

L'orologiaio e il tagliaboschi

(Marcello Degni* e Paolo De Ioanna**)

ABSTRACT

Il lavoro affronta il tema della *spending review* sotto il profilo metodologico e del suo intreccio con la decisione di bilancio. La tesi degli autori è che esista un nesso imprescindibile tra crescita dell'economia e controllo dell'equilibrio della finanza pubblica. E che questa connessione sia offuscata da un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione fine e nitida degli obiettivi e dei risultati economici e finanziari che le diverse politiche settoriali intendono conseguire. Per argomentare questa tesi è presentata una ricostruzione dell'esperienza della *spending review* in Italia. Dall'analisi emergono due approcci distinti: quello dominante, ancora oggi largamente prevalente, basato sui tagli lineari, talvolta parzialmente mirati, secondo i momenti e i soggetti chiamati a individuarli (in cui può essere inquadrato il periodo dei commissari); l'altro, strutturale e pienamente integrato con il ciclo del bilancio, inaugurato da Ciampi nel 1997 e ripreso da Padoa Schioppa nel 2006-2008.

L'obiettivo della SR, secondo gli autori, non è tagliare purchessia ma innovare in profondità per realizzare politiche pubbliche che assecondino sviluppo e produttività. La questione cruciale è quella della ricombinazione dei fattori produttivi (risorse umane e tecniche) sul territorio e tra le strutture che articolano le politiche pubbliche. Per questo è necessaria una profonda riorganizzazione della macchina amministrativa. Nel lavoro sono indicati esempi metodologici di come, nei vari settori dell'intervento pubblico, dovrebbe essere articolata un'efficace azione di *spending*.

JEL: H11, H61, H72, H83

Keywords: Structure, Scope, and Performance of Government; Budget • Budget Systems; State and Local Budget and Expenditures; Public Administration • Public Sector Accounting and Audits

* Docente Scuola Superiore Amministrazione (SNA)

** Consigliere di Stato

1. Introduzione

Il presente lavoro intende ripresentare alcuni elementi di riflessione, di natura spiccatamente metodologica, già trattati nel recente passato dagli autori, per definire con più cura l'ambito di analisi e lavoro operativo che va sotto il nome di revisione della spesa pubblica (*spending review*, da ora SR). Si tratta di un terreno analitico che in Italia, in questa fase storica, s'incrocia direttamente con il tema cruciale delle scelte che occorre fare per uscire dalla prolungata fase di flessione della produttività multifattoriale del nostro sistema economico che, come ci indica con chiarezza l'ISTAT e molta solida letteratura economica, segna in modo negativo la nostra economia ormai da oltre quindici anni. Il filo conduttore di questo testo, che condensa e lega spunti e riflessioni frutto in larga misura delle esperienze di lavoro degli autori, cerca di rispondere a questa domanda: quale è la SR che aiuta a riaprire lo stretto sentiero della crescita della nostra economia? Si è osservato che ogni riflessione sui servizi resi dal sistema delle pubbliche amministrazioni si muove fra tre polarità: ricombinare i fattori di produzione in modo da rendere lo stesso servizio con meno risorse (efficienza); spostare risorse da un servizio a un altro (ridefinire le priorità); ridurre comunque il perimetro dei servizi e la spesa che li finanzia.

A nostro avviso la revisione della spesa deve essere parte integrante di un processo di revisione delle politiche pubbliche in atto. Le politiche pubbliche si presentano come soluzioni a problemi complessi di rilevanza collettiva. Esse devono essere efficaci ma soprattutto efficienti nell'utilizzo delle risorse: denaro, tempo, soggetti individuali e collettivi coinvolti. Nel distribuire costi e benefici devono essere eque. Esse, inoltre, in un contesto democratico, devono essere capaci di dare risposte a questi problemi complessi attraverso meccanismi non autoritari idonei a trasferire nel processo decisionale la voce partecipata dei cittadini (Campi et al., 2008).

La questione cruciale che domina il dibattito politico in Italia è quella del controllo della dinamica delle spese e delle entrate, dove la parola controllo allude all'effettiva idoneità delle scelte politiche (e delle relative strumentazioni giuridiche, organizzative, gestionali, manageriali, ecc.), a guidare un processo e a non essere schiacciati da spinte esterne che premono sulla gestione annuale e prospettica dei costi connessi con la gestione del debito pubblico (tassi di interesse in particolare). Al centro dunque c'è il debito pubblico e la sua stabilizzazione di medio periodo secondo i vincoli europei; c'è, più in generale, il nesso tra crescita dell'economia e controllo dell'equilibrio della finanza pubblica.

