3

capitolo

Lo stato sociale in Italia

Sintesi

Nel nostro paese la spesa sociale complessiva è cresciuta nel 2002 del 5,9%; in rapporto al Pil, l'aggregato, rimasto pressoché stabile negli anni precedenti, è aumentato di 0,6 punti, raggiungendo il 26,2% del Pil. Tale andamento riflette il basso tasso di crescita economica del 2002: l'incremento della spesa sociale in termini reali, pari al 3%, non è stato infatti molto diverso da quello del periodo precedente; il Pil, invece, a causa della sfavorevole congiuntura nazionale e internazionale, ha registrato nello stesso anno un modesto aumento dello 0,4% in termini reali.

Apportando alcune ragionevoli correzioni - esclusione del Trattamento di fine rapporto (Tfr), computo delle entrate fiscali connesse alle prestazioni - la spesa sociale sul Pil scende al 21,7% del Pil.

Nella composizione delle prestazioni sociali predomina quella per previdenza (quasi il 60%), mentre sanità e assistenza rappresentano, rispettivamente, il 25% e il 17%.

Nel 2002 la componente più dinamica è risultata la spesa assistenziale, che ha presentato un incremento pari a circa il 10%, quasi doppio di quella sanitaria e previdenziale. La spesa per pensioni registra una crescita del 5,4% nel 2002, collocandosi al 13,8% del Pil; tale rapporto diminuisce all'11,6% se si escludono le prestazioni di natura assistenziale, riconducibili ai trasferimenti alla Gestione per gli interventi assistenziali (Gias) presso l'Inps.

La spesa per ammortizzatori sociali è cresciuta in modo sensibile nel 2002 (6% contro l'1% del 2001, preceduto da numerosi anni di declino). La responsabilità maggiore di questo aumento ricade sulla Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e ciò riflette la situazione di difficoltà di importanti segmenti del settore industriale.

Dall'esame dei dati aggiornati relativi al settore sanitario, nel 2002 la spesa del Sistema sanitario nazionale è cresciuta del 3,7%, sostenuta principalmente dall'onere per l'acquisto di beni e servizi. Sebbene superiore a quello del Pil, tale tasso è di gran lunga il più basso dal 1995.

Specifici approfondimenti sono dedicati a due questioni di grande

Lo stato sociale in Italia

rilevanza per l'evoluzione del Sistema sanitario nazionale. La prima riguarda il processo federale che viene esaminato sia sotto il profilo dell'evoluzione della normativa, sia in relazione alla reale dinamica dei processi federali e alle questioni non risolte. A questo proposito, tra gli altri problemi, viene esaminato quello relativo agli effetti della redistribuzione territoriale delle risorse, a danno del Mezzogiorno, implicati dal decreto 56/2000. La seconda questione si riferisce ai rapporti fra pubblico e privato nella sanità, esaminando anche le proposte, di rilevanza per tali rapporti, avanzate dal Governo.

Viene poi ripreso il tema monografico del capitale umano, con riferimento specifico ai processi in atto nel nostro paese. Oltre a illustrare la riforma dell'istruzione primaria e secondaria appena avviata, vengono approfondite due diverse esperienze di politica scolastica regionale (Lombardia ed Emilia Romagna), rappresentative di due diversi modi di intendere i rapporti fra pubblico e privato. Vengono quindi esaminati gli aspetti istituzionali del sistema della formazione professionale, soffermandosi in particolare sul ruolo crescente delle parti sociali rispetto alla formazione continua. Infine, rispetto al sistema universitario, si illustra la recente introduzione dell'autonomia e il perdurare di problemi di finanziamento.

In relazione all'altro tema monografico dell'assistenza, sono analizzati i diversi istituti assistenziali di natura finanziaria, distinti nelle tre aree delle politiche familiari, della lotta alla povertà e delle pensioni assistenziali. Con riferimento alla principale debolezza del sistema assistenziale italiano, e cioè l'assenza di una misura universalistica, viene esaminata la fase della sperimentazione del Reddito minimo di inserimento e il funzionamento dell'Indicatore della situazione economica, che dovrebbe svolgere un ruolo cruciale nella prospettiva di ampliare la gamma delle prestazioni universalistiche sottoposte alla "prova dei mezzi".

Alla riforma del Titolo V della Costituzione e alle sue rilevanti implicazioni per le politiche sociali è dedicato un paragrafo. Dopo aver ricostruito il percorso della riforma e aver indicato i problemi ancora aperti, l'attenzione si focalizza sulla questione, cruciale per le politiche sociali, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

3.1 Aspetti generali

3.1.1 La spesa per la protezione sociale

Le risorse complessivamente devolute a scopi sociali, comprensive dei costi amministrativi, hanno fatto registrare nel 2002 un incremento del 5,9%. Questo ritmo di crescita è in linea con quello del 2001 (pari al 6%) e più sostenuto rispetto a quelli del 1999 e del 2000 (rispettivamente 4,3% e 5,3%). La spesa sociale in rapporto al Pil, che era rimasta pressoché stabile negli anni precedenti, è cresciuta di 0,6 punti, passando dal 25,6% del 2001 al 26,2% del 2002 (tabella 3.1).

Tabella 3.1 - La spesa per la protezione sociale in Italia (1995-2002)
(valori in milioni di euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Totale spesa sociale	**227.313**	**247.118**	**261.583**	**268.092**	**279.625**	**294.326**	**311.934**	**330.265**
di cui: Prestazioni Istituzioni pubbliche	201.538	216.768	232.818	238.915	249.244	262.100	276.598	293.337
Prestazioni Istituzioni private	17.082	21.323	19.497	20.047	20.348	21.268	22.945	24.106
Altre spese	8.693	9.028	9.268	9.130	10.033	10.958	12.391	12.822
Valori in % del Pil:								
Totale spesa totale	24,6	25,2	25,5	25,0	25,2	25,2	25,6	26,2
Prestazioni delle Istituzioni pubbliche e private	23,7	24,2	24,6	24,1	24,3	24,3	24,5	25,2
Prestazioni delle Istituzioni pubbliche	21,8	22,1	22,7	22,3	22,5	22,5	22,7	23,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tale andamento riflette il basso tasso di crescita economica del 2002. L'andamento della spesa sociale in termini reali è stato, infatti, del 3%; un dato non diverso da quello del periodo precedente. La crescita economica, invece, a causa della sfavorevole congiuntura nazionale e internazionale, ha fatto registrare nello stesso anno un modesto aumento dello 0,4% in termini reali.
Le prestazioni sociali erogate dalle Istituzioni pubbliche, che rappresentano la parte principale della spesa totale, sono cresciute nel 2002 del 5,5%. La componente riconducibile alle Istituzioni private è aumentata, invece, del 7,9%.
Se si escludono i costi amministrativi, che hanno inciso per l'1%, le prestazioni delle Istituzioni pubbliche scendono al 23,3% del Pil e quelle delle Istituzioni private all'1,9%.
Nel 2002 la componente più dinamica della spesa è stata quella per l'assistenza, il cui tasso di crescita è stato dell'ordine del 10,5%, mentre la sanità e la previdenza hanno fatto registrare valori di poco superiori al 5%.
La tabella 3.2, presenta la spesa per prestazioni sociali depurata dalle indennità erogate ai lavoratori al momento della risoluzione del rapporto di lavoro, che hanno la natura di una retribuzione differita. Tali benefici sono riconducibili al Trattamento di fine rapporto (Tfr) nel settore privato, e all'Indennità di buonuscita e all'Indennità premio di fine servizio nel settore pubblico.
Al netto di tali indennità la spesa per prestazioni sociali scende dal 25,2% al 23,9% per il totale delle Istituzioni e dal 23,3% al 23,0% per le sole Istituzioni pubbliche.

Tabella 3.2 - Spesa per prestazioni sociali al lordo e al netto del Tfr e delle indennità di fine servizio (1995-2002)
(valori in milioni di euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Spesa per prestazioni sociali – Totale Istituzioni	218.620	238.091	252.315	258.962	269.592	283.368	299.543	317.443
- al netto del Tfr e delle Indennità di fine servizio	205.452	220.219	236.500	241.380	253.818	266.392	283.447	300.699
Spesa per prestazioni sociali – Istituzioni pubbliche	201.538	216.768	232.818	238.915	249.244	262.100	276.598	293.337
- al netto delle Indennità di fine servizio	197.163	212.227	228.276	232.538	244.041	256.562	272.600	289.350
Valori in % del Pil:								
Spesa per prestazioni sociali Tot. Istituzioni al netto del Tfr	22,3	22,4	23,0	22,5	22,9	22,8	23,2	23,9
Spesa per prestazioni sociali delle Istit. pubb. al netto delle Indennità di fine servizio	21,4	21,6	22,2	21,7	22,0	22,0	22,3	23,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Per determinare l'incidenza effettiva del *welfare state* sulla finanza pubblica, è opportuno depurare le prestazioni sociali anche dall'imposizione fiscale, che grava a vario titolo su di esse.
Dall'esame della tabella 3.3, emerge che se si tiene conto sia delle indennità di fine servizio, già considerate, sia dall'imposizione fiscale, la spesa sociale si riduce ulteriormente: dal 23,9% al 21,7% per il totale delle Istituzioni e dal 23,0% al 20,8% per le Istituzioni pubbliche. Il prelievo fiscale è, infatti, pari a oltre il 2% del Pil e si concentra prevalentemente sulle prestazioni di natura pensionistica[1].

Tabella 3.3 - Spesa per prestazioni sociali al lordo e al netto delle entrate fiscali nel 2002
(valori in milioni di euro)

	Totale Istituzioni		Istituzioni pubbliche	
	val. ass.	in % Pil	val. ass.	in % Pil
Spesa per prestazioni Sociali **al lordo del Tfr**	317.443	25,2	293.337	23,3
Prelievo fiscale prestazioni monetarie	-26.597	-2,1	-24.684	-2,0
Prelievo fiscale prestazioni in natura	-3.437	-0,3	-3.437	-0,3
Spesa sociale netta	287.409	22,8	265.216	21,1
Spesa per prestazioni Sociali **al netto del Tfr**	300.699	23,9	289.350	23,0
Prelievo fiscale prestazioni monetarie	-23.912	-1,9	-23.912	-1,9
Prelievo fiscale prestazioni in natura	-3.437	-0,3	-3.437	-0,3
Spesa sociale netta	273.350	21,7	262.001	20,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat

3.1.2 Le prestazioni sociali per funzioni

Per giungere a una stima accurata della ripartizione della spesa sociale tra le tre principali funzioni (previdenza, sanità e assistenza) si rende necessaria una rielaborazione dei dati, in modo da tenere il più possibile distinta la spesa per previdenza da quella per assistenza. In particolare, occorre depurare la spesa pensionistica dai trasferimenti che lo Stato effettua a vantaggio della Gestione per gli interventi assistenziali (Gias) dell'Inps e che sono volti a finanziare prestazioni di natura più propriamente assistenziale. Dai dati, così riclassificati, risulta che la ripartizione della spesa sociale per funzioni non ha subito nel 2002 modifiche significative rispetto al 2001. La quota della previdenza è stata di poco inferiore al 60% del totale, mentre la sanità e l'assistenza hanno assorbito quote dell'ordine, rispettivamente, del 25% e del 17% (tabelle 3.4 e 3.5).
La componente più dinamica è stata la spesa assistenziale: il suo incremento è stato del 9%, quasi il doppio di quelli della previdenza e della sanità (tabella 3.4).
Le voci maggiormente responsabili di questo significativo aumento della spesa assistenziale, sono state le pensioni agli invalidi civili (cresciute del 25%) e le pensioni sociali, il cui aumento è stato di poco inferiore al 20%.
La forte crescita della spesa assistenziale è dovuta anche a interventi di natura normativa. L'evoluzione delle pensioni sociali, ad esempio, ha risentito degli effetti derivanti dall'aumento fino a 516 euro (un milione di lire) delle pensioni più basse, stabilito con la legge finanziaria per il 2002.
In termini di Pil, nel 2002 la spesa previdenziale delle Istituzioni pubbliche è aumentata di 0,3 punti, passando dal 12,9% nel 2001 al 13,2% nel 2002. Nello stesso anno, la spesa sanitaria si è attestata al 5,9%, contro il 5,7% del 2001, mentre quella per l'assistenza ha fatto registrare un valore pari al 3,9%, con una crescita pari a 0,2 punti rispetto al 2001 (tabella 3.5).

(1) Il prelievo sulle prestazioni pensionistiche e sulle indennità di fine servizio è stato valutato in circa 26.000 milioni di euro. Per le prestazioni in natura, riconducibili in prevalenza alla sanità, il prelievo fiscale è invece quantificabile in circa 3.400 milioni di euro.

Tabella 3.4 - Prestazioni di Protezione sociale per funzione e tipo (2001-2002) (1)
(valori in milioni di euro)

	Totale Istituzioni		Istituzioni Pubbliche	
	2001	2002	2001	2002
Sanità	**70.076**	**73.621**	**70.076**	**73.621**
Previdenza	**165.708**	**175.148**	**157.323**	**166.369**
Pensioni e rendite al netto Gias (2)	145.480	153.738	143.825	151.979
Indenn. malattia, infortuni, maternità	10.029	10.629	3.802	4.167
Indennità di disoccupazione	3.276	3.667	3.276	3.667
Assegno di integrazione salariale	572	647	572	647
Assegni familiari (3)	5.384	5.328	5.384	5.328
Altri sussidi e assegni (4)	967	1.139	464	581
Assistenza	**47.663**	**51.930**	**45.201**	**49.360**
Prestazioni sociali in denaro	40.919	45.034	40.896	45.007
Pensione sociale	2.520	2.990	2.520	2.990
Pensione di guerra	1.220	1.168	1.220	1.168
Pensione agli invalidi civili	7.748	9.696	7.748	9.696
Pensione ai ciechi	713	892	713	892
Pensione ai sordomuti	129	162	129	162
Altri assegni e sussidi	1.698	1.951	1.675	1.924
Gias (2)	26.891	28.175	26.891	28.175
Prestazioni sociali in natura	6.744	6.896	4.305	4.353
beni e servizi prodotti da produttori *market* (5)	2.978	3.045	1.263	1.262
servizi prodotti da produttori non *market* (6)	3.766	3.851	3.042	3.091
TOTALE	**283.447**	**300.699**	**272.600**	**289.350**
Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	16.096	16.744	3.998	3.987
TOTALE PROTEZIONE SOCIALE	**299.543**	**317.443**	**276.598**	**293.337**

(1) Al netto delle indennità di fine servizio e con riclassificazione delle spese per previdenza e assistenza.
(2) Trasferimenti pensionistici Gias.
(3) Si tratta in realtà di prestazioni erogate in base a principi assistenziali; il finanziamento, tuttavia, si basa sul versamento di contributi e per questo nella tabella sono considerate nella previdenza.
(4) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità e sussidi complementari al reddito.
(5) Comprende la distribuzione di viveri, vestiario, farmaci, assistenza medicospecialistica, ecc..
(6) Comprende i ricoveri in istituti, asili nido, colonie, assistenza ospedaliera, ecc..
Fonte: elaborazioni su dati Istat

La tabella 3.6 dà conto della composizione delle prestazioni sociali in base alla natura del beneficio. La parte prevalente è imputabile alle erogazioni monetarie, che nel 2002 hanno costituito il 73% circa dell'intera spesa sociale. I trattamenti corrisposti in natura e nella forma di servizi, sono stati, rispettivamente, di poco più dell'11% e del 15% della spesa complessiva.

Tabella 3.5 - Prestazioni di Protezione sociale (2001-2002) (1)

	Totale Istituzioni		Istituzioni Pubbliche	
	2001	2002	2001	2002
Composizione %	100,0	100,0	100,0	100,0
Previdenza	58,5	58,2	57,7	57,5
Sanità	24,7	24,5	25,7	25,4
Assistenza	16,8	17,3	16,6	17,1
Valori in % del Pil	23,2	23,9	22,3	23,0
Previdenza	13,6	13,9	12,9	13,2
Sanità	5,7	5,9	5,7	5,9
Assistenza	3,9	4,1	3,7	3,9

(1) Al netto delle indennità di fine servizio e con riclassificazione delle spese per previdenza e assistenza.
Il dato si riferisce alle sole prestazioni ed è pertanto al netto dei costi amministrativi.
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Le prestazioni previdenziali consistono interamente in trasferimenti monetari, diversamente da quelle sanitarie che vengono erogate esclusivamente in natura e in servizi. Le prestazioni assistenziali utilizzano in modo prevalente il canale monetario come spiega la rilevante incidenza delle pensioni di invalidità civile, delle pensioni di guerra e delle pensioni sociali, che rappresentano il 15,6% delle

Tabella 3.6 - Prestazioni di Protezione sociale (2001-2002) (1)

	Totale Istituzioni		Istituzioni Pubbliche	
	2001	2002	2001	2002
Composizione %				
Prestazioni sociali in denaro	**72,9**	**73,2**	**72,7**	**73,1**
- previdenza	58,5	58,2	57,7	57,5
- assistenza	14,4	15,0	15,0	15,6
Prestazioni sociali in natura	**11,6**	**11,5**	**11,5**	**11,3**
- sanità	10,6	10,5	11,0	10,9
- assistenza	1,1	1,0	0,5	0,4
Prestazioni servizi sociali	**15,5**	**15,3**	**15,8**	**15,6**
- sanità	14,1	14,0	14,7	14,5
- assistenza	1,3	1,3	1,1	1,1
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(1) Al netto delle indennità di fine servizio e con riclassificazione della spesa previdenziale e assistenziale.
Il dato si riferisce alle sole prestazioni ed è pertanto al netto dei costi amministrativi.
Fonte: elaborazioni su dati Istat

prestazioni totali. La spesa per servizi o per prestazioni in natura, nell'ambito dell'assistenza, è ancora modesta (soltanto l'1,5% dell'intera spesa sociale).
Nel nostro paese l'assistenza, oltre ad avere uno scarso peso (circa il 4% del Pil), non sembra svilupparsi nella direzione del rafforzamento di prestazioni *means tested*, legate a uno stato di effettivo bisogno del "cittadino". Essa assume ancora, in modo prevalente, la forma di pensioni erogate "all'ex lavoratore".

3.1.3 Il finanziamento della spesa sociale

Il peso delle due fonti di finanziamento del sistema di *welfare,* cioè contributi sociali e trasferimenti da parte dello Stato e degli Enti locali, è risultato pressoché uguale nel 2002: rispettivamente, circa il 53% e il 47% del totale, riferito alle Istituzioni pubbliche (tabella 3.7). Questa sostanziale equivalenza si manifesta da quando sono stati aboliti i contributi sanitari ed è stata introdotta l'Irap.
I trasferimenti da parte dello Stato sono destinati al finanziamento della sanità e delle prestazioni di natura assistenziale, oltre che alla copertura del minor gettito contributivo derivante da provvedimenti di fiscalizzazione e sgravi degli oneri sociali.
La contribuzione sociale grava per oltre il 70% sul datore di lavoro e per poco meno del 20% direttamente sul lavoratore dipendente. I contributi prelevati sul lavoro autonomo sono pari al 10,5% degli oneri sociali complessivi.

Tabella 3.7 - Finanziamento della Protezione sociale per voci economiche (1995-2002)

	Totale Istituzioni						Istituzioni Pubbliche					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Contributi sociali	180.459	162.242	167.194	175.682	183.139	189.904	157.329	137.712	141.131	148.083	153.906	159.306
Contribuzioni diverse	80.018	106.543	116.435	126.200	135.068	139.855	79.892	106.396	116.380	126.102	134.914	139.711
- di cui Amministrazione centrale (1)	73.657	75.570	88.982	97.034	100.375	103.188	73.657	75.570	88.982	97.034	100.375	103.188
- di cui Amministrazione locale	4.103	28.130	22.746	25.897	31.235	33.328	4.103	28.130	22.746	25.897	31.235	33.328
Redditi da capitale e altre entrate	4.140	3.635	4.574	3.407	2.907	2.829	3.284	3.179	2.933	3.056	2.733	2.698
TOTALE	**264.617**	**272.420**	**288.203**	**305.289**	**321.114**	**332.588**	**240.505**	**247.287**	**260.444**	**277.241**	**291.553**	**301.715**
Composizione %												
Contributi sociali	68,2	59,6	58,0	57,5	57,0	57,1	65,4	55,7	54,2	53,4	52,8	52,8
Contribuzioni diverse	30,2	39,1	40,4	41,3	42,1	42,1	33,2	43,0	44,7	45,5	46,3	46,3
- di cui Amministrazione centrale (1)	27,8	27,7	30,9	31,8	31,3	31,0	30,6	30,6	34,2	35,0	34,4	34,2
- di cui Amministrazione locale	1,6	10,3	7,9	8,5	9,7	10,0	1,7	11,4	8,7	9,3	10,7	11,0
Redditi da capitale e altre entrate	1,6	1,3	1,6	1,1	0,9	0,9	1,4	1,3	1,1	1,1	0,9	0,9
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Contributi sociali - composizione %												
Dei datori di lavoro	75,0	75,1	74,5	74,2	74,4	74,2	71,6	71,0	70,5	70,2	70,5	70,3
Effettivi	69,0	68,2	67,7	67,6	67,7	67,7	69,0	68,1	67,8	67,6	67,9	67,9
Figurativi	6,1	6,9	6,8	6,6	6,6	6,4	2,5	2,9	2,7	2,6	2,6	2,4
Dei lavoratori	24,3	24,6	25,3	25,6	25,4	25,5	27,4	28,7	29,3	29,6	29,2	29,3
Dipendenti	15,1	16,6	16,4	16,3	16,7	16,7	17,4	19,2	18,8	18,5	18,8	18,9
Indipendenti	9,0	8,0	8,9	9,3	8,7	8,8	10,0	9,5	10,5	11,1	10,4	10,5
Dei non lavoratori	0,6	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	1,0	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(1) Prevalentemente trasferimenti dello Stato agli Enti di previdenza a copertura dei minori contributi da questi riscossi a seguito dei provvedimenti di fiscalizzazione e sgravio e le anticipazioni a essi effettuate dalla Tesoreria centrale dello Stato a copertura dei disavanzi.
Fonte: elaborazioni su dati Istat

3.2 Gli ammortizzatori sociali

3.2.1 L'evoluzione della spesa

Nel 2002 la spesa per ammortizzatori sociali è cresciuta del 6%, un dato sensibilmente superiore a quello dell'anno precedente (+1%) e in contrasto ancora più marcato con l'andamento degli anni precedenti che era risultato in diminuzione, in termini nominali (tabella 3.8)[2].

Tabella 3.8 - Complesso degli oneri per prestazioni e coperture assicurative degli ammortizzatori sociali
(valori in milioni di euro)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Cig ordinaria	**350**	**597**	**567**	**495**	**466**	**483**	**388**	**458**	**592**
- edilizia	149	236	242	224	197	175	164	201	201
- lapidei industria	8	14	13	12	10	10	8	10	10
- lapidei artigianato	2	2	3	2	2	2	2	2	2
- industria	191	344	309	257	257	297	215	246	379
Cisoa (Agricoltura)	**11**	**9**	**8**	**9**	**7**	**8**	**9**	**6**	**6**
Cig straordinaria	**926**	**904**	**659**	**586**	**459**	**350**	**471**	**467**	**573**
Indennità di mobilità	**0**	**1.412**	**1.426**	**1.350**	**1.151**	**1.195**	**1.243**	**1.264**	**1.313**
Indennità di disoccupazione	**2.474**	**3.418**	**3.987**	**3.941**	**4.236**	**4.132**	**3.936**	**4.281**	**4.494**
- agricola	1.420	1.370	1.453	1.464	1.102	1.533	1.842	1.559	1.659
- non agricola	761	1.700	2.277	2.267	2.992	2.311	1.917	2.546	2.666
- speciale edile	293	349	256	210	143	288	177	177	170
Sussidi di disoccupazione		**135**	**427**	**569**	**859**	**871**	**642**	**325**	**234**
- Lavori socialmente utili		135	427	569	652	741	284	1	3
- Lavori di pubblica utilità					17	55	72	11	6
- Attività socialmente utili							246	270	181
- Piani di inserimento professionale						32	40	44	45
- Borse di lavoro					190	43			
Pensionamenti anticipati	**2.002**	**1.777**	**1.962**	**1.631**	**1.262**	**958**	**981**	**934**	**974**
Totale	**5.762**	**8.251**	**9.035**	**8.580**	**8.441**	**7.996**	**7.670**	**7.737**	**8.187**

(1) Dati di preventivo aggiornato 2002.
Fonte: Inps

Le voci di spesa maggiormente dinamiche sono state la Cassa integrazione guadagni (Cig) ordinaria nell'industria e quella straordinaria, con incrementi, rispettivamente, dell'ordine del 29% e del 22%. Anche in questo caso gli aumenti vengono dopo un prolungato periodo di progressiva diminuzione che ha interessato la seconda metà degli anni '90. Di questa inversione di tendenza sono responsabili il peggioramento del clima congiunturale e la crisi di alcuni grandi gruppi, primo fra tutti la Fiat.
Le risorse destinate all'Indennità di disoccupazione e all'Indennità di mobilità sono aumentate rispettivamente del 5% e del 3,8%. Anche i Pensionamenti anticipati, che negli anni precedenti erano calati, hanno manifestato nel 2002 un incremento pari al 4,3%.
Nella composizione interna non si sono, però, avute modifiche significative (tabella 3.9 e grafico 3.1). L'Indennità di disoccupazione, assorbe la quota maggiore (55%) della complessiva spesa per ammortizzatori sociali.

Tabella 3.9 - Composizione % della spesa per ammortizzatori sociali

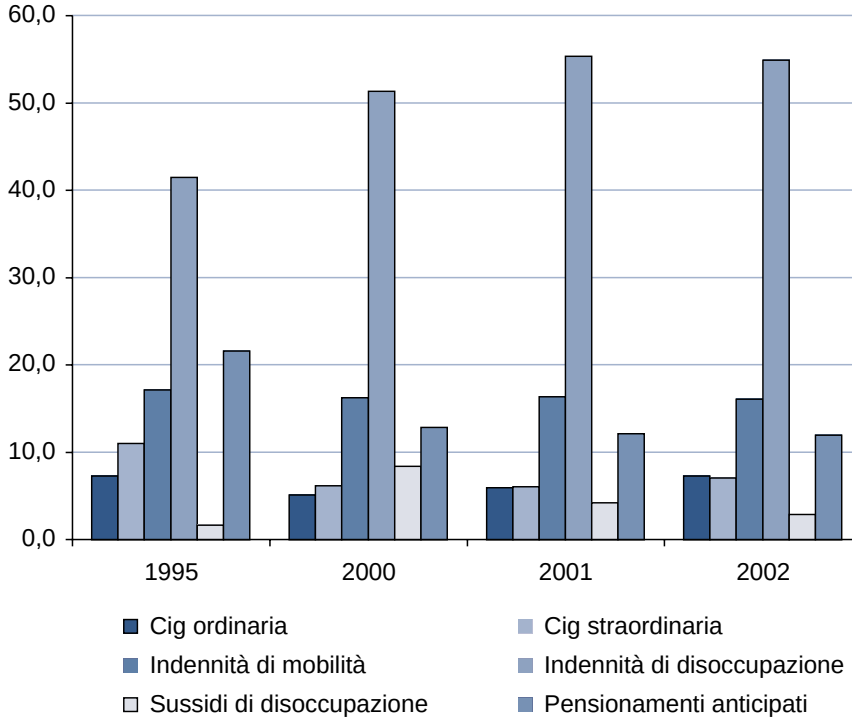
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Cig ordinaria	6,1	7,2	6,3	5,8	5,5	6,0	5,1	5,9	7,2
Cisoa (Agricoltura)	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Cig straordinaria	16,1	11,0	7,3	6,8	5,4	4,4	6,1	6,0	7,0
Indennità di mobilità	0,0	17,1	15,8	15,7	13,6	14,9	16,2	16,3	16,0
Indennità di disoccupazione	42,9	41,4	44,1	45,9	50,2	51,7	51,3	55,3	54,9
Sussidi di disoccupazione		1,6	4,7	6,6	10,2	10,9	8,4	4,2	2,9
Pensionamenti anticipati	34,7	21,5	21,7	19,0	15,0	12,0	12,8	12,1	11,9
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(1) Dati di preventivo aggiornato 2002.
Fonte: Inps

(2) I dati commentati in questo paragrafo sono di fonte Inps e si riferiscono alla competenza economica di bilancio. Come illustrato in seguito, i dati comprendono sia le prestazioni erogate direttamente ai beneficiari, sia le risorse destinate alla copertura assicurativa dei periodi di non lavoro riconducibili alla Cig, alla mobilità e all'Indennità di disoccupazione.

La Cig ordinaria e straordinaria, che sostanzialmente si equivalgono, sono passate da circa il 6% nel 2001 al 7% dell'intera spesa nel 2002. L'Indennità di mobilità e i Pensionamenti anticipati rappresentano circa il 16% e il 12% della spesa complessiva.
Infine, i sussidi di disoccupazione, con poco meno del 3% dell'intera spesa, costituiscono una quota marginale. In realtà, prima del più recente rallentamento, nel corso degli anni '90 questa voce di spesa aveva mostrato una tendenza a crescere, sospinta dalle risorse destinate ai Lavori socialmente utili. Nel 1999 essa rappresentava ben l'11% della spesa complessiva per ammortizzatori.

Grafico 3.1 - Spesa per ammortizzatori sociali
(composizione percentuale)



La composizione della spesa complessiva è illustrata nella tabella 3.10 e nel grafico 3.2. Per ciascuno strumento considerato è riportato sia l'onere per le prestazioni vere e proprie erogate ai beneficiari, sia l'onere per i contributi pensionistici figurativi dei periodi di non lavoro coperti dalla Cig, dall'Indennità di mobilità e dall'Indennità di disoccupazione[3].

(3) Per i periodi in cui il soggetto non svolge attività lavorativa, il datore di lavoro non versa, infatti, i contributi sociali utili ai fini pensionistici. Il lavoratore, tuttavia, ha diritto alla copertura figurativa. I contributi, calcolati sulla base di una retribuzione convenzionale, vengono pertanto versati al fondo pensione e sono a carico della fiscalità generale.

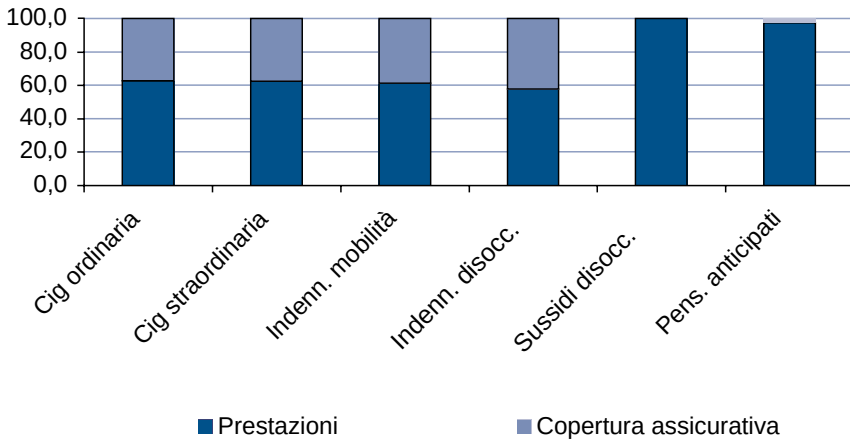
Tabella 3.10 - Ripartizione degli oneri per ammortizzatori sociali: prestazioni e coperture assicurative (1)
(valori in milioni di euro)

	2000			2001			2002 (2)		
	Prestazioni	Copertura assicurativa	Totale	Prestazioni	Copertura assicurativa	Totale	Prestazioni	Copertura assicurativa	Totale
Cig ordinaria	**247**	**141**	**388**	**293**	**165**	**458**	**372**	**221**	**592**
- edilizia	113	51	164	139	62	201	139	62	202
- lapidei industria	5	3	8	7	3	10	7	3	10
- lapidei artigianato	1	1	2	1	1	2	1	1	2
- industria	128	87	215	146	100	246	225	155	379
Cisoa (Agricoltura)	**9**		**9**	**6**		**6**	**6**		**6**
Cig straordinaria	**295**	**176**	**471**	**285**	**183**	**467**	**357**	**216**	**573**
Indennità di mobilità	**762**	**481**	**1.243**	**776**	**489**	**1.264**	**805**	**508**	**1.313**
Indennità di disoccupazione	**2.317**	**1.619**	**3.936**	**2.389**	**1.893**	**4.281**	**2.596**	**1.898**	**4.494**
- agricola	1.365	477	1.842	1.136	422	1.559	1.246	413	1.659
- non agricola	849	1.069	1.917	1.146	1.401	2.546	1.244	1.421	2.666
- speciale edile	104	73	177	107	70	177	106	64	170
Sussidi di disoccupazione	**642**	**0**	**642**	**325**	**0**	**325**	**234**	**0**	**234**
- Lavori socialmente utili	284		284	1		1	3		3
- Lavori di pubblica utilità	72		72	11		11	6		6
- Attività socialmente utili	246		246	270		270	181		181
- Piani di inserimento professionale	40		40	44		44	45		45
- Borse di lavoro									
Pensionamenti anticipati	**873**	**108**	**981**	**856**	**78**	**934**	**948**	**26**	**974**
Totale	**5.146**	**2.524**	**7.670**	**4.929**	**2.807**	**7.737**	**5.318**	**2.869**	**8.187**

(1) Gli oneri complessivi per ammortizzatori sociali risultano costituiti dalle Prestazioni erogate ai beneficiari e dai trasferimenti dalla Gpt e Gias al Fondo pensioni lavoratori dipendenti per la copertura dei contributi figurativi ai fini pensionistici.
(2) Dati di preventivo aggiornato 2002.
Fonte: Inps

Nel 2002, per il complesso degli ammortizzatori sociali, le prestazioni erogate direttamente ai beneficiari sono state di 5.318 milioni di euro, pari al 65% dell'intera spesa. Rispetto al 2001, l'incremento è dell'ordine dell'8%.
La dinamica dei contributi destinati alla copertura figurativa dei periodi indennizzati, che nel 2002 hanno costituito il 35% degli oneri complessivi è stata, invece, più contenuta: intorno al 2%. Nel caso della Cig, dell'Indennità di mobilità e dell'Indennità di disoccupazione, l'onere per la copertura pensionistica ha rappresentato una quota più elevata, pari a circa il 40% della spesa totale.

Grafico 3.2 - Ripartizione degli oneri per ammortizzatori sociali: prestazioni e coperture assicurative
(valori percentuali)



3.3 Tendenze del sistema sanitario

3.3.1 L'evoluzione della spesa e del finanziamento del Servizio sanitario nazionale

Nel 2002, la spesa sanitaria del Sistema sanitario nazionale si è attestata a 79,02 miliardi di euro (tabella 3.11). Ciò equivale a una spesa *pro capite* media pari a 1.366 euro.
Il tasso di crescita rispetto all'anno precedente è stato del 3,7%. Sebbene superiore a quello del Pil, tale tasso è di gran lunga il più basso dal 1995 (tabella 3.11).

