

PRIME OSSERVAZIONI SULLA *SPENDING REVIEW*

Rita Perez

Sommario: 1. L'esigenza di servizi efficienti. 2. Caratteristiche della *spending review*. 3. La nuova struttura del bilancio. 4. Gli ostacoli all'attuazione della riforma. 5. Prime ricognizioni sullo stato della riforma.

1. Dalla necessità di una maggiore efficienza nei servizi, in vista di una possibile diminuzione dei loro costi e come leva di maggiori investimenti, nasce il più recente tentativo di revisione della spesa, la *spending review* (Sr), previsto dalla legge finanziaria per il 2007¹. Con questa legge è stata anche istituita la Commissione tecnica per la finanza pubblica con il compito di formulare proposte per accelerare il processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica, di disegnare una diversa classificazione della spesa prevista nel bilancio dello Stato; di migliorare la trasparenza della informazione statistica.

Se quelli indicati sono gli strumenti sui quali poggia la *spending review*, quest'ultima non va considerata solo come un indirizzo, che succede ai precedenti, messo a punto dai pubblici poteri, volto al risanamento finanziario. Piuttosto segnala il passaggio all'adozione di un nuovo metodo, non volto direttamente alla riduzione della spesa, come era avvenuto in passato, ma, prioritariamente, ad una indagine sulle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, per misurare e valutare il loro operato utilizzando strumenti di *performance*, in vista dell'effettivo raggiungimento dei risultati. Indagine legata al crescente bisogno di efficienza, migliore qualità, più elevata produttività, minor costo dei servizi.

¹ Il comma n. 404 della legge finanziaria per il 2007 ha previsto che, al fine di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei ministeri, si provvederà: alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale; alla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica; alla rideterminazione delle strutture periferiche, prevedendo la loro riduzione; alla riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo; alla riduzione delle dotazioni organiche, all'utilizzazione del personale per funzioni di supporto, in modo da non eccedere il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione. Con il comma 474 della Lf per il 2007 è stata istituita la "Commissione tecnica per la finanza pubblica". Alcune osservazioni in S. Palanza, *Le procedure di bilancio*, in questo volume.

La Sr segnala, sotto questo aspetto, la necessità di una rottura, rispetto ad un indirizzo opposto seguito in passato, anche se molto criticato. La rottura si era resa necessaria dopo aver constatato l'incapacità dei pubblici poteri di selezionare, tra le diverse attività pubbliche, quelle meritevoli di essere sostenute. La prassi seguita era, infatti, quella di confermare interventi e spese già svolti e finanziati, purché, sotto il profilo formale, fossero previsti da una legge, non importa se superata o, peggio, restata priva di attuazione. Con la conseguenza che tutte le attività, sia quelle realizzate con successo dalle singole amministrazioni, sia quelle non eseguite o solo parzialmente svolte, essendo previste dalla normativa vigente, venivano contemplate nel bilancio dello Stato, ottenendo, anno dopo anno, un finanziamento legato all'entità delle somme accreditate nell'esercizio precedente, indipendentemente dai risultati raggiunti (cd finanziamento della spesa storica).

Da notare che dall'adozione del nuovo metodo, fondato sull'efficienza dei servizi pubblici da offrire, discendono due conseguenze che interessano la spesa. In primo luogo, una conseguenza "interna" attinente al minor costo della prestazione per effetto dei mezzi utilizzati e dei metodi di lavoro seguiti, poiché l'efficienza consiste nel rapporto ottimale tra risorse (umane e finanziarie) impiegate e finalità raggiunte, tenendo conto che essa deve essere accompagnata da un uguale rapporto ottimale tra obiettivi stabiliti e risultati ottenuti.

In secondo luogo, una conseguenza "esterna" consistente nella capacità del servizio o dei servizi di attrarre investimenti, sia nazionali che europei o anche internazionali, in relazione alla tempestività e alla qualità delle prestazioni offerte.

Al contrario, servizi connotati da procedure complesse, lentezza della burocrazia nell'espletarle, vetustà dell'apparato organizzativo, in una parola affidati a tecniche di amministrazione inadeguate ai servizi da erogare², se posti in essere in un mercato aperto, spingono i capitali a riversarsi su altri paesi³.

