'acciaio, ma dentro e anche fuori non così indeformabile, cioè tale da procurare meno danni quando urta le persone.

Chiusa parentesi.

Per quanto riguarda il centro storico, pensiamo ad un progetto di un'altra natura, dedicato cioè al contenimento dei mezzi a due ruote. Il progetto che abbiamo pensato è il "piano dei motorini", perchè è il problema principale che noi abbiamo nel centro storico di Firenze .

Non è semplice intervenire su questo tipo di mezzo, in quanto diciamo che esso rappresenta per gli utilizzatori l'ultimo baluardo della vera libertà di movimento, non tanto perché sia veramente così, ma perchè a livello di scelte strategiche e diciamo politiche, per moltissimo tempo il mezzo a due ruote è sopravvissuto come mezzo totalmente affrancato dalla politica della riorganizzazione, dal pagamento della sosta indipendente dalle aree di congestione, quello che ancora rappresenta la libertà dell'individuo, il mezzo door to door per eccellenza.

Anche se ora le normative sono un po' più restrittive, ed i modelli sono leggermente più ingombranti, l'immaginario collettivo resiste, ed il motorino lo rappresenta.

Di conseguenza a nostro avviso, più ancora del trasporto delle merci, che in qualche maniera parte da un livello di consapevolezza maggiore, ed offre quindi margini di intervento più ampi, l'utilizzo del mezzo a due ruote è veramente un baluardo oltre il quale lanciare il cappello, un obiettivo da darsi nelle prossime azioni.

Le proposte contenute nel Piano consistevano in un sistema di linee di TPL a trazione elettrica, che esistono nel Centro Storico della Città e sono gratuite per i cittadini e gli abitanti della Provincia di Firenze, in funzione di una serie di parcheggi di scambio perimetrale al C. Storico dove fosse possibile parcheggiare quasi a costo zero i motorini, e dove il servizio di TPL avesse la cadenza di circa tre minuti.

Il piano era contenuto all'interno del Piano del Traffico del comune di Firenze, ma purtroppo è stato stralciato a grande maggioranza.

Abbiamo svolto invece una interessante esperienza di intervento sul costo dei trasporti.

Il primo anno abbiamo dato un contributo anche consistente per l'acquisto dell'abbonamento mensile al mezzo pubblico ed abbiamo avuto pochissimo successo.

Il secondo anno lo abbiamo dato per l'acquisto dell'abbonamento semestrale o annuale al mezzo pubblico, abbiamo avuto un grandissimo successo.

Ecco, per quello che riguarda la nostra esperienza, uno degli aspetti più importanti che riguarda la percezione della convenienza nella scelta del

mezzo di trasporto è proprio l'aspetto dei costi, e quindi intervenire sui costi dei trasporti a noi ha dato degli ottimi risultati: abbiamo ricevuto moltissime lettere di protesta quando i fondi si sono esauriti.

Allora abbiamo deciso di cambiare rotta e di rivolgerci alle generazioni future.

Dunque noi vorremmo andare a lavorare a livello di *mobility management* nelle scuole, che cosa vuole dire questo, che potremmo intanto mettere a punto una politica di comunicazione con i ragazzi, che parta dal presupposto di fare dei piani di spostamento casa-lavoro, quindi la ricostruzione della matrice origine-destinazione, dare già all'interno delle scuole delle informazioni sui servizi dei trasporti esistenti, messa di sicurezza dei percorsi casa-scuola, cosa che la Direzione della Pubblica Istruzione ha già realizzato in alcuni dei quartieri di Firenze, almeno 3, ed abbiamo realizzato dei percorsi sicuri che portano alle maggiori scuole.

Uno degli aspetti interessanti della mobilità casa-scuola, è quello di coinvolgere i ragazzi intorno alla consapevolezza della mobilità, cioè vorremmo intervenire in età precoce affinché gli adulti di domani abbiano la consapevolezza che utilizzare l'auto, o il mezzo privato, quando non è strettamente necessario equivale a far sì che la nostra libertà diventi una limitazione della libertà altrui.

Il progetto della mobilità scolastica parte anche dal presupposto dell'individuazione di quelle scuole che insistono in un ambito maggiormente a rischio, incrociando i dati sulla mobilità scolastica con quelli della sicurezza stradale, forniti dalla Polizia Municipale e che ci danno i livelli di incidenza nell'immediato intorno delle scuole.

Da queste informazioni risulta che ci sono moltissime scuole a Firenze che insistono in un'area da considerare a rischio di incidenti, e quindi intervenire sulla mobilità casa-scuola, significa intervenire sulla sicurezza dei ragazzi e di chi li accompagna.

Ma inoltre, visto quello che si diceva prima sulla mobilità sporadica, intervenire sulla mobilità casa-scuola vuol dire liberare i genitori, diciamo soprattutto le mamme, dall'obbligo di portare i figli a scuola prima di andare al lavoro, e quindi liberare una fascia importante di cittadini dall'obbligo di usare l'auto, perché c'è una grande quantità di persone che potrebbe utilizzare il mezzo pubblico se non fosse costretta a svolgere in auto altre funzioni.

Naturalmente una delle condizioni essenziali affinché si possano lasciare andare i figli a scuola da soli è la sicurezza, senza la sicurezza non c'è guadagno di tempo, non c'è risparmio di costi, quindi la sicurezza nei percorsi pedonali e negli attraversamenti stradali sopra tutto, è uno degli strumenti più importanti attraverso cui aumentare il livello di pedonalizzazione dei cittadini.



## Mobility management e apprendimento della città

*Silvio Stoppoloni*

Sono Silvio Stoppoloni, responsabile del Servizio per lo sviluppo delle risorse umane dell'Istat.

Sono qui forse a sproposito o forse per fare quello che, per esempio, Harvard Business Review chiede a qualche personaggio - per loro eccentrico - per far vedere il lato opposto delle cose.

*A different voice*, la chiamano.

Viene intervistato, ad esempio, il coach di una squadra di *football* americano per parlare di formazione manageriale e di tenuta dei gruppi. Forse, è un po' la stessa cosa che parlare qui di formazione e apprendimento - come farò - in un contesto di ingegneria e organizzazione della mobilità urbana.

Vi prego quindi di essere indulgenti, perché la visione con cui affronterò il problema è un po' particolare. Comunque, è un modo per capire come queste problematiche stanno entrando dentro la *coscienza* - se così si può dire - della pubblica amministrazione.

Innanzitutto, la realtà dell'Istat è affatto particolare, perché l'istituto lavora su quattro sedi, parecchio distanti fra loro. La problematicità della mobilità casa-lavoro è quindi accentuata dalla mobilità lavoro-lavoro.

Molti di noi, segnatamente i dirigenti, si trovano nella condizione di dovere passare diverso tempo della giornata lavorativa in spostamenti fra le sedi per ragioni organizzative, per relazionarsi con i colleghi, per governare le strutture o lavorare in gruppi di ricerca e produzione.

Le soluzioni per la mobilità sono quindi viste con grande interesse, in attesa che un definitivo assetto strutturale risolva il problema. E' infatti in prospettiva (seppure ancora lunga) la collocazione dell'Istat in una sede unica presso il Sistema Direzionale Orientale.

E' chiaro che il nostro interesse a vivere meglio la città e ad avere mezzi che consentano di essere puntuali e a viaggiare meglio si lega decisamente con il concetto di cliente dei mezzi di trasporto urbano.

Ma a Roma, muoversi come *cliente* è molto poco differente dal muoversi come *viaggiatore*. Il confine fra essere cliente di un servizio che ti trasporta ed essere soggetto-viaggiatore che coglie occasioni di conoscenza della città è molto labile.

Mi pare che ne sia espressione esemplare la metafora del bus cittadino usata da Scola nel suo film "Gente di Roma", dove la navigazione dentro la città significa sì itinerario fra le diverse tratte urbane, ma anche scoperta dell'anima della gente.

Un'occasione, dunque, di scoperta dei tratti urbani e metropolitani, ma anche dei connotati antropologici, e quindi opportunità aggiuntiva di apprendimento, offerta proprio dagli spostamenti e dai tragitti.

Intendo dunque dire che avremmo delle *chances* per leggere il muoversi in città come fonte di apprendimento.

Partiamo dal fatto che si possono avere visioni diverse della città e della vita: una visione sotterranea se si va in metropolitana; una visione laterale se si va in autobus o in treno, come ci faceva ben comprendere Marco Paolini con la sua bella *piève* sulle ferrovie e le stazioni d'Italia, recentemente trasmessa in televisione alla trasmissione Report. E una visione laterale della città e della vita dovrebbe essere compensata da una visione in *profondità* della città.

Quale migliore occasione, allora, se non l'utilizzo del tempo di attesa, alle fermate? Un tempo che finisce per essere interpretato come una circostanza snervante. E snervante è, non c'è dubbio. Ma perché non re-interpretare questo tempo e questi spazi come situazioni rappresentative del territorio in cui si è, come snodo per conoscere quanto si trova lì vicino a quella fermata, come visuale privilegiata di cosa è avvenuto o sta per avvenire lì intorno? Alcune iniziative sono state prese (tabelle con la descrizione storica del quartiere, come le ho viste per esempio al quartiere Monti), ma credo che ci si potrebbe lavorare ancora su.

Il mezzo pubblico è inoltre spesso associato a una situazione di disagio, perché lo si vive come situazione di affollamento e, anche, di timore dell'estraneo. E' associato anche alla paura della sottrazione, del furto, e quindi a un diffuso sentimento di preoccupazione.

Perché allora non assumere iniziative che compensino questi stati d'animo prevalenti? Se, per esempio, fosse istituzionalizzato il senso dello scambio e del dono sui mezzi installando una cestina per il *bookcrossing* (mi riferisco all'iniziativa di *abbandono ragionato* dei libri in luoghi diversi della città, e sempre più frequentemente sui mezzi pubblici) potremmo dare un segnale che sui bus, oltre a temere le sottrazioni, vi può essere anche l'opportunità di relazioni positive.

Un segnale, dunque, che il mezzo pubblico, oltre a essere accostato a situazioni di disagio, fretta e timore, può essere accostato a situazioni di

incontro, conoscenza e scambio.

In fondo questa è stata l'idea alla base del *Bus Farbenbeit* con il quale sono stati organizzati i collegamenti tra le biblioteche periferiche di Roma e la recente Mostra *Più libri più liberi*. I collegamenti, infatti, non erano soltanto tali, ma erano pensati come occasioni per piccole presentazioni, illustrazioni e spiegazioni di libri, e situazioni legate al libro: insomma, un piccolo viaggio - piuttosto che un trasferimento cittadino veloce - in cui erano racchiuse occasioni di conoscenza e approfondimento.

Concludo, dunque, introducendo Federica Navarra che vi racconterà l'esperienza di *mobility manager* all'Istat. La mia introduzione non poteva che essere un po' eccentrica, come avevo peraltro dichiarato all'inizio, proprio perché l'esperienza di *mobility manager* all'Istat è incardinata nell'area della formazione. Ciò può anche essere un indicatore della difficoltà di inserire il *mobility manager* in un'area appropriata dentro le organizzazioni, ovvero della variabilità della sua collocazione. Ma può anche essere un segnale di qualcosa che si muove dentro le amministrazioni pubbliche se, come nel nostro caso, il *mobility manager* trova alimento in contesti nei quali l'Amministrazione, appunto, tenta di introdurre innovazione e di promuovere iniziative integrate nell'area delle risorse umane.





## L'esperienza di mobility management in Istat

Federica Navarra

Il tema della gestione della mobilità richiamato in questo seminario consente di approfondire diversi aspetti su cui, a mio avviso, dovrebbero convergere le più approfondite analisi, sia degli operatori della mobilità, sia delle aziende/amministrazioni che hanno istituito al loro interno tale figura.

Innanzitutto qualche dato su Istat e sul *mobility manager*, istituito a partire dalla fine del 2001. L'Istat ha 2600 dipendenti, distribuiti su cinque sedi romane e 18 uffici regionali. L'attività di *mobility management* è stata avviata nell'ambito di un insieme di iniziative finalizzate ad offrire dei benefici a favore del personale. Uno degli obiettivi primari è stato quello di incentivare i dipendenti ad utilizzare i mezzi del trasporto pubblico. Una possibilità, in tal senso, è stata offerta dall'azienda del trasporto pubblico locale (Atac Spa), che offriva, a tutti i dipendenti delle aziende / amministrazioni che avessero istituito la figura del *mobility manager*, uno sconto sull'acquisto del primo abbonamento annuale oppure sul suo rinnovo. Tale iniziativa è stata accolta con favore dal personale (nel triennio sono stati acquistati 155 nuovi abbonamenti e 250 rinnovi), producendo un ulteriore risultato: l'atteggiamento proattivo dei colleghi nella segnalazione di problemi e difficoltà riscontrate nell'utilizzo quotidiano del mezzo pubblico. La rinuncia al mezzo privato è stata infatti interpretata come un segno di fiducia nei confronti dell'amministrazione e della città, alla quale è stata tuttavia associata la richiesta di un servizio puntuale e qualificato. Il *mobility manager* è divenuto pertanto il punto di snodo nella comunicazione delle proprie istanze verso gli attori preposti alla gestione della mobilità del territorio (il Comune, i Municipi, le aziende del Tpl etc.). Per questo motivo, avviando una rete di comunicazione e di comune condivisione di problemi legati alla mobilità, il personale stesso si è attivato nel segnalare le proprie esigenze, nella convinzione di aver individuato un canale privilegiato per la risoluzione dei problemi riscontrati

nei propri spostamenti quotidiani. Attraverso questa modalità è stato possibile ottenere anche dei risultati apprezzabili, quali l'istituzione di una fermata di una linea di autobus nei pressi di una sede e l'aumento di frequenza di un'altra linea.

Un ulteriore passo verso la realizzazione di un piano di spostamenti casa-lavoro del personale è stata la realizzazione di un'indagine conoscitiva, sviluppata aderendo alle indicazioni in merito di Atac Spa, che nel Comune di Roma svolge una funzione di coordinamento degli interventi sulla mobilità. L'indagine si è svolta in una prima fase presso una delle sedi dell'Istituto. Si è infatti scelto di operare in modo graduale, con lo scopo di verificare gli strumenti di indagine e di sensibilizzazione più idonei in queste analisi. Il metodo adottato è stato quello dell'invio di un questionario via e-mail, ritenendo tale modalità di trasmissione più diretta ed immediata. L'attività di sensibilizzazione è stata svolta attraverso l'*houseorgan* interno di comunicazione (Istatinforma), delle locandine informative e l'invio di una comunicazione sia ai dirigenti sia ai sindacati. Si è infatti ritenuto essenziale coinvolgere e motivare tutti i possibili attori interessati dall'iniziativa - il personale, la dirigenza, le strutture interessate e le rappresentanze sindacali - con lo scopo di ottenere una maggiore condivisione dei temi e degli obiettivi perseguiti attraverso l'indagine. Attualmente stiamo analizzando i primi risultati. Nella fase successiva svilupperemo l'indagine sugli altri tre poli logistici dell'Istituto e cercheremo di avviare un piano coerente di interventi, per fornire risposte adeguate alle molteplici esigenze manifestate dal personale.

Dall'esperienza sviluppata in questi anni emergono alcuni spunti di riflessione. In primo luogo, il tema delle competenze. La normativa (a partire dal decreto del ministero dell'ambiente 27 marzo 1998) assegna al *mobility manager* il compito di redigere piani di spostamento casa - lavoro del personale, con l'obiettivo di ridurre l'uso del mezzo di trasporto privato individuale e di contribuire ad organizzare e gestire il traffico cittadino, limitando l'inquinamento atmosferico da questo prodotto. Pur essendo definiti i compiti e le funzioni assegnate al *mobility manager*, non ne vengono tuttavia esplicitati il profilo professionale e le competenze richieste. In questo contesto, le aziende / amministrazioni che devono istituire tale figura al loro interno effettuano scelte estremamente diversificate, individuandola fra i ruoli tecnici (architetti, ingegneri, esperti della sicurezza etc.), considerati essenziali nel pianificare e gestire concretamente le azioni della mobilità sostenibile - ad es., la gestione delle navette aziendali -, oppure fra le professionalità di supporto (gli esperti delle risorse umane, della comunicazione aziendale etc.), in grado di padroneggiare le risorse informative e gli strumenti di

diffusione e di sensibilizzazione verso le iniziative della mobilità. La scelta dell'Istat, a riguardo, è stata quella di nominare il responsabile della mobilità aziendale fra gli esperti delle risorse umane.

La figura del *mobility manager* ideale appare pertanto estremamente fluida, al bivio fra la necessità di possedere competenze di tipo tecnico, utili a progettare dei piani di spostamento per il personale, e l'esigenza di saper comunicare in modo efficace le iniziative e di gestire adeguatamente le istanze dei dipendenti. Il profilo professionale appare costituito da conoscenze tecnico-specialistiche nell'area dei trasporti e della mobilità - elementi di ingegneria dei trasporti, sistemi di riferimento territoriale del dato (GIS) e di geografia del territorio etc. - e da conoscenze della comunicazione e del proprio contesto di riferimento. Sono inoltre ugualmente rilevanti alcune abilità e/o predisposizioni personali, quali lo spirito di iniziativa, la disponibilità, l'ascolto attivo, le capacità organizzative e di progettazione. Se a una sola persona non può corrispondere l'intero ventaglio di queste competenze, si può percorrere la soluzione del *team* di lavoro. Poiché, però, è raro che gli Enti dedichino più di una risorsa (e nemmeno a tempo pieno!), un'alternativa è costituita da un supporto di rete istituzionale. Un aiuto, in tal senso, può venire a livello locale dal *mobility manager* di area, al quale la normativa assegna il compito di offrire un sostegno ai *mobility manager* aziendali, promuovendo azioni formative e offrendo il supporto tecnico alla progettazione e realizzazione delle diverse iniziative.

Un altro aspetto sul quale ritengo sia necessario riflettere nella definizione dei compiti e delle funzioni del *mobility manager* è costituito dalla forza del suo mandato: è infatti estremamente importante che i vertici dell'organizzazione sostengano le attività e le proposte avanzate nell'ambito della mobilità. Se si vuole avviare una politica di incentivi, infatti, è necessario un investimento cospicuo dell'amministrazione, sia in termini economici, sia in termini organizzativi. Laddove non vengono destinate alla mobilità sostenibile delle risorse adeguate (economiche, ma anche umane) e questa attività viene interpretata come "residuale", è difficile che siano realizzate con efficacia e in tempi brevi delle azioni concrete.

Tale sostegno è inoltre necessario nella fase di promozione delle iniziative, che si traduce nella incentivazione all'utilizzo di modalità di trasporto definite "sostenibili" - il trasporto pubblico, i veicoli elettrici, il *carpooling*, il *carsharing* etc.-, in sostituzione di modalità di spostamento inquinanti per l'ambiente. In questa prospettiva, il problema principale è quello di vincere la scarsa propensione delle persone a modificare le proprie abitudini. Appare pertanto necessario compensare la rinuncia ad un vantaggio personale (l'uso del proprio mezzo privato) con la pos-

sibilità di ottenere un beneficio immediato (ad es., la destinazione di aree di sosta agli equipaggi in *carpooling* all'interno del parcheggio dell'azienda), secondo una logica di tipo *do ut des*. Anche in questa fase è quindi importante che vi sia l'impegno, da parte dell'organizzazione, a sostenere concretamente le attività progettate, con le risorse adeguate e il supporto necessario.

Accanto a tali fattori, che possiamo definire *interni*, ovvero connessi all'organizzazione e alla forza politica assegnata alle iniziative della mobilità, nella realizzazione degli interventi di *mobility management* sono rilevanti anche fattori di tipo *esterno*, connessi alla capacità di sviluppare azioni coordinate nell'ambito del territorio. In particolare, la possibilità di "fare rete", ovvero di condividere le esigenze comuni a più amministrazioni per poi concretizzarle in piani coordinati di interventi, rappresenta una possibilità per realizzare azioni concrete per il territorio e contribuire alla riduzione del traffico cittadino. Come si è visto, questa funzione di coordinamento è assegnata dalla normativa alla figura del *mobility manager* di area che assume, soprattutto nei contesti metropolitani, il ruolo essenziale di raccolta delle istanze e di raccordo fra le aziende / amministrazioni presenti del territorio. Ciò ha particolare effetto in realtà complesse come quella delle sedi romane dell'Istat, che sono dislocate in zone diverse della città (Anagnina, Eur, Centro storico, Parioli). In tale contesto, infatti, la partecipazione ad azioni comuni a più enti può rappresentare un fattore di successo nel realizzare iniziative che rispondano ad esigenze e a problematiche condivise. L'azione di coordinamento esercitata dal *mobility manager* di area può quindi consentire di pianificare interventi diversificati sul territorio che riuniscano i "poli" di traffico della città, accorpando le esigenze comuni ad aziende / amministrazioni che insistono su una stessa area. Una recente deliberazione del Comune di Roma ha offerto degli incentivi in tal senso, favorendo la realizzazione di navette istituite attraverso progetti interaziendali. È un ulteriore esempio di come si possano generare soluzioni per situazioni di disagio, in particolare - nel caso di Istat - dovuti alla frammentarietà della logistica delle sedi.

In conclusione va osservato che la crescita, nelle amministrazioni, di una maggiore consapevolezza delle potenzialità e dei vantaggi offerti da una gestione ottimale degli spostamenti casa-lavoro del personale, costituirà anche un ritorno di immagine pubblica - per l'attenzione ai problemi ecologici ed ambientali -, e un miglioramento del clima organizzativo. È proprio per questo che ho insistito molto sulla condivisione degli obiettivi da parte delle figure di vertice: ritengo infatti che con il sostegno adeguato e lo spirito d'iniziativa sia possibile realizzare i migliori risultati in questa attività, il cui fine ultimo si integra in un più generale obiettivo di benessere nell'ambiente lavorativo.

## Immigrazione di qualità

*Il terzo seminario si è occupato del tema dell'immigrazione visto da un particolare punto di vista: quello della crescita culturale e professionale dei lavoratori stranieri, per l'appunto, immigrazione di qualità. La gran parte della manodopera immigrata infatti è, attualmente, occupata in attività di bassa qualificazione professionale, pur essendo costituita da persone in molti casi dotate di un livello di istruzione medio/alta. D'altro canto, in Italia si fa sempre più crescente il fabbisogno di lavoratori di alta qualificazione professionale, fabbisogno che la forza lavoro espressa dalla società italiana non riesce a soddisfare pienamente. In definitiva, i lavoratori stranieri avrebbero le potenzialità per occupare posti di più elevata responsabilità e allo stesso tempo il nostro sistema economico ha necessità di favorire questo fenomeno. Nel seminario - dopo avere acquisito informazioni di contesto sulla attuale realtà dell'immigrazione - si è cercato di approfondire quali cause hanno fino ad adesso ostacolato lo sviluppo di una immigrazione di qualità nel senso appena detto e, allo stesso tempo, sono state ipotizzate possibili soluzioni.*

## Relazioni:

- **Massimo Livi Bacci**

*Professore ordinario di demografia presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze*

---

- **Gaetano D'Auria**

*Consigliere della Corte dei Conti*

---

- **Sabatino Marchione**

*Vice capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero degli interni*

---

- **Bruno Pagnani**

*Direttore generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali*

---

- **Renato Finocchi Gersi**

*Magistrato della Corte di cassazione*

---

- **Corrado Bonifazi**

*Ricercatore presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione e politiche sociali, Cnr*

---

- **Domenico Gabrielli**

*Dirigente unità operativa dinamica migratoria, Istat*

---

- **Ugo Melchionda**

*Project manager dell'Organizzazione internazionale per la migrazione*

---

- **Clara Demarchi**

*Dirigente dell'unità operativa emigrazione, immigrazione e nomadi della Regione Lombardia*

---

- **Francesco Di Maggio**

*Direttore della direzione flussi migratori, Inps*

---

Il seminario è stato presieduto da

**Alberto Zuliani**

*Presidente del Consorzio Mipa*

*Le qualifiche attribuite ai partecipanti fanno riferimento alla data del seminario.*

12 febbraio 2004

Casa dell'Architettura

## Le caratteristiche dell'immigrazione italiana: indicazioni per le politiche

*Massimo Livi Bacci*

Ringrazio vivamente il Consorzio Mipa ed il Formez, ed in particolare il Professor Zuliani, per l'invito a partecipare a quest'incontro che tocca un argomento di vitale importanza per il nostro paese: l'immigrazione di "qualità". Dirò subito che dello specifico argomento non mi sono mai occupato, e quindi le mie considerazioni potranno, spero, servire a porre il problema in una cornice di riferimento generale più che ad approfondire le caratteristiche dell'immigrazione di "qualità". Su questo termine andrebbe, in realtà, fatta chiarezza: per qualità non intenderei solo le caratteristiche della formazione culturale e professionale degli immigrati, ma qualcosa di più generale che, preliminarmente, potrei definire come le caratteristiche e le condizioni che massimizzano l'utilità sociale dell'immigrazione, con riferimento sia alla collettività di arrivo, sia a quella di partenza, sia all'immigrato stesso. Una definizione di questo tipo, potrebbe, a seconda delle circostanze, non applicarsi all'immigrato con alto profilo formativo perché non trova un impiego corrispondente né possibilità di ascesa e mobilità, ed applicarsi, invece, a quello con scarse qualifiche perché apprende on the job ed ha possibilità di ascesa sociale e professionale. Ora ammetto che questa posizione è un po' estrema, ma credo sia concettualmente utile per la discussione che stiamo affrontando.

Nel corso del mio intervento vorrei affrontare, soprattutto, due temi. Il primo riguarda le forze che determinano i flussi migratori e il presumibile loro corso nei prossimi decenni, con riferimento all'Italia. Il secondo attiene alle politiche più congrue per migliorare la "qualità" dell'immigrazione e massimizzarne l'utilità.

Va però premessa una considerazione. Oggi, paesi come l'Italia e come la Spagna, esprimono una forte domanda d'immigrazione che è, prevalentemente, di basso profilo professionale. Ogni società ha a portata di mano (si fa per dire) due opzioni estreme. La prima è quella di soddi-

sfare interamente la domanda: così se le famiglie chiedono personale domestico, gli anziani e i disabili persone per l'accompagnamento e il sostegno, gli agricoltori operai stagionali per la raccolta di pomodori, fragole o mele, le imprese di costruzione manovali, la ristorazione sguatterri, ebbene, si permette che li abbiano. Le attività produttive procedono senza intralci, i salari rimangono bassi, i prezzi abbordabili. L'altra opzione è quella di chiudere all'immigrazione: riorganizzare, investendo, la gestione della casa e della famiglia; mettere anziani e disabili in istituzioni anziché tenerli a casa propria; coltivare i pomodori in Marocco e le mele in Cile; costruire abitazioni prefabbricate anziché con calce, pietra e mattoni; aprire self service e chiudere i ristoranti. Per la seconda opzione si paga, sicuramente, un prezzo in termini di trasformazione dei modi di vita e, forse, di crescita economica. In ogni caso spetta alla politica, quella con la P maiuscola, decidere quale posizione assumere nel continuum che separa i due estremi indicati.

Ma veniamo alle forze che stanno determinando, e determineranno, nel futuro, le pressioni migratorie. La prima è costituita dal divario, crescente negli ultimi decenni, tra gli standard di vita dei paesi ricchi, e tra questi l'Italia, e quelli dei paesi poveri. Se la globalizzazione dovrà, come si sostiene, portare alla convergenza tra i primi ed i secondi, questa fase non è ancora alle viste. E' possibile che i divari si vadano ancora allargando per lungo tempo, caricando ulteriormente la molla delle motivazioni ad emigrare. La seconda forza è, soprattutto, di natura demografica. Il futuro dell'immigrazione è legato alla crescente depressione demografica del Paese. Senza ricorrere a complesse previsioni, e considerando il prossimo ventennio, la depressione coinvolgerà l'intera popolazione in età attiva e, in particolar modo, le fasce giovani di questa. Si consideri la popolazione tra i 20 e i 40 anni, che all'inizio del 2005 si stima contare 15,3 milioni di persone. Si supponga che nel prossimo ventennio le migrazioni siano pari a zero, e si consideri la stessa fascia di età all'inizio del 2025 (facile previsione, perché oggi i suoi componenti hanno meno di 20 anni e ne vanno scontati solo i pochi decessi): questa conterà, allora, 10,5 milioni, 4, 8 milioni in meno di oggi (-31%). E' una fascia d'età, infatti, alimentata dalle scarse nascite avvenute dalla metà degli anni '80 in poi. In media, tra il 2005 e il 2025, questi giovani perderanno, ogni anno, quasi un quarto di milione di unità. Superfluo aggiungere che da questi giovani dipende molto del futuro di un paese: l'accumulazione e la diffusione delle nuove conoscenze e tecnologie e la crescita della produttività è affidata soprattutto ai giovani, più mobili geograficamente e professionalmente, più capaci di innovare o di applicare il nuovo. Da questa fascia di età dipende, inoltre, la nascita delle nuove generazioni e quindi, in definitiva, il ricambio della società.



Semplici calcoli dimostrano che di fronte ad un declino così forte, né l'aumento dei tassi di attività - soprattutto delle donne - né il completo riassorbimento della disoccupazione, possono raddrizzare (se non in piccola parte) un bilancio fortemente negativo. Ed è indubbio che una parte, senza dubbio maggioritaria, del quarto di milione che in ogni nuovo anno mancherà all'appello, dovrà essere rimpiazzata da immigrati. Tanto più che la sostenuta immigrazione degli ultimi anni è avvenuta in presenza di una sostanziale stabilità numerica della popolazione in età attiva, e di quella giovane in particolare.

La depressione demografica, inoltre, comincia ad interessare anche le fasce di popolazione in età attiva più matura che non potranno quindi compensare il declino di quelle più giovani. Tra i 40 e i 60 anni, nel 2025, ci saranno 1,5 milioni di persone in meno del 2005 (con un aumento fino al 2015 e una forte diminuzione successiva). Si potrà invece attingere liberamente alla popolazione oltre i 60 anni, in crescita di 3,2 milioni (da 14,5 a 17,7 milioni) - e si dovrà sicuramente farlo dal momento che i tassi di attività oltre i 60 anni sono tra i più bassi d'Europa. Va tuttavia osservato che l'eventuale recupero di risorse umane non sarà molto elevato né sotto il profilo numerico, né sotto quello qualitativo. Si tratterà per lo più di persone senza troppe motivazioni, o comunque già impegnate in attività sociali, o nel sommerso, con scarso apporto netto allo sviluppo.

Questo quadro oggettivo non lascia spazio a dubbi: un'economia che mantenga le sue dimensioni - relativamente agli altri paesi europei - deve poter contare su una sostenuta immigrazione. Si consideri che tra il 2005 e il 2025, al netto dell'immigrazione, se la popolazione italiana diminuisse del 10 per cento, quella della Francia aumenterebbe del 4 per cento, quella del Regno Unito resterebbe costante. Ma anche senza avanzare considerazioni di natura geo-economica o geo-demografica, va detto che, senza immigrazione, anche la crescita del benessere (e del suo imperfetto indicatore, il PIL pro-capite) risulterebbe frenata dal processo d'invecchiamento e dagli oneri crescenti dei trasferimenti intergenerazionali.

E' quindi presumibile che la domanda d'immigrazione continui e si rafforzi. All'inizio del 1994, lo stock d'immigrati in Italia veniva valutato in un milione di unità, di cui all'incirca un terzo irregolari; 9 anni più tardi, all'inizio del 2003, lo stock è stato stimato in 2,5 milioni, con un aumento medio annuo di quasi 170.000 unità; ma quest'aumento è avvenuto in un periodo durante il quale la discesa della popolazione in età attiva non aveva ancora iniziata la sua precipitosa caduta. Queste considerazioni ci fanno capire che il futuro ha in serbo, sicuramente, un'accen-tuazione della domanda. Quando si pensi che i decreti annuali dei flus-

si prevedono (oltre agli stagionali che, comunque, non vanno ad aumentare lo stock permanente) poche migliaia di immigrati ci si rende conto della colossale sproporzione tra possibili ingressi e ingressi legali previsti.

L'attuale politica migratoria italiana ha imboccato una strada che non va nella direzione degli interessi di un paese che esprime una strutturale e crescente domanda di immigrazione. Il soggiorno degli immigrati regolari è legato alla durata del contratto di lavoro, che nella stragrande maggioranza dei casi è a tempo determinato. Il soggiorno è certo rinnovabile, ma occorre un altro contratto, altrimenti l'immigrato deve rimpatriare. In altre parole, e senza entrare nei dettagli, la politica migratoria è orientata ad un'immigrazione di breve periodo, ad alta rotazione. Un regime di questo tipo tende - in teoria - a minimizzare il "costo" dell'immigrato in termini di istruzione, salute, pensioni, alloggio, ma tende ad avere altri costi nascosti ma non per questo meno pesanti. L'immigrato non è incoraggiato ad investire nella propria integrazione: per esempio nell'apprendimento della lingua, nel familiarizzarsi con regole e leggi; nella costruzione di una rete di relazioni. Poiché la società ospite non l'incoraggia a restare egli non fa niente di ciò che gli sarebbe utile nel lungo periodo, ma non nel breve. Ma poiché l'apporto dell'immigrazione - per i crescenti vuoti demografici - tende a crescere, lo stock di stranieri tende ad essere formato in misura crescente da persone che risiedono per corta durata nel paese, che rimangono al margine della vita sociale, poco o male integrati. Immigrati e autoctoni mantengono le loro distanze e l'equilibrio tra i due gruppi è altamente vulnerabile. Si è calcolato che, supponendo un'immigrazione pari alla media dell'ultimo decennio durante i prossimi vent'anni, tra il 2003 e il 2023 lo stock d'immigrati crescerebbe da 2,5 a 6,5 milioni, dei quali 5 milioni di prima generazione e 1,5 di seconda. Supponendo (per assurdo) che i 5 milioni fossero tutti impegnati nel mercato del lavoro con contratti di un anno, si avrebbero in ogni anno di calendario, 5 milioni di entrate e 5 milioni di uscite; se la durata media fosse di 2 anni, 2,5 milioni di entrate e 2,5 milioni di uscite, e così via.

L'alta rotazione, oltre a costituire un elemento di forte instabilità sociale, ha anche un'altra caratteristica negativa. Essa tende a scoraggiare l'immigrazione di alto profilo (di qualità, dunque, secondo parametri formativi o professionali) e ad appiattirsi sulle basse qualifiche. Tra queste ultime è facile trovare candidati all'immigrazione di breve periodo, tra le prime assai meno. La persona con alto profilo professionale ha più opzioni di scelta sul mercato internazionale; sceglierà le condizioni migliori in funzione della durata dell'impiego, delle possibilità di carriera, delle possibilità, eventualmente offerte, di portare i familiari con sé.