Tabella 3.11 - La spesa del Ssn (anni 1995-2002)
(miliardi di euro, valori correnti)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Spesa	48,44	52,59	57,01	59,72	63,13	70,17	76,23	79,02
Pil	915,29	982,44	1.024,57	1.067,88	1.107,99	1.166,55	1.220,15	1,258.35
Incidenza % della spesa sul Pil	5,29	5,35	5,56	5,54	5,69	6,01	6,24	6,28
Variazione %		8,6	8,4	4,8	5,7	11,2	8,6	3,7

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica (dati provenienza Ministero della sanità), 2003

Concentrando l'attenzione sul periodo 2002-2001, la voce che ha maggiormente contribuito alla crescita riguarda l'acquisto di beni e servizi: il suo peso, all'interno della spesa complessiva, è cresciuto di 0,9 punti (tabella 3.12). Più in particolare, e a prescindere dai dati riportati, all'interno di tale voce le tre sottovoci più rilevanti sono state: la spesa per la distribuzione diretta dei farmaci negli ospedali pubblici (cui è imputabile gran parte dell'incremento dell'8,5% registrato dalla spesa per beni); la spesa per il godimento di beni e servizi, quali il *leasing* e il *service*, cresciuta del 19,3%; e la spesa per i servizi appaltati, cresciuta dell'8,8%[4].
Dopo il significativo incremento dell'anno precedente, è diminuito invece dello 0,3% il peso della spesa farmaceutica convenzionata, rimasto, però, ben superiore al 13% concordato in sede di accordo dell'8 agosto 2001 e sancito dalla legge 405/01. A tale riguardo gli interventi intrapresi a livello nazionale sono stati numerosi. Essi sono consistiti:
- nella riduzione dei prezzi di tutti i farmaci – -5%, a partire dal 18 aprile 2002 –, con l'esclusione di quelli a prezzo inferiore ai 5 euro e di alcuni farmaci di origine biotecnologica da Dna ricombinante;
- nell'attribuzione alle regioni della facoltà, sia di introdurre *ticket*, fino al 20 o al 50% del prezzo rispettivamente per le fasce B1 e B2 (costituite da farmaci considerati non essenziali dalla Commissione Unica sul Farmaco - Cuf), sia, limitatamente ai farmaci della classe B, di ricorrere al *delisting*, ossia, al trasferimento dell'intera spesa a carico dei cittadini. Le fasce B1 e B2 sono poi state abolite nel novembre 2002 dalla Cuf, che ha riclassificato i farmaci in esse contenuti nella maggior parte dei casi in fascia A (a carico del Sistema sanitario nazionale) e nei restanti in fascia C (a carico del cittadino). Con tale abolizione è ovviamente venuta meno la facoltà per le regioni di ricorrere a *ticket* addizionali su tali farmaci nonché al *delisting.* Le regioni hanno mantenuto, però, la facoltà di introdurre *ticket* fissi.
È diminuito, altresì, di 0,3 punti il peso della spesa per il personale e di 0,4 punti il peso della spesa ospedaliera accreditata. Per quanto riguarda il personale, il dato si inserisce su una tendenza di più lungo periodo. Tale voce è, infatti, in calo dal 1995, a seguito soprattutto dei blocchi del *turn over* e delle assunzioni e, in determinati casi, dell'esternalizzazione di servizi prima gestiti in proprio[5]. Più incerta è, invece, la valutazione per quanto concerne la spesa ospedaliera accreditata, a causa della riclassificazione che, negli anni passati, ha interessato questa voce e quella relativa ad altra assistenza convenzionata.
Dal lato del finanziamento, nel 2002 sono stati destinati al Sistema sanitario nazionale 75,18 miliardi di euro (tabella 3.13). Perdura, così, il disavanzo che è stato di 3,84 miliardi di euro.
Ad alimentare il finanziamento hanno concorso: l'Irap per il 38,6%; l'addizionale Irpef per il 3,5%; le partecipazioni delle regioni a statuto speciale per il 5,9%; ricavi ed entrate proprie varie delle regioni

(4) Relazione generale sulla situazione economica (2002).
(5) Come rileva la Relazione sulla situazione generale del paese 2002, gli accantonamenti per rinnovi contrattuali passati e futuri potrebbero, però, essere presenti in voci diverse da quella del personale.

Tabella 3.12 - Ripartizione della spesa per le diverse voci di costo
(valori ipercentuali)

	1995	2000	2001	2002
Personale	42,5	36,8	35,4	35,1
Beni e servizi	19,3	22,7	21,1	22,0
Medicina generale convenzionata	5,9	6,0	6,0	5,9
Farmaceutica convenzionata	10,7	12,6	15,4	15,1
Ospedaliera accreditata (1)	11,5	11,5	10,5	10,1
Specialistica convenzionata/accreditata	2,5	3,3	3,3	3,4
Altra assistenza convenzionata/ accreditata (riabilitazione, terme, anziani)	6,5	6,4	8,0	8,4

(1) Per il 1995, il dato si riferisce all'ospedaliera convenzionata.
Fonte: Relazione generale sulla situazione economica (dati provenienza Ministero della sanità), 2003

per il 2,7%; e il fondo sanitario per la quota restante.
A tale finanziamento in conto corrente, si è affiancato un finanziamento in conto capitale di 17,58 miliardi di euro, per effetto di integrazioni ai fondi ex art. 20 della legge 67/1988. Alla fine del 2002, la spesa autorizzata era, però, limitata al 30% dei fondi disponibili, sebbene negli ultimi anni si sia registrato un incremento delle autorizzazioni a spendere (+12.5% fra il 2002 e il 2001).
L'ammontare di finanziamento corrente sul quale si è finalmente trovato, ad aprile 2003, l'accordo per l'anno in corso è stato invece di 78,569 milioni di euro.

Tabella 3.13 - Il finanziamento della spesa (anni 1995-2002)
(miliardi di euro, valori correnti)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Finanziamento	47,77	50,53	51,64	54,44	59,38	66,67	72,23	75,18
Disavanzo	0,67	2,06	5,37	5,28	3,75	3,50	4,00	3,84

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica (dati provenienza Ministero della sanità), 2003

3.3.2 Il processo federale nell'attività normativa

All'analisi dei problemi connessi in generale al decentramento delle funzioni alle regioni e agli enti locali è dedicato il successivo paragrafo 3.6. Qui il processo federale viene esaminato per le implicazioni che esso ha in modo prevalente per il sistema sanitario.
A oggi, sul piano normativo, non è stato ancora risolto il principale compito assegnato dalla legge costituzionale 3 del 2001 alla legislazione ordinaria: specificare, in ambito di legislazione concorrente, i principi generali e la definizione del nuovo assetto di finanza pubblica. Questa affermazione tiene conto della legge La Loggia, di attuazione della Legge costituzionale, che, riguardando soltanto gli articoli 117 e 118, tralascia i temi fiscali del coordinamento della finanza pubblica e della perequazione e, con riferimento alla stessa specificazione dei principi fondamentali, si limita ad affidare al governo la delega a effettuare una mera ricognizione, a partire dalla legislazione esistente. L'Alta commissione per il coordinamento della finanza pubblica, è stata nominata soltanto nella primavera del 2003, cioè quando avrebbe dovuto avere già terminato i propri lavori.
Lo stallo normativo nei confronti della definizione dei requisiti fondamentali indicati dal Titolo V non ha però significato l'assenza di misure e di proposte in materia di federalismo[6]. Al contrario, sono state assunte decisioni che possono rendere più difficile la realizzazione di un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentralizzazione.
Infatti, da un lato, sono stati compiuti diversi passi nella direzione della centralizzazione e, dall'altro, vengono prospettate misure di rafforzamento del processo di decentralizzazione.
Tra i primi rientra il decreto legge 194 del 2002, il cosiddetto "blocca spesa", la cui attuazione avrebbe permesso al Ministero dell'economia e delle finanze la riduzione, fra l'altro, delle spese di

(6) Come nel precedente Rapporto, il termine federalismo è utilizzato con riferimento unicamente all'ambito fiscale, ossia alla ripartizione fra i diversi livelli di governo dei poteri in materia di entrate e di spesa.

funzionamento delle aziende sanitarie. Tale decreto, per quanto concerne gli effetti sulle aziende sanitarie, è stato tuttavia definitivamente ritirato nel maggio 2003, a seguito dei ricorsi presentati dalle regioni al Tar.

Un altro passo verso la centralizzazione è presente nel disegno La Loggia di attuazione della riforma del Titolo V, in cui si prevede l'attribuzione ai prefetti della funzione di rappresentanti dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie. Rientrerebbero nelle competenze dei prefetti: "le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione"; "la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri degli statuti regionali e delle leggi regionali ... e degli atti amministrativi regionali"; "il tempestivo invio dei medesimi atti all'ufficio dell'Avvocatura dello Stato avente sede nel capoluogo" e "l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione".

Un ulteriore passo verso la centralizzazione è costituito dalla reintroduzione, all'interno di una nuova proposta di riforma costituzionale del Titolo V, sempre a firma dello stesso Ministro La Loggia, e sebbene in contrasto con la legge di attuazione, della clausola dell'interesse nazionale, abolita dal nuovo Titolo V. Tale proposta, approvata dal Consiglio dei ministri nell'aprile 2003, abolisce anche la possibilità prevista dal nuovo Titolo V di attivare "ulteriori forme" di autonomia da parte delle regioni.

Inoltre, vanno ricordate le norme contemplate dalla legge finanziaria per il 2003 di sospensione degli aumenti delle aliquote dell'addizionale Irpef e dell'Irap da parte delle regioni, a meno che non siano "confirmativi" di aumenti già varati nel 2002. La finanziaria introduce, altresì, l'obbligo degli acquisti centralizzati, forse sottovalutando le esigenze regionali di abbreviare la durata dei bandi e il rischio di deterioramenti nella qualità dei beni e dei servizi.

Nella stessa direzione della centralizzazione, vanno segnalate anche le numerose prese di posizione, nel Dpef 2003-2006 e nella delega per la riforma fiscale, a favore dell'azzeramento o, a ogni modo, del forte ridimensionamento, dell'Irap - ad esempio, con l'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile - e, parallelamente, dell'estensione delle compartecipazioni a tributi erariali.

A questa tesi offre sostegno anche la norma, inserita nella legge finanziaria per il 2003, di regionalizzazione del gettito Irpeg prodotto da imprese con stabilimenti in più regioni. La ragione è che le compartecipazioni causano una diminuzione di autonomia rispetto a tributi propri, quali l'Irap, lasciando allo Stato la definizione sia delle aliquote sia della base imponibile. Inoltre, un'eventuale sostituzione dell'Irap con la compartecipazione all'Irpeg comporterebbe sia un'accresciuta variabilità del gettito, a causa della maggiore sensibilità dei profitti al ciclo, sia una più netta disuguaglianza fra regioni, poiché il gettito dell'Irpeg si distribuisce in modo meno uniforme dal punto di vista territoriale rispetto a quello dell'Irap[7].

Infine, sebbene si tratti di un punto più marginale, vale la pena ricordare l'enfasi sul tetto di spesa farmaceutica, sottolineato anche dal Dpef 2002-2006. L'introduzione di questo tetto sembra in contraddizione con una delle caratteristiche della decentralizzazione e cioè la considerazione accordata alla diversità nelle condizioni della popolazione.

Accanto a tali indicazioni, ve ne sono però altre nella direzione della decentralizzazione. Il riferimento è, ad esempio, all'abolizione della legislazione concorrente prevista dal già citato disegno di legge di riforma costituzionale La Loggia. I problemi della litigiosità e con essa dei costi di transazione associati alla legislazione concorrente sono indiscutibili – e documentati dalla crescita, l'anno passato, dei ricorsi alla Corte costituzionale – così come sono indiscutibili i limiti della via giuridica, tipicamente *piecemeal*, quale strumento di governo delle diverse politiche. Ad esempio, l'incertezza circa gli esiti delle sentenze rappresenta un importante limite all'impegno e all'investimento nel cambiamento[8]. Il punto è che laddove è coinvolta la tutela dei diritti di cittadinanza, ed è questo il

(7) Abolire l'Irap significa, tra le altre cose, abolire un'imposta fra le cui giustificazioni rientra il principio del beneficio, caro ai difensori della decentralizzazione in ragione degli effetti in termini sia di soddisfazione delle preferenze sia di responsabilizzazione degli attori pubblici. Ancora e, più in particolare, non vanno sottovalutati i costi amministrativi associati a una eventuale regionalizzazione del gettito Irpeg. Sull'insieme di questi problemi, cfr. Giannini, S. (2003), Guerra, M.C. (2003), Osculati, F. (2003), Petretto (2002) e Zanardi (2002).

(8) Su questo punto, in particolare, cfr. Bordignon, M. (2003a).

caso della sanità, la legislazione concorrente appare inevitabile, come dimostra l'esperienza di altri paesi federali[9].
È, altresì, all'approvazione da parte della Camera nel 2003, il disegno Bossi di legge di riforma costituzionale, già votato al Senato a fine 2002, secondo cui – nell'assenza di alcun riferimento all'unità nazionale, dunque, in contrasto con il disegno di riforma costituzionale La Loggia – non solo le regioni potrebbero annettersi nuove competenze con un atto meramente regionale, ma la sanità, assieme ad altre materie, diventerebbe di competenza esclusiva delle regioni[10].

3.3.3 Il processo federale nella realtà

Indipendentemente dall'evoluzione normativa a livello nazionale, il processo di federalismo, come delineato dalla normativa *ante* riforma del Titolo V, continua a svilupparsi. Sotto questo profilo due sembrano essere le questioni di maggiore rilievo. Da un lato, inizia a diffondersi la consapevolezza dei problemi di ripartizione interregionale delle risorse, associati al decreto legislativo 56/2000. Dall'altro, si vanno delineando modelli regionali abbastanza nettamente differenziati[11].
Elemento centrale del decreto legislativo 56 è la progressiva abolizione del riferimento alla spesa storica nella ripartizione dei fondi fra le regioni e la contemporanea attivazione delle compartecipazioni al gettito dell'Iva, quale canale di alimentazione delle entrate regionali. Tali compartecipazioni saranno commisurate ai consumi delle singole regioni.
La tabella 3.14 riporta, per ogni regione, le differenze attuali e prospettiche tra spesa storica ed erogazioni. Con le nuove regole tutte le regioni del Centro-Nord, con l'esclusione dell'Umbria e del Lazio, vedranno migliorare sensibilmente e progressivamente la propria situazione. Viceversa, tutte le regioni del Mezzogiorno ne saranno seriamente danneggiate. I dati appaiono davvero drammatici. La perdita per il Mezzogiorno passerebbe da circa 88 milioni di euro nel 2002 a oltre 1766 nel 2013, quando la compensazione per la spesa storica dovrebbe definitivamente cessare. Stupisce che le regioni del Mezzogiorno non abbiano fatto largo uso di questi dati, peraltro già disponibili, al momento del varo del decreto legislativo 56.

Tabella 3.14 - Differenza fra spesa storica ed erogazioni ex decreto legislativo 56/2000 per le Regioni
(milioni di euro)

	2002	2006	2013
Piemonte	3,21	29,45	64,02
Lombardia	47,77	439,35	955,12
Veneto	14,22	130,77	284,30
Liguria	4,12	37,83	82,23
Emilia Romagna	15,55	142,96	310,79
Toscana	10,79	99,17	215,59
Umbria	-0,61	-5,66	-12,30
Marche	2,76	25,35	55,11
Lazio	-9,44	-86,81	-188,71
Abruzzo	-5,51	-50,64	-1.109,09
Molise	-3,29	-30,24	-65,74
Campania	-24,87	-228,95	-497,72
Puglia	-30,05	-276,50	-601,08
Basilicata	-6,02	-55,36	-120,35
Calabria	-18,55	-170,73	-371,17
Centro-Nord	88,37	812,42	1.766,14
Mezzogiorno	-88,29	-812,42	-1.766,14

Fonte: Svimez, Commissione Federalismo fiscale e Mezzogiorno, 2003

(9) Parziale eccezione a ciò, potrebbe essere la Spagna, il cui recente processo di devoluzione potrebbe essere letto come passaggio a un regime di competenza esclusiva. Su questo punto, cfr. Granaglia, E. (2003) e il Capitolo 2 di questo Rapporto.
(10) Il rapporto fra quest'ultima disposizione e l'abolizione della legislazione concorrente prevista dal disegno di riforma La Loggia appare meno chiaro. Da un lato, infatti, il disegno La Loggia abolisce la legislazione concorrente. Dall'altro, però, con riferimento alla sanità, attribuisce competenze esclusive sia allo Stato per quanto concerne le norme generali sulla salute sia alle regioni, per quanto concerne l'organizzazione dei servizi.
(11) Autonomia di spesa e, seppur in misura ridotta, di entrate, erano peraltro presenti anche prima del decreto legislativo 56, quanto meno a seguito della riforma *bis*. Sul decreto legislativo 56, sulla riforma *bis* e sul Dpcm 29 novembre 2001, di cui nei paragrafi successivi, si rimanda al Rapporto dell'anno passato.

In questo contesto, ha riacquistato vigore la mai sopita discussione sulle formule di ripartizione dei fondi. Lo stesso Ministro della salute aveva inizialmente preso in considerazione l'ipotesi del ritorno alla quota capitaria secca, che avrebbe favorito le regioni del Mezzogiorno in virtù della minore età della loro popolazione. Tenendo conto sia degli ultimi dati Istat[12] sullo stato di salute e l'utilizzazione dei servizi sia del fatto che i 43 Lea (Livelli essenziali di assistenza) a rischio di inappropriatezza riguardano maggiormente le classi centrali di età - anziché gli anziani - si è mantenuta la ponderazione sulla base dell'età[13]. Non si sono invece presi a riferimento i costi medi delle prestazioni. Ciò in ragione delle difficoltà di distinguere, a livello nazionale, le differenze dovute alle condizioni oggettive, da quelle, invece, manipolabili a livello regionale.

Nell'edizione dello scorso anno di questo Rapporto si è richiamata l'attenzione sulle principali differenze fra i cosiddetti modelli lombardo ed emiliano. Le considerazioni espresse in quella sede continuano a valere anche quest'anno, con una precisazione: l'incremento di spesa da parte della Lombardia - documentato lo scorso anno - ha determinato, in quella regione, un'attenuazione dell'impegno a incentivare incrementi nella quantità delle prestazioni offerte.

Qui si intende estendere l'analisi, prendendo in considerazione: le prestazioni aggiuntive rispetto ai Lea e facoltative per le singole regioni ai sensi del Dpcm 29 novembre 2001; la ripartizione infra-regionale delle risorse e il finanziamento regionale della spesa farmaceutica. Sotto tutti questi profili, le differenze tra regioni sono significative.

Sul piano delle prestazioni aggiuntive rispetto ai Lea ampia disponibilità è assicurata in Valle d'Aosta, Umbria e Liguria, mentre Trentino, Abruzzo, Molise e Sardegna non offrono alcuna disponibilità (tabella 3.15). La Lombardia, dal canto suo, non appare troppo generosa.

Tabella 3.15 - Differenze fra regioni nell'accesso alle prestazioni aggiuntive rispetto ai Lea

	Circonc. rituale maschile	Medicine non convenzionali	Certificazioni mediche	Prestazioni di medicina fisica	Dispositivi protesici extranomenclatore (1)	Prodotti Aproteici	Assistenza odontoiatrica	Densitometria ossea	Prest. Med. Fisica e riab.ambul.	Chir. Eefrat. con laser
Piemonte			Si (anche per adozioni)		Si	Si			Si	
Valle d'Aosta		Agopuntura, omeopatia e chiroterapia	Si (anche per adozioni)		Si	Si	Si	Si		Si
Lombardia			Si	Si						
Trentino AA										
Veneto			Si	Solo esercizio assistito in acqua			Si	Si	Si	Si
Friuli-Venezia Giulia			Si (anche per adozioni)	Solo esercizio assistito in acqua				Si		Si
Liguria			Si			Si	Si	Si	Si	Si
Emilia Romagna			Si					Si		Si
Toscana	Si	Solo agopuntura	Si (anche per adozioni)							Si
Umbria		Solo agopuntura	Si			Si	Si	Si	Si	Si
Marche			Si				Si	Si		Si
Lazio								Si		Si
Abruzzo										
Molise										
Campania								Si		Si
Puglia			Si				Si	Si	Si	Si
Basilicata			Solo per attività sportive dei minori e/o disabili						Si	
Calabria							Si	Si	Si	Si
Sicilia								Si	Si	Si
Sardegna										

(1) In particolare, le prime quattro colonne indicano prestazioni totalmente escluse dai Lea, mentre le altre prestazioni erogabili a determinate condizioni.
Fonte: Toniolo, F. Relazione presentata al Convegno "Federalismo e Devoluzione in Sanità: Rischi e Opportunità", Comitato Nazionale Solidarietà e Salute, Roma

(12) Cfr. Istat (2003b).

(13) L'innovazione favorevole al Mezzogiorno si è limitata all'utilizzazione della radice quadratica, anziché cubica, del peso dato dalla semisomma del tasso di mortalità perinatale e quello di mortalità infantile nella ripartizione delle risorse per la prevenzione.

Comunque, nessuna regione garantisce l'accesso a cure di chirurgia estetica e a vaccinazioni non obbligatorie per soggiorni all'estero, mentre nelle prestazioni facoltative tendono a essere simili i requisiti di accesso, sia quelli relativi alle condizioni cliniche sia quelli riguardanti la residenza. Ad esempio, tutte le regioni limitano la fruizione ai residenti, a meno di accordi bilaterali con altre regioni.

Rispetto alla ripartizione infra-regionale delle risorse, le strade seguite sembrano essere tre[14]. Un gruppo di regioni, costituito da Lazio, Molise, Calabria e Sardegna, ha utilizzato sostanzialmente la formula nazionale: il riferimento è alla popolazione, pesata in base sia alla struttura demografica e alle conseguenti differenze nel consumo di servizi sia alla mortalità standardizzata.

Un secondo gruppo di regioni, composto da Lombardia, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Puglia, Marche e Friuli Venezia Giulia, ha usato criteri diversi da quelli nazionali, pur condividendo l'obiettivo, che ha orientato la ripartizione interregionale, di allocare le risorse sulla base dei bisogni di salute[15].

Vi è, infine, un gruppo di regioni che ha adottato una prospettiva diversa e ha introdotto alcune variabili aggiuntive. Ad esempio, la Campania utilizza anche il parametro del reddito, l'Abruzzo

Tabella 3.16 - Quadro dei provvedimenti regionali in materia di *ticket* e *delisting*

	Ticket per ricetta		*Ticket* per confezione		*Ticket* sui farmaci di fascia B	*Delisting* in fascia C
	euro	dal	euro	dal		
Piemonte			2	4/4 (fino a un *max* di 4 per ricetta)		
Valle d'Aosta						dal 4/7
Lombardia			2	12/12 (fino a un *max* di 4 per ricetta)		dal 1/4
Prov. Bolzano	1	1/7 (solo alcune categorie di paz.)	2	1/7 (con un *max* di 4 per 2 o più conf.)		
Prov. Trento					20% del prezzo su B1 e 50% del prezzo su B2 (dal 5/6)	dal 5/6
Veneto	1	11/3			0,90 per conf. per B1 e 3 per conf. per B2 (dal 11/3)	
Friuli-Venezia Giulia						
Liguria			2	21/3 (fino a un *max* di 4 per ricetta)	20% del prezzo su B1 e 50% del prezzo su B2 (dal 21/3)	
Emilia Romagna						dal 15/4
Toscana						
Umbria						
Marche						
Lazio			1	1/2	1 per conf. per un *max* di 5 su A e 30% del prezzo su B (dal 1/8)	dal 1/8
Abruzzo			2, 3, 4 per fasce di reddito	dal 25/7 al 23/10	1 per conf. per B1 e 3 per conf. per B2 (dal 1/5)	
Molise			1	16/8 (fino a un *max* di 3 per ricetta per i prezzi sup. a 5)	20% del prezzo su B1 e 50% del prezzo su B2 (dal 16/8)	
Campania						dal 9/8
Puglia	1	10/8	1,50 oppure 1 per pluriprescr.	10/8	50% del prezzo su B2 (dal 10/8)	dal 16/3 al 9/8
Basilicata						
Calabria	1	1/2	1	1/8	20% del prezzo su B1 e 50% del prezzo su B2 (dal 1/8)	
Sicilia	1,55 per 1 conf. 3,10 per più conf.	8/7	0,52	8/7 (solo esenti per patologia per un *max* di 3 conf. per ricetta)	1,55 per 1 sola conf. 3,10 per più conf. per B1 e 50% del prezzo per B2 (dal 8/7)	
Sardegna			1,50 ovvero 0,50 per pluriprescr.	5/8 (fino a un *max* di 3 per ricetta)	20% del prezzo su B1 e 50% del prezzo su B2 (dal 26/4)	

Fonte: Traversa, G. *et al.* (2003)

(14) Cfr. Ricciardi, G. *et al.* (2003).

(15) Come documentano Cantù e Jommi (2002), le regioni che in passato si erano mosse nella direzione di una maggiore specificazione dei pesi sembrano, oggi, muoversi verso una semplificazione in ragione della complessità della differenziazione stessa.

attribuisce un peso significativo alla disponibilità dell'offerta, mentre la Toscana e il Piemonte considerano anche la capacità delle diverse Asl di realizzare miglioramenti in termini di efficienza e di appropriatezza.
Sul piano del finanziamento regionale della spesa farmaceutica, nel corso del 2002 quasi tutte le regioni hanno reintrodotto un *ticket* fisso. Vi sono, tuttavia, differenze sia nell'ammontare - che risulta diversamente elevato - sia nella struttura: in alcuni casi è previsto il *ticket* con tetto massimo per ricetta, in altri il *ticket* combinato per confezione e per ricetta e, in altri ancora, il *ticket* per ricetta. La Liguria è la regione in cui il gettito dei *ticket* ha raggiunto il livello più elevato, 8,4% della spesa farmaceutica lorda, seguita dal Piemonte, al 7%[16].
Fino al novembre del 2002, le regioni avevano la possibilità di introdurre *ticket* addizionali sui farmaci di fascia B e, inoltre, potevano ricorrere al *delisting*. Anche a questo riguardo, si assiste a provvedimenti regionali assai differenziati. La tabella 3.16 offre un quadro sintetico del complesso degli interventi regionali in materia di *ticket* e *delisting*.
La variabilità regionale è elevata rispetto alla distribuzione diretta, il cui peso sul totale della spesa va da un minimo dell'1,2% dell'Umbria a oltre il 12% nel Lazio, in Puglia e Molise, con Toscana ed Emilia Romagna attestate su valori di poco superiori al 2%.
Proviamo ora a trarre qualche valutazione conclusiva. Rispetto sia al ricorso alla distribuzione diretta sia all'utilizzazione di incentivi nelle formule di ripartizione infra-regionale delle risorse, la differenziazione sembra dipendere da un beneficio riconosciuto del federalismo: la possibilità di definire politiche più sensibili alle specifiche condizioni locali.
Sulle altre questioni, sono decisivi i giudizi di valore. Ad esempio, la differenziazione prodotta dai *ticket* può, da qualcuno, essere considerata causa di iniquità orizzontali. Altri, invece, potrebbero considerarla il desiderabile esito di una maggiore responsabilizzazione.
Prima di esprimere valutazioni definitive sarebbe utile conoscere come si distribuiscono sulla popolazione i costi e gli eventuali benefici. Purtroppo, in assenza di un sistema informativo adeguato, questa conoscenza - necessaria, peraltro, per il più complessivo monitoraggio del grado di realizzazione dei Lea - è oggi indisponibile.

3.3.4 La sanità tra pubblico e privato

Nonostante il giudizio favorevole nei confronti del privato espresso dal Governo in carica, non si sono finora avuti cambiamenti significativi nel rapporto fra Servizio sanitario nazionale e assistenza sanitaria privata. Sono state, però, presentate alcune rilevanti proposte di estensione del ruolo del privato.
Nell'estate del 2002 il Ministro della salute si è espresso a favore della costituzione di una mutua, prima facoltativa poi obbligatoria, a favore dei malati lungo-degenti. Il vincolo posto - ossia l'assenza di oneri sia per la finanza pubblica sia per i datori di lavoro sia, infine, per i lavoratori con redditi inferiori ai 35.000 euro - ha però impedito l'attuazione del progetto.
A ciò ha fatto seguito, nell'estate del 2003, una nuova proposta di incentivare le polizze assicurative al fine di promuovere la libera professione all'interno delle aziende sanitarie del Sistema sanitario nazionale (*intra moenia*). L'obiettivo era quello di convogliare nel sistema pubblico risorse addizionali per circa 5 miliardi di euro. Al momento in cui si scrive, è impossibile fare previsioni sulla possibilità di realizzare questa proposta che, peraltro, suscita alcune perplessità.
Da un lato è certamente vero che l'*intra moenia* oggi frutta ben poco al Sistema sanitario nazionale. Nel 2001 a fronte di ricavi complessivi di 710 milioni di euro, alle aziende pubbliche sono rimasti 93 milioni, senza tenere conto dei costi in conto capitale.
In base ai dati disponibili, la ragione principale sembra essere l'incapacità strutturale, da parte degli ospedali pubblici, di fare fronte alle richieste di spazi attrezzati. Ciò vale soprattutto per i ricoveri: la maggior parte di questi ultimi, anziché all'interno degli ospedali pubblici, è stata effettuata

(16) Cfr., al riguardo, Traversa, G. et al. (2003), cui si rimanda anche per le informazioni presentate nei due paragrafi successivi nonché per approfondimenti complessivi sull'evoluzione della spesa farmaceutica regionale.

all'esterno, in strutture convenzionate spesso in concorrenza aperta con l'ospedale di riferimento. Ciò vale anche per le visite specialistiche, molte delle quali si svolgono negli studi privati dei medici (peraltro, la validità della norma che riconosce questa possibilità è stata prorogata di recente al 2005).
In questo contesto, incentivando le assicurazioni private si corre il rischio di porre a carico dell'erario nuovi costi senza generare nuove entrate. È, infatti, probabile che i benefici affluiscano quasi completamente ai privati che gestiscono le assicurazioni o che erogano servizi.
È, inoltre possibile, che le disuguaglianze all'accesso aumentino. Anche su questo piano, informazioni più dettagliate di quelle disponibili sarebbero necessarie. È, tuttavia, probabile che accanto a situazioni dove l'*intra moenia* si è associata alla riduzione dei tempi di attesa per tutti i cittadini, ve ne siano altre in cui della diminuzione abbia beneficiato unicamente chi fosse disposto a pagare, come rilevato anche dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali. Se ciò fosse vero sarebbe problematico pensare a un'estensione dell'istituto senza avere prima predisposto gli strumenti di controllo già oggi necessari.
Possono anche aversi effetti indiretti a più lungo termine. Il riferimento è al rischio, normalmente associato allo sviluppo delle assicurazioni private, che i consumi sanitari crescano, indipendentemente da valutazioni di appropriatezza.
Inoltre, con il trascorrere del tempo, la concentrazione dei benefici nel settore privato potrebbe comportare effetti negativi per il settore pubblico, soprattutto in relazione all'attività di ricovero. Sono, infatti, possibili fenomeni di scrematura dei rischi e incrementi delle tariffe a seguito del rafforzamento del peso contrattuale dell'ospedalità privata.
In ogni caso, chi ricorre a prestazioni sanitarie erogate in regime di *intra moenia* già oggi può godere delle agevolazioni che si applicano alla spesa sanitaria privata, ossia, della deduzione dei premi pagati, qualora si sia assicurati presso un fondo, o della detrazione di parte delle parcelle mediche privatamente liquidate. La proposta, dunque, andrebbe, quanto meno approfondita alla luce di una più dettagliata conoscenza dell'esperienza in atto dell'*intra moenia*.
Nell'ambito della ricerca di risorse finanziare private, vanno segnalate le conclusioni negative della sperimentazione di un fondo integrativo per alcune prestazioni odontoiatriche di base, effettuata in Lombardia. La ragione principale risiede nella non sostenibilità economica del progetto.
Infine, una considerazione sul contratto di lavoro dei medici. Il Ministro della salute ha più volte ribadito il proprio favore per il ripristino della non esclusività del rapporto di dipendenza dal Sistema sanitario nazionale e della possibilità, anche per i medici che non scelgono il rapporto esclusivo, di occupare posizioni di dirigenza nel Sistema sanitario nazionale. Uno dei capisaldi della riforma *ter* era stato proprio l'abolizione dell'esclusività, in base alla convinzione che la non esclusività sia causa di pericolose distorsioni nella struttura degli incentivi; il fatto che le imprese private non concedano ai propri dipendenti la facoltà di lavorare presso la concorrenza – soprattutto in mansioni direttive – potrebbe essere considerata una prova dell'esistenza di questi effetti perversi.
In conclusione, come si è sottolineato nel Capitolo 2, nella sanità è molto difficile individuare soluzioni durature o definitive, anche su orizzonti temporali brevi. In tutti i paesi sembra permanentemente aperto un "cantiere-sanità". Nel nostro paese sembra, però, largamente indefinito il progetto nazionale di governo complessivo del Sistema sanitario nazionale, anche a causa dell'*impasse* nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione, che risparmia soltanto la politica farmaceutica. In questo contesto, resta molto forte il rischio che disuguaglianze territoriali si accentuino ulteriormente.

3.4 Istruzione, formazione e università in Italia

3.4.1 La riforma del sistema scolastico italiano

La riforma scolastica presentata dal Governo, e approvata in via definitiva il 12 marzo 2003 dal Parlamento italiano, si colloca all'interno di una lunga serie di tentativi di riforma del sistema scolastico.
Prima della riforma, la scuola italiana prevedeva i seguenti livelli di istruzione:
- 5 anni di scuola primaria o elementare (da 6 a 11 anni);

- 3 anni di scuola secondaria inferiore o scuola media (fino a 14 anni);
- 5 anni di scuola secondaria superiore in quasi tutti gli indirizzi (18 o 19 anni l'età di uscita degli allievi).

La scuola secondaria superiore comprendeva i licei (classico, scientifico, linguistico, pedagogico, artistico, musicale), gli istituti tecnici (istituto tecnico commerciale, istituto tecnico industriale statale, Itis, istituto tecnico per geometra), della durata di 5 anni, e le scuole professionali, spesso articolate in un triennio di base e in un biennio conclusivo. Il diritto-dovere all'istruzione era di 8 anni (fino a 14 anni) e la frequenza scolastica richiesta per accedere all'università era di 13 anni, da 6 anni a 19.

La riforma si propone di modificare il sistema scolastico italiano, dando luogo al sistema educativo di istruzione e di formazione. Un suo primo punto qualificante è rappresentato dall'estensione del diritto-dovere all'istruzione dagli 8 anni attuali ai 12, fino al conseguimento di un diploma o di una qualifica professionale. Il sistema educativo di istruzione e di formazione non si differenzia sostanzialmente da quello esistente. Esso si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo - che comprende la scuola primaria, della durata di 5 anni, e la scuola secondaria di primo grado della durata di 3 anni -, e in un secondo ciclo costituito dal sistema dei licei e della formazione professionale. Per quanto riguarda l'età di ingresso, è prevista la possibilità per le famiglie di anticipare di un anno l'iscrizione dei propri figli alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria.

I cicli sono strutturati su bienni. La scuola primaria è articolata in un primo anno, teso al raggiungimento delle strumentalità di base, e in due periodi didattici biennali. La scuola secondaria di primo grado si articola in un biennio e in un terzo anno, che completa il percorso disciplinare e assicura l'orientamento e il raccordo con il secondo ciclo. Per quanto riguarda il secondo ciclo, i licei hanno durata quinquennale e l'attività didattica si sviluppa in due periodi biennali e in un quinto anno che si conclude con un esame di Stato, il cui superamento rappresenta titolo necessario per l'accesso all'istruzione terziaria. I titoli e le qualifiche conseguiti al termine del sistema dell'istruzione e formazione professionale di durata almeno quadriennale, consentono di sostenere l'esame di Stato per l'accesso all'istruzione terziaria, previa frequenza di un quinto anno.

La scelta dell'indirizzo di studi da intraprendere nel secondo ciclo si colloca tra i 13 e i 14 anni, a seconda dell'età di ingresso nel sistema di istruzione. È, comunque, prevista la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei o passare dal sistema dell'istruzione a quello della formazione professionale e viceversa. In una realtà come quella italiana, in cui la scelta di istruzione dei figli è fortemente dipendente dal *background* familiare, il posticipo dell'orientamento scolastico in una scuola secondaria di tipo generalista potrebbe ridurre l'influenza delle famiglie sulle scelte scolastiche[17].

In conformità con quanto accade nella maggior parte dei paesi europei, la riforma prevede, nel secondo ciclo, la possibilità di accedere a percorsi di studio in alternanza scuola-lavoro, presso imprese ed enti *no profit*. In questo modo anche agli studenti iscritti ai licei classico, scientifico e linguistico viene data la possibilità di avere esperienze di lavoro riconosciute dalle rispettive scuole.