La valutazione dei servizi proposti con la Sr mette in evidenza come la riduzione della spesa pubblica sia la conseguenza di un esame delle singole attività, consistente in analisi specifiche, ma differenziate, sui compiti affidati ai pubblici poteri, al fine di selezionare le attività meritevoli di essere svolte e per le quali il finanziamento non va interrotto; per escludere quelle oramai obsolete, per le quali deve cessare ogni erogazione finanziaria; per individuare quelle che si sovrappongono e che vanno accorpate al fine di

² Il tema della arretratezza delle tecniche di amministrazione è analizzato da M.S. Giannini. Cfr. Ministro per la funzione pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979), ora in "Riv. trim. dir. pubbl." n. 3/1982, p. 722 ss.

³ La concorrenza tra ordinamenti è stata esaminata da M. Gnes, *La scelta del diritto*, Milano, Giuffrè, 2004.

ridurne il costo; per individuare, infine, attività non svolte in precedenza, ma che appare opportuno attivare. Tutto ciò al fine di assicurare una amministrazione più efficiente, più vicina ai cittadini e a quei canoni razionali di buon funzionamento indicati dalla stessa Costituzione⁴, per sottoporre le regole a una verifica costante, con la possibilità di un continuo aggiustamento delle stesse con l'intento di individuare possibili economie di spesa. Questa complessa attività dovrebbe anche attribuire nuovo vigore agli uffici di controllo interno⁵.

2. Il nuovo metodo presenta caratteristiche degne di nota, che lo differenziano dagli altri interventi in precedenza operati sulla spesa.

In primo luogo, la *spending review* segna l'abbandono del criterio del finanziamento della spesa storica, favorendo la selezione di attività, tenendo conto della loro natura, attualità e attuabilità.

In secondo luogo, con l'adozione del nuovo metodo, si passa da una allocazione delle risorse ai soggetti (le amministrazioni) ad una allocazione delle risorse riferita alle funzioni da svolgere. L'accento sulle funzioni (e sui loro costi) consente la individuazione (e il finanziamento) di quelle che corrispondono effettivamente a criteri di utilità e, in diversi casi, contribuisce al superamento di una prassi alquanto radicata nell'ordinamento, seguendo la quale, è stato sempre difficile leggere, nel bilancio, il costo unitario delle singole funzioni, potendo queste essere parcellizzate e distribuite negli stati di previsione della spesa di diversi ministeri. Questa articolazione sposta la "centralità delle scelte di spesa dalle amministrazioni che gestiscono le risorse alle finalità cui le stesse sono destinate"⁶.

In terzo luogo, la *spending review*⁷ non consiste in un indirizzo da accogliere in atti normativi, come era avvenuto in passato⁸, ma, in ragione della metodologia adottata, si

⁴ Art. 97 cost.

⁵ In tema, G. D'Auria, *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure*, in *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese, Bologna, Il Mulino, 1993, p.201 ss.; Id., *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Dir. amm. gen.*, vol. II, tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1343 ss.; F. Battini, *Stato di attuazione della riforma amministrativa con particolare riferimento ai controlli*, Relazione tenuta al Cnel per il Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'attività amministrativa, Prima conferenza sulla misurazione, Roma, 1995, ed. ciclostilata; Id. *La recente azione della "Funzione Pubblica" in materia di controlli sulla spesa pubblica*, in Banca d'Italia, *Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica*, Atti del Convegno tenuto a Perugia il 9-10 giugno 1994, p.71 ss.

⁶ Ministero dell'economia e finanze, Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc 2007/9, Roma 13 dicembre 2007, 7.

⁷ La Sr è stata disciplinata anche dalla Lf per il 2008. Le disposizioni, contenute nelle leggi finanziarie del 2007 e 2008, delineano un programma di revisione e razionalizzazione della spesa fondato su una diversa e più ridotta organizzazione dell'amministrazione pubblica, tenendo presenti le azioni recentemente adottate, in materia, dall'amministrazione francese attraverso la Lolf (*loi organique lois de finances*). Con la Lolf è stato previsto il trasferimento dal Ministero per la funzione pubblica al Ministero delle finanze (che assume il nome di Ministro dell'economia, finanze e riforma

fonda su una attività di tipo tecnico-amministrativo, consistente nella individuazione e nella selezione della attività da compiere.