Il risultato, a lungo termine, è quello di una sovrarappresentazione, tra gli immigrati, dei bassi profili a spese degli alti profili professionali. Si tenga conto che in quasi tutti i paesi europei, si sta sviluppando una domanda per immigrati di alte capacità professionali, non solo nel campo della information technology, ma anche in campo biomedico, ingegneristico e via dicendo. Una domanda che sta emergendo anche in Italia, come dimostra una recente indagine dell'ISAE sulle imprese con lavoratori immigrati. Molti paesi (Canada, Australia, Nuova Zelanda) hanno politiche migratorie che selezionano esplicitamente i profili degli immigrati ritenuti più favorevoli in base a complesse variabili (età, qualifiche, esperienza di lavoro, conoscenza della lingua, disponibilità economiche e via dicendo), spesso assegnando dei "punteggi" e determinando soglie sotto le quali la candidatura non viene accettata. E' un criterio da molti ritenuto inaccettabile e discriminatorio: va tuttavia ricordato che quasi tutti i paesi, anche quando non hanno politiche esplicite di selezione, lo operano implicitamente: l'Italia riserva quote speciale agli oriundi argentini, o ai nazionali di paesi vicini secondo criteri geodiplomatici; altri paesi riservano quote (e modalità d'immigrazione) privilegiate a persone con particolari profili professionali (la Germania con i tecnici informatici, per esempio) o con particolari disponibilità economiche per avviare attività autonome. Sono, anche questi, criteri - spesso non espliciti - di selezione. Occorrerà che anche in Italia si avvii, senza pregiudizi, una riflessione.

Va anche aggiunto che un regime di alta rotazione scoraggia anche la creazione di un'imprenditoria tra gli immigrati - che in un'economia di piccole imprese come l'Italia può facilmente allignare - che, ovviamente, ha necessità di un lungo orizzonte di attività. Il crescere di un'attività imprenditoriale tra gli immigrati - vi sono sintomi favorevoli nel nostro paese che questo stia avvenendo e che vanno coltivati e non repressi - è un robusto fattore d'integrazione e di radicamento dell'immigrazione. E' naturale che un immigrato che abbia intenzione di iniziare un'attività imprenditoriale - nei servizi, nell'artigianato, nelle costruzioni, aree nelle quali l'imprenditoria straniera sta crescendo - abbia bisogno di un orizzonte di tempo che non ha limiti e vincoli.

Non spenderò altre parole per sostenere che una società con strutturale fabbisogno di immigrati debba orientarsi verso una politica che faciliti il radicamento, che apra, per chi legalmente arriva, un percorso che passando per il riconoscimento dei diritti di cittadinanza sociale, approdi alla concessione dei diritti politici e, eventualmente, all'acquisizione della piena cittadinanza, oggi privilegio di una piccola minoranza. Naturalmente una politica di questo tipo porta inevitabilmente ad un "trapianto" demografico e sociale che va sostenuto con cura. Gli immi-

grati hanno figli, e l'integrazione delle seconde generazioni è un elemento importantissimo del successo di una società d'immigrazione. L'esperienza internazionale mostra che questo processo è assai delicato. Le prime generazioni hanno superato ostacoli e hanno sostenuto il trauma del distacco dal paese (povero) di origine a quello (prospero) di arrivo. Trauma peraltro scontato nella decisione di emigrare e incorporato nel bilancio prospettivo costi-benefici. Le seconde generazioni crescono in una società prospera e il loro riferimento sono i coetanei autoctoni. A loro debbono essere assicurati sufficienti sbocchi di promozione ed ascesa sociale e una permeabilità sufficiente con la società autoctona che deve diventare la "loro" società. Se questo non avviene le seconde generazioni, bloccate ed escluse, tendono a diventare - come è stato detto - delle potenziali "bombe sociali". La buona integrazione delle seconde generazioni è quindi vitale al successo dell'immigrazione. Uno degli strumenti è, ben inteso, il buon funzionamento del sistema d'istruzione -- la leva forse più potente ed efficace dei processi d'integrazione -- che poi, per i figli d'immigrati, è essenzialmente il sistema pubblico.

Non so se gli argomenti che ho affrontato siano proprio quelli che le istituzioni che mi hanno cortesemente invitato volevano che io trattassi, e mi scuso perciò se quanto ho detto ha deluso qualche aspettativa. Ma prima di chiudere vorrei ricapitolare i punti fondamentali del mio intervento. Il primo è che l'Italia è entrata in un ciclo, che durerà a lungo, di scarsità di risorse umane, e di un fabbisogno crescente di immigrati. Occorre prendere atto di questa situazione, ed operare per massimizzare l'utilità sociale del fenomeno. Il secondo è che la debolezza demografica strutturale richiede un'immigrazione orientata al lungo periodo e, quando possibile e conveniente, al radicamento definitivo degli immigrati. L'alta rotazione degli immigrati è fonte di emarginazione e di potenziale conflitto, privilegia i bassi profili professionali, scoraggia gli immigrati con alte qualifiche, impedisce il sorgere di un'imprenditoria straniera. Il terzo è che la chiave del successo di una società aperta all'immigrazione è la buona integrazione delle seconde generazioni, e la commistione definitiva di queste con la società autoctona. Infine affermo qualcosa che, penso, sarà risultato evidente, anche se non esplicitamente detto. L'integrazione degli immigrati va sostenuta, guidata, coltivata. Essa richiede molte risorse, economiche, umane, di tolleranza; il coinvolgimento delle istituzioni nazionali e (soprattutto) locali; la partecipazione delle famiglie e delle imprese. L'integrazione non avviene solo per processo spontaneo e naturale.

Ringrazio per l'attenzione.

## Alla ricerca di percorsi per una "immigrazione di qualità"

Gaetano D'Auria

1. Articerò questo mio intervento in tre parti. Nella *prima*, mi soffermerò brevemente sul quadro giuridico dei poteri e delle responsabilità amministrative in materia di immigrazione. All'interno di questo quadro, cercherò di individuare, nella *seconda parte*, i possibili percorsi di una "immigrazione di qualità", dove la qualità - è bene chiarire subito - rappresenta, dal mio punto di vista, sia l'elevatezza dello *standard* di trattamento giuridico che il nostro paese garantisce agli immigrati, quale che sia la loro condizione economica e sociale, sia la misura del valore economico-professionale che gli immigrati sono o sarebbero in grado di offrire allo sviluppo del paese. Nella *terza*, accennerò all'attuale pratica di tali percorsi e, infine, di rispondere alla domanda "che cosa fare dal punto di vista giuridico-amministrativo per favorire un'immigrazione di qualità?"

Due rapide premesse, prima di entrare nel merito di questi tre punti.

La prima è la dichiarazione di un *handicap* della scienza giuridica. Nell'ultimo mezzo secolo, i paesi sviluppati hanno elaborato, sotto la spinta dei movimenti migratori, normative sempre più articolate sui due versanti delle politiche pubbliche in materia di *immigrazione*: quello degli interventi per fronteggiare la pressione migratoria e regolare i flussi in ingresso dei nuovi immigrati (la politica dell'*immigrazione*) e quello degli interventi nei confronti degli immigrati già presenti sul territorio nazionale (la politica per gli *immigrati*). Lo studio di questi interventi e delle norme che li riguardano ha dato vita, prima negli Stati Uniti (ormai da più di un quarto di secolo) e, poi, in Europa, ad una nuova branca del diritto, l'*immigration law*, che attraversa tutte le maggiori discipline giuridiche: oltre al diritto internazionale e al diritto costituzionale, il diritto civile (nelle sue innumerevoli diramazioni), il diritto commerciale, il diritto del lavoro, il diritto amministrativo, il diritto penale (sostanziale e processuale). Un'eguale vicenda non si registra, però, in Italia, dove sono

ancora sporadici i tentativi di ricomporre i "saperi" attualmente dispersi fra le discipline-madri di cui s'è detto. Del tutto sconosciute, poi, le occasioni in cui l'immigrazione è oggetto di riflessione congiunta fra i giuristi e gli altri scienziati sociali (economisti, demografi, sociologi).

Mancano, quindi, in Italia, un approccio multidisciplinare e un'attenzione scientifica "complessiva" ai problemi dell'immigrazione. Il che ha favorito (favorisce) il diffondersi di sensibilità politico-culturali dettate da periodiche contingenze ed emergenze, piuttosto che da interpretazioni articolate e di ampio respiro; donde una gestione politico-amministrativa che nega, in ultima analisi, la necessità di affrontare quei problemi con misure proporzionate al loro carattere strutturale (basti dire che, sotto il profilo della spesa pubblica, le politiche in materia di immigrazione non formano neppure oggetto di una funzione-obiettivo nella classificazione delle politiche pubbliche adottata dal Ministro dell'economia e delle finanze).

Una seconda premessa riguarda la frammentarietà e l'incertezza del quadro comunitario di governo dei fenomeni migratori. Come si sa, il Trattato di Amsterdam (1997) ha incorporato nel Trattato dell'Unione la materia dell'immigrazione, e gli stessi accordi di Schengen sono entrati a far parte del Trattato. Il Trattato di Amsterdam stabiliva un periodo di cinque anni per arrivare a uniformare o, almeno, a ravvicinare le discipline nazionali, peraltro con decisioni da assumere all'unanimità; ma i cinque anni sono trascorsi pressoché inutilmente. L'Unione è, quindi, in grave ritardo, e ciò rinvia il nostro discorso a quelle che sono le "risorse scarse" dell'*italian immigration law*.

**2.** Per tracciare il quadro dei poteri e delle responsabilità in materia di politica dell'immigrazione è d'obbligo partire dal nuovo titolo V della Costituzione.

Come si sa, la Costituzione del 1947 non parlava di immigrazione, sicché le competenze in materia erano distribuite fra Stato e regioni secondo il catalogo delle funzioni contenuto nel vecchio art. 117 e variamente intersecate con la materia dell'immigrazione (assistenza, edilizia residenziale, formazione professionale, commercio e artigianato, e così via). Le funzioni degli enti locali erano determinate, come si sa, dalla legge statale.

Ora, invece, la Costituzione reca ben tre norme che si occupano di immigrazione. In ordine logico, la prima attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'"immigrazione"; la seconda intesta allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea"; la terza manda alla legge statale di "disciplina[re] forme di

coordinamento fra Stato e regioni" in materia di "immigrazione" (oltre che di "ordine pubblico" e "sicurezza"). Sono, rispettivamente, l'art. 117, comma 2, lett. b, l'art. 117, comma 2, lett. a, e l'art. 118, comma 3. La distinzione fra "immigrazione", da una parte, e "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea", dall'altra, induce a ritenere che quest'ultima abbia ad oggetto i presupposti, le condizioni e i requisiti per l'ingresso dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale e che la "condizione giuridica" (non a caso trattata congiuntamente al diritto di asilo) si riferisca ai diritti e ai doveri - in senso ampio - degli stranieri già presenti, legalmente o illegalmente, sul territorio nazionale. Se così è, il coordinamento fra Stato e regioni previsto dall'art. 118, comma 3, cost. si colloca a monte delle decisioni nelle quali si sostanzia la politica dell'immigrazione (e dovrebbe riferirsi, quindi, essenzialmente, alla programmazione degli ingressi), mentre non v'è dubbio che riguardi anche l'immigrazione il coordinamento fra Stato e regioni, previsto dalla stessa norma, nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza, che risentono fortemente delle situazioni locali. Sembra ragionevole, però, che forme di coordinamento fra Stato e regioni investano anche altre materie che interferiscono con la materia dell'immigrazione, siano esse di legislazione concorrente (si pensi alla tutela e sicurezza del lavoro, all'organizzazione scolastica, alle professioni, alla sanità), ovvero di legislazione regionale esclusiva (ad esempio, il commercio e l'artigianato, il turismo, l'istruzione e la formazione professionale, l'assistenza sociale, l'edilizia residenziale pubblica, le attività culturali), a meno di ritenere che, nella misura in cui queste materie interessano gli immigrati, lo Stato abbia titolo ad esercitare la sua potestà, a sua volta esclusiva, in materia di "immigrazione". E' indubbio, invece, che l'immigrazione sia - per così dire - attratta nella disciplina di tutte le materie sulle quali insiste la competenza esclusiva dello Stato: quindi, spetta allo Stato (al Parlamento nazionale) di regolare unitariamente gli aspetti dell'immigrazione concernenti la politica estera, le relazioni internazionali, i rapporti con l'Unione europea, l'ordine pubblico e la sicurezza, la cittadinanza, lo stato civile e le anagrafi, la legislazione elettorale e, altresì, di garantire la libera circolazione delle persone tra le regioni e l'esercizio del diritto al lavoro (non solo dei cittadini, come nel vigore del precedente art. 120, comma 3, cost., ma di *tutti*) in qualunque parte del territorio nazionale. A loro volta, gli enti locali dovrebbero (continuare ad) esercitare - in conformità al nuovo art. 118 cost. - le funzioni amministrative ad essi riconosciute come "proprie" o che siano loro conferite dalla legislazione statale e regionale (anche precedente l'entrata in vigore del nuovo titolo V) e così, ad esempio, ad erogare servizi e a disciplinare l'esercizio del diritto di voto

degli extracomunitari nelle elezioni e nei *referendum* locali; ma anche su questi versanti lo Stato e le regioni avanzano, spesso in conflitto tra loro, pretese di riappropriazione.

Si tratta, come si vede, di un quadro normativo in movimento verso nuovi equilibri fra i soggetti istituzionali che, ai diversi livelli di governo e di amministrazione, sono chiamati ad occuparsi di politiche *dell'immigrazione* e di politiche *per gli immigrati*. Un quadro di relativa instabilità, quindi, che si riflette anche sulla distribuzione delle responsabilità per il finanziamento delle politiche, se non fosse che ogni potenziale conflitto è stemperato dalla tradizionale scarsità degli stanziamenti disponibili (nel 2002, il Fondo per le politiche migratorie, destinato a finanziare le attività statali, regionali e degli enti locali - dall'accoglienza alla formazione scolastica e professionale, all'abitazione, alle attività di integrazione sociale - ha, infatti, avuto una dotazione quasi irrisoria: meno di 40 milioni di euro; per il 2003, poi, neppure è chiaro quanto si spenda complessivamente per l'insieme delle menzionate attività, poiché la dotazione del Fondo è limitata all'attuazione degli interventi statali [7 milioni di euro], mentre il finanziamento degli interventi regionali e locali è confluita nelle "risorse indistinte" assegnate alle regioni).

Per chiudere sul punto, l'"immigrazione" è stata portata, come oggetto di funzione legislativa e amministrativa, al più alto livello delle fonti (la Costituzione, appunto, con ben tre norme), ma in ordine ad essa, da una parte, regna l'incertezza sul "chi fa che cosa" (a parte l'ordine pubblico e le espulsioni), mentre, dall'altra, le risorse sono talmente scarse da far passare in second'ordine anche il riparto delle competenze fra i diversi livelli di governo.

Per ora, comunque, si procede... come prima del nuovo titolo V: con iniziative nei diversi settori già di competenza statale, regionale o locale ed altre iniziative finanziate dallo Stato. Ma è chiaro che si tratta di una situazione transitoria, se non altro perché la ripartizione delle competenze è funzionale anche all'assunzione degli oneri di spesa per l'esercizio delle funzioni amministrative.

### 3. Sono, con ciò, alla seconda parte della mia esposizione.

In realtà, il quadro appena descritto parrebbe lasciare margini strettissimi - non foss'altro che per le ambiguità sui soggetti che, nel nuovo quadro istituzionale, sono legittimati ad assumere decisioni di politica della e per l'immigrazione - all'individuazione di possibili percorsi per una "immigrazione di qualità". Senonché, al di sotto delle disposizioni costituzionali, esiste un tessuto normativo che, per quanto soggetto a revisione sulla base del nuovo titolo V, governa la materia dell'immigrazione ed al quale occorre, perciò, riferirsi.



Questo tessuto si compone, in parte, di norme contenute nella legge n. 189/2002 (c.d. "legge Bossi-Fini") e, in parte, di norme a questa precedenti, consolidate nel "testo unico" (decreto legislativo) n. 286/1998. Orbene, la legge del 2002 presenta due caratteristiche principali: una decisa opzione per la migrazione di breve periodo e un altrettanto palese disfavore per l'integrazione sociale degli immigrati.

L'opzione per il breve periodo risulta da numerose disposizioni, come quelle che legano la durata del permesso di soggiorno alla durata del contratto di lavoro (che non può superare, a sua volta, i due anni, se a tempo indeterminato); quelle che impongono al lavoratore subordinato extracomunitario di richiedere il rinnovo del permesso di soggiorno (e, quindi, di stipulare un nuovo contratto di lavoro) almeno novanta giorni prima della sua scadenza; quelle che portano da cinque a sei anni la durata minima del soggiorno per la concessione della carta di soggiorno permanente; quelle che riducono la durata dei permessi di soggiorno oggetto di rinnovo e il periodo minimo per il quale il lavoratore disoccupato ha comunque diritto a mantenere il permesso di soggiorno; quelle che favoriscono il soggiorno per rapporti di lavoro stagionali (meglio se a carattere "ripetitivo") piuttosto che per rapporti a tempo indeterminato o determinato. Disposizioni, tutte, di forte (e dichiarato) ostacolo all'immigrazione di lungo periodo, quella fatta - com'è stato detto - di persone che arrivano per restare, destinate a diventare parte della società (Livi Bacci). Quindi, una politica che guarda all'immigrazione non come un'occorrenza (e, semmai, come un'opportunità) derivante da ragioni economiche e demografiche, ma come un fenomeno transitorio, determinato da provvisorie strozzature del mercato del lavoro. Fenomeno, perciò, da regolare con metodi congiunturali: essenzialmente, precarizzando la forza lavoro, in modo da potersene liberare quando l'emergenza sarà finita.

Si deve, comunque, riconoscere che sul primo fronte dell'immigrazione di qualità - quello dello *standard* di trattamento giuridico assicurato agli immigrati - la nuova legge non tocca alcune disposizioni importanti sui diritti fondamentali degli stranieri, contenute nel testo unico del 1998. Così, restano ferme le norme per cui allo straniero "comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato" (e, quindi, anche allo straniero irregolare) sono riconosciuti "i diritti fondamentali della persona umana", previsti dalla Costituzione e dalle leggi, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti. In pratica, sono garantiti agli stranieri, in condizioni di eguaglianza con i cittadini, i diritti che la parte I della Costituzione riconosce a "tutti" e quelli che altre norme (ad esempio, in materia di soggiorno, di diritto al lavoro, di diritto alle prestazioni sanitarie, di

accesso all'abitazione, ecc.) ad essi attribuiscono, anche a prescindere da condizioni di reciprocità.

Per fare qualche esempio, rientrano fra i diritti fondamentali dello straniero a qualsiasi titolo presente sul territorio nazionale - oltre che i diritti alla tutela giurisdizionale e nei rapporti con la pubblica amministrazione (compreso l'accesso ai pubblici servizi) - quelli che costituiscono il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute ex art. 32 cost., consistente sia nelle prestazioni di assoluta urgenza, sia nell'assistenza ambulatoriale e ospedaliera ai soggetti che versano in particolari condizioni e nella prestazione di cure, ancorché continuative, per malattia e infortunio; donde l'obbligo dell'autorità giudiziaria di valutare, a fronte del ricorso avverso un provvedimento di espulsione, le esigenze di salute dell'interessato, "non potendosi eseguire l'espulsione nei confronti di un soggetto che potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio di tale diritto" (Corte cost. n. 252/2001).

Ancora, rientrano fra i diritti fondamentali della persona il diritto all'istruzione scolastica (sia di quella dell'obbligo, sia negli istituti e scuole di secondo grado), il "diritto di mantenere, istruire ed educare i figli" (e, perciò, di tenerli con sé), il "diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia" (Corte cost. n. 28/1995; Corte cost. n. 203/1997; Corte cost. n. 376/2000).

Accanto ai diritti fondamentali, vi sono i diritti che sono riconosciuti soltanto agli stranieri regolari.

Questi godono, in principio, degli stessi "diritti in materia civile" attribuiti al cittadino italiano: quindi, i diritti in ordine al lavoro (compreso l'esercizio delle professioni), all'abitazione (mediante accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica), all'istruzione universitaria, alle prestazioni di previdenza e assistenza sociale (incluse quelle previste per gli indigenti, gli invalidi civili, i privi di vista, ecc.).

La tutela è ancora più estesa per gli stranieri regolari che siano anche "lavoratori": a questi è garantita, infatti, "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani" (conformemente, del resto, alla convenzione O.i.l. n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con la legge n. 158/1981).

Infine, gli stranieri sono ammessi a partecipare alla vita pubblica locale, nel segno di un indirizzo già presente nella legislazione regionale (dove abbondano le leggi che regolano organismi consultivi, rappresentativi degli interessi degli immigrati) e negli statuti degli enti locali (che ammettono al voto nei *referendum* consultivi e nelle elezioni amministrative, in forme varie, gli stranieri e gli apolidi residenti).

Si deve intendere, perciò, che la legislazione vigente sia correttamente

ancorata alla migliore interpretazione dell'art. 10, comma 2, cost. ("La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"), che consente, da una parte, di disciplinare la condizione dello straniero anche a prescindere dalla clausola di reciprocità e, dall'altra, di graduare diversamente, fra stranieri regolari e stranieri irregolari, il riconoscimento di alcuni diritti, diversi da quelli fondamentali.

Un approfondimento a parte merita l'accesso al mercato del lavoro.

Anzitutto, sono previsti accordi con i paesi dai quali è più intensa l'emigrazione verso l'Italia, finalizzati alla regolamentazione dei flussi d'ingresso, anche per lavoro stagionale. A questi paesi sono attribuite "quote riservate" nell'ambito dei decreti di programmazione annuale dei flussi d'ingresso.

Un secondo strumento è stato, invece, cancellato dalla legge n. 189/2002. Esso consisteva in una sorta di "assicurazione sul soggiorno" che privati, enti pubblici, associazioni ecc. potevano offrire per un anno a stranieri in cerca di occupazione. L'abbandono dello strumento - al di là dello scarso uso che ne era stato fatto in precedenza - va posto in relazione con il sospetto che esso si prestasse ad essere impiegato anche per finalità diverse da quelle cui era preordinato (in sostanza, per favorire l'ingresso legale di stranieri che, poi, si dedicavano o venivano destinati ad attività illecite).

La legge n. 189/2002 ha, invece, introdotto un nuovo strumento, che dovrebbe servire a collegare i nuovi ingressi (diversi da quelli per affari, studio, turismo, cure mediche) con l'effettiva garanzia di un posto di lavoro e di un'adeguata sistemazione alloggiativa dello straniero lavoratore. Si tratta del "contratto di soggiorno per lavoro subordinato", la cui proposta, depositata dal datore di lavoro presso lo sportello unico per l'immigrazione istituito in ogni Ufficio territoriale del governo, è condizione - unitamente al rilascio del nulla osta al lavoro subordinato - per la concessione del visto d'ingresso; alla stipula del contratto è, poi, subordinata la concessione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Si tenderebbe, in tal modo, ad accrescere il controllo degli ingressi e, nel contempo, a ridurre l'area del lavoro irregolare nel quale sono spesso occupati gli extracomunitari.

Senonché, l'elevata instabilità del lavoro degli immigrati (è stato calcolato che, nelle aree più industrializzate del Nord, essi cambiano lavoro, in media, ogni sei mesi) fa prevedere che il lavoratore, cessato il primo contratto di soggiorno (specie se stipulato per un lavoro a tempo determinato) e volendo continuare a lavorare in Italia, non potrà che ricorrere al lavoro irregolare, anche per l'impossibilità, in concreto, di trovare un nuovo posto di lavoro regolare con largo anticipo (tre o due mesi,

come detto, a seconda che si tratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato) sulla scadenza del "contratto di soggiorno per lavoro subordinato" e del connesso permesso di soggiorno. Inoltre, la sostanziale assenza di controlli sull'occupazione irregolare degli immigrati (gli unici che servirebbero da deterrente all'ingresso di nuovi clandestini) e la mancata previsione di sanzioni a carico dei datori di lavoro in caso di inadempimento degli obblighi assunti con il contratto di soggiorno espongono questa parte della nuova legge ad un alto rischio di ineffettività e finiscono, anzi, per favorire - pur essi - il ritorno alla clandestinità e il reclutamento dei meno costosi lavoratori che si trovano in questa condizione. Infine, non è difficile prevedere che la garanzia dell'alloggio, che costituisce elemento essenziale del contratto di soggiorno, diventerà una componente "in natura" della retribuzione, talché il suo onere verrà messo - di fatto - interamente a carico dello stesso lavoratore (benché sia previsto che il datore di lavoro possa trattenere dalla retribuzione mensile del dipendente non più di un terzo della spesa mensilmente sostenuta per l'alloggio).

Come accennato, la stipula del contratto di soggiorno è, a sua volta, subordinata al rilascio del "nulla osta al lavoro" (che ha natura di autorizzazione) da parte dell'Ufficio territoriale del governo. Il relativo procedimento è ispirato al principio per cui i posti di lavoro disponibili vanno offerti ai cittadini italiani e, solo se questi non li accettano, agli stranieri. Perciò, la richiesta del datore di lavoro di assumere uno straniero, presentata all'Ufficio territoriale del governo, viene "diffusa" dal centro per l'impiego competente per territorio e, ove nessuna domanda sia presentata da cittadini italiani o comunitari, il centro trasmette una "certificazione negativa" all'Ufficio territoriale del governo, il quale rilascia - non oltre quaranta giorni dalla richiesta del datore di lavoro - il nulla osta al lavoro. E' stato, in tal modo, ripristinato il sistema già previsto dalla prima legge sull'immigrazione (quella del 1986), ma, poi, abbandonato per l'ovvia impossibilità di imporre a un datore di lavoro l'"assunzione forzosa" di cittadini italiani o comunitari e, soprattutto, per l'effetto di favorire l'occupazione irregolare degli extracomunitari. Inutilmente defatigante è anche la previsione per cui il datore di lavoro ha l'obbligo, presidiato da rilevanti sanzioni amministrative, di comunicare all'Ufficio territoriale del governo "qualunque variazione del rapporto di lavoro" con lo straniero e, quindi, oltre alla cessazione, ogni mutamento di qualifica o di mansioni, di orario, di sede di lavoro, di trattamento retributivo.

V'è anche, nel testo unico dell'immigrazione, una norma di favore (l'art. 27) per l'"immigrazione di qualità", riguardata dal versante della qualificazione professionale dei nuovi entranti. Essa prevede che, al di

fuori delle quote annuali degli ingressi per lavoro, il regolamento di attuazione disciplini "particolari modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro" di persone come dirigenti, tecnici altamente specializzati, professori e ricercatori universitari, infermieri, artisti. Spetterebbe, quindi, al regolamento di aprire le porte a queste categorie di immigrati; ma l'opportunità offerta dalla legge è rimasta, finora, senza seguito, per il semplice fatto che il regolamento .... non ha mai visto la luce.

Il fatto è che, in Italia, la composizione professionale della popolazione immigrata non ha mai costituito - al contrario che in altri paesi di antica tradizione immigratoria (Stati Uniti, Canada, Australia) - un capitolo importante del dibattito sulle politiche di immigrazione (forse perché è mancato, finora, un serio dibattito sugli obiettivi di queste politiche, così come è lontana la consapevolezza che obiettivi differenti portino anche a decisioni diverse sulle professionalità da attrarre nel nostro paese).

Le tesi favorevoli all'immigrazione qualificata si basano, in quei paesi, su tre aspetti fondamentali (Borjas). Il primo è dato dall'impatto fiscale dell'immigrazione: gli immigrati qualificati guadagnano di più, pagano più tasse e hanno bisogno di minori servizi sociali degli immigrati meno qualificati; quindi, l'immigrazione qualificata è, a paragone con quella non qualificata, un buon investimento.

Il secondo aspetto riguarda il modo in cui gli immigrati influenzano la produttività della forza lavoro nazionale. Essi sono in grado, per un verso, di elevare il potenziale di produttività delle aziende tecnologicamente avanzate; per altro verso, di interagire con i lavoratori nazionali, accrescendone il patrimonio di conoscenze e stimolando in essi processi di emulazione. Quindi, l'immigrazione dei lavoratori qualificati contribuirebbe ad un maggior aumento del reddito pro capite della popolazione autoctona.

Infine, l'immigrazione qualificata avrebbe effetti positivi sulla distribuzione del reddito, poiché i lavoratori nazionali dovrebbero affrontare più concorrenza sul mercato del lavoro ed esporsi al rischio di stipendi più bassi, a meno di accrescere ulteriormente la loro qualificazione a vantaggio del sistema economico.

Proprio queste implicazioni determinano, però, una serie di controindicazioni: dall'(ulteriore) impoverimento dei paesi di provenienza degli immigrati alla necessità di gestire probabili conflitti salariali fra lavoratori nazionali e immigrati, all'inclusione di questi lavoratori nel tessuto sociale del paese d'immigrazione e, perciò, all'attribuzione "piena" (e, anzi, con corsia preferenziale) dei diritti di cittadinanza, alla "combinazione" - infine - fra l'immigrazione di qualità e l'immigrazione tradizio-

nale, con il suo carico di scarsa o nulla qualificazione e, più spesso, di miseria e disperazione.

Si tratta, quindi, di valutare la delicatezza e la problematicità dei riflessi che l'immigrazione di qualità è in grado di esercitare sugli equilibri socioeconomici, demografici e politici, all'interno dei paesi sia di immigrazione che di emigrazione. Donde l'esigenza, sempre più avvertita, che le migrazioni rientrino in un sistema di relazioni a livello interregionale o addirittura globale, in cui lo sviluppo dei paesi di immigrazione non pregiudichi i già faticosi processi di crescita economica e civile dei paesi di emigrazione.

Ma questo tipo di problematiche non ha, in Italia, cittadinanza né politica, né cultura (con poche eccezioni), il punto più alto del dibattito essendo fermo, per ora, ... ai limiti entro cui è ammessa la difesa armata delle coste, per blindare i confini marittimi contro l'immigrazione clandestina (ignorando, fra l'altro, l'intero diritto internazionale sul soccorso in mare).

**4.** La terza parte del mio intervento è, in pratica, compresa in quanto riferito fin qui.

Per rispondere alla domanda che ci si poneva all'inizio - che cosa fare per realizzare l'obiettivo di una "immigrazione di qualità?" - bisogna, infatti, essere consapevoli, quanto allo standard dei trattamenti giuridici, che la legislazione italiana evolve in una duplice direzione. La prima è caratterizzata dalla contraddizione, già sperimentata in altri paesi, per cui la garanzia agli stranieri dei diritti fondamentali e (a quelli regolari) dei diritti sociali, comunque assicurata da norme legislative di principio, viene resa oltremodo difficoltosa - fino a creare situazioni simili a quelle del "differenzialismo" tedesco - da complessi percorsi di accesso all'effettivo godimento dei diritti (il caso più eclatante è quello, già visto, del diritto alla difesa, ma non ne mancano altri: così, ad esempio, il diritto all'istruzione di base è messo in pericolo dalla prassi delle questure di richiedere ai presidi delle scuole informazioni sulla condizione di regolarità o meno degli studenti; il diritto al lavoro è, per le ragioni dette, notevolmente limitato). La seconda è quella per cui i diritti degli immigrati vengono assicurati, ad onta delle proclamazioni di (almeno tendenziale) parità di trattamento con i cittadini italiani, da apparati amministrativi che operano con logiche e secondo regole diverse e distinte rispetto a quelle che valgono per i cittadini (il caso emblematico è costituito, qui, dalla rara fissazione, ad opera di leggi e regolamenti, di termini finali ai procedimenti che riguardano gli immigrati); per altro verso, data la disomogeneità esistente fra le amministrazioni italiane, soprattutto regionali e locali, le disuguaglianze economiche e socia-

li fra cittadini e stranieri e fra stranieri sono destinate a divenire forti e crescenti, al di là del formale riconoscimento dei diritti sociali (soprattutto all'abitazione e all'assistenza) agli immigrati regolari; con ciò che potrebbe seguirne in termini di 'esclusione' e di conflittualità, in un contesto di "pluralismo caotico e non programmato" (Reyneri).

E allora, che fare? Allo stato attuale della legislazione, le iniziative da assumere sono poche ma importanti.

Alcune di esse attengono alla responsabilità di quanti - studiosi, avvocati, magistrati - hanno il dovere di mantenere alta la guardia sull'effettività dei diritti fondamentali, in modo da consentire alla Corte costituzionale di continuare a svolgere quell'opera di "riconduzione a Costituzione" delle norme che periodicamente intervengono a regolare la materia dell'immigrazione. In questa direzione, la violazione dei diritti di libertà e di difesa in occasione dell'espulsione-misura di polizia - per effetto delle norme che, nella "legge Bossi-Fini", consentivano l'esecuzione dell'espulsione a prescindere dalla convalida del giudice, o delle norme che punivano con l'arresto obbligatorio la mancata ottemperanza dello straniero all'ordine del questore di abbandonare il territorio nazionale) - è stata portata da numerosi giudici all'esame della Corte costituzionale; la quale si è pronunciata (quando questa relazione era in fase di revisione per la stampa) con importanti sentenze di accoglimento o di "interpretazione adeguatrice" (n. 222/2004 e 223/2004; ma già n. 5/2004), che hanno eliminato le maggiori storture denunciate.

Nondimeno, si tratta di far valere il diritto di "chiunque" e, perciò, degli stranieri (regolari e irregolari) al rispetto delle regole stabilite da quella disciplina di civiltà che è la legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990). Come accennato, solo raramente i procedimenti amministrativi in materia di immigrazione sono considerati dalle norme regolamentari che, in tutte le amministrazioni, debbono indicare la durata massima e il responsabile di ciascun procedimento. Si ha un bel dire che, in mancanza di termini diversi, vale quello generale di trenta giorni: ma si tratta pur sempre di azionare questo diritto davanti ad un giudice e, per far questo, di affrontare spese che non sempre si è in grado di sostenere.

Dovrebbe essere, invece, compito dei governanti e delle amministrazioni la semplificazione dell'organizzazione amministrativa statale e di quelle regionali che si occupano, in vario modo e a vario titolo, di affari relativi all'immigrazione e agli immigrati (nella sola amministrazione statale, si contano una ventina di strutture o serie di strutture).

Più in generale, v'è un problema di rapporti quotidiani fra "utenti" e pubbliche amministrazioni: rapporti che sono già ordinariamente complicati per i cittadini, ma che lo diventano ancor più per i non cittadini.

Donde l'importanza - oltre che degli organismi privati di assistenza - di uffici delle amministrazioni che adottino i migliori strumenti della "comunicazione pubblica" (oggi regolata da una legge piena di buoni propositi: n. 150/2000) nella trattazione delle "pratiche" relative agli immigrati.

S'è già detto, infine, del vuoto di dibattito e di idee sui temi dell'immigrazione professionalmente qualificata.



## Lo sviluppo della qualità nella programmazione regionale della Lombardia per le politiche di integrazione sociale

*Clara Demarchi*

Prima di iniziare il mio intervento desidero ringraziare per l'invito a partecipare a questo importante momento di confronto sui temi dell'immigrazione e dei cambiamenti connessi alle politiche sociali.

Il mio compito sarà quello di riportare brevemente l'esperienza del programma regionale concernente l'immigrazione realizzato nel corso dell'ultimo quinquennio 1999/2003 e i legami con la specificità del tema dell'integrazione e delle politiche di accoglienza e di inserimento socio-lavorativo.

Il tema trattato oggi sulla qualità dell'immigrazione non può non tenere presente il profilo socio economico di ciascun territorio e delle specificità e peculiarità dei diversi contesti locali in termini di accoglienza sociale e lavorativa.

Credo quindi utile offrire alcuni elementi sintetici rispetto al territorio lombardo in merito al fenomeno migratorio, che lo distinguono da altre regioni e anticipano processi rispetto ad altre aree territoriali sia nazionali sia europee.

La Lombardia si pone come regione leader rispetto alla presenza degli immigrati, concentrando nel suo territorio più del 20 % del totale delle presenze a livello nazionale.