La riforma introduce novità rilevanti anche in relazione alla qualità dell'istruzione. L'assunzione del personale docente viene svincolata dal superamento del concorso pubblico ed è definita attraverso un tirocinio post-laurea organizzato in collaborazione con le scuole. Per quanto riguarda gli studenti, è prevista la riduzione del numero degli esami di Stato da tre a due. Inoltre, la Finanziaria del 2002, nell'ambito delle misure volte alla riduzione delle spese per l'istruzione, prevede che l'esame di Stato sia condotto da una commissione formata da docenti interni, con un Presidente esterno che, essendo unico per tutte le commissioni dell'istituto, avrà un funzione meramente notarile. Queste scelte appaiono in controtendenza rispetto a quanto avviene nella maggior parte dei paesi europei[18] e se l'esame di Stato venisse interpretato come strumento di selezione degli studenti, si potrebbe

(17) Cfr. Checchi, D. (2003).

(18) In Francia, ad esempio, la commissione è totalmente esterna, tranne che per l'educazione fisica, i membri provengono dalle Università e dagli Istituti secondari di altre regioni, le prove sono fissate da una Commissione nazionale, le Accademie (corrispondenti alle nostre Direzioni regionali) verificano i risultati. Nel Regno Unito i membri delle commissioni d'esame fanno parte delle Università, le prove vengono decise in modo autonomo dalle Università, il sistema di correzione delle prove è rigorosamente anonimo. In Germania le commissioni sono composte da docenti della stessa scuola ma di corsi diversi, gli argomenti delle prove sono stabiliti dal Ministero, la correzione dei compiti è effettuata dalle Commissioni, ma i compiti vengono successivamente inviati al Ministero

concludere che la riforma riduce la selettività del sistema.
La riforma conferma, peraltro, l'importanza dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione operativo dal 2000, che dovrebbe permettere di accertare differenze di preparazione degli allievi rispetto agli *standard* di apprendimento di classe, di istituto e nazionali e dovrebbe, altresì, effettuare una valutazione complessiva dell'istituto[19].

3.4.2 Concorrenza e autonomia

È di grande importanza osservare come venga regolata, da un lato, la concorrenza nel sistema pubblico dell'istruzione e, dall'altro, la concorrenza tra il sistema pubblico e quello privato. Perché si sviluppi la concorrenza fra scuole pubbliche è necessario non soltanto che gli studenti abbiano la facoltà di scegliere l'istituto presso cui iscriversi ma anche che gli istituti possano offrire prodotti fra loro differenziati. In questa prospettiva, è importante valutare gli elementi di sussidiarietà del sistema scolastico, con riferimento alla ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo e all'autonomia degli istituti.
Sotto il primo aspetto – decentramento fra differenti livelli di governo – il ruolo dello Stato in materia di istruzione attiene a compiti di indirizzo, regolazione e valutazione. Spettano a quest'ultimo la stesura degli ordinamenti e dei programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione e lo stato giuridico del personale. Alle regioni sono invece trasferiti: i compiti e le funzioni relative all'organizzazione e alla pianificazione su base regionale del sistema di formazione integrato (comprensivo di istruzione e formazione professionale), la programmazione della rete scolastica provinciale, la determinazione del calendario scolastico e dei contributi alle scuole non statali. Infine, si prevede l'attribuzione alle province (per l'istruzione secondaria superiore) e ai comuni (per i gradi inferiori) dei compiti relativi "all'istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione" e la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche.
In prospettiva, la riforma del Titolo V della Costituzione è destinata ad accrescere il ruolo degli enti decentrati, in particolare nella gestione del servizio.
In base al disegno di legge La Loggia, in discussione al Parlamento, la competenza in materia scolastica diventerebbe esclusiva dei governi regionali per cui le regioni avrebbero la possibilità di definire autonomamente se e come finanziare le scuole private. La diversa presenza sul territorio nazionale delle scuole private e il differenziato sistema di finanziamento adottato dalle singole regioni potrebbero determinare una forte disomogeneità nella qualità del servizio scolastico offerto e nelle opportunità a disposizione delle famiglie.
Alle istituzioni scolastiche è garantita autonomia in materia didattica, organizzativa e di ricerca, sperimentazione e sviluppo. Tuttavia, l'autonomia finanziaria è estremamente limitata, sia nella raccolta che nell'impiego delle risorse.

3.4.3 Il sistema italiano della formazione professionale

La formazione professionale italiana si è sviluppata con l'obiettivo principale di favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Soltanto nel corso degli anni '90 ha cominciato a strutturarsi il sistema della formazione continua e tale processo non può dirsi ancora concluso. L'unica esperienza precedente, risalente agli anni '70, è stata quella cosiddetta delle "150 ore".
Alla formazione iniziale fa capo la formazione professionale regionale, articolata su due livelli. Essa è destinata soprattutto a giovani con difficoltà scolastiche e non ancora inseriti nel mondo del lavoro, per questo viene considerata un canale parallelo e residuale rispetto alla scuola secondaria, nella quale rientra invece l'istruzione professionale. È interessante notare che lo *status* di disoccupato costituisce

che effettua controlli a campione e interviene in caso di irregolarità. In Spagna non esiste un esame di Stato. La scuola superiore si conclude con uno scrutinio e coloro che intendono accedere all'Università fanno delle prove di accesso nelle Università.
(19) Più in generale, il compito principale dell'Istituto consiste nella valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di istruzione, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale. L'Invalsi si occupa inoltre di valutare il livello di soddisfazione dell'utenza, gli effetti dei progetti e delle iniziative legislative che riguardano la scuola e di studiare le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale e alle tipologie dell'offerta formativa.

un requisito formalmente necessario per la partecipazione alla formazione regionale[20]. Ciò testimonia come nella visione tradizionale la formazione costituisca una fase nettamente distinta e antecedente l'inserimento delle persone nel sistema produttivo. A compensare in parte questa impostazione ha provveduto l'istituto dell'apprendistato. A partire dagli anni '80, allo scopo di contrastare la disoccupazione giovanile, altre opportunità sono state introdotte nell'ordinamento italiano: prima i contratti di formazione e lavoro e, più recentemente, i tirocini formativi e di orientamento.
Anche il sistema della formazione iniziale ha conosciuto nel corso degli ultimi anni significative innovazioni. La legge 144 del 1999 ha introdotto il cosiddetto "obbligo formativo". Esso prevede che allo scadere dell'obbligo scolastico, che si estende fino al quindicesimo anno di età, scatti per tutti i giovani un ulteriore obbligo di formazione fino ai 18 anni. Questo obbligo può essere assolto, oltre che attraverso la prosecuzione della scuola secondaria, partecipando alla formazione professionale o all'apprendistato.
La più ovvia conseguenza di questo obbligo è quella di far crescere il numero di giovani che affluiscono a tali canali. Tuttavia, per rendere effettivamente praticabile e utile l'obbligo formativo sono necessarie anche innovazioni qualitative. Si sono, così, sviluppati misure e strumenti innovativi, come i servizi di orientamento e consulenza e i "crediti". Essi dovrebbero rendere più agevole la scelta di percorsi formativi adattati alle esigenze personali e il passaggio da un percorso a un altro all'interno del sistema di istruzione e formazione.
Il sistema dei crediti, in particolare, dovrebbe consentire il passaggio dalla formazione professionale o dall'apprendistato all'università, una volta recuperati i crediti mancanti attraverso i corsi di Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts). In senso opposto, è ora prevista la possibilità, dopo aver ottenuto un diploma di scuola secondaria superiore, di passare all'apprendistato, del quale si è provveduto a innalzare i limiti massimi di età.
La riforma dell'apprendistato, avviata con la legge 196 del 1997, ha inteso rivitalizzare tale istituto attraverso l'ampliamento del bacino di utenza potenziale e il rafforzamento della funzione formativa. In conseguenza di ciò, l'apprendistato è ora accessibile a tutti fino a 24 anni di età. La sua durata è fissata in quattro anni e in almeno 120 ore di formazione, presso centri specializzati, di cui una quota non inferiore al 35% deve essere dedicata ad acquisire capacità di tipo generale (attitudini inerenti l'interazione in organizzazioni complesse, matematica, capacità comunicative e linguistiche). L'attuazione delle attività formative sta avvenendo attraverso sperimentazioni regionali che, finora, hanno interessato soltanto 70.000 apprendisti ma che dovrà estendersi progressivamente alla loro totalità.
I tirocini, l'ultima opportunità formativa in ordine di tempo, introdotta con la legge 196 del 1997, consistono in esperienze pratiche prevalentemente di breve durata promosse da agenzie e scuole.
Come si è già detto, la formazione continua non vanta, in Italia, una consolidata tradizione: soltanto negli anni '90 sono stati compiuti i primi passi in questa direzione. In realtà, la debole strutturazione del sistema di formazione continua ha consentito una notevole libertà di sperimentazione attraverso l'introduzione di strumenti e modalità formative che si muovono lungo direzioni diverse. Il troppo breve tempo trascorso non permette, però, un'accurata valutazione del loro funzionamento.
Allo stato attuale un fondamentale canale di finanziamento è rappresentato dal Fondo sociale europeo, che anche nella programmazione 2000-2006 ha previsto diversi obiettivi legati alla formazione continua. Sempre di emanazione europea è il *Programma Equal* diretto a progetti di carattere transnazionale che coinvolgono una pluralità di soggetti territoriali e del sistema produttivo.
Anche la formazione continua, per quanto riguarda la componente pubblica, fa capo alle regioni. La tabella 3.17 mostra alcuni dati relativi ai corsi svolti a livello regionale nella formazione iniziale o continua. Essa distingue tre categorie di corsi: la formazione per giovani, che comprende la formazione regionale di primo e secondo livello, il raccordo formazione-istruzione, i corsi Ifts e quelli per gli apprendisti; la formazione per adulti occupati comprendente i contratti di formazione e lavoro e gli

(20) Cfr. Cedefop (2000a).

indietro torna all'indice avanti

altri allievi occupati; e infine la formazione per gli adulti disoccupati della quale fanno parte i soggetti a rischio di esclusione, i disoccupati, i lavoratori in mobilità[21].
I contratti di formazione e lavoro consistono in contratti a tempo determinato della durata di due

Tabella 3.17 - Numero di allievi iscritti, corsi e % dei fondi comunitari nella formazione professionale per regioni, anno formativo 2000-01

	Allievi iscritti				Corsi	Fondi comunitari sul totale dei finanziamenti (%)
	in formazione per giovani	in formazione per adulti occupati	in formazione per adulti disoccupati	Totale (1)		
Piemonte	15.445	23.242	5.758	44.830	2.784	72,2
Valle d'Aosta	1.214	2.272	399	3.885	111	100,0
Lombardia	28.628	34.955	7.383	74.683	4.407	7,9
Trento	7.263	3.074	1.130	13.105	1.084	59,2
Bolzano	9.923	16.078	788	30.936	1.574	12,0
Veneto	41.998	11.456	11.201	71.052	4.595	22,1
Friuli Venezia Giulia	5.854	17.681	1.732	26.848	2.371	55,3
Liguria	8.643	6.521	2.406	17.906	2.105	91,0
Emilia Romagna	52.870	80.365	11.569	145.562	3.837	78,6
Toscana	7.961	9.667	5.100	23.037	1.672	94,3
Umbria	2.123	2.158	180	4.461	201	54,2
Marche	2.284	4.620	1.316	8.367	638	97,8
Lazio	19.577	6.862	4.457	31.494	1.676	65,9
Abruzzo	3.323	9	112	3.692	197	8,1
Molise	180	282	8	470	23	100,0
Campania	8.078	2.182	4.985	15.350	1.053	89,6
Puglia	3.691	7.425	2.918	14.448	1.041	100,0
Basilicata	5.054	354	3.156	8.564	759	89,6
Calabria	18.608	4.384	4.434	27.426	1.554	100,0
Sicilia	37.170	5.008	1.145	43.323	2.538	100,0
Sardegna	3.086	0	45	3.131	217	95,9
TOTALE	**282.973**	**238.595**	**70.222**	**612.480**	**34.437**	**60,9**

(1) Il totale comprende 20.690 allievi non rientranti nelle tre categorie considerate.
Fonte: elaborazioni su dati Isfol (2002)

anni, destinati a giovani di età compresa tra i 15 e i 32 anni. Il loro contenuto formativo, rispetto all'apprendistato, appare molto più debole, non essendo esplicitamente quantificato alcun impegno minimo in attività formative.
Dal punto di vista della legislazione nazionale, un riferimento fondamentale è rappresentato dalla legge 236 del 1993, che ha previsto diverse tipologie formative, di tipo individuale e aziendale oltre che i piani formativi. A questi ultimi è associata la possibilità per le imprese, in particolare quelle di piccole dimensioni, di ottenere un contributo che non può superare i 50 milioni di vecchie lire, per le proprie attività formative.
Si tratta, quindi, di uno strumento con il quale si vorrebbero superare gli ostacoli finanziari alla formazione nelle piccole imprese. Il meccanismo di finanziamento previsto dalla legge 236 consiste nella destinazione alla formazione continua di 1/3 del contributo dello 0,30% del monte salari pagato dalle imprese (si tratta di un contributo introdotto nel 1975 come quota aggiuntiva dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria e finora destinato al cofinanziamento nazionale degli interventi del Fondo sociale europeo).
Gli incentivi alla formazione sono stati estesi successivamente anche al piano fiscale con la legge 383 del 2001 (Tremonti *bis*). Tale legge ha previsto la detassazione del reddito in una misura commisurata

(21) Rapporto Isfol (2002).

agli investimenti nel capitale umano del proprio personale, analogamente a quanto previsto per gli investimenti in capitale fisico. A tale beneficio sono ammesse sia le spese dirette della formazione sia i costi indiretti rappresentati dalle retribuzioni pagate ai dipendenti nei giorni di formazione. Questa costituisce una misura che va nella direzione di un rafforzamento del sistema della formazione continua e del ruolo delle imprese al suo interno. Tuttavia si possono sollevare dubbi sull'efficacia di politiche di tipo esclusivamente fiscale nel far crescere la domanda di formazione da parte delle imprese di dimensione minore.

Per quanto riguarda la formazione individuale, la legge 236 del 1993 ha introdotto i *voucher* spendibili dal singolo lavoratore per la propria formazione. Successivamente, e in accordo con questa impostazione, la legge 53 del 2000 ha sancito il diritto del lavoratore al congedo per attività formative.

Il *voucher* rappresenta una forma di sussidio che trova giustificazione nella difficoltà di accesso al credito per il finanziamento delle spese formative e che ha lo scopo di sostenere la domanda di formazione da parte dei lavoratori. Alcune regioni italiane hanno introdotto questo strumento, riscuotendo un favorevole apprezzamento da parte dei lavoratori: a luglio 2001 risultavano presentati circa 15.000 piani formativi individuali, cui ha fatto seguito l'erogazione di quasi 9.000 *voucher*.

Dalle prime valutazioni emerge la tendenza dei lavoratori a preferire una formazione rivolta a fornire competenze non strettamente collegate a una specifica realtà aziendale, ma di carattere piuttosto generale. Coloro che hanno fatto richiesta di *voucher* hanno mostrato anche una autonoma capacità di autovalutazione delle proprie necessità formative. Tra i limiti emersi, invece, va registrata una sorta di autoselezione dei partecipanti, per effetto della quale sono soprattutto i lavoratori già in possesso di un livello professionale e culturale medio-alto a fare domanda di *voucher,* mentre l'iniziativa non è riuscita a coinvolgere i lavoratori in posizioni deboli. A questo si aggiunge la mancanza di un vero sistema di certificazione (è previsto il solo attestato di frequenza) che tende a depotenziare la spendibilità professionale della formazione acquisita[22].

La complessiva spesa pubblica destinata al sistema della formazione regionale è stimata a 3.074 milioni di euro per il 2000, che corrisponde allo 0,26% del Pil e allo 0,57% della spesa pubblica totale (tabella 3.18). Nel corso degli anni '90 la spesa per la formazione è cresciuta solo in misura marginale in termini relativi al Pil, mentre la sua incidenza sulla spesa totale è aumentata in misura più sensibile, passando dallo 0,43% del 1991 allo 0,57% del 2000 (Rapporto Isfol 2002).

Infine, la legge finanziaria per il 2001, n. 388 del 2000, ha disegnato un nuovo sistema della formazione continua, affidando quest'ultima, come già stabilito dalla legge 196 del 1997, alla competenza delle parti sociali. Ciò avviene con l'istituzione di Fondi interprofessionali per la

Tabella 3.18 - Spesa pubblica per la formazione (1991-2000)

	Formazione professionale regionale		
	Milioni di euro	in % del prodotto interno lordo	in % della spesa pubblica totale
1991	1.766	0,24	0,43
1992	1.750	0,22	0,39
1993	1.803	0,22	0,39
1994	1.526	0,18	0,33
1995	2.000	0,22	0,41
1996	2.230	0,23	0,43
1997	2.221	0,22	0,43
1998	2.545	0,24	0,48
1999	2.955	0,27	0,55
2000 (1)	3.074	0,26	0,57

(1) Dati provvisori.
Fonte: elaborazioni su dati Isfol (2002)

(22) Isfol (2001).

Formazione continua che, sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, assorbirebbero per intero i fondi provenienti dal contributo dello 0,30% e gli interventi attualmente gestiti sotto l'ombrello della legge 236 del 1993. È previsto che i Fondi prendano corpo a partire da un accordo tra le parti sociali, le quali provvedono anche a dotare ciascuno di essi di una propria organizzazione interna, mediante uno statuto e un regolamento. La loro costituzione è perfezionata dall'autorizzazione del Ministero del lavoro che mantiene una funzione di vigilanza. I Fondi sono concepiti su base settoriale, ma assumono un'articolazione territoriale al fine di realizzare il pieno accordo con la programmazione regionale, nell'ottica dettata dal Titolo V della Costituzione. I primi due Fondi autorizzati sono stati quelli dell'artigianato e della cooperazione mentre per gli altri si attende l'autorizzazione.

Questa architettura ha innovato profondamente il sistema della formazione continua italiana: sono state definite la sua struttura e la sua articolazione, sono stati meglio precisati i suoi obiettivi formativi. Il coinvolgimento delle parti sociali, che peraltro non rappresenta una novità assoluta per l'Italia (si pensi all'esperienza delle Casse edili), può rappresentare la via attraverso cui saldare la formazione ai fabbisogni del sistema produttivo, in modo da assicurare l'efficacia del sistema, senza affidarsi soltanto all'iniziativa di singole imprese e singoli lavoratori.

Un sistema di tipo bilaterale, affidato congiuntamente alle parti sociali, può assicurare il bilanciamento degli interessi talvolta contrastanti delle imprese e dei lavoratori – sul grado di specificità o generalità delle competenze, sulla loro certificazione, sul grado di selettività dell'accesso alla formazione delle diverse componenti della forza lavoro (ad esempio, giovani o anziani, uomini o donne, a bassa qualifica o tecnici e *manager*) – e anche per questo può meglio adempiere alle molteplici funzioni necessarie per un'adeguata "fornitura" delle richieste competenze professionali.

Anche il Patto per l'Italia siglato nel luglio del 2002 tra il Governo e le parti sociali (ma non sottoscritto dalla Cgil) si è richiamato al sistema dei Fondi definito dalla legge 383 del 2000, quale cornice entro cui procedere per lo sviluppo della formazione continua all'interno del capitolo dedicato alle politiche attive del lavoro. D'altro canto, il dibattito pubblico ha fatto registrare anche motivi di cautela o disaccordo in relazione a tale disegno. In particolare vi è chi, da parte sindacale, ha espresso riserve verso la bilateralità quale forma impropria di rappresentanza degli interessi e chi, in una diversa prospettiva, ha sottolineato come l'attribuzione alle parti sociali della gestione di risorse pubbliche possa generare collusione e distorsioni.

A giugno del 2003, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil nell'accordo in materia di politiche per la competitività hanno confermato di considerare la bilateralità come modello di sviluppo del sistema della formazione continua in Italia. Con tale accordo la parti sociali hanno chiesto al Governo il trasferimento dell'intero ammontare delle risorse del contributo dello 0,30% ai fondi interprofessionali e hanno previsto la costituzione di un fondo di natura privatistica che gestisca la selezione e il finanziamento dei piani formativi aziendali, "per potenziare gli investimenti di formazione continua, per individuare un meccanismo che consenta alle imprese un accesso più semplice alle risorse finanziarie e per attribuire un forte ruolo di indirizzo delle parti sociali nella definizione dei fabbisogni formativi".

Nell'ambito del sistema della formazione, accanto agli interventi pubblici di diverso tipo, vanno considerate anche le iniziative assunte dalle imprese, in forma associata o nell'ambito di accordi sindacali, e dalle agenzie e società private che costituiscono parte integrante dell'industria della formazione. Si tratta di iniziative con una prevalente caratterizzazione settoriale o locale, talvolta di natura occasionale. Il fatto che si tratti di iniziative non sempre facilmente visibili e analizzabili, non vuole dire che siano poco rilevanti.

A titolo di esempio si può indicare quanto sta avvenendo nell'ambito del settore bancario italiano, uno dei settori in cui tradizionalmente maggiore è l'attenzione per la formazione dei dipendenti. Oltre al già ricordato ricorso a forme di autoapprendimento fuori dell'orario di lavoro, il settore ha dato vita nel 1997 attraverso le sue strutture associative (l'Abi-Associazione bancaria italiana) a un proprio corso di specializzazione post-universitario riservato al personale delle banche e articolato in più livelli, al termine del quale è previsto il rilascio di un "attestato professionale". Nei primi anni di

attività tale corso ha già coinvolto diverse centinaia di allievi. Esperienze di questo genere hanno diversi vantaggi. In primo luogo possono sfruttare le economie di scala nella realizzazione di corsi a un adeguato livello di specializzazione. In secondo luogo, possono provvedere collettivamente alla fornitura della formazione prevenendo, in una fase di notevole turbolenza e di accentuazione della concorrenza nel settore, un eccessivo ricorso a pratiche di *poaching*[23].

3.4.4 Il sistema universitario italiano

La situazione universitaria italiana, se osservata in una prospettiva di confronto internazionale, appare davvero critica. All'università si iscrive una frazione relativamente consistente della popolazione di età appropriata, non diversa da quella degli Stati Uniti, più alta di quella di Francia, Germania e Giappone e più bassa soltanto rispetto a quella del Regno Unito e della Svezia. Gli abbandoni e i ritardi sono, però, molto elevati ed è elevata anche l'età degli iscritti e dei laureati. D'altro canto, la spesa per l'istruzione universitaria in rapporto al Pil totale e *pro capite*, la proporzione dei laureati sulla popolazione e sulla forza lavoro, il rendimento degli studi universitari si attestano su valori relativamente bassi. Sono questi i principali punti critici.

La tabella 3.19 offre ulteriori elementi di informazione sugli aspetti di funzionamento interno del sistema universitario. Considerati sotto il profilo dinamico, questi elementi lasciano intravedere una situazione in lieve miglioramento. Tuttavia, poiché i dati si riferiscono ai soli corsi di laurea, non si può escludere che il miglioramento sia almeno in parte apparente, dovuto, cioè, a travasi di popolazione studentesca dai corsi di laurea ai corsi di diploma. È, in ogni caso, prematuro esprimersi sulla possibilità che il percorso di miglioramento prosegua e si consolidi.

In questo contesto problematico hanno preso forma i numerosi e notevoli interventi rivolti, nel

Tabella 3.19 - Indicatori di funzionamento del sistema universitario italiano (corsi di laurea), anni 1998-2001
(valori percentuali)

	1998-99	1999-00	2000-01
Iscritti regolari in % degli iscritti	55,2	55,0	54,1
Abbandoni dal 1° al 2° di corso in % degli iscritti al 1° anno di corso nell'a.a. precedente	24,6	22,8	22,2
Iscritti che non hanno superato esami nell'anno successivo alla 1a iscrizione in % degli iscritti (1)	27,3	25,7	24,4
Laureati in corso in % dei laureati (2)	n.d.	n.d.	4,0
Laureati di età pari o superiore a 26 anni in % dei laureati (2)	n.d.	n.d.	70,0

(1) Anni solari 1998, 1999 e 2000.
(2) Anno solare 2000.
Fonte: Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2002)

passato recente, alla modificazione del quadro organizzativo di base del sistema universitario italiano. Tra di essi assume particolare importanza quello che ha avuto per oggetto, in maniera coordinata, l'autonomia universitaria e l'impianto dei percorsi formativi (Box 1). Motivato esplicitamente da un proposito di accelerazione degli studi[24], questo intervento ha tratto principale ispirazione dal modello anglosassone, con la sua caratteristica scansione degli studi universitari su due livelli consecutivi. Questo modello sembra caratterizzato da una più scorrevole funzionalità e, d'altronde, è stato largamente utilizzato come riferimento per definire gli orientamenti nell'ambito del processo di Bologna (si veda il capitolo 2).

Altri importanti interventi sono stati rivolti all'organizzazione del finanziamento delle università. Il

(23) Cfr. Frey, L. e Croce, G. (2002).
(24) Guerzoni, L. (1999).

fondo di finanziamento ordinario delle università (Box 2) ha costituito l'asse portante di questi interventi. A esso è stata affidata la funzione di modificare progressivamente la ripartizione delle risorse finanziarie, e quindi della spesa, tra le università. Ciò al fine di sostituire il principio della distribuzione in base alla spesa storica con quello della distribuzione in base ai fabbisogni correnti di spesa.

Oggetto di modifica sono stati anche altri aspetti, quali il reclutamento dei docenti, il diritto allo studio, il decongestionamento delle sedi più affollate, l'edilizia universitaria, la valutazione della ricerca e della didattica. Ulteriori interventi sono in preparazione, in particolare per ciò che riguarda la gestione del personale docente (carriere, stato giuridico, trattamento economico, reclutamento).

Si può immediatamente rilevare come i principali tra questi interventi siano sostanzialmente allineati con le indicazioni provenienti dalle discussioni e dalle esperienze internazionali. Si possono, però, notare anche alcuni aspetti di discordanza tra le indicazioni internazionali e la situazione italiana. Questi aspetti sono degni di attenzione perché sono collegati a problemi delicati e particolarmente importanti nella prospettiva dell'ulteriore riforma del sistema universitario italiano.

Il primo problema riguarda la concorrenza tra le università, che trova una collocazione ancora incerta, nella gestione del sistema. Tale concorrenza, sospinta in particolare dall'assottigliarsi delle classi di popolazione in età di iscrizione, si sviluppa spontaneamente nel reclutamento degli studenti. Indicazioni significative di tale fenomeno provengono sia dalla recente, notevole intensificazione delle attività di carattere informativo e pubblicitario intraprese dalle università e facoltà nei confronti dei potenziali iscritti, sia dal tentativo, compiuto da uno dei maggiori quotidiani nazionali, di valutare la qualità delle facoltà universitarie italiane sulla base di una pluralità di indicatori[25].

D'altro canto, la struttura del finanziamento rimane ancorata a un modello centralizzato, nel quale i finanziamenti seguono soltanto in parte, attraverso le due quote di riequilibrio e per incentivi, le scelte degli studenti e la qualità delle prestazioni. È probabile che questa situazione sia da ricondurre all'obiettivo di evitare impatti destabilizzanti sulla struttura finanziaria del sistema, in presenza di strutture organizzative e di spesa (in particolare con riguardo al personale) molto rigide. Ma l'efficienza della ricerca, che richiede anche un adeguato sistema di "premi", rischia di soffrirne.

Un aspetto divenuto sempre più problematico negli ultimi tempi è quello dell'interferenza con la situazione finanziaria delle università della normativa nazionale di indicizzazione delle retribuzioni del personale docente. Tale normativa produce di anno in anno una lievitazione degli obblighi di spesa al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte delle università e, d'altro canto, non è prevista alcuna forma di adeguamento delle disponibilità finanziarie. Tutto ciò si traduce in condizioni di bilancio difficili e talora drammatiche per numerose università[26].

Il secondo problema si riferisce al potenziamento delle istituzioni universitarie di eccellenza, capaci di operare competitivamente sul piano internazionale, le quali ricevono un'attenzione nel complesso scarsa. Pur presente nella discussione, questa questione ha dato luogo, finora, soltanto a interventi occasionali e di non grande impegno finanziario.

Il terzo e forse più critico problema riguarda la disponibilità complessiva di risorse finanziarie. Gli aumenti delle risorse indirizzate all'università, che pure sono avvenuti, non hanno dato luogo a modificazioni sostanziali del rapporto numerico, comparativamente e storicamente basso, tra spesa per l'università e prodotto nazionale. L'Italia rimane un paese che spende relativamente poco per il proprio sistema universitario.

(25) Questo tentativo è oramai giunto alla sua quarta edizione e vanta anche qualche imitatore. Cfr. Censis-La Repubblica, vari anni.
(26) CRUI (2003).

Box 1 - La legge 127/97: autonomia universitaria e impianto dei percorsi formativi

La legge 127/1997 rappresenta il punto di riferimento principale per ciò che riguarda l'autonomia universitaria e l'impianto dei percorsi formativi. Questa legge infatti:

- riconosce alle università un'autonomia didattica, dopo il precedente riconoscimento di un'autonomia statutaria e regolamentare (legge 168/1989) e di un'autonomia finanziaria o di bilancio (legge 537/1993). Viene completato in questo modo il disegno dell'autonomia universitaria, dando infine attuazione alla specifica previsione costituzionale;
- stabilisce i principi generali dell'autonomia didattica, ossia il quadro di condizioni all'interno delle quali questa può operare. Tra queste condizioni presentano rilievo prominente, per innovazione e impatto, quelle relative all'impianto dei percorsi formativi;
- costituisce la premessa di una successione di provvedimenti normativi di attuazione, con riguardo a particolari aspetti (decreti ministeriali 3 nov. 1999, 4 agosto 2000 e 28 nov. 2000 relativi, nell'ordine, ai regolamenti dell'autonomia didattica, alle classi delle lauree universitarie, di primo livello, e alle classi delle lauree specialistiche, di secondo livello).

Sul piano sostanziale, l'impianto generale dei percorsi formativi è stato rinnovato sulla base delle seguenti previsioni:

- articolazione dei corsi di studio su due cicli principali e successivi, di durata triennale e biennale, risultanti nel conseguimento dei due titoli della laurea e della laurea specialistica;
- riferimento a un sistema di crediti formativi uniforme sul piano nazionale e tale da permettere la mobilità degli studenti tra corsi di studio e università, in Italia e all'estero;
- inclusione di tirocini o *stage* esterni all'università come elementi integranti dei corsi di studio;
- avviamento di percorsi appositi per il perfezionamento scientifico e l'alta formazione permanente e ricorrente.

Box 2 - Le leggi 537/1993 e 370/1999 e il fondo di finanziamento ordinario delle università

Il fondo di finanziamento ordinario è il principale strumento di trasferimento alle università delle risorse che l'amministrazione centrale mette annualmente a disposizione dell'istruzione superiore. Nell'anno 2001, ha convogliato circa il 90% del totale delle risorse trasferite, essendo il rimanente costituito da vari trasferimenti a titolo specifico, per la ricerca, l'edilizia, ecc.). Esso è anche la maggiore fonte di finanziamento per le università: sempre nell'anno 2001, ha rappresentato circa il 65% delle risorse disponibili, essendo il resto dovuto a tasse e contributi universitari, trasferimenti da regioni, enti locali e privati, e proventi da attività convenzionate e commerciali (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, 2003b).

Le leggi 537/1993 e 370/1999 regolano la gestione del fondo nei suoi termini generali. La prima legge, con effetto dal 1994, ha stabilito che il fondo fosse ripartito in due componenti: una quota base e una quota di riequilibrio. La seconda legge ha introdotto, con effetto dal 2000, una ulteriore quota (la quota incentivi) a valere sempre sulla disponibilità del fondo. Lo stanziamento in favore del fondo è stabilito incrementalmente, su base annuale, in sede di approvazione della legge finanziaria. Un decreto ministeriale provvede quindi alla determinazione delle tre quote e alla loro distribuzione tra le università.

Questo sistema si propone di correggere progressivamente la distribuzione storica della spesa, ritenuta squilibrata. La quota base, ripartita tra le università sulla base della distribuzione della spesa storica, viene dunque ridotta di anno in anno, per dettato di legge, in modo da liberare risorse. Le altre due quote si alimentano con le risorse così liberate e con i nuovi stanziamenti. La quota incentivi viene determinata e ripartita in funzione del finanziamento di interventi specifici di carattere incentivante (premi per l'ottenimento di particolari risultati e sussidi in favore di particolari progetti e situazioni di svantaggio). La quota di riequilibrio è determinata in modo residuale, e ripartita sulla base di una formula distributiva di correzione dei divari tra fabbisogni di spesa (determinati su base modellistica) e livelli della spesa storica.

Aspetti rilevanti della gestione, in concreto, di questo sistema, sono stati (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, 2003a):
- la riduzione abbastanza lenta della quota base (riduzioni percentuali cumulative dell'1,5% nel 1995, del 3,5% nel 1996, del 7,0% nel 1997, del 7,5% nel 1998, dell'8,0% nel 1999 e 2000, dell'8,5% nel 2001 e del 9,0% nel 2002);
- l'affinamento del modello utilizzato per la stima dei fabbisogni di spesa, con l'utilizzazione, in successione, di tre diversi modelli: il primo, nel triennio 1995-98, il secondo, nel quinquennio 1998-2002 e il terzo a partire dal 2003.
- gli effetti di correzione della distribuzione storica della spesa relativamente ridotti, ancorché non trascurabili.

