

Cosa fare per ridurre la spesa pubblica e come prevederlo all'interno delle procedure di bilancio?

di **VINCENZO RUSSO**

Nota per il gruppo di lavoro - 6 settembre 2007

Nella sua audizione sul DPEF il governatore Draghi, alquanto deluso della decisione del governo di allentare la politica di risanamento dei conti pubblici, ha sostenuto che se si volesse veramente raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011 si dovrebbe tagliare la spesa pubblica di circa 3 punti di PIL. Ha mostrato scetticismo sulla possibilità di raggiungere un tale obiettivo. Non ha suggerito ricette alternative a quelle del governo – per la verità tuttora vaghe e incerte. Durante il dibattito in Senato sul DPEF i Senatori Dini e D'Amico della Margherita avevano proposto un emendamento che chiedeva di precisare meglio l'impegno del governo in materia ma l'emendamento veniva quindi ritirato. Le proposte sui tagli verranno nella Nota di aggiornamento al DPEF.

Presentando il DPEF lo stesso ministro dell'economia e delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, in una sorta di operazione verità, annunciava che c'erano 21 miliardi di "impegni" di spese non coperte e di cui si sta accertando la coerenza della determinazione. Chiedeva suggerimenti al Parlamento o per coprirle seriamente o per tagliarne in termini equivalenti e risolvere il problema. Non mi risulta che sia stato subissato di proposte al riguardo. Quindi l'obiettivo del pareggio di bilancio si allontana vieppiù. Anche se il governo sostiene che a fronte dei 21 miliardi non ci sono precise disposizioni legislative, è chiaro che se erano difficili o impossibili i tagli per 3 punti di PIL prospettati da Draghi, figuriamoci 4, 5 punti!

Leggo sui giornali che il ministro ha istituito un indirizzo mail al quale tutti i ministri scriveranno, entro il 10 settembre, per avanzare le loro proposte di maggiori spese e di tagli¹. Francamente non credo che il problema possa essere validamente affrontato in questo modo. Peraltro osservo che mentre TPS faceva da un lato, una doverosa operazione di trasparenza e verità sui 21 miliardi di spesa pubblica da finanziare, dall'altro, lo stesso TPS e il governo intero proponeva il decreto legge sul c.d. tesoretto, accendendo nuovi flussi ordinari di spesa finanziandoli per l'immediato con un tesoretto che non c'è – lo ha ripetuto anche Draghi nell'audizione citata – e per il futuro con coperture dubbie e che potrebbero venire solo da una crescita economica più forte di quella fin qui prevista.

¹ Risulta che fin qui siano pervenute solo richieste di aumento. E le richieste di tagli?

Risanare i conti, tagliare le spese inutili, far lavorare i “fannulloni” sono tutte operazioni che non possono essere affrontate e risolte solo dal governo centrale che costringa il Parlamento ad approvare l’ennesimo provvedimento di legge. Con una dirigenza pubblica deresponsabilizzata e “complice” dei politici, nessuna di queste operazioni può essere portata a termine. Lo abbiamo già visto con la legge finanziaria preparata dall’allora ministro dell’economia e delle finanze Siniscalco che adottò il c.d. metodo Gordon Brown, di un taglio orizzontale (indiscriminato) dei budget del 2%. Questo ed altri metodi rozzi ed incongrui (decreti taglia spese, clausole di salvaguardia) che sono stati sperimentati negli anni del governo Berlusconi possono fermare la crescita della spesa pubblica solo temporaneamente ma non incidono sui meccanismi profondi che la fanno lievitare. Se si vuole fare sul serio serve dell’altro. Bisogna guardare sia al livello centrale sia al livello sub-centrale² all’interno delle singole strutture. Bisogna abbandonare l’ottica dei confronti macro. Ad esempio, la spesa per la sanità in termini di PIL è in media con quella dei Paesi UE e OCSE. È meno della metà di quella USA. Tutto bene, e allora? È chiaro che, così facendo, non si fa analisi di efficienza né, tanto meno, di efficacia. Non si spiegano i deficit sanitari patologici delle regioni Campania, Lazio e Sicilia. Bisogna quindi scendere a livello micro per potere individuare le sacche di inefficienza, le spese non strettamente necessarie a monte, a valle e accanto alle strutture inefficienti.