Il Rapporto regionale dell'Osservatorio per l'integrazione e la multietnicità, pubblicato nel 2003, indica una ipotesi che varia da una **presenza** minima in Lombardia di 432.000 unità ad una massima di 503.000, con un aumento rispetto all'anno precedente 2001 (che varia da un'ipotesi minima 7% massima 16%) mettendo in evidenza un tendenziale orientamento ad accrescere la consistenza di stranieri immigrati in tutte le province lombarde.

Siamo in presenza di una forte **eterogeneità regionale** che vede il Comune di Milano come centro privilegiato di immigrazione straniera, confermandosi quale città multietnica, dato che nel suo territorio gli

immigrati stranieri presenti sono il 12-14% della popolazione della città. Negli altri comuni della Provincia il numero di stranieri residenti si assesta attorno al 3-4%.

Nelle altre province lombarde il numero di stranieri residenti varia da: 6-7% nella provincia di Brescia; 4-5% Bergamo, Cremona e Mantova; circa il 3,5% Como Lecco e Lodi; 3% Pavia e Varese, con un minimo nella provincia di Sondrio dell'1,5-1,7%.

La popolazione immigrata è per lo più concentrata nelle **classi di età più giovani** (più di uno straniero su 3 ha meno di 30 anni) con una forte divaricazione tra il titolo di studio conseguito e quello riconosciuto in Italia.

Il carattere stanziale del fenomeno migratorio nella Regione Lombardia è confermato **dall'incremento dei ricongiungimenti familiari** e dalla crescita della **presenza degli alunni** stranieri nelle scuole della Lombardia in tutti gli ordini di scuola Materna 6,9% - elementare 5,5%, media 4,4% e superiore 2,3%.

Nella ricerca svolta dall'Osservatorio regionale si riscontra che il 52,3% degli extracomunitari è **occupato regolarmente** (il 59,8% per il sottouniverso maschile), questa stabilità è strettamente correlata anche con l'epoca di arrivo in Italia. Si rileva una presenza di cittadini stranieri inseriti ed integrati, che hanno capacità di produrre reddito, di acquistare casa, e che rientrano nei programmi ordinari delle politiche sociali.

Un dato di estremo interesse è rappresentato dal fatto che solo il 4% di coloro che lavorano ha un'occupazione "in nero".

Passando all'ambito della **salute**, in Lombardia la degenza ordinaria degli immigrati è legata soprattutto alla riproduzione: dal 2001 al 2002 le nascite dei figli immigrati sono aumentate dell'8,6%. Un numero consistente di donne straniere ricorre inoltre alla pratica dell'aborto (6 - 7 volte in più di quanto facciamo le donne italiane); in particolare il dato presenta picchi più elevati per le donne provenienti dall'Africa subsahariana e del Sud America.

I problemi suscitati dall'evoluzione del fenomeno migratorio si rivelano governabili e compatibili con il mantenimento della coesione sociale, purché si adottino **appropriate politiche pubbliche** e **si diffondano atteggiamenti culturali** capaci di **coniugare i principi** della legalità democratica con quelli della solidarietà. La popolazione straniera non è un insieme indistinto ma è un collettivo complesso (di singole persone che devono trovare ciascuna le attenzioni dovute) ed è necessario identificare percorsi di inserimento ed integrazione differenziati all'interno dei contesti culturali d'origine.

La Regione Lombardia ha dato completa attuazione alle disposizioni ed alle possibilità derivanti dal quadro normativo e programmatico sancito

to dalla L. 40/98, il cui operato è proseguito coerentemente alle modifiche della Legge 189 del 30 luglio 2002.

I dispositivi della programmazione regionale - DPEF 2003 - 2005, il Piano Socio sanitario regionale 2002-2004, individuano lo sviluppo di un **Sistema integrato dei servizi e degli interventi volto a contrastare l'esclusione sociale**, in particolare si evidenziano le azioni di integrazione sociale e culturale nel rispetto e nella valorizzazione delle diversità e le azioni di sostegno alle iniziative per far fronte al disagio e all'emarginazione.

Alla base della programmazione regionale in materia di politiche sociali emerge la consapevolezza della complessità del fenomeno migratorio. L'approccio seguito dalla Regione Lombardia è stato quello di definire un **programma articolato delle politiche di accoglienza e di integrazione** nella prospettiva di sostenere il **progetto di vita** degli immigrati più fragili in correlazione alle preoccupazioni e ai bisogni della popolazione locale.

Quando si parla di integrazione è necessario ragionare secondo quattro dimensioni: la stabilità insediativa, la precarietà lavorativa, la variabile culturale, l'anzianità di permanenza.

Ci pare utile richiamare 4 principali azioni praticate dalla Regione Lombardia nelle politiche per l'integrazione degli stranieri:

1. l'elaborazione del programma annuale regionale per **l'attuazione delle politiche di integrazione** degli stranieri teso a finanziare le misure relative all'accoglienza, all'istruzione degli stranieri, all'educazione interculturale, alle politiche alloggiative, all'assistenza sociale, all'integrazione sociale, a contrastare le discriminazioni;
2. la nomina dei rappresentanti regionali nell'ambito dei **consigli territoriali** istituiti presso le Prefetture con competenze sul territorio provinciale. Organismo che opera a livello sub-nazionale in materia di immigrazione e che rappresenta a livello territoriale il maggior peso istituzionale sull'argomento;
3. l'istituzione dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità inteso come laboratorio di ricerca-azione (di cui descriveremo successivamente i compiti assolti);
4. le attività organizzate dalla Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale per la sperimentazione di progetti pilota nell'ottica di intervenire nelle aree più sollecitate dalla domanda di integrazione e nelle aree di problematicità non ancora esplorate sufficientemente in termini di risposte adeguate a prevenire situazioni di disagio e di contrasto sociale.

Il processo avviato ha mirato al conseguimento dei seguenti obiettivi:

1. utilizzare, oltre alle **risorse** autonome regionali, i finanziamenti resi disponibili dall'istituzione del Fondo Nazionale per l'Immigrazione, ora Fondo sociale (art. 43 legge 40/98 art. 45 legge 189/02) che ha assegnato alla Regione Lombardia la somma complessiva di **38,4 milioni** di euro nel quinquennio 1998/2002;
2. ricondurre tutti gli interventi regionali al **quadro programmatico organico** dei Programmi Regionali di Sviluppo. Importante a questo fine è stata la "reale collaborazione" che il sistema delle autonomie lombarde ha saputo costruire realizzando una forte sussidiarietà tra la regione, gli enti locali (ai quali è riconosciuta l'esclusività delle proposte progettuali di inserimento nei piani regionali) e gli organismi del volontariato (che restano la componente maggioritaria delle gestioni e delle realizzazioni delle iniziative definite nel programma regionale);
3. realizzare una **rete di interventi** nei settori maggiormente sollecitati dalla domanda di accoglienza e di integrazione:
  - ▶ la predisposizione di centri di accoglienza e di attività di integrazione;
  - ▶ la formazione linguistica, l'orientamento socio culturale e la mediazione culturale,
  - ▶ l'informazione a tutti, immigrati neoarrivati e di lunga permanenza, cittadini italiani, operatori e amministratori;
  - ▶ l'inserimento lavorativo e professionale;
  - ▶ la tutela delle donne e dei minori e il sostegno all'integrità dei nuclei familiari;
4. assicurare la partecipazione agli organismi di supporto e di coordinamento delle politiche migratorie nazionali e locali. E' attivata la partecipazione ai Gruppi di lavoro in cui è articolato l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri (art. 42 T.U. /98) istituito presso il CNEL. E' garantita l'adesione agli 11 Consigli territoriali istituiti presso le singole Prefetture con la nomina di un rappresentante regionale in ciascun consiglio territoriale;
5. accreditare risorse aggiuntive ministeriali definite attraverso la sottoscrizione di accordi tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e la Regione Lombardia - Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale.

La contestuale razionalizzazione programmatica ed organizzativa e la felice convergenza tra le azioni dei livelli istituzionali e quelle degli orga-

nismi del terzo settore ha consentito il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legislazione nazionale e dalla programmazione regionale i cui risultati sono evidenziati nei seguenti prodotti:

- ▶ 1349 il numero dei progetti definiti dagli Enti locali, 697 progetti finanziati realizzati nel quinquennio 1999-2003 che hanno assorbito il 90% delle risorse sul totale, il 10% ha sviluppato progetti di carattere sperimentale e/o regionale;
- ▶ alto utilizzo delle disponibilità finanziarie anche in termini di cofinanziamento da parte dei soggetti pubblici e del privato sociale territoriale;
- ▶ alto grado di realizzazione (un solo progetto revocato su n. 697 progetti finanziati);
- ▶ efficienza e semplificazione amministrativa in termini di istruttoria, monitoraggio e decentramento.

Desidero soffermarmi su due specifici punti del programma regionale che hanno impegnato in termini di progettazione, risorse, ampiezza delle iniziative e per le novità introdotte: le attività di sperimentazione, le attività dell'Osservatorio regionale.

### Gli interventi di sperimentazione regionale

Particolare attenzione è stata data dalla Regione Lombardia alla **sperimentazione** definita con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali finalizzato alla realizzazione di un progetto pilota per l'integrazione sociale degli immigrati. Il Progetto Pilota è articolato in sei sperimentazioni specifiche coerenti con i documenti della programmazione regionale 2002-2004 (DPEFR e PSSR) a cui corrispondono i seguenti principali obiettivi:

- ▶ la promozione di programmi di alfabetizzazione per la comunicazione in ambito socioeducativo. Il progetto si propone di dare risposte concrete al bisogno di strumenti funzionali alla facilitazione del processo di integrazione fra il mondo della scuola e quello delle famiglie assicurando pari opportunità di informazione a tutti e predisponendo supporti agli operatori scolastici coerentemente con quanto previsto nelle diverse circolari ministeriali in materia di dialogo interculturale;
- ▶ lo sviluppo della funzione di **mediazione linguistico culturale in ambito amministrativo** presso gli uffici stranieri delle Questure che per specifiche competenze interagiscono con l'utenza straniera;
- ▶ la promozione della **permanenza legale** informando sull'acquisizione della **carta di soggiorno** da parte della popolazione straniera;
- ▶ la riduzione del **disagio abitativo**. Il progetto, attraverso azioni

congiunte, mira ad aumentare l'offerta alloggiativa, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo in termini di maggiore integrazione;

- ▶ l'inserimento **sociale e lavorativo** degli stranieri regolarmente presenti. Tramite una ricerca-intervento, finalizzata alla conoscenza delle caratteristiche degli stranieri temporaneamente non occupati, si sviluppa la sperimentazione di nuovi servizi per l'inserimento/reinserimento lavorativo. L'analisi delle percentuali di occupazione e disoccupazione che toccano gli immigrati stranieri, è il punto di partenza per facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta. L'obiettivo è quello di realizzare il programma regionale per il governo dei flussi migratori e per la cooperazione con i paesi di origine degli immigrati. Favorire e programmare un governo ed una gestione controllata ed assistita dei flussi migratori in sinergia con i mercati del lavoro locali e in coerenza con le possibilità di accoglienza offerte dal territorio.

Il *Progetto Pilota* è stato reso operativo tramite convenzioni ed intese. Esso vede coinvolti il Ministero dell'Interno e le Questure, il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca e la Direzione Scolastica Regionale della Lombardia, l'Agenzia Regionale per il lavoro, l'Osservatorio Regionale e la Fondazione ISMU, le amministrazioni locali e il terzo settore impegnato sui temi dell'immigrazione.

## L'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità

**Attivare l'Osservatorio** regionale per l'integrazione e la multietnicità ha significato **dotare il territorio lombardo** di uno strumento di programmazione basato su dati certi e tempestivi rispetto all'evoluzione di un fenomeno che si configura, come già ampiamente detto, in continuo cambiamento. Garantisce un supporto conoscitivo, indispensabile alla programmazione regionale e locale. L'osservatorio regionale - previsto e prescritto dalla legislazione nazionale e dalla programmazione regionale - raccordandosi con gli osservatori provinciali sull'immigrazione, collega in modo programmaticamente coordinato la rete regionale degli osservatori locali, la rete regionale dei centri di produzione scientifica.

L'Osservatorio rappresenta la prima iniziativa organica di questo genere avviata da una Giunta Regionale, riconosciuta a livello europeo come esperienza esemplare, sia per quanto riguarda l'estensione territoriale, sia per la gamma delle aree di studio affrontate.

Il compito assunto dall'Osservatorio Regionale è anche quello di divulgare i risultati conseguiti. Il nuovo servizio rende facilmente accessibile la banca dati attraverso il collegamento ai siti internet

[www.famiglia.regione.lombardia.it](http://www.famiglia.regione.lombardia.it) e [www.ismu.org](http://www.ismu.org) nella sezione Osservatorio Regionale.

Il modello dell'Osservatorio regionale consente non solo una descrizione dei diversi ambiti di attenzione della realtà osservata ma di razionalizzare le informazioni e ridurre sovrapposizioni e diseconomie, suggerire piste interpretative sia a livello territoriale sia a livello tematico, promuovere strategie di intervento tra i diversi soggetti istituzionali e sociali.

Quanto esposto testimonia la complessità dei temi che investono l'area dell'immigrazione e la molteplicità delle problematiche da affrontare tali da richiedere aree specifiche di osservazione ma soprattutto una trasversalità interpretativa in grado di gestire la complessità dei sistemi e dei fenomeni connessi. Il sistema dell'Osservatorio regionale mette a disposizione strumenti consultivi e di monitoraggio permanenti per aiutare questo sviluppo.

Esiste un ampio consenso nel ritenere che l'immigrazione straniera sia in continua evoluzione e che la scuola costituisca un laboratorio privilegiato per la rilevazione dei cambiamenti sociali e culturali. Di fatto la scuola crea occasioni importanti di scambio e di interazioni tra le nuove generazioni ed è nella scuola che si sperimentano la partecipazione a una nuova comunità.

Come è noto l'istruzione nel nostro paese si configura come diritto sociale riconosciuto a tutti i minori anche non in regola con le disposizioni relative ai permessi di soggiorno. La normativa italiana (legge 40/98, CC.MM. 301/89, 205/90, 21/91) assicura il diritto e dovere all'istruzione a tutti i bambini e ciò costituisce un fattore importante per dare visibilità anche ai minori non ufficialmente registrati e qualificare la misurazione e la conoscenza del fenomeno migratorio.

In questo senso nell'ambito dell'Osservatorio regionale è stata avviata l'indagine sui progetti di educazione interculturale in Lombardia realizzati e promossi dalle scuole o da enti e associazioni. E' stata sviluppata una Banca dati per rendere disponibili le informazioni e promuovere il confronto e la discussione fra scuole diverse del territorio o fra enti locali e associazioni. La sezione Banca dati delle iniziative interculturali va ad implementare e perfezionare il sistema dell'Osservatorio regionale rafforzando una modalità di acquisizione e diffusione delle conoscenze attraverso il contatto e la costruzione di una rete territoriale.

Tali riflessioni hanno fatto emergere anche la necessità di procedere alla **seconda ricerca** sulla presenza degli **alunni stranieri** nelle scuole del territorio lombardo coordinata dall'ISMU in collaborazione con la Direzione Regionale Scolastica della Lombardia che si realizzerà nel corso di quest'anno scolastico 2003/2004. Già la prima indagine regionale che ha coinvolto le scuole di ogni ordine e grado (nido, materne,

elementari, medie, superiori e formazione professionale) ha consentito di far emergere quantità e qualità delle presenze degli alunni stranieri, figli di coppie miste e nomadi, e le principali attività di integrazione e di educazione interculturale intraprese dalle scuole lombarde per sostenere reali processi di integrazione e di reciproca conoscenza. Tali interventi costituiscono un apporto concreto per la riflessione e il confronto progettuale sui temi dell'integrazione e dell'intercultura, apre anche nuovi e altri interrogativi, curiosità e desideri di saperi, rispetto al mondo che sta oltre la scuola: alle famiglie, al lavoro dei genitori, all'abitazione.

Nel fare ciò la Regione ha adottato strategie in grado di sovrastare le continue emergenze, anche attraverso la convergenza di ruoli, dove l'incontro di più soggetti e di risorse, consente di affrontare meglio un problema e creare le condizioni "facilitanti" per realizzare quanto previsto dalle normative in materia di immigrazione.

Mi preme anche ricordare l'appuntamento a livello nazionale di presentazione del rapporto annuale dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, che dalla sua istituzione, dicembre 2000, ricorre con puntualità nel primo quadrimestre di ogni anno. L'incontro quest'anno è programmato il prossimo **30 marzo** e saranno presentati i risultati delle ricerche e delle attività effettuate nel 2003, che hanno avuto come punto di attenzione il tema delle seconde generazioni. Molte le novità di quest'anno in merito allo sviluppo dell'Osservatorio che si è spinto oltre il lavoro di ricerca e di divulgazione dei risultati, istituendo il servizio di banche dati e sperimentandosi su tematiche di nuove progettualità tra le quali di particolare rilevanza il progetto a valenza transnazionale sul traffico di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, nel quale l'Osservatorio regionale presta la sua collaborazione nelle attività di creazione di interventi integrati.

Desideravo infine concludere con un augurio che rivolgo al lavoro intrapreso dalla Fondazione Formez e dal Consorzio Mipa sul tema dell'immigrazione e ai partecipanti a questo Seminario attraverso una citazione del Prof. Paolo Pilotto in segno di invito ad andare avanti sulla strada dell'incontro tra culture: *"non c'è una cultura superiore da diffondere e comunicare e una inferiore da far evolvere, ma l'incontro fra persone che comunicandosi reciprocamente le loro "ricchezze", saranno migliori oggi e faranno migliore la nostra vita di domani"*.



## Consigli territoriali e Sportelli unici per l'immigrazione

*Sabatino Marchione*

Ringrazio il prof. Zuliani per avermi invitato, per aver invitato il Ministero dell'Interno a questo interessante convegno.

Voglio dire subito che ho sentito la dr.ssa De Marchi, che mi ha appena preceduto, parlare del Consiglio territoriale per l'immigrazione, che è un organismo su cui noi puntiamo molto.

Penso che, in quest'ultimo periodo, i Consigli territoriali per l'immigrazione si siano dati molto da fare.

Questo organismo, in effetti, è un tavolo di lavoro che vive delle iniziative di coloro che vi partecipano: abbiamo sentito che nella regione Lombardia è molto vivace, so che, lì, sono molte le iniziative che vi vengono assunte.

Credo che i Consigli territoriali per l'immigrazione - che esistono presso ogni Prefettura - siano sedi particolarmente adatte per esaminare e discutere le problematiche concrete dell'immigrazione; questi Consigli sono composti, in pratica, dai rappresentanti di tutto il mondo dell'immigrazione locale: dai rappresentanti degli stessi stranieri, dei datori di lavoro degli enti locali etc.

Ecco, a questi tavoli sono state portate, per esempio, ultimamente, le problematiche relative alla recente procedura di regolarizzazione dei lavoratori stranieri, sono state chiarite le cose meno comprensibili di questa procedura e, dagli stessi Consigli, sono giunti, a noi, anche preziosi suggerimenti per poter migliorare la stessa procedura.

Ora io avrei, qui, tante cose da dire, ma non voglio dilungarmi troppo, sia perchè non intendo rubare eccessivo spazio a chi deve ancora parlare, sia perchè siamo alla fine del nostro incontro e, quindi, credo che il grado di attenzione sia piuttosto relativo. Cercherò, dunque, di essere molto sintetico.

Io sono convinto che quando applicheremo completamente le norme che abbiamo - e non mi riferisco soltanto a quelle della legge Bossi-Fini, ma anche a quelle della Turco-Napoletano - quando riusciremo ad

applicare, interamente e bene, tutte le norme che riguardano gli stranieri nel nostro Paese, noi faremo un bel salto di 'qualità'.

Il buon funzionamento di organismi come i Consigli territoriali per l'Immigrazione, dei quali ho fatto cenno, previsti dalla legge Turco-Napoletano, va in questa direzione.

Posso anche dire che il Decreto 'flussi', che è stato appena emanato - un decreto transitorio, come voi sapete - sarà seguito, appena possibile, da un altro decreto, fatto secondo le regole della Bossi-Fini. Il nuovo decreto sarà sicuramente attento agli aspetti che è necessario considerare per far sì che gli immigrati che entrano nel nostro Paese vengano, il più possibile, già preparati, non solo dal punto di vista professionale, ma anche dal punto di vista culturale, consapevoli del luogo dove vengono a vivere e a lavorare. E questo sarà compito, principalmente, del Ministero del Lavoro, del Ministero della Pubblica Istruzione, con la collaborazione di tutti coloro che possono contribuire a formare, in questo senso, i lavoratori stranieri.

Questo è un punto molto importante, secondo me, della 'qualità' che noi vogliamo: se si riesce, nei Paesi di origine - e la legge Bossi-Fini lo prevede - a formare dei lavoratori che siano convenientemente preparati, credo che ciò costituirà un concreto miglioramento della 'qualità' dell'immigrazione. E so che a questo sta lavorando intensamente il dott. Silveri, che è qui con noi e che eventualmente potrà darvi maggiori indicazioni su questo punto.

Stabilire quali siano i lavoratori stranieri che debbano entrare nel nostro Paese è, in effetti, un discorso complesso.

La Bossi-Fini attribuisce, in questo campo, un ruolo molto importante alle Regioni; la nuova legge prevede che esse presentino anche dei rapporti annuali riguardanti l'immigrazione nei loro territori. Io penso che il sistema delle quote sia valido e debba essere affinato. Credo che questo sistema rappresenti, ora, uno strumento indispensabile. Ma si arriverà, forse, ad un punto in cui le quote non saranno più necessarie. In ogni caso, dobbiamo far sì che vengano in Italia i lavoratori stranieri di cui il mercato italiano ha reale bisogno e che essi si inseriscano nel migliore dei modi nel nostro Paese. Voi sapete che la nuova legge ha stabilito che, oltre a stipulare il 'contratto di soggiorno' con lo straniero, il datore di lavoro debba garantirgli la disponibilità di un idoneo alloggio e questa mi sembra veramente un'ottima cosa.

Nella nuova legge è prevista anche l'istituzione dello Sportello unico per l'immigrazione, che renderà le procedure certamente molto più rapide ed efficienti. La sua istituzione richiede una serie di predisposizioni da parte delle Amministrazioni competenti - soprattutto informatiche - che non sono di facile realizzazione. Ma appena saranno emanati i regolamenti di

attuazione della Bossi-Fini, io credo questo sportello dovrà subito cominciare a funzionare e noi stiamo operando perché ciò avvenga.

E' previsto che, nel massimo di 40 giorni, il procedimento di assunzione di un lavoratore straniero, che si effettuerà presso il nuovo sportello, debba completamente concludersi. Parlo del procedimento per assumere gli stranieri dall'estero. Il nuovo sportello, tuttavia, non si occuperà soltanto di questo procedimento, ma di altri 6-7, compreso il procedimento di ricongiungimento familiare, che tra poco sarà, forse, il procedimento più utilizzato, se voi pensate che la recente regolarizzazione ha introdotto nel nostro Paese circa 700 mila nuovi stranieri, buona parte dei quali vorrà sicuramente fare venire in Italia le proprie famiglie. Anche se bisogna dire che non è più come una volta, quando la legge consentiva agli stranieri di farsi raggiungere dai propri congiunti fino ai gradi meno stretti. Però, anche se i nuovi stranieri vorranno far venire soltanto la moglie e i figli piccoli, credo che avremo un bel pò di istanze di ricongiungimento familiare.

Ora è necessario che ognuno di questi 6-7 procedimenti sia messo convenientemente a punto. Esiste, attualmente, un'apposita commissione che se ne occupa e che sta elaborando la relativa modulistica, cui partecipa anche il Ministero del lavoro. E' qui presente il Direttore generale dell'Immigrazione di questo Ministero, il dott. Silveri, che sta collaborando con noi. Speriamo di essere pronti quando sarà il momento.

Penso che dovremmo mettere a frutto anche l'esperienza che ci deriva dalla recente procedura di regolarizzazione: durante tale procedura, è stato sperimentato un modello organizzativo che, in qualche modo, anticipa lo Sportello Unico per l'Immigrazione. Non è proprio così, in verità, perché lo 'Sportello polifunzionale' utilizzato durante questa procedura è stato piuttosto - come dire? - 'fisico', che informatico, nonostante che, anche qui, l'informatica abbia avuto la sua bella parte. Il nuovo Sportello Unico dovrà essere, invece, essenzialmente informatico.

Comunque, penso che quello che abbiamo fatto con l'ultima procedura di regolarizzazione sia davvero un valido esempio di buona 'qualità' dell'amministrazione. Se qualcuno di voi ha avuto modo di recarsi presso uno di questi Sportelli insieme ad uno straniero da regolarizzare, avrà visto come può funzionare un sistema integrato dove agiscono insieme - concordemente - più amministrazioni, dove più procedimenti si possono svolgere nello stesso luogo, in tempi rapidi e dietro appuntamento!

E' questo un esempio che credo potrà essere ripreso, come valido modello organizzativo, non solo nel campo dell'immigrazione.

Grosso modo, molto velocemente, per chi non lo conosce bene, per chi non ha avuto modo di sperimentarlo, vi dico che questo modello organizzativo ha previsto, innanzitutto, la possibilità di convocare i datori di

lavoro e i lavoratori stranieri in giorni ed ore stabiliti, per appuntamento, come si va dal dentista, in modo che le persone che si presentavano potessero trovare già pronti il contratto e il permesso di soggiorno e dovessero semplicemente firmare questo contratto, prendere il permesso di soggiorno e andarsene. Il tutto in tempi molto rapidi, che, durante la procedura, sono stati migliorati, passando da una media iniziale di 15-20 minuti a 5-10 minuti. Sta di fatto che, in un anno, si è riusciti a regolarizzare 636 mila 416 stranieri e restano ancora da definire solo poche istanze che richiedono particolari approfondimenti istruttori. Su 705 mila 417 istanze, gli stranieri interessati sono stati, in effetti, 694 mila 224. Come si vede, gli stranieri sono un pò meno delle istanze, perché vi sono dei casi, in particolare per le colf, dove, nei confronti dello stesso straniero, sono state presentate diverse domande di regolarizzazione da parte di più datori di lavoro.

Credo che nell'arco di un mese, due mesi, finiranno anche le ultime code della procedura, che riguardano i casi più complessi.

Va detto che noi abbiamo cercato di regolarizzare quanti più stranieri possibile, di venire incontro, in tutti i modi, agli stranieri e ai datori di lavoro, passando sopra gli aspetti meramente formali e gli ultimi casi rimasti sono casi dove, magari, manca ancora parte della documentazione che doveva essere allegata alla domanda. In altri, tuttavia, vi è ancora la necessità di condurre approfonditi accertamenti di polizia e vi sono anche casi di sospensione del procedimento per interventi dell'Autorità giudiziaria.

Se paragonate l'ultima regolarizzazione con le precedenti quattro - parlo di quelle dell'86-90-95-98 - potete avere la misura di cosa significhi riuscire ad organizzarsi come si deve per fare una cosa molto complessa, in tempi relativamente brevi.

Vorrei farvi notare che, qui, noi non avevamo di fronte solo 700 mila persone, ma il doppio: perché erano interessati non solo i lavoratori stranieri, come nelle altre sanatorie, ma anche gli stessi datori di lavoro, convocati insieme, agli sportelli, per definire una complessa serie di operazioni (stipula del contratto, rilascio del permesso di soggiorno, attribuzione del codice fiscale, definizione della posizione contributiva). Non si trattava semplicemente di consegnare della documentazione per ottenere, in un secondo tempo, il permesso di soggiorno, come avevano fatto gli stranieri nelle precedenti sanatorie, facendo file interminabili alle Questure (file che in quest'ultima regolarizzazione siamo riusciti ad eliminare fin dall'inizio, stabilendo che la presentazione delle domande avvenisse presso i 14.000 uffici postali).

Si consideri che, nell'86, le istanze furono 105 mila, nel '90 222 mila, nel '95 246 mila, nel '98 215 mila: sommate insieme superano di poco

quelle dell'ultima regolarizzazione.

Finisco qui. Solo per curiosità, vi dico - se non l'avete già letto sui giornali - che i gruppi di stranieri maggiormente interessati a quest'ultima regolarizzazione sono stati i romeni, gli ucraini, gli albanesi e i marocchini. I romeni sono stati più di 133 mila, gli ucraini più di 100 mila, gli albanesi e i marocchini circa 50 mila. E poi, a scendere, troviamo ben 187 nazioni diverse; ce ne sono anche certe che si sentono nominare assai poco, come lo Stato di Nauru o quello di Vanuatu.

Credo pertanto, infine, che se noi applichiamo correttamente tutti gli strumenti che abbiamo a disposizione nel nostro campo e se facciamo tesoro anche di modelli organizzativi che abbiamo sperimentato recentemente con successo, come lo 'sportello polifunzionale', possiamo sicuramente offrire servizi di migliore qualità, sia ai cittadini stranieri, che ai cittadini italiani.

Vi ringrazio.



## Immigrazione e sistema scolastico italiano

*Bruno Pagnani*

Ho apprezzato e ho accolto ben volentieri l'invito del prof. Zuliani a partecipare a questo incontro, sia per la stima che mi lega a lui, sia perché seguo ancora con molta attenzione gli sviluppi di questa problematica, di cui mi sono occupato direttamente al MIUR fino a poco tempo fa.

Vorrei partire da una riflessione sul titolo del seminario: immigrazione e qualità, sono due termini che nel nostro paese qualche volta entrano in contrasto, perché l'immigrazione di qualità, l'abbiamo avuta e siamo stati così abili da fare anche degli illeciti pur di averla; mi riferisco ad esempio ai calciatori stranieri, ai quali abbiamo fatto i passaporti falsi per farli venire in Italia, mentre la stessa cosa non è accaduta per le altre situazioni riguardanti immigrati di qualità.

Va premesso che per noi l'immigrazione di qualità va intesa, con un gioco di parole, nel senso di rendere di qualità l'immigrazione, perché come diceva il prof. Bacci, ci dobbiamo occupare, come amministrazione scolastica, in particolare della seconda generazione e quindi sforzarci di rendere qualitativamente migliore fin dall'inizio il processo di integrazione dell'immigrazione.

Il mio intervento verterà sulle questioni di carattere scolastico: quanti bambini e quanti ragazzi immigrati frequentano le scuole, e quanti di quelli di prima e seconda generazione stanno frequentando le strutture che abbiamo messo a disposizione proprio per facilitare l'integrazione. Il sistema scolastico italiano è influenzato da diversi fenomeni; tra questi, quello della presenza di alunni non italiani ha assunto, specialmente negli ultimi anni, dimensioni notevoli.

Nell'a.s. 2002/2003, secondo i dati pubblicati dal Servizio per l'automazione e l'Innovazione Tecnologica del MIUR, gli alunni stranieri sono stati 232.766 e rappresentano una percentuale del 2,96% sul totale della popolazione scolastica. Erano poco più di 30.000 nell'anno 1992/93. Ma l'aumento è significativo anche rispetto a un anno fa: sono

aumentati di oltre 50.000.

Si confermano ai primi posti anche quest'anno i gruppi provenienti dall'Albania, Marocco, ex Jugoslavia.

In Italia la presenza di alunni stranieri è molto disomogenea; si tratta di un modello policentrico, nel quale i poli di attrazione non sono solo le grandi città, ma anche la piccola città e i paesi.

La concentrazione di alunni stranieri è molto più elevata al Nord (66,58%), rispetto al Centro (23%) e al Sud e alle isole (10,11%); è particolarmente rilevante nelle regioni che offrono maggiori opportunità di lavoro. Si registra una flessione a Roma e nel Centro, rispetto a un aumento a Milano e nelle province del Nord Est. Il Sud si presenta come paese di transito e di prima accoglienza, mentre il centro e il Nord sono soprattutto luoghi di stabilizzazione.

Gli alunni con cittadinanza non italiana possono essere considerati relativamente pochi, se rapportati al totale degli alunni e alle percentuali molto più alte di alunni stranieri presenti nelle scuole di altri paesi europei, di cui sintetizzo i dati.

In SPAGNA risulta una percentuale quasi identica all'Italia: il 2,95%, provenienti, nell'ordine da: Sud America, Africa, UE. In GERMANIA gli alunni stranieri sono il 9,7%. Al primo posto figurano i turchi, poi gli italiani e i serbi. In FRANCIA si registra una percentuale del 6%. Da tener conto che negli ultimi anni il governo francese ha favorito l'acquisizione della cittadinanza. In INGHILTERRA il dato raggiunge il 14%, basato sull'autocertificazione. In SVIZZERA il dato raggiunge il 23%, provenienti nell'ordine: dalla ex Jugoslavia, dall'Italia e dal Portogallo

Tuttavia una vera comparazione non si può fare, senza prima analizzare alcune caratteristiche specifiche della situazione italiana.

Tali considerazioni hanno rilevanza sulle strategie educative e sulla percezione che di questo fenomeno hanno i docenti e l'opinione pubblica in generale.

Vi sono tre modi per affrontare il tema della diversità: la separazione dei gruppi, con disuguaglianza di diritti; la negazione delle differenze, con eguaglianza di diritti, eccezion fatta per il diritto alla diversità; la coesistenza dei gruppi, con conseguente diritto alla diversità e all'eguaglianza. Per quanto ci riguarda come amministrazione scolastica, abbiamo scelto il terzo metodo, che si basa su due principi: l'integrazione e partecipazione e cioè il pieno accesso alle strutture educative, la necessità di imparare a vivere insieme, che presuppone il rispetto delle rispettive culture. Ecco l'investimento per il futuro: l'integrazione, che presuppone il rispetto reciproco e l'esercizio delle esperienze concrete nell'ambito naturalmente della vita scolastica, esportabili anche nel campo sociale.



L'applicazione delle strategie educative più opportune è reso problematico, a volte, dalla peculiarità del fenomeno in Italia.

Infatti nel modello italiano, a differenza di altri paesi europei di più lunga tradizione multiculturale, il cambiamento per la scuola è stato rapidissimo.

Confrontando i dati con quelli degli scorsi anni, si osserva una crescita esponenziale che si va rafforzando (3000%) superando le previsioni.

Il notevole incremento è dovuto all'ampliamento delle possibilità di lavoro e al fatto che oggi i flussi migratori coinvolgono interi nuclei familiari, minori inclusi.

Altro elemento di difficoltà è rappresentata dal fatto che sono tanti e diversissimi i paesi di provenienza; sono diffuse 186 cittadinanze sui 195 paesi contati in tutto in mondo dall'ISTAT; troviamo al primo posto l'Albania con 32.268 alunni, il Marocco con 28.072, l'ex Jugoslavia con 18.577; la loro somma è poco meno della metà del totale degli alunni stranieri.

Gli altri gruppi prevalenti provengono dalle Filippine (con alte percentuali soprattutto a Milano), dal Marocco (Brescia e Lucca), dall'India (Cremona), dalla Cina (Firenze), dall'Albania (Livorno).

Comunque l'andamento del fenomeno è complessivamente positivo; rispetto ai diversi ordini di scuola, si registra un aumento di presenze fin dalla scuola dell'infanzia, con un interessante incremento per le scuole secondarie, soprattutto quelle professionali.

Rispetto al genere, si rileva una percentuale femminile più bassa rispetto all'incidenza complessiva delle alunne. Nelle scuole superiori però la presenza femminile supera il 50% (contro il 46% delle alunne sul totale).

Relativamente al successo scolastico si nota un progressivo miglioramento dei risultati scolastici. Bisogna segnalare anche la tendenza a scegliere percorsi più brevi, che forniscono un titolo immediatamente spendibile.