3.5 Il sistema dell'assistenza in Italia

3.5.1 I principali istituti assistenziali di natura monetaria

Rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea il sistema assistenziale italiano si distingue, sia per la scarsità delle risorse impiegate, sia per la natura prevalentemente categoriale della spesa, sia, infine, per la deludente azione redistributiva esercitata dalla spesa medesima, priva di istituti mirati a sostenere il reddito delle famiglie povere in quanto tali. Queste caratteristiche persistono anche dopo aver riclassificato le voci di spesa sociale per previdenza e assistenza in modo da tenere conto del contenuto assistenziale di talune prestazioni pensionistiche.
Volendo distinguere tra grandi aree di intervento, anche nel caso dell'Italia è opportuno considerare separatamente le politiche a sostegno delle responsabilità familiari, quelle rivolte al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, e i trattamenti pensionistici di tipo assistenziale[27].
Con riferimento alle politiche a sostegno delle responsabilità familiari, una distinzione utile è quella tra prestazioni a tutela della maternità, da un lato, e interventi a sostegno del reddito familiare, dall'altro. Tra le prime va ricordata l'Indennità di maternità, un trasferimento previdenziale riservato alle donne lavoratrici, volto a compensare la perdita di reddito durante il periodo di congedo obbligatorio dal lavoro. Il trasferimento, finanziato attraverso contributi del datore di lavoro, è uguale all'80% della retribuzione della lavoratrice durante l'astensione obbligatoria (pari a un periodo massimo di cinque mesi), e al 30% della retribuzione nel periodo di congedo facoltativo (non superiore a 11 mesi, da fruire nei primi otto anni di vita del bambino).
Dal 1999, le neo-madri che non lavorano e che non beneficiano di alcuna Indennità di maternità previdenziale possono richiedere l'Assegno di maternità, un pagamento assistenziale (pari a 258 euro mensili nel 2001) corrisposto nei cinque mesi successivi alla nascita del figlio.
Il diritto ad accedere al trasferimento è condizionato alla verifica della condizione economica (misurata dall'Indicatore della situazione economica - Ise) della potenziale destinataria. La soglia Ise è posta pari a 27.000 euro per un nucleo familiare di tre persone, mentre quelle della altre tipologie familiari sono definite in base a una scala di equivalenza. Inizialmente, l'Assegno di maternità era erogato solamente in occasione della nascita del figlio, ma in seguito è stato esteso anche ai casi di affidamento pre-adottivo e di adozione.
Tra le prestazioni a sostegno del reddito familiare, la voce principale di spesa è costituita dagli Assegni al nucleo familiare, un trasferimento monetario erogato a favore delle famiglie di lavoratori dipendenti o di soggetti percettori di prestazioni sociali relative al lavoro dipendente (come disoccupati indennizzati, lavoratori cassaintegrati o in mobilità e impiegati in lavori socialmente utili, pensionati da lavoro dipendente). Il sussidio, soggetto alla prova dei mezzi, è pagato nei casi in cui il reddito del nucleo familiare derivi per almeno il 70% da lavoro dipendente e a condizione che non superi le soglie determinate annualmente in base all'ampiezza e alla tipologia familiare. I limiti reddituali che definiscono il diritto ad accedere alle prestazioni sono elevati per alcune tipologie familiari, come i

(27) La situazione di un gruppo selezionato di paesi europei è stata esaminata nell'Appendice al Capitolo 2.

nuclei monoparentali o in cui è presente un disabile.
Tra i componenti del nucleo familiare a cui spetta l'assegno si considerano, oltre al richiedente e al coniuge non legalmente separato, i figli minorenni e maggiorenni se totalmente inabili al lavoro, i fratelli, le sorelle e i nipoti del richiedente, minori di età o maggiorenni inabili, a condizione che non abbiano diritto alla pensione ai superstiti e che siano orfani di entrambi i genitori. Sono, invece, esclusi i figli maggiorenni abili al lavoro, anche se conviventi e a carico del beneficiario dell'assegno.
L'importo della prestazione varia in relazione inversa al reddito familiare e in relazione diretta al numero dei componenti: per esempio, fino al 30 giugno 2003, l'ammontare dell'assegno mensile per un nucleo di tre componenti, in cui sono presenti entrambi i genitori e un figlio minore non inabile, è compreso tra un minimo di 12,91 euro, nel caso in cui il reddito familiare sia compreso tra 35.825,69 e 38.538,69 euro, e un massimo di 130,66 euro, per un reddito annuo inferiore a 11.422,98 euro. Per un nucleo di sette componenti con lo stesso livello di reddito (fino a 11.422,98 euro), l'assegno è pari a 619,75 euro.
L'assegno per il nucleo familiare si configura come una misura sociale "ibrida", che rende ambigua la sua inclusione tra gli strumenti di tipo previdenziale; infatti, sebbene il finanziamento contributivo faccia pensare a una prestazione di natura previdenziale, altre caratteristiche, prima fra tutte il fatto che la sua erogazione è subordinata alla prova dei mezzi economici, inducono a includere tale istituto tra le misure assistenziali. Sotto questo secondo profilo, l'assegno al nucleo familiare continua a svolgere un ruolo essenziale nell'assistenza alle famiglie a basso reddito in Italia, tanto da venire considerato uno dei più importanti strumenti di lotta alla povertà nel sistema di *welfare* italiano.
A partire dal 1999, insieme all'assegno al nucleo familiare, nell'ordinamento italiano è stato introdotto un nuovo istituto in favore delle famiglie numerose, l'Assegno ai nuclei con almeno tre figli minori. Il diritto alla prestazione è subordinato alla verifica della condizione economica, valutata in termini di Ise; l'importo dell'assegno è pari alla differenza tra il reddito familiare e la soglia di Ise prevista. L'ammontare pieno dell'importo (corrisposto alle famiglie con redditi inferiori a circa 17 mila euro), da gennaio 2002, è pari a 110,58 euro al mese e viene pagato per tredici mensilità. L'assegno ai nuclei con almeno tre minori a carico si configura come una misura di contrasto della povertà, essendo rivolta a una delle tipologie familiari a più alto rischio di indigenza. Tuttavia, sebbene sia disegnato in modo da conseguire un elevato grado di *target efficiency* (sia cioè tale da andare a vantaggio dei nuclei familiari più svantaggiati economicamente) questo istituto non è in grado di contrastare efficacemente la povertà, a causa del basso importo delle prestazioni e degli stringenti criteri di selettività[28].
La seconda grande area di intervento in materia di assistenza è quella relativa alle politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale in senso stretto. In questa area un ruolo di primo piano è stato assunto di recente dal Reddito minimo di inserimento (Rmi), introdotto in via sperimentale nel 1999 (sostituito dal Reddito di ultima istanza; si veda il Box 3).
Il Rmi è rivolto a tutti gli individui il cui reddito familiare disponibile è inferiore a una soglia prestabilita, determinata in base al numero dei componenti della famiglia; il possesso di patrimoni - a eccezione dell'abitazione, purché il valore dell'immobile non superi il limite massimo stabilito dal comune di residenza - fa perdere il diritto ad accedere al programma. L'ammontare delle prestazioni è tale da annullare la differenza tra il reddito del richiedente e la soglia prefissata. È prevista, però, una franchigia del 25%, nel caso in cui i redditi posseduti siano da lavoro, al fine di non scoraggiare l'accettazione di impieghi a bassa remunerazione da parte dei beneficiari.
Nel caso di un adulto solo, senza figli, il trasferimento massimo nel 2002 era pari a 269 euro mensili, mentre, per le altre tipologie familiari, l'importo massimo del sussidio è calcolato in base alla scala di equivalenza dell'Ise. La presenza nel nucleo familiare di componenti non autosufficienti, come minori, disabili o anziani comporta un'integrazione al sussidio di base.
La durata di erogazione della prestazione è limitata, anche se è prevista la possibilità di rinnovi nel

(28) Cfr. ad esempio Baldini *et al*. (2002) e Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2002).

caso in cui persista la condizione di bisogno. Per tutti i beneficiari, l'accesso al Rmi è condizionato alla partecipazione a programmi di reinserimento sociale o lavorativo, organizzati dalle autorità che gestiscono l'assistenza a livello locale e che comprendono il recupero dell'obbligo scolastico, la formazione professionale, l'inserimento lavorativo, il sostegno socio-sanitario o psicologico.
La terza grande area di spesa in materia di assistenza è riconducibile alle prestazioni previdenziali non contributive a favore degli anziani: essa si distingue a sua volta in interventi diretti a garantire un reddito minimo a soggetti con risorse economiche insufficienti e interventi volti ad assicurare un minimo vitale a soggetti inabili a procurarsi un reddito, a causa di invalidità congenite o sopravvenute.
Nell'ambito del primo tipo di prestazioni, si includono gli assegni sociali e l'integrazione delle pensioni al minimo. L'assegno sociale è un trasferimento non contributivo, riservato ai residenti in Italia di età almeno pari a 65 anni, non aventi diritto alla pensione contributiva e quindi nemmeno all'integrazione al minimo. La prestazione è erogata a soggetti privi di redditi o in possesso di un reddito inferiore ai limiti prestabiliti, determinati in base all'importo annuo dell'assegno. Per il 2003, tale importo è pari a 4.666,87 euro (corrispondenti a un ammontare mensile di 358,99 euro). Se il richiedente la prestazione non possiede alcun reddito, sia personale, sia insieme all'eventuale coniuge, ha diritto all'intero ammontare dell'assegno, mentre se i suoi redditi, sommati eventualmente a quelli del coniuge, sono inferiori ai limiti stabiliti (pari all'importo annuo dell'assegno, per il singolo individuo, e al doppio di tale ammontare, nel caso in cui il destinatario sia coniugato), il pagamento è ridotto ed è uguale alla differenza tra l'intero importo annuale e l'ammontare del reddito annuale posseduto. Se i redditi, personali o della coppia, superano le soglie prestabilite, non si ha diritto alla prestazione.
A partire dal 1996, in seguito alla riforma del sistema previdenziale (riforma Dini), l'Assegno sociale ha sostituito la pensione sociale, che comunque continua a essere erogata a coloro che ne avevano maturato i requisiti entro la fine del 1995. Per il 2003, l'ammontare mensile della pensione sociale, di poco inferiore a quella dell'assegno sociale, è pari a 295,85 euro. Anche in questo caso, i limiti di reddito che definiscono la titolarità ad accedere ai trasferimenti, in misura piena o ridotta, sono determinati in base all'importo annuo della pensione.
Dal 2002, i titolari di pensione sociale e assegno sociale, ultrasettantenni e con redditi propri inferiori ai limiti fissati per legge, usufruiscono di una maggiorazione sociale fino a raggiungere l'importo mensile di 516,46 euro. Il lavoratore in età pensionabile, che ha maturato un'anzianità contributiva minima, ma che, sulla base dei contributi versati, percepisce una pensione di importo inferiore a quello minimo di vecchiaia, ha diritto a una integrazione alla prestazione previdenziale (il trattamento minimo), fino a raggiungere una soglia stabilita annualmente dalla legge: per il 2003, l'ammontare massimo dell'integrazione è pari a 402,12 euro.
Il trattamento minimo è riconosciuto a condizione che il pensionato e l'eventuale coniuge abbiano redditi non superiori ai limiti fissati annualmente (il limite è posto pari a 10.455,12 euro annui, per il reddito personale, e a 20.910,24 euro per i redditi cumulati con quelli del coniuge). Nel calcolo dei limiti previsti per il diritto al trasferimento non rientrano alcuni tipi di reddito, come i redditi esenti da Irpef (ad esempio, le pensioni di guerra o le pensioni agli invalidi civili), il reddito dell'abitazione di proprietà in cui si vive e l'importo della pensione da integrare. La riforma Dini ha abolito il beneficio dell'integrazione al minimo nel caso di pensione contributiva per coloro che hanno iniziato a lavorare dopo il dicembre 1995.
Sebbene il carattere contributivo del finanziamento delle pensioni integrate al minimo faccia rientrare formalmente questo istituto tra le prestazioni previdenziali, l'evidente finalità di sostegno dei redditi bassi, oltre al forte peso che i trattamenti minimi hanno sull'importo complessivo delle pensioni da integrare (intorno al 60/70%), ne chiariscono il connotato assistenziale, tanto che molti osservatori includono questo tipo di prestazione tra i programmi dell'assistenza sociale.
Relativamente al secondo tipo di prestazioni, rivolte a persone impossibilitate a svolgere un'attività lavorativa a causa di qualche forma di invalidità, i trattamenti di natura assistenziale includono pensioni, assegni e indennità destinati agli invalidi civili totali e parziali, ai ciechi e ai sordomuti, privi di redditi personali o in possesso di redditi di importo modesto.

Le prestazioni per gli invalidi civili comprendono:
- la pensione di inabilità, destinata a mutilati e invalidi civili, di età compresa tra i 18 e i 65 anni, totalmente inabili al lavoro (con un grado di invalidità del 100%) e titolari di un reddito personale inferiore a 13.103,20 euro; l'ammontare mensile della pensione è pari, nel 2003, a 223,90 euro;
- l'assegno di assistenza, concesso nei casi di invalidità parziale, ma pari almeno al 74%: l'importo mensile dell'assegno è pari a quello della pensione di inabilità, ma la soglia reddituale per accedere al beneficio è più bassa (pari a 3.846,05 euro);
- l'indennità mensile di frequenza per invalidi civili minori, rivolta a disabili di età inferiore ai 18 anni (la prestazione e i limiti reddituali sono uguali a quelli dell'assegno di assistenza);
- l'indennità di accompagnamento, che spetta ai soggetti totalmente invalidi, impossibilitati a deambulare autonomamente o non autosufficienti. L'indennità, il cui importo è pari a 431,19 euro, non è soggetta a limiti di reddito.

I soggetti affetti da cecità o da sordomutismo sono sottoposti a un trattamento specifico, disciplinato da una normativa diversa da quella applicabile alle prestazioni di invalidità civile. In particolare, per i sordomuti, il cui reddito annuo non supera i 13.103,20 euro, sono previste una pensione mensile di 223,90 euro e una indennità di comunicazione pari a 217,66 euro. Analogamente, i non vedenti hanno diritto all'erogazione di una pensione (distinta in pensione per ciechi assoluti, pari a 242,13 euro mensili, e pensione per ciechi parziali, pari a 166,14 euro mensili) subordinata alla verifica dei redditi personali dei beneficiari; in aggiunta, è prevista una indennità di accompagnamento, pari a 633,68 euro.

3.5.2 La dinamica della spesa e le principali forme di intervento

Sulla base degli ultimi dati disponibili, riferiti al 2002, la spesa per assistenza in Italia assorbe il 17,3% della spesa sociale complessiva, con un lieve incremento assoluto (pari a sette decimi di punto percentuale) rispetto all'anno precedente (cfr. tabella 3.5). In rapporto al Pil l'assistenza risulta pari al 4,1%, un valore sostanzialmente in linea con quello del 2001 e ben lontano da quello più che triplo (13,9%) della previdenza. Nella riclassificazione effettuata, le prestazioni previdenziali finanziate dalla Gias ammontano a 28.175 milioni di euro su di una spesa totale per assistenza di 51.930 milioni (cfr. tabella 3.4). Più della metà della spesa per assistenza, il 54,5%, è quindi erogata secondo criteri previdenziali. La quota restante è costituita, per 2.990 milioni di euro, da emolumenti legati a limiti di età (pensioni o assegni sociali), per 10.750 milioni da trattamenti di invalidità civile o a favore di ciechi e sordomuti, per 1.168 milioni da pensioni di guerra e per 1.951 milioni da altri assegni o sussidi in moneta. Solo il 13,2% della spesa, pari a 6.896 milioni di euro, corrisponde a prestazioni sociali in natura (assistenza all'infanzia, agli anziani non autosufficienti, ecc.), a dimostrazione dello scarso peso ricoperto in Italia da istituti assistenziali non monetari, prevalentemente forniti dalle amministrazioni locali.

Il 2002 registra un aumento delle prestazioni assistenziali in denaro in rapporto a quelle in natura, con le prime che segnano un aumento di quasi 5.000 milioni di euro (da 40.919 a 45.034) e le seconde che rimangono sostanzialmente stazionarie, a un livello che non supera i 7.000 milioni di euro. Le principali variazioni di segno positive, tra le prestazioni in moneta, riguardano le pensioni sociali, i trattamenti di invalidità civile e le prestazioni finanziate dalla Gias, che registrano rispettivamente un incremento di 470, 1.948 e 1.919 milioni di euro.

Mancano nel nostro paese strumenti non categoriali di contrasto della povertà. La sperimentazione, tuttora in corso ma destinata a esaurirsi entro l'anno, del reddito minimo d'inserimento, da un lato, e gli assegni alle famiglie con almeno tre minori e di maternità, dall'altro, si configurano come timide, seppure apprezzabili, iniziative di riforma in senso universale, la cui spesa complessiva è stimabile in non più di 500 milioni di euro. Il quadro poco incoraggiante delineato dalle statistiche ufficiali non muterebbe in modo significativo se nel comparto dell'assistenza, non diversamente da quanto accade nei confronti internazionali, si includessero anche gli assegni familiari, la cui spesa nel 2002 ammonta a 5.328 milioni di euro (cfr. tabella 3.4). La collocazione di tale istituto tra le voci della previdenza si giustifica, com'è noto, con la natura contributiva del suo finanziamento. Le sue modalità di

erogazione – l'importo dell'assegno è inversamente correlato al reddito familiare del beneficiario e si annulla oltre soglie predeterminate – ne sottolineano tuttavia l'intrinseco carattere assistenziale, a riprova delle difficoltà di classificare in modo non ambiguo le diverse componenti della spesa sociale.
Le caratteristiche negative della spesa pubblica per l'assistenza in Italia, sia rispetto alle risorse assorbite, sia per la natura categoriale delle prestazioni erogate, sono state solo in parte intaccate dalla nutrita serie di provvedimenti presi nell'ultimo quinquennio, a cui hanno fatto da bussola i documenti elaborati dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (commissione Onofri) e il dibattito che ne è seguito.
Tra le misure introdotte, in parte già citate, ricordiamo: 1) il Fondo per le politiche sociali, 2) la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento, 3) il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22.12.1998, contenente indicazioni sulla programmata riforma dell'Assegno al nucleo familiare e dell'Indennità di maternità per le donne lavoratrici, 4) l'Assegno per i nuclei familiari con almeno tre minori, subordinato alla prova dei mezzi ma non limitato ai lavoratori dipendenti, e l'Assegno di maternità per madri non coperte da altra tutela assicurativa, anch'esso erogato su base selettiva, 5) disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, ad ampliamento del diritto alla cura familiare e ai congedi parentali, 6) la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Il *mix* di interventi è stato inoltre arricchito dalla definizione di nuovi criteri di verifica dei mezzi economici dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate. I nuovi criteri hanno condotto all'introduzione dell'Indicatore della situazione economica.
A fronte dei provvedimenti presi, ispirati in alcuni casi più da una logica incrementale che da un nitido disegno di riforma, il dibattito in sede politica ha fatto emergere una chiara posizione a favore della permanenza dell'Assegno al nucleo familiare, la principale forma di intervento a sostegno delle responsabilità familiari in Italia, unitamente alle detrazioni Irpef per carichi di famiglia. Rispetto all'Assegno al nucleo familiare restano tuttavia irrisolti sia il problema dell'efficace disegno della platea dei beneficiari e della struttura dei benefici, sia quello del suo coordinamento con gli altri strumenti di sostegno alla famiglia e di contrasto della povertà, di più recente introduzione.
Una delle principali anomalie dell'assegno al nucleo familiare consiste, com'è noto, nell'essere riservato ai soli lavoratori dipendenti, ai pensionati ex-dipendenti e ai disoccupati indennizzati (e dal 2001 anche agli iscritti alla gestione separata dell'Inps, i cosiddetti lavoratori atipici). Rimangono, dunque, esclusi i lavoratori autonomi. Fermo restando il carattere categoriale dell'istituto, i motivi che hanno finora ostacolato la riforma dell'Assegno in senso universalistico sono almeno due: 1) il fatto che sia finanziato su base contributiva piuttosto che attraverso imposte generali, 2) la presenza di criteri di selezione dei beneficiari in base al solo reddito imponibile Irpef. Questi criteri sono chiaramente insoddisfacenti nell'ipotesi si voglia estendere il beneficio a soggetti con redditi di difficile accertamento a fini fiscali. Sotto questo profilo l'inclusione dei lavoratori autonomi nella platea dei potenziali beneficiari comporterebbe secondo molti osservatori un'indebita redistribuzione a favore di questi ultimi. Tali argomenti spiegano perché l'azione di potenziamento dell'Assegno al nucleo familiare, che pure ha avuto luogo a partire dalla seconda metà degli anni novanta[29], non ha intaccato la natura categoriale dell'istituto.
La logica incrementale che ha guidato l'azione di riforma del legislatore nel periodo 1998-2002 si è affermata anche in materia di trattamento fiscale della famiglia, con il potenziamento delle detrazioni Irpef per figli a carico decretato nelle manovre finanziarie dell'ultimo quinquennio e con la conseguente accentuazione degli elementi di universalismo già presenti nel sistema di tassazione personale vigente. Così come la normativa sull'Assegno al nucleo familiare, anche quella riguardante le

(29) Tra i provvedimenti successivi alla seconda metà degli anni novanta, ricordiamo l'aumento nel 1996 dell'importo mensile dell'Assegno per i nuclei familiari con almeno due figli e l'incremento in misura variabile, a seconda della composizione familiare, di quello per i nuclei con figli minorenni; nell'anno successivo l'innalzamento del 20% di tutti gli importi mensili, l'aumento del valore dei limiti di reddito al fine di incrementare del 20% il numero dei beneficiari, l'aumento di un altro 25% dell'importo dell'Assegno per le famiglie comprendenti soggetti inabili; nel biennio 1998-1999, l'ulteriore aumento degli importi e dei limiti di reddito vigenti per i nuclei con figli, con particolare riferimento alle famiglie con più di un figlio, a quelle monoparentali o a quelle comprendenti soggetti portatori di *handicap*. Il periodo successivo non ha apportato modifiche di rilievo alla struttura dell'istituto (a parte le tradizionali rivalutazioni dei limiti delle classi di reddito), mentre per quanto riguarda gli aspetti relativi al suo finanziamento, sono state operate ulteriori riduzioni delle aliquote contributive, in attuazione delle indicazioni contenute nel Patto sociale per lo sviluppo del dicembre 1998. Tali riduzioni si sono tradotte integralmente in riduzioni del costo del lavoro, senza effetti sulle retribuzioni nette dei lavoratori.

detrazioni per figli a carico ha subito cambiamenti di un certo rilievo a partire dal 1998: gli importi sono stati aumentati in misura rilevante, almeno se paragonati con quelli degli anni precedenti, e le detrazioni per gli altri familiari a carico sono state equiparate a quelle per i figli, che ora hanno diritto alla detrazione anche se maggiorenni. Gli importi della detrazione sono graduati in modo decrescente all'aumentare del reddito complessivo e, in alcuni casi, variabile in funzione del numero d'ordine del figlio. Tale graduazione riflette il duplice obiettivo di favorire i nuclei familiari con più figli ed economicamente bisognosi.

Pur accrescendo il grado di universalismo, l'incremento delle detrazioni Irpef per figli a carico ha determinato effetti solo in parte soddisfacenti sotto il profilo dell'equità. In primo luogo, essendo di carattere strettamente individuale, l'attuale struttura delle detrazioni opera in modo incoerente con criteri di equità orizzontale definiti su base familiare. Il limite di reddito oltre il quale si perde il diritto alla detrazione è infatti valutato con riferimento a ciascuno dei coniugi ed è destinato a produrre effetti poco coerenti rispetto all'imponibile familiare. In secondo luogo, la scelta del canale tributario accentua il problema della incapienza, ossia il fenomeno per cui la detrazione fiscale, o un suo aumento, non può essere goduta interamente dal contribuente in quanto il debito lordo d'imposta è inferiore all'ammontare della detrazione cui si ha formale diritto. Il problema dell'incapienza si pone evidentemente per i contribuenti più poveri, la cui Irpef lorda non è sufficientemente elevata da consentire di avvalersi della detrazione. Il potenziamento delle detrazioni Irpef per figli a carico finisce in ultima analisi per penalizzare, in termini relativi, proprio le fasce di reddito in cui ricadono il maggior numero di individui bisognosi.

Box 3 - Le misure di natura assistenziale contenute nella legge finanziaria presentata dal governo

Le principali novità introdotte in materia assistenziale dai provvedimenti della manovra di finanza pubblica per il 2004 riguardano l'introduzione di due strumenti: l'Assegno per il secondo figlio e il Reddito di ultima istanza.

Il primo istituto è inserito nelle misure a favore della società civile e della famiglia, contenute nel decreto legge "in materia di sviluppo dell'economia e di correzione dei conti pubblici", che si affianca alla legge finanziaria. Quest'ultima, invece, introduce il Reddito di ultima istanza.

L'assegno a favore dei figli successivi al primo fa parte degli interventi e delle politiche per il sostegno alla famiglia e per la ripresa del tasso di natalità, individuati nel Libro Bianco sul *welfare* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presentato all'inizio del 2003. In particolare, tale misura rientra nel campo degli interventi finalizzati al potenziamento dei trasferimenti monetari; il Libro Bianco indica, inoltre, anche altri settori di intervento, attribuendo un ruolo chiave alla leva fiscale (detrazioni, deduzioni, ecc...) e al miglioramento dei servizi per l'infanzia (asili, trasporti, scuole).

In linea con quanto indicato nel Libro Bianco sul *welfare*, risulta anche l'introduzione dell'istituto del Reddito di ultima istanza, la cui finalità è quella di contrastare situazioni di povertà e di esclusione sociale. Nel Libro Bianco viene indicata l'auspicabilità di un nuovo strumento di sostegno al reddito, il Reddito di ultima istanza appunto, da realizzare e cofinanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale, una volta scaduta la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, "dalla quale è emersa l'impraticabilità di individuare gli aventi diritto mediante legge dello Stato".

Con riferimento al *bonus* per i figli, esso è concesso in cifra fissa (1.000 euro) per ogni figlio successivo al primo alle donne residenti (cittadine italiane o comunitarie), per le nascite nel periodo dal 1° dicembre 2003 fino a tutto il 2004.

L'assegno è concesso dai comuni, che, all'atto dell'iscrizione all'anagrafe dei nuovi nati, provvederanno a informare gli interessati. All'erogazione del trattamento provvede invece l'Inps,

presso il quale viene istituita una speciale gestione per il finanziamento dell'assegno stesso. La dotazione finanziaria di tale gestione risulta pari a 308 milioni di euro, che corrisponde alla spesa stimata dalla Relazione tecnica per l'introduzione di tale assegno. La medesima disposizione prevede anche che il Fondo nazionale per le politiche sociali venga incrementato, per il finanziamento delle politiche a favore delle famiglie, di 232 milioni di euro per l'anno 2004.
L'atro istituto, introdotto nel disegno di legge finanziaria per il 2004, è il Reddito di ultima istanza. A tale fine, viene stabilito che, nei limiti delle risorse allo scopo preordinate nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, lo Stato concorre al finanziamento delle regioni che istituiscono il Reddito di ultima istanza. Quest'ultimo è concepito come uno strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale ed è destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati ai soggetti privi di lavoro.
Non risultano specificate le modalità attuative, che sono demandate a uno o più decreti interministeriali.
Per la copertura finanziaria del Reddito di ultima istanza, è stabilito che al suo finanziamento concorra il gettito derivante dall'applicazione del contributo di solidarietà del 3% sulle pensioni di importo elevato, prevedendo che tale ammontare affluisca al Fondo nazionale per le politiche sociali. Tuttavia, considerando che la platea dei soggetti interessati è limitata, le risorse derivanti dall'applicazione del contributo di solidarietà risultano di ammontare modesto: in base alle stime effettuate nella Relazione tecnica, di accompagno alla legge finanziaria, l'importo dovrebbe essere di 0,9 milioni di euro nel 2004 e di 1 milione di euro nei due successivi anni.

3.5.3 Lo stato di attuazione e gli effetti derivanti dall'applicazione dell'Ise

I provvedimenti di riforma nel settore dell'assistenza dell'ultimo quinquennio si intrecciano con l'applicazione dell'Indicatore della situazione economica (Ise), il nuovo metro di valutazione per l'accesso e/o la compartecipazione al costo della fornitura di prestazioni sociali agevolate, erogate a livello locale (servizi di asilo nido, mense scolastiche, accoglienza di anziani non autosufficienti in strutture protette, ecc.) o dal governo centrale (Assegno alle famiglie con almeno tre minori, Assegno di maternità). L'Ise, disciplinato dai decreti legislativi 109/1998 e 130/2000, è una combinazione lineare di reddito e patrimonio, valutata su base familiare (tabelle 3.20 e 3.21).

Tabella 3.20 - Come si calcola l'Ise

Componente reddituale
Reddito complessivo Irpef
+ Rendimento attività finanziarie
- Deduzioni per l'affitto fino a 5.165 euro
Componente patrimoniale
Il 20% del valore del patrimonio
- franchigie fino a:
15.494 euro dal patrimonio immobiliare
e
51.646 euro (o mutuo residuo) dal patrimonio immobiliare per abitazione di proprietà
Ise = (Componente reddituale + Componente patrimoniale) / Coefficiente di equivalenza

L'*iter* normativo dell'Ise, iniziato alla fine del 1997, è stato lento e faticoso, e si può dire sostanzialmente concluso solo nel 2001. La piena operatività del nuovo istituto, anche dal punto di vista del suo monitoraggio, è ancor più recente, se si considera che la messa a regime del sistema informativo dell'Inps, l'ente deputato a ricevere tutte le dichiarazioni presentate agli Enti erogatori da parte dei richiedenti le prestazioni, risale al gennaio 2002.

Tabella 3.21 - La scala di equivalenza dell'Ise

N. di componenti il nucleo familiare	Coefficiente di equivalenza
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
Ogni componente in più	0,35
Maggiorazioni	
Nuclei monoparentali	0,2
Persone con *handicap*	0,5
Entrambi genitori lavoratori	0,2

Indicazioni utili sull'attuazione della riforma emergono dalle prime applicazioni in sede locale. Buona parte degli Enti erogatori manifestano ad esempio l'esigenza di prevedere modalità di determinazione dell'unità familiare di riferimento differenziate rispetto alla disciplina *standard* (famiglia anagrafica). L'esigenza è sentita soprattutto nel caso delle prestazioni residenziali, per le quali il riferimento alla famiglia allargata (inclusi i figli dei soggetti ricoverati) potrebbe essere impiegato per disincentivare il ricorso all'istituzionalizzazione, favorire l'utilizzo di servizi domiciliari ed evitare iniquità distributive come quelle in cui il medesimo intervento a favore di non autosufficienti si rivolge ad anziani anagraficamente soli (o in coppia), dotati o no di una rete parentale in grado di sostenerli in termini economici.

Un aspetto controverso della riforma riguarda le modalità di calcolo della componente reddituale dell'Ise che, basandosi sul reddito complessivo Irpef e su quello normale da patrimonio finanziario, impediscono di tenere conto di entrate non imponibili, ad esempio le pensioni sociali o l'indennità di accompagnamento. L'inclusione di queste componenti nel calcolo dell'Ise sembrerebbe viceversa opportuna, specie per le prestazioni assistenziali di carattere residenziale, per le quali è consolidata la prassi che il soggetto assistito debba contribuire alle spese di ricovero con tutte le proprie entrate, al netto di una quota destinata a soddisfare le esigenze personali. Stante l'attuale quadro legislativo, gli Enti erogatori si sono finora avvalsi della facoltà concessa loro dal decreto legge 130/2000 (art. 3, c. 1) di prevedere ulteriori criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate.

Sul piano organizzativo e gestionale la principale criticità dell'Ise riguarda l'attività di controllo della veridicità delle dichiarazioni. Non a caso, la normativa quadro dedica particolare attenzione allo svolgimento di questa attività, prevedendo verifiche sia formali sia sostanziali e attribuendo ruoli e responsabilità per la loro realizzazione. Al riguardo non sembrano porsi particolari problemi per l'effettuazione di accertamenti formali da parte degli Enti erogatori, che vengono svolti attingendo alle fonti informative dell'anagrafe comunale o dell'Inps. Le difficoltà maggiori riguardano l'azione di controllo sostanziale che tanto la disciplina generale relativa alla documentazione amministrativa, quanto quella più specifica inerente l'applicazione dell'Ise hanno attribuito alla Guardia di finanza.

Dubbi sull'esito positivo della riforma derivano dall'estensione dell'Ise a talune prestazioni (contributi per il pagamento dei canoni di locazione, fornitura gratuita dei libri di testo scolastici, tariffe di servizi di pubblica utilità) per le quali si sono registrate ingiustificate prese di distanza dalla normativa quadro per quanto concerne le modalità di calcolo dell'Indicatore. L'Ise non si applica ai grandi istituti di spesa nazionale (assegni al nucleo familiare, integrazioni al minimo delle pensioni, trattamenti di invalidità civile, pensioni e assegni sociale), il cui peso sul totale delle risorse erogate a fini assistenziali è tuttavia prevalente. Il naturale coordinamento dei vari tronconi della riforma suggerirebbe di procedere, con gradualità ma senza incertezze, alla sua estensione a tali istituti.

Le prime analisi delle dichiarazioni Ise pervenute alla banca dati dell'Inps da agosto 2001 a ottobre 2002 permettono di fare un censimento delle tipologie di prestazioni richieste, di tracciare un ritratto della platea dei potenziali beneficiari e di valutare l'efficacia dell'Ise nel permettere l'applicazione di

Tabella 3.22 - Dichiarazioni sostitutive uniche Ise acquisite al 31.10.2002 per tipo di prestazione richiesta

Tipo di prestazione richiesta	Valori assoluti	Valori %
Prestazioni scolastiche (libri, borse di studio, ecc.)	716.227	26,4
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	298.305	11,0
Altre prestazioni economiche assistenziali	268.580	9,9
Mense scolastiche	247.862	9,1
Assegno per il nucleo familiare con almeno tre minori	239.510	8,8
Prestazioni del diritto allo studio universitario	201.651	7,4
Agevolazioni per tasse universitarie	197.830	7,3
Altro	186. 436	6,9
Assegno di maternità	145.849	5,4
Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	86.108	3,2
Servizi socio sanitari domiciliari	67.987	2,5
Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	59.695	2,2
Totale	**2.716.040**	**100,0**

Fonte: Commissione tecnica per la spesa pubblica (2003), p. 58

criteri omogenei ed equi di selezione[30]. La tabella 3.22 riporta il numero delle dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dall'Inps, distinte per tipo di prestazione. Come si può notare i servizi numericamente più rilevanti sono quelli legati all'istruzione (scolastica o universitaria), ai servizi di pubblica utilità e ai trasferimenti in moneta (assegni alle famiglie con almeno tre minori e di maternità) di recente introduzione.

I dati relativi alle caratteristiche socio-demografiche dei richiedenti evidenziano che le famiglie potenzialmente beneficiarie risiedono in prevalenza nel Mezzogiorno (Sicilia, Puglia e Campania assorbono circa la metà del totale), sono in larga maggioranza (57%) monoreddito, composte mediamente da 4 componenti e vivono per il 48% in abitazioni di proprietà. Tra coloro che hanno risposto alla domanda sull'attività lavorativa svolta, circa il 56% delle persone di riferimento - per persona di riferimento si intende il maggior percettore di reddito all'interno del nucleo familiare - svolgono un lavoro dipendente, il 21% circa è pensionato, l'8% disoccupato e il 7% circa ha un'attività di lavoro autonomo.

Tra gli elementi di maggiore interesse della riforma c'è l'inclusione del patrimonio. Nelle intenzioni del legislatore, l'introduzione della componente patrimoniale assolve a finalità equitative, poiché aiuta a individuare i soggetti più bisognosi di prestazioni sociali agevolate. L'impiego del solo reddito (imponibile Irpef) può infatti comportare l'esclusione di soggetti meritevoli di sostegno pubblico a favore di altri che, pur possedendo patrimoni elevati, percepiscono (o dichiarano) redditi bassi. Sotto questo profilo, l'evidenza empirica disponibile fornisce risultati confortanti anche se il modo in cui viene valutato il patrimonio (ponderato al 20% e abbattuto delle franchigie patrimoniali) fa sì che la capacità selettiva dell'Ise operi soprattutto tra le famiglie che rientrano nelle fasce più elevate.

Le analisi della banca dati Istat confermano l'esistenza di un'imperfetta correlazione tra reddito e patrimonio e, in particolare, la presenza nei decili più poveri di reddito di famiglie con quote rilevanti di patrimonio. La tabella 3.23 presenta i dati relativi alla distribuzione per decili del totale delle dichiarazioni, ordinate per livelli crescenti della componente reddituale e patrimoniale dell'Ise. Come risulta in particolare dall'ultima riga, l'1,2% dei richiedenti che occupa il primo decile di reddito, il più povero in assoluto, ricade nel decimo decile di patrimonio, quello più facoltoso. La stessa cosa vale per il 5% dei richiedenti che occupano il secondo decile di reddito. In definitiva, la tabella mostra che se la condizione economica di questi soggetti fosse approssimata dal patrimonio, anziché dal reddito, essi apparterrebbero al decile più benestante della distribuzione. A dimostrazione di come, soprattutto agli estremi della distribuzione, la correlazione tra reddito e patrimonio sia meno che perfetta, si noti che solo un terzo (33,1%) dei redditieri più ricchi in assoluto rientra

(30) Cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica (2003b).

Tabella 3.23 - Dichiarazioni sostitutive uniche Ise acquisite al 31.10.2002, ordinate per decili di reddito e decili di patrimonio
(valori percentuali)

Decili di patrimonio	Decili di reddito										Totale
al lordo delle franchigie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	19,7	13,3	12,5	11,1	10,2	10,4	8,8	6,9	5,0	2,2	10,0
2	19,7	13,3	12,6	10,9	10,1	10,3	8,7	7,1	5,0	2,2	10,0
3	20,7	12,9	12,6	10,7	10,1	10,2	8,8	7,0	4,8	2,1	10,0
4	17,4	15,0	11,0	10,9	10,2	10,6	9,3	7,4	5,7	2,6	10,0
5	7,9	11,5	10,2	10,6	10,7	11,4	11,4	10,9	9,5	5,9	10,0
6	4,7	9,1	13,1	12,1	11,9	10,8	10,9	10,4	9,8	7,3	10,0
7	4,0	7,9	10,1	10,6	11,1	11,1	11,9	12,4	12,0	8,9	10,0
8	2,7	6,4	7,7	9,0	9,7	9,9	11,9	13,6	14,9	14,2	10,0
9	1,9	5,5	6,0	7,5	8,6	8,3	10,4	13,4	16,9	21,6	10,0
10	1,2	5,0	4,3	6,6	7,6	6,9	7,9	10,9	16,5	33,1	10,0
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Commissione tecnica per la spesa pubblica (2003), p. 66

contemporaneamente anche nel decile più ricco di patrimonio. Essendo una combinazione di entrambe le componenti (reddito e patrimonio), il criterio di selettività implicito nell'Ise riesce a tenere conto di queste situazioni estreme e ad avvicinare le posizioni di categorie di contribuenti (in particolare lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi) altrimenti molto distanti in termini di reddito imponibile Irpef.