In quarto luogo, il nuovo metodo non si limita a esercitare la propria influenza sulle spese in conto capitale, ma, analizzando il costo delle singole attività, è in grado di investire anche la spesa corrente, dal momento che il costo di una attività, della quale si vuole, ad esempio, la soppressione, sia pure momentanea, o la sua riduzione, è dato anche dall'entità del personale impegnato. E' vero che le scelte amministrative operate sotto la Sr non porteranno alla riduzione del numero degli addetti, tuttavia, indicando le attività obsolete, le scelte operate potranno esercitare la propria influenza sulla distribuzione del personale, suggerendone la diversa collocazione o prevedendo il blocco del *turn over*. In questo senso, si può ricordare che già la legge finanziaria per il 2007 aveva previsto la riduzione del back office. A questo dovrebbe essere destinato non più del dieci/dodici per cento del personale, come avviene nel settore privato⁹.

In quinto luogo, la riforma tende a ridurre l'influenza del potere politico, - che già era stato separato dal dlgs n. 29/1993 (sostituito dal d.lgs n. 165/2001) dalla gestione amministrativa -vincolandolo al rispetto di norme analitiche e predeterminate, le sole in grado di consentire una valutazione e selezione delle diverse attività amministrative. Anche se il passo indietro che si richiede al governo non sarà facile in materie così "politiche" come la finanza e la riforma dell'amministrazione¹⁰. Inoltre, la separazione tra indirizzo politico e gestione non deve fare dimenticare che disegni come quello di modernizzare la struttura dello Stato e di riformare l'amministrazione non si introducono negli ordinamenti senza l'assenso del potere politico¹¹. Quando, addirittura, non sia il potere politico a promuovere le riforme, come è avvenuto, ad esempio, in Inghilterra ad opera del Primo ministro Margareth Thatcher.

In sesto luogo, le modifiche introdotte con la Sr all'interno delle amministrazioni debbono essere indicate chiaramente ed essere leggibili, secondo i canoni di trasparenza

dello Stato) della direzione dell'apparato pubblico. Le competenze del ministero in tema di modernizzazione sono state precisate con decreto 2005-671 del 16 giugno 2005. Dal decreto si evince che, in materia di riforma dello Stato, il Ministro delle finanze studia misure volte a rispondere alle esigenze degli utenti del servizio per migliorarne l'efficienza, semplificando le formalità amministrative cui sono sottoposti gli utenti e il linguaggio amministrativo. Inoltre, il Ministero segue le azioni dei ministeri volte a definire strategie di modernizzazione sulle quali esercita un vero e proprio "*droit de regard*". Su questi profili, cfr. R. Hertzog, *Quelques aspects de la loi organique*, cit. Si veda, anche, l'intero numero 13 del 2005 della rivista "Ajda".

⁸ Basti ricordare la l. 468/1978; n. 362/1988; l. n. 20/1990, per non citare che le più importanti, non sempre, peraltro, correttamente attuate.

⁹ L. Fiorentino, *La "Spending review" e l'organizzazione amministrativa*, in questo volume.

¹⁰ Come d'altronde fu illustrato nel lontano 1929 da Benito Mussolini ad Alberto de' Stefani, in occasione della possibile costituzione di una Commissione per una: "Riforma generale sui metodi di lavoro e di controllo nelle amministrazioni dello Stato"; cfr. A. De' Stefani, *Una riforma al rogo*, Roma, Volpe ed., 1963.

¹¹ Basti ricordare il ruolo del Primo ministro Margareth Thatcher nella riforma amministrativa inglese. Cfr. G. Jones, *La modernizzazione amministrativa nel Regno Unito: una panoramica*, in *La riforma amministrativa*, cit. p. 39 ss.

richiesta da numerose norme¹² e oggetto di una recente sentenza della Corte costituzionale nella quale, con riferimento alla certificazione dei bilanci, è stato affermato che esiste una esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci¹³.

Da ultimo, la Sr impone un continuo processo di valutazione e di correzione degli interventi, di introduzione, anno dopo anno, di nuovi obiettivi che assimilano la Sr più all'attività di adattamento al mercato, svolta in una azienda privata, che non a quella svolta dalle pubbliche amministrazioni. Queste ultime, in passato, in relazione alle loro dimensioni, non si sono prestate a revisioni continuative della loro attività. Piuttosto sono state oggetto di studio per sottoporle a periodiche riforme per adattare ai mutamenti economici e sociali¹⁴.