Per quanto riguarda le risorse economiche destinate all'integrazione dell'immigrazione, si parte dalle RISORSE CONTRATTUALI (Attuazione degli artt. 5 2 29 del CCNI - comparto scuola 1999 e dell'art. 18 del CCNL 2002-2005) che prevedono lo stanziamento annuale di euro 5.164.600, pari a 10 miliardi di lire, per progetti specifici delle scuole, da ripartire secondo criteri decisi in sede di contrattazione nazionale e regionale.

E' una cosa molto positiva che tutto il personale docente e non docente abbia rinunciato a distribuire a tutti 10 miliardi di lire di fondi contrattuali, destinandoli ad attivare nelle scuole, con presenza significativa di alunni con cittadinanza non italiana queste iniziative, che poi naturalmente coinvolgono anche il personale docente e non docente.

Abbiamo realizzato anche il PROGETTO ALI (Accoglienza, Lingua, Intercultura) per interventi di formazione del personale scolastico e l'attivazione di reti tra scuola e istituzioni (euro 748862,50 pari a 1 miliardo e 450 milioni di lire).

Altre risorse vengono attinte dal fondo d'istituto delle scuole, e/o erogate dalle Regioni e dagli Enti Locali per progetti integrati.

Sono stati erogati anche fondi (euro 619.748,27 pari a 1.200.000 di lire) per l'attivazione di CORSI DI LINGUA ITALIANA per cittadini extracomunitari.

Sono funzionanti i corsi di alfabetizzazione primaria e di integrazione linguistica per adulti nei CENTRI TERRITORIALI PERMANENTI, distribuiti in modo capillare sul territorio.

La geografia della partecipazione di cittadini stranieri adulti ai corsi di alfabetizzazione primaria e ai corsi per l'integrazione linguistica e sociale, conferma l'andamento della distribuzione dei minori: i tre quarti dei corsi per stranieri sono stati attivati nelle regioni settentrionali.

Il numero dei frequentanti le attività formative dei Centri Territoriali Permanenti (CTP), è stato di 76.819 adulti stranieri appartenenti a 162 nazionalità. In assoluto i cittadini del Marocco sono stati i più numerosi in tutti i corsi, seguiti dai cinesi e dagli albanesi.

Il MIUR ha provveduto anche ad assegnare risorse per l'attivazione di corsi intensivi, rivolti in particolare alle famiglie degli alunni, finalizzati al recupero linguistico e, in parte, alla tutela e valorizzazione della cultura d'origine e al recupero del titolo di studio acquisito nel paese di provenienza.

Tali iniziative, che hanno migliorato il clima di accoglienza, sono state realizzate anche in convenzione con le Regioni, con gli Enti Locali, le Associazioni, le rappresentanze diplomatiche dei paesi di appartenenza e le organizzazioni di volontariato.

Dal monitoraggio che è stato effettuato sull'andamento delle attività realizzate dalle scuole con i fondi distribuiti dagli Uffici scolastici regionali, sono emerse alcune tendenze fondamentali che vanno valorizzate e che riporto a titolo esemplificativo. Nella REGIONE MARCHE in ogni scuola, con numero significativo di alunni stranieri, è stata costituita una Commissione di accoglienza che traccia le linee di un protocollo di accoglienza, indicando le fasi, i ruoli e gli interventi; sono stati istituiti laboratori linguistici, utilizzando l'apporto di mediatori culturali, forniti dagli enti locali.

In FRIULI VENEZIA GIULIA sono stati attivati corsi di alfabetizzazione primaria per gruppi omogenei nell'ambito del progetto: "E' un piacere parlare con te".

E' stato realizzato il progetto S.A.M. (Stranieri-accoglienza-mediazione)

sulle seguenti tematiche: Italiano come L2, curriculum interculturale, integrazione con il territorio, realizzazione di uno sportello di consulenza per affrontare tutti i problemi organizzativi e didattici dell'inserimento.

In LIGURIA attraverso un protocollo d'intesa tra Ufficio scolastico regionale, Comune di Genova e l'Università degli Studi, è stato costituito il Centro Risorse Alunni stranieri per la realizzazione di una rete di servizi e progetti coordinati.

In particolare è stato realizzato il progetto "Un futuro credibile" per contrastare il lavoro minorile degli alunni stranieri, che prevede: una indagine condotta sul territorio con i servizi sociali per l'individuazione dei casi, la ricerca di risorse e accordi operativi, la creazione di relazioni positive con le famiglie, l'assegnazione di borse di studio e l'utilizzazione di nuove figure come gli "educatori di strada" per il recupero dei ragazzi a maggiore rischio di lavoro e di abbandono scolastico.

In EMILIA ROMAGNA sono state realizzate le seguenti iniziative: reti tra scuole, istituzioni, biblioteche, associazioni; sperimentazione di nuove tipologie di valutazione partendo da un profilo linguistico iniziale; scuole-polo come punti di riferimento per consulenza, documentazione e aggiornamento; progetto "maestro di strada" per alunni nomadi; coinvolgimento delle famiglie con feste interculturali, laboratori interculturali, cineforum per valorizzare la cultura di altre etnie.

In PIEMONTE si segnala l'impegno particolare nella formazione del personale della scuola: corsi sull'insegnamento dell'Italiano L2 e moduli specifici sull'educazione interculturale, in collaborazione con la Facoltà di Lingue e letterature straniere; distribuzione di un opuscolo informativo in 11 versioni bilingui per l'alunno neo-arrivato; adeguamento del curriculum, con l'inserimento dell'educazione interculturale come attività trasversale.

Dai monitoraggi e dalle attività seminariali, sono emersi i seguenti punti di forza delle iniziative: la flessibilità delle azioni, calibrate in base alla progettualità locale; l'integrazione delle iniziative anche a livello interistituzionale, con forme di co-finanziamento; il coinvolgimento positivo delle famiglie; l'attivazione di corsi di aggiornamento, per dirigenti e docenti sull'educazione interculturale e sull'italiano come L2; la costituzione di reti tra scuole e tra queste e il territorio; la costituzione di Centri di documentazione e sportelli per la diffusione di materiali.

Dopo aver accennato ad alcune delle situazioni reali nel campo dell'istruzione, vorrei concludere con un'osservazione: se è vero che non c'è, come diceva il collega della Corte dei Conti, una normativa precisa a cui far riferimento per questa problematica e quindi l'attività è lasciata un po' alla libera iniziativa, ritengo però che ogni amministrazione, quando si trova di fronte un problema reale, è proprio in quel momento,

anche in assenza di una normativa, che si attrezza per poter esercitare al meglio le sue competenze, per poter realizzare tutte le iniziative che possono essere realizzate a livello nazionale e locale, soprattutto insieme ad altre istituzioni.

## Immigrazione di qualità e strumenti di governo

*Renato Finocchi Ghersi*

Il tema dell'immigrazione "di qualità", come testimoniato dalle relazioni che mi hanno preceduto, può essere affrontato secondo diverse prospettive e, nella situazione italiana, per le ragioni che dirò, necessita ancora di una definizione condivisa. In questo intervento toccherò pertanto due punti: il primo, relativo alla esigenza di definizione del tema; il secondo dedicato ad una sintetica ricognizione delle politiche governative che condizionano l'immigrazione "di qualità", anche se intesa sotto diversi profili e qualificazioni.

Dalla discussione odierna sono emerse almeno tre diverse nozioni di immigrazione "di qualità". Il professor Livi Bacci ha, in primo luogo, associato la dimensione della qualità dell'immigrazione alla regolarità del soggiorno. In questo senso, può infatti sottolinearsi che la regolarità costituisce una sorta di pre-requisito perché possa configurarsi l'immigrato come titolare di doveri e diritti, e quindi in grado di partecipare ed inserirsi nella vita sociale.

Peraltro, numerosi vincoli normativi, connessi alla durata dei permessi, alla complessità delle procedure previste per il loro rinnovo, alla precarietà del lavoro, oltre a varie ricerche di settore, inducono a ritenere che il confine tra soggiorno regolare e irregolare sia alquanto mobile.

I dati (v. i rapporti annuali Caritas e ISMU) relativi alle ripetute "regolarizzazioni" (ben 6 nell'ultimo ventennio), testimoniano di come rilevanti quote di immigrati che riescono ad "emergere" dall'illegalità con una sanatoria non riescano a mantenere tale status nelle fasi successive e debbano, dopo periodi di irregolarità, avvalersi della regolarizzazione successiva. Analoghi processi riguardano stranieri che, entrati regolarmente, perdono poi tale status transitando nell'illegalità.

Una seconda indicazione, ancora proposta dal professor Livi Bacci, attiene alla qualità dell'inserimento e dell'integrazione che auspicabilmente richiederanno gli immigrati di seconda generazione che attual-

mente si stanno formando nella scuola. I dati e le esperienze, spesso non adeguatamente e positivamente valutati, relativi alla presenza di minori stranieri nella scuola ne testimoniano l'andamento crescente: dalla metà degli anni Novanta al 2001/2002 il numero dei minori è triplicato, passando in questo periodo da 50.322 nel 1995/1996 a 181.767 nel 2002 (2,31 % del totale). Dati più recenti confermano il trend e stimano in 280.000 circa la presenza al 2003, risentendosi degli ulteriori effetti della recente regolarizzazione. Giustamente il professor Livi Bacci segnala che questo crescente numero di studenti, richiederanno domani un inserimento nel mondo del lavoro più qualificato dei loro genitori, giunti nel nostro paese con le modalità indicate. In questo senso, la qualità dell'occupazione, non più solo riferita a tipi di lavoro non richiesti dalla manodopera italiana, influirà decisamente sulla qualità della nostra immigrazione.

La terza definizione è quella che il cons. Gaetano D'Auria ha collegato alla qualità del trattamento giuridico dal punto di vista sostanziale di cui gode lo straniero c.d. extracomunitario nel nostro paese. Si tratta quindi di una qualificazione che non si limita a distinguere tra stranieri regolari, irregolari o clandestini ma che, mi pare, pone l'accento sulla effettività del godimento dei diritti della persona formalmente attribuiti dal nostro ordinamento anche allo straniero. Anche in questo ambito, le indagini sul campo segnalano come sotto i più vari profili - dall'inserimento nel lavoro, alle relative condizioni, alle prestazioni sociali e sanitarie, ai diritti sul mercato delle abitazioni - al riconoscimento formale spesso non segua il sostanziale godimento dei diritti civili indicati dalla legislazione vigente.

A queste tre nozioni se ne può aggiungere un'altra, più vicina ad esperienze europee e nord-americane, nelle quali il riferimento all'immigrazione di qualità è inteso come scelta a favore di ingressi, anche in deroga alle normative vigenti, di stranieri dotati di professionalità di alto profilo, ovvero di formazione in settori particolarmente richiesti per fasi congiunturali dal mercato del lavoro nazionale. Gli esempi possono essere quelli degli Stati Uniti, che nel 2000 hanno aumentato del 70% i visti di ingresso concessi per determinate occupazioni, ovvero la Francia la Germania e il Regno Unito che negli anni scorsi hanno previsto specifiche agevolazioni nell'ambito delle procedure di ingresso per determinati rapporti di lavoro.

Non è un caso se questa nozione, più comune nel contesto internazionale, non sia quella più comune nella situazione italiana, caratterizzata dalla persistente difficoltà a confrontarsi con i temi del governo del fenomeno migratorio, come testimonia il ripetersi di regolarizzazioni e sanatorie.

La problematica più rilevante rifluisce ancora sul tema della regolarità del soggiorno, sulla concessione di un minimo status di qualità dal punto di vista giuridico, mentre le difficoltà nel governo dell'immigrazione hanno finora sostanzialmente impedito il compimento di scelte di più ampio respiro, quali quelle legate alla "qualità" degli immigrati per i quali facilitare gli ingressi. Come si vedrà, forse soltanto per il lavoro stagionale, si sono avviate procedure in grado di garantire un più efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Venendo al secondo punto del mio intervento, sembra che comunque si voglia intendere e classificare l'immigrazione "di qualità", il panorama che si presenta attualmente appare alquanto complesso dal punto di vista istituzionale e di difficile interpretazione quanto agli sviluppi futuri.

Se si paragona la situazione attuale in cui versa il governo dell'immigrazione con la fase che precedette l'approvazione della legge n. 40/1998 (c.d. legge Turco-Napolitano), ed il relativo testo unico n. 286/1998, essa appare più precaria, contraddittoria ed in grado di produrre esiti paradossali.

In primo luogo, le linee di indirizzo delle politiche legislative nella materia apparivano nel 1998 più certe di quanto non sia oggi: allora si trattava infatti, per unanime riconoscimento, di uscire dall'emergenza perpetrata da una legislazione che si era succeduta per tutti gli anni Novanta e caratterizzata dall'adozione di decreti legge, per loro natura parziali e che si erano concentrati su misure temporanee e legate soprattutto alla gestione dell'immigrazione come problema di ordine pubblico. In questo senso, l'esigenza di una legge organica appariva un traguardo ineludibile della società italiana, nella quale il fenomeno migratorio aveva assunto un carattere strutturale.

La legge n. 40 si basava su tre principi di fondo. La programmazione degli ingressi, attraverso il sistema delle quote; in secondo luogo, l'avvio di politiche attive per l'integrazione degli immigrati, con il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali; infine, il contrasto dell'immigrazione clandestina, mediante il potenziamento degli istituti a garanzia dell'effettività delle espulsioni (es. istituzione dei centri di permanenza temporanea).

Anche se in estrema sintesi, non può qui non rilevarsi come l'applicazione di alcuni istituti ritenuti fondamentali nell'ambito della legge n. 40/1998, quali l'introduzione dello "sponsor" come strumento per facilitare l'ingresso delle persone in cerca di lavoro e sfruttare la "catena migratoria" ai fini del collocamento, della carta di soggiorno per i residenti da almeno 5 anni quale strumento di integrazione che garantiva un percorso più veloce rispetto all'acquisto della cittadinanza; la previsione di quote annuali adeguate alle richieste del mercato, l'apertura

al lavoro autonomo, abbiano subito una netta inversione di tendenza nell'ambito della revisione che si è imposta con la legge n. 189/2002 (c.d. Bossi Fini), e ancor prima con gli indirizzi amministrativi del governo in carica.

Pertanto, se la qualità dell'immigrazione, in tutte le diverse declinazioni del fenomeno emerse nel dibattito odierno, presuppone una minima stabilità e l'utilizzo di strumenti di governo consolidati e via via migliorati e rodati nella loro attuazione, il panorama non appare confortante. Dall'esame dell'attuazione del primo fra i principi indicati, quello della programmazione degli ingressi, si ricava che è stata modificata la norma della legge Turco-Napolitano che garantiva, di fronte all'inerzia del governo nell'adozione dei decreti relativi alle quote annuali, la permanenza in vigore delle quote previste per gli anni precedenti. Questa norma di garanzia aveva il fine di assicurare che l'Italia restasse un paese con le "frontiere aperte" all'immigrazione, seppure regolata da scelte rimesse annualmente alla discrezionalità dell'autorità politica.

Si intendeva evitare che dall'inerzia del governo derivasse automaticamente il blocco degli ingressi, e ciò in coerenza con i trattati internazionali che garantiscono la libertà di espatrio e, parallelamente, inducono politiche di accoglienza dell'immigrazione regolare.

L'abrogazione di questa norma di garanzia da parte della legge Bossi Fini ha immediatamente avuto ripercussioni negative sulla regolarità dei flussi di ingresso regolare. Con una semplice circolare del gennaio 2002 adottata dagli uffici del Ministero del welfare è stato ingiunto agli uffici del lavoro, a seguito dell'inerzia del governo nell'adozione di quote regolari, di non raccogliere le domande di autorizzazione provenienti da datori di lavoro per l'ingresso di nuovi immigrati regolari.

Le successive autorizzazioni all'ingresso di quote hanno riguardato soprattutto il lavoro stagionale. Ciò che qui preme sottolineare è che il principio della regolarità dei flussi è stato intaccato, fornendo la base per ulteriori strumentalizzazioni al momento dell'adozione dei decreti attuativi delle quote. La precedente disciplina tendeva a rendere "ordinario" questo strumento, nella consapevolezza della natura strutturale del fenomeno migratorio.

La modifica introdotta dalla legge Bossi-Fini ha quindi un effetto duplice, sul piano politico e su quello amministrativo: da un lato, carica la decisione sulle quote di rischi di speculazioni tra le forze politiche e dall'altro disincentiva le amministrazioni pubbliche interessate a programmare con costanza il numero degli ingressi. Le difficoltà amministrative in questo settore avrebbero dovuto consigliare di potenziare questo aspetto legato alla programmazione, invece di rendere incerto e spesso legato a numeri astratti, rispetto al contesto



socio-economico, la determinazione delle quote.

I dati confermano queste conclusioni: gli ingressi per lavoro non stagionale erano 50.000 nel 2001, e si sono ridotti a 11.000 nel 2003. Come ricordava il professor Livi Bacci, la "stagionalità" del lavoro, e quindi la precarietà della condizione dell'immigrato non incentiva la migliore qualità dell'immigrazione.

La politica restrittiva riferita agli ingressi regolari non sembra giustificata neppure dalla sanatoria successivamente prevista. Innanzitutto, il blocco e le difficoltà agli ingressi regolari incentiva ulteriore clandestinità (dati CISL rilevano la presenza di 500.000 clandestini, malgrado il governo in carica abbia realizzato la più grande sanatoria mai attuata in Europa); secondariamente, la previsione di regolarizzazioni non è incompatibile con la continuità degli ingressi regolari, come testimoniato dall'esperienza della prima attuazione della legge Turco-Napolitano.

Un altro aspetto riguarda la crescente frammentazione delle decisioni relative alle quote di ingresso adottate nella legislatura corrente: nel 2002 sono stati adottati cinque decreti relativi alla determinazione delle quote; nel 2003 i decreti sono stati due e altrettanti sono stati quelli del 2004, almeno fino ad oggi, ed anche in questo caso viene confermata la politica a favore dei soli stagionali: nel 2004 sono stati autorizzati finora 29.000 ingressi per lavoro a tempo indeterminato e 50.000 per lavoro stagionale.

Il metodo della programmazione degli ingressi è stato messo in discussione negli anni recenti da vari esponenti di forze sindacali padronali, singolarmente in sintonia con settori della sinistra più radicale. Queste proposte, che intendono delegare interamente al mercato la materia degli ingressi, non pare si confrontino seriamente con la realtà costituita dalle dimensioni del mercato del lavoro sommerso esistente in Italia e con le prassi illecite che in occasione delle sanatorie emergono periodicamente, e cioè la conclusione di contratti fittizi utilizzati unicamente per giustificare l'ingresso.

Inoltre, l'abolizione delle quote ha l'effetto di "schiacciare" l'immigrazione esclusivamente sul fenomeno lavoristico e di eliminare la possibilità di valutare la sostenibilità sociale del numero di immigrati ammessi, che dovranno essere avviati al godimento delle politiche di welfare in posizione di parità con i cittadini.

Al contrario, occorre rendere flessibili le quote, eliminando le restrizioni a determinate tipologie di lavoro (es. domestico e di cura), e procedere ad una radicale semplificazione delle procedure amministrative per l'ingresso regolare.

Un ulteriore profilo che pare problematico è rappresentato dall'utilizzo recentemente invalso delle cosiddette "quote privilegiate", che costitui-

scono lo strumento previsto dalla legge del 1998 per negoziare con i paesi di provenienza degli stranieri accordi per la riammissione di stranieri espulsi. Nella ispirazione originale questo strumento doveva quindi essere utilizzato nell'ambito delle quote di ingresso come canale speciale rispetto alla gran parte degli ingressi che non erano suddivisi per quote riferite a singoli paesi. Attualmente la logica di intervento pare invece invertirsi, se è vero che nel 2004 solo 10 paesi dovranno ripartirsi le 20.000 autorizzazioni all'ingresso per lavoro a tempo indeterminato, mentre in teoria ai restanti 170 paesi del mondo saranno attribuite le quote relative ai restanti 6.000 ingressi previsti. Il rischio evidente è di lasciare inavase parte delle quote privilegiate, per la difficoltà di prevedere esattamente e per ogni paese il numero degli ingressi richiesti, e di non consentire altri ingressi provenienti dai paesi che non sono compresi in queste quote speciali.

Se il denominatore comune che si trae da questi indirizzi governativi è quello della messa in discussione degli strumenti di governo previsti, non può non notarsi una vistosa contraddizione derivante dalla realizzazione della più rilevante sanatoria approvata nella storia italiana ed europea dell'immigrazione (oltre 600.000 ingressi).

La politica seguita si è quindi fondata sulla restrizione dei nuovi ingressi regolari e di lungo periodo per lavoro a tempo indeterminato, e sul contemporaneo ricorso ad una nuova sanatoria, peraltro sempre avversata dall'attuale maggioranza e ritenuta una peculiarità della sinistra in materia.

A mio parere, proprio questa mistura crea ulteriori contraddizioni per il futuro, dal momento che la chiusura ai nuovi ingressi e la sanatoria creano il forte rischio della necessità di nuove ripetute regolarizzazioni, rinviando a data da destinarsi l'implementazione di un quadro stabile di governo che garantendo lo status formale e sostanziale di un determinato numero annuo di persone straniere alle quali si consente l'ingresso e il soggiorno, sia in grado di migliorare la "qualità" dell'immigrazione in Italia.

Nella fase intermedia che attraversiamo il flusso legato all'immigrazione economica non pare arrestarsi, mentre in questi anni non si è avviata una equilibrata gestione degli ingressi annuali per quote. Ma la formazione di altre sacche di clandestinità costituisce l'ostacolo più evidente alla formazione di una immigrazione di qualità, nelle concezioni che sono emerse.

## L'immigrazione di qualità nel contesto internazionale

*Corrado Bonifazi*

La crescita di importanza delle migrazioni qualificate costituisce una delle principali caratteristiche dei movimenti migratori attuali. Una tendenza che appare in sostanziale accordo con i processi di crescente polarizzazione dei flussi migratori e con l'aumento dell'importanza delle global cities nella dinamica migratoria internazionale. Del resto, le migrazioni qualificate sono uno dei flussi che più si è avvantaggiato dei processi di globalizzazione. Infatti, in termini di conoscenza e ricerca delle opportunità questa particolare fascia di migranti ha visto aumentare notevolmente le proprie capacità di valutare costi e benefici dei trasferimenti grazie allo sviluppo delle tecnologie informatiche. Le migrazioni qualificate sono anche quelle che più si avvicinano a quei modelli di transilience, caratterizzati da una mobilità molto elevata fatta di migrazioni ripetute e ritorni, che, per molti versi, tendono a configurarsi come una delle maggiori novità dei flussi di questi anni e come uno degli esiti possibili della stessa evoluzione recente dell'intero fenomeno migratorio (Hugo 1996).

Le diversità di approccio nell'affrontare le diverse problematiche delle migrazioni di qualità sono notevoli tra i paesi di immigrazione permanente extraeuropei di cultura anglosassone ed i paesi europei di vecchio o nuovo accoglimento. Differenze che, per altro, vanno legate alle profonde diversità di contesto che tendono a determinare l'atteggiamento complessivo verso l'immigrazione e il ruolo che a questa viene assegnato nella vita di ogni paese d'arrivo (Bonifazi 1998). Tornando alle migrazioni di qualità, queste nei paesi di immigrazione permanente del Nord America e dell'Oceania vengono esplicitamente e consapevolmente inserite in un quadro di concorrenzialità con le altre nazioni sviluppate dall'area. In Europa, invece, si cerca timidamente di contrastarla e penalizzarla meno di quanto non avvenga per gli altri flussi migratori. In tal senso i risultati del vertice di Tampere segnano una novità

importante, come i recenti provvedimenti adottati in Francia, Austria e Germania. In Europa appare, comunque, decisamente prevalente un approccio pauperistico all'immigrazione che si continua a considerare, anche se la realtà dei fatti è ben diversa, come un fenomeno destinato esclusivamente alla base della piramide sociale ed economica.

Ad esempio, nel caso australiano, emblematico per molti versi della situazione dei paesi del Nord America e dell'Oceania, gli ultimi 20 anni hanno visto una crescente attenzione politica verso le migrazioni d'alto livello e un complessivo riorientamento degli interventi verso l'acquisizione con le migrazioni di qualifiche e competenze utili al sistema economico nazionale (Hugo 2001; Birrell 1998). Da un lato, la riflessione ha così investito i risultati e l'efficacia complessiva della politica migratoria nel raggiungimento degli obiettivi prefissati; dall'altro, ha riguardato l'intensità delle perdite di personale qualificato verso le altre economie sviluppate da parte dell'Australia e il bilancio complessivo del paese nell'interscambio internazionale di migranti qualificati.

In termini politici queste due linee di riflessione esprimono due diverse preoccupazioni, entrambe però riconducibili al desiderio e alla volontà di acquisire e mantenere le competenze necessarie a conservare ed accrescere il livello di competitività dell'economia australiana nel quadro dei processi di globalizzazione. In termini scientifici, invece, l'affermarsi di questi due diversi indirizzi di ricerca conferma i rilevanti cambiamenti che in questi ultimi venti anni hanno caratterizzato le migrazioni qualificate. La visione monodirezionale del fenomeno che per anni ha caratterizzato le ricerche sul brain drain appare ormai di fatto superata da un approccio più complessivo ed articolato (Hugo 1996; Iredale 2000). Attento non solo agli effetti positivi che le migrazioni qualificate hanno comunque anche per i paesi di provenienza, ma consapevole anche della multidirezionalità di un processo che lega oggi giorno in maniera sempre più diffusa e complessa provenienze e destinazioni. Un processo in cui sempre più paesi sono insieme origine e destinazione di questo tipo di flusso migratorio e in cui sempre più le politiche di uno Stato hanno effetto sui risultati degli interventi di altre nazioni anche lontane, creando di fatto una situazione di competizione per l'acquisizione di questi lavoratori (Iredale 2001). Nel caso australiano, ad esempio, è stato messo in luce come la domanda di visti per personale qualificato sia collegata non solo alle possibilità occupazionali del paese ma anche al numero di immigrati accettati negli Stati Uniti e in Canada (Cobb-Clark e Connolly 1997).

Per avere almeno un'idea dell'intensità del fenomeno basti considerare che ad inizio dell'attuale decennio oltre il 55% dei visti concessi per residenza permanente in Australia era concesso in una delle voci compre-

se tra le "migrazioni qualificate". Una quota in crescita negli ultimi anni e ben lungi dall'esaurire tutta la tipologia delle migrazioni qualificate che, in alcuni casi, rientrano anche nei flussi temporanei. Tra questi ultimi è interessante segnalare che lo student program nel 2000 ha, ad esempio, registrato 146.000 visti. Inevitabile un raffronto con l'Italia, paese di 57 milioni di abitanti contro i 20 dell'Australia, dove i permessi di soggiorno per motivi di studio arrivano appena a 43.000 unità, pari al 2,8% del totale. Altro inevitabile raffronto tra Australia e Italia è relativo al materiale statistico disponibile: ricco e estremamente dettagliato nel primo caso, decisamente più povero e limitato nel secondo. E' anche interessante notare come tra gli immigrati recenti (meno di 5 anni) in Australia si ha una più elevata percentuale rispetto al resto della popolazione di alte e di basse qualifiche, a conferma della polarizzazione delle migrazioni. Nel complesso la percentuale di laureati e diplomati tra gli immigrati recenti è pari al 30% del totale contro il 16,2% di persone con questi livelli di istruzione che si registra tra i nati in Australia

In riferimento alla situazione del nostro paese sono interessanti i risultati di una indagine sui ricercatori stranieri negli Enti Pubblici di ricerca italiani che ha raccolto informazioni su 241 dei 378 studiosi esteri presenti nelle 400 strutture contattate (Brandi 2004). Degli intervistati il 33% proveniva da un paese dell'Unione europea, il 36% da un altro paese europeo, appena il 4% dal Nord America o dall'Australia e il 28% dal Terzo mondo. Il 69,1% prevedeva di lasciare l'Italia entro un anno, con una forte prevalenza quindi di una mobilità di breve periodo. I motivi principali per lasciare il proprio paese erano stati il desiderio di avere contatti con altri ambienti di ricerca e di specializzarsi in un settore non sufficientemente sviluppato in patria. Tra le ragioni, invece, che più avevano pesato nella scelta dell'Italia erano state le occasioni di studio o lavoro che offriva il nostro paese e l'invito diretto di una istituzione scientifica italiana.

Le difficoltà incontrate dai colleghi stranieri erano in primo luogo legate alla concessione dei permessi e alle lungaggini burocratiche (66%), poi alla disponibilità e ai costi degli alloggi (65%), infine, alla lingua (49%). Il 71% degli intervistati intendeva ritornare in patria e il 67% riteneva che il soggiorno all'estero era stato un vantaggio per il paese d'origine. Il 69% pensava che nel proprio paese il problema del brain drain era considerato importante. Solo i ricercatori tedeschi intervistati ritenevano il sistema di ricerca nazionale tanto buono da poter attrarre ricercatori stranieri in misura superiore a quelli in partenza. Un risultato di particolare interesse, specie per le possibili ricadute in termini di intervento politico, era la percezione dell'atteggiamento favorevole di tutta la società verso lo straniero come uno dei principali fattori d'attrazione delle migrazioni di qualità.

## Riferimenti bibliografici:

- Birrell, B. (1998), "Skilled migration policy under the Coalition", in *People and Place*, 6 (4); disponibile in <http://elecpress.monash.edu.au/pnp/pnpv6n4/Birrell2.htm>.
- Bonifazi C. (1998), *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Brandi M. C. (2004), "La mobilità dei ricercatori: una ricerca empirica negli Enti pubblici di ricerca nel 2001", in Ancona G. e R. Pace (a cura di), *Mobilità, sviluppo e partecipazione*, Quaderno n. 29 del Dipartimento per lo Studio delle società mediterranee Università degli studi di Bari, Bari, Cacucci.
- Cobb-Clark, D. A. and Connolly, M. D. (1997), "The worldwide market for skilled migrants: can Australia compete?", in *International Migration Review*, 31 (3).
- Hugo, G. (1996), "Brain drain and students movements", in P. J. Lloyd e L. S. Williams (Ed.), *International trade and migration in the APEC Region*, Melbourne, Oxford University Press.
- Hugo, G. (2001), *Migration policies designed to facilitate the recruitment of skilled workers: the case of Australia*, lavoro preparato per il Seminario OECD su "International mobility of highly skilled workers: from statistical analysis to the formulation of policies", Parigi, 11-12 giugno.
- Iredale, R. (2000), "Migration policies for the highly skilled in the Asia-Pacific region", in *International Migration Review*, 34 (3).
- Iredale, R. (2001), *Skilled migration: the rise of temporary migration and its policy implications*, CAPSTRANS- Committee for Economic Development of Australia, Policy Papers Series No. 6.

## La stabilizzazione della popolazione immigrata

*Domenico Gabrielli*

Mi vorrei pronunciare sui due temi sollevati nei precedenti interventi: quello degli immigrati di seconda generazione e quello della durata della permanenza della popolazione immigrata, e quindi della sua stabilizzazione, o anche, in termini demografici, della sua normalizzazione.

Vorrei però, in primo luogo, fare una precisazione riguardo al fenomeno dell'immigrazione qualificata, del quale ha parlato diffusamente Corrado Bonifazi: vi è un'obiettivo difficoltà a evidenziare questo aspetto dell'immigrazione nelle statistiche, che è legato innanzitutto al problema di rilevare il titolo di studio. Si tratta di un problema che si incontra sia nelle statistiche di fonte anagrafica, sia nelle statistiche dei permessi di soggiorno, nelle quali la specifica del titolo di studio è spesso mancante.

Rispetto agli altri due temi ai quali ho accennato nella premessa, vale a dire quello delle seconde generazioni e della durata dell'immigrazione, vi è innanzitutto da rilevare un dato importante: come è stato già sottolineato dal Prof. Livi Bacci l'immigrazione in realtà è un fenomeno antico; i dati precedenti alla regolarizzazione (1° gennaio 2003) mostrano che quasi un terzo degli immigrati ha fatto il suo ingresso in Italia prima del 1993, ed è quindi presente nel nostro paese da oltre 10 anni. Si tratta quindi di una popolazione che si presume sia integrata nella nostra società, e comunque stabile e intenzionata a restare.

La maggior parte dei permessi di soggiorno sono ancora permessi per lavoro, ma sempre più numerosi sono quelli per famiglia: antecedentemente alla regolarizzazione (dati al 1° gennaio 2003) vi erano più di 800 mila permessi di lavoro e quasi 500 mila permessi di famiglia. Se poi si prendono in esame i dati sui flussi in ingresso annuali, i permessi per famiglia si rivelano più numerosi di quelli per lavoro. Se, come è stato accennato prima, l'introduzione dello strumento dei contratti di soggiorno, nelle intenzioni del legislatore, doveva essere utile a porre un freno ai flussi migratori, o comunque a limitare la durata della perma-

nenza sul nostro territorio, i dati che si hanno a disposizione sembrano piuttosto mostrare il contrario.

I soggiornanti con regolare permesso di soggiorno sono destinati ad aumentare sempre di più: si deve ricordare, infatti, che i permessi per motivi familiari non sono compresi nelle quote programmate e, pertanto, quando si parla di quote si parla in realtà della minor parte dei flussi migratori; inoltre, i flussi migratori per ricongiungimento familiare aumenteranno enormemente in conseguenza dei 600 mila e oltre regolarizzati.

Nell'ambito del processo di stabilizzazione, del quale si è parlato in precedenza, si potrà osservare una breve battuta d'arresto: in conseguenza della regolarizzazione si avrà infatti, come è sempre avvenuto in passato, un "ringiovanimento" della popolazione straniera, poiché i regolarizzati sono generalmente più giovani rispetto agli immigrati già presenti nel paese, oltre ad essere perlopiù celibi. In seguito riprenderà il processo già in corso, cioè quello della cosiddetta "normalizzazione" della popolazione immigrata, con l'aumento dei coniugati e l'invecchiamento della popolazione.

L'altro aspetto sul quale mi vorrei soffermare, e poi chiudo per essere veramente breve, riguarda quello delle seconde generazioni e dei minori: volendo riassumere con un solo dato la situazione nel nostro paese, è sufficiente dire che, antecedentemente alla rilevazione censuaria (1° gennaio 2001) i minori residenti erano circa 278mila, un dato che non sarà sensibilmente ridimensionato da quello definitivo del censimento.

È stato anche accennato alla difficoltà di rilevare i dati sulla popolazione immigrata, in particolare su quella di minore età; ad esempio, in paesi come la Francia nei quali vi è una maggior propensione a concedere la cittadinanza, questi ragazzi sarebbero destinati a scomparire dalle statistiche, in quanto stranieri. In realtà non è esattamente così, poiché essi possono essere colti al censimento, quando si pone il quesito sulla nazionalità alla nascita e sulla nazionalità dei genitori. Quindi, in realtà, vi è un metodo per ricostruire le seconde e anche le terze generazioni degli immigrati, un metodo che, fra parentesi, dovremo adottare anche nel nostro paese.

Per concludere, una curiosità: in una ricerca curata da Carfagna, Licari, Tucci e dal sottoscritto, presentata alle recenti "Giornate di studio" di Bari, si osserva, tra l'altro, che questi ragazzi mostrano un'alta propensione a frequentare la scuola. Dal confronto fra i dati dei frequentanti la scuola dell'obbligo e i ragazzi dell'età corrispondente, grazie a complessi procedimenti di stima e tenendo conto anche del ritardo che eventualmente questi ragazzi presentano (vale a dire dell'età che può essere più elevata rispetto alla classe frequentata), emerge che vi è una elevata partecipazione scolastica, sempre comunque superiore al 90%. Grazie.