3.5.4 Il Reddito minimo d'inserimento: gli esiti della sperimentazione

Soltanto cinque anni dopo il provvedimento (decreto legge 237/1998) che ne ha disciplinato l'introduzione su scala locale e limitatamente a 39 comuni - in larga parte concentrati nel Mezzogiorno - e a tre anni di distanza dalla previsione della sua generalizzazione all'intero territorio nazionale contenuta nella legge quadro di riforma dell'assistenza (legge 328/2000), la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento è giunta al capolinea. Infatti, nella Finanziaria per il 2003 non ha trovato posto il rifinanziamento dell'esperimento né la sua estensione a livello nazionale.

I comuni sperimentatori del Rmi sono al momento poco più di trecento, pari a circa il 5% degli oltre 8 mila comuni nazionali e sono stati individuati in base a un disegno istituzionale teso a realizzare un coordinamento tra politiche sociali e politiche di sviluppo locale. Anche la seconda sperimentazione (biennio 2001-2002), come già la prima (1999-2000), è stata effettuata in contesti locali particolarmente difficili e arretrati. I comuni interessati non rispecchiano infatti l'insieme dei comuni italiani, né per livelli di performance economica, né per il retroterra amministrativo e professionale necessario a gestire il decollo del nuovo istituto.

Nella seconda fase dell'esperimento, diversamente da quanto è accaduto nella prima, non è stata prevista alcuna attività di valutazione. Il legislatore non ha infatti ritenuto di proseguire il monitoraggio effettuato nel primo biennio, né di diffonderne i risultati, prima ancora che nella comunità scientifica, tra gli stessi comuni sperimentatori e a livello di opinione pubblica .Alla mancanza di informazioni ufficiali sulla seconda fase della sperimentazione supplisce un recente studio dell'Ires che, su incarico dell'Inca, ha svolto un monitoraggio sugli andamenti in corso nel biennio 2001-2002, allo scopo di fornire un supplemento analitico del processo di sperimentazione del Rmi.

I risultati dello studio, che ha toccato la totalità delle amministrazioni coinvolte e si è basata su interviste mediante questionario ai responsabili locali dell'intervento, confermano largamente luci e ombre già presenti nel rapporto ministeriale di valutazione del primo biennio. Nonostante ritardi di varia natura, accentuati dalla localizzazione dell'esperimento in contesti in cui il tessuto economico e l'offerta di servizi sociali presentano gravi carenze, l'introduzione del Rmi sembra avere innescato un processo di maggiore civilizzazione nei rapporti tra cittadini e Enti locali e di contrasto del clientelismo, ristabilendo condizioni di certezza dei diritti nella fornitura delle prestazioni.

Del nuovo istituto si sono soprattutto avvalse le famiglie numerose (con almeno due figli minori),

presso le quali si annidano le percentuali più elevate di povertà, e con disabili[31]. Minore è invece la presenza di coppie senza figli e di nuclei con un solo componente. Estremamente ridotta, tra i beneficiari della nuova misura, è la quota di anziani, essendo questi ultimi già destinatari di altri trasferimenti, meno selettivi del Rmi, come la pensione o l'assegno sociale.
Per quanto attiene ai programmi di inserimento, la tipologia più ricorrente è costituita dai programmi di integrazione socio-relazionale (alfabetizzazione e recupero dell'obbligo scolastico, formazione professionale, ecc.) seguita dalle attività di cura e sostegno familiare. Bassa, e concentrata nei comuni del Nord, è invece la quota di programmi di tipo occupazionale.
Se questo dato sembra segnalare la limitata efficacia del Rmi nel determinare nuova occupazione, occorre considerare che gli operatori hanno sottolineato come l'inserimento di soggetti svantaggiati in un percorso di promozione sociale sembra avere innescato una spirale virtuosa in termini di motivazione alla ricerca di un lavoro, recupero di dignità e autostima. La positività dei percorsi avviati con la sperimentazione è confermata anche da altri fenomeni come i rientri da morosità e arretrati di pagamento di affitti o utenze, la sensibile diminuzione dei fenomeni di micro-criminalità in alcuni grandi comuni del Sud inseriti nella sperimentazione (Foggia, Napoli, Reggio Calabria) e la presa in carico di persone senza dimora. Tra gli impulsi positivi che la sperimentazione del Rmi sembra avere dato va inoltre segnalato il consolidamento dei rapporti istituzionali tra i vari livelli di governo e la collaborazione, in più d'un caso rivelatasi proficua, tra i diversi attori coinvolti (Enti locali, soggetti privati, terzo settore) nella definizione dei programmi di inserimento.
La sperimentazione del Rmi ha messo in luce anche numerosi punti critici. Questi riguardano, in particolare, l'applicazione delle procedure di eleggibilità, l'attività di controllo e il costo stimato del finanziamento del nuovo istituto a regime. Per quanto concerne le procedure di selezione dei beneficiari, è stato rilevato come, anche nel secondo biennio, gli Enti erogatori si siano avvalsi di margini di discrezionalità tali da far temere forme di iniquità nell'accesso a un istituto che si vuole universale.
Infatti, la sperimentazione ha reso evidente un'accentuata disomogeneità tra comuni nell'attività di verifica della condizione economica del richiedente (deroghe al previsto divieto di possesso di patrimoni mobiliari, trattamento del lavoro sommerso, ecc.) e ha anche mostrato l'esistenza di rischi di delegittimazione dell'istituto in conseguenza di comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari della misura. Anche per quanto riguarda il delicatissimo versante dei controlli, significative disomogeneità sono emerse nella scelta dei tempi e dei modi con cui le amministrazioni locali hanno formalizzato accordi di collaborazione istituzionale con la Guardia di finanza, l'Inps e l'Inail, ai fini della verifica della veridicità delle dichiarazioni rese.
Relativamente al finanziamento del Rmi, le stime effettuata dagli istituti preposti alla valutazione hanno indicato, fin dal primo monitoraggio, il costo annuo della messa a regime di questo istituto in 2,1-2,8 miliardi di euro, anche tenendo conto dei risparmi di spesa (valutabili in 350 milioni di euro) derivanti dalla soppressione di precedenti istituti di minimo vitale locali.
Sulla base di quanto contenuto nel Libro Bianco sul *welfare*, presentato nel febbraio di quest'anno, e prima ancora nel Patto per l'Italia del luglio 2002, sembra che il Governo in carica non intenda proseguire nella sperimentazione del Rmi oltre il 2003, né voglia generalizzare la misura a livello nazionale. Secondo il Libro Bianco infatti "Il Rmi ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto a entrare in questa rete di sicurezza sociale. Per questo motivo si è stabilito di individuare un nuovo sistema – il Reddito di ultima istanza – da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale, attraverso programmi che distinguano in modo finalizzato le carenze reddituali derivanti esclusivamente da mancanza di opportunità lavorativa (da affrontare attraverso politiche attive del lavoro che evitino l'instaurarsi di percorsi di cronicità e dipendenza assistenziale) e carenze tipiche delle fragilità e marginalità sociali che necessitino di misure di integrazione sociali e reddituali" (si veda il Box 3).

(31) Secondo gli ultimi dati disponibili, relativi al 2002, a fronte di un tasso di povertà medio dell'11%, riferito al complesso delle famiglie italiane, la povertà tra le famiglie con due minori è del 15,2%, e sale al 25,9% se i minori sono almeno tre. Cfr. Istat (2003a).

3.6 La riforma del Titolo V: implicazioni per il *welfare*

3.6.1 Le ragioni del federalismo

Negli ultimi anni l'Italia ha sperimentato una forte spinta al decentramento politico-istituzionale. Ciò è avvenuto attraverso l'attribuzione di un numero sempre più ampio di competenze e responsabilità ai livelli subnazionali di governo, che ha condotto a modifiche profonde dell'ordinamento costituzionale.

L'analisi economica non è ancora giunta a conclusioni univoche e definitive sugli effetti del decentramento. Tradizionalmente, gli argomenti a favore del federalismo sono basati su ragioni di efficienza e di democrazia. Il decentramento delle decisioni agli Enti locali dovrebbe fare sì che le scelte pubbliche si adattino meglio alle preferenze dei cittadini rispetto alla soluzione centralizzata, che per sua natura tende verso l'uniformità. A livello locale dovrebbe, infatti, essere maggiore la percezione della responsabilità nei confronti dei cittadini rispetto alle decisioni di spesa e fiscali ed è anche più agevole realizzare forme di concorrenza tra gli Enti locali. La maggiore vicinanza del decisore politico ai cittadini dovrebbe anche permettere un maggiore controllo democratico sulle scelte dei governi locali e una maggiore consapevolezza, da parte degli utenti, dei costi e dei benefici associati ai beni forniti localmente

Molto rilevanti sono anche le implicazioni distributive del decentramento. *Standard* di servizio uniformi in tutte le regioni, se da un lato soddisfano le istanze di solidarietà, dall'altro implicano che le regioni più ricche finanzino la spesa delle regioni più povere oppure che quelle stesse regioni accettino livelli dei servizi più bassi di quelli che il loro grado di sviluppo consentirebbe. Non va dimenticato, peraltro, che in questa materia svolgono un ruolo molto importante, accanto a quelle economiche, le considerazioni culturali, storiche e politiche.

Nell'ultimo secolo poi, con il crearsi di vaste aree integrate economicamente, grazie all'eliminazione di barriere di natura tecnica e finanziaria al libero movimento di merci, persone e capitali, si sono affievoliti i benefici di appartenere a una grande nazione; e, d'altro canto, le varie aree regionali risultano maggiormente esposte al rischio di *shock* asimmetrici con la conseguenza di accrescere il bisogno di un'istituzione che svolga il ruolo di assicurare contro gli squilibri macroeconomici[32].

Nel nostro paese poi, storicamente diviso tra le spinte centriste del periodo liberale-fascista-repubblicano e le posizioni autonomiste di origine medioevale e rinascimentale, un ruolo fondamentale nel dibattito è stato giocato da due elementi: da un lato l'acuirsi dei problemi di controllo del bilancio pubblico; dall'altro la convinzione che il decentramento della spesa avrebbe comportato anche una maggiore responsabilizzazione e controllo insieme a una riduzione della stessa.

Non mancano comunque elementi di critica. La dottrina economica ha ampiamente mostrato come il decentramento possa comportare anche una serie di conseguenze negative; sia sul fronte dell'efficienza microeconomica sia sul versante della conduzione delle politiche macroeconomiche. Tra tali conseguenze possono essere annoverate: la presenza di esternalità positive e negative tra le diverse amministrazioni locali, l'impossibilità di appropriarsi di economie di scala nelle produzioni pubbliche, e, sul fronte macroeconomico, la perdita del beneficio della *mutual insurance*, con la conseguenza che le amministrazioni locali restano maggiormente esposte agli *shocks* asimmetrici.

In merito a quest'ultimo punto va ricordato, infatti, che una politica di stabilizzazione condotta a livello locale disperderebbe i suoi effetti e risulterebbe inefficace. In più, andrebbe considerato che, sul versante dell'equità, l'affidamento dell'offerta di servizi a forte contenuto redistributivo (come sanità e istruzione) a entità locali dotate di risorse differenti indebolisce di fatto i diritti di cittadinanza, causa situazioni di iniquità orizzontale, induce la mobilità dei ricchi, che tenderebbero a fuggire dai poveri, e dei poveri che tenderebbero a rincorrere i ricchi (ne è un esempio emblematico la mobilità per cure sanitarie).

Infine, i governi locali potrebbero essere maggiormente influenzabili da gruppi di pressione ben organizzati, e il decentramento potrebbe ostacolare le riforme a livello nazionale.

---

(32) Il processo di integrazione europea sta spingendo verso l'attivazione di robuste entità regionali all'interno degli Stati membri. Dalla seconda metà degli anni '80, infatti, con l'avvio di vari programmi finalizzati a ridurre le differenze economiche tra le varie regioni europee, la Commissione ha incentivato la formazione di regioni anche in quegli Stati a più consolidata tradizione unitaria, quali Regno Unito e Grecia, in quanto gli Stati membri privi di unità regionali sarebbero stati esclusi dalla distribuzione delle risorse comunitarie.

3.6.2 Il federalismo in Italia. Dalla Costituzione alla riforma del 2001

Anche se già enunciato *in nuce* come principio fondamentale nella Costituzione del 1947, dove l'art. 5 recita che "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali", il cammino verso le autonomie inizia solamente negli anni '70, come risposta istituzionale alle esigenze di governo di un paese sempre più complesso. Tra il 1972 e il 1977 viene completato il trasferimento alle regioni, per settori organici, delle funzioni amministrative nelle materie disciplinate nell'art. 117, con il riconoscimento dei poteri che la Costituzione già assegnava loro.

Una nuova fase di decentramento ha avuto inizio nel 1990, con l'approvazione della legge 142 che ha ridisegnato il quadro dei poteri locali riconoscendo a province e comuni l'autonomia statutaria e finanziaria. È, tuttavia, nella seconda metà degli anni '90, con la stagione delle cosiddette leggi Bassanini (legge 59/1997, legge 127/97 e decreto legislativo 112/98), che viene dato il via a un progetto ben più ambizioso: una sorta di federalismo a Costituzione invariata, con il riordino delle funzioni pubbliche secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e completezza, e il riconoscimento agli Enti territoriali, ma anche alle autonomie funzionali e ai privati, di un'ampia serie di competenze in rilevanti settori della pubblica amministrazione, con il conferimento di compiti e di funzioni non espressamente riservate allo Stato.

Al fine di consentire il corretto svolgimento delle funzioni delegate, è stato previsto anche il conferimento di beni, risorse finanziarie, strumentali e organizzative[33].

Contemporaneamente al processo di decentramento amministrativo, sono state poi apportate modifiche anche al sistema fiscale.

Dopo la riforma tributaria degli anni '70, che aveva reso la finanza degli Enti locali una finanza derivata, con trasferimenti statali legati alla spesa storica e ripianamenti *ex post* "a piè di lista" dei debiti locali da parte dello Stato, un primo passo nella direzione di una maggiore autonomia può essere fatto indubbiamente risalire alla legge 142/90. Tale legge ha riconosciuto a province e comuni un'autonomia non solo statutaria ma anche finanziaria, con la previsione dell'Ici, entrata in vigore nel 1993.

Nel 1992 vengono poi attribuite alle regioni la tassa automobilistica e i contributi sanitari. Nel 1995 è la volta della compartecipazione all'accisa sulla benzina. Contemporaneamente vengono riorganizzati i trasferimenti statali, attraverso la creazione di un fondo perequativo non vincolato, mentre il Fondo sanitario nazionale resta finalizzato alla sanità. Nel 1997, per garantire un primo corrispettivo finanziario al trasferimento delle funzioni e compiti agli Enti locali e alle regioni, viene introdotta l'Irap, che sostituisce i contributi sanitari, e l'addizionale regionale sull'Irpef. L'elemento caratterizzante di queste riforme è stato la progressiva sostituzione dei trasferimenti erariali con tributi propri, caratterizzati tuttavia da un limitato grado di autonomia nella scelta di aliquote e basi imponibili.

Infine, con il decreto legislativo 56/2000 sulla finanza regionale sono introdotti diversi cambiamenti: vengono soppressi una gran parte dei trasferimenti, sostituiti con la compartecipazione al gettito di tributi erariali, già presenti, quali l'Irpef (l'addizionale passa da 0,5% a 0,9%, accompagnata dalla contestuale riduzione dell'aliquota erariale di 0,4 punti percentuali) e le accise sulla benzina, o nuovi, come l'Iva (nel 2001 la quota di compartecipazione era del 38,55%); viene istituito un fondo perequativo nazionale per la realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale; sono infine introdotti meccanismi di riparto annuali, calcolati sulla popolazione residente, per consentire a tutte le regioni di svolgere le proprie funzioni erogando i servizi di loro competenza "a livelli essenziali e uniformi su tutto il territorio nazionale e per tenere conto delle capacità fiscali insufficienti" (art. 7, 2° comma).

Per avere un'idea dell'ampiezza del decentramento fiscale sin qui attuato, può essere utile comparare i dati dell'ultimo decennio sull'incidenza delle entrate proprie sulle entrate totali (comprensive dei trasferimenti). Essi mostrano come tale rapporto sia passato dal 27,3% del 1990 al 63% del 2001, anche se con notevoli differenze a seconda delle realtà regionali considerate.

(33) Le risorse da trasferire alle Autonomie locali sono risultate, nelle prima quantificazione del 1999, pari a circa 23.000 unità di personale, 8,8 miliardi di euro di risorse finanziarie annue (escluse le spese per il personale) e 8,1 miliardi di risorse *una tantum*. Isae (2003).

La riforma costituzionale

La legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha rivisto gli artt. della Costituzione dal 114 al 133, congiuntamente alla legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha dato piena autonomia statutaria alle regioni prevedendo l'elezione diretta del loro presidente, hanno costituito la più grande riforma costituzionale attuata dal 1948 a oggi. L'assetto del governo territoriale è stato, infatti, trasformato sovvertendo i tradizionali rapporti tra centro e periferia. Al contempo è stata aperta la strada a uno dei rari casi di trasformazione in senso federale di uno Stato già unitario e accentrato. Tale cambiamento, anche se in parte si limita a costituzionalizzare riforme avviate negli anni precedenti, ha aperto al tempo stesso nuove prospettive, che quando saranno completamente attuate, trasformeranno radicalmente il panorama istituzionale.

Il quadro che ne risulta si incentra soprattutto sugli aspetti istituzionali e regolativi, lasciando un po' in disparte diversi problemi, quali quello delle risorse da attribuire per finanziare le nuove funzioni, delle modalità di finanziamento e della compatibilità con la finanza pubblica nazionale e con i vincoli comunitari.

Gli aspetti salienti della riforma possono essere brevemente rintracciati:

- nella nuova formulazione dell'art. 117 che, ribaltando il principio di attribuzione, fissa tassativamente le materie sulle quali lo Stato avrà una legislazione esclusiva e attribuisce anche alle regioni a statuto ordinario una potestà legislativa esclusiva;
- nel rafforzamento del ruolo delle regioni nella fase ascendente e discendente della formazione degli atti comunitari e nei rapporti internazionali, operato dai commi 3 e 5 dello stesso art.;
- nella costituzionalizzazione del federalismo fiscale compiuta dall'art. 119.

La riscrittura dell'art. 117 comporta una notevole riduzione dell'ambito della potestà legislativa del Parlamento nazionale, con conseguenze sia sul versante del riparto delle competenze (viene ribaltato il principio di attribuzione) che su quello dei metodi della legislazione (per principi e non per dettagli). Tale riscrittura limita la competenza legislativa esclusiva dello Stato a una serie di materie enunciate, con un criterio di attribuzione tipico degli Stati federali. Le materie non espressamente indicate sono, invece, lasciate alla competenza delle regioni, attuando lo spostamento di molte materie ai Governi locali. Divengono, infatti, di competenza concorrente materie in precedenza riservate alla competenza statale, quali l'istruzione, la ricerca scientifica, la protezione civile, mentre rimangono di competenza statale la tutela dell'ambiente e la previdenza sociale. Passano invece dal regime di competenza concorrente a quello di competenza esclusiva delle regioni, tra l'altro, l'agricoltura e l'artigianato.

Rimane riservata allo Stato la competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un principio necessario per garantire unitarietà sul territorio di aspetti fondamentali di cittadinanza, che, però, se interpretato in senso eccessivamente garantista potrebbe finire per ostacolare l'affermazione di una piena responsabilità di bilancio degli Enti locali.

Il panorama delle competenze non è tuttavia rigido, ma contiene dei meccanismi che consentono l'adattamento al diverso grado di sviluppo e responsabilizzazione delle singole amministrazioni. L'art. 116 al 3° comma introduce infatti la possibilità, per le regioni che lo richiedano, di attuare un regionalismo differenziato o asimmetrico, con la possibile attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sia nelle materie a potestà legislativa concorrente, che possono così divenire esclusive, che in alcune delle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali l'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il 6° comma attribuisce la potestà regolamentare alle regioni nelle materie conferite, nonché nelle materie afferenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato che quest'ultimo abbia delegato.

Da un punto di vista ordinamentale, per un completo assetto federale, così come sperimentato nei principali paesi occidentali, mancano ancora due istituti, peraltro non essenziali per il corretto funzionamento delle istituzioni. Essi sono: la riforma del Parlamento con la previsione di una Camera rappresentativa delle regioni e delle autonomie; la modifica della disciplina della Corte Costituzionale con la previsione di una componente di provenienza regionale e una più estesa modalità di accesso

diretto da parte degli Enti locali.
La stessa legge costituzionale richiede inoltre l'adozione di importanti provvedimenti attuativi che riguardano principalmente la previsione di sedi e di strumenti di dialogo e di concertazione interistituzionale, come l'integrazione, prevista dall'art. 11, della composizione della commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni e degli Enti locali. Ciò, in modo da consentire la condivisione, da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti, delle più importanti scelte di politica legislativa che investono il Governo regionale e locale. Essenziale sarà poi l'adozione delle leggi contenenti i principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente e i principi di coordinamento generale della finanza pubblica necessari a realizzare il nuovo assetto finanziario del paese delineato dall'art. 119. In tale assetto ciascun ente si assume piena responsabilità sia in ordine all'entrata che in ordine alla spesa.
Il 20 giugno 2002 la conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali ha adottato l'accordo interistituzionale per l'adeguamento dell'ordinamento alla riforma.
Tale accordo, ispirato alla logica di un regionalismo cooperativo, mira a improntare i rapporti tra gli Enti su basi collaborative, in modo da contemperare le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie, al fine di "addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma".
I principi essenziali dell'azione comune sono costituiti dal:
- privilegiare l'interpretazione normativa che maggiormente consenta di garantire il pluralismo delle autonomie locali;
- considerare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come elementi cardine;
- garantire allo stesso tempo il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico.
Lo Stato e le regioni dovranno individuare e delimitare i rispettivi ambiti di competenza legislativa, anche al fine di dare certezza alle materie rimesse alla competenza residuale regionale, limitando così anche il contenzioso costituzionale.
A tal fine, il Parlamento ha approvato recentemente la legge 131 del 5 giugno 2003, recante le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
I punti essenziali di tale legge sono: ampia delega al Governo, da esercitarsi entro un anno, per la mera ricognizione dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie di competenza concorrente; delega al Governo per l'individuazione delle funzioni essenziali di comuni, province e città metropolitane; modalità di attuazione del potere estero e del ruolo comunitario delle regioni, nonché disciplina del potere sostitutivo statale; riduzione dei tempi del giudicato costituzionale nei conflitti tra Stato e regioni.

La riforma della riforma, il disegno di legge recante "nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione"

La riforma del Titolo V della Costituzione è in realtà essa stessa stata oggetto di ulteriori proposte di modifica di portata rilevante. L'11 aprile 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale (ddlc) recante "nuove modifiche al Titolo V, parte seconda della Costituzione", che dovrebbe assorbire il ddlc n. 1187-B, cosiddetto progetto sulla *devolution*, approvato dalla Camera il 14 aprile 2003, che prevedeva che le regioni attivassero la competenza legislativa esclusiva in materia di sanità, scuola, formazione e polizia locale.
Il nuovo ddlc si caratterizza sostanzialmente per le seguenti novità: 1) abolizione della categoria delle competenze concorrenti, con conseguente ridisegno delle competenze esclusive statali e regionali; 2) introduzione dell'interesse nazionale quale limite alla legislazione esclusiva delle regioni; 3) soppressione della possibilità di avere forma di autonomia differenziata; 4) previsione di Roma Capitale, con forme e condizioni particolari di autonomia.
Riguardo al punto 1), i primi commenti hanno sottolineato come il disegno di legge costituzionale assegni alla competenza esclusiva statale una serie più numerosa di materie rispetto a prima: le grandi

reti di trasporto e di navigazione, le infrastrutture di rilievo nazionale, la produzione e il trasporto dell'energia, l'ordinamento della comunicazione. Inoltre l'eliminazione della legislazione concorrente, nel timore che possa dare luogo a innumerevoli ricorsi alla Corte costituzionale, è compensata dall'attribuzione al legislatore statale in via esclusiva della definizione delle "norme generali" in una molteplicità di materie, quali la tutela della salute, l'alimentazione, l'istruzione e l'ordinamento delle professioni, ora affidate alla competenza concorrente. Nel dubbio se tale dizione significhi qualcosa di diverso rispetto ai vecchi principi fondamentali, che lo Stato deve enucleare nelle materie di legislazione concorrente, vi è il rischio che esse, interpretate in maniera ben più pervasiva e analitica, possano dar luogo a una maggiore ingerenza dello Stato.
Infine, la reintroduzione dell'interesse nazionale, quale limite alla legislazione esclusiva delle regioni, potrebbe aprire la strada all'esercizio, da parte dello Stato centrale, di un controllo, anche di merito, ugualmente censurabile di fronte alla Corte. Viene infine abrogato il 3° comma dell'art. 116 sul federalismo a geometria variabile, ovvero l'opportunità per le regioni di avere attribuite ulteriori forme e condizioni di autonomia, previa intesa con lo Stato. In realtà, anche se portatore di indubbie problematiche, specialmente in sede di fattibilità amministrativa, tale meccanismo avrebbe ben potuto essere usato per conferire le nuove materie alla competenza esclusiva delle regioni, che consentono così soluzioni graduali e rispettose del diverso livello di sviluppo dei governi locali. Infatti, il ddlc 1187-B recitava testualmente che "le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva". L'utilizzo del verbo attivare lasciava intendere che tali competenze sarebbero state assegnate alle regioni a seguito di un loro comportamento attivo, collegato verosimilmente a una autovalutazione e autoattribuzione di responsabilità[34].

3.6.3 Il federalismo fiscale

Perché il federalismo possa dirsi compiuto, occorre che all'attribuzione delle funzioni corrisponda in modo coerente una congrua attribuzione di risorse. Su questo versante, l'art. 119, ponendosi sulla strada già intrapresa alla fine degli anni '90, nella nuova formulazione prevede che gli Enti locali e le regioni abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa, attraverso la previsione di tributi e entrate proprie. In altri termini, Enti locali e regioni hanno la possibilità di individuare la base imponibile e di fissare l'aliquota, anche se nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e dell'attribuzione della materia tributaria e contabile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Essi inoltre possono compartecipare al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale. Tali risorse, congiuntamente al fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, consentiranno "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".
Le principali novità introdotte dalla riforma sono: 1) l'estensione del riconoscimento dell'autonomia finanziaria dall'ambito meramente regionale a quello di comuni, province e città metropolitane; anche se, presumibilmente, per gli Enti locali si tratterà di un'autonomia ridotta, di tipo regolamentare, discendente dalla potestà legislativa regionale; 2) la previsione di una stanza di compensazione, rappresentata da due fondi perequativi, il primo, di cui al 3° comma, senza vincoli di destinazione, al fine di ridurre le differenze nelle risorse attribuite *pro capite*; il secondo, di cui al 5° comma, realizzato tramite trasferimenti addizionali o interventi speciali attuati dallo Stato a favore dei singoli Enti per garantire il rispetto dei diritti di cittadinanza; 3) l'introduzione, a chiusura del sistema, con il 6°

(34) Nelle more di stampa, il Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2003 ha approvato un nuovo disegno di legge di revisione costituzionale, contenente modifiche a numerosi articoli della parte seconda della Costituzione, che in parte riprende modifiche già previste nei due ddlc commentati nel testo, ma contiene anche importanti novità. In relazione alle materie che qui ci interessano, sono previste: 1) l'istituzione di un Senato federale composto di 200 senatori (oltre ai senatori a vita e ai quattro eletti dalla circoscrizione estero), eletti su base regionale e con metodo proporzionale; 2) la modifica del procedimento legislativo con la previsione di un bicameralismo asimmetrico; 3) la modifica della composizione della Corte Costituzionale di modo da collegarla, tramite il Senato federale, alle autonomie locali; 4) l'abrogazione del terzo comma dell'art. 116 sul regionalismo differenziato; 5) l'integrazione dell'art. 117 con l'individuazione esplicita delle materie che spettano alla potestà legislativa esclusiva (oltre a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato) ovverosia: assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, parte della programmazione scolastica di interesse specifico delle regioni e polizia locale; 6) la previsione dell'interesse nazionale della Repubblica quale limite alla potestà legislativa regionale, con la possibilità per il Governo di adire il Senato federale. Rispetto alle proposte presentate precedentemente, non viene più prevista l'abolizione della categoria delle competenze concorrenti, mentre l'art. 29 nel novellare l'art. 114 Cost., stabilisce forme particolari di autonomia, anche normativa per Roma, Capitale della Repubblica federale.

comma, del principio del pareggio del bilancio corrente.
La riforma dovrà essere attuata in modo da dar luogo a un sistema di finanza pubblica e a un sistema tributario coordinato. L'art. 3 della legge finanziaria per il 2003, la legge 289/2002 ha istituito, sulla scorta delle indicazioni contenute nell'intesa istituzionale del 20 giugno 2002, un'Alta Commissione di studio per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale. Tale organo dovrà indicare al Governo i principi generali per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Allo stesso tempo, dovrà proporre i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno la sede legale e tutta o parte dell'attività produttiva in regioni diverse.
Il 18 giugno 2003 è stato raggiunto l'accordo tra il Governo e la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome sull'individuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, con l'assegnazione all'Alta Commissione del compito di presentare entro il 31 ottobre 2003 un documento sugli elementi per il coordinamento tra Patto di stabilità, legge finanziaria 2004 e federalismo fiscale ed entro il 31 marzo 2004, la relazione al Governo sui principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario[35].
Alla Commissione sono stati anche demandati i seguenti compiti: 1) effettuare una ricognizione sull'ammontare delle risorse finanziarie complessive di ciascun livello di governo (Stato, regioni, province e comuni) in rapporto alle funzioni esercitate; 2) elaborare la proiezione dei fabbisogni in ordine all'attuazione dei processi di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V; 3) precisare i contenuti della legge statale di coordinamento della finanza pubblica, che, ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost. individua i tributi e le entrate proprie di regioni ed Enti locali, le sovrimposte e le addizionali ai tributi erariali, nonché le compartecipazioni spettanti alle regioni e agli Enti locali, determinando anche l'ambito normativo e regolamentare autonomo riservato agli stessi, a partire dai livelli e dalle forme di autonomia finanziaria previsti nell'ordinamento vigente.
Spetterà invece alla legge regionale, nell'ambito dei principi fissati dalla legge dello Stato, la previsione dei tributi locali, di cui però tale legge dovrà delineare i soli principi generali, lasciando agli Enti locali la facoltà, nell'esercizio della propria autonomia tributaria, di istituirli nonché di emanare la disciplina di applicazione.
I nodi principali che il legislatore dovrà sciogliere, sulla scorta delle indicazioni proposte dall'Alta Commissione, sono sostanzialmente tre: 1) l'ampiezza delle funzioni conferite e le conseguenti risorse da destinare alle regioni; 2) le modalità di finanziamento da utilizzare; 3) l'ampiezza e le modalità di utilizzo dei fondi perequativi.

Decentramento delle funzioni e risorse finanziarie

Per quanto riguarda l'ampiezza delle funzioni e delle risorse, il nuovo testo costituzionale non dà indicazioni univoche. Nella tabella 3.24 vengono elencate le diverse competenze così come erano attribuite nella Costituzione, come lo sono nella riforma del 2001 e, infine, nel disegno di legge costituzionale n. 1187-B. Al riguardo va considerato che l'effettivo contenuto finanziario del nuovo art. 117, vale a dire le risorse richieste dalle nuove funzioni, dipenderà dall'interpretazione data alle materie concorrenti. Inoltre, nell'ipotesi che qualche regione attivi la procedura di cui all'art. 116, 3° comma, ottenendo così un'autonomia più ampia, anche le risorse dovranno essere differenziate.
Infine, l'art. 118 assegna le funzioni amministrative ai comuni, separandole dalle funzioni legislative, ma non chiarisce se gli dovranno essere assegnate anche le risorse per lo svolgimento di tali funzioni.
Riguardo all'aspetto del conferimento delle risorse, alcuni studi[36] hanno provato a stimare la spesa regionale per aggregati finanziari, in modo da avere un'idea sull'entità delle risorse. In assenza di indicazioni precise sia sulle ripartizioni di funzioni tra regioni ed Enti locali, sia sul meccanismo che consentirà a comuni e province di finanziare le nuove funzioni, in tutte le simulazioni si è ipotizzato di assegnare le risorse connesse al decentramento delle competenze interamente al bilancio delle

(35) Con uno slittamento sui tempi originariamente previsti in finanziaria, in base ai quali l'Alta Commissione avrebbe dovuto presentare la sua relazione entro il 31 marzo 2003, in modo da consentire al Governo di presentare la propria al Parlamento entro il 30 aprile 2003, ma il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina è arrivato solo ad aprile 2003.
(36) Isae (2003); Bordignon, M. e Cerniglia, F. (2003).

Tabella 3.24 - L'art. 117: dalla Costituzione del 1948 al nuovo disegno di legge costituzionale

Competenze	Prima della riforma	Riforma art. 117	Nuovo disegno di legge costituzionale
Amministrazione Generale	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Difesa nazionale	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Giustizia	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Sicurezza Pubblica	Comp. Esclusiva dello Stato	Competenza concorrente	Competenza esclusiva della Regione su Polizia locale
Relazioni internazionali	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Istruzione e cultura	Comp. Esclusiva dello Stato	Competenza concorrente	Competenza esclusiva delle regioni
Università e ricerca	Comp. Esclusiva dello Stato	Competenza concorrente	Competenza concorrente
Edilizia	Comp. Concorrente	Situazione invariata	Situazione invariata
Lavoro e previdenza	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Assistenza sociale	Comp. Esclusiva dello Stato	Competenza esclusiva delle regioni	Competenza esclusiva delle regioni
Pensioni di guerra	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Igiene e sanità	Comp. Esclusiva dello Stato	Competenza concorrente	Competenza esclusiva delle regioni
Trasporti e comunicazioni	Comp. Concorrente	Situazione invariata	Situazione invariata
Agricoltura e alimentari	Comp. Concorrente	Competenza esclusiva delle regioni	Competenza esclusiva delle regioni
Industria, artigianato e commercio	Comp. Concorrente	Competenza esclusiva delle regioni	Competenza esclusiva delle regioni
Interventi aree depresse	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Altri interventi economici	Comp. Esclusiva dello Stato	Situazione invariata	Situazione invariata
Ex finanza regionale locale	Comp. Esclusiva dello Stato	Competenza esclusiva delle regioni	Competenza esclusiva delle regioni
Protezione Civile	Comp. Esclusiva dello Stato	Competenza concorrente	Competenza concorrente

Fonte: Bordignon, M. e Cerniglia, F. (2002)

regioni. Inoltre, non va dimenticato che, poiché le materie di competenza regionale non sono elencate nel nuovo Titolo V esse sono, per ora, il frutto di una elaborazione.

La metodologia adottata consente, partendo dalle elaborazioni della Ragioneria generale dello stato, che dal 1991 pubblica annualmente una ripartizione fra regioni della spesa seguendo il principio della localizzazione dei pagamenti presso le tesorerie provinciali, e lo schema di classificazione economico-funzionale del bilancio dello Stato, di stimare l'ammontare delle risorse che si dovrebbero decentrare per finanziare, a regime, le funzioni attribuite. Per consentire una quantificazione più precisa, viene assunto che all'attribuzione di potestà legislativa esclusiva o concorrente corrisponda rispettivamente un completo o parziale trasferimento di funzioni amministrative, applicando comunque percentuali di attribuzione della spesa ai livelli decentrati di governo differenti a seconda della specifica competenza considerata[37].

Come si vede dalla tabella 3.25 la dimensione finanziaria complessiva del decentramento fiscale si aggira intorno ai 127 miliardi di euro per l'anno 2000, di cui 96 sono riferiti alle regioni a statuto ordinario e circa 31 a quelle a statuto speciale. Le funzioni che assorbono l'ammontare maggiore di risorse sono istruzione e sanità. Dalla tabella 3.26, che presenta la dimensione *pro capite* del decentramento, risultano confermate alcune ben note regolarità della distribuzione della spesa pubblica sul territorio nazionale. Nelle regioni del Mezzogiorno abbiamo di media una spesa *pro capite* di circa 2.700 euro (2.500 se togliamo le regioni a statuto speciale) a fronte di una spesa media di 1.900 (1.750 senza le regioni a statuto speciale) nelle regioni del centro nord.