2. La *spending review*: un'occasione per rinnovare le politiche pubbliche

La letteratura sulle esperienze in materia di controllo della spesa pubblica è enorme nei paesi dell'area OCSE, soprattutto dalla seconda metà degli anni '80 (Monacelli e Pennisi, 2011). I termini *spending review* o *expenditure review* si riferiscono solitamente a una serie di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica che si collocano entro più ampi processi di riforma delle istituzioni

di bilancio. Le esperienze in ambito internazionale sembrano convergere intorno al duplice obiettivo di contribuire a una maggiore disciplina fiscale e assicurare una migliore *delivery* dell'amministrazione pubblica.

In particolare, c'è un certo accordo nella letteratura sul rilievo del profilo metodologico e sul fatto che l'utilizzo dell'analisi della spesa per rafforzarne il controllo richiede, oltre che di accrescere l'attenzione sulla fase ex post del processo di spesa (misurazione dei risultati, esame dei costi effettivamente sostenuti, valutazione dell'efficacia delle politiche), di intervenire sulla strumentazione della programmazione finanziaria ex-ante.

2.1 Il modello dell'OCSE

I documenti degli organismi internazionali (in questo caso l'OCSE) hanno il pregio di esprimere un punto di vista largo, risultato dell'osservazione di realtà molto diverse e variamente articolate. Quando la riflessione non è troppo generica (per la troppa eterogeneità) o influenzata da fattori di sistema che tendono a fare prevalere un punto di vista predeterminato, si ottengono analisi utili e interessanti.

E' il caso del documento sulla SR del 28 maggio 2013, predisposto in occasione del 34° incontro annuale dei *Senior Budget Official* tenutosi a Parigi nel giugno 2013. Il documento indica trentatré principi cui informare la SR, di cui i primi cinque, qui riportati, si riferiscono specificamente alla SR come parte del processo di bilancio.

1. Fare in modo che la SR sia il risultato di un processo regolare, piuttosto che un'analisi ad hoc;
2. Integrare nel processo di preparazione del bilancio la SR;
3. Assicurare che la SR presenti scelte di risparmio al decisore nella fase di predisposizione del bilancio, in cui sono assunte nuove proposte di spesa indicate dai ministri di settore, per far sì che risparmi e nuove decisioni allocative possano essere assunte simultaneamente.
4. Basare la frequenza della SR su quella con cui il governo fissa le allocazioni riguardanti i budget dei vari ministeri. Nei paesi in cui queste allocazioni sono fissate annualmente, va organizzata una SR annuale. La SR potrebbe anche essere riproposta ogni tre anni, in quei paesi in cui stabili tetti di budget sono fissati, normalmente, con tale periodicità.
5. Tenere conto che la SR è un'attività con grande assorbimento di risorse, e che tutti gli aspetti organizzativi hanno bisogno di essere disegnati in modo tale da produrre il maggiore ritorno possibile (nella forma di credibili misure di risparmio) rispetto alle risorse impegnate nel processo.

I principi enucleati sono argomentati nel documento. "La sfida per i paesi dell'OCSE nel medio periodo sta nel costruire, sulla base dell'intensa esperienza di SR accumulata negli anni recenti, un'azione di revisione della spesa intesa come attività permanente del processo di predisposizione del bilancio".

"Trasformare la SR in un'attività permanente della predisposizione del processo di bilancio implica che la *spending* dovrebbe avvenire con la stessa frequenza della predisposizione del bilancio, cioè con gli stessi intervalli di tempo in cui viene decisa la allocazione dei budget dei ministeri di spesa".

"La SR e lo scrutinio delle nuove proposte di spesa sono processi diversi e, se è importante che siano sincronizzati, devono restare separati". "C'è un'importante eccezione a questa generalizzazione - le cosiddette misure "*spend to save*" (spendere per risparmiare)". "Queste si riferiscono alle

proposte per migliorare l'efficienza attraverso investimenti connessi all'aumento della tecnologia (ad esempio il risparmio di lavoro attraverso l'IT)".