3. E' prematuro prevedere le modifiche che il nuovo metodo comporterà, anche nell'incertezza derivante dalla mancanza di garanzie sull'attuazione¹⁵. E' stata, però, adottata, con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 5 giugno 2007, n. 21, "Previsioni di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010- Budget per l'anno 2008"¹⁶, una diversa redazione del bilancio di previsione, in grado di mettere in evidenza, anno dopo anno, le funzioni affidate alle amministrazioni. A questo fine, le attività delle amministrazioni sono state articolate nel bilancio in 34 missioni, definite dal Ministero dell'economia d'intesa con le amministrazioni centrali dello Stato, in 168 programmi e in un congruo numero di azioni.

Le missioni coincidono con le funzioni principali da svolgere (ad esempio, giustizia, sicurezza, ordine pubblico)¹⁷ e possono essere trasversali a più ministeri. In esse viene rappresentato il costo di una funzione, indipendentemente dal soggetto che la svolge, contribuendo, in tal modo, a migliorare l'informazione da dare al Parlamento ed anche al cittadino¹⁸; questo ultimo non è più tenuto, se mai fosse stato in grado di farlo, a ricostruire il costo di una funzione andando a controllare gli stati di previsione della spesa di diversi ministeri.

¹² In generale, cfr. la legge n. 241/1990. Con riferimento al bilancio dello Stato si veda la legge n. 94/1997 che modifica, nella struttura, la legge n. 468/1978. Inoltre. Il d.l. n. 194/2002 convertito in legge n. 246/2002, recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica. Il profilo della trasparenza (e del coordinamento) dei conti pubblici è trattato da I. Borrello, *Coordinamento e trasparenza dei conti pubblici*, in questo volume.

¹³ Sentenza n. 121/2007.

¹⁴ Il tema è trattato da S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n.1/2001, p. 79 ss.

¹⁵ Nella forma di incentivi e di sanzioni.

¹⁶ In Gazzetta ufficiale 12 giugno 2007, n. 134.

¹⁷ Sulla base della classificazione Cofog (*classification of function of government*), prevista dal Sec 95, elaborata in sede Ocse. La Cofog è strutturata su tre livelli: Divisioni-Gruppi-Classi. Analoga struttura è seguita per la redazione della Lf.

¹⁸ Ministero dell'economia e finanze, Commissione tecnica, cit., *Rapporto intermedio*, p. 8.

La seconda articolazione del bilancio è data dai programmi. Questi rappresentano aggregati omogenei di attività da svolgere all'interno di ogni singolo ministero. I programmi si articolano a loro volta in azioni che le singole amministrazioni compiono per il raggiungimento delle proprie finalità (e che coincidono con le unità previsionali di base, previste dalla legge n. 94/1997 e soggette ad approvazione parlamentare). In tal modo si mettono in evidenza i costi dei programmi e delle missioni svolte dalle singole amministrazioni e l'individuazione dei centri di responsabilità.

Se le missioni, unitamente ai programmi, individuano i costi delle funzioni da svolgere, queste ultime dovranno essere ben identificate all'interno delle singole amministrazioni e l'intera organizzazione dovrà essere sottoposta ad una operazione di *rémodelage administratif* per evitare sovrapposizioni, facendo tacere, come ricordato, finanziamenti a compiti ormai obsoleti, ma anche ripristinando, se necessario, quelli in un primo tempo cancellati, agendo, infine, sui meccanismi che generano spese e sono responsabili di sprechi.

4. Se è difficile fare previsioni appare ancora più complessa la realizzazione del disegno riformatore. Da quanto sin qui esposto, la messa a punto del disegno deve seguire una indagine, che coinvolge tutte le amministrazioni, volta a censire i compiti svolti, mettendo in luce come, attualmente, essi siano distribuiti in modo frammentario e disordinato. Ricondotti i compiti ad una unica attività e ricomposto il *puzzle*, che necessariamente vedrà perdenti alcune amministrazioni, depauperate di singole attività e dei mezzi finanziari relativi, si potrà procedere ad individuare e selezionare i compiti, come sopra indicato.

L'offerta di servizi efficienti da parte della pubblica amministrazione, deve tenere conto però di quelli che una volta venivano definiti i costi occulti derivanti dall'eccessivo numero di leggi, regolamenti governativi, ministeriali, interni. Si tratta di atti che l'amministrazione deve rispettare in quanto pensati per rendere più democratica l'attività pubblica e per consentire la più ampia partecipazione alla sua azione¹⁹, ma che si oppongono ai criteri di efficienza e di rapidità oggi permeanti lo svolgimento delle attività pubbliche²⁰ e richiesti dalla stessa Unione europea. Se ne deve concludere che la cultura dei risultati fa fare un passo indietro alla democraticità, garantita dalla partecipazione

¹⁹ Sui costi occulti, cfr. M. S. Giannini, *Rapporto*, cit., p. 726 ss.