Una ulteriore valutazione della dimensione finanziaria del decentramento può essere effettuata[38] concentrandosi su istruzione, sanità, università, ordine pubblico e sicurezza, vale a dire le materie per le quali, secondo il disposto del ddlc n. 1187–B, "le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva". Nella tabella 3.27 i fabbisogni sono quantificati partendo dal bilancio di previsione dello Stato per il 2001, cercando di individuare specifici capitoli di spesa che possono essere interamente devoluti alle regioni, considerando infine se il servizio in oggetto presenti caratteristiche di bene pubblico locale (tenendo conto quindi di eventuali effetti di *spillover* interregionali oppure della presenza di ostacoli a una effettiva differenziazione dello stesso su base regionale)[39]. L'ammontare delle risorse addizionali aggiuntive per le regioni, escluse quelle a statuto speciale, è superiore a 41 miliardi di euro, di cui il 68% per l'istruzione, il 15% per l'università, il 16% per la sicurezza pubblica e il 2% per la sanità.

(37) Esse vanno dal 5% delle spese complessive per la materia "Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni" al 100% delle principali materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.
(38) Cfr. Arachi, G. e Zanardi, A. (2001).
(39) Cfr. Arachi, G. e Zanardi, A. (2001), cit.

Tabella 3.25 - Dimensione finanziaria del decentramento - analisi per funzione (2000)
(milioni di euro)

	Totale	Funzioni												
		1. Servizi generali P.A.	2. Difesa	3. Ordine pubblico e sicurezza	4. Affari economici				5. Protezione e Ambiente	6. Abitazioni e assetto territoriale	7. Sanità	8. Attività ricreative culturali e di culto	9. Istruzione	10. Protezione sociale
						di cui								
					Totale	Trasporti	Agricoltura	Industria						
Piemonte	6.702	817	4	14	429	131	20	112	102	137	2.331	93	2.732	42
Lombardia	13.847	2.271	6	36	1.077	416	76	283	130	250	4.241	149	5.597	90
Veneto	7.157	1.045	9	20	401	127	41	34	282	113	2.053	109	3.086	40
Liguria	3.556	535	2	10	366	175	7	65	51	50	1.439	52	1.031	21
Emilia Romagna	6.708	979	5	16	464	146	97	30	107	143	2.262	102	2.588	42
Toscana	6.630	933	2	23	350	111	30	36	146	135	2.237	166	2.599	40
Marche	2.691	435	2	7	150	45	9	15	32	46	734	37	1.230	18
Umbria	2.020	331	2	4	109	37	9	11	27	64	713	35	722	12
Lazio	11.521	1.204	9	11	1.449	811	187	99	147	276	3.310	408	4.593	114
Centro-nord	**60.832**	**8.550**	**41**	**141**	**4.795**	**1.999**	**476**	**685**	**1.024**	**1.214**	**19.320**	**1.151**	**24.178**	**419**
Abruzzo	3.022	595	1	6	221	59	10	5	49	30	929	43	1.126	23
Molise	845	193	0	1	48	10	1	0	22	10	262	18	285	6
Campania	14.837	2.961	1	15	1.019	433	21	42	251	203	4.345	219	5.637	186
Basilicata	1.710	393	2	5	113	26	2	1	54	23	402	36	620	62
Puglia	9.122	1.195	1	24	635	270	15	8	108	145	3.355	66	3.523	71
Calabria	5.726	1.405	13	12	372	97	8	8	91	82	1.611	50	2.040	50
Mezzogiorno	**35.262**	**6.742**	**18**	**63**	**2.408**	**895**	**57**	**64**	**575**	**493**	**10.904**	**432**	**13.231**	**398**
Totale regioni a statuto ordinario	**96.094**	**15.292**	**59**	**204**	**7.203**	**2.894**	**533**	**749**	**1.599**	**1.707**	**30.224**	**1.583**	**37.409**	**817**
Valle D'Aosta	733	690	0	1	5	1	1	1	15	5	6	1	2	8
Trentino Alto Adige	5.485	5.133	0	6	167	124	20	10	36	39	8	12	73	11
Friuli Venezia Giulia	3.180	1.966	12	4	117	27	16	17	19	31	43	45	929	14
Centro-nord	**9.398**	**7.789**	**12**	**11**	**289**	**152**	**37**	**28**	**70**	**75**	**57**	**58**	**1.004**	**33**
Sicilia	15.910	8.734	12	33	489	111	11	17	122	155	1.649	62	4.497	159
Sardegna	5.498	2.617	3	8	297	131	4	12	105	45	732	51	1.620	20
Mezzogiorno	**21.408**	**11.351**	**15**	**41**	**786**	**242**	**15**	**29**	**227**	**200**	**2.381**	**113**	**6.117**	**179**
Totale regioni a statuto speciale	**30.806**	**19.140**	**27**	**52**	**1.075**	**394**	**52**	**57**	**297**	**275**	**2.438**	**171**	**7.121**	**212**
Totale regioni	**126.900**	**34.432**	**86**	**256**	**8.278**	**3.288**	**585**	**806**	**1.896**	**1.982**	**32.662**	**1.754**	**44.530**	**1.029**
Centro-nord	**70.230**	**16.339**	**53**	**152**	**5.084**	**2.151**	**513**	**713**	**1.094**	**1.289**	**19.377**	**1.209**	**25.182**	**452**
Mezzogiorno	**56.670**	**18.093**	**33**	**104**	**3.194**	**1.137**	**72**	**93**	**802**	**693**	**13.285**	**545**	**19.348**	**577**

Fonte: Isae (2003)

indietro torna all'indice avanti

Tabella 3.26 - Dimensione finanziaria del decentramento *pro-capite* - anno 2000

		Funzioni												
					4. Affari economici									
						di cui								
	Totale	1. Servizi generali P.A.	2. Difesa	3. Ordine pubblico e sicurezza	Totale	Trasporti	Agricoltura	Industria	5. Protezione e Ambiente	6. Abitazioni e assetto territoriale	7. Sanità	8. Attività ricreative culturali e di culto	9. Istruzione	10. Protezione sociale
Piemonte	1.563	191	1	3	100	31	5	26	24	32	544	22	637	10
Lombardia	1.523	250	1	4	118	46	8	31	14	27	466	16	615	10
Veneto	1.581	231	2	4	89	28	9	8	62	25	454	24	682	9
Liguria	2.190	330	1	6	225	108	4	40	31	31	886	32	635	13
Emilia Romagna	1.679	245	1	4	116	37	24	8	27	36	566	26	648	11
Toscana	1.872	263	1	6	99	31	8	10	41	38	632	47	734	11
Marche	1.837	297	1	5	102	31	6	10	22	31	501	25	840	12
Umbria	2.411	395	2	5	130	44	11	13	32	76	851	42	862	14
Lazio	2.181	228	2	2	274	154	35	19	28	52	627	77	869	22
Centro-nord	**1.755**	**247**	**1**	**4**	**138**	**58**	**14**	**20**	**30**	**35**	**557**	**33**	**698**	**12**
Abruzzo	2.361	465	1	5	173	46	8	4	38	23	726	34	880	18
Molise	2.579	589	0	3	147	31	3	0	67	31	800	55	870	18
Campania	2.566	512	0	3	176	75	4	7	43	35	752	38	975	32
Basilicata	2.824	649	3	8	187	43	3	2	89	38	664	59	1.024	102
Puglia	2.233	292	0	6	155	66	4	2	26	35	821	16	862	17
Calabria	2.797	686	6	6	182	47	4	4	44	40	787	24	997	24
Mezzogiorno	**2.496**	**477**	**1**	**4**	**170**	**63**	**4**	**5**	**41**	**35**	**772**	**31**	**937**	**28**
Totale regioni a statuto ordinario	**1.970**	**313**	**1**	**4**	**148**	**59**	**11**	**15**	**33**	**35**	**620**	**32**	**767**	**17**
Valle D'Aosta	6.083	5.726	0	8	41	8	8	8	124	41	50	8	17	66
Trentino Alto Adige	5.837	5.462	0	6	178	132	21	11	36	42	9	13	78	12
Friuli Venezia Giulia	2.679	1.656	10	3	99	23	13	14	19	26	36	38	783	12
Centro-nord	**4.182**	**3.466**	**5**	**5**	**129**	**68**	**16**	**12**	**31**	**33**	**25**	**26**	**447**	**15**
Sicilia	3.131	1.719	2	6	96	22	2	3	24	30	324	12	885	31
Sardegna	3.332	1.586	2	5	180	79	2	7	64	27	444	31	982	12
Mezzogiorno	**3.180**	**1.686**	**2**	**6**	**117**	**36**	**2**	**4**	**34**	**30**	**354**	**17**	**909**	**27**
Totale regioni a statuto speciale	**3.431**	**2.132**	**3**	**6**	**120**	**44**	**6**	**6**	**33**	**31**	**272**	**19**	**793**	**24**
Totale regioni	**2.197**	**596**	**1**	**4**	**143**	**57**	**10**	**14**	**33**	**34**	**565**	**30**	**771**	**18**
Centro-nord	**1.903**	**443**	**1**	**4**	**138**	**58**	**14**	**19**	**30**	**35**	**525**	**33**	**682**	**12**
Mezzogiorno	**2.717**	**867**	**2**	**5**	**153**	**55**	**3**	**4**	**38**	**33**	**637**	**26**	**928**	**28**

Fonte: Isae (2003)

Tabella 3.27 - Ipotesi alternative di finanziamento della spesa aggiuntiva derivante dall'attuazione del disegno di legge costituzionale n. 1187-B

	Ordine pubblico e sicurezza	Istruzione	Università	Sanità	Totale
Valori assoluti (milioni di euro)					
Piemonte	490	2.090	416	24	3.020
Lombardia	758	4.228	874	82	5.942
Veneto	353	2.278	455	46	3.132
Liguria	241	749	322	51	1.362
Emilia Romagna	401	1.818	658	104	2.980
Toscana	478	1.911	717	63	3.170
Marche	160	865	168	29	1.222
Umbria	107	526	183	11	827
Lazio	1.405	3.613	1.003	250	6.271
Abruzzo	164	838	121	19	1.143
Molise	63	234	19	4	320
Campania	774	4.164	705	150	5.793
Basilicata	77	520	18	6	620
Puglia	450	2.577	289	52	3.368
Calabria	343	1.643	77	39	2.101
Totale regioni s. o.	**6.265**	**28.053**	**6.016**	**929**	**41.263**
Valori *pro-capite* (euro)					
Piemonte	114	487	97	6	704
Lombardia	84	470	97	9	660
Veneto	79	510	100	10	699
Liguria	147	456	196	31	830
Emilia Romagna	102	460	167	26	755
Toscana	136	542	203	18	899
Marche	110	596	116	20	842
Umbria	129	631	220	13	993
Lazio	268	690	192	48	1.198
Abruzzo	129	656	95	15	895
Molise	192	709	57	12	970
Campania	134	719	122	26	1.001
Basilicata	126	851	29	10	1.016
Puglia	110	629	71	13	822
Calabria	165	792	37	19	1.014
Media regioni s. o.	**129**	**578**	**124**	**19**	**850**

Fonte: Arachi, G. e Zanardi, A. (2001)

Anche in questo caso vi sono notevoli differenze tra le regioni nella dimensione del trasferimento previsto, sia in termini assoluti che in valori *pro capite*. Va rilevato come per l'istruzione il valore possa essere spiegato anche grazie alla diversa struttura demografica della popolazione. Se rapportata alla popolazione con età tra i tre e i diciotto anni, la spesa risulta, infatti, distribuita in modo più omogeneo, con scarti dalla media nazionale che non superano il 10% (a esclusione delle regioni di piccola dimensione, come Basilicata e Umbria che mostrano valori nettamente superiori).

Per avere un'idea dell'ordine di grandezza della redistribuzione delle risorse che sarà influenzata dalla riforma è stato simulato[40] che i trasferimenti effettuati dallo Stato alle regioni nel 2001 vengano sostituiti dalla compartecipazione all'Irpef. Poiché il gettito fiscale è il prodotto di due fattori, la base imponibile e l'aliquota, e le differenze di gettito tra le regioni dipendono in larga misura dalla disparità di reddito, cioè dalla base imponibile, si è calcolato di quanto dovrebbe aumentare l'aliquota Irpef in ogni regione per ottenere lo stesso ammontare di risorse che lo Stato centrale garantisce attraverso i trasferimenti (tabella 3.28).

Come si vede, vi è un divario considerevole tra i valori della Lombardia, che registra il reddito

(40) Cfr. Atella, V. e Scacciavillani, F. (2002).

Tabella 3.28 - Incrementi dell'aliquota Irpef necessari per coprire la perdita di trasferimenti dallo Stato centrale alle regioni

Regioni	Base imponibile 2001 (1) (migliaia di euro)	Totale trasferimenti alle regioni 2001 (migliaia di euro)	Aliquota Irpef regionale necessaria per compensare la perdita dei trasferimenti
Piemonte	38.139.373,1	1.489.978,2	3,91%
Lombardia	99.338.915,5	653.834,4	0,66%
Veneto	41.391.309,6	1.307.152,4	3,16%
Liguria	16.836.789,8	1.070.615,2	6,36%
Emilia	39.404.964,2	1.159.445,7	2,94%
Toscana	32.063.872,3	1.556.084,6	4,85%
Umbria	6.485.686,4	548.993,7	8,46%
Marche	11.417.011,1	632.143,2	5,54%
Lazio	46.026.529,4	1.567.963,1	3,41%
Abruzzi	8.758.250,7	868.164,0	9,91%
Molise	1.824.522,9	288.699,4	15,82%
Campania	39.167.919,8	4.222.551,6	14,00%
Puglia	26.452.868,7	2.842.578,8	10,75%
Basilicata	4.801.829,8	500.446,7	10,42%
Calabria	7.462.907,0	1.805.533,3	24,19%

(1) La base imponibile del 2001 è stata ottenuta da quella del 1998 opportunamente reflazionata.
Fonte: Atella, V. e Scacciavillani, F. (2002)

imponibile *pro capite* più alto d'Italia, e i valori della Calabria, che si pone all'ultimo posto; mentre la prima potrebbe compensare la perdita dei trasferimenti con un'aliquota Irpef aggiuntiva dello 0,66%, la seconda sarebbe costretta a una maggiorazione superiore al 24%.
Tali stime considerano le competenze regionali *ex ante* la riforma costituzionale e non tengono conto delle nuove funzioni attribuite alle regioni, per le quali, come abbiamo visto, la spesa è maggiore al Sud.
Non va poi dimenticato che l'utilizzo di tributi con una base mobile come l'Irpef può dar luogo a fenomeni di selezione avversa. I percettori di redditi più elevati tenderebbero a risiedere nelle regioni con tassazione più bassa, mentre gli utenti cercherebbero i servizi di qualità migliore.
Il pericolo è che si verifichi, come già sta avvenendo negli Usa, una segmentazione dovuta alla tendenza, riscontrata in vaste aree metropolitane, a una forte migrazione del ceto medio dalle aree povere, in cui i servizi sono prevalentemente a favore degli individui con redditi bassi e sono contemporaneamente finanziati con prelievi sui redditi medio alti, con un ulteriore impoverimento e decadenza delle aree metropolitane più degradate. A complicare il quadro interviene la considerazione che le capacità amministrative di riscossione sono, probabilmente, più elevate nelle regioni settentrionali.

Le modalità di finanziamento a livello locale e i fondi perequativi

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento, l'art. 119 fa riferimento principalmente alle risorse autonome che dovranno, però, essere coerenti con il sistema tributario nel suo complesso e dovranno rispettare il principio di invarianza della pressione fiscale. Più in particolare i canali previsti sono: 1) tributi ed entrate propri; 2) compartecipazioni al gettito di tributi erariali; 3) risorse provenienti dai fondi perequativi.
Non tutti i tributi possono trasformarsi in tributi locali. Perché ciò possa avvenire essi devono: 1) essere collegati ai benefici che affluiscono alle unità contribuenti residenti nel territorio, 2) avere basi imponibili poco mobili, 3) non essere facilmente esportabili, 4) non essere fortemente sperequati sul territorio, al fine di non accentuare le disuguaglianze esistenti.
In linea teorica le imposte sul patrimonio immobiliare sono tra le più adeguate. Le imposte sul reddito delle persone fisiche, invece, essendo basate sul criterio della residenza, se attribuite a livelli

territoriali ridotti quali i comuni[41] si prestano a essere facilmente eluse con trasferimenti anche fittizi. È comunque necessario che, a fianco delle entrate proprie, una quota delle entrate locali rimanga costituita da compartecipazioni e trasferimenti, anche per consentire di perequare le risorse tra le regioni.
La previsione della norma per cui le autonomie locali stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie sembrerebbe riconoscere la possibilità di istituire nuovi tributi su cespiti non toccati da tributi erariali[42]. Tale tesi però contrasta con il contenuto dell'accordo interistituzionale che, nel dare indicazioni sul contenuto della legge statale di coordinamento della finanza pubblica, afferma che essa "individua i tributi e le entrate proprie di regioni ed Enti locali, le sovrimposte e le addizionali ai tributi erariali nonché le compartecipazioni spettanti alle regioni e agli Enti locali", lasciando poco spazio a interpretazioni innovative.
La riforma contiene il principio di attribuzione alle regioni, nonché agli Enti locali, dei tributi erariali incassati *in loco*, in particolare Irpef e Irpeg. L'art. 119 al secondo comma parla di "compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio", in luogo delle "quote di tributi erariali" della vecchia versione. Importante è il riferimento alla realtà territoriale che emerge dal testo. Viene lasciato alla legge statale la scelta dei criteri di individuazione del gettito territoriale, se prodotto, riscosso sul territorio o incidente sui suoi residenti.
Tale previsione susciterà probabilmente più di una complicazione soprattutto per quanto riguarda l'Irpeg, nella scelta dell'indicatore da usare. L'utilizzo del reddito riscosso risulterebbe controproducente nel caso, frequente al Sud, di imprese possedute da altre che risiedono in una regione differente. L'Irpeg andrebbe infatti a quest'ultima, mentre il reddito prodotto nel territorio dalle attività localizzate nella regione obbligherebbe le aziende a tenere una contabilità che consenta di pagare separatamente per ogni impianto in ogni singola regione. In questo modo aumenterebbero di molto i costi amministrativi.
Com'è noto, il federalismo fiscale postula la necessità di una stanza di compensazione sia in funzione perequativa che assicurativa, allo scopo di attenuare le disuguaglianze regionali.
Questa esigenza si pone in modo particolare in un paese fortemente dualistico come l'Italia. Non esistono stime aggiornate del cosiddetto residuo fiscale ovvero della differenza, per ciascuna regione, tra i tributi che vengono pagati e i trasferimenti di cui si beneficia. Secondo uno studio dell'Istat[43], il trasferimento operato a favore del Mezzogiorno è stato pari al 5% del Pil negli anni '80 e si è ridotto al 4% all'inizio degli anni '90[44]. Al contempo tale studio ha mostrato l'esistenza di una redistribuzione consistente anche a favore delle regioni a statuto speciale.
Al fine di consentire una perequazione delle risorse tra regioni diversamente dotate, l'art. 119 prevede l'istituzione di due fondi. Il primo tiene conto della capacità fiscale per abitante. il secondo è diretto invece a consentire il pieno godimento dei diritti di cittadinanza. Il testo costituzionale non stabilisce se la perequazione debba essere totale o parziale - e, in quest'ultimo caso, in quale misura - ma affida la scelta al legislatore ordinario.
I criteri per la definizione e l'attribuzione dei fondi perequativi sono determinati dalla legge dello Stato con il concorso delle regioni e degli Enti locali:
1) Il fondo di cui al 3° comma, distinto per comuni, province, città metropolitane regioni, è attribuito direttamente dallo Stato, senza vincoli di destinazione. Diversamente dalla vecchia dizione che parlava di bisogni delle Regioni, il terzo comma dell'art. 119 parla di "territori con minore capacità fiscale per abitante". L'attenzione è posta dunque a compensare, più o meno compiutamente, disuguaglianze nelle basi imponibili e non a soddisfare bisogni. A tale riguardo, nell'accordo del 18 giugno, si conviene che l'Alta Commissione dovrà prevedere un meccanismo di attribuzione del fondo perequativo teso a garantire i principi di solidarietà previsti dalla Costituzione. Entro tale meccanismo

(41) Un discorso diverso varrebbe per le regioni, in quanto in realtà territoriali più ampie è più difficile che si verifichino tali comportamenti opportunistici e inoltre si avrebbero effetti positivi quali una base imponibile elastica al reddito, indicizzata all'inflazione e altamente visibile al contribuente.
(42) Cfr. De Ioanna, P. (2002).
(43) Cfr. Istat (1996).
(44) Dove lo 0% indica una situazione di equilibrio tra entrate e uscite in ciascuna area.

dovrà essere prevista la perequazione che le regioni effettueranno a seguito della attribuzione agli Enti locali di entrate tributarie per il finanziamento delle funzioni loro assegnate direttamente dalle regioni medesime, individuando nel Consiglio delle Autonomie o in sedi analoghe i luoghi di concertazione interistituzionale.
2) Diversamente il quinto comma prevede che lo Stato destini risorse finalizzate, istituendo un secondo fondo nazionale con la funzione di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane concorrono con lo Stato a definire l'entità e i criteri di riparto di tale fondo.
Tali risorse, finalizzate e aggiuntive, sono cosa diversa dalla perequazione della capacità fiscale, e hanno l'obiettivo di far fronte a situazioni particolari, che richiedono l'intervento della fiscalità generale. Secondo l'accordo del 18 giugno 2003, "esse dovranno confluire in un fondo nazionale destinato a colmare le ulteriori disparità strutturali (differenze di opportunità, arretratezza del sistema economico sociale) delle singole realtà territoriali"; nello specifico esse servono a garantire i livelli essenziali dei diritti di cittadinanza di cui all'art. 117, 2° comma, lettera m). Questo articolo, come si vedrà più in dettaglio nel paragrafo 3.6.5, affida alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A tal fine, l'art. 120 al secondo comma prevede che il potere sostitutivo dello Stato possa essere esercitato anche quando lo richiedano "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".
Se, dunque, il terzo comma lascia spazio a soluzioni che prevedono differenze nelle capacità fiscali, il quinto, dando diritto agli abitanti di qualsiasi regione a godere delle stesse prestazioni essenziali, opera nella direzione di una maggiore equità.
La riserva statale costituisce una clausola di salvaguardia dell'unità del sistema valevole nei confronti delle competenze regionali, siano esse concorrenti o esclusive. Il che non preclude che le regioni possano offrire prestazioni differenti, innalzando la soglia nazionale. È unanimemente riconosciuto, infatti, che tali livelli indichino il minimo che le regioni sono tenute ad assicurare, potendo esse prevedere livelli superiori e prestazioni ulteriori, purché siano in grado di sostenerle sia sotto il profilo finanziario che organizzativo.
Nell'ottica della previsione di cui all'art. 118 dell'attribuzione delle competenze amministrative in via prioritaria ai comuni, un ruolo essenziale deve essere riconosciuto nell'erogazione effettiva delle risorse, in funzione delle prestazioni, alle amministrazioni di base.
Problematica, infine, sarà la costruzione di un sistema perequativo in presenza di regioni che hanno autonomia differenziata. Essa dovrà essere verosimilmente accompagnata dall'assegnazione di nuove risorse nella forma di tributi propri e da una diversa partecipazione ai fondi perequativi.
Infine, il sesto comma introduce il principio del pareggio di bilancio corrente, stabilendo che gli Enti locali e le regioni, che hanno un proprio patrimonio, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare gli investimenti, escludendo ogni garanzia dello Stato per i prestiti dagli stessi contratti.

3.6.4 L'attività internazionale delle regioni

Nella nuova formulazione dell'art. 117 Cost. i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali assurgono, insieme alla Costituzione, a limite per la potestà legislativa, sia essa statale che regionale. Di fronte alla frammentazione e specializzazione introdotta, essi svolgono dunque un ruolo unificante del sistema complessivo. In tal modo viene inoltre costituzionalizzato il principio, affermato in sede giurisprudenziale, di equiparazione tra normativa comunitaria e Costituzione.
In generale, sotto il profilo del riparto delle competenze, mentre allo Stato è attribuita in via esclusiva la materia della "politica estera e rapporti internazionali dello Stato", oltre che "rapporti dello Stato con l'Unione Europea", alle regioni e alle province autonome, quale materia a legislazione concorrente,

è attribuita la competenza nei "rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle regioni".
Nello specifico, per quanto attiene ai rapporti internazionali la disciplina è certamente innovativa rispetto al regime precedente. Essa regola la fase di attuazione degli accordi, attribuendo anche alle regioni un potere estero.
Il comma 5 dell'art. 117 conferisce alle regioni la competenza a eseguire trattati internazionali incidenti su materie loro assegnate. Ciò nel rispetto delle norme di procedura, poste dall'art. 6 della legge 131 del 2003, che introduce un sistema di controllo da parte del Governo. Questo potere di esecuzione diretta da parte delle regioni comporta che lo Stato abbia il potere di adottare regolamenti di attuazione solo nelle materie di sua competenza esclusiva.
Il comma 9, prevedendo che nelle materie di propria competenza le regioni possono concludere accordi con Stati e intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, pur se nei casi e con le forme disciplinati da legge, è un esplicito riconoscimento del potere estero delle regioni. Sotto il profilo della politica estera, le regioni diventano infatti soggetto attivo di promozione di interessi locali a livello internazionale. In particolare l'art. 6 della legge 131 del 2003 ha specificato che i suddetti accordi devono essere volti a favorire "lo sviluppo economico sociale e culturale nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale", contemplando inoltre limitazioni procedurali e di merito a questa attività. Nel rispetto dell'unità dello Stato, sancita con il combinato disposto degli articoli 1, 5, 114 e 139 Cost. si profilano dunque in politica estera due livelli di negoziazione. Il primo sancito dagli art. 10 e 11 Cost. attribuito allo Stato come soggetto unitario di diritto internazionale. Il secondo, delineato dall'art. 117, attribuito alle regioni nei limiti e con i vincoli della riserva di legge statale che ne fissa i "casi" e le "forme".
Per quanto attiene ai rapporti con l'Unione Europea, la riforma giunge a una costituzionalizzazione dell'*acquis* preesistente. Infatti, vengono codificate disposizioni che sono il risultato di una lenta evoluzione legislativa, che negli anni ha visto crescere la presenza delle regioni tanto nella fase ascendente (della partecipazione alla formazione degli atti comunitari), che nella fase discendente (dell'attuazione del diritto comunitario).
Il 5° comma stabilisce che le regioni, "nelle materie di loro competenza partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalle norme dello Stato".
Da tale disciplina il ruolo delle regioni nelle fase ascendente di formazione e attuazione degli atti normativi comunitari esce indubbiamente rafforzato. A esse viene infatti esplicitamente riconosciuta una posizione di codecisione nell'elaborazione delle proposte e delle posizioni che lo Stato sosterrà in sede comunitaria. Ciò mediante una diretta e più incisiva partecipazione di esponenti regionali nell'attività di elaborazione della posizione italiana.
Infine, nel rispetto delle autonomie delineate e in ossequio ai richiamati principi costituzionali di unità della Repubblica, lo stesso comma 5 conferisce allo Stato un potere sostitutivo nei confronti delle regioni in caso di inadempienze nelle fasi di attuazione degli atti normativi comunitari e nei confronti di regioni, città metropolitane province e comuni nel caso di "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" (art. 120 2° comma). Le norme considerate permettono di superare le possibili divergenze dinanzi alla Corte Costituzionale in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, riconoscendo esplicitamente allo Stato, pur all'interno di un sistema federale, il ruolo di responsabile ultimo negli obblighi e nei doveri conseguenti alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea e al consesso internazionale.

3.6.5 L'assistenza, il federalismo e i livelli essenziali delle prestazioni

L'impatto dei processi di decentramento sul sistema assistenziale può essere molto profondo. In realtà, l'accelerazione di questo processo suscita numerosi quesiti in relazione al processo di riforma del settore in atto da alcuni anni.
Oggi, la cornice legislativa di riferimento è rappresentata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328/2000), che ha disegnato un assetto istituzionale entro cui gestire l'offerta delle prestazioni di carattere assistenziale. La svolta impressa

dalla legge quadro al sistema di protezione sociale italiano consiste soprattutto nell'aver disciplinato per la prima volta a livello nazionale le politiche socio-assistenziali, in precedenza caratterizzate sia da interventi categoriali e di settore, sia da macroscopiche differenziazioni territoriali tra regioni nell'erogazione delle prestazioni.
La legge 328/2000, come sappiamo, si ispira al processo di decentramento amministrativo nell'attribuzione delle competenze e nella gestione dei servizi. Allo Stato è attribuita la funzione di programmazione e di indirizzo dei servizi sociali, alle regioni e agli Enti locali, i compiti amministrativi per la progettazione e il monitoraggio della rete dei servizi sociali, ai comuni e alle organizzazioni sociali, la funzione di Enti erogatori dei servizi.
A soli tre anni dalla sua introduzione, l'assetto istituzionale prefigurato dalla legge quadro risulta significativamente cambiato in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione. Si rende, quindi, necessario, nel breve termine, riordinare il settore dell'assistenza al fine di rendere la legge 328/2000 coerente con il nuovo assetto federale originato dalla riforma costituzionale.
Una possibile contraddizione tra la legge 328/2000 e il nuovo testo costituzionale emerge con riferimento alla potestà delle regioni. Infatti, il nuovo testo dell'art. 117 assegna la materia della spesa socio-assistenziale alla potestà legislativa esclusiva delle regioni. Ciò implica che le regioni hanno la facoltà di attivarsi in attività legislativa secondo percorsi del tutto autonomi. In tale contesto, quali sono i limiti posti dal nuovo ordinamento? Quali le conseguenze, sotto il profilo della compatibilità della Costituzione, con l'assetto definito dalla legge 328/2000?
Una parziale risposta al quesito si trova nello stesso articolo 117 della Costituzione che, come abbiamo visto, alla lettera m) del secondo comma, assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Tale proposizione indica che in tutti i casi in cui l'attività pubblica si estrinseca in prestazioni aventi rilievo per i diritti civili e sociali del cittadino, lo Stato ha il potere di determinare quali siano i livelli delle prestazioni erogate dagli Enti di volta in volta competenti (regioni, Enti locali e amministrazioni periferiche dello Stato).
L'individuazione dell'incrocio tra le competenze regionali e i diritti civili e sociali non è compito facile.
Quale che sia tale incrocio, è opinione autorevole che per quanto concerne le prestazioni socio-assistenziali il vincolo della lettera m) debba ritenersi pienamente operativo[45]. Il problema è quindi dare una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.
La nozione di "livello essenziale" delle prestazioni sociali è già stata utilizzata dal legislatore nell'ambito della legge 328/2000 all'art. 22, comma 2, ove si fornisce un elenco delle aree di intervento che costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni medesime. Tali aree comprendono le misure di contrasto della povertà, i diritti dei minori, il sostegno alle responsabilità familiari, interventi per le persone anziane e disabili, prestazioni integrate di tipo socio-educativo per combattere la dipendenza da droghe, informazioni e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi.
Il testo della legge è tuttavia di difficile interpretazione poiché, pur individuando gli ambiti di intervento che dovranno essere presenti nell'articolazione dell'offerta di servizi sociali a livello decentrato, esso non fornisce elementi per definire i livelli essenziali delle prestazioni, né a maggior ragione l'intensità dell'offerta. Un riferimento ai livelli essenziali dei servizi sociali è contenuto anche all'art. 20, comma 4, della stessa legge laddove si afferma che "la definizione dei livelli essenziali di cui all'art. 22 è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli Enti locali, nel rispetto delle compatibilità

(45) Cfr. ad esempio Giarda (2003).

finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria".
Da tale indicazione emerge, tuttavia, che le risorse distribuite attraverso il Fondo sono appena sufficienti per soddisfare i livelli essenziali di prestazioni. Il problema della loro definizione rimane pertanto indeterminato e condizionato al rispetto delle compatibilità finanziarie previste dal Dpef.
Dal punto di vista della logica economica, la nozione di Livelli essenziali (Lea) che si evince dalla legge 328/2000 - Lea come elenco di "aree di intervento" - appare poco soddisfacente, essendo definiti in termini delle risorse da distribuire nelle aree indicate dalla legge quadro.
La letteratura economica e le esperienze di altri paesi consentono di mettere a fuoco altri due possibili modelli a cui ispirarsi per la definizione dei livelli essenziali[46].
Un primo modello, che potrebbe essere denominato Lea come "indicatori di offerta", prevede un'articolazione molto più dettagliata delle aree di intervento e la individuazione di una serie di indicatori di capacità produttiva all'interno di ciascuno degli ambiti di attività individuati. Secondo questa accezione di livelli essenziali, il vincolo delle risorse non si lega alla specifica area di intervento ma alla concreta realizzazione dei servizi[47]. L'efficace realizzazione di questo modello presuppone adeguati meccanismi di incentivo per quelle amministrazioni che non si dimostrano in grado di soddisfare gli *standard* (i livelli essenziali) fissati dallo Stato.
Un secondo modello di riferimento per la definizione dei Lea si basa sulla nozione di "diritti soggettivi dei cittadini".
Secondo questo approccio, si tratta di definire per ciascun ambito di intervento il livello minimo di prestazioni che consente di soddisfare i bisogni essenziali di tutela sociale definiti dallo Stato. Un modello di questo tipo pone molti problemi di gestione: l'individuazione di un diritto soggettivo comporta, infatti, non soltanto l'obbligo da parte dell'ente erogatore di fornire prestazioni nella misura e qualità prefissati dai Lea, ma anche la previsione di forme di risarcimento nel caso in cui l'ente medesimo si riveli incapace di soddisfare tali livelli con la propria offerta.
Una lettura del testo riformato della Costituzione non è sufficiente per stabilire quale dei tre modelli (Lea come aree di intervento, Lea come indicatori minimi di offerta, Lea come diritti soggettivi) sia stato scelto come termine di riferimento. Anche le esperienze delle regioni non sono al momento molto indicative.
Tenendo conto di quanto finora deliberato a livello regionale, sembra di poter affermare che si sta attendendo che il legislatore nazionale definisca e approvi i livelli essenziali che saranno esigibili in tutto il paese, per poi utilizzare lo stesso procedimento a livello regionale. Sotto questo profilo, quanto più ampia sarà la tendenza a interpretare in senso forte l'autonomia legislativa regionale, tanto più difficile sarà realizzare gli obiettivi di equità connessi all'uniformità delle prestazioni.
Il problema del raccordo tra la legge 328/2000 e la riforma del Titolo V della Costituzione, e in particolare il tema specifico della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, è anche affrontato dal Libro Bianco sul *welfare*. Dopo aver ricordato la norma costituzionale che attribuisce allo Stato la fissazione dei livelli essenziali, nel terzo capitolo il Libro Bianco sottolinea l'opportunità di introdurre "*targets* di efficienza/equità" nel sistema dei servizi. Viene inoltre rimarcata l'utilità di adottare politiche di orientamento delle regioni più arretrate verso le posizioni dei migliori "in una strategia di miglioramento continuo e progressivo delle proprie prestazioni (*benchmarking*)". Indicazioni così generali non consentono di stabilire quasi sia il modello prescelto di definizione dei livelli essenziali.

(46) Cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica (2003a).
(47) Ad esempio, con riferimento a servizi per l'infanzia come gli asili nido, questo modello individua, a partire da alcune variabili socio-demografiche rilevanti, il numero minimo di posti che gli Enti locali si devono sentire impegnati a offrire in una data regione.

3.7 Le pensioni

3.7.1 Le dinamiche della spesa e dei contributi

Nel 2002 la spesa complessiva per pensioni ha presentato un'accelerazione rispetto all'andamento degli anni più recenti[48]. L'incremento nel 2002 è stato infatti del 5,4%, a fronte del 4,7% nel 2001 e del 2,4% nel 2000[49].

In rapporto al Pil, la spesa totale per pensioni è risultata pari al 13,8%, in lieve aumento (circa 0,3 punti) rispetto al 2001 (tabella 3.29).