## Immigrazione di qualità: alcune caratteristiche, alcuni problemi, qualche esperienza

*Ugo Melchionda*

Innanzitutto grazie per l'invito, è la prima volta che ho modo di lavorare con il Foromez e credo che sia un'esperienza interessante. Prendendo spunto dalla discussione finora svolta, credo che esistano almeno 5 caratteristiche per definire l'immigrazione di qualità. Provo ad elencarle senza pretesa di esaustività, e senza ordine di importanza.

153

- ▶ La prima è la regolarità ovviamente. Non possiamo aver a che fare con una immigrazione di qualità in un paese in cui ( se consideriamo tutte le regolarizzazioni succedutesi dal 1986) un milione e mezzo di immigrati si sono regolarizzati dopo l'entrata irregolare. C'è un paradosso in questo paese, qualcosa non ha funzionato se praticamente quasi tutti i nostri lavoratori immigrati sono entrati irregolarmente o clandestinamente e soltanto in seguito al loro ingresso si sono regolarizzati.
- ▶ La seconda condizione per un'immigrazione di qualità è che risponda ai fabbisogni del mercato del lavoro, perchè non possiamo avere un'immigrazione di qualità che sia slegata dalle dinamiche e dalle esigenze del mercato del lavoro locale. Tuttavia questo valore non può essere un valore assoluto: come vedremo la risposta alle esigenze del mercato del lavoro deve essere tale che non provochi brain waist, che non provochi sprechi di competenze di cervello, che non impoverisca i paesi del sud per trasformare ingegneri in muratori, per trasformare medici in assistenti domiciliari, per trasformare ingegneri in carpentieri.
- ▶ Terzo un meccanismo che in qualche modo favorisca l'integrazione. Visto che parliamo di immigrazione di qualità, non possiamo avere persone che, come alcuni autori hanno detto, sono visibili dalle otto del mattino alle otto di sera, finchè sono in fabbrica e dopo il lavoro debbono scomparire. Se ciò avviene, se essi scom-

paiono quando escono dalla fabbrica, sicuramente non siamo di fronte ad un'immigrazione di qualità. E, badate, in alcuni casi in questo paese si cerca esattamente questo tipo di immigrazione silenziosa ed invisibile...

- ▶ Quarto, l'ho già detto, un'immigrazione che non sia spreco di professionalità degli immigrati, che non comporti ghettizzazione ed etnicizzazione del mercato del lavoro, che non trasformi "filippina" in sinonimo di colf...
- ▶ Quinto un'immigrazione che non sia in qualche modo pura perdita per i paesi di origine, brain...drain, che non comporti che essi paghino i costi della formazione di quadri e tecnici e noi ne ricaviamo soltanto i vantaggi.

Sicuramente ci sono altre caratteristiche, ma credo che queste prime appena indicate siano sufficienti per definire un po' il nostro tema e per valutare a questo tavolo e con questi parametri l'adeguatezza delle politiche di immigrazione e per l'immigrazione.

Questo tipo di immigrazione, l'immigrazione di qualità, così come ho provato a definirla, rinvia a una serie di problemi, non secondari: per esempio: chi sono queste persone, quale definizione dobbiamo dare del termine stesso di migrante, perché si possa parlare di migrazione di qualità, quali fenomeni abbiamo davanti a noi, eccetera, eccetera.

- ▶ La letteratura sul tema, oramai vastissima, utilizza categorie diversificate: si parla di "immigrati qualificati", di "immigrati intellettuali", di "High skilled migrants" ... Tra le persone che hanno competenze, che hanno un valore tra i vari mercati, abbiamo di tutto dagli studenti, ai tecnici, esistono diverse classificazioni, ma comunque la prima nota problematica è questa, chi sono queste persone?
- ▶ Secondo aspetto problematico: qual è il modello entro il quale leggiamo queste immigrazioni? Per esempio ormai si calcola, meglio si stima, che su 175 milioni di immigranti nel mondo, circa un milione e mezzo siano migranti altamente qualificati, provenienti da paesi del sud e presenti nei paesi del nord. Questo milione e mezzo (ed è sicuramente una stima al ribasso), costituiscono un effetto di brain drain o no? Non è un problema di terminologie: è un problema di politiche. Negli anni '50, negli anni '60 i paesi che ritenevano di essere vittima di brain drain hanno voluto fare politiche attive di disincentivazione, se non aperta repressione, dell'emigrazione oppure politiche di richieste di compensazione per il danno subito. Pensare che siamo di fronte a fenomeni di brain

drain rinvia in qualche modo ad una logica compensatoria. Pensare invece che siamo, per esempio, di fronte a casi di diaspora (è per certi versi il nuovo paradigma che sta nascendo) fatta da migranti altamente qualificati, che possono essere eventualmente utili successivamente ai paesi di origine in un ciclo che è di andata e ritorno dai paesi di origine ai paesi di approdo, ovviamente ridefinisce e rovescia in qualche modo il rapporto tra paese di origine, migranti e paese di accoglienza. In questo caso il migrante acquisisce all'estero competenze, aumenta il proprio "capitale sociale" che può reinvestire nel paese di origine... Ma è per l'appunto un problema di definizione concettuale che ha conseguenze pragmatiche.

- ▶ Il terzo elemento su cui approssimare qualche analisi è la situazione in Italia. Vi cito dei dati "a volo di uccello": abbiamo, secondo Unione Camere qualcosa come 200 mila immigrati richiesti dalle imprese ogni anno. Di questi la gran parte sono persone con basso titolo di studio e con bassa prospettiva professionale, (il 40% con la sola scuola media), ma abbiamo qualcosa come 7 mila migranti richiesti dalle imprese che abbiano una laurea o un titolo comunque di livello terziario; abbiamo tanti manovali, tante professioni dequalificate ma abbiamo anche dirigenti, direttori, tecnici... di difficile reperimento.

Anche nel decreto flussi annuale sono previste le professioni intellettuali scientifiche specializzate, tra le ragioni il perché sono ammessi i lavoratori stranieri, anche se è vero che molte volte la gran parte di queste piccole quote (500 nel 2004) restano inutilizzati, ma, c'è da aggiungere, anche perché non è affatto facile utilizzare queste quote particolari.

Abbiamo veramente un paradosso, l'OIM ha realizzato in Albania una banca dati per i candidati all'immigrazione verso l'Italia e abbiamo trovato persone che erano laureate, ma che erano disposte a venire in Italia a fare di tutto, persone che erano diplomate ma che erano disposte a venire in Italia a fare qualsiasi lavoro. Perché? Perché comunque fare il manovale in Italia era meglio che fare l'ingegnere disoccupato o sotto occupato in Albania...

Questi fenomeni esistono in Italia e sicuramente vanno contro una gestione dell'immigrazione come immigrazione di qualità.

Né è sufficiente pensare che le politiche di governo non favoriscano la non-integrazione dei migranti, la loro ghettizzazione, che anzi in alcuni casi, come la formazione all'estero, puntino sulla formazione come mezzo per la qualità.

Perché quando si accorcia il periodo di durata del permesso di sog-

giorno e contemporaneamente si allungano i termini entro i quali bisogna richiederne il rinnovo, assistiamo a una sorta di precarizzazione della condizione degli immigrati: precarizzazione nel senso di controllo di polizia più stretto, di un irretimento maggiore nella rete di controllo della polizia, a scapito delle politiche di integrazione. A scapito delle politiche di integrazione perchè con il permesso in "attesa di rinnovo" tante piccole cose che sono normali e garantite e sembrano banali non si possono più avere o fare. Non si può più, per esempio, lasciare l'Italia; non tutti i datori di lavoro accettano di firmare nuovi contratti (o rinnovare i vecchi) perchè temono di finire nelle maglie della legge che sanziona l'assunzione di immigrati privi di permesso di soggiorno; gli uffici della motorizzazione non accettano di far sostenere gli esami per la patente; non si può richiedere il ricongiungimento familiare e neanche tutti i centri per l'impiego accettano di iscrivere gli immigrati. Che questa scelta sia legata ad una politica più generale dell'ordine pubblico, alla scelta di privilegiare il controllo, è una questione sulla quale non esprimo nessun giudizio politico, ma mi chiedo sia la base migliore per una politica di immigrazione di qualità.

Abbiamo infine la necessità di pensare a progetti che favoriscano l'immigrazione di qualità: in alcune regioni come la Toscana e l'Emilia si stanno realizzando progetti specifici e questa strada va percorsa anche a livello nazionale ed internazionale.

La formazione all'estero per esempio potrebbe essere un esempio su cui lavorare.

Ma altri esempi non mancano. L'OIM ad esempio attualmente sta realizzando in Italia (tra l'altro con un finanziamento del Ministero del Lavoro) attività di orientamento culturale e linguistico per gli immigrati, nell'ipotesi che un immigrato che ha un lavoro una casa, ha bisogno anche di conoscere la lingua, conoscere i diritti ed i doveri vigenti in questo paese, di conoscere il mercato del lavoro, conoscere la cultura del paese di approdo.

Ecco anche questo è un modo favorire l'immigrazione di qualità.

Credo che alcuni di questi elementi siano stati estremamente sintetici, forse anche troppo, ma il tempo a mia disposizione non mi consentiva molto di più grazie.

## Immigrazione e lavoro: alcuni spunti dal punto di vista dell'Inps

*Francesco Di Maggio*

Il mio intervento non era previsto né preparato, ma poiché il dibattito è stato molto stimolante ed ha offerto tutta una serie di suggestioni a cui rispondere, anche con qualche accenno critico, mi ha suggerito parecchi spunti: spero di riuscire a percorrerli tutti rispettando l'input della brevità.

Intanto cosa fa nell'INPS la mia struttura che si occupa di monitoraggio dei flussi migratori? Perché questo monitoraggio?

In realtà per l'INPS i lavoratori immigrati sono lavoratori esattamente come gli altri, non c'è una riga di norma che l'INPS è tenuta ad applicare che distingua un lavoratore immigrato da un altro lavoratore.

Questo vorrebbe dire che nel momento in cui il lavoratore immigrato 'arriva' all'INPS, valgono per lui regole e tutele uguali a tutti gli altri lavoratori; in teoria, quindi, non ci sarebbe bisogno di una struttura che si occupi del monitoraggio di una categoria così specifica; in realtà sostenere questo significherebbe nascondersi dietro un dito, sappiamo benissimo che i problemi dei lavoratori immigrati hanno, ahimè, bisogno anche di un trattamento, come dire, di osservazione e di monitoraggio particolare, perché ancora oggi nel nostro paese, come nella maggior parte dei paesi civili, esiste qualcosa - nella cosiddetta 'sensibilità collettiva' - che non fa considerare a pieno titolo gli immigrati dei lavoratori uguali agli altri.

Poiché in questo seminario si parla di "buona immigrazione", vediamo cosa può voler dire buona immigrazione anche dal punto di vista dell'INPS.

L'INPS è un soggetto che con le contribuzioni incassate eroga delle prestazioni che sono in buona parte le prestazioni così dette previdenziali, anzi, più rigorosamente, pensionistiche. C'è però tutta una diversa serie di prestazioni - meno immediatamente riconoscibili - che appartengono alla categoria delle 'tutele' dei lavoratori e dei cittadini, quelle che noi chia-

miamo nel nostro gergo interno 'prestazioni a sostegno del reddito'.

Queste prestazioni, così come per altro anche quelle previdenziali, hanno bisogno di una 'progettazione', in una visione che abbia un respiro non particolarmente corto nel tempo, perché come tutte le prestazioni - ripeto che anche quelle previdenziali non si improvvisano - non si reinventano a fronte di un'emergenza.

Dal punto di vista della platea degli immigrati, queste tutele, che pure sono le stesse previste per gli altri lavoratori, hanno evidentemente bisogno di una cura particolare, innanzitutto di tipo informativo e comunicativo.

In tal senso ci stiamo prima di tutto sforzando di dare ai lavoratori nuovi entranti nel territorio nazionale quel tipo di informazioni che consentano loro di affrontare quel contesto di particolare complessità che è oggi il mercato del lavoro italiano, oggetto di riforme come la 'Biagi', riforme che - diciamolo pure - dal punto di vista della comprensione immediata che può averne un cittadino straniero, che probabilmente non parla particolarmente bene la nostra lingua, che non ha una frequentazione usuale con le regole del mercato del lavoro, non sono proprio di immediata maturazione; è già abbastanza difficile orientarsi fra tutte le tipologie dei nuovi lavori per un cittadino nazionale, figuriamoci per un cittadino extra comunitario!

Ci sono però alcune contraddizioni dal punto di vista della durata del 'soggiorno per lavoro' in Italia in rapporto ai trattamenti erogati: dicevo poc'anzi che l'INPS incassa contribuzioni dagli immigrati extra comunitari, ma restituisce loro soltanto una parte delle prestazioni corrispondenti da loro attese, le prestazioni 'di tutela' ma non - almeno a breve - quelle pensionistiche, in quanto la legge 189 del 2002, cosiddetta "Bossi-Fini", fa cessare l'esistente possibilità di restituzione dei contributi versati dai lavoratori extra comunitari nel momento in cui questi ritornano nel loro paese di origine. Se consideriamo che siamo di fronte, in genere, a lavoratori ben lontani dalle condizioni di età per la pensione, vediamo come, facendo cadere questo incentivo al ritorno dato dal recupero di una sorta di 'risparmio forzoso', la legge sembrerebbe incentivare - al di là degli intenti dichiarati - la trasformazione dell'occupazione di questi lavoratori in occupazione stabile e la loro permanenza sul territorio nazionale in una permanenza di lungo periodo.

Parlando di permanenza di lungo periodo occorre raccogliere uno spunto lanciato poco fa dal professor Livi Bacci, quando diceva che le politiche per l'immigrazione, se intese anche come politiche per l'integrazione, sono degli investimenti in cui è richiesto uno sforzo bilaterale: da una parte dello Stato che accoglie, dall'altra parte dell'individuo immigrato che deve integrarsi nello stato di arrivo.

Ora, a prescindere da ovvie considerazioni sulla sperequazione tra gli sforzi richiesti (da una parte uno Stato, dall'altra un individuo 'entrante'), la brevità del periodo di permanenza, ipotizzata dalla normativa attuale attraverso la durata 'breve' del permesso/contratto di soggiorno, fa a pugno in particolare con i tempi necessari al ritorno dell'investimento sociale, e possiamo anche presumere (mi pare che Livi Bacci lo dicesse) che ci sia un ritorno negativo evidentemente anche dell'investimento individuale, dato dalla brevità del periodo che la norma prevede come permanenza, diciamo 'garantita' sul territorio nazionale.

Se così è, c'è un ritorno assolutamente negativo dell'investimento sociale, perché lo sforzo per l'integrazione dell'immigrato è una cosa che costa allo Stato, costa alle nostre istituzioni, dicevo prima che costa anche all'INPS quando ha necessità di progettare o ri-progettare i suoi sistemi di tutela sociale anche in funzione di questo fenomeno nuovo, l'immigrazione 'di massa'.

Evidentemente questo investimento sociale non ha il tempo di spiegare i suoi effetti positivi se l'immigrato, per un motivo o per l'altro, torna indietro; in genere, tornerebbe "per scelta individuale" come affermava il dr. Silveri.

Lasciatemi esprimere una perplessità sul fatto che gli immigrati decidano di ritornare nei loro paesi spinti dal desiderio di mettere a frutto l'esperienza che hanno fatto nel nostro paese, reinvestendo quanto guadagnato: certo questo tipo di spinta è un fenomeno sicuramente presente, ma ho qualche dubbio che possa costituire la motivazione della maggior parte dei ritorni verso i paesi di origine; credo che nella maggior parte dei casi ci siano altri tipi di spinte che non rappresentano proprio delle scelte di tipo individuale.

Sempre in tema di 'immigrazione buona' (e cerco di chiudere), una delle forme che si dovrebbe cercare di incentivare è quella dell'imprenditoria immigrata, che appare intuitivamente positiva per vari motivi, perché è sicuramente immigrazione di qualità che comporta trasferimento e importazione nel nostro paese anche di know-how (quindi un arricchimento del nostro paese), e perché è immigrazione che a sua volta genera occupazione.

Ebbene, anche qui, spesso, gli usi applicativi della normativa di fatto ostacolano l'esigenza di favorire questo tipo di positiva immigrazione. Vediamo cosa succede di fatto: leggevo l'altro giorno di un caso eclatante, che peraltro mi era già noto, perché chiunque si occupi professionalmente di immigrazione - a fronte di tutte le mille difficoltà che ci sono nella gestione di questo fenomeno, soprattutto da parte degli immigrati stessi - finisce per diventare punto di riferimento per quelle persone (lavoratori immigrati e spesso anche i loro datori di lavoro) che,

non sapendo come risolvere i propri problemi, si rivolgono a chi possono, ivi compreso il responsabile dell'immigrazione dell'INPS.

Allora, il caso che conoscevo era quello di un'imprenditrice venuta da un paese africano, non senza mezzi di sussistenza, qui in Italia, dove ha rilevato un'attività imprenditoriale, già gestita da altro imprenditore immigrato.

Mi rendo conto di aver dimenticato di fare una premessa: questa signora si è rivolta a me per cercare di capire perché a lei che, essendo imprenditrice, dava lavoro ad un certo numero di immigrati, veniva concesso, di volta in volta, un permesso di soggiorno per un solo anno, mentre i lavoratori che da lei dipendevano avevano un permesso di soggiorno valido due anni, essendo lei che garantiva per loro; questa differenza di trattamento, che all'interessata sembrava una bizzarria, è prescritta nella norma stessa, secondo la quale i lavoratori autonomi hanno diritto ad un permesso di soggiorno della durata di un anno, mentre i lavoratori dipendenti, anche se dipendono da quel lavoratore autonomo, possono ottenerlo per due anni.

La signora in questione mi raccontava delle difficoltà burocratiche incontrate tutti gli anni per il rinnovo del suo permesso di soggiorno; essendo residente regolarmente in Italia da più di 6 anni, l'ho consigliata immediatamente di avviare la procedura per la 'carta di soggiorno'; recatasi al suo commissariato di zona, ha scoperto di non possedere il requisito di reddito per il rinnovo del permesso di soggiorno o la carta di soggiorno. Possibile? Cos'era successo? Semplicemente che la signora, avendo rilevato un'azienda 'decotta' aveva investito, nell'ultimo anno fiscale, nel suo risanamento, portando in detrazione dai suoi redditi, nella dichiarazione fiscale, quanto investito. Ciò l'aveva portata, da un punto di vista formale, al di sotto del minimo reddito individuale necessario per ottenere il rinnovo del permesso. Aveva un cattivo commercialista? Forse.

Quello che appare è che ad un imprenditore immigrato non viene consentito in pratica di fare quello che viene consentito ad un imprenditore nazionale e che è uso comune, positivo e giusto, in tutti i paesi in cui l'imprenditoria è valorizzata, cioè rendere gli investimenti fatti detraibili dai suoi redditi, avendo avuto un reddito effettivo positivo. Evidentemente l'uso burocratico è di leggere soltanto l'ultimo rigo della dichiarazione dei redditi di imposta, per cui non è importante che ci sia un reddito positivo, e che si paghino degli stipendi a dei dipendenti, è importante che il reddito positivo sottratte le detrazioni sia superiore ad una certa cifra, altrimenti non si rinnova il permesso di soggiorno.

Non sono in grado di dirvi come si sia risolto il caso, che ho voluto raccontarvi come esempio di come, se vogliamo parlare di immigrazione



di qualità, dobbiamo fare i conti non soltanto con le norme, ma anche con gli usi applicativi che a queste norme ed alla loro intelligenza troppe volte fanno violenza.

Ritengo che sarebbe opportuno che sui temi affrontati oggi il dibattito non si spenga, rimanga attivo, perché credo che il nostro paese abbia veramente bisogno di immigrazione di qualità, ma anche di una risposta di qualità delle istituzioni a questo tipo di esigenza.

Grazie per l'attenzione.



## Metodologie e procedure della consultazione

*Nel corso degli ultimi anni è stata data maggiore attenzione alla partecipazione del cittadino e delle organizzazioni della società nell'elaborazione delle decisioni delle pubbliche amministrazioni.*

*Uno degli strumenti di maggior rilievo di questa partecipazione è rappresentato dalla consultazione dei portatori di interesse in ordine all'oggetto della decisione da adottare. Il diffondersi di questa prassi prefigura, pertanto, il passaggio ad una nuova filosofia di amministrazione, dove l'asse si sposta dalla autoritatività delle decisioni alla loro concertazione e condivisione.*

*Il seminario ha tracciato il punto della situazione nell'attuale scenario e si è particolarmente concentrato sullo specifico caso delle consultazioni effettuate dalle amministrazioni indipendenti (c.d. Authority), rispetto alle quali la consultazione dei destinatari delle decisioni può essere vista come una nuova forma di legittimazione politica, alternativa a quella tradizionale, fondata sulla rappresentatività.*

*Le qualifiche attribuite ai partecipanti fanno riferimento alla data del seminario.*

## Relazioni:

- **Alessandro Natalini**

*Professore a contratto di scienze dell'amministrazione presso l'Università della Tuscia*

---

- **Luciano Fasano**

*Ricercatore presso il dipartimento di studi sociali e politici della facoltà di scienze politiche dell'Università degli Studi di Milano*

---

- **Luca Lo Schiavo**

*Vice direttore dell'area consumatori e qualità del servizio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*

---

- **Ginevra Bruzzone**

*Dirigente del settore attività d'impresa e concorrenza e l'Associazione delle società per azioni italiane*

---

Il seminario è stato presieduto da

**Donato Speroni**

*Direttore del Consorzio Mipa*

*Le qualifiche attribuite ai partecipanti fanno riferimento alla data del seminario.*

# Publiche amministrazioni e consultazione dei cittadini

*Alessandro Natalini*

## 1. Il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni

165

Le relazioni tra lo Stato e i cittadini sono tradizionalmente caratterizzate da una mescolanza di autoritarismo e debolezza<sup>1</sup>. Infatti, il sistema amministrativo presenta un disegno organizzativo altamente frammentato. Ciò consente all'azione dei privati di influenzare le scelte delle amministrazioni, insinuandosi negli interstizi determinati da incerte attribuzioni di responsabilità e dai contrasti che insorgono tra uffici che curano diversi interessi pubblici. Le disposizioni che regolano l'esercizio dell'autorità pubblica sono soggette a continue e diverse interpretazioni che possono da caso a caso essere guidate a privilegiare specifici interessi. I procedimenti amministrativi si intrecciano spesso con accordi di tipo formale o informale con i privati o con organismi di rappresentanza di interessi privati, collettivi o diffusi. In molti casi, questi stessi organismi nominano i componenti di comitati ed organi collegiali che esprimono pareri che condizionano le sorti dei provvedimenti amministrativi. Infine, le decisioni pubbliche sono spesso assunte sulla base di informazioni fornite direttamente dai privati interessati al provvedimento, in quanto le amministrazioni non sono in grado di acquisirle autonomamente.

In questo contesto, le amministrazioni pubbliche restano esposte alla cattura dei privati, riconoscendo ad alcuni gruppi di interesse posizioni

---

1. In merito al rapporto tra amministrazioni pubbliche e interessi si v. S. Cassese, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Dir. e soc.*, 1992, p. 223 e ss., M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi. Organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1980, G. Di Palma, *The available state. Problems of reform*, in *West European politics*, II, 1979, 3, p. 149 e ss. Per un'analisi comparativa si v. Y. Mény, *Government and politics in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford 1990, p. 100 e ss. e E. C. Page, *Burocrazia, amministrazione, politica*, Il Mulino, Bologna, 1990, 115 e ss.

di privilegio, attribuite con criteri opachi. Questi gruppi di interesse, in cambio, assicurano ai vertici politici un elevato grado di consenso<sup>2</sup>. Nel contempo, la massa dei cittadini, fin dal dopoguerra, è sembrata coltivare un atteggiamento di "passività, attesa, quand'anche non disprezzo, nei confronti dello Stato"<sup>3</sup>.

Nel corso degli anni settanta si è aperta una stagione in cui la partecipazione è sembrata diventare il principio ordinante, in particolare, dell'azione delle neoinstituite regioni e delle autonomie locali<sup>4</sup>. Queste esperienze hanno rappresentato un tentativo di assorbire, istituzionalizzandola, la spinta al cambiamento dei movimenti e delle forze sociali, e, in particolare, dei sindacati dei lavoratori. Per cui tanto la partecipazione, più che l'introduzione di una forma di democrazia diretta, intesa come possibilità per il singolo cittadino di partecipare alle decisioni pubbliche, ha costituito l'occasione per dare forma e consolidare la mediazione tra istituzioni pubbliche e organismi di rappresentanza degli interessi<sup>5</sup>.

2. S. Cassese, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Dir. e soc.*, 1992, p. 227 ha segnalato la rilevanza delle relazioni che si sono create tra spezzoni dell'amministrazione e organismi di rappresentanza di specifici gruppi di interesse.

3. M. Salvati, *Cittadini e governanti*, Laterza, Roma - Bari, 1997, p. 129, osserva che in Italia la cultura della cittadinanza è scarsamente diffusa anche per specifiche ragioni storiche. Infatti, "il vero ponte fra comuni cittadini e istituzioni è stato per tutto il dopoguerra un rapporto molto tradizionale di distanza, passività, attesa, quand'anche non disprezzo, nei confronti dello Stato, già caratteristica di massa del ventennio fascista. Una cultura nazionale del non impegno che si è sostanziata di nuovi contenuti teorici alla scuola di democrazia delle due principali subculture della vita repubblicana (la cattolica e la comunista), ma che da esse ha tratto anche un disinteresse di fondo per i meccanismi "specifici" (dunque, da regolamentare, insieme, da parte della comunità dei cittadini) del governo dello Stato".

4. Sull'introduzione di forme di partecipazione nel settore dell'istruzione negli anni settanta, si v. U. Pototshnig, *Organi collegiali e partecipazione nella gestione della scuola*, in *Ann. Pubbl. istr.*, 1974, n. 12, p. 15 e ss., D. Sorace, *Crisi degli organi collegiali e prospettive di riforma del settore scolastico*, in *Foro amm.*, 1978, p. 901 e ss. Sugli sviluppi recenti si v. A. Sandulli, *Il sistema nazionale dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003 e M. Gigante, *Verso la riforma degli organi collegiali della scuola*, in *Gda*, 1999, p. 1036 e ss.

5. In questo senso, si v. E. Bettinelli, *Genericismo partecipatorio e controllo sociale*, *Pol. Dir.*, 1976, p. 527 e ss. G. Di Palma, *The Available State: Problems of Reforms, in West European Politics*, vol. 2, n. 3, 1979, p. 161, colloca temporalmente la democratizzazione dello Stato negli anni settanta generato principalmente dalle pressioni sindacali. Infatti, in questo periodo, the "new model of development had to be participatory, continuously mobilising the masses in the task of controlling and spurring the state and continuously expanding its own reach. In the context of the Italian state, already attuned to politicisation, this has meant more trivially and concretely that, as the unions have become a privileged party to government policies at the top, operative layers of the service state at the bottom have been shared amongst corporate and partisan interests, or have become arenas where union, functional, and ideological contingencies meet in permanent assembly". Anche G. Berti, *La riforma dello Stato*, in L. Graziano e S. Tarrow, *La crisi italiana*, Einaudi, Torino, 1979, p. 471, con riferimento allo stesso decennio, ha rilevato come "i sindacati agiscono come soggetti di consultazione rispetto alle istanze politiche propriamente dette e in funzione degli atti legislativi e politici del parlamento e del governo. Rispetto alle amministrazioni esse guidano e condizionano l'attuazione delle direttive o degli atti di direzione espressi degli stessi parlamento e governo: ciò è particolarmente evidente in alcuni ambiti, quali la scuola, l'assistenza ospedaliera, e le amministrazioni locali".

Queste istanze hanno trovato espressione nella partecipazione formale o informale ai procedimenti amministrativi, attraverso incontri o audizioni, o, in forma più organica, nell'inserimento di cittadini o di loro rappresentanti negli uffici pubblici<sup>6</sup>. Nel complesso, questi primi tentativi di innestare gli istituti della partecipazione sul tradizionale modello burocratico non hanno sortito effetti considerevoli<sup>7</sup>.

Nel corso degli anni novanta, il ruolo del cittadino ha acquisito una nuova centralità all'interno del processo di riforma amministrativa<sup>8</sup>. La "nuova" partecipazione ha trovato origine nell'esigenza di rilegittimare l'azione dei pubblici poteri a seguito della crisi del sistema dei partiti, ma anche nell'affermarsi di istituzioni pubbliche (es. le autorità indipendenti, le amministrazioni comunitarie e quelle degli organismi internazionali) che non si alimentano direttamente al circuito della rappresentanza politica.

Il ripensamento dei rapporti tra cittadino e amministrazione verificatosi che si è realizzata in Italia è anche il frutto della circolazione di esperienze realizzate in altri contesti. Infatti, l'amministrazione orientata al soddisfacimento del cliente/utente (*putting the customers first*) trova origine nella cultura manageriale anglosassone, ispirata al *Total quality management* e posta alla base degli interventi di riforma promossi negli Stati Uniti nel corso degli anni novanta<sup>9</sup>. La diffusione di questo approccio

6. La distinzione tra partecipazione procedimentale ed organica è stata formulata da S. Cassese, *Burocrazia, democrazia e partecipazione*, in Jus, 1985, p. 81 e ss.

7 Per un'analisi del fallimento dei tentativi di democratizzare le amministrazioni pubbliche portate avanti negli anni settanta si v. B. Dente, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini, 1989, p. 178 e ss.

8 S. Cassese, *Burocrazia, democrazia e partecipazione*, cit., p. 85 e ss., ha messo in evidenza che "...gli ordinamenti moderni... erano retti dal principio di separazione tra amministrazione e società... Negli ordinamenti contemporanei si affermano tendenze opposte, miranti a valorizzare il principio di apertura (variamente qualificato come visibilità e trasparenza, controllabilità da parte del pubblico, ecc.) dell'amministrazione rispetto alla società".

9 L'idea che l'utente dei servizi pubblici debba essere considerato alla stregua di un cliente ha permeato le riforme amministrative condotte negli Stati Uniti dal National Performance Review. In particolare, si ricorda l'Executive order 12862 del 1993 con il quale il presidente Clinton chiese agli uffici del Governo Federale di rideterminare gli standards dei propri servizi, i quali avrebbero dovuto essere "equal to the best in business". Questo approccio ha trovato il proprio fondamento all'interno del New Public Management. Per tutti si v. D. Osborne e T. Gaebler, *Dirigere & governare*, Garzanti, Milano, 1995, p. 217 e ss. e C. Hood, *Administrative analysis*, Harvester - Wheatsheaf, New York, 1986, p. 169 e ss. Sulla necessità di rivedere criticamente l'approccio del New Public Management in base al quale il cittadino deve essere visto come un cliente si v. E. Vigoda, *From responsiveness to collaboration: governance, citizens and the next generation of public administration*, in *Public administration review*, 2002, vol. 62, 5, p. 527 e ss., R. C. Box, G. S. Marshall, B. J. Reed e C. M. Reed, *New public management and substantive democracy*, in *Public administration Review*, vol. 61, 5, 2001, p. 608 e ss. e J. E. Fountain, *Paradoxes of public sector customer service*, in *Governance: an International Journal of policy and administration*, vol. 14, n. 1, 2001, p. 55 e ss.

è stata oggetto, in particolare, di una pressante promozione dell'Ocse<sup>10</sup> e dell'Unione europea<sup>11</sup>.

In questo quadro si deve collocare l'introduzione degli strumenti di consultazione all'interno dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche.

## 2. Le consultazioni

Le consultazioni sono finalizzate a costituire una relazione bidirezionale attraverso la quale gli apparati burocratici cercano di ottenere in modo mirato delle reazioni da parte dei destinatari degli interventi pubblici per una migliore formulazione delle politiche pubbliche o per la loro attuazione<sup>12</sup>. Esse sarebbero, pertanto, logicamente distinte dalle concertazioni, con cui le amministrazioni cercano di guadagnare il consenso dei gruppi di interesse, e dalla informazione, attraverso la quale si attiva un flusso unidirezionale che muove dagli uffici burocratici in direzione dei cittadini.

Le consultazioni sono costituite da un novero relativamente circoscritto di tecniche specifiche (*notice and comment, panels, focus groups*, indagini statistiche, interviste a testimoni privilegiati, ecc.) attraverso le quali si acquisiscono informazioni rilevanti presso i soggetti interessati, altre istituzioni pubbliche ed esperti. Una modalità spesso privilegiata dalle amministrazioni pubbliche è quella di consultare esponenti delle associazioni di categoria e rappresentanti soggetti di rappresentanza di interessi collettivi e diffusi, anche laddove sarebbe utile, e talvolta necessario, consultare singole imprese e cittadini o altre amministrazioni.

10 Si v. Oecd, Recommendation on improving the Quality of government regulation, Oecd Council, 1995, Id. Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy making, Paris, 2001, Id., Engaging citizens in Policy - making, Paris, 2001, Id. Citizens as Partners: Oecd handbook on information, consultation and public participation in policy - making, Paris, 2001.

11 Si v. Commissione europea, La governance europea. Un Libro bianco, COM (01) 428 def., Bruxelles, 2001, Id., Report by the working group on consultation and participation of civil society, Bruxelles, 2001, Id., Consultation document: Toward a reinforced culture of consultation and dialogue - proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 277 final, Bruxelles, 5 giugno 2002.

12 Sulle consultazioni si v. A. La Spina e S. Cavatorto (a cura di), La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001. In M. Netwich, Opportunity Structures for Citizen's participation: The case of the European Union, in European integration online papers, 1, 1996, p. 1 e ss. in <http://eiop.ac.at/eiop/texte/1996-001.htm>, si può trovare, con particolare riferimento all'Unione Europea, un'analisi delle diverse modalità di realizzazione della partecipazione del cittadino. Sulla difficoltà di individuare gli interlocutori delle consultazioni, si v. M. Barnes, J. Newman, A. Knops and H. Sullivan, Constituting "the public" in public participation, in Public administration an international quarterly, vol. 81, 2, 2003, p. 379. Per una visione critica degli strumenti di consultazione si v. R. Dahrendorf, Dopo la democrazia, Laterza, Roma - Bari, p. 74.



Tentiamo ora di tracciare un sintetico bilancio sul grado di diffusione delle consultazioni, considerando tre tipologie di attività amministrativa: regolativa, programmatica e autoritativa a carattere puntuale.

Per quanto riguarda l'attività regolativa, lo sviluppo delle consultazioni è connesso al tentativo di miglioramento della qualità del processo di produzione delle norme ed, in particolare, mediante l'introduzione, in via sperimentale, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. L'intento di favorire la partecipazione degli interessati all'adozione delle decisioni regolatorie è stato perseguito attraverso l'adozione di una serie di disposizioni normative statali.