È ovvio che un tale difficile lavoro non può essere svolto dai ministri, dai sottosegretari e dagli alti dirigenti che collaborano con loro perché ne dicano i primi nei convegni e nei discorsi della domenica. Non bastano le *due diligence* o le *spending review*. L’uso di termini inglesi serve solo a confondere le idee e a creare aspettative senza alcuna possibilità di raggiungere un risultato concreto visto che non affrontano il problema alle radici. Bisogna saper mobilitare e responsabilizzare tutta la catena di comando che, in generale, è molto lunga. C’è il livello centrale e ci sono i livelli subcentrali che ormai controllano più di un terzo della spesa. Ai vari livelli di struttura, di singolo ufficio, di reparto, il lavoro che, ad esempio, è svolto da 10 unità lavorative, a volte, può essere svolto ancora validamente da 7 ma lo si vede in loco all’interno del singolo ufficio e/o reparto. Bisogna analizzare e studiare continuamente l’organizzazione del lavoro a livello dei singoli reparti per vedere se si può migliorare la produttività degli addetti. I capi ufficio e i capi reparti devono poter incentivare lo sforzo produttivo dei singoli e prevedere disincentivi per quelli che non ce la mettono tutta o, addirittura, sabotano il lavoro degli altri. C’è un problema di informazione molto serio e uno di responsabilità sociale altrettanto grave che vanno monitorati e verificati continuamente. È chiaro che se gli incentivi sono negoziati a livello centrale con i sindacati nazionali e determinati in misura fissa per fasce funzionali e, peggio ancora, come si è fatto nel passato, assegnati sulla base di un parametro formale come la mera presenza sul posto di lavoro, non si affronta nessuno di questi problemi ma anzi li si aggrava perché, non di rado, si traduce in un meccanismo perverso che premia i c.d. fannulloni e deresponsabilizza gli altri. Deresponsabilizza soprattutto i dirigenti che vengono lasciati senza strumenti per premiare i virtuosi e penalizzare i “cattivi”. Per inciso, vorrei precisare che i fannulloni della metafora di Ichino, non di rado, sono tali, proprio perché inseriti in una struttura

² Ricordo che un terzo circa della spesa pubblica è nella disponibilità degli enti sub-centrali e che, per le regole del patto di stabilità interna, il governo centrale potrà influenzare i saldi.

inefficiente che nessuno capo o dirigente verifica e/o cerca di migliorare. Un simile assetto è in contrasto con tutte le acquisizioni dell'economia della burocrazia e della teoria dell'organizzazione. Se i capi ufficio e i capi reparto devono assumere delle decisioni sgradevoli nei confronti dei propri dipendenti devono avere i poteri e gli incentivi per farlo o, ancora, devono essere "costretti" a farlo, pena la censura e/o altri provvedimenti in sede di valutazione periodica, a fine anno, in sede di elaborazione del budget e di consuntivazione a livello dell'unità previsionale di base. Non lo faranno solo per cercare di migliorare l'efficienza per altruismo puro. Devono essere capaci di farlo e fortemente motivati perché si richiede un'organizzazione del lavoro in modo scientifico, con una precisa assegnazione dei compiti e degli obiettivi, un monitoraggio continuo del lavoro svolto, una esatta valutazione dei risultati conseguiti a livello micro. Questo lavoro benché previsto dalle procedure di bilancio che assegnano obiettivi e risorse per unità previsionali di base, evidentemente, non sempre viene richiesto e fatto in modo scrupoloso ed è questo uno dei motivi per cui i fannulloni prosperano e non vengono neanche proposti per il licenziamento e, quando, in casi del tutto eccezionali, ciò avviene, essi vengono sospesi e/o allontanati, si rivolgono ai giudici e, non di rado, vengono reintegrati nei loro posti per difetto di motivazione e con effetti devastanti.

Ciononostante se i dirigenti devono svolgere un tale difficile lavoro, servono incentivi direttamente commisurati al taglio delle spese inutili e ai risparmi di personale che non deve essere necessariamente licenziato ma messo a disposizione di altre strutture fuori o dentro la stessa organizzazione e/o ministero. Serve una gestione attiva del personale di cui dirò tra poco. E siccome anche i meccanismi di incentivazione possono risultare distorti o essere abusati, anche i comportamenti dei dirigenti devono essere valutati e controllati attentamente. Per manager e controllori si richiedono standard deontologici molto elevati.

Guardiamo ora un po' più in alto nella catena di comando. I dirigenti generali hanno un contratto di tipo privato. Non sono più di carriera e non avanzano solo per il passare del tempo. Più recentemente è stato introdotto lo spoils system ma, come abbiamo visto, in altri post, entrambi i sistemi sono abusati. A fronte di governi deboli, i dirigenti contrattualizzati non solo negli ultimi 15 anni non sono stati valutati sulla base di budget assegnati e dei risultati ottenuti, ma più recentemente - da quando è stato introdotto lo spoils system - sono stati assunti e licenziati più per le affinità elettive che per sperimentate capacità tecnico-professionali. Come ho detto in altro post, non di rado, tra politici e alti dirigenti amministrativi si determina un rapporto di collusione e "complicità" - per la verità non sempre negativo. Se, in aggiunta, si considerano i prevalenti comportamenti unilateralmente protettivi e garantisti dei sindacati a favore dei dipendenti iscritti, è chiaro che il superiore interesse di una migliore funzionalità dei servizi pubblici non viene rispettato e lasciato nella penombra.