Il dato complessivo include anche la spesa di natura assistenziale, non legata al versamento dei contributi ma finanziata dalla fiscalità generale. In particolare, sono incluse le erogazioni della Gestione per gli interventi assistenziali (Gias) dell'Inps. Escludendo questa voce di spesa si ottiene un dato maggiormente rappresentativo della spesa previdenziale. Quest'ultima, calcolata nel modo indicato, risulta pari all'11,6% nel 2000 (tabella 3.29), inferiore di due punti rispetto al dato non depurato.

Così calcolata, la spesa di natura previdenziale ha seguito una dinamica simile a quella della spesa complessiva: nel 2002 il tasso di crescita è stato del 5,5% e l'aumento in termini di Pil è stato di 0,3 punti.

Tabella 3.29 - Entrate contributive e spesa per pensioni - 1989-2002 (1)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (2)
Contributi	52.443	57.190	65.833	71.767	76.595	77.372	80.349	98.584	104.333	109.238	116.174	120.299	129.573	133.869
Prestazioni	58.862	66.252	74.112	84.270	94.038	98.886	103.473	112.653	122.940	122.811	128.457	132.020	138.052	145.655
Saldo	-6.419	-9.062	-8.279	-12.503	-17.443	-21.514	-23.124	-14.069	-18.607	-13.573	-12.283	-11.721	-8.479	-11.786
Valori in % del Pil														
Contributi	8,4	8,3	8,8	9,1	9,4	9	8,7	10,0	10,2	10,2	10,5	10,3	10,6	10,6
Prestazioni	9,5	9,7	9,9	10,7	11,6	11,5	11,2	11,5	12,0	11,4	11,6	11,3	11,3	11,6
Saldo contributi-prestazioni	1,1	1,4	1,1	1,6	2,2	2,5	2,5	1,4	1,8	1,3	1,1	1,0	0,7	0,9
Quota Gias per le gestioni pensionistiche	12.493	14.288	15.662	16.451	13.382	16.115	18.692	19.711	20.617	25.645	25.362	25.465	26.891	28.175
Spesa pensionistica	71.355	80.540	89.774	100.721	107.420	115.001	122.165	132.364	143.557	148.456	153.819	157.485	164.943	173.830
Spesa pensionistica in % del Pil	11,5	11,8	12,1	12,9	13,3	13,5	13,2	13,5	14,0	13,8	13,9	13,5	13,5	13,8

(1) Le prestazioni pensionistiche sono al lordo delle trattenute fiscali Irpef, pari a circa il 2% del Pil: depurando il dato di spesa dal prelievo fiscale, il saldo fra i contributi e le prestazioni diviene positivo e pari a circa l'1% del Pil.
(2) I dati relativi al 2002 sono di preconsuntivo.
Fonte: Nvsp (2003)

Spostando l'attenzione all'equilibrio finanziario del sistema pensionistico, il disavanzo complessivo fra contributi e prestazioni è risultato, nel 2002, in aumento, raggiungendo i medesimi livelli del 2000.

Il *deficit* per il complesso delle gestioni è passato, infatti, da 8.479 milioni di euro nel 2001 a 11.786 nel 2002, con un peggioramento di poco più di 3.300 milioni di euro (tabella 3.29).

Nella seconda metà degli anni '90 il saldo negativo in rapporto al Pil, ha seguito un andamento favorevole scendendo, nel 2001, fino allo 0,7%. Nel 2002, però, il *deficit* è salito allo 0,9%. L'aumento è riconducibile alla spesa per pensioni che è cresciuta di circa 0,3 punti di Pil, passando dall'11,3% nel 2001 all'11,6% nel 2002. Le entrate contributive sono, invece, rimaste stabili al 10,6% del Pil.

Nella valutazione dell'impatto del sistema pensionistico sul bilancio pubblico, va anche considerato che, a causa delle trattenute Irpef operate dagli enti pensionistici, le erogazioni nette effettive sono inferiori al dato riportato nella tabella 3.29. L'ammontare delle trattenute è pari a circa 2 punti di Pil, per cui, tenendo conto anche del prelievo fiscale sulle pensioni, il saldo settoriale per il bilancio pubblico è stato positivo in misura pari a un punto percentuale di Pil.

L'analisi delle dinamiche reali conferma le tendenze precedentemente illustrate. Nel 2002 i contributi hanno fatto registrare un incremento modesto (0,6%), sensibilmente inferiore a quello del 2001 (4,8%). Le prestazioni, invece, sono risultate in crescita al tasso del 2,7%, superiore all'1,8% del 2001 (tabella 3.30).

Suddividendo l'intero periodo considerato in sottoperiodi, emerge che negli anni 1990-92 il tasso di

(48) L'analisi è stata svolta sulla base dei dati del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (Nvsp).
(49) La modesta crescita osservabile per il 2000 è influenzata dagli effetti dei risparmi derivanti dall'innalzamento del requisito di accesso alla pensione di vecchiaia per i lavoratori dipendenti del settore privato, che nel 2000 ha raggiunto 60 e 65 anni, rispettivamente, per le donne e gli uomini. L'innalzamento progressivo dell'età pensionabile è stato previsto nell'ambito della riforma Amato (decreto legislativo 503/92) e della legge finanziaria per il 1995 (legge 724/94).

crescita medio annuo delle prestazioni è risultato più elevato di quello dei contributi: 5,6% contro 4%. Nel periodo successivo, gli effetti delle riforme che si sono susseguite negli anni '90, hanno determinato un'inversione di tendenza, con tassi di crescita delle entrate superiori a quelli della spesa. Ma nel 2002 la crescita delle prestazioni è stata di nuovo superiore a quella dei contributi.

Tabella 3.30 - Entrate contributive e spesa per pensioni a prezzi costanti
(variazioni % medie)

	1989-02	1989-92	1993-97	1998-02	2001	2002
Contributi	3,3	4,0	3,8	2,9	4,8	0,6
Prestazioni	3,1	5,6	2,8	2,0	1,8	2,7
Spesa per pensioni al lordo Gias	3,0	5,1	3,3	1,7	1,9	2,6

Fonte: elaborazioni su dati Nvsp (2003)

La sostenibilità macroeconomica, misurata dall'incidenza della spesa sul Pil, e quella finanziaria, determinata dal saldo fra entrate contributive e spesa per pensioni, possono essere meglio esaminate osservando gli andamenti delle variabili "demografiche" - numero delle pensioni e degli assicurati - e dei fattori "normativo-istituzionali" - importo medio della prestazione e della contribuzione (tabella 3.31).
Dal lato delle entrate contributive, la modesta crescita registrata nel 2002 è dovuta al versamento contributivo medio - che, in termini reali, è lievemente diminuito rispetto al 2001 (-0,5%) -, piuttosto che all'evoluzione del numero degli assicurati. Questi ultimi sono cresciuti al tasso dell'1,7%, in linea con il *trend* degli anni immediatamente precedenti.
La crescita degli iscritti alle gestioni pensionistiche sembra trainata dalla gestione dei lavoratori parasubordinati, che dal momento della sua istituzione, si è sviluppata a tassi sostenuti. Anche nel 2002 l'incremento è stato di poco inferiore al 9%. Se si escludesse questa categoria di lavoratori, l'incremento degli assicurati sarebbe stato, nel 2002, dell'1%.
L'incremento della spesa, pari al 5,4% nel 2002, è stato determinato dall'incremento del numero delle prestazioni (+0,5%) e dal maggiore importo medio della pensione (circa 3%). Negli anni precedenti la pensione media era cresciuta a ritmi più contenuti: 0,7% nel 2001 e 1,3% nella media annua del periodo 1998-2002.
Il tasso di crescita del numero dei trattamenti è stato, invece, più contenuto, in linea con quello medio annuo del periodo 1998-2002 (che è stato pari allo 0,4%) ma inferiore a quello degli anni precedenti il 1997.

Tabella 3.31 - Numero di pensioni, contribuenti, pensione e retribuzione media
(variazioni % medie)

	1989-02	1989-92	1993-97	1998-02	2001	2002
Numero di pensioni	1,4	2,7	1,6	0,4	0,6	0,5
Contribuenti	0,9	0,2	0,5	1,7	1,6	1,7
Contribuenti senza parasubordinati	0,06	0,2	-0,8	1,0	0,7	1,0
Contributo medio a prezzi 1989	3,1	5,5	4,4	1,0	4,3	-0,5
Pensione media a prezzi 1989	2,0	3,0	2,4	1,3	0,7	3,0

Fonte: elaborazioni su dati Nvsp (2003)

3.7.2 Gli andamenti delle singole gestioni

Nella tabella 3.32 sono illustrati i rapporti tra entrate contributive e spese delle singole gestioni e/o delle varie categorie di lavoro, distinguendo i lavoratori in dipendenti del settore privato o del pubblico impiego, in autonomi e in liberi professionisti[50].
In tutte le gestioni considerate, nel 2002, si è avuto un peggioramento del saldo fra contributi e prestazioni.
Per i lavoratori dipendenti privati assicurati alle casse dell'Inps, gli ultimi anni erano stati

(50) I primi risultano assicurati in prevalenza presso le gestioni dell'Inps, che rappresentano, in termini sia di iscritti sia di prestazioni, oltre il 50% del sistema pensionistico complessivo. I lavoratori pubblici sono riconducibili alle casse pensionistiche dell'Inpdap, che rappresentano, in termini di spesa, una quota pari al 28,5% dell'onere pensionistico totale. La categoria del lavoro autonomo è assicurata dalle tre gestioni dell'Inps - artigiani, commercianti e coltivatori diretti mezzadri e coloni - e dalle casse dei liberi professionisti.

Tabella 3.32 - Rapporti tra entrate contributive e spesa per pensioni (1989-2002) (1)
(valori percentuali)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (2)
Lavoratori dipend. privati Inps	91,0	89,7	91,0	88,0	85,8	82,4	80,7	93,4	88,8	93,2	94,2	98,4	100,0	98,8
Altri Fondi dip. privati	143,2	119,4	110,7	110,6	99,6	95,7	85,6	85,7	91,2	98,0	100,3	95,7	89,9	90,4
Fondi ex-aziende autonome	69,3	68,9	60,4	58,0	56,8	52,2	59,3	68,4	55,4	55,9	51,8	49,4	47,2	41,3
Lavoratori pubblici - Inpdap														
- senza apporto dello Stato alla Ctps (3)	85,9	79,9	81,7	74,9	70,1	65,3	65,9	76,8	78,0	75,9	75,4	75,9	81,0	79,3
- con apporto dello Stato alla Ctps (3)	85,9	79,9	81,7	74,9	70,1	65,3	65,9	92,1	94,5	95,2	97,7	98,8	102,8	100,9
Artigiani e commercianti	142,8	130,6	146,7	152,0	140,4	139,6	137,2	121,7	105,5	110,1	124,8	99,0	102,8	94,2
Coltiv.diretti, colonie mezzadri	18,9	20,0	33,8	33,0	28,0	27,4	28,7	23,9	24,1	45,6	43,1	44,4	42,4	41,0
Liberi professionisti e medici	163,0	161,1	168,2	147,8	109,5	124,9	121,7	119,0	127,4	142,1	137,3	146,8	152,5	153,6
Fondo clero	46,7	34,1	36,4	30,8	27,9	35,3	29,3	25,8	22,7	19,3	21,8	33,3	36,4	33,7
Totale integrativi	107,5	124,2	106,7	91,3	84,8	83,1	79,4	65,9	62,9	64,8	74,1	73,2	74,2	69,7
Tot. gestioni pensionistiche	89,1	86,3	88,8	85,2	81,5	78,2	77,7	87,5	84,9	88,9	90,4	91,1	93,9	91,9

(1) Le entrate contributive delle gestioni previdenziali comprendono l'ammontare dei contributi figurativi trasferiti dalle Regioni, da altri enti e da altre gestioni, tra cui Gias e Gpt.
La spesa per pensioni è considerata al netto dei trasferimenti a carico dello dello Stato (Gias) o di altre gestioni.
(2) I dati relativi al 2002 sono di preconsuntivo.
(3) Il rapporto è stato determinato nel primo caso non considerando nei contributi l'apporto aggiuntivo da parte dello Stato, che è invece stato considerato nel secondo caso.
Fonte: Nvsp (2003)

caratterizzati da un miglioramento del saldo: il rapporto fra contributi e prestazioni era aumentato fino a raggiungere il pareggio nel 2001.

Nel 2002, invece, tale rapporto è sceso al 98,8% e il disavanzo si è attestato a 921 milioni di euro. Ciò è dovuto al fatto che la spesa per pensioni nel 2002 è cresciuta più rapidamente delle entrate contributive: 5% contro 3,8%.

Negli altri fondi riguardanti il lavoro dipendente privato, il disavanzo è lievemente migliorato e il rapporto fra contributi e prestazioni è passato dall'89,9% nel 2001 al 90,4% nel 2002.

I fondi delle ex-aziende autonome, che comprendono le ferrovie e i postelegrafonici, mostrano la tendenza verso un graduale e progressivo peggioramento e l'incidenza delle entrate contributive sulla spesa pensionistica è arrivata nel 2002 a poco più del 40%.

Anche il saldo del settore dei lavoratori del pubblico impiego è peggiorato rispetto al 2001. Sulla base dei dati del Nucleo, il *deficit* è passato da 7.555 milioni di euro nel 2001 a 8.600 nel 2002, e il rapporto fra entrate e spesa è sceso dall'81% del 2001 al 79,3%. Tale rapporto si colloca, tuttavia, a un livello superiore rispetto a quelli degli anni '90.

Nel 2002, la spesa per pensioni del pubblico impiego è aumentata del 4,6%; più velocemente dei contributi, cresciuti a un tasso del 2,5%. A determinare questo andamento hanno contribuito il numero delle pensioni, cresciute dell'1,3% rispetto al 2001, e l'importo medio della pensione, aumentato del 3,7% in termini nominali e dell'1,3% in termini reali. L'andamento delle entrate contributive riflette la crescita del contributo medio (+3,1% in termini nominali e +0,6% in termini reali) e la sostanziale costanza del numero di assicurati.

Questi dati, per il modo nel quale sono costruiti, non tengono conto, tuttavia, della contribuzione aggiuntiva da parte dello Stato a favore della Cassa dei trattamenti pensionistici degli statali (Ctps). Se si considerano tali contribuzioni, il saldo fra i contributi e le prestazioni migliora in modo considerevole e diventa positivo, pur restando peggiore di quello del 2001.

Il problema di come raccordare i dati del Nvsp con quelli del Bilancio Inpdap viene approfondito nel Box 4. Il risultato è che il saldo fra contributi e prestazioni, riportato in Bilancio, per il complesso delle gestioni pensionistiche amministrate dall'Istituto è stato nel 2002 positivo e pari a 912 milioni di euro.

Nell'ambito del lavoro autonomo si segnala un peggioramento nelle casse gestite dall'Inps.

Le gestioni degli artigiani e dei commercianti considerate congiuntamente hanno realizzato nel 2002 un saldo negativo di 656 milioni di euro, anche se i commercianti, pur in peggioramento, presentano ancora un saldo positivo. Il rapporto fra contributi e prestazioni è stato superiore all'unità per tutti gli anni '90, anche se in progressiva diminuzione. Nel 2000, per la prima volta, si è avuto un lieve disavanzo, essendo stato il rapporto fra contributi e prestazioni di poco inferiore all'unità. Nel 2001 tale rapporto è tornato su livelli superiori all'unità (102,8%), per poi collocarsi nel 2002 al 94,2%.

Deficit elevati e crescenti (il rapporto fra contributi e prestazioni è stato del 41% nel 2002) presentano i coltivatori diretti mezzadri e coloni, mentre le casse dei liberi professionisti, in controtendenza

rispetto alle altre gestioni, hanno mostrato un miglioramento del saldo, già positivo: la differenza fra le entrate contributive e l'onere per pensioni è passata da 977 milioni di euro nel 2001 a 1.066 nel 2002.
Questo andamento si è manifestato malgrado la spesa pensionistica sia cresciuta del 7% nel 2002. Infatti, le entrate contributive sono cresciute a ritmi superiori (7,8%) e più elevati rispetto a quelli osservabili nelle altre gestioni, grazie all'aumento del numero degli assicurati (+ 4%).
Anche nell'intero periodo considerato, le casse dei liberi professionisti hanno fatto registrare andamenti favorevoli, con rapporti fra il numero delle pensioni e il numero dei contribuenti molto bassi, di poco superiori al 20%. Ciò dipende dal fatto che gran parte degli assicurati è ancora lontana dall'aver maturato i requisiti che danno diritto alla pensione "piena".
Il rapporto fra il numero delle prestazioni e il numero degli assicurati, che riflette fattori demografici, è stato, per il complesso delle gestioni pensionistiche del 76%, contro il 77% dell'anno precedente (tabella 3.33). Il numero complessivo degli assicurati è cresciuto dell'1,7%, e quello delle prestazioni dello 0,5%.
Questo rapporto aveva mostrato, in precedenza, una tendenza all'aumento, passando da circa il 70% a circa l'82%, tra l'inizio degli anni '90 e il 1997. Negli anni successivi, si è avuta una inversione di tendenza che è continuata nel 2002.
Passando all'esame delle singole gestioni, nei fondi a favore dei lavoratori dipendenti privati si nota un miglioramento dell'incidenza delle pensioni sugli assicurati, che è passata dall'86,4% del 2001 all'85,2% del 2002.
Per i dipendenti pubblici il rapporto tra prestazioni e contribuenti è peggiorato e si è attestato al 73,2%. Oltre che dall'invecchiamento della popolazione, che colpisce l'intero sistema previdenziale, questo andamento è dipeso dal processo di privatizzazione di alcuni comparti, che tende a impoverire la base assicurativa modificando gli equilibri occupazionali del sistema.

Tabella 3.33 - Rapporto tra numero delle pensioni e numero dei contribuenti (1989-2002)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Lavoratori dipendenti privati	82,5	83,1	84,0	86,4	88,6	89,6	91,7	91,8	91,8	91,2	90,3	87,7	86,4	85,2
Inps	83,7	84,2	84,9	87,1	89,2	90,8	92,5	92,4	92,1	91,4	90,4	88,0	86,3	85,0
Altri Fondi dip. privati	39,9	39,8	42,2	44,1	48,1	47,2	47,9	49,4	52,0	54,0	53,9	48,4	48,2	48,5
Fondi ex-aziende autonome	71,6	76,8	87,2	94,2	101,1	81,6	99,7	105,0	113,5	115,3	123,1	118,4	134,0	140,0
Lavoratori pubblici - Inpdap	45,0	46,5	48,4	49,7	50,6	54,2	57,7	59,0	67,4	68,8	69,6	70,3	72,1	73,2
Artigiani	37,3	38,6	40,0	42,6	45,4	48,6	50,6	55,6	60,1	60,5	61,8	63,4	65,6	66,6
Commercianti	41,4	42,4	43,0	45,0	47,1	48,3	49,4	52,8	54,8	54,9	56,2	58,0	59,9	61,2
Coltiv.diretti, coloni, mezzadri	146,9	153,2	176,5	209,5	228,2	257,1	266,1	279,8	299,8	298,7	303,5	311,6	322,8	321,7
Liberi professionisti	27,7	27,8	28,1	28,8	29,6	29,4	28,3	26,8	25,9	25,1	24,6	24,0	23,3	22,8
Medici	28,9	29,9	30,9	31,3	34,1	35,3	35,8	35,8	35,0	37,1	38,2	40,1	40,0	40,9
Fondo Clero	54,7	57,6	60,2	63,0	65,4	67,0	73,1	75,6	77,2	80,9	76,7	72,6	73,6	71,0
Totale integrativi	33,7	35,7	39,7	39,2	43,4	46,2	46,2	47,4	48,1	44,7	49,7	50,9	52,1	53,2
Sistema Pens. Obblig. di Base	**71,0**	**71,9**	**74,0**	**76,5**	**79,0**	**81,0**	**83,2**	**80,9**	**82,3**	**80,3**	**79,6**	**77,8**	**77,0**	**76,0**

(1) I dati relativi al 2002 sono di preconsuntivo.
Fonte: Nvsp (2003)

Nelle gestioni delle ex-aziende autonome e dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni presso l'Inps, il numero di prestazioni è stato superiore a quello degli assicurati, risultando rispettivamente pari al 140% e al 321,7% di quest'ultimo. Ciò spiega i consistenti saldi negativi osservabili nei due casi.

Box 4 - Un approfondimento relativo alle gestioni pensionistiche dell'Inpdap

Il saldo fra le entrate contributive e la spesa per pensioni delle gestioni previdenziali dell'Inpdap, che rileva ai fini dei conti e dei saldi complessivi dell'Istituto, è stato nel 2002 pari a 912 milioni di euro.
Sulla metodologia adottata dal Nvsp per esaminare le dinamiche del sistema previdenziale per il complesso dei lavoratori pubblici, si possono avanzare le seguenti considerazioni.
Nella spesa per pensioni a favore dei dipendenti statali, il Nvsp considera anche una componente non erogata dall'Inpdap, costituita dalle pensioni provvisorie del personale militare corrisposte dal Ministero della Difesa.

Inoltre, nelle entrate contributive della Ctps non viene considerata la “contribuzione aggiuntiva”.
Per il finanziamento della Ctps, oltre alle entrate derivanti dall’aliquota legale “ordinaria” del 32,95%, è previsto che lo Stato, mediante trasferimenti, garantisca la completa copertura della spesa per pensioni. Il finanziamento aggiuntivo da parte dello Stato risulta costituito principalmente da trasferimenti contabilizzati come entrate contributive (“contribuzione aggiuntiva”) e, in misura minore, da trasferimenti contabilizzati sotto la voce trasferimenti di parte corrente.
Nella voce del Nvsp non viene considerata la “contribuzione aggiuntiva” e i trasferimenti da parte dello Stato, pari nel 2002 a circa 8.600 milioni di euro. Senza considerare tale componente, il saldo delle gestioni previdenziali Inpdap è passato nel 2002 da un avanzo di 912 milioni di euro a un disavanzo di 7.764 milioni di euro.

Tabella 3.34 - Saldo delle gestioni previdenziali Inpdap nel 2002
(valori espressi in milioni di euro)

Cpdel	
Entrate contributive	11.693
Spesa per pensioni	12.862
Saldo	***-1.168***
Cps	
Entrate contributive	2.756
Spesa per pensioni	1.600
Saldo	***1.156***
Cpug	
Entrate contributive	40
Spesa per pensioni	33
Saldo	***6***
Cpi	
Entrate contributive	170
Spesa per pensioni	166
Saldo	***4***
Ctps	
A. Entrate contributive	25.895
B. di cui "contribuzione aggiuntiva" (1)	7.592
C. Trasferimento da parte dello Stato	1.085
D. Spesa per pensioni	26.066
Saldo (A+C-D)	***914***
Saldo (A-B-D)	***-7.763***
Totale gestioni previdenziali	
Saldo	***912***
Saldo (2)	***-7.764***

(1) Contribuzione aggiuntiva dello Stato (D.I. Lavoro-Tesoro del 12/7/2000).
(2) Le entrate contributive sono al netto della "contribuzione aggiuntiva" dello Stato e del trasferimento a carico dello Stato.
Fonte: bilancio consuntivo Inpdap relativo all'anno 2002

3

appendici

Appendice A3.1 - Le politiche scolastiche regionali

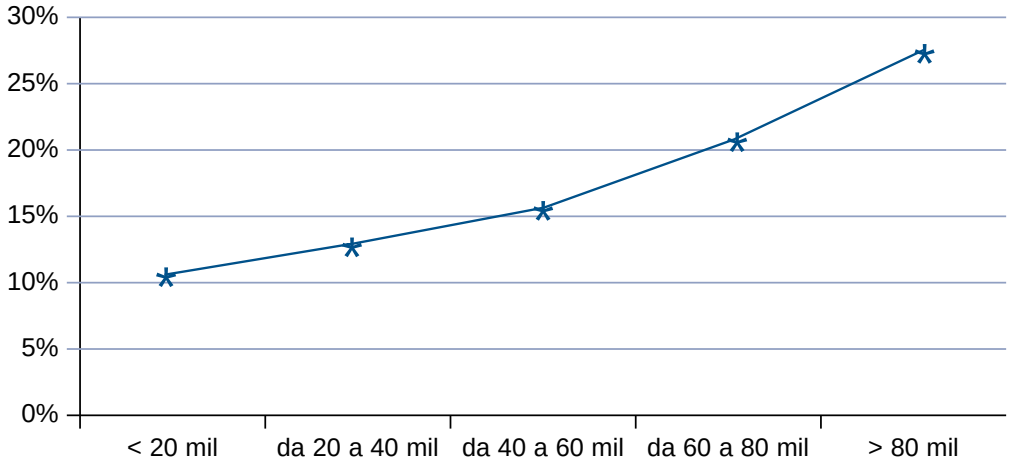
Nel sistema dell'istruzione è in atto un processo piuttosto marcato di decentralizzazione. In questa appendice vengono approfondite due esperienze di politiche scolastiche regionali, tra loro diverse, con lo scopo di fornire elementi di conoscenza sul modo nel quale quel processo si sta sviluppando. Le due esperienze riguardano la Lombardia e l'Emilia-Romagna.

L'Amministrazione regionale della Lombardia è stata la prima in Italia ad aver introdotto, a partire dall'anno scolastico 2000-2001, il buono scuola (*voucher*) diretto a tutte le famiglie residenti nella regione, indipendentemente dal tipo di scuola frequentata[51].

La politica dei buoni scuola si inserisce in un processo di riforma finalizzato ad aumentare l'autonomia scolastica; in modo da garantire, attraverso una competizione tra diverse strutture d'offerta, una maggiore qualità del servizio e una maggiore libertà di scelta degli individui. Questa politica potrebbe, in parte, essere motivata dalla forte presenza nella regione delle scuole private (la cui media è superiore alla media nazionale) e dall'elevato numero di studenti iscritti (anch'essi superiore alla media nazionale). Più precisamente, in relazione al numero totale di scuole, la Lombardia presenta una percentuale di scuole private inferiore alla media nazionale, per quanto concerne le scuole elementari, e più elevata per le scuole di grado superiore. Per quanto concerne la quota di studenti iscritti alle scuole private, la Lombardia è la regione che presenta il dato più elevato.

La concorrenza tra istituti scolastici può avere dei risvolti positivi sulla qualità del servizio, ma può anche dare origine a fenomeni di segregazione. In particolare, numerosi studi evidenziano che coloro i quali si avvalgono della facoltà di scelta (all'interno di un sistema scolastico sia interamente pubblico sia misto) appartengono in prevalenza alle classi economiche più avvantaggiate e meglio istruite. Il *background* familiare sarebbe dunque una componente dominante nelle scelte relative alla durata degli studi, alla loro tipologia e al tipo di scuola frequentata. Per quanto riguarda il caso specifico dell'Italia, l'Indagine della Banca d'Italia sui "Bilanci delle Famiglie italiane" ci consente di desumere che il sistema scolastico attualmente in vigore produce un'autoselezione degli studenti a partire dal *background* economico (livello di reddito) e culturale (titolo di studio e condizione professionale) della famiglia di provenienza. Tale processo avviene sia lungo l'asse dei tipi di scuola secondaria superiore scelta (licei/istituti tecnici), sia lungo l'asse scuole pubbliche/scuole private (grafico A3.1-1).

Grafico A3.1-1 - Uso di istituti scolastici privati (percentuali di famiglie) per classi di reddito familiare



Fonte: Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1993*

(51) Il governo ha recentemente deciso (decreto emanato il 3 settembre 2003) di stanziare, a partire dal 2003, 30 milioni di euro all'anno, per tre anni, da destinare alle famiglie che iscrivono i propri figli alle scuole private elementari, medie e superiori (solo per il primo anno). Si tratta di un contributo a parziale rimborso delle spese sostenute per il pagamento delle rette scolastiche, il cui importo unitario verrà determinato in base al numero di richieste pervenute; esso si cumula con eventuali buoni scuola già predisposti dalle regioni.
Occorre sottolineare che il decreto non prevede alcun tetto di reddito per poter accedere a detto contributo. Per quanto detto in precedenza sulla frequenza delle scuole private per fasce di reddito, l'incentivo rischia di essere fortemente regressivo.

La politica del buono scuola, al pari dell'equivalente politica adottata in Lombardia in campo socio-sanitario, si colloca all'interno di un processo di decentramento amministrativo. L'obiettivo principale di tale processo è quello di aumentare l'autonomia decisionale delle regioni in riferimento alle principali aree di intervento sociale. Nel 2000, la regione Lombardia ha approvato una legge regionale che prevede la competenza della Giunta regionale circa "l'erogazione dei contributi alle scuole non statali e (...) l'attribuzione di buoni scuola alle famiglie degli allievi frequentanti le scuole statali e non statali, paritarie, legalmente riconosciute e parificate al fine di coprire in tutto o in parte, le spese effettivamente sostenute (...)". Tra le scuole ammesse sono incluse quelle confessionali.
Il buono scuola è stato effettivamente introdotto dall'anno scolastico 2000-2001. Le caratteristiche previste per la sua erogazione non hanno subito rilevanti modifiche nel corso degli anni successivi.
Esponiamo le caratteristiche essenziali del buono scuola così come sono state definite dalla D.G.R. N.VII/7837, 25 gennaio 2002. La delibera del buono scuola relativa all'anno scolastico 2003-2004 non presenta infatti rilevanti cambiamenti.
Il buono scuola lombardo è un esempio di *targeted voucher*. Come tale, esso è destinato solamente agli studenti e alle famiglie che soddisfano specifici criteri di idoneità, prevalentemente basati sul reddito. Il criterio adottato per l'erogazione comprende due fasce reddituali ottenute applicando al reddito dell'anno 2000 del nucleo familiare, composto dai genitori e figli a carico, i coefficienti previsti dalla normativa sull'Isee che riconducono tale reddito a un valore per i singoli componenti. Per redditi inferiori a 8.350 euro è prevista una copertura del 50% delle spese ammissibili. Per redditi compresi tra 8.350 e 46.600 euro, la copertura è pari al 25%. Nessun rimborso è previsto per redditi superiori a 46.600 euro. La scelta degli scaglioni determina una scarsa progressività del *voucher*, infatti nella seconda classe di reddito rientrano le famiglie con un reddito *pro capite* medio inferiore a quello lombardo (15.850 euro).
Le spese ammissibili sono quelle effettivamente sostenute dalle famiglie per tasse, rette e contributi (anche volontari) di iscrizione e funzionamento versati alla scuola, con riferimento ai costi di gestione ordinaria e relativamente alle sole attività scolastiche curriculari obbligatorie strettamente intese. Quale ulteriore criterio di eleggibilità, il buono scuola lombardo prevede un importo minimo della spesa ammessa al contributo (208 euro). Il contributo erogabile non è quindi mai inferiore ai 52 euro. Inoltre, per l'anno 2001-2002 il contributo massimo è stato stabilito in 1.050 euro.
L'introduzione di un criterio di eleggibilità basato sulla spesa minima nonché la definizione delle spese ammissibili differenziano la Lombardia da altre esperienze locali e nazionali in cui il *voucher* è stato (ed è) sperimentato. Sebbene il buono non si rivolga unicamente agli studenti che frequentavano o che hanno deciso per la prima volta di iscriversi a una scuola privata, ma comprenda tra i potenziali beneficiari anche coloro che optano per la scuola pubblica, esso è stato erogato prevalentemente alle famiglie che hanno scelto la scuola privata. Questo è spiegato dal fatto che le scuole pubbliche sono tipicamente caratterizzate da una retta nulla[52] e i criteri di idoneità sopra menzionati implicano, di fatto, che tra i potenziali beneficiari vi siano unicamente gli studenti che "migrano" dalla scuola pubblica a quella privata in seguito all'assegnazione del buono, nonché coloro che vi si sarebbero comunque iscritti.
I primi risultati pubblicati dopo un anno dall'introduzione del buono (2000-2001) mostrano che, su 46.935 domande ammesse (su un totale di domande presentate pari a 55.040), il buono è stato erogato nel 98,72% dei casi agli studenti che hanno scelto la scuola privata, contro l'1,28% di buoni assegnati agli studenti delle scuole pubbliche. Il tasso di accettazione delle domande presentate per l'utilizzo del buono presso scuole statali è pari al 10% (600 domande ammesse su 6000 presentate). Circa un terzo dei casi totali di rifiuto delle domande presso scuole statali è imputato alla tipologia di spesa non ammissibile e un altro terzo al non raggiungimento della spesa minima necessaria. Per quanto riguarda le scuole private, il tasso di accettazione è di circa il 94% (circa 46.000 su 49.000). La delibera regionale, al fine di assicurare il beneficio prioritariamente alle famiglie disagiate,

(52) Per l'istruzione elementare e media inferiore.

prevedeva la redazione di un elenco dei richiedenti in possesso dei requisiti ordinato in senso crescente in base all'indicatore della situazione reddituale. Il contributo avrebbe dovuto essere concesso, fino alla concorrenza delle disponibilità finanziarie, nel rispetto del suddetto elenco. Tuttavia, l'Amministratore regionale non ha provveduto alla determinazione di un tetto massimo di risorse (come nel caso del Buono Socio Sanitario) e tutte le richieste che rispettavano i requisiti sono state soddisfatte.

Una politica scolastica analoga a quella lombarda è stata adottata dal Veneto a partire dall'anno 2001-2002.

Un modello alternativo è quello proposto dall'Emilia Romagna. Con l'obiettivo di rendere effettivo il diritto di ogni persona ad accedere a tutti i gradi del sistema scolastico e formativo, sono state individuate tre principali aree di intervento. La prima è riconducibile all'esperienza del buono scuola lombardo e si concretizza nell'attribuzione di borse di studio. L'erogazione di queste ultime è subordinata, come per la Lombardia, al rispetto di requisiti di reddito. Per le scuole elementari e medie inferiori possono accedere alle borse di studio le famiglie il cui livello Isee sia pari o inferiore a 10.632,94 euro. Per le scuole medie superiori sono previste due fasce: una per le famiglie il cui livello Isee sia pari o inferiore a 10.632,94 euro e una per le famiglie il cui livello Isee sia compreso tra i 10.632,95 euro e 21.265,87 euro, a sua volta suddivisa in tre scaglioni.

A differenza della Lombardia, l'importo della borsa non è legato all'ammontare delle spese sostenute ma è funzione dell'ordine di scuola frequentato e del reddito.

Le borse di studio ammontano a 125 euro per le elementari, 250 euro per le medie e fino a 1000 euro per le superiori (prima fascia Isee). Per gli alunni rientranti nella seconda fascia Isee, l'importo della borsa è determinato a consuntivo, tenuto conto dello scaglione Isee di appartenenza e delle disponibilità finanziarie residue, dopo aver soddisfatto tutti gli appartenenti alla prima fascia. Si assicura uniformità di importo per le borse assegnate a individui appartenenti al medesimo scaglione. In particolare, ai beneficiari rientranti nel primo scaglione della seconda fascia Isee si garantisce una borsa di studio di importo non inferiore a 600 euro e non superiore a 750 euro.

In Emilia-Romagna l'erogazione delle borse di studio è affiancata da altre due aree di intervento. Esse riguardano l'accesso al sistema scolastico, attraverso l'erogazione di servizi (trasporti, ausili per disabili e mense) e gli interventi volti al miglioramento della qualità dell'offerta formativa ed educativa (progetti di qualificazione). Su questo secondo versante, le Province saranno impegnate in ordine di priorità sui seguenti progetti: integrazione dei disabili, degli studenti stranieri, passaggio tra ordini di scuole diverse (materne, elementari e medie) e integrazione tra scuola e lavoro (per le scuole superiori). Sono anche previsti fondi da destinare all'acquisto di libri di testo. Complessivamente, la politica scolastica adottata dall'Emilia-Romagna non sembra discriminare a priori tra scuole pubbliche e private e sembra maggiormente indirizzata alle famiglie più disagiate. Come dimostrano i dati relativi agli aa.ss. 2001-02 e 2002-03, la borsa di studio erogata dall'Emilia Romagna non è, a differenza del buono scuola lombardo, un *voucher* privato *di fatto*. Questo significa che i criteri di idoneità prefissati dal *policy maker* non identificano i beneficiari del contributo esclusivamente nelle famiglie che hanno optato per la scuola privata.