Una legge del 1999 ha introdotto, in via sperimentale per gli schemi di atti normativi adottati dal Governo, la valutazione di impatto della regolamentazione (Air)<sup>13</sup>, che comporta, necessariamente, l'utilizzo di tecniche di consultazione pubblica, trasparenti e aperte a tutti i destinatari<sup>14</sup>. Con la stessa legge è stata prevista l'introduzione di forme stabili di consultazione "delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione"<sup>15</sup>. In attuazione di questa disposizione, nell'aprile del 1999 è stato costituito l'Osservatorio sulle semplificazioni<sup>16</sup>. Questa struttura era composta dai rappresentanti delle parti sociali firmatarie del Patto, dai delegati di ciascun Ministro e da dieci rappresentanti designati dalla Conferenza unificata<sup>17</sup>. Essa aveva il compito di favorire la consultazione delle parti sociali, delle autonomie territoriali e di altri soggetti interessati ai processi di regolazione e di semplificazione. Nei fatti, la composizione di questa struttura e le sue macchinose modalità di funzionamento hanno fatto sì che essa divenisse più un luogo di raccolta di doglianze sul malfunzionamento delle amministrazioni pubbliche e di concertazione delle politiche di semplificazione che sede di effettiva consultazione dei destinatari in merito a specifici interventi. Inoltre, essa ha consolidato, rendendola organica, la posizione privilegiata di alcune categorie di interessi che godono di una partecipazione "istituzionalizzata" al processo decisionale pubblico.

Tuttavia, queste disposizioni hanno avuto una scarsa ricaduta applicativa<sup>18</sup> e una vita breve. Nel corso dell'attuale legislatura l'Osservatorio

13 L. 8 marzo 1999, n. 50, art. 5.

14 In questo senso la direttiva PCM del 27 marzo 2000.

15 L. 8 marzo 1999, n. 50. Questa disposizione rappresenta l'attuazione di una delle statuizioni del c.d. Patto di Natale del 22 dicembre 1998, il quale aveva previsto la creazione di una struttura di consultazione delle parti sociali in materia di semplificazione.

16 D.P.C.M. del 6 aprile 1999.

17 Successivamente al momento della costituzione, la sua composizione è stata integrata con un rappresentante dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato. Si v. il D.P.C.M. 20 luglio 2000.

18 Si v. in proposito, Oecd, Regulatory reform in Italy, Paris 2001, p. 107.

sulle semplificazioni ha smesso di operare. E' stato, invece, previsto il ricorso a forme di consultazione telematica per le iniziative normative del Governo<sup>19</sup>. All'esecutivo è stata attribuita anche una delega al riordino in materia di qualità della regolazione, che prevede, tra l'altro, l'introduzione di "adeguati strumenti di informazione e partecipazione degli utenti e delle categorie interessate"<sup>20</sup>.

A livello regionale l'utilizzo di specifiche tecniche di consultazione in materia di regolazione è avvenuta in maniera sperimentale<sup>21</sup>, e solo in casi isolati (Regione Toscana) si è passati dallo stadio in cui si sviluppano modelli sperimentali ad un consolidamento dell'esperienza. A livello locale le sperimentazioni sono ancora più isolate (un esempio è costituito dal Comune di Lucca).

All'interno delle autorità di regolazione, le consultazioni hanno da tempo trovato un concreto utilizzo. Nel settore della comunicazione, come rilevato in precedenza, è stata imposta con legge l'adozione di forme di consultazione nel caso in cui si debbano adottare misure che abbiano un impatto rilevante sul mercato<sup>22</sup>. In attuazione di questa disposizione, l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni ha adottato un regolamento che disciplina le relative procedure<sup>23</sup>. Esso prevede che il responsabile del procedimento valuti preliminarmente la rilevanza dell'impatto della proposta rispetto al mercato di riferimento. Il testo della proposta può assumere la forma di uno schema di provvedimento o di un documento recante i presupposti normativi, il contenuto e le finalità dell'intervento regolativo. Una volta che questa proposta sia stata approvata dall'Autorità, deve essere sottoposta a consultazione. Il testo della proposta e l'avviso della possibilità di inviare le proprie osservazioni è portato a conoscenza delle parti interessate attraverso una comunicazione diretta, ma è comunque oggetto di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, sul Bollettino ufficiale e sul sito Internet dell'Autorità. Gli interessati possono inviare le proprie osservazioni entro un termine perentorio, comunque non inferiore a trenta giorni, oppure possono chiedere di illustrarle nel corso di un'audizione, della quale deve essere redatto un apposito verbale<sup>24</sup>. La sintesi dei risultati della fase di consultazione, qualora non siano recepiti all'interno delle

19 L. 29 luglio 2003, n. 229, art. 18.

20 L. 29 luglio 2003, n. 229.

21 Si v. S. Cavatorto, *La consultazione presso le Regioni*, in *Formez, L'Analisi d'impatto della regolazione, le esperienze regionali*, Roma, 2003.

22 Codice delle comunicazioni elettroniche, d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, art. 11 di attuazione della dir. Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/21/CE, art. 6.

23 Del. n. 453/03/CONS, in G.U. 28 gennaio 2004, n. 22.

24 Comunque l'audizione deve essere preceduta dall'invio da parte dell'interessato di un documento scritto in cui si evidenzino le osservazioni che saranno illustrate nel corso dell'audizione.

motivazioni del provvedimento finale, è comunicata ai partecipanti mediante un apposito documento, pubblicato sul sito dell'Autorità e sul Bollettino ufficiale.

L'Autorità per le garanzie delle comunicazioni ha attivato ulteriori forme di consultazione attraverso la costituzione di comitati consultivi, per lo svolgimento di specifiche analisi, e del Consiglio nazionale degli utenti<sup>25</sup>. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in base alla propria legge istitutiva, svolge audizioni periodiche delle associazioni di utenti, di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori ed ambientaliste<sup>26</sup>. La consultazione, finalizzata all'adozione di atti a carattere normativo, non è prevista, invece, da disposizioni di legge, ma è realizzata "spontaneamente" dall'Autorità<sup>27</sup>.

Anche la Consob non è soggetta ad un obbligo normativo di consultazione, ma ricorre per prassi a questo strumento con una certa frequenza. Per quanto concerne l'attività di programmazione e progettazione, le tecniche di consultazione sono utilizzate in modo relativamente diffuso in molteplici contesti.

La logica del partenariato pubblico-privato è alla base dell'urbanistica per progetti che nel corso degli anni novanta ha trovato alcune rilevanti realizzazioni all'interno dei programmi integrati di intervento (Pit)<sup>28</sup>, dei contratti di quartiere<sup>29</sup>, dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst)<sup>30</sup> e dei programmi di iniziativa comunitaria (Pic). Ma esempi di utilizzo della consultazione si rinvengono anche con riferimento al settore dello sviluppo economico, all'interno della realizzazione dei progetti di Agenda 21<sup>31</sup>, della formazione del bilancio in alcune realtà comunali<sup>32</sup> e di intervento sociale, nella realizzazione dei piani regolatori del sociale<sup>33</sup>.

Con riferimento all'attività amministrativa a carattere "puntuale", la legge n. 241/90 ha riconosciuto ai privati la possibilità di apportare informazioni al procedimento amministrativo<sup>34</sup>. Peraltro, questa appa-

25 L. 1997, n. 249, art. 1, co. 28.

26 L. 14 novembre 1995, n. 481, art. 2, co. 23 e del. 10 aprile 2003, n. 33/03.

27 Del. 30 settembre 1997, n. 61/97.

28 L. 17 febbraio 1992, n. 179.

29 D.m. Ministero dei lavori pubblici 22 ottobre 1997.

30 D.m. Ministero dei lavori pubblici 8 ottobre 1998.

31 Per informazioni in proposito si v. <http://www.minambiente.it/SVS/agenda21/agenda.htm>.

32 Un esempio tra i tanti è costituito dalla provincia di Genova o dai comuni di Bellusco o Vimercate.

33 Un esempio è costituito dal comune di Roma. Sui piani regolatori del sociale si v. A. Mari, *La pianificazione dei servizi sociali*, Ipsoa, Milano, 2003.

34 Con riferimento alla partecipazione procedimentale si v. A. Zito, *Le pretese partecipative al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1996, F. Ledda, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993 e ss. e S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo*, op. cit., p. 25 e ss.

rente apertura subordina, nei fatti, la partecipazione alla capacità organizzativa dei diversi gruppi di interesse. Infatti, le categorie più deboli e meno attrezzate finiranno inevitabilmente per incidere in modo molto limitato sull'esito delle scelte pubbliche<sup>35</sup>.

### 3. Una valutazione

La lettura cursoria delle esperienze di consultazioni consente di evidenziare come esse presentino tratti differenziati<sup>36</sup>. Per l'attività di regolazione, si può parlare di sperimentazioni appena avviate a livello statale e nelle regioni, mentre le autorità amministrative indipendenti sembrano aver già iniziato ad affinare e a consolidare l'utilizzo di queste tecniche. Con riferimento all'attività amministrativa di programmazione si assiste ad un notevole sviluppo delle consultazioni che cominciano ad essere utilizzate in modo non episodico, ma ancora non sistematico. Nel settore dell'amministrazione "puntuale" vi è ormai un consolidamento degli strumenti di partecipazione.

Le tecniche di consultazione iniziano ad essere utilizzate all'interno di

---

35 L. Torchia, I modelli di procedimento amministrativo, in L. Torchia (a cura di) *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Cedam, Padova, 1993, p. 41, evidenzia i limiti del modello partecipatorio. Infatti, "se è vero che la partecipazione consente di configurare il procedimento amministrativo come sede e strumento di composizione di una pluralità di interessi, non gerarchizzati ex ante, è vero anche, d'altra parte, che la partecipazione ha costi alti, spesso proibitivi per gli interessi deboli, cioè proprio per gli interessi più bisognosi di tutela. Se è vero che la partecipazione garantisce l'openness del procedimento amministrativo, la legittimazione delle decisioni amministrative e l'acquisizione del preventivo consenso da parte degli interessati sono spesso in grado di influenzare l'azione amministrativa a loro favore, a scapito di altri interessi e, a volte, anche della razionalità e dell'efficienza". Si cfr. con A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, in S. Cassese e C. Franchini, *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 123, secondo cui l'introduzione di istituti partecipativi può essere uno strumento per far emergere i condizionamenti "sotterranei" che comunque permeano l'azione amministrativa anche nel momento in cui si fa formalmente ricorso a tecniche decisionali in cui formalmente prevale la componente autoritaria, e con M. D'Alberti, *La "visione" e la "voce"*: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 34, secondo cui le disuguaglianze prodotte dalla partecipazione potrebbero essere in parte bilanciate attraverso il rafforzamento dell'expertise tecnica delle amministrazioni, il consolidamento dell'azione svolta dalle autorità indipendenti e il potenziamento del diritto all'intervento e all'accesso del privato nel procedimento.

36 Si segnala anche il ricorso da parte di molte amministrazioni all'utilizzo delle Ict a supporto delle consultazioni. Una panoramica può essere osservata in Ministro, per l'innovazione e le tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-Democracy*, Roma, 2004. L'ispirazione di queste prime esperienze sembra provenire ancora una volta dagli Usa in cui l'E-Government Act del 2002, section 206 richiede alle agenzie federali di accettare, per quanto possibile, i commenti dei destinatari sulle proposte di atti normativi "by electronic means" e che i siti di queste agenzie contengano degli spazi appositi all'interno dei quali diffondere le bozze di proposte di regolazione e i commenti fatti pervenire dagli interessati.

un novero sempre più ampio di attività amministrative, ma si tratta spesso di sperimentazioni che attendono di essere affinate e messe a sistema. Nel contesto italiano queste tecniche sono spesso attuate con modalità diverse da quelle tratteggiate dall'Ocse: il ricorso a specifici strumenti di ascolto del cittadino rimane marginale; si consultano prevalentemente i soggetti o i rappresentanti di gruppi di interesse che hanno rapporti privilegiati con le amministrazioni; non sono state introdotte forme di sostegno che colmino le situazioni di squilibrio tra soggetti privati.

Le innovazioni introdotte nel corso del decennio non sono riuscite a riorientare le relazioni tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini, tradizionalmente improntate ad una mescolanza di autoritarismo e di debolezza. È accaduto l'inverso: i retaggi storici e culturali hanno condizionato e vincolato i cambiamenti, per cui le tecniche e le metodologie sviluppate in altri paesi, nel momento in cui sono state trapiantate all'interno delle amministrazioni pubbliche italiane, sono state adattate o rigettate. Gli interventi di cambiamento hanno finito per essere pesantemente condizionati dalla specificità del contesto in cui si è tentato di realizzarli. Determinando non solo attuazioni tardive e limitate, ma anche distorsioni.

Anche laddove la partecipazione ha assunto un carattere maggiormente attivo e incisivo (le autorità di regolazione e, in parte, lo Stato), sembra che l'attenzione delle amministrazioni pubbliche sia rivolta in modo preponderante, se non esclusivo, alle associazioni di categoria e di rappresentanza di interessi collettivi. In questo modo, però, non si risolve il problema della legittimazione democratica delle decisioni pubbliche<sup>37</sup>, ma si apre quello relativo alla legittimazione degli organismi di rappresentanza di interessi collettivi o diffusi.

#### 4. Conclusioni

L'utilizzo delle consultazioni non sembra stia alterando in modo significativo il rapporto tra il cittadino e gli apparati burocratici. Esso

---

37 Sul fatto che la partecipazione al processo decisionale rappresenti un fattore di legittimazione della scelta si v. N. Luhmann, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, Milano, 1995. J. G. March e J. P. Olsen, *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 111 osservano come: "La politica democratica è il luogo attraverso il quale i cittadini avanzano le proprie interpretazioni dei problemi collettivi, delle loro cause, dei loro rimedi, avviando così un dibattito sugli scopi, il fine e il significato, in termini di identità, dell'azione politica... Nel momento in cui, nel corso di decisioni pubbliche, gli attori in conflitto si mettono a sostenere le proprie ragioni facendo riferimento non tanto e solo ai propri interessi individuali, ma a interessi più vasti e generali, essi si rendono partecipi di un'impresa che li accomuna e che li spinge ad ascoltarsi l'un l'altro e ad assumersi obblighi reciproci".

non sembra preannunciare l'avvento di improbabili forme di democrazia diretta<sup>38</sup>. Infatti, l'amministrazione, continua a rispondere verso l'"alto" - al Governo e al Parlamento - del proprio agire, pertanto non può, corrispondere, se non in misura limitata, alle istanze che provengono dal "basso", da parte dei privati.

A ciò si deve aggiungere che la partecipazione introduce due ordini di rischi. Il primo è quello che essa apra la strada a nuovi ed ulteriori divari nella capacità di rappresentanza degli interessi in gioco. Il secondo è che le amministrazioni e i vertici politici finiscano per essere deresponsabilizzati rispetto agli esiti delle scelte compiute, i quali che potrebbero essere "addossati" al cittadino di cui le istituzioni si limiterebbero a raccogliere le preferenze manifestate.

E' evidente che, per evitare che l'introduzione delle tecniche di consultazione comporti delle distorsioni, è necessario operare degli interventi correttivi. In particolare, la cattura delle amministrazioni e la limitatezza delle informazioni che esse forniscono ai privati sono, in misura notevole, frutto figlie delle carenze dei sistemi informativi pubblici. Pertanto, occorre che essi siano rivisti e rafforzati. Inoltre, occorre procedere ulteriormente nelle sperimentazioni al fine di articolare maggiormente le tecniche di consultazione, adeguandole alle specificità che caratterizzano le diverse tipologie di processo decisionale. Infatti, in ragione della numerosità dei destinatari, dell'ampiezza dell'oggetto considerato, del livello delle conoscenze disponibili, della rilevanza della scelta da compiere, della durata del processo decisionale e del numero dei soggetti regolatori coinvolti, l'ascolto dei soggetti privati può essere più o meno efficace.

I limitati risultati conseguiti negli ultimi dieci anni attraverso le consultazioni e i problemi generati dall'utilizzo di questo strumento, non possono condurre a rigettarlo. Infatti, anche sulla base delle limitate esperienze realizzate in Italia, è evidente che l'ascolto dei privati può servire a rendere più efficace l'azione delle pubbliche amministrazioni, adeguando le forme di intervento alle esigenze degli specifici segmenti di utenza, nonché a rendere più trasparente e condiviso il processo decisionale.

---

38 Si v. G. Bosetti, S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004, J. S. Fishkin, *La nostra voce*, Marsilio, Venezia, 2003 e si cfr. con R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma - Bari, p. 74 e soprattutto con H. Kelsen, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 96, il quale mette in luce i limiti di un processo decisionale pubblico affidato ad un negoziato tra le corporazioni. Per un esame comparativo del grado di partecipazione dei gruppi di interesse alla formazione delle decisioni pubbliche, si v. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 196 e ss.

## Consultazioni e democrazia partecipata

*Luciano Fasano*

Io mi propongo di svolgere qualche rapida riflessione intorno al problema delle forme di democrazia partecipata, ovviamente dal punto di vista che mi è più congeniale, quello del politologo. Secondo questa prospettiva, i meccanismi di consultazione tipici della democrazia partecipata si collocano a metà fra le forme proprie della democrazia delegata, o rappresentativa, e le forme della democrazia diretta, o assembleare. L'idea è che tra le procedure deliberative di stampo assembleare della democrazia diretta, con i limiti che esse comportano di fronte a decisioni complesse, e quelle altamente specialistiche della democrazia rappresentativa, vi sia spazio per forme intermedie, in grado di allargare le maglie della consultazione in sede deliberativa, attraverso una sorta di compromesso fra delega e partecipazione. Forme che, nell'esperienza italiana degli ultimi dieci anni, sia in sede amministrativa locale, sia in sede di governo nazionale, sono andate progressivamente estendendosi, fino ad assumere un'indiscussa rilevanza, soprattutto per la capacità di integrarsi (anche se in via chiaramente sperimentale) con i meccanismi e le istituzioni della democrazia rappresentativa.

Resta inteso che, nelle democrazie contemporanee, la democrazia delegata è comunque centrale nella decisione politica e amministrativa, grazie allo stretto rapporto che essa consente di instaurare fra decisione e responsabilità della stessa. Un rapporto che, a ben vedere, la democrazia partecipativa non è in grado di garantire, data l'inevitabile corresponsabilizzazione che la contraddistingue, in seguito al fatto di collocare la decisione nell'ambito di un contesto consultivo più ampio. Malgrado ciò, esperienze di democrazia partecipativa, soprattutto nell'ambito degli enti locali, se ne sono verificate parecchie e molte di tali esperienze si sono dimostrate anche proficue. Penso, in modo particolare, ai progetti che richiamava in precedenza Natalini.

In primo luogo, progetti Urban, realizzati con fondi dell'Unione

Europea, all'interno dei quali hanno spesso trovato spazio processi partecipativi finalizzati alla precisazione degli scopi dell'intervento, di frequente abbinati alla ridefinizione degli obiettivi di governo del territorio nella forma di una variante al piano regolatore generale. Programmi volti alla riqualificazione socio-economica di aree urbane depresse, all'interno dei quali spesso vengono attivati dei veri e propri laboratori di politica urbana, secondo le modalità della consultazione diretta di cittadini e/o associazioni direttamente coinvolti in momenti deliberativi o quasi deliberativi.

In secondo luogo, Contratti di quartiere, realizzati attraverso bandi del Ministero dei Lavori Pubblici, che consentono ad amministrazioni comunali di media grandezza (non superiori a qualche centinaia di migliaia di residenti) di pervenire alla costruzione di spazi partecipativi all'interno dei quali sia possibile focalizzare meglio gli obiettivi qualitativi dell'intervento, rispetto alle diverse alternative disponibili nella destinazione delle risorse pubbliche assegnate (per la realizzazione di attività sociali, ricreative ecc.). Spazi di per sé slegati dal momento deliberativo propriamente detto, ma bensì finalizzati alla piena condivisione degli obiettivi generali che l'intervento amministrativo si propone di conseguire.

In terzo luogo, procedure consultive assimilabili alla democrazia partecipativa sono quelle previste dalla cosiddetta Agenda 21, che di solito si articolano attraverso la costruzione di veri e propri *focus group* o *workshop*, destinati ad attivare associazioni ed altri soggetti interessati alle politiche in essere nella prefigurazione di possibili scenari futuri, dal punto di vista dello sviluppo territoriale e della sostenibilità ambientale, quando non addirittura di vere e proprie simulazioni rispetto all'adozione di determinate politiche di riqualificazione urbana. Gruppi di lavoro costruiti e gestiti sulla base di una specifica metodologia, finalizzata alla realizzazione delle condizioni di interazione più idonee alla determinazione di scelte collettivamente vincolanti, attraverso il succedersi di due distinti momenti deliberativi. Un primo momento, dedicato alla focalizzazione del problema in discussione attraverso lo sviluppo di orizzonti a medio-lungo termine, all'interno dei quali tale problema viene collocato in rapporto agli interessi degli attori in gioco (cittadini, amministratori, imprenditori, rappresentanti di organizzazioni di rappresentanza degli interessi ecc.) ed alla loro percezione delle ripercussioni in termini di aspettative. Un secondo momento, finalizzato alla generazione di soluzioni idonee a risolvere il problema in discussione rispetto agli scenari che si sono delineati, compatibilmente con i vincoli ambientali e di sviluppo che la comunità riconosce come prioritari.

Un aspetto importante di queste esperienze sta nel fatto che, nella maggior parte dei casi, esse finiscono col produrre dei veri e propri tavoli di



concertazione, luoghi privilegiati di discussione che permettono alle amministrazioni locali di gestire in modo relativamente consensuale decisioni inerenti scelte di governo del territorio non del tutto condivise o conflittuali. Intorno a questi tavoli, infatti, le aspettative della cittadinanza hanno modo di ridefinirsi secondo obiettivi più conformi alle scelte degli amministratori. Di frequente, la mobilitazione di un comitato di cittadini, a fronte di un'iniziativa presa unilateralmente dall'amministrazione i cui obiettivi di fondo non siano pienamente condivisi, può essere contenuta o neutralizzata nei suoi effetti più negativi proprio attivando un processo partecipativo, che permetta di ricondurre il conflitto originario ad un confronto più equilibrato, quando non addirittura di creare le condizioni più opportune per aderire all'iniziativa in atto. In tal senso, queste forme di democrazia partecipativa possono svolgere anche un'importante funzione in termini di comunicazione pubblico-istituzionale, favorendo la creazione di consenso intorno a progetti potenzialmente conflittuali. Sebbene occorra ribadire ancora una volta che tali procedure partecipative non siano in grado di creare delle condizioni deliberative rispetto alle quali i soggetti che partecipano attivamente alla scelta siano nel contempo terminali di responsabilità delle decisioni compiute.

Venendo a considerazioni più attinenti un ambito propriamente scientifico-disciplinare, nel corso dell'ultimo decennio il Prof. James Fishkin, allievo di Robert Dahl, ha ideato una nuova forma di rilevazione dell'opinione pubblica, il cosiddetto sondaggio deliberativo (*deliberative poll*), tecnica riconducibile alla classe dei meccanismi della democrazia partecipativa. Il sondaggio deliberativo è una metodologia che si colloca a metà fra l'esperimento in laboratorio e la consultazione di opinione pubblica. Due sono gli scopi di questa metodologia: in primo luogo, fare delle persone coinvolte nell'esperimento un nucleo di opinione pubblica informata; in secondo luogo, portare quel nucleo di persone a deliberare consapevolmente su un problema politico complesso.

In buona sostanza, un sondaggio deliberativo si costruisce nel modo seguente:

- a) si costruisce un campione statisticamente rappresentativo della popolazione, al quale si sottopone un quesito di pubblico interesse (per es., la politica estera del governo);
- b) il campione viene dapprima sondato, attraverso le usuali tecniche di tipo demoscopico, per valutarne le condizioni informative di partenza;
- c) successivamente, le persone incluse nel campione vengono invitate a partecipare, nel corso di un fine settimana, ad una *convention*, ed è a questo punto che ha inizio il sondaggio deliberativo vero e proprio;

- d) i partecipanti alla convention vengono forniti di schede informative inerenti il quesito di pubblico interesse in discussione;
- e) vengono formati dei piccoli gruppi che, sotto la guida di un moderatore, intraprendono una discussione sul quesito;
- f) successivamente, questi piccoli gruppi tornano a riunirsi alla presenza di esperti di settore e leaders politici;
- g) infine, i partecipanti sono invitati a simulare una deliberazione sul quesito di pubblico interesse che è stato fatto loro discutere, atto con il quale la *convention* ha termine;
- h) all'indomani della *convention* (qualche giorno o una settimana dopo), il campione viene nuovamente sondato attraverso le usuali tecniche di tipo demoscopico, per rilevare eventuali variazioni rispetto a orientamenti e condizioni informative di partenza.

Questa metodologia è stata proficuamente messa alla prova in diverse occasioni. In particolare, ricordiamo: la realizzazione, nello stato del Texas, di sondaggi deliberativi volti ad individuare criteri di indirizzo nella gestione dei servizi educativi e di pubblica utilità; il ricorso al sondaggio deliberativo in occasione del Referendum costituzionale con il quale l'Australia passò da monarchia a repubblica (1999); in Danimarca, l'utilizzo del sondaggio deliberativo sull'adozione della moneta unica (2000); nel Regno Unito, quattro sondaggi deliberativi furono organizzati da Channel Four in occasione delle elezioni politiche del 1997.

L'utilizzo di questa tecnica ha portato a risultati molto interessanti, soprattutto per quel che concerne il miglioramento delle condizioni informative delle persone e il mutamento delle loro opinioni in merito alle questioni sottoposte alla discussione. In particolare, nella stragrande maggioranza dei casi si rileva che lo stato informativo dei partecipanti al sondaggio deliberativo è migliorato in maniera sostanziale, con considerevoli incrementi nelle percentuali relative alla conoscenza di dettaglio del problema in discussione (compresa la normativa giuridica di riferimento) fra il prima e il dopo. Sono inoltre molti i casi in cui si verificano significativi mutamenti nelle opinioni dei partecipanti, con percentuali rilevanti dei soggetti campionati - anche intorno al 35-40% - che sposano orientamenti opposti a quelli che avevano prima del sondaggio deliberativo. E com'è facile comprendere, ciò permette di favorire lo sviluppo di capacità deliberative tendenzialmente in grado di approssimare quelle di decisori ritenuti esperti.

Metodologie, tecniche, strumenti di democrazia partecipativa come quelli di Fishkin costituiscono un'utile via per integrare le modalità tipiche del processo decisionale, per come lo conosciamo dal punto di vista delle istituzioni della democrazia delegata, con meccanismi innovativi, di per sé

anche in grado di favorire la formazione e selezione di una nuova classe dirigente politico-amministrativa, attraverso canali alternativi a quelli propri dell'organizzazione di partito. In tal senso, il ricorso nell'ambito del *policy-making*, a procedure di democrazia partecipativa può in prospettiva rappresentare un modo alternativo per formare il personale politico-amministrativo alternativo ai partiti, all'interno di un percorso formativo graduale, che permetta di passare dalla consapevolezza degli aspetti più importanti del processo deliberativo ad una più diretta assunzione di responsabilità nel contesto della decisione pubblica.

Più in generale, il modello di interazione alla base del sondaggio deliberativo, così come di altre forme di democrazia partecipativa, si contraddistingue per il fatto di contribuire in maniera rilevante alla riduzione delle asimmetrie informative esistenti fra decisore pubblico e cittadino. Come infatti ha contribuito a chiarire l'analisi economica delle istituzioni, un elemento determinante nel rapporto fra cittadino e decisore pubblico è dato dalle asimmetrie esistenti fra questi due soggetti rispetto alla disponibilità di informazioni rilevanti ai fini della scelta deliberativa. Asimmetrie che, sotto determinate condizioni, possono indurre comportamenti opportunistici da parte del decisore pubblico, favorendo scelte più nell'interesse delle forze politiche al governo che non della collettività nel suo insieme. È viceversa chiaro come l'integrazione delle usuali procedure decisionali della democrazia rappresentativa con forme di democrazia partecipativa, attraverso le quali sia possibile incrementare il grado di conoscenza consapevole dei problemi da parte dei cittadini, sia di fatto destinata a compensare il dislivello informativo esistente fra decisore pubblico e cittadino, mettendo quest'ultimo in condizioni di poter esercitare un controllo più efficace.

È vero che gran parte dei meccanismi partecipativi qui richiamati vengono gestiti attraverso dinamiche di piccoli gruppi, secondo condizioni di interazione faccia-a-faccia che inevitabilmente inducono un certo eteroriconoscimento di aspettative e obiettivi fra i soggetti interagenti<sup>1</sup>. In tal senso, la compensazione delle asimmetrie informative esistenti fra cittadi-

---

<sup>1</sup> Possibili applicazioni delle forme di democrazia partecipativa appena menzionate si possono realizzare anche nel contesto dell'interazione mediata attraverso il computer, cioè a dire nello spazio virtuale di Internet. È chiaro che in questi casi le condizioni di interazione sono significativamente diverse da quelle che contraddistinguono la dinamica faccia-a-faccia. In particolare, l'interazione a distanza tipica del cyberspace è tendenzialmente tale da motivare un grado di empatia minore rispetto a quello che si realizza in caso di co-presenza fisica, e ciò potrebbe in via ipotetica incrementare il distacco e - di conseguenza - l'imparzialità con i quali i partecipanti esprimono i loro giudizi. Resta tuttavia vero che la dinamica dell'interazione nei piccoli gruppi permette un migliore trasferimento di informazioni e conoscenze. Siamo quindi in presenza di un vero e proprio *trade-off*: da un lato, una modalità di interazione in grado di assicurare una maggiore obiettività di giudizio, dall'altro una modalità di interazione che consente di trasferire con maggiore efficacia informazioni e conoscenze.

no e decisore pubblico avviene all'interno di un contesto nel quale la possibilità di manipolazioni strumentali dell'informazione disponibile non può essere del tutto esclusa. Per dirla altrimenti, se è vero che le procedure deliberative partecipate tendono a ridurre le distanze fra cittadino e decisore pubblico, è altrettanto vero che una simile riduzione può avvenire a vantaggio esclusivo del decisore pubblico, che può deliberatamente stabilire quali informazioni condividere con il cittadino e secondo quale schema interpretativo. Stiamo parlando di implicazioni estremamente importanti delle forme di democrazia partecipativa, che aggiungono ulteriori elementi di criticità rispetto al problema delle asimmetrie informative pure e semplici. Al fine di comprendere meglio questo punto, può essere utile introdurre qualche considerazione aggiuntiva su che cosa si intenda, dal punto di vista teorico, per comunicazione. Stando al senso comune, l'informazione viene solitamente considerata alla stregua di un dato. È per questo che solitamente si parla di maggiore o minore informazione, a significare il *quantum* di una risorsa - l'informazione, per l'appunto - finita e chiaramente definibile. Se però proviamo a considerare l'informazione non soltanto come qualcosa che ha a che fare con un dato (*i quanta* di informazione emessi o trasmessi), ma anche con condizioni di natura semantica che ne determinano la comprensione e l'accettazione (o l'eventuale rifiuto), allora risulta facile rendersi conto che l'interazione faccia-a-faccia tipica delle procedure partecipative illustrate non implica soltanto la compensazione di un dislivello di informazioni tra cittadino e decisore pubblico, ma comporta anche la costruzione vera e propria dell'informazione come elemento semanticamente non del tutto scontato. In tal senso, l'informazione viene costruita nella dinamica di interazione faccia-a-faccia, ovviamente in una prospettiva che è volta a costruire le condizioni migliori affinché l'informazione stessa venga accettata. Questo aspetto, peraltro, contribuisce a chiarire perché molte amministrazioni locali ricorrono a procedure di tipo partecipativo soprattutto quando devono creare condizioni favorevoli alla deliberazione di provvedimenti le cui finalità non abbiano ottenuto un consenso sufficientemente ampio fra la cittadinanza. In questi casi, infatti, il ricorso a forme di democrazia partecipativa mette a disposizione del decisore pubblico un contesto privilegiato dove, in condizioni di interazione faccia-a-faccia, sia possibile ridefinire l'informazione rilevante ai fini della scelta deliberativa, così da creare un maggiore allineamento tra l'informazione per come è intesa rispetto alla realizzazione di un determinato obiettivo da parte del decisore pubblico e l'informazione per come è interpretata rispetto alla stessa presa di decisione da parte del cittadino (il quale, peraltro, potrebbe sempre ritenere la decisione in questione inappropriata, sbagliata, controproducente e così via).

Detto questo, le procedure di democrazia partecipativa possono variabilmente assumere significati e funzioni diverse. Possono svolgere una funzione di controllo e *watching dog*, accrescendo il grado di partecipazione effettiva dei cittadini alle decisioni pubbliche, così come possono essere per lo più funzionali alla gestione del consenso nei confronti delle amministrazioni pubbliche e delle loro scelte, soprattutto rispetto alla presa di decisioni critiche. Inoltre, possono comunque risultare uno strumento efficace ai fini della legittimazione politica di chi governa, sia da parte di cittadini bene informati che controllano il processo decisionale e lo condividono rispetto ad indirizzi e finalità, sia da parte di cittadini "manipolati" che risultano persuasi dalle decisioni intraprese sebbene in maniera non pienamente consapevole.

Stiamo qui toccando un aspetto fondamentale per tutti i processi decisionali. Stiamo, in altre parole, muovendoci lungo un crinale impegnativo, che è quello che sta tra la democrazia diretta come presa di decisioni da parte dei cittadini autonomamente deliberanti, con tutto ciò che questo comporta dal punto di vista dei limiti che tale forma di esercizio della democrazia può presentare rispetto alle condizioni informative e al grado di consapevolezza delle scelte; e la democrazia delegata, come pratica esercitata da professionisti della politica, che si assume dispongano di condizioni deliberative migliori rispetto a quelle che possono contraddistinguere una scelta assembleare. E la democrazia partecipativa si trova collocata in una sorta di "terra di mezzo" fra questi due livelli, potendo rappresentare una risorsa aggiuntiva, in termini di qualità dei processi democratici, o piuttosto uno strumento in più a disposizione del decisore pubblico per persuadere, in chiave puramente strumentale, i cittadini della bontà delle sue decisioni.

Un'ultima cosa volevo aggiungere in merito ad un problema che di frequente viene a prospettarsi quando si ricorre a meccanismi di democrazia partecipativa: l'autoselettività del campione di cittadini che partecipa al processo. Accade infatti che troppo spesso la costruzione di contesti codecisionali attraverso la partecipazione di cittadini, associazioni, enti no-profit, soggetti pubblici alla deliberazione di scelte pubbliche sia soggetta ad una dinamica di autoselezione dei partecipanti. Se infatti voi guardaste come, in molti comuni italiani, sono venuti formandosi i gruppi di discussione sul programma Agenda 21, che poi hanno dato luogo anche ad esperienze molto interessanti, come veri e propri workshop di simulazione di decisioni amministrative, vi accorgeteste che tali gruppi di lavoro sono per la maggior parte costituiti da tecnici dei diversi settori delle amministrazioni comunali, rappresentanti delle associazioni di categoria (imprenditori, commercianti ecc.), rappresentanti delle organizzazioni sindacali, esponenti di associazioni e comitati di quartiere e così via. Con ciò

voglio dire che, purtroppo, è assai difficile che all'interno di questi processi partecipativi si configuri una struttura di incentivi alla partecipazione sufficiente ad attrarre un qualsiasi cittadino. Chi si mobilita è solitamente persona già partecipe della vita pubblica, attraverso gruppi di interesse o associazioni volontaristiche di vario genere. Per tutti gli altri, invece, il problema di come incentivarli a partecipare in maniera continuativa resta di difficile soluzione.