La SR è essenziale per migliorare la selezione delle priorità di spesa, perché una buona selezione richiede non solo le scelte giuste circa le nuove spese da fare, ma anche che le "*baseline expenditure*" (legislazione vigente) siano oggetto di costante e approfondito scrutinio.

"E' importante - termina il documento - che lo stimolo alla SR nei paesi OCSE, creato dalla grande crisi finanziaria (GFC), non sia perduto e che la SR divenga funzione permanente nella predisposizione del processo di bilancio". "Affinché ciò avvenga, il processo di SR deve essere disegnato in modo appropriato e pienamente integrato nel più largo processo di preparazione del bilancio". "Allo stesso tempo, la SR deve tenere pienamente conto delle specificità istituzionali degli stati membri".

2.2. Un processo incompiuto

La SR, questo è il filo che intreccia le riflessioni contenute nel presente contributo, potrebbe essere un'occasione per innovare e ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, al servizio d'idee e linee di azione che devono sostenere un ciclo di reale sviluppo innovativo e competitivo della nostra economia.

Si tratta di cogliere un tratto specifico della lunga vicenda della riforma mancata della nostra pubblica amministrazione: quello di un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione fine e nitida degli obiettivi e dei risultati economici e finanziari che le diverse politiche settoriali intendono conseguire e, soprattutto, hanno in concreto conseguito. E' come se tra la guida politica e la realtà s'interponesse sempre un "servosterzo contabile", che devia la linea di marcia verso risultati leggibili e li trasforma solo in evidenze finanziarie. Naturalmente questo è il compito della contabilità finanziaria ma essa dovrebbe essere (ex ante ed ex post) al servizio di risultati e obiettivi economici per aiutare a capire se e dove occorre innovare, cambiare, retrocedere e avanzare negli impegni di spesa, e nel correlato mix di entrate fiscali e debito, che li finanzia.

E' stato ricordato ancora di recente (Morciano, in *Etica ed Economia*, 2014) che, fin dal 1948, nella nostra Costituzione, sono stati chiariti i fondamentali principi cui l'amministrazione avrebbe dovuto attenersi: oltre alla legalità, il buon andamento e l'imparzialità (art. 97). Alla loro enunciazione non è però seguita alcuna definizione di strumenti e modalità economico-gestionali attraverso cui effettivamente vincolare, su di un piano più operativo, l'azione amministrativa.

Nel 1990 il Parlamento, con la legge n. 241, ha chiarito quali dovessero essere gli specifici requisiti dei processi del sistema amministrativo pubblico: oltre alla legalità, l'efficienza (economicità), l'efficacia (utilità), l'imparzialità, la pubblicità e la trasparenza. Anche stavolta questi attributi sono rimasti circoscritti a fattispecie di natura giuridica (come ad esempio, l'invalidità-illegittimità, l'eccesso o la carenza di potere, etc. o, ampliando i riferimenti ad un diverso Codice, la corruzione, la concussione, il peculato, etc..) senza che venissero precisati sotto il profilo economico-gestionale, con la conseguenza di renderli del tutto inefficaci all'interno della dimensione operativa dell'amministrazione.

Nel corso degli anni novanta il Parlamento ha avviato un più ambizioso processo di riforma della PA con l'intento di assicurarne una gestione operativa effettivamente allineata al rispetto di quei principi. Veniva così prevista la "rilevazione e controllo dei costi" attraverso l'impiego di "procedure interne e tecniche di rilevazione" degli stessi (decreto legislativo 29 del 1993), un sistema di "controllo interno di gestione" alimentato da "rilevazioni periodiche ... dei costi, delle attività e dei prodotti...", nonché specifici "indicatori di efficacia, efficienza ed economicità...", al fine di una "...valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati..." (legge 59 del 1997) e si stabiliva che le amministrazioni avrebbero dovuto "...verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati ..." (decreto legislativo 286 del 1999). Il legislatore interveniva di nuovo, nel 2009, stabilendo che "..Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance.." adottando "...metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance...", stabilendo, inoltre, che gli organi di indirizzo politico amministrativo "verificano l'andamento della performance.." (decreto legislativo 150 del 2009).