Sono questi alcuni dei problemi per cui non si fanno analisi serie sul funzionamento delle PA ai vari livelli, non si individuano le sacche di inefficienza, non si licenziano i fannulloni ed il governo non riesce a incidere sui meccanismi che fanno lievitare la spesa pubblica. L'eliminazione delle sacche di inefficienza, degli sprechi, il migliore utilizzo del personale può essere

operato a livello micro, all'interno delle singole strutture ai vari livelli di governo. È un'operazione che richiede un approccio sistemico, da inserire all'interno delle ordinarie procedure di bilancio, da sviluppare quindi nel tempo con costanza e perseveranza. Non è un'operazione una tantum, che se appropriatamente attuata, risolve il problema una volta per tutte. È un'operazione difficile che richiede grande senso di responsabilità, che deve essere portata avanti lentamente e sistematicamente dai dirigenti. Il sistema degli incentivi va appropriatamente cambiato. Le operazioni dall'alto del governo centrale sono illusorie. Se così è, non ci sono decreti taglia spese che tengano.

Un'ultima considerazione riguarda gli aspetti qualitativi della spesa pubblica. TPS ha dichiarato nella intervista al Corriere della sera del 2 settembre u.s. che abbiamo la spesa pubblica qualitativamente peggiore di tutta l'Europa. Se lo dice lui sarà vero anche se restano dubbi sull'affidabilità di certi confronti. Il punto che voglio fare è che se il miglioramento qualitativo della spesa pubblica deve essere attuato, la cosa è molto più complessa e difficile di quanto possa apparire a prima vista³. È certamente utile e necessaria la riclassificazione della spesa che si sta promuovendo con le nuove procedure di bilancio ma non basta certo il programma della *spending review* avviato recentemente dal MEF e coordinato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica. Bisogna potenziare tutte le fasi del controllo di gestione.

Per cui a livello della gestione amministrativa occorre valutare efficienza tecnica come impiego di risorse finanziarie, di personale, ecc; l'efficienza gestionale come relazione tra risorse di personale, ecc. impiegate e output di servizi e attività realizzati; efficacia quantitativa e qualitativa come relazione tra output e outcomes (impatto sulla collettività, alias, elementi di contesto). Occorre estendere ed applicare tale metodologia fin dove possibile.

Infatti è solo adottando strumenti di contabilità economica e analitica, sistemi adeguati di indicatori e di reporting all'interno dell'intero sistema dei controlli interni di cui ogni ente dovrebbe dotarsi, che si potrà garantire l'uso efficiente efficace e economico delle risorse pubbliche. Ora se si considera che per missioni come quella dell'istruzione, della sanità, dell'ordine pubblico e della sicurezza interna ed esterna, la spesa per il personale si aggira attorno all'ottanta per cento e anche oltre di quella totale, è chiaro che il problema della quantità e qualità della spesa pubblica si identifica in grandissima parte con quello della quantità e qualità delle risorse umane.

Di conseguenza aumentano le difficoltà di attuare l'obiettivo della qualificazione attraverso non solo un'attività valutativa condotta sul serio ma anche – e forse innanzitutto – attraverso una formazione ed un aggiornamento permanenti dei dipendenti.

Chi deve svolgere un tale lavoro? In primo luogo, tutto il sistema dei controlli interni di gestione che, come detto, presuppone a monte una gestione efficiente ed efficace del personale. Lo stesso dicasi del sistema dei controlli esterni che vanno riattivati a tutti i livelli e valorizzati. Il coordinamento di tutte queste attività non è roba da Commissione tecnica della finanza pubblica. Sono affari squisitamente politici. L'efficienza delle pubbliche amministrazioni è forse il bene pubblico più importante che condiziona e influenza la qualità di tutti gli altri beni e servizi pubblici. Di esso in generale si occupa il Parlamento e, in particolare, le Commissioni permanenti che devono essere poste al centro e in

³ E TPS è consapevole delle difficoltà.

testa al sistema dei controlli e delle valutazioni. Solo se esse svolgono i controlli e le valutazioni pertinenti, saranno in grado di decidere consapevolmente anche dell'allocazione efficiente delle risorse umane e finanziarie.

C'è la cultura diffusa all'interno della PA a tutti i livelli per fare, anzi, per solo iniziare a fare tutto questo?