Una soluzione a questo problema, almeno in termini ipotetici, potrebbe essere quella di utilizzare le tecniche di reclutamento adottate da James Fishkin con i suoi sondaggi deliberativi: costruire un campione rappresentativo (anche in termini statistici) di cittadini, ossia di persone iscritte all'anagrafe elettorale. E poi fornire loro dei *benefits* (monetari o di altro genere) tali da indurli ad accettare di partecipare ai gruppi di discussione<sup>2</sup>. Sebbene resti un paradosso di fondo, al di là della soluzione che in chiave contingente il problema potrebbe trovare: nel momento in cui il processo democratico allarga il proprio dominio, andando oltre la centralità delle istituzioni della rappresentanza delegata, al fine di creare condizioni di co-partecipazione e co-decisione rispondenti ad una concezione più sostanziale della democrazia stessa, ci si scontra con la difficoltà di incentivare adeguatamente i cittadini a condividere questi nuovi percorsi. È il paradosso di una democrazia che diventa partecipativa in assenza di partecipazione spontanea<sup>3</sup>. Del resto, non a caso gli ambiti più sensibili all'ampliamento delle opportunità di partecipazione sono movimenti, associazioni, sindacati ecc., cioè soggetti che già sperimentano una struttura di incentivi orientata alla partecipazione, che di solito si lega prevalentemente a dinamiche di interesse o di identità. Ciò che invece potrebbe essere interessante, e lo è se concentriamo la nostra attenzione sulle nuove forme della democrazia partecipativa per come potrebbero contribuire effettivamente al miglioramento della qualità democratica dei processi deliberativi, ha a che vedere con la possibilità di indurre alla partecipazione la stragrande maggioranza dei cittadini che di per sé non sembrano affatto intenzionati a partecipare.

2 A tale proposito, Fishkin ha tratto ispirazione dall'esperienza delle indagini demoscopiche realizzate attraverso panel, cioè gruppi a numero costante di persone che vengono sondate nel corso del tempo per registrarne gli eventuali mutamenti di orientamento, dove si ovvia al problema dell'incentivazione a partecipare conferendo ai membri del campione benefici selettivi, come l'omaggio del computer qualora la rilevazione alla quale essi si sottopongono avvenga attraverso la somministrazione di un questionario in formato digitale.

3 Siamo in presenza di un problema analogo a quello del cosiddetto free-rider, la cui struttura logica consiste nell'assenza di benefici marginali sufficienti a garantire che un soggetto si mobiliti (andando a votare, partecipando ad un'iniziativa collettiva ecc.), a fronte dei costi marginali che esso comunque si troverebbe a sostenere, qualora dovesse mobilitarsi personalmente. Da un punto di vista razionale, l'argomento del free-rider implica che la mobilitazione sia di per sé da considerarsi svantaggiosa, a meno che venga ricompensata attraverso incentivi di tipo selettivo, cioè benefici la cui erogazione avviene a livello individuale e risulta strettamente subordinata alla mobilitazione.

## I PROCESSI DI CONSULTAZIONE NELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI DI REGOLAZIONE. L'ESPERIENZA DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA

Luca Lo Schiavo<sup>1</sup>

Ringrazio il Consorzio MIPA per l'opportunità che mi offre di presentare, nella prestigiosa sede del CNEL, l'esperienza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nelle pratiche di consultazione. Per le autorità indipendenti, la consultazione è una forma importante di legittimazione, come diceva anche il dott. Natalini all'inizio del suo intervento; in questo intervento mi propongo di dimostrare che le autorità indipendenti - nel caso specifico l'Autorità per l'energia elettrica e il gas - dedicano una particolare attenzione alle procedure di consultazione, non solo in sé stesse ma soprattutto in relazione agli effetti della regolazione. Per motivi di tempo il mio intervento è limitato a una riflessione sulla logica di *accountability*, ovvero di responsabilità nel circuito democratico, attraverso alcuni esempi pratici. Le autorità indipendenti hanno diversi strumenti per rendere conto del proprio operato. I principali sono la relazione annuale al Parlamento e al Presidente del consiglio dei ministri, le audizioni davanti alle Commissioni parlamentari nell'ambito di indagini conoscitive o durante i procedimenti legislativi, l'appellabilità dei provvedimenti amministrativi delle autorità davanti al Tribunale amministrativo regionale competente, il controllo finanziario da parte della Corte dei conti e le garanzie procedurali. Queste ultime sono in genere particolarmente penetranti rispetto alle altre pubbliche amministrazioni; non solo si applicano alle autorità indipendenti, ovviamente, la legge sulla trasparenza e la legge sull'accesso ai documenti, ma sono stabilite procedure particolari per l'adozione dei provvedimenti, generali e individuali. La consultazione è una procedura adottata nell'ambi-

<sup>1</sup> Autorità per l'energia elettrica e il gas, Area consumatori e qualità del servizio, vicedirettore (e-mail: lloschiavo@autorita.energia.it). Il presente intervento è sviluppato a titolo personale e non costituisce una posizione ufficiale dell'Autorità. I documenti dell'Autorità citati nel testo sono disponibili sul sito internet [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

to della formazione dei provvedimenti a carattere generale, ovvero i provvedimenti di regolazione.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas si è data delle norme autoregolamentari in tema di consultazione, con la delibera n. 61 del 1997. Prima dell'adozione dei provvedimenti a carattere generale - direi di quasi tutti i provvedimenti a carattere generale: possono esserci state delle eccezioni: a volte delle eccezioni in senso buono, per non eccedere in caso di modifiche di dettaglio di provvedimenti già adottati; a volte eccezioni in senso cattivo, quando la consultazione è stata mancata per motivi strettamente di urgenza, anche se poi si rischia di pagarne le spese in sede di contenzioso - in generale, dicevo, si svolge una consultazione prima dell'adozione dei provvedimenti a carattere generale. Anche per i provvedimenti individuali sono previste garanzie speciali dal D.P.R. n. 244 del 2001, in cui sono previste forme di ascolto rafforzate - rispetto alla legge n. 241/90 - dei soggetti interessati dall'adozione di provvedimenti individuali (a carattere sanzionatorio o prescrittivo). Di seguito si affronta solo il tema della consultazione nell'ambito dei procedimenti per la formazione di provvedimenti a carattere normativo generale.

Lo svolgimento della consultazione comporta un processo che viene descritto in termini generali nella figura n. 1. La prima fase è la pubblicazione di un documento per la consultazione, a cui segue la raccolta di contributi scritti da parte di qualunque soggetto (non ci sono vincoli nel proporre alle autorità osservazioni sui documenti di consultazione); per i provvedimenti più importanti vengono svolte audizioni pubbliche, chiamate audizioni speciali perché si differenziano dalle audizioni periodiche, o generali, che la legge prevede. Tutto il processo ha corso

**Figura 1 - Il processo di consultazione**





prima dell'adozione del documento finale, che è in genere corredato di una relazione tecnica dove si dà conto delle decisioni adottate anche a fronte delle osservazioni pervenute nel corso della consultazione.

Vediamo quali sono le caratteristiche fondamentali di ciascuna fase. I documenti di consultazione si caratterizzano per il fatto di presentare proposte alternative: in genere individuano i principi, le finalità che si vuole perseguire, e sviluppano più di una soluzione possibile; ad un certo stadio del processo - come mostrerò più avanti in un caso empirico - viene proposto uno schema dettagliato del provvedimento. Lo schema di provvedimento non viene proposto all'inizio del processo, perché altrimenti si avrebbe la controindicazione di bloccare la discussione su una sola soluzione possibile. Nei documenti di consultazione sono elencati gli spunti per la consultazione; inoltre, ed è un particolare di grande importanza, sono pubblicati dati e analisi quantitative, per permettere alla discussione di basarsi su elementi analitici di realtà. Infine, quando si approssima la decisione finale, i parametri quantitativi, economici o tecnici, vengono in genere proposti in consultazione sotto forma di intervallo, di range dei valori numerici.

La fase di raccolta dei contributi scritti non si limita soltanto all'invio postale o telematico di documenti scritti, ma in effetti è una fase attiva che comprende spesso seminari tecnici illustrativi. A chi in questo seminario ha posto la domanda "cosa si può fare per evitare la disparità di forze sul campo", posso rispondere che l'Autorità per l'energia cerca per esempio di utilizzare lo strumento dei seminari tecnici illustrativi, orientati in genere alla parte meno specialistica, come le associazioni dei consumatori, i movimenti ambientalisti, i sindacati, parti meno informate sugli aspetti tecnici, in genere, di quanto non siano le imprese del settore. Ci sono anche discussioni tecniche dei contributi pervenuti, incontri generalmente non verbalizzati e che quindi non hanno il carisma dell'audizione finale ma in cui si ascoltano le parti che ci contribuiscono scritti. Ascoltiamo direttamente faccia a faccia le parti che ci mandano i contributi anche per capirli meglio, per approfondirli, per analizzare possibili varianti. I termini per la consegna dei contributi non sono in generale termini perentori: è vero che nel documento per la consultazione è indicata una data, ma è anche vero che non succede nulla se il contributo arriva 2 o 3 giorni dopo, anche 10 giorni dopo, naturalmente prima del provvedimento.

L'audizione pubblica ha un valore decisivo, perché mentre le fasi 1 (pubblicazione del documento di consultazione) e 2 (raccolta di contributi scritti) sono svolte sostanzialmente dagli uffici, la fase 3 (audizioni pubbliche) si svolge davanti al Collegio, che è l'organo deliberativo ulti-

mo, seguendo un regolamento che l'Autorità ha rinnovato recentemente con la delibera n. 33 del 2003. Le audizioni pubbliche sono verbalizzate, e chi ha avuto modo di assistere può confermare che sono occasione di dibattito, seppure naturalmente a livello dei temi prioritari, non sui dettagli che sono invece in genere oggetto di incontri tecnici.

La consultazione ha senso se è efficace. Ma cosa vuol dire "efficacia" della consultazione? Quale è il test per valutare se la consultazione è stata efficace o no? La mia opinione è che si deve analizzare se e in che misura le proposte iniziali e il provvedimento finale differiscono in relazione ai contributi pervenuti in consultazione: questo è il vero test di efficacia della consultazione. La consultazione può essere più o meno ampia, più o meno frequente, si può anche sommergere imprese e consumatori di documenti di consultazione, o essere trasparenti pubblicando nel sito internet i contributi pervenuti, ma quello che conta davvero (e tra poco cercherò di fare degli esempi), è se la decisione finale ha preso cognizione degli elementi di allarme, di realtà, di attenzione ai problemi di attuazione che emergono sempre dalle consultazioni.

Quanto più il provvedimento è orientato all'attuazione concreta della norma - in ultima analisi alla sua ottemperabilità concreta - tanto più la consultazione avrà avuto effetto. Si dovrebbe vedere anche dalla relazione tecnica, e su questo punto mi permetto di dissentire dall'analisi che è stata fatta da chi è intervenuto prima di me: già da molti anni la relazione tecnica contiene, in misura sempre crescente, elementi di valutazione delle osservazioni pervenute durante la consultazione.

Passo adesso a fare alcuni esempi. L'Autorità ha appena completato il processo di consultazione relativo al provvedimento sul secondo periodo di regolazione delle tariffe e degli standard di qualità relativi al servizio di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica. E' noto che le autorità di regolazione intervengono sulle tariffe e sulla qualità a scadenze pluriennali, chiamate "periodi regolatori" e corrispondenti al periodo in cui non vengono alterati i parametri della formula del price-cap, introdotto per la regolazione dei servizi di pubblica utilità dalla legge n. 481 del 1995 che istituisce le autorità indipendenti di regolazione. In Italia, nel settore dell'energia elettrica e del gas il periodo regolatorio è di 4 anni: le tariffe del servizio di trasporto, reso in monopolio, sono determinate con il metodo del price-cap ogni 4 anni; con la stessa periodicità sono aggiornati gli standard di qualità del servizio, che all'inizio di ciascun periodo di regolazione vengono riesaminati, aggiornati, estesi o semplificati. Per la formazione dei provvedimenti generali in materia di tariffe e qualità del servizio, si svolgono contemporaneamente due procedimenti, della durata di diversi mesi, che contengono plurime fasi di consultazione.

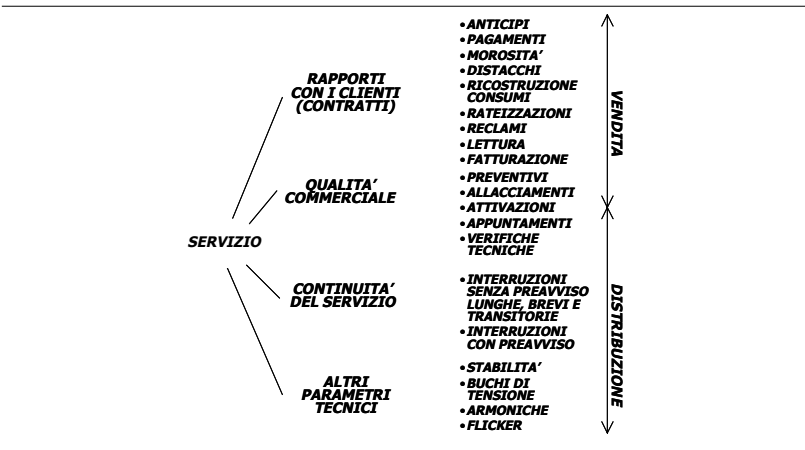
Il mio esempio è la regolazione della qualità nel settore della distribuzione dell'energia elettrica. La qualità è un coacervo di fattori: non mi soffermo perchè sarebbe troppo lungo entrare nel merito, ma sostanzialmente si può distinguere (figura n. 2) la qualità commerciale e la qualità tecnica; nel servizio elettrico, la qualità commerciale è prevalentemente costituita da clausole contrattuali che tutelino il cliente e da garanzie sulla tempestività con cui vengono eseguite le prestazioni richieste dai clienti (come gli allacciamenti, le attivazioni, le disattivazioni, le risposte ai reclami, le rettifiche di fatturazione, gli interventi in caso di guasto); la qualità tecnica è prevalentemente incentrata sulla riduzione del numero e della durata delle interruzioni della fornitura, anche se per i clienti elettricamente più sensibili comprende anche altri aspetti relativi alla qualità della forma d'onda della tensione.

Cosa ha fatto l'Autorità per l'energia in termini di consultazione e di regolazione della qualità del servizio elettrico? Vediamo dunque i processi di consultazione adottati nel corso del primo periodo di regolazione e del secondo periodo di regolazione per la qualità del servizio. La figura n. 3 illustra la successione di consultazioni svolte per il primo periodo di regolazione (1998-2002).

Prima sono state emanate delle linee guida (marzo 1998), poi è stata fatta una consultazione ad ampio raggio sugli obiettivi principali della regolazione, senza ancora produrre schemi di provvedimento. Teniamo presente che nel 1998 non c'era ancora nessuna regolazione indipendente della qualità, ma solo uno schema di "autoregolazione" della qualità attraverso le Carte dei servizi dei diversi soggetti erogatori.

La prima esperienza di consultazione risale al mese di marzo 1998,

**Figura 2 - Componenti della qualità del servizio elettrico**

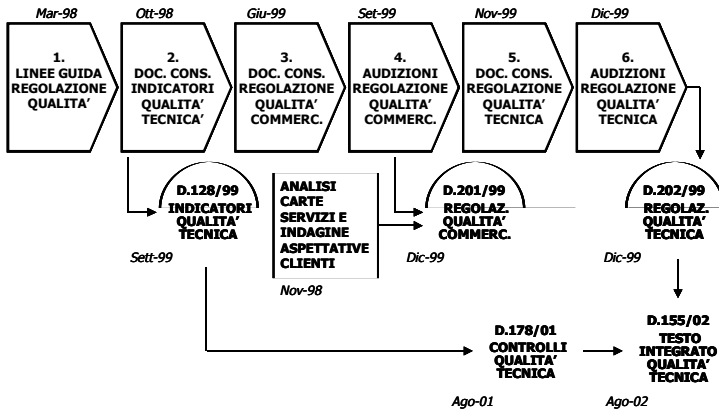


quando l'Autorità, allora operativa da meno di un anno, pubblicò un documento di "Linee guida" per la regolazione della qualità del servizio (analogamente, furono pubblicate "linee guida" per la regolazione tariffaria). Bisogna tenere presente che allora non vi era nessuna regolazione della qualità del servizio, se non la "autoregolazione" costituita dalle carte dei servizi adottate dalle imprese per effetto della direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, detta "Carta dei servizi", che però lasciava ai soggetti erogatori la facoltà di stabilire i propri standard di qualità, l'ammontare degli eventuali indennizzi e le modalità concrete per l'ottenimento degli indennizzi. Le linee guida disegnavano un percorso, che è stato completato nei successivi 20 mesi, cominciando dai problemi di misurazione della qualità, perchè ciò che non viene misurato non può essere migliorato. Nel mese di ottobre 1998 è stato diffuso in consultazione un primo schema di provvedimento sugli indicatori di continuità, a cui hanno fatto seguito diversi incontri tecnici con gli operatori e finalmente un primo provvedimento che fissava le regole per la misura della continuità del servizio. Poi è stato diffuso un secondo documento di consultazione sulla qualità commerciale (giugno 1999), su cui si sono anche svolte audizioni. Prima di prendere una decisione è stata fatta l'analisi di ciò che esisteva nel settore per la qualità (le Carte dei servizi) e di cosa si aspettano i clienti. Anche le indagini demoscopiche fanno parte della consultazione, il metodo della consultazione non è solo quello del *notice and comment*, ma è anche quello di usare la ricerca come bussola, come diceva prima il prof. Piepoli, per raccogliere elementi utili alla regolazione.

L'esempio di applicazione del processo di consultazione nel primo periodo di regolazione continua attraverso un'ulteriore consultazione sullo schema di regolazione della qualità tecnica, con audizioni (novembre 1999), che dà luogo ad un provvedimento alla fine del 1999. Questo provvedimento (delibera n. 202/99) introduce un sistema di incentivi e di penalità per il miglioramento della continuità del servizio. Trattandosi di un sistema ancora largamente in costruzione, un anno dopo c'è una successiva delibera (agosto 2001) che ha completato lo schema di regolazione e controllo con alcuni aspetti relativi alle verifiche tecniche svolte dall'Autorità per accertare l'ottemperanza delle imprese alle regole sulla qualità del servizio. Successivamente, tutte le regole confluiranno nel "testo integrato della continuità del servizio elettrico" (agosto 2002). Con questo schema ho cercato di mettere in evidenza che in effetti la consultazione non si riduce solo a pubblicare una proposta, ma si tratta di costruire un sistema di regolazione, attraverso una serie di passi, e di fare la manutenzione dello schema di regolazione. L'anello in basso a destra nella figura è in effetti un segnale della necessità di manu-

tenzione di questi provvedimenti nel tempo, dopo i primi anni di esperienza e una volta fatti i primi controlli sull'ottemperanza effettiva da parte delle imprese.

**Figura 3 - Processi di consultazione adottati per il primo periodo di regolazione (1998-2002) della qualità del servizio elettrico**



Prima di passare all'illustrazione del processo di consultazione nel secondo periodo di regolazione sottolineo due aspetti che ritengo di fondamentale importanza parlando di processi di consultazione. La prima constatazione è che i processi di consultazione sono processi complessi, come già questo primo esempio dimostra, e tale complessità genera due problemi: in primo luogo naturalmente il problema della comprensione delle proposte e dei provvedimenti (come diceva prima di me il prof. Fasano), e di conseguenza il problema delle asimmetrie informative da superare tra i diversi soggetti coinvolti (in particolare queste asimmetrie sono in genere a sfavore dei soggetti più diffusi e meno attrezzati sul piano delle competenze tecniche). In secondo luogo, la complessità genera anche un carico di lavoro rilevante sull'amministrazione, a cui deve fare da contrappeso un beneficio specifico della consultazione, altrimenti il rischio è quello di "avvilupparci nell'adempimento per l'adempimento".

La seconda constatazione, che pure credo sia molto importante, è di guardare alle procedure congiuntamente con il merito, di considerare la consultazione alla luce della regolazione. Anticipo che le mie conclusioni finali sono che non si può avere una consultazione efficace se non si ha anche una regolazione efficace. Torniamo all'esempio del primo periodo di regolazione della qualità del servizio: è stato condotto un

ampio e complesso processo di consultazione, ed è stata introdotta una nuova regolazione. Quali sono stati gli effetti? Sono stati introdotti obblighi di servizio per il mercato vincolato, standard specifici soggetti a indennizzi automatici, standard generali, un collegamento tra la tariffa e la qualità con incentivi per il miglioramento, opzioni tariffarie speciali: c'è tutto un quadro ampio di strumenti di regolazione, sorretto tra le altre cose anche da un'analisi delle aspettative dei clienti, che venne condotta nel '98 su un campione rappresentativo di clienti dell'energia elettrica e anche del gas per raccogliere informazioni su quale poteva essere il tempo massimo accettabile per certe prestazioni. Non mi soffermo sui valori in dettaglio, che possono essere rinvenuti nelle relazioni annuali dell'Autorità, ma per dare l'idea possiamo dire che gli standard specifici (individuali) fissati dall'Autorità sono in genere allineati con i migliori standard delle Carte dei servizi esistenti, ma a differenza di questi ultimi segnano una base minima di qualità richiesta valida su tutto il territorio nazionale. Se guardiamo agli effetti di questi nuovi standard, dobbiamo dire che abbiamo assistito negli anni 2000-2002 a un aumento di circa 1000 volte del numero di rimborsi pagati rispetto al sistema delle Carte dei servizi. Perché? L'Autorità ha introdotto indennizzi automatici, mentre nel sistema delle Carte dei servizi gli indennizzi erano a richiesta dei clienti interessati (salvo i casi meritevoli di imprese che avevano autonomamente introdotto procedure automatiche). Il sistema precedente non era per niente efficace: l'Enel, per fare un esempio, si limitava a erogare qualche decina di rimborsi all'anno, adesso siamo su livelli di alcune decine di migliaia di rimborsi pagati nell'anno. Questi sono gli effetti della nuova regolazione della qualità commerciale.

Vediamo adesso la qualità tecnica. E' stato introdotto un sistema di

**Figura 4 - Indennizzi erogati ai clienti per mancato rispetto degli standard di qualità: confronto tra il regime della Carta dei servizi e la nuova regolazione**

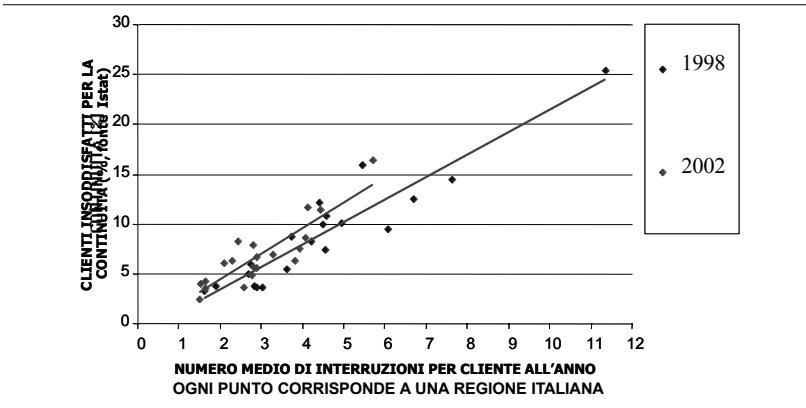
	Carta dei servizi			Nuova regolazione della qualità commerciale		
	1997	1998	1999	2000 II° sem.	2001	2002
Rimborsi effettivamente pagati ai clienti per mancato rispetto degli standard di qualità	21	54	22	4.771	12.437	52.229

incentivi, grazie al processo di consultazione che ho illustrato prima, che ha generato nei tre anni di attuazione dal 2000 in avanti un miglio-

ramento nell'ordine del 40% della durata delle interruzioni e del 30% del loro numero. Inoltre, ed è ciò che maggiormente interessa l'Autorità, è stato avviato un processo di forte convergenza dei livelli di qualità tra le diverse zone del paese a parità di quella che noi chiamiamo concentrazione, cioè densità territoriale. Se guardiamo la distribuzione dei valori di continuità misurati nelle prime 100 città italiane e osserviamo lo scarto tra il decimo e il novantesimo percentile delle città italiane, possiamo notare che siamo passati da un range tra 50 e 200 minuti persi per cliente all'anno ad un range tra 50 a 100, e lo stesso avviene anche per le aree rurali. Anche in questo caso tutti i numeri sono pubblicati sulle relazioni annuali dell'Autorità.

Vediamo adesso quali sono gli effetti sulla percezione dei cittadini della nuova regolazione della continuità del servizio. Questa analisi è frutto di un lavoro che facciamo grazie alla convenzione tra l'Autorità per l'energia e l'Istat, che venne siglato dal prof. Zuliani, allora presidente dell'Istat (colgo l'occasione di oggi per ringraziarlo ancora), con il prof. Ranci, allora presidente dell'Autorità per l'energia. La convenzione è ancora in atto e ci permette ogni anno di avere un tracking della soddisfazione dell'utenza domestica per i servizi dell'energia elettrica e del gas. Abbiamo aggregato i dati di soddisfazione, o *qualità percepita*, su base regionale e li abbiamo confrontati con quella che i tecnici chiamano *qualità erogata*: si riscontra (figura n. 5) una fortissima correlazione - dell'ordine dell'85% - tra insoddisfazione dei clienti domestici per la continuità e il livello effettivo di continuità del servizio, misurato su

**Figura 5 - Correlazione tra numero medio di interruzioni per cliente<sup>1</sup> e percentuale di clienti domestici insoddisfatti per la continuità del servizio<sup>2</sup>**

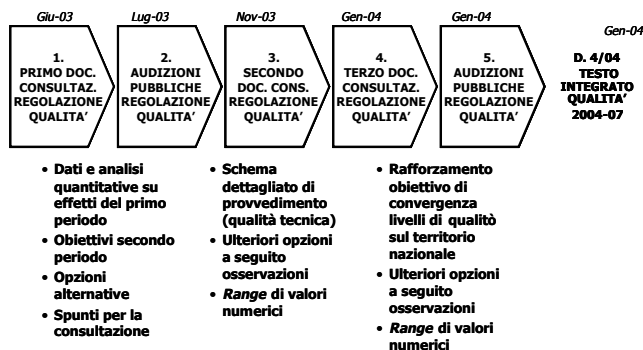


1. Fonte: rilevazioni eseguite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas  
 2. Fonte: Indagine multiscope Istat

base media regionale dalle statistiche dell'Autorità. Il fatto che la retta di correlazione si sposti verso destra è effetto del miglioramento intervenuto tra il 1998 e il 2002; il fatto che si sposti lievemente verso l'alto è effetto dell'aumento delle aspettative dei clienti, che con il tempo diventano più esigenti.

Finora ho parlato del primo periodo di regolazione: era un po' la fase pionieristica della nuova regolazione, non c'era ancora niente e l'Autorità pian piano, con ampia consultazione, ha introdotto i nuovi schemi di regolazione della qualità, con gli effetti che vi ho mostrato.

**Figura 6 - Processi di consultazione adottati per il secondo periodo di regolazione (2003-2004) della qualità del servizio elettrico**



Guardiamo adesso al secondo processo di consultazione, quello relativo all'aggiornamento della regolazione della qualità per il periodo 2004-2007. La figura n. 6 è più lineare di quella relativa al primo periodo di regolazione, perchè si trattava non più di montare un impianto di regolazione, ma di riesaminare un impianto esistente. Tuttavia, il processo di consultazione è stato più complesso e più incisivo, anche perchè nel frattempo sia la nostra istituzione sia i soggetti regolati hanno accumulato competenze ed esperienze. La figura mostra che la consultazione per il secondo periodo regolatorio è stata avviata nel giugno 2003, con la pubblicazione del primo documento per la consultazione. Si tratta di un documento piuttosto complesso, che contiene un'appendice robusta (una trentina di pagine su cento) dedicata ad analisi quantitative, con tabelle e grafici, che illustrano e valutano gli effetti della regolazione nel primo periodo. Questo per noi è un primo pezzo importante dell'*Analisi di impatto della regolazione* (AIR), perchè permette di individuare gli obiettivi della nuova regolazione sulla base della valutazione degli effetti della regolazione esistente, e quindi permette di capire cosa



deve essere migliorato e cosa deve essere semplificato.

Nel mese di luglio 2003 si sono svolte audizioni, e nei mesi successivi per la prima volta nella nostra esperienza il processo di consultazione ha avuto dei ricicli: è una cosa piuttosto comune nell'esperienza europea, ma da noi in Italia non era mai successo. Abbiamo avuto esattamente 3 cicli di consultazione, con un secondo documento a novembre e un terzo a gennaio, sul quale si sono svolte audizioni pubbliche; quindi in tutto sono state svolte due batterie di audizioni per lo stesso provvedimento, che è la delibera n. 4/04, emanata a fine gennaio 2004.

Vediamo le caratteristiche di questi tre diversi *round* di consultazione, come vengono chiamati utilizzando un termine consueto in particolare nell'esperienza britannica. Nel primo documento per la consultazione, sono state offerte alla consultazione analisi quantitative sugli effetti del primo periodo di regolazione; per noi questo è stato molto importante, perché ha permesso di definire gli obiettivi del secondo periodo di regolazione sulla base di concreti dati di realtà. Nel primo documento sono state presentate alcune proposte alternative, non per tutte ma certamente per le più importanti questioni trattate, e come al solito il documento conteneva numerosi spunti per la consultazione.

Nel secondo documento di consultazione abbiamo invece allegato uno schema dettagliato del provvedimento, che teneva già conto delle osservazioni pervenute. In un caso o due abbiamo generato una terza opzione rispetto alle prime due presentate nel primo giro di consultazione. Al secondo giro di consultazione abbiamo presentato dei *range* di valori numerici. Infine, il processo di consultazione è stato influenzato dal fatto che prima dell'emanazione del provvedimento c'è stato il cambio di Collegio, per termine naturale del mandato: il nuovo Collegio è intervenuto in questo procedimento aperto e ha voluto riesaminare gli obiettivi, dando un notevole rafforzamento all'obiettivo di convergenza dei livelli di qualità sul territorio nazionale. Come già detto, c'è stato un terzo documento di consultazione, ulteriori audizioni davanti al nuovo Collegio e finalmente è stato emanato il provvedimento definitivo.

Per dare un esempio delle questioni che vengono esaminate durante la consultazione e di come cambiano le proposte in relazione alle osservazioni pervenute, quindi come si diceva prima per dare una misura dell'efficacia della consultazione, si possono portare alcuni esempi concreti. Pur non avendo abbastanza tempo per entrare nel merito, posso assicurare che si tratta di esempi rilevanti, questioni che spostano decine di milioni di euro all'anno; su tali questioni le soluzioni sono state modificate anche profondamente in base a delle osservazioni della consultazione, come si può vedere confrontando il provvedimento con i documenti per la consultazione. Lo si vedrà ancora meglio dalla relazione

tecnica che stiamo completando in questi giorni e che sarà pubblicata sul sito internet dell'Autorità.

Per esempio, senza entrare nei dettagli o in altre questioni complesse perché porterebbero via molto tempo, consideriamo la questione dell'introduzione di nuovi standard di qualità sul massimo numero annuo di interruzioni. Nel primo periodo la regolazione era tutta concentrata sulla durata di interruzione, espressa in minuti persi d'interruzione, e non sulla frequenza con cui capitano le interruzioni. Rispetto a questa proposta abbiamo ricevuto dalla consultazione osservazioni completamente opposte: i consumatori da una parte chiedono che i nuovi standard sul numero massimo annuo di interruzioni devono valere per tutti i clienti, anche per l'ultimo cliente in campagna di bassa tensione; dall'altra parte invece le imprese distributrici chiedono all'Autorità di non introdurre i nuovi standard, assolutamente non per i piccoli clienti ma neanche per i grandi clienti, perché sarebbe troppo complesso rilevare la continuità del servizio per ogni singolo cliente.

L'Autorità ha tenuto conto di queste osservazioni, mantenendo il principio che questi nuovi standard devono essere introdotti, ma lasciando alle aziende un periodo di quasi due anni, di carattere propedeutico, allo scopo di attrezzarsi a rispettare i nuovi standard. Il provvedimento stabilisce che i nuovi standard entrano in vigore dal 2006, anche se tutti i documenti di consultazione proponevano che l'avvio fosse dal 2005: questo è stato uno degli effetti di adeguamento della consultazione in via attuativa, come diceva prima il dott. Natalini. Come questo abbiamo parecchi altri esempi di modifica delle proposte in relazione alle osservazioni pervenute.

Proviamo adesso a guardare all'estero: cosa succede in Europa sui processi di consultazione? Per noi che lavoriamo nel settore dell'energia il punto di riferimento è la Gran Bretagna, dove il regolatore indipendente è stato istituito all'inizio degli anni '90. L'autorità britannica per l'energia e il gas (*Ofgem*), si è data una propria *consultation policy*, nell'ambito per altro di una più generale iniziativa del *Cabinet office* (Ufficio del primo ministro) chiamata *Better regulation*. La procedura di consultazione dell'Autorità britannica di regolazione del mercato energetico è molto impegnativa, quindi anche molto onerosa: prevede che siano lasciate almeno 4 settimane per la raccolta dei contributi scritti e prevede non solo la pubblicazione del documento di consultazione ma anche la pubblicazione, tramite internet, sia delle osservazioni pervenute per iscritto (in formato elettronico) sia delle valutazioni dell'amministrazione sulle osservazioni pervenute.

Il secondo aspetto che emerge dal confronto con l'esperienza di *Ofgem* è che la consultazione viene utilizzata non solo per introdurre e tarare la regolazione, ma anche per definire la strategia complessiva dell'Autorità. Il caso di *Ofgem* è risultato essere una best practice a seguito di un'indagine del Ministero del tesoro inglese per quanto riguarda le consultazioni sul piano strategico: *Ofgem* pubblica in consultazione il proprio piano strategico, e poi usa la relazione annuale per rendere conto dell'effettiva attuazione del programma di lavoro annuale. Si tratta evidentemente di un'esperienza a elevatissimo tasso di trasparenza dell'azione amministrativa, che è stata individuata come best practice e proposta alle altre autorità di regolazioni inglesi (acqua, telecomunicazioni, ferrovie, etc.), seppure con qualche adattamento.

Da ultimo, per dare un'idea della complessità e dell'onerosità delle procedure di consultazione, si faccia questo confronto: noi abbiamo fatto tre *round* di consultazioni nel 2003 in vista del periodo 2004-2007; in Inghilterra per il periodo regolatorio che partirà nel 2005, il processo di consultazione è stato avviato già nel 2003 e *Ofgem* ha in programma di fare 7 *round*, 7 giri di consultazione; inoltre pubblicano i rapporti dei loro consulenti. Si può concludere che, anche se possiamo considerare l'esperienza dell'Autorità per l'energia piuttosto avanzata per l'Italia, abbiamo molto spazio davanti se guardiamo ai migliori riferimenti europei.

Concludo con alcune mie personalissime considerazioni. C'è un elemento di continuità che veniva sottolineato anche prima dagli interventi precedenti, la "consultazione continua": è quello che ho cercato di mostrare attraverso i miei schemi. Solo la ripetizione continua della consultazione dà credibilità, e la credibilità porta una regolazione efficace, perché solo se la consultazione è credibile le parti partecipano con reali proposte, non soltanto con lamentele o con dei "no" o dei "sì" pregiudiziali. Ma dall'altra parte, è una regolazione efficace, una regolazione che produce risultati, che diventa credibile, e in quanto credibile attira consultazione, e rende la consultazione efficace. Per questo personalmente vedo i due aspetti della regolazione e della consultazione inscindibili: non parlerei mai di procedure di consultazione senza parlare del merito della regolazione. Da ultimo, e torno sugli aspetti di *accountability* delle autorità indipendenti di regolazione con cui avevo aperto il mio intervento, una consultazione efficace e una regolazione efficace sono le due condizioni necessarie per un regolatore *accountable*, cioè per una regolazione che faccia rientrare questi "strani" organismi che sono le autorità indipendenti di regolazione nel circuito democratico, anche se non dipendono dal ciclo elettorale.