Tuttavia, nonostante il precetto costituzionale e un rilevante corpo d'interventi legislativi, non sono oggi disponibili né strumenti, né prassi gestionali, che possano assicurare un impiego ottimale delle cospicue risorse a disposizione della PA (oltre 751 miliardi di euro di entrate nel 2013), o una effettiva utilità dell'azione pubblica (efficacia) e, dunque, la misurazione del suo effettivo contributo alla collettività.

La concreta verifica del rispetto di quei principi è stata "trattenuta" all'interno della sola dimensione giuridica dell'amministrazione, attraverso il ricorso a fattispecie giuridico-amministrative, senza che ciò si sia tradotto in interventi di natura gestionale o organizzativa per circoscrivere e rimuovere quella molteplicità di comportamenti e fenomeni che, pur senza ricadere nella illegalità, comunque contribuiscono al saccheggio di risorse pubbliche. La responsabilità di perseguire il buon andamento, l'efficienza, o l'efficacia dell'amministrazione sembra essere stata di fatto devoluta alla sola magistratura, attraverso interventi sanzionatori di attività illegali, assolvendo da questi compiti la dirigenza pubblica (e la politica) che è chiamata a rispondere di comportamenti penalmente rilevanti; non è considerato il quotidiano sperpero di risorse pubbliche derivante dalla loro allocazione sub-ottimale, da processi ridondanti, strutture inutili, investimenti fallimentari, etc., che possono essere propriamente valutate solo sotto un profilo economico-gestionale.

La corretta gestione di questi strumenti e l'avvio di effettivi processi d'innovazione in linea con i principi democratici richiedono peraltro una classe di funzionari e dirigenti dotati di adeguate competenze e responsabilità ed effettivamente e consapevolmente coinvolti nei processi di miglioramento.

Dunque, a nostro avviso, la SR non è uno strumento per ottenere determinati risparmi (per abbattere i canali di formazione del debito e quindi lo stesso stock), ma una metodologia e una prassi per riorganizzare la macchina amministrativa e le politiche pubbliche che essa è chiamata a gestire. Driver di un più generale processo d'innovazione della nostra economia. Questo ci sembra più urgente e rilevante se si vuole invertire il declino economico in atto.

3. L'esperienza della *spending review* in Italia

Le considerazioni metodologiche illustrate, se applicate al caso italiano, fanno emergere due distinti approcci metodologici, a ben vedere, radicalmente divergenti, che si sono intrecciati dalla fine degli anni settanta del secolo scorso e, con maggiore intensità, nell'ultimo decennio. L'approccio dominante, ancora oggi largamente prevalente, è quello dei tagli lineari, talvolta parzialmente mirati, secondo i momenti e i soggetti chiamati a individuarli. In questo quadro può essere inquadrato il più recente tentativo di approcciare il tema (Giarda, Bondi, Cottarelli), che presenta molte caratteristiche comuni con i numerosi interventi effettuati sulle poste di bilancio nel corso degli anni novanta. Tagli lineari, spesa aggredibile, gruppi di lavoro che si muovono in conformità a informazioni di natura meramente finanziaria, interventi ad hoc, sono elementi che accomunano quest'approccio. Che si differenzia radicalmente dall'altro, strutturale e pienamente integrato con il ciclo del bilancio, inaugurato da Ciampi nel 1997 e ripreso da Padoa Schioppa nel 2006-2008.

Per capire le difficoltà incontrate, soprattutto dall'approccio strutturale, devono essere chiariti due aspetti, molto peculiari del sistema italiano: la forte resistenza al cambiamento delle tecnostrutture della pubblica amministrazione e la scarsa consapevolezza del decisore politico rispetto al ruolo delle politiche pubbliche in un sistema sempre più integrato. Non è possibile in questa sede ricostruire analiticamente le varie fasi che sono alla base di queste anomalie. Per inquadrare i limiti strutturali della pubblica amministrazione italiana si rinvia, per tutti, al fondamentale testo di Guido Melis (G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861 - 1993*); mentre, per approfondire il legame con il compromesso senza riforme del capitalismo italiano, il riferimento è all'importante ricerca curata da Fabrizio Barca (F. Barca, *Storia del capitalismo italiano*).

Ciò che può essere raccontato qui, cronologicamente, per sostanziare la tesi del duplice e differente approccio sul tema della SP, sono alcuni episodi di resistenza al cambiamento che hanno caratterizzato il processo decisionale di bilancio e, per la fase più recente, la ricostruzione dell'intreccio tra decisione politica e risposte dell'amministrazione centrale, in particolare quella finanziaria.