²⁰ Regolamento n. 3677/1994.

all'azione amministrativa, che viene sostituita dalla trasparenza, realtà difficile da raggiungere quando si tratta di conti dello Stato.

Pertanto, al fine di una maggiore efficienza, il compito che l'adozione del nuovo metodo impone è quello dello sfoltoimento della normazione. Ciò, in particolare, al fine di semplificare apparati pubblici, procedimenti e regole per consentire agli operatori scelte non solo più autonome, ma più rapide ²¹La riduzione dello stock normativo è un'attività che si accompagna alle riforme amministrative, intervenute a seguito della diffusione del liberismo. Quest'ultimo ha sottolineato l'importanza dei servizi offerti all'utente e l'importanza del mercato, la cui affermazione è da oltre un ventennio al primo posto nell'agenda politica dei governi²². Essa è stata affrontata nel programma americano *Reinventing government* del 1992²³ e, ancora prima, in quello inglese del *New public management* (Npm) del 1979, mirante a "reingegnerizzare" l'amministrazione sulla base di criteri gestionali, sperimentati con successo nel settore privato, facenti perno sull'autonomia finanziaria e sulla concorrenza, nonché su un deciso potenziamento del ruolo degli utenti del servizio pubblico²⁴.

Si deve, inoltre, aggiungere che, nelle riforme amministrative contemporanee, la disciplina soppressa è stata, spesso, sostituita con una normativa meno rigida, che non deve essere sottoposta al Parlamento per ogni sua correzione²⁵.

In materia, basti pensare al cd "diritto morbido" utilizzato in Francia per attuare la "Modernizzazione dello Stato" prevista nel 2001 (ma entrata in vigore, dopo un lungo periodo di adattamento, nel 2007), legata all'emanazione della Lolf (*Loi organique lois de finances*). Questo diritto soft, derivato dalla Lolf, viene, a volte, creato dal potere politico (ad esempio, con circolari del Primo ministro) o da quello amministrativo con circolari del Ministro dell'economia e finanze. Spesso, la sua creazione è affidata ad apposite *structures*

²¹ M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 87 ss.

²² Si veda S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n.1/2001, 79 ss.

²³ Cfr. S. Page, *The web of managerial accountability. The impact of reinventing government in "Administration society"*, n. 2/2006, p. 166 ss.; E. Borgonovi, *Prefazione*, in *Reinventing government*, a cura di P. Novello e M. Vitale, Quaderni Bocconi, Egea, Milano, 1977. Sulle origini e sulle radici del Npm, S. Page, *What's new about the New public management? Administrative change in the human services*, in "Public administration review", n. 6/2005, p. 713 ss. Page si pone l'interrogativo sull'essenza del Npm; se si tratti di una evoluzione del sistema amministrativo o, invece, esso dia luogo alla semplice attuazione di principi consolidate volti a migliorare la *performance* amministrativa ponendo, in tal modo, *old wine in a new bottle*.

²⁴ Con riferimento al Npm nelle aziende sanitarie, cfr. E.M. Fletcher, *La riforma del Welfare dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, 15.

²⁵ Cfr. A. Claisse, *L'obiettivo della modernizzazione amministrativa in Francia: riconciliare Stato e società*, in "La riforma amministrativa", cit. , p. 71 ss.

de pilotage che agiscono emanando note tecniche, raccomandazioni, osservazioni, *mémentos*. Preliminare a questa azione regolativa, ai fini della sua attuazione, è, però, l'assenso della burocrazia, cui si richiede un cambiamento di struttura e di comportamento²⁶.

Con l'utilizzazione del diritto flessibile, per la trasformazione e la modernizzazione dello Stato, sarà più agevole sottoporre l'amministrazione a verifiche costanti, senza l'intervento del Parlamento, adattando le regole alle diverse e mutevoli esigenze che si dovessero manifestare²⁷. Poiché, nella filosofia della riforma, le regole nuove non sono pensate per durare nel tempo²⁸, ma solo per consentire, agevolmente, la sostituzione di compiti superati con compiti nuovi, di finalità e regole obsolete con regole e tecniche più adatte ai tempi attuali²⁹.