I risultati diffusi dalla regione mostrano che le domande ammesse per l'erogazione delle borse di studio per l'a.s. 2002-03 sono state pari a 39.980 (su un totale di 42.719 domande presentate). Di queste, il 97% sono state assegnate a studenti che frequentano la scuola pubblica e soltanto il 3% agli studenti iscritti alle scuole private. Questo risultato, opposto a quello ottenuto in Lombardia, è dovuto principalmente all'assenza, tra i criteri di selezione previsti, di un *vincolo di spesa* che tenga conto unicamente dei costi relativi a tasse, rette e contributi sostenuti dalle famiglie. In questo senso la politica adottata dall'Emilia Romagna si avvicina alle politiche di *voucher* introdotte negli Stati Uniti, dove il *voucher* è erogato in relazione a predefinite caratteristiche delle famiglie (soprattutto basate sul reddito) piuttosto che a peculiari forme di spesa.

In relazione al tipo di scuola prescelta non si nota una rilevante differenza nel tasso di accettazione delle domande presentate: il 94% per le scuole pubbliche e il 91% per le scuole private. La distribuzione della borsa di studio in relazione alla scelta individuale (o familiare) non si configura

pertanto come un sostegno economico diretto principalmente alle famiglie che hanno optato per la scuola privata o pubblica ma conferma piuttosto il suo obiettivo di sostenere il *diritto allo studio*, indipendente dalla decisione sul tipo di scuola. Si noti inoltre che la borsa di studio è stata assegnata anche a famiglie non residenti in Emilia Romagna ma i cui figli frequentano le scuole della regione e a famiglie in cui almeno uno dei due genitori non è italiano. In particolare, il 12% dei beneficiari delle borse di studio sono famiglie classificate come "Extra UE".
Relativamente alla destinazione delle risorse in base al grado di scuola, il 36% delle risorse sono state destinate alla scuola elementare, il 25% alla scuola media e il 39% alla scuola superiore. L'amministratore regionale sembra pertanto aver deciso di sostenere maggiormente il primo ciclo scolastico (in relazione anche ai maggiori benefici marginali) e l'ultimo (solitamente caratterizzato dal maggior costo-opportunità).

Appendice A3.2 - La povertà in Italia

Dall'ultima indagine Istat sulla povertà in Italia, emerge, rispetto allo scorso anno, una significativa riduzione dell'indice di povertà relativa a livello nazionale, che passa dal 12% del 2001 all'11% del 2002, e una sostanziale stabilità dell'indice di povertà assoluta che si mantiene al 4,2% (tabella A3.2-1).

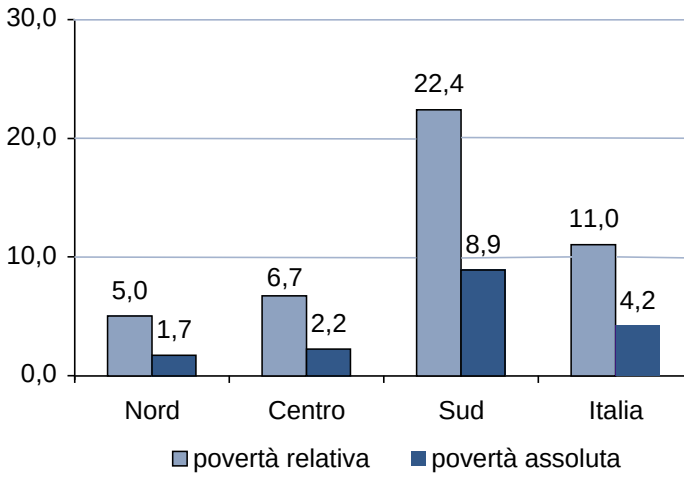
Tabella A3.2-1 - Distribuzione territoriale dell'incidenza della povertà relativa e assoluta nelle famiglie
(valori percentuali)

	Povertà relativa		Povertà assoluta	
	2001	2002	2001	2002
Nord	5,0	5,0	1,3	1,7
Centro	8,4	6,7	2,3	2,2
Sud	24,3	22,4	9,7	8,9
Italia	**12,0**	**11,0**	**4,2**	**4,2**

Fonte: Istat

Nel 2002, l'11% delle famiglie ha effettuato una spesa per consumi inferiore alla soglia di povertà "relativa"[53] (823,45 euro mensili per una famiglia di due componenti contro gli 814,55 euro del 2001). Si tratta di circa 2.456.000 famiglie che vivono in condizioni di povertà relativa, per un totale di 7.140.000 persone povere (il 12,4% della popolazione residente).

Grafico A3.2-1 - Povertà in Italia per area geografica. Anno 2002



(53) La soglia di povertà relativa è determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile *pro capite* per consumi delle famiglie. In caso di diminuzione della spesa media nazionale, si può, quindi, determinare una diminuzione della povertà relativa, pur in assenza di variazioni delle condizioni di reddito e consumo delle famiglie povere.

La diminuzione dell'incidenza della povertà relativa si è concentrata principalmente nelle regioni meridionali (dal 24,3% al 22,4%) e nelle regioni centrali (dall'8,4% al 6,7%). Nel Nord Italia la situazione è invece stabile, con una incidenza del 5,0%.
Tuttavia, nelle regioni Meridionali è concentrato il 66,3% di famiglie povere e il 68,4% delle persone povere. Nel Centro i valori sono rispettivamente l'11,8% e il 12,2%, mentre al Nord il 21,9% sono famiglie povere e il 19,4% è costituito da persone povere. Tutto ciò significa che posto pari a 100 il totale delle famiglie povere, 66 risiedono nel Mezzogiorno, 12 nel Centro e 22 nelle regioni settentrionali.

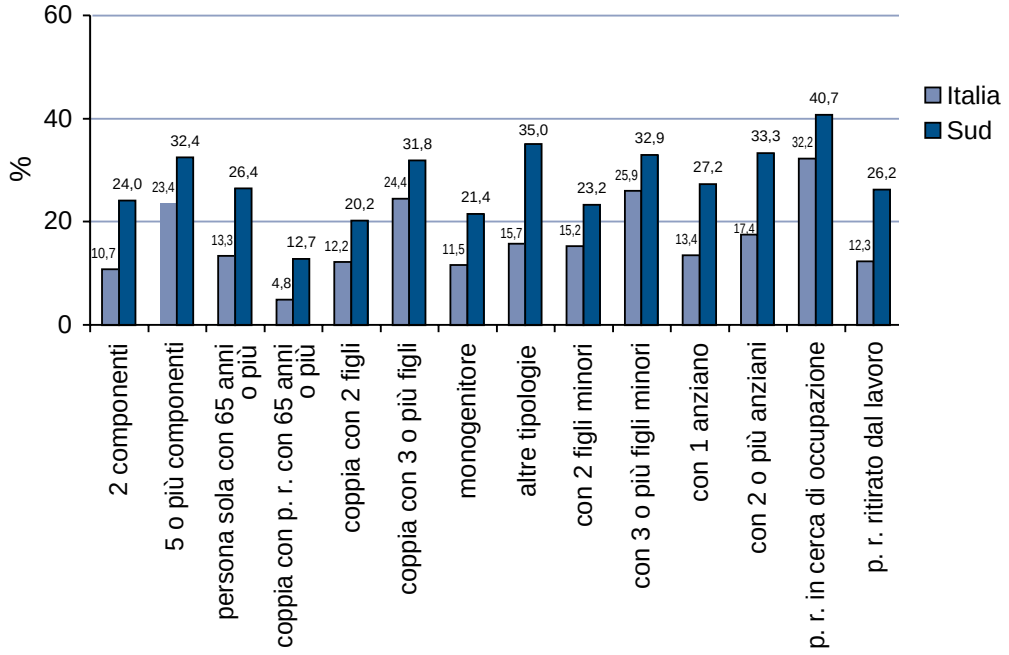
Tabella A3.2-2 - Povertà relativa per ripartizione geografica nel 2002

	Nord	Centro	Sud	Italia
Migliaia di unità				
Famiglie povere	537	289	1.630	2.456
Famiglie residenti	10.682	4.325	7.263	22.270
Persone povere	1.384	870	4.886	7.140
Persone residenti	25.668	11.096	20.734	57.498
Composizione percentuale				
Famiglie povere	21,9	11,8	66,3	100,0
Famiglie residenti	48,0	19,4	32,6	100,0
Persone povere	19,4	12,2	68,4	100,0
Persone residenti	44,6	19,3	36,1	100,0
Incidenza della povertà (%)				
Famiglie	5,0	6,7	22,4	11,0
Persone	5,4	7,9	23,6	12,4

Fonte: Istat (2003)

La condizione di povertà relativa presenta una elevata variabilità in funzione sia della numerosità che della composizione del nucleo familiare.

Grafico A3.2-2 - Incidenza di povertà relativa per diverse composizioni e tipologia del nucleo familiare o della persona di riferimento (p. r.)



indietro torna all'indice avanti

In analogia al 2001, anche nel 2002, la povertà relativa è maggiormente presente nelle famiglie numerose con tre o più figli (soprattutto se minori), nelle famiglie di anziani e nelle famiglie in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione.
Uno dei più elevati livelli di povertà relativa a livello nazionale si riscontra, infatti, nelle famiglie in cui la persona di riferimento non ha un lavoro. In questo caso l'indice di povertà è pari al 32,2% a livello nazionale (nel 2001 il dato era 31,8%) e sale al 40,7% nel Mezzogiorno.
A livello nazionale, anche la presenza di figli minori determina una elevata incidenza percentuale di povertà relativa. Nelle famiglie con 3 o più figli essa si colloca al 24,4%, e sale al 25,9% se i figli sono minori.
Nelle regioni meridionali particolarmente alta è l'incidenza di povertà relativa nelle famiglie con 2 o più anziani, di cui il 33,3% è sotto la soglia della povertà. Valori elevati di povertà si riscontrano anche nelle famiglie numerose con tre o più figli specie se minori (32,9%) e nelle famiglie con 5 o più componenti (32,4%).
Passando a considerare la situazione di "povertà assoluta"[54] il numero delle famiglie che si trova in questa condizione è pari a 926 mila (pari al 4,2% del totale delle famiglie residenti) per un totale di 2 milioni 916 mila individui (pari al 5,1% della popolazione). Anche in questo caso la frequenza massima si osserva nel Mezzogiorno, dove raggiunge l'8,9%, pari a 649 mila famiglie.
Nel complesso, dal 2001 al 2002 l'incidenza di povertà assoluta a livello nazionale è rimasta stabile, pur evidenziando un andamento territoriale diverso. Al peggioramento del Nord (in cui si passa dall'1,3% all'1,7%) si è contrapposta una quasi stabilità del Centro (la cui incidenza passa dal 2,3% al 2,2%) e il miglioramento della situazione nel Mezzogiorno, in cui il valore di povertà assoluta nel complesso si è ridotto dal 9,7% all'8,9%. Le regioni del Sud, tuttavia, continuano a registrare la più elevata concentrazione della povertà, con il 70% di famiglie povere e il 72,6% di persone povere.

Tabella A3.2-3 - Povertà assoluta per ripartizione geografica nel 2002

	Nord	Centro	Sud	Italia
Migliaia di unità				
Famiglie povere	183	94	649	926
Persone povere	480	318	2.118	2.916
Composizione percentuale				
Famiglie povere	19,8	10,2	70,0	100,0
Persone povere	16,5	10,9	72,6	100,0
Incidenza della povertà (%)				
Famiglie	1,7	2,2	8,9	4,2
Persone	1,9	2,9	10,2	5,1

Fonte: Istat (2003)

(54) In base a questo indicatore, una famiglia viene definita povera quando ha un livello di consumo inferiore al valore monetario di un dato paniere di beni e servizi, pari nel 2002 a euro 573,63 mensili per una famiglia di due componenti, rispetto ai 559,63 euro del 2001.

3

appendici

APPENDICE STATISTICA
AS3

Tabella AS3-1 - Contribuenti e numero delle pensioni - 1989-2002
(valori in migliaia di unità)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
NUMERO CONTRIBUENTI														
Lavoratori dipendenti privati	**12.220**	**12.301**	**12.382**	**12.342**	**12.199**	**12.116**	**11.967**	**11.966**	**11.953**	**12.001**	**12.125**	**12.345**	**12.501**	**12.685**
Inps	11.659	11.729	11.833	11.800	11.681	11.502	11.377	11.390	11.392	11.445	11.576	11.747	11.924	12.107
Altri Fondi dip. privati	235	249	251	258	245	256	266	264	263	261	268	305	313	318
Fondi ex-aziende autonome	326	323	299	284	274	359	324	312	298	296	282	293	264	259
Lavoratori pubblici - Inpdap	**3.409**	**3.441**	**3.482**	**3.579**	**3.607**	**3.586**	**3.453**	**3.507**	**3.242**	**3.242**	**3.265**	**3.289**	**3.283**	**3.275**
Autonomi Inps	**4.698**	**4.650**	**4.629**	**4.477**	**4.346**	**4.314**	**4.294**	**4.258**	**4.217**	**4.257**	**4.267**	**4.271**	**4.260**	**4.280**
Artigiani	1.867	1.856	1.859	1.848	1.798	1.813	1.807	1.809	1.791	1.803	1.817	1.833	1.840	1.857
Commercianti	1.625	1.645	1.670	1.677	1.655	1.694	1.708	1.704	1.719	1.753	1.769	1.785	1.796	1.806
Coltiv.diretti, coloni, mezzadri	1.206	1.149	1.100	952	893	807	779	746	708	702	680	652	624	617
Liberi professionisti	**257**	**264**	**275**	**279**	**284**	**295**	**315**	**342**	**362**	**381**	**398**	**415**	**435**	**452**
Medici	**249**	**255**	**265**	**276**	**270**	**271**	**277**	**287**	**292**	**297**	**297**	**303**	**304**	**308**
Fondo Clero	**26**	**25**	**24**	**24**	**23**	**23**	**21**	**21**	**20**	**19**	**20**	**21**	**21**	**21**
Gestione Parasubordinati								**823**	**1.080**	**1.516**	**1.686**	**1.897**	**2.114**	**2.300**
Totale integrativi	**276**	**270**	**257**	**275**	**260**	**251**	**266**	**269**	**274**	**308**	**281**	**280**	**277**	**277**
Sistema Pens. Obblig. di Base	**21.134**	**21.206**	**21.315**	**21.251**	**20.988**	**20.856**	**20.593**	**21.473**	**21.440**	**22.021**	**22.338**	**22.821**	**23.193**	**23.597**
NUMERO PENSIONI														
Lavoratori dipendenti privati	**10.087**	**10.219**	**10.407**	**10.658**	**10.813**	**10.853**	**10.971**	**10.982**	**10.970**	**10.941**	**10.954**	**10.829**	**10.799**	**10.804**
Inps	9.760	9.872	10.041	10.278	10.418	10.440	10.521	10.524	10.495	10.459	10.463	10.334	10.295	10.287
Altri Fondi dip. privati	94	99	106	114	118	121	127	130	137	141	144	148	151	154
Fondi ex-aziende autonome	233	248	260	267	277	293	323	328	338	341	346	347	354	362,4
Lavoratori pubblici - Inpdap	**1.533**	**1.601**	**1.685**	**1.778**	**1.826**	**1.944**	**1.994**	**2.068**	**2.184**	**2.230**	**2.274**	**2.313**	**2.366**	**2.397**
Autonomi Inps	**3.142**	**3.174**	**3.404**	**3.536**	**3.634**	**3.775**	**3.832**	**3.991**	**4.139**	**4.148**	**4.182**	**4.230**	**4.297**	**4.328**
Artigiani	697	717	744	787	816	881	915	1.006	1.076	1.091	1.123	1.162	1.207	1.236
Commercianti	673	697	718	755	780	819	844	900	942	963	995	1.035	1.076	1.106
Coltiv.diretti, coloni, mezzadri	1.772	1.760	1.942	1.994	2.038	2.075	2.073	2.086	2.121	2.095	2.065	2.033	2.013	1.986
Liberi professionisti	**71**	**74**	**78**	**81**	**84**	**87**	**89**	**92**	**94**	**96**	**98**	**100**	**101**	**103**
Medici	**72**	**76**	**82**	**86**	**92**	**96**	**99**	**103**	**102**	**110**	**113**	**121**	**121**	**126**
Fondo Clero	**14**	**14**	**15**	**15**	**15**	**15**	**16**	**16**	**16**	**16**	**16**	**15**	**15**	**15**
Gestione Parasubordinati												**5**	**13**	**22**
Totale integrativi	**93**	**96**	**102**	**108**	**113**	**116**	**123**	**127**	**132**	**137**	**140**	**143**	**144**	**147**
Sistema Pens. Obblig. di Base	**15.013**	**15.254**	**15.772**	**16.262**	**16.577**	**16.886**	**17.123**	**17.379**	**17.636**	**17.678**	**17.776**	**17.755**	**17.857**	**17.942**

(1) I dati relativi al 2002 sono di preconsuntivo.
Fonte: Nvsp (2003)

Tabella AS3-2 - Entrate contributive e spesa per pensioni nelle diverse gestioni (1)

(valori espressi in milioni di euro)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (2)
Lavoratori dipendenti privati														
Inps														
- contributi	31.967	34.833	38.887	42.528	45.768	45.389	46.037	57.141	59.679	61.537	65.150	69.248	73.222	75.985
-prestazioni	35.113	38.813	42.732	48.330	53.353	55.111	57.042	61.181	67.234	66.003	69.162	70.372	73.224	76.906
- saldo	-3.146	-3.980	-3.845	-5.801	-7.584	-9.722	-11.005	-4.040	-7.555	-4.466	-4.012	-1.124	-2	-921
Altri Fondi dip. privati														
- contributi	1.542	1.612	1.799	2.115	2.237	2.345	2.435	2.636	3.141	3.589	3.909	3.929	3.955	4.262
prestazioni	1.077	1.350	1.626	1.913	2.247	2.451	2.845	3.077	3.443	3.664	3.896	4.107	4.402	4.714
- saldo	465	262	174	202	-10	-106	-410	-441	-302	-75	13	-178	-446	-452
Fondi ex-aziende autonome														
- contributi	1.433	1.569	1.672	1.739	1.865	1.893	2.302	2.848	2.480	2.557	2.407	2.367	2.336	2.268
- prestazioni	2.068	2.277	2.768	2.998	3.285	3.627	3.882	4.165	4.474	4.573	4.646	4.789	4.946	5.493
- saldo	-635	-707	-1.095	-1.259	-1.420	-1.734	-1.580	-1.317	-1.995	-2.016	-2.240	-2.422	-2.610	-3.226
Lavoratori pubblici - Inpdap														
- A. contributi (3)	11.993	13.137	15.407	16.425	16.739	17.118	18.703	23.799	26.059	26.909	27.760	29.006	32.168	32.969
- B. contributi (3)	11.993	13.137	15.407	16.425	16.739	17.118	18.703	28.518	31.597	33.785	35.988	37.730	40.839	41.947
- prestazioni	13.956	16.438	18.869	21.944	23.867	26.220	28.391	30.970	33.419	35.473	36.830	38.199	39.723	41.568
- A. saldo (4)	-1.963	-3.301	-3.462	-5.519	-7.128	-9.102	-9.688	-7.171	-7.360	-8.564	-9.070	-9.193	-7.555	-8.600
- B. saldo (4)	-1.963	-3.301	-3.462	-5.519	-7.128	-9.102	-9.688	-2.452	-1.822	-1.688	-842	-469	1.117	379
Lavoratori autonomi														
Artigiani e commercianti														
- contributi	3.602	3.830	5.101	5.892	6.820	7.459	7.740	8.214	8.290	9.273	11.207	9.490	10.795	10.738
- prestazioni	2.523	2.932	3.476	3.875	4.856	5.343	5.641	6.750	7.856	8.425	8.981	9.589	10.501	11.393
- saldo	1.079	897	1.625	2.016	1.964	2.116	2.099	1.464	434	849	2.226	-99	295	-656
Coltiv. diretti, coloni e mezzadri														
- contributi	606	676	1.140	1.238	1.272	1.190	1.074	1.041	1.014	1.042	1.034	1.036	1.048	1.071
- prestazioni	3.201	3.373	3.372	3.750	4.541	4.338	3.737	4.358	4.199	2.284	2.398	2.335	2.475	2.609
- saldo	-2.595	-2.697	-2.232	-2.512	-3.270	-3.148	-2.663	-3.317	-3.185	-1.242	-1.364	-1.299	-1.427	-1.538
Liberi professionisti e medici														
- contributi	956	1.076	1.383	1.384	1.447	1.524	1.586	1.703	1.960	2.184	2.278	2.547	2.836	3.057
- prestazioni	587	668	822	936	1.321	1.220	1.304	1.431	1.539	1.537	1.659	1.735	1.860	1.991
- saldo	370	408	560	448	126	304	283	273	421	648	619	812	977	1.066
Fondo clero														
- contributi	14	15	16	16	17	18	17	17	17	16	17	27	28	28
- prestazioni	30	44	44	52	61	51	58	64	75	83	78	81	77	83
- saldo	-16	-29	-28	-36	-44	-33	-41	-48	-58	-67	-61	-54	-49	-55
Lavoratori parasubordinati														
- contributi								750	1.254	1.630	1.816	2.054	2.559	2.883
- prestazioni												2	5	20
- saldo														
Totale integrativi														
- contributi	330	441	430	431	430	437	456	433	441	500	597	595	625	612
- prestazioni	307	355	403	472	507	526	574	658	701	773	806	813	843	879
- saldo	23	86	27	-41	-77	-89	-118	-225	-260	-272	-209	-218	-217,2	-266,5
Totale gestioni pensionistiche														
- contributi (5)	52.444	57.190	65.834	71.768	76.595	77.373	80.350	98.583	104.335	109.237	116.174	120.299	129.573	133.869
- prestazioni	58.861	66.252	74.111	84.270	94.038	98.887	103.473	112.654	122.940	122.812	128.456	132.021	138.053	145.655
- saldo	-6.418	-9.062	-8.277	-12.502	-17.443	-21.514	-23.123	-14.071	-18.605	-13.575	-12.281	-11.723	-8.480	-11.786
Quota Gias	12.493	14.288	15.662	16.451	13.382	16.115	18.692	19.711	20.617	25.645	25.362	25.465	26.891	28.175
Spesa pensionistica	71.354	80.540	89.774	100.721	107.420	115.002	122.165	132.365	143.557	148.457	153.819	157.486	164.944	173.830
Spesa pensionistica in % del Pil	11,5	11,8	12,1	12,9	13,3	13,5	13,2	13,5	14,0	13,8	13,9	13,5	13,5	13,8

(1) Le entrate contributive delle gestioni previdenziali comprendono l'ammontare dei contributi figurativi trasferiti dalle Regioni, da altri enti e da altre gestioni, tra cui Gias e Gpt.
(2) I dati relativi al 2002 sono di preconsuntivo.
(3) Nella voce contributi contraddistinta con A è escluso l'apporto dello Stato alla Cassa dipendenti statali; con la voce contributi contraddistinta con B si indicano i contributi al lordo dell'apporto dello Stato.
(4) Il saldo contraddistinto con A è calcolato a partire dai contributi in cui è escluso l'apporto dello Stato alla Cassa dipendenti statali; il saldo B è invece calcolato a partire dai contributi considerati al lordo dell'apporto dello Stato.
(5) I contributi complessivi sono considerati escludendo l'apporto dello Stato alla Cassa dei dipendenti statali presso l'Inpdap.
Fonte: Nvsp (2003)

Tabella AS3-3 - Contribuzione media e pensione media - 1989-2002
(valori espressi in migliaia di euro)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
CONTRIBUZIONE MEDIA														
Lavoratori dipendenti privati	2,4	2,7	3,0	3,3	3,5	3,6	3,8	4,6	4,9	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8
Inps	2,3	2,6	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6	4,4	4,7	4,8	5,0	5,2	5,4	5,5
Altri Fondi dip. privati	6,0	5,8	6,5	7,2	7,8	7,5	7,3	8,0	9,6	11,0	12,4	10,5	11,1	11,8
Fondi ex-aziende autonome	4,4	4,9	5,6	6,1	6,8	5,3	7,1	9,1	8,3	8,7	8,6	8,1	8,9	8,8
Lavoratori pubblici - Inpdap	3,5	3,8	4,4	4,6	4,6	4,8	5,4	6,8	8,0	8,3	8,5	8,8	9,8	10,1
Artigiani	1,0	1,1	1,5	1,7	1,9	2,1	2,2	2,3	2,3	2,6	3,1	2,5	2,9	2,9
Commercianti	1,0	1,1	1,4	1,7	2,0	2,2	2,2	2,3	2,4	2,6	3,2	2,7	3,0	2,9
Coltiv. diretti, coloni, mezzadri	0,4	0,5	0,8	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6
Liberi professionisti	1,8	2,1	2,3	2,4	2,7	2,8	2,8	2,8	3,0	3,2	3,2	3,5	3,7	4,1
Medici	1,7	1,8	2,5	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3	2,8	3,0	3,1	3,3	3,6	3,6
Fondo Clero	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,3	1,3	1,4
Gestione Parasubordinati								0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3
Totale integrativi	1,2	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	2,1	2,1	2,2	2,2
Sistema Pens. Obblig. di Base	2,2	2,5	2,8	3,1	3,3	3,4	3,6	4,2	4,5	4,6	4,8	4,9	5,2	5,3
PENSIONE MEDIA (2)														
Lavoratori dipendenti privati	4,6	5,1	5,6	6,0	6,3	6,7	6,9	7,4	7,9	8,2	8,4	8,7	9,0	9,5
Inps	4,5	4,9	5,4	5,7	6,0	6,4	6,6	7,0	7,5	7,7	8,0	8,2	8,5	9,0
Altri Fondi dip. privati	11,8	13,1	15,2	16,8	18,4	20,2	21,6	23,1	24,3	25,6	26,6	27,8	29,0	30,3
Fondi ex-aziende autonome	8,6	8,8	10,7	11,8	12,1	12,4	12,9	13,8	13,9	14,1	14,4	14,7	15,3	15,9
Lavoratori pubblici - Inpdap	8,6	9,8	10,8	11,7	12,2	13,0	13,4	13,9	14,6	15,2	15,6	15,9	16,1	16,7
Artigiani	2,8	3,1	3,5	3,7	3,9	4,4	4,6	5,3	5,6	5,8	6,0	6,3	6,7	7,2
Commercianti	2,7	2,9	3,3	3,4	3,6	3,9	4,0	4,6	4,9	5,1	5,3	5,6	6,0	6,3
Coltiv. diretti, coloni, mezzadri	3,0	3,3	3,3	3,5	3,6	3,8	3,8	4,3	4,6	4,7	4,8	4,9	5,1	5,3
Liberi professionisti	4,4	4,6	5,6	6,0	6,5	7,0	7,5	8,1	8,5	9,2	9,5	10,0	10,7	11,3
Medici	2,6	2,8	3,1	3,5	3,9	4,4	4,6	5,1	5,4	5,5	5,8	5,7	6,1	6,1
Fondo Clero	3,6	3,9	4,3	4,4	4,6	4,9	4,9	5,2	5,5	5,6	5,7	5,8	6,0	6,2
Totale integrativi	3,2	3,5	3,8	4,1	4,3	4,4	4,6	5,0	5,1	5,5	5,7	5,6	5,7	5,9
Sistema Pens. Obblig. di Base	4,6	5,1	5,7	6,0	6,3	6,8	7,0	7,5	8,0	8,3	8,6	8,8	9,1	9,6

(1) I dati relativi al 2002 sono di preconsuntivo.
(2) Importi delle pensioni in pagamento a fine anno.
Fonte: Nvsp (2003)

Tabella AS3-4 - Contribuzione media e pensione media a prezzi 1989
(valori espressi in migliaia di euro)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
CONTRIBUZIONE MEDIA														
Lavoratori dipendenti privati	2,4	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6
Inps	2,3	2,4	2,6	2,6	2,7	2,6	2,6	3,1	3,3	3,3	3,3	3,4	3,5	3,4
Altri Fondi dip. privati	6,0	5,5	5,8	6,1	6,3	5,8	5,4	5,7	6,7	7,5	8,4	6,9	7,1	7,4
Fondi ex-aziende autonome	4,4	4,6	4,9	5,2	5,5	4,1	5,2	6,5	5,8	5,9	5,8	5,3	5,7	5,5
Lavoratori pubblici - Inpdap	3,5	3,6	3,9	3,9	3,7	3,7	4,0	4,8	5,6	5,7	5,7	5,8	6,3	6,3
Artigiani	1,0	1,0	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	2,1	1,6	1,9	1,8
Commercianti	1,0	1,0	1,2	1,4	1,6	1,7	1,6	1,6	1,7	1,8	2,1	1,8	1,9	1,8
Coltiv. diretti, coloni, mezzadri	0,4	0,4	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Liberi professionisti	1,8	2,0	2,0	2,0	2,2	2,2	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,6
Medici	1,7	1,7	2,2	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3
Fondo Clero	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9
Gestione Parasubordinati								0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8
Totale integrativi	1,2	1,5	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,4	1,4	1,4	1,4
Sistema Pens. Obblig. di Base	2,2	2,3	2,5	2,6	2,7	2,6	2,7	3,0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3
PENSIONE MEDIA (2)														
Lavoratori dipendenti privati	4,6	4,8	5,0	5,0	5,1	5,2	5,1	5,2	5,5	5,6	5,7	5,7	5,8	5,9
Inps	4,5	4,6	4,8	4,8	4,8	5,0	4,8	5,0	5,2	5,3	5,4	5,4	5,4	5,6
Altri Fondi dip. privati	11,8	12,4	13,5	14,1	14,8	15,7	15,9	16,4	16,9	17,5	17,9	18,3	18,6	18,9
Fondi ex-aziende autonome	8,6	8,3	9,5	9,9	9,8	9,6	9,5	9,8	9,7	9,7	9,7	9,7	9,8	9,9
Lavoratori pubblici - Inpdap	8,6	9,2	9,6	9,9	9,8	10,1	9,9	9,9	10,2	10,4	10,5	10,5	10,3	10,4
Artigiani	2,8	2,9	3,1	3,1	3,2	3,4	3,4	3,7	3,9	4,0	4,0	4,1	4,3	4,5
Commercianti	2,7	2,7	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9
Coltiv. diretti, coloni, mezzadri	3,0	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	3,0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3
Liberi professionisti	4,4	4,3	5,0	5,0	5,2	5,5	5,5	5,7	5,9	6,3	6,4	6,6	6,9	7,1
Medici	2,6	2,6	2,7	2,9	3,1	3,4	3,4	3,6	3,8	3,8	3,9	3,7	3,9	3,8
Fondo Clero	3,6	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9
Totale integrativi	3,2	3,3	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,5	3,6	3,8	3,8	3,7	3,6	3,7
Sistema Pens. Obblig. di Base	4,6	4,8	5,0	5,1	5,1	5,3	5,2	5,3	5,6	5,7	5,8	5,8	5,8	6,0

(1) I dati relativi al 2002 sono di preconsuntivo.
(2) Importi delle pensioni in pagamento a fine anno.
Fonte: elaborazioni su dati Nvsp (2003)

Tabella AS3-5 - Peso delle gestioni pensionistiche sul totale nel 2002
(valori percentuali)

	Contributi	Prestazioni	Numero assicurati	Numero pensioni	Prestazioni/Pil
Lavoratori dipendenti privati - Inps	56,8	52,8	51,3	57,3	6,1
Altri Fondi dip. privati	3,2	3,2	1,3	0,9	0,4
Fondi ex-aziende autonome	1,7	3,8	1,1	2,0	0,4
Lavoratori dipendenti pubblici - Inpdap	24,6	28,5	13,9	13,4	3,3
Artigiani e commercianti	8,0	7,8	15,5	13,1	0,9
Coltiv. diretti, coloni e mezzadri	0,8	1,8	2,6	11,1	0,2
Liberi professionisti e medici	2,3	1,4	3,2	1,3	0,2
Fondo clero	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Gestione lavoratori parasubordinati	2,2	0,0	9,7	0,1	0,0
Totale integrativi	0,5	0,6	1,2	0,8	0,1

Tabella AS3-6 - Prestazioni e contributi del sistema pensionistico obbligatorio - 2002

	Uscite			Entrate		
	Numero pensioni (migliaia)	Pensione media (migliaia euro)	Spesa al netto trasferimenti (1) (milioni euro)	Numero contribuenti (migliaia)	Contributo medio (migliaia euro)	Contributi e trasferimenti (2) (milioni euro)
Dipendenti Privati	**10.804**	**9,5**	**81.620**	**12.426**	**5,8**	**80.247**
Dipendenti privati Inps	***10.287***	***9,0***	***76.906***	***12.107***	***5,5***	***75.985***
Fondo Pensioni Lavoratori Dip.	9.961	8,6	70.500	11.770	5,3	71.296
Fondo Trasporti	121	16,8	1.974	108	9,0	1.085
Fondo Telefonici	57	21,5	1.189	76	10,7	833
Fondo Elettrici	100	20,3	2.003	67	21,7	1.477
Fondo Volo	5	32,5	153	12	14,3	168
Fondo Imposte di consumo	11	13,4	133	1	7,6	11
Fondo Enti Pubblici Creditizi	32	25,2	955	74	14,9	1.116
Altri Fondi dipendenti privati	***154***	***30,4***	***4.714***	***318***	***11,8***	***4.262***
Istituto Dirigenti di Azienda	90	41,3	3.765	83	32,9	3.086
Istituto Giornalisti	5	44,9	234	16	17,1	269
Ente Lavoratori Spettacolo	59	11,9	715	220	3,4	907
Fondi ex-Aziende Autonome	**362**	**15,9**	**5.493**	**259**	**8,8**	**2.268**
Dipendenti delle FFSS	249	16,6	4.238	101	9,7	979
Dipendenti delle Poste e Tel.	113	14,3	1.256	158	8,2	1.289
Dipendenti Pubblici Inpdap	**2.397**	**16,7**	**41.568**	**3.275**	**10,1**	**41.947**
Cassa Dipendenti Enti Locali	905	13,9	12.803	1.312	9,3	12.329
Cassa Insegnanti di Asilo	12	13,1	165	20	8,7	174
Cassa Sanitari	47	33,6	1.597	127	22,6	2.899
Cassa Ufficiali Giudiziari	2	13,9	33	6	6,4	39
Dipendenti dello Stato	1.430	17,9	26.969	1.810	9,8	26.506
Autonomi e Professionisti	**4.557**	**6,2**	**15.993**	**5.040**	**2,9**	**14.865**
Autonomi Inps	***4.328***	***6,1***	***14.002***	***4.280***	***2,7***	***11.809***
Fondo Artigiani	1.236	7,2	6.142	1.857	2,9	5.418
Fondo Commercianti	1.106	6,3	5.251	1.806	2,9	5.320
Fondo CDCM	1.986	5,3	2.609	617	1,6	1.071
Liberi professionisti	***103***	***11,3***	***1.191***	***452***	***4,1***	***1.958***
Cassa Avvocati	21	16,6	351	100	4,6	458
Cassa Notai	2	50,5	127	5	49,5	226
Cassa Ingeneri e Architetti	14	11,7	164	99	3,9	388
Cassa Geometri	19	9,3	184	76	2,7	209
Cassa Dottori Commercialisti	4	20,8	76	38	7,0	266
Cassa Ragionieri e P. C.	4	18,6	73	31	3,7	114
Ente Consulenti Lavoro	5	6,2	32	20	3,0	60
Ente Veterinari	6	3,4	22	20	1,8	35
Ente Farmacisti	26	5,2	142	64	1,4	178
Fondo spedizioneri	2	9,9	22			24
Ente Medici	***126***	***6,1***	***800***	***308***	***3,6***	***1.099***
Fondo Clero	**15**	**6,2**	**83**	**21**	**1,4**	**28**
Gestione Parasubordinati	**22**	**1,5**	**20**	**2.300**	**1,3**	**2.883**
Totale integrativi	**147**	**5,9**	**879**	**277**	**2,2**	**612**
Sistema Pens. Obblig. di Base	**17.942**	**9,6**	**145.655**	**23.597**	**5,3**	**142.850**

(1) A carico dello Stato o altre gestioni (prevalentemente Gias pari a 19.247 milioni per Fpld, 1.127 per il fondo artigiani, 922 per il fondo commercianti, 6.307 per il fondo Cdcm).
(2) A carico dello Stato o altre gestioni (sottocontribuzioni, fiscalizzazione oneri sociali ecc.).
Fonte: Nvsp (2003)