3.1. Studi e commissioni per riformare la pubblica amministrazione: un processo senza fine

In passato, tutte le volte che si è aperto il cantiere della riforma della pubblica amministrazione si è ripetuto lo stesso schema: commissioni di studio presiedute da accademici rassegnano idee e proposte di un certo interesse per innovare strumenti e procedure. I risultati appaiono però sempre assai deludenti. Perché? Colpa dei politici spendaccioni, sempre alla ricerca del consenso a buon mercato? Colpa dei cosiddetti tecnici che in realtà poi operano sempre al riparo e col consenso dei politici di riferimento? Colpa di una tecno-struttura burocratica che assorbe e smorza ogni velleità riformatrice? Domande che hanno a che fare da vicino col rapporto tra politica e tecnica nel nostro paese: un nesso cruciale della vita

democratica; ci torneremo, nel corso di questa riflessione, dallo specifico angolo visuale della SR.

Una questione, però, merita di essere avanzata subito: per modulare, riorganizzare e innovare nelle politiche pubbliche, gli strumenti sono cruciali. Senza una comprensione esatta delle loro dinamiche, delle culture, giuridiche, economiche e gestionali, che mobilitano e degli interessi che mettono in gioco, tali strumenti vivono una vita propria, che riproduce e difende le culture e gli assetti dentro cui hanno costruito la propria storia e la propria stratificazione di potere. Ora, una certa autonomia dei saperi incorporati nella macchina amministrativa è forse necessaria per distanziare questa macchina dalla pressione immediata della politica; ma questi devono essere del tutto trasparenti nei metodi e nelle assunzioni che orientano le scelte.

La politica pensa di guidare le danze ma, in realtà, spesso resta prigioniera di un rapporto di cui perde il controllo e se i governi si susseguono a intervalli assai brevi, come avveniva nella "prima repubblica", la macchina burocratica resta la sola guida stabile all'interno delle politiche pubbliche.

Con i governi del maggioritario, dal 1996, si realizza una certa stabilizzazione dell'indirizzo politico; s'istituisce una forma maggioritaria che, nell'ambito di sistemi elettorali assai discutibili, da ultimo il cosiddetto "porcellum", ha comunque consentito alle due coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra, che si sono alternate alla guida del paese, di realizzare in buona sostanza l'indirizzo politico di cui esse erano portatrici, sia pure in contesti economici internazionali differenti.

Tuttavia, il rapporto tra questo indirizzo e le strutture burocratiche, a dispetto di continui annunci di ammodernamento, non migliora; anzi, peggiora, perché piega verso un confuso sistema di *spoils system* che mortifica spesso il senso di appartenenza ad una burocrazia imparziale, mentre non incentiva alcuna selezione autenticamente meritocratica.

3.1.1. Un breve sguardo al passato

E' il 1978, fine aprile. Il paese è al secondo anno del governo di solidarietà nazionale, con l'appoggio esterno dei comunisti che, per la prima volta, sono alla presidenza di importanti commissioni permanenti delle due Camere. E' una fase politica che terminerà l'anno dopo, con il cosiddetto preambolo, (fabbricato nella democrazia cristiana dall'asse Forlani, Donat Cattin, Cossiga), che riconferma, in modo più soft, l'esclusione permanente del PCI dal governo e apre all'alleanza organica con il PSI di Craxi. La giornata è luminosa. Nella sala del Governo, antistante all'aula del Senato della Repubblica, il ministro del bilancio e della programmazione economica, Tommaso Morlino, uomo abile, colto e intelligente, spiega al presidente del Senato, Amintore Fanfani, e al presidente della commissione bilancio, il comunista Napoleone Colajanni, che la norma deve essere stralciata. Quale norma? Si tratta di un articolo del testo di riforma del bilancio, che introduce la legge finanziaria, il bilancio di cassa in via sperimentale, accanto a quello tradizionale di competenza, il bilancio pluriennale, i conti del settore pubblico. Il testo in discussione diverrà, dopo tre letture, la legge 468 del 1978. La norma da stralciare, nel testo proposto dalla Commissione bilancio, prevede l'istituzione di una commissione tecnica per la spesa pubblica cui intestare il potere di riesaminare a fondo tutti i meccanismi della