Così, la semplificazione normativa, che colma i vuoti lasciati dalla *deregulation*, è costituita da disposizioni che hanno perduto il carattere dell'universalità, astrattezza e imperatività a favore di una disciplina che si presenta come particolare e concreta, capace di adattarsi al caso singolo e di meglio spingere i corpi amministrativi verso i risultati da raggiungere. La semplificazione segna la nascita di un diritto nuovo, più flessibile più facilmente utilizzabile in relazione ai differenti compiti delle singole amministrazioni³⁰ (numero degli utenti del servizio, delle somme gestite e della connotazione delle spese (se, prevalentemente, in conto capitale o correnti)), creando una cesura con la disciplina precedente.

5. In conclusione si può osservare che la diversa redazione del bilancio imposta dalla riforma con indicazione dei costi delle missioni, dei programmi e delle azioni, costituirà, logicamente, il riflesso di una analoga articolazione all'interno dell'amministrazione.

²⁶ Cfr. F. Longo, *Managing public reform effectively: a strategic change management approach*, in *Strategic change management in the public sector*, edited by F. Longo and D. Cristofoli, John Wiley and sons Ltd, Chichester, West Sussex, Po198SQ, 2007; C. Hood and M. Lodge, *Competency, bureaucracy and public management reform: a comparative analysis*, in "Governance", 2004, p. 313 ss.

²⁷ F. Patroni Griffi, *Relazione* presentata al Convegno internazionale. Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini", Università di Roma Tre, 30-31 gennaio 2008. Cfr. M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati*, cit.

²⁸ La flessibilità dovrebbe investire anche il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni in modo tale che il personale possa essere trasferito da un ufficio all'altro ed anche da amministrazione a amministrazione.

²⁹ In tema di liberalizzazioni e privatizzazioni, G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001, fa riferimento a una riorganizzazione delle forme di intervento, p. 226

³⁰ P.H. Rossi, H. Freeman, M.W. Lipsey, *Costruire le valutazioni "su misura"*, in "Classici della valutazione", a cura di M. Stame, Milano, Angeli, 2007, p. 74 ss.

Quest'ultima ripartizione si fonda su un'azione riorganizzativa da affidare alla Ragioneria generale dello Stato. Sul successo di questo affidamento è lecito sollevare, peraltro, più di un dubbio, considerando che, già in passato, al momento dell'attuazione della legge n. 94/1997, la Ragioneria ha cercato, riuscendovi, di annacquare la riforma in essa contenuta, accentrando presso di sé il potere di decisione che la legge affidava, invece, alle singole amministrazioni e aumentando, in misura eccessiva, il numero delle Unità previsionali di base, nate come articolazioni snelle di un bilancio, da contrapporre ai (vecchi) capitoli. Ma oggi le Unità sono circa mille, decisamente troppe per una amministrazione che si voglia definire "snella". Bisognerà vedere se la Ragioneria avrà la voglia di operare la riorganizzazione che la *spending review* richiede, adottando nell'organizzazione logiche di efficienza e non cercherà, viceversa, di "incastrare" missioni e programmi nella struttura esistente, apportando qualche piccolo cambiamento, affinché tutto resti come prima.

Ci si può chiedere, infine, se la Ragioneria generale dello Stato sia il corpo più adatto a introdurre una innovazione di tale portata, che potrebbe apparire, soprattutto ai burocrati, una innovazione contro... se stessa.

Quanto alle prime esperienze, i recenti dati pubblicati³¹ hanno mostrato un interesse verso i ministeri con uffici periferici. L'articolazione periferica è stata esaminata con particolare attenzione in quanto essa ha riflettuto, in passato, più logiche di natura amministrativa che logiche di efficienza, mentre in un'azione di revisione della spesa la logica dell'efficienza con i suoi risvolti finanziari dovrebbe avere la meglio su quella amministrativa³².

In particolare, con riferimento agli uffici territoriali, si è sottolineata la necessità di ridurre il loro numero, ma anche di stabilire quale sia la dimensione ottimale. Ad esempio, da esami effettuati, la massima efficienza per le prefetture è raggiunta al punto in cui l'ambito territoriale copre una popolazione di 500.000 abitanti. Se questa indagine è corretta, il criterio che ogni provincia debba avere la sua prefettura è antieconomico, perché non consentirebbe di sfruttare adeguatamente economie di scala.