Vi ringrazio per l'attenzione, e ringrazio ancora gli organizzatori per aver promosso questa discussione su un tema di grande interesse per il futuro delle pubbliche amministrazioni. Chi lo desidera può trovare maggiori elementi di approfondimento sul nostro sito internet: [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

## LA CONSULTAZIONE NELL'ADOZIONE DEGLI ATTI DI REGOLAZIONE: ESPERIENZE DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI E MODELLI DI RIFERIMENTO

*Ginevra Bruzzone*

### 1. Procedure e qualità della regolazione

197

Le procedure seguite nell'adozione degli atti di regolazione influiscono sulla qualità del risultato.

Da quasi dieci anni l'OCSE ha posto questo tema all'attenzione dei legislatori, pubblicando una serie di approfondimenti e raccomandazioni sulle procedure da osservare per conseguire una regolazione di qualità<sup>1</sup>. Recentemente anche la Commissione europea si è mossa sulle medesime linee, definendo un vero e proprio piano d'azione per semplificare e migliorare la regolamentazione a livello comunitario e negli Stati membri<sup>2</sup>.

A livello internazionale e comunitario viene così sottolineato che mirare a una buona regolazione significa interrogarsi sulla corretta definizione del problema, sulle possibili alternative a un intervento pubblico di regolazione e sui costi e benefici di ciascuna soluzione.

Questa analisi richiede da parte dei soggetti preposti alla regolazione un adeguato lavoro di raccolta ed elaborazione delle informazioni.

Uno strumento importante per arricchire la base conoscitiva dell'attività di regolazione è costituito dalla consultazione preventiva, volta a raccogliere il contributo informativo e valutativo dei soggetti interessati. La consultazione, quindi, è funzionale alla qualità. E' in questa prospettiva che l'OCSE auspica procedure di

1 OCSE (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, including the Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*.

2 Commissione europea (2002), *Piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"*, COM(2002) 278 def. del 5 giugno 2002.

elaborazione degli atti normativi aperte e trasparenti, in modo da permettere alle parti interessate di contribuirvi efficacemente e nei tempi opportuni<sup>3</sup>.

A livello comunitario il rapporto tra consultazione e qualità della regolazione è formalmente sancito nel Protocollo n. 7 al Trattato di Amsterdam. In tale sede, infatti, per garantire il rispetto del principio di proporzionalità nell'azione di regolazione (e quindi un requisito qualitativo sostanziale) è richiesto alla Commissione europea di svolgere un'ampia attività di consultazione prima di proporre iniziative legislative.

## 2. Autorità indipendenti, consultazione e trasparenza

Il tema della consultazione preventiva interessa tutti i soggetti regolatori, a ogni livello<sup>4</sup>.

In Italia un ruolo rilevante nella regolazione viene svolto da autorità amministrative indipendenti. Questa realtà va vista all'interno di un quadro più ampio, in cui l'evoluzione della normativa comunitaria e nazionale ha portato a una crescente importanza della normativa secondaria e della regolazione amministrativa. Le direttive comunitarie si limitano sempre più alla fissazione dei principi delle varie discipline, rinviando le modalità tecniche o di dettaglio a misure di esecuzione<sup>5</sup>. A livello nazionale vi è stata un'ampia delegificazione: i principi della disciplina sono fissati dalla normativa primaria, l'attuazione è demandata a forme di regolazione più flessibili<sup>6</sup>.

Le autorità amministrative indipendenti, proprio in ragione della loro posizione di indipendenza dall'esecutivo e del loro dovere di rendere conto al Parlamento, devono assicurare la massima trasparenza nel processo decisionale per l'adozione degli atti di regolazione, in funzione di garanzia<sup>7</sup>. Per queste autorità, quindi, il tema della consultazione pre-

3 Tra i dieci requisiti che, secondo la citata raccomandazione OCSE del 1995, devono essere soddisfatti prima dell'adozione di un atto di regolazione vi è l'esigenza di accertare che tutti gli interessati abbiano avuto l'opportunità di presentare la propria opinione.

4 Si intende qui per regolazione ogni atto che contenga precetti generali e astratti idonei a produrre effetti nei confronti di una serie aperta di soggetti e di attività.

5 Esempi sono forniti dall'impostazione del Piano d'azione sui servizi finanziari e dal recente pacchetto di direttive sulle comunicazioni elettroniche. Cfr. in particolare le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/21/CE, 2002/19/CE, 2002/22/CE e 2002/20/CE, tutte del 7 marzo 2002. Cfr. anche Commissione europea (2002), cit., pag. 12.

6 Un esempio è dato dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle norme in materia di intermediazione finanziaria).

7 Cfr. l'intervento del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in Commissione I Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (2000), *Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti*. Cfr. anche le relazioni di G. Amato, S. Cassese e M. D'Alberti in AA.VV. (1999), *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, *Quaderni del Consiglio di Stato*, Giappichelli.

ventiva assume un'importanza particolare.

L'esigenza di una sistematica ed adeguata consultazione pubblica da parte delle autorità indipendenti in Italia è stata sottolineata sia dall'OCSE<sup>8</sup> sia dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Quest'ultima, nella segnalazione trasmessa al Parlamento e al Governo nel 2002 su "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza", ha auspicato una generalizzata introduzione di "un sistema del tipo 'notice and comment', che consenta la più ampia partecipazione di tutti gli interessati alle procedure di formazione delle regolamentazioni", assicurando un'efficace 'democrazia procedurale'.

### 3. Il quadro giuridico

In Italia attualmente non esiste un vincolo normativo di carattere generale che richieda alle autorità di regolazione un'attività di consultazione preventiva rispetto all'adozione di regolamenti o atti a contenuto generale.

La legge n. 241/1990, pur applicandosi a tutti i procedimenti amministrativi, compresi quelli volti all'adozione di atti normativi e a contenuto generale (per i quali valgono quindi i criteri di economicità, efficacia e pubblicità), prevede per questi ultimi alcune eccezioni, in relazione alla motivazione degli atti e ai diritti di partecipazione. Anzitutto, l'articolo 3, comma 2, dispone che la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. L'articolo 13, comma 1, dispone inoltre che le previsioni del capo III della legge, relativo alla partecipazione al procedimento amministrativo, non si applicano "nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione"<sup>9</sup>.

La legge n. 229/2003 (legge di semplificazione per il 2001) ha introdotto importanti novità.

In particolare, l'articolo 12 prevede per le autorità amministrative indipendenti cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie l'obbligo di dotarsi, "nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque di regolazione".

8 OCSE (2001), *OECD Review of Regulatory Reform in Italy*.

9 Sull'applicabilità della legge n. 241/1990 ai procedimenti delle autorità indipendenti, si rinvia ad Assonime (2003), *Autorità indipendenti: le garanzie procedurali*.

Viene così prevista un'estensione alle autorità indipendenti dell'attività di valutazione dell'impatto della regolazione, il cui principio era stato introdotto per gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e per i regolamenti amministrativi ministeriali e interministeriali dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50. Tale innovazione è rilevante, per quanto qui di interesse, perché l'analisi di impatto della regolamentazione ha uno stretto legame con la consultazione. In particolare, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 ha raccomandato alle amministrazioni, nella predisposizione della scheda preliminare e finale di AIR, di individuare esigenze e aspettative anche attraverso procedure di consultazione pubblica, trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari (allegato B, lettera b)<sup>10</sup>. Limitatamente al profilo dell'AIR, quindi, con la legge di semplificazione per il 2001 viene implicitamente richiesto alle autorità indipendenti di consultare i soggetti interessati.

Alcuni disegni di legge in materia di riordino delle autorità indipendenti hanno proposto di compiere un passo ulteriore, introducendo nella normativa relativa alle autorità il principio generale della consultazione nei procedimenti per l'adozione degli atti di natura generale<sup>11</sup>. Tali suggerimenti, se venissero seguiti, consentirebbero la piena valorizzazione nell'attività delle autorità di quelle prassi di consultazione che queste ultime hanno sinora sviluppato in modo non sempre sistematico.

Se l'obbligo di consultazione preventiva non verrà previsto su iniziativa nazionale, è possibile che in futuro debba comunque essere introdotto nella normativa per ottemperare alla disciplina comunitaria. Uno sviluppo in tal senso si è avuto nel settore delle comunicazioni elettroniche. Le direttive comunitarie, infatti, hanno imposto agli Stati membri di assicurare che le autorità di regolazione rispettino specifici obblighi di consultazione preventiva. In particolare, l'articolo 6 della direttiva 2002/21/CE, rubricato "Meccanismo di consultazione e di trasparenza" richiede agli Stati membri di provvedere affinché le autorità nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della medesima direttiva o delle direttive particolari che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole. Le autorità nazionali di regolamentazione rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della

<sup>10</sup> Sul rapporto tra analisi di impatto della regolamentazione e consultazione, cfr. in particolare Dipartimento per la funzione pubblica (2001), *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubettino e Commissione europea (2002), *Comunicazione della Commissione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002) 704 def. dell'11 dicembre 2002.

<sup>11</sup> Cfr. in particolare A.S. 956- A.C. 2052 (articolo 7).



consultazione. Gli Stati membri garantiscono la creazione di un unico punto di informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. Il risultato della procedura di consultazione deve essere reso pubblicamente disponibile attraverso l'autorità di regolamentazione nazionale, salvo nel caso di un'informazione riservata, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza in campo commerciale.

Così, in sede di recepimento delle direttive comunitarie sulle comunicazioni elettroniche è stato introdotto nella normativa nazionale un vincolo legislativo che richiede alle autorità competenti nel settore (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Ministero) di seguire una procedura di 'notice and comment' nell'attività di regolazione.

Per ora, il caso delle comunicazioni elettroniche costituisce un'eccezione. Negli altri settori, l'intervento comunitario non è andato oltre le comunicazioni della Commissione europea che propongono agli Stati membri determinati modelli procedurali per l'adozione degli atti di regolazione. Tuttavia, considerato che la regolazione a livello comunitario viene sempre più realizzata tramite reti di regolatori nazionali che operano in stretta cooperazione e seguendo procedure comuni, non è escluso che il modello delle direttive sulle comunicazioni elettroniche venga prossimamente seguito anche per altri settori.

#### **4. Le esperienze di consultazione delle autorità indipendenti**

Le esperienze di consultazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e della Consob sono state oggetto di un'analisi dettagliata nel rapporto di Assonime su "Autorità indipendenti: le garanzie procedurali" del febbraio 2003. In questa sede ci si limiterà a una sintesi delle regole seguite dalle autorità, con qualche aggiornamento.

##### ***Autorità per le garanzie nelle comunicazioni***

Il vincolo normativo più incisivo e dettagliato in materia di consultazione è contenuto nell'articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) redatto in recepimento delle menzionate direttive comunitarie.

In particolare, il Ministero e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quando intendono adottare provvedimenti in applicazione del Codice che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento, consentono alle parti interessate di presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento entro un termine non inferiore a tren-

ta giorni, a decorrere dalla notifica alle parti interessate della proposta di provvedimento.

Il provvedimento di apertura della procedura di consultazione, la proposta di provvedimento e i risultati della consultazione, ad eccezione delle informazioni riservate ai sensi della normativa nazionale e comunitaria vigente, devono essere tempestivamente pubblicati sui Bollettini ufficiali e sui siti Internet del Ministero e dell'Autorità.

La procedura seguita dal Ministero e dall'Autorità, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, ai fini della consultazione, deve essere resa pubblica sui rispettivi Bollettini ufficiali e siti Internet.

In attuazione di quest'ultima disposizione l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha adottato la delibera n. 453/03/CONS concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo.

La delibera specifica che il responsabile del procedimento, valutato il requisito dell'impatto rilevante nel mercato di riferimento, predispone il testo della proposta di provvedimento e, previa approvazione da parte dell'Autorità, la sottopone a consultazione. La proposta di provvedimento oggetto della consultazione può assumere la forma di uno schema di provvedimento o di un documento recante i presupposti normativi, il contenuto e la finalità della proposta.

Il testo della proposta e la notizia della consultazione sono portati a conoscenza delle parti interessate e comunque dei soggetti immediatamente individuabili come destinatari dell'atto, a mezzo di comunicazione diretta o con altri mezzi idonei. In ogni caso, come previsto dal Codice, essi sono pubblicati sul Bollettino ufficiale e sul sito Internet dell'Autorità.

Entro il termine perentorio, comunque non inferiore a trenta giorni, stabilito nell'avviso e decorrente dalla predetta comunicazione, la parte interessata può inviare le proprie osservazioni oppure chiedere, con apposita istanza presentata almeno dieci giorni prima della scadenza del termine, di illustrare le proprie osservazioni nel corso di un'audizione. Dell'audizione sarà redatto verbale.

I partecipanti alla consultazione, quando rilevante, seguendo le indicazioni contenute nell'avviso, formulano anche le proprie *considerazioni relative all'impatto delle misure proposte*, ai fini dell'analisi di cui all'articolo 13 del Codice. Va osservato, al riguardo, che l'articolo 13, commi 8 e 9, del Codice prevede che l'Autorità si doti, conformemente alle indicazioni recate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, di forme o metodi di analisi di impatto della regolamentazione e che motivi ogni atto di regolamentazione in relazione ai risultati dell'AIR.

Dal Codice delle comunicazioni elettroniche emerge quindi chiaramente

te che la consultazione pubblica nell'adozione degli atti di regolazione (di cui all'articolo 11) non si esaurisce nella consultazione condotta nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione (di cui all'articolo 13). Pertanto, non sarebbe corretto sostenere che l'obbligo di AIR imposto alle autorità indipendenti con la legge di semplificazione per il 2001 rende inutile un intervento normativo relativo agli obblighi di consultazione preventiva.

La delibera 453/03/CONS disciplina anche la fase conclusiva della consultazione, prevedendo che la sintesi dei risultati della consultazione sia comunicata ai partecipanti mediante un apposito documento pubblicato nel Bollettino ufficiale e nel sito Internet dell'Autorità, ovvero sia recepita nelle motivazioni del provvedimento finale. Nella motivazione del provvedimento finale sono comunque esplicitati gli orientamenti generali ricavabili dalle osservazioni formulate e sono indicate le motivazioni che giustificano le definitive determinazioni dell'Autorità.

Con il Codice delle comunicazioni elettroniche e la connessa delibera 453/03/CONS è stata quindi raggiunta una puntuale disciplina normativa della consultazione, che ha codificato le prassi sviluppate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nei primi anni di attività. Va ricordato, al riguardo, che nella legge n. 249/1997, istitutiva dell'Autorità, non si trovavano disposizioni in materia di consultazione pubblica. L'articolo 1, comma 10, si limitava a prevedere che qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui potesse derivare un pregiudizio dal provvedimento, avessero la facoltà di intervenire nei procedimenti. La formulazione consentiva di ritenere che la disposizione si estendesse, oltre che ai procedimenti individuali, anche a quelli generali. Così, senza distinguere tra procedimenti individuali e procedimenti generali, il regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni aveva stabilito che nell'esercizio delle proprie attività l'Autorità si ispirasse ai principi della trasparenza, della partecipazione e del contraddittorio della legge n. 241/1990. L'Autorità aveva quindi provveduto a pubblicare una procedura per lo svolgimento delle consultazioni pubbliche nell'ambito di ricerche e indagini conoscitive (delibera n. 278/99 del 20 ottobre 1999). Tale delibera è ora sostituita dalla delibera 453/03/CONS.

Può essere utile osservare che, sin dall'origine, la consultazione pubblica è andata a integrare, nell'azione dell'Autorità, altre modalità di dialogo con i soggetti e le categorie a vario titolo interessate all'attività istituzionale. Il confronto con gli operatori si è anche sviluppato attraverso

so la costituzione di appositi *comitati consultivi* incaricati di svolgere analisi ed approfondimenti su tematiche tecniche e socio-economiche rilevanti per lo sviluppo e la liberalizzazione del mercato delle comunicazioni (ad esempio, Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali, Comitato per l'implementazione dell'accesso disaggregato a livello di rete locale, Comitato per la qualità dei servizi di interconnessione). Rilevanza a sé riveste poi il *Consiglio nazionale degli utenti*, istituito presso l'Autorità dall'articolo 1, comma 28, della legge n. 249/1997 e composto da esperti designati da associazioni rappresentative degli utenti<sup>12</sup>. Il Consiglio esprime pareri e formula proposte all'Autorità, al Parlamento e al Governo e a tutti gli organismi pubblici e privati che hanno competenza in materia audiovisiva o svolgono attività in questi settori su questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini quali "soggetti attivi del processo comunicativo".

### ***Autorità per l'energia elettrica e il gas***

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas effettua sin dalla sua istituzione attività di consultazione, attraverso *audizioni* e meccanismi di *notice and comment*.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'articolo 2, comma 23, della legge istitutiva 14 novembre 1995, n. 481, prevede espressamente che l'Autorità disciplini ai sensi del capo III della legge n. 241/1990, con proprio regolamento, audizioni periodiche delle formazioni associative di consultatori e utenti e audizioni periodiche delle associazioni ambientaliste, delle associazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori, e che effettui rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e sull'efficacia dei servizi. La più recente versione del regolamento per le audizioni periodiche e le audizioni speciali delle associazioni è stata approvata con la delibera n. 33/03 del 10 aprile 2003. E' espressamente prevista la possibilità di organizzare ulteriori audizioni speciali, rispetto a quelle previste dal regolamento, al fine di garantire forme di rappresentazione delle istanze e delle proposte dei soggetti portatori di interessi pubblici e privati nei procedimenti di formazione di atti norma-

---

12 Il Consiglio si compone di esperti in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico, educativo e mass-mediale, designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi (individuato secondo quanto previsto dalla delibera n. 310/99 dell'Autorità), che si sono distinti nella tutela e nell'affermazione dei diritti e della dignità della persona, in particolare dei minori. I criteri per la designazione, l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio sono stati posti con la delibera n. 54/99, che prevede che l'Autorità possa affidare al Consiglio lo studio di particolari questioni e la formulazione di analisi a carattere progettuale, anche mediante rapporti con associazioni, enti, istituzioni operanti nei settori informativi e culturali, nonché della cinematografia e dello spettacolo in generale e dello sport.

tivi o di atti a contenuto generale.

La consultazione attraverso meccanismi di notice and comment non è invece espressamente menzionata nella legge n. 481/1995. L'Autorità ha proceduto comunque a dettare alcune regole in materia, nella delibera n. 61/97 del 30 settembre 1997 recante "Disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas". La delibera, adottata ai sensi dell'articolo 2, comma 27 della legge istitutiva (che statuisce l'autonomia organizzativa dell'Autorità), disciplina le modalità con cui si svolgono ordinariamente le tipologie di procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità, "con finalità di coordinamento ed integrazione delle disposizioni generali e speciali in materia" (articolo 2)<sup>13</sup>. In tale contesto, l'Autorità ha dettato una disciplina dei propri "procedimenti per la formazione di atti normativi e di atti a contenuto generale" (articolo 5 della delibera n. 61/97).

In base a tale disciplina l'Autorità, mediante pubblicazione di un avviso sul Bollettino o in ogni altra forma ritenuta idonea, dà notizia dell'avvio di attività dirette alla predisposizione degli atti normativi e degli atti a contenuto generale di cui all'articolo 2, comma 12, lettera e) della legge istitutiva<sup>14</sup>. Nella delibera di avvio del procedimento, viene designato un funzionario responsabile per gli adempimenti necessari allo svolgimento delle attività preparatorie della decisione conclusiva; viene indicato un relatore (fra i componenti dell'Autorità) con il compito di illustrare gli esiti dell'attività preparatoria ed una proposta di decisione al collegio; viene fissato il termine entro il quale è possibile fare pervenire osservazioni scritte. Nella stessa delibera di avvio del procedimento o in una delibera successiva l'Autorità, qualora lo ritenga opportuno, previa determinazione delle modalità e dei tempi degli esperimenti istruttori, può diffondere versioni preliminari del provvedimento da

13 Oltre alle disposizioni generali della legge n. 241/1990 va ricordato l'articolo 2, comma 24 della legge n. 481/1995, che affida a regolamenti governativi il compito di definire le procedure relative alle attività svolte dalle Autorità idonee a garantire agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio in forma scritta e orale e la verbalizzazione.

14 Secondo l'articolo 2, comma 12, lettera e) l'Autorità stabilisce ed aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, "la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17, 18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente".

adottare, al fine di acquisire osservazioni scritte e convocare audizioni speciali, anche individuali<sup>15</sup>.

### *Commissione nazionale per le società e la borsa*

Anche nel caso della Consob la consultazione si è sviluppata per prassi, in assenza di un obbligo normativo<sup>16</sup>.

Nel 1975, quando è iniziata l'operatività della Commissione il tema non era sentito come oggi. Le consultazioni in ordine alla produzione di provvedimenti regolamentari, utilizzate inizialmente dalla Consob in modo sporadico, sono divenute ricorrenti a partire dai regolamenti attuativi del decreto legislativo n. 58/1998 (TUF). Le ragioni del crescente ricorso alla consultazione sono riconducibili all'impostazione "per principi" del Testo unico nonché alla maggiore importanza acquisita dall'autoregolamentazione e dall'assunzione di responsabilità da parte dei soggetti regolati.

La prassi di consultazione si è progressivamente affinata dopo l'emana- zione dei numerosi regolamenti previsti dal Testo unico e considerata la necessità di una revisione annuale di molti di essi. Attualmente viene trasmesso alle parti interessate il testo dei regolamenti in vigore, emen- dato con le modifiche che la Consob ritiene di apportare e con la moti- vazione di ogni proposta di modifica. Il testo viene anche pubblicato nel sito web della Commissione.

L'assenza di una disciplina della consultazione a livello normativo e il fatto che la Consob non abbia pubblicato le modalità e i criteri della procedura va a discapito della trasparenza e della prevedibilità. Appare pertanto auspicabile che nell'ambito della riforma della normativa a tutela del risparmio vengano introdotte specifiche regole sulla consul- tazione e che la Consob si impegni a formalizzare le procedure seguite. Per le consultazioni pubbliche della Consob un modello di riferimento naturale è costituito dal Comitato delle autorità europee di regolamen- tazione dei valori mobiliari (CESR), istituito nel 2001 in base al model- lo di regolazione individuato nel rapporto Lamfalussy, con il compito di assistere la Commissione europea nelle questioni connesse alle poli-

15 Le disposizioni menzionate si applicano anche, ove compatibili, alla formazione dei provvedi- menti di cui all'articolo 2, comma 12, lettere h e i, vale a dire direttive e iniziative a garanzia della qualità del servizio.

16 Dato che le disposizioni in materia di partecipazione ai procedimenti di cui all'articolo 7 della legge n. 241 del 1990 non si applicano ai procedimenti finalizzati all'adozione di atti normativi e amministrativi generali, per questi procedimenti non appare applicabile l'articolo 13 del regola- mento di organizzazione del 1994 (delibera n. 8674 del 17 novembre 1994) secondo cui la Commissione determinerà, a norma dell'articolo 7 della legge n. 241/1990, i criteri generali per la partecipazione ai suoi procedimenti.

tiche in materia di valori mobiliari nonché nella preparazione di progetti di misure di esecuzione. Nella decisione istitutiva<sup>17</sup> si prevede espressamente che il CESR proceda "in maniera aperta e trasparente, ad ampie consultazioni con gli operatori di mercato, i consumatori e gli utenti finali" (articolo 5). In conformità a questa previsione il CESR ha pubblicato nel dicembre 2001 una Dichiarazione sulle procedure di consultazione, che illustra gli impegni specifici assunti dal Comitato in ordine ai tempi e alle procedure di svolgimento della consultazione, nonché ai soggetti che vi possono partecipare<sup>18</sup>. La Dichiarazione richiama la definizione della consultazione quale "gioco cooperativo" tra i vari soggetti interessati, che consente tra l'altro al regolatore di avvalersi delle loro conoscenze tecniche, di raccogliere informazioni sull'impatto potenziale della regolazione, di considerare le possibilità di un approccio alternativo a determinati aspetti delle materie da regolare. In tale prospettiva, il CESR si impegna a pubblicare un programma di lavoro annuale relativo alla propria attività e a concedere tempi di consultazione adeguati alla complessità delle materie trattate, prevedendo un periodo di tre mesi per argomenti di particolare importanza. Riguardo alle modalità di svolgimento della consultazione, la Dichiarazione prevede che possano essere individuati, per le diverse tematiche trattate, i soggetti più direttamente interessati, con i quali organizzare discussioni informali in uno stadio preliminare dei lavori, e che vengano costituiti, quando opportuno, gruppi consultivi di esperti. Con riferimenti ai risultati delle consultazioni, l'impegno del CESR è nel senso di rendere noti i commenti e le osservazioni ricevuti nonché di pubblicare, nella fase finale di adozione dell'atto di regolazione, una spiegazione motivata delle scelte compiute anche alla luce della consultazione svolta.

Il modello del CESR è stato recentemente seguito anche nelle decisioni della Commissione europea con cui sono stati istituiti il Comitato europeo delle autorità di vigilanza bancaria e il Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali<sup>19</sup>. Anche per questi comitati è stato previsto, infatti, l'obbligo di procedere in maniera aperta e trasparente ad ampie consultazioni con gli operatori di mercato, i consumatori e gli utenti finali.

17 Decisione della Commissione del 6 giugno 2001 (2001/1501/CE), che istituisce il Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari, GUCE L191 del 13 luglio 2001.

18 CESR (2001), Public Statement of Consultation Practices, CESR/01-007c.

19 Decisione della Commissione del 5 novembre 2003 che istituisce il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria; decisione della Commissione del 5 novembre 2003 che istituisce il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 3 del 7 gennaio 2004.

## 5. I requisiti per una consultazione di qualità

In assenza di certi requisiti minimi, la consultazione non porta i benefici attesi. Dalle esperienze delle autorità nazionali di regolazione, del CESR e della Commissione europea, che a sua volta ha provveduto a fissare e rendere pubblici i criteri a cui è improntata la propria attività di consultazione<sup>20</sup>, si possono trarre indicazioni circa i principi generali e gli standard minimi necessari per una consultazione di qualità.

Precondizione per una consultazione efficace è un atteggiamento cooperativo da parte del regolatore e dei soggetti coinvolti, unito a un approccio flessibile e proporzionato, adattabile a seconda del rilievo della questione in oggetto. E' significativo, ad esempio, che il Codice delle comunicazioni elettroniche limiti l'obbligo della consultazione ai casi in cui le autorità di regolazione intendono adottare provvedimenti che hanno "un impatto rilevante sul mercato di riferimento".

### *Chi consultare*

In linea di principio, più la consultazione è aperta, maggiore è il contributo conoscitivo che se ne può trarre<sup>21</sup>. L'unico vincolo dovrebbe essere quello della proporzionalità dell'impegno derivante dalla consultazione al rilievo della questione in discussione. Quindi, in generale l'impegno dovrebbe essere quello di rivolgersi a tutti i soggetti interessati<sup>22</sup>. Ciò non esclude in alcuni casi un maggiore coinvolgimento dei soggetti più direttamente coinvolti nelle singole questioni, ad esempio attraverso audizioni o la costituzione di gruppi di lavoro.

La Commissione europea affronta espressamente la questione dei requisiti che devono essere soddisfatti nei casi in cui la consultazione

---

20 Nella già citata Comunicazione della Commissione intitolata "Verso una cultura rafforzata della consultazione e del dialogo. Principi generali e standard minimi per la consultazione da parte della Commissione dei soggetti interessati" (COM(2002) 704 def. dell'11 dicembre 2002), adottata nell'ambito delle misure volte a migliorare la regolazione e più in generale la governance europea, è riconosciuta l'importanza di una consultazione ampia, trasparente, efficace e coerente. Per garantire la trasparenza è necessario, secondo la Commissione, che siano chiaramente resi noti l'oggetto, le modalità di consultazione, i soggetti aventi titolo a partecipare, i fattori che hanno influito sulle scelte compiute nelle proposte. L'efficacia della consultazione richiede invece che le parti interessate vengano coinvolte tempestivamente nel processo decisionale e abbiano la possibilità di esprimersi già in fase di iniziale elaborazione delle scelte normative. Per promuovere il miglioramento della consultazione, la Commissione si impegna, in particolare, a concedere agli interessati termini adeguati per la partecipazione, a pubblicare i contributi ricevuti e a rendere conto dei risultati della consultazione nelle relazioni che accompagnano le proposte normative.

21 Non è da trascurare il fatto che la consultazione pubblica consente di evitare il problema di predeterminare i soggetti da consultare.

22 Secondo il Protocollo 7 al Trattato di Amsterdam, la Commissione dovrebbe svolgere ampie consultazioni e, ogniqualvolta appropriato, pubblicare documenti di consultazione.



non sia aperta al pubblico<sup>23</sup>. Per assicurare parità di trattamento, vi è l'impegno a garantire un'adeguata copertura dei soggetti interessati dall'intervento, di quelli coinvolti nella sua attuazione e di quelli i cui obiettivi dichiarati comportano un interesse diretto rispetto all'intervento. Anche i risultati delle consultazioni ristrette dovrebbero, per quanto possibile, essere resi noti, al pari di quelli delle consultazioni pubbliche.

### ***Tempistica della consultazione***

E' auspicabile la pubblicazione da parte del regolatore del proprio programma di lavoro annuale, così da consentire agli interessati di programmare a loro volta la partecipazione alle consultazioni.

Secondo il modello del CESR, l'autorità di regolazione dovrebbe impegnarsi a organizzare tempestivamente, su richiesta, discussioni informali con i soggetti più direttamente interessati.

Il tempo concesso agli interessati per rispondere alla consultazione deve essere adeguato, tenuto conto della complessità delle questioni trattate e di eventuali vincoli esterni. Come già visto, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni fissa un termine minimo di trenta giorni. La Commissione europea, salvo casi di urgenza, si impegna a sua volta a concedere almeno otto settimane per i commenti scritti e dare un preavviso di venti giorni lavorativi per le audizioni. Il CESR si propone di concedere un periodo di consultazioni di tre mesi per le questioni più rilevanti. Un ulteriore riferimento è costituito dal *Code of Practice* del Governo del Regno Unito, che fissa un termine di dodici settimane per le consultazioni. Negli Stati Uniti, per proposte rilevanti l'*Executive Order* 12866 richiede un periodo di consultazione di sessanta giorni, anche se è consentito un termine più breve per proposte di importanza minore.

### ***Come consultare***

La proposta di consultazione deve essere motivata, basata su un'analisi approfondita del problema e degli obiettivi dell'intervento, espressa in linguaggio chiaro e conciso e, quando possibile, contenere informazioni preliminari sull'impatto dell'intervento.

La consultazione può essere effettuata attraverso una varietà di mezzi, incluse audizioni/tavole rotonde e consultazioni scritte. Le seconde consentono un maggiore approfondimento delle posizioni espresse, mentre le audizioni consentono una più rapida dialettica tra le parti e, quindi, l'emersione nonché la soluzione di problemi che potrebbero non

---

<sup>23</sup> COM (2002) 704 def., cit.

essere altrettanto evidenti qualora si ricorresse unicamente alla consultazione per iscritto. Si tratta, quindi, di strumenti complementari.

Un ulteriore strumento è quello dell'istituzione del gruppo di lavoro di esperti a scopo consultivo su materie di particolare rilievo.

Internet costituisce un canale efficiente per la diffusione pubblica dei documenti di consultazione e per la raccolta (ed eventualmente la successiva diffusione) dei contributi dei soggetti interessati.

### *Come rispondere alla consultazione*

La trasparenza circa gli esiti della consultazione e il modo in cui ne è stato tenuto conto nell'elaborazione dell'atto di regolazione è un requisito essenziale per una consultazione di qualità. In questo senso è importante l'impegno da parte dell'autorità di regolazione a rendere pubbliche le risposte alle consultazioni formali, salvo che l'autore richieda altrimenti e, in ogni caso, almeno a pubblicare un riassunto dei commenti ricevuti.

Se dalle risposte alla prima consultazione emergono rilevanti problemi o se in seguito alla consultazione le proposte iniziali sono radicalmente mutate, dovrebbe essere considerata l'opportunità di effettuare una seconda consultazione.

Soprattutto, appare essenziale che nelle relazioni introduttive degli atti di regolazione, che devono essere pubblicate, sia inclusa una spiegazione ragionata del modo in cui sono stati affrontati i principali punti problematici emersi dalla consultazione.

## **6. Compatibilità della codificazione del principio della consultazione con le esigenze di flessibilità**

In termini di sistema, è opportuno che il principio generale della consultazione pubblica nelle procedure per l'adozione degli atti di regolazione da parte delle autorità sia fissato a livello normativo, così come è già avvenuto per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Questa codificazione del principio della consultazione può avvenire in sede di disciplina generale delle autorità (come è accaduto ad esempio per l'AIR, attraverso l'articolo 12 della legge di semplificazione per il 2001), oppure nella normativa relativa alle singole autorità.

Tenendo conto dei modelli che stanno emergendo a livello comunitario, la formulazione dell'obbligo normativo relativo alla consultazione dovrebbe essere il più possibile aperta. Essa non dovrebbe limitarsi a prevedere la consultazione "intermediata" da enti rappresentativi dei

soggetti interessati<sup>24</sup>.

La normativa dovrebbe quindi prevedere che nei procedimenti volti all'adozione di regolamenti e atti a contenuto generale le autorità seguano un metodo di lavoro aperto e trasparente, accompagnato da appropriate procedure di consultazione dei soggetti interessati, anche attraverso la diffusione di schemi e versioni preliminari dell'atto da adottare al fine di acquisire osservazioni scritte e la convocazione di audizioni. Appare altresì opportuno, al fine di rendere la consultazione prevedibile e sistematica, richiedere che le procedure di consultazione seguite da ciascuna autorità vengano pubblicate.

L'applicazione di tali principi nei diversi contesti dovrebbe restare demandata alla disciplina delle singole autorità, consentendo così di tenere conto delle specificità dei rispettivi ambiti di regolazione. Ad esempio, per l'organizzazione della consultazione non è irrilevante la circostanza che la regolazione interessi un numero limitato di operatori o un'ampia gamma di soggetti. Naturalmente, la disciplina procedurale delle singole autorità dovrebbe tenere conto degli standard minimi di qualità evidenziati nel precedente paragrafo, rimediando alle carenze attualmente percepite.

Infine, per rendere compatibile l'obbligo di consultazione con le esigenze di flessibilità e con il rispetto del principio di proporzionalità, appare opportuno prevedere che le autorità, in caso di necessità, possano discostarsi dagli standard procedurali adottati per la consultazione. Esse dovranno però rendere pubbliche le ragioni che nel caso concreto hanno giustificato tale scelta<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Sembra invece riferirsi esclusivamente alla consultazione "intermediata" l'articolo 7 dell' A.S. 956 -A.C. 2052, che richiede "la partecipazione all'attività istruttoria di organismi che siano espressione degli operatori di settore e dei destinatari delle singole norme, nonché dei soggetti rappresentativi di interessi collettivi e diffusi".

<sup>25</sup> Cfr. al riguardo CESR (2001).