³¹ Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 aprile 2007, Linee guida per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi da 404 a 416 della legge finanziaria per il 2007, sono stati individuati i ministeri oggetto della prima sperimentazione della nuova metodologia Interni, Infrastrutture, Istruzione, Giustizia, Trasporti.

³² In materia, cfr. *La révision générale des politiques publiques*. Rapport présenté par M. Eric Voerth, ministre du budget et de la fonction publique, rapporteur général del R.G.P.P., in Astrid <http://www.astrid.on>.

Conseguentemente, l'attuale scelta organizzativa porterebbe ad una spesa meno efficiente.³³

Come si è già osservato, la soppressione delle province antieconomiche non potrebbe comportare una riduzione del personale, quindi, a breve e a medio termine il risparmio ottenibile sarebbe di modesta entità o, addirittura, inesistente. Ma avrebbe il merito di preparare la strada almeno a un diverso impiego del personale stesso³⁴.

Il blocco delle assunzioni, considerato dalle amministrazioni eccessivamente rigido, è stato accompagnato dall'introduzione di numerose deroghe che hanno prodotto "effetti perversi" consistenti nell'aumento di un precariato che, ad un certo momento ha "presentato il conto" ³⁵, chiedendo l'immissione in ruolo. Queste deroghe hanno portato a spese per il personale superiori a quelle che si sarebbero verificate senza blocco.

La pratica di spostare all'esterno lo svolgimento di alcune attività (le cd esternalizzazioni), non ha portato alla soppressione delle strutture della pubblica amministrazione non più utilizzate. Si è avuta, così, sotto il profilo organizzativo, una duplicazione degli uffici e del personale impiegato che ha prodotto maggiori costi.

Alcune analisi hanno anche mostrato trasferimenti a imprese erogati per esigenze contingenti che nel tempo si sono trasformati in erogazioni permanenti, senza alcun esame sulla loro utilità. In altri casi, alcune attività svolte dai ministeri nell'espletamento della propria attività istituzionale hanno generato entrate, inizialmente contabilizzate all'interno del Ministero dell'economia e finanze e, solo in un secondo tempo, e con ritardo, trasferite al ministero competente, adottando una tecnica poco trasparente e generando incertezze³⁶.

Anche la giustizia amministrativa potrebbe offrire servizi maggiormente efficienti, se si potesse eliminare l'arretrato attraverso strumenti alternativi alla giurisdizione del giudice amministrativo, come ad esempio, l'utilizzazione della giustizia arbitrale o la composizione delle controversie esistenti attraverso il conciliatore, come avviene nel settore bancario e assicurativo o, ancora, facendo ricorso a speciali commissioni o al ricorso gerarchico improprio³⁷.

Queste prime osservazioni mostrano quanto diversificata e complessa dovrà essere la ricerca degli strumenti atti ad indurre efficienza nella pubblica amministrazione e quanto lunga e difficile la strada da percorrere per centrare l'obiettivo di risanare la finanza

³³ Ministero dell'economia e finanze, Commissione tecnica., cit. *Rapporto intermedio*, cit., 20.

³⁴ In tema cfr. le osservazioni di G. Muraro, *La crisi della finanza pubblica e la "Spending review"*, in questo volume.

³⁵ Cfr. G. Muraro, *La crisi della finanza nazionale* cit., in questo volume.

³⁶ Ministero, dell'economia e finanze, Commissione tecnica., cit. *Rapporto intermedio*, cit. p. 22.

³⁷ Cfr. M. S. Giannini, *La giustizia amministrativa*, Roma, Jandi Sapi, 1963, p.41.

attraverso la riforma dell'amministrazione. Si tratta di eventi entrambi molto impegnativi. Il risanamento finanziario appare, oggi, lontano dal traguardo europeo ed essendo collegato alla riforma dell'amministrazione, occorre ricordare che di riforma dell'amministrazione si scrive con continuità da almeno tre decenni.

La speranza è che, questa volta, non si tratti di riforme e mutamenti annunciati, ma che ci si trovi di fronte ad un processo già iniziato e che, sia pure in tempi lunghi, produrrà i suoi frutti. Che sono, in primo luogo, quelli di introdurre nella cultura dell'utente e in quella del burocrate la necessità di un cambiamento ³⁸.

³⁸ Y. Meny e V. Wright, *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994, 19 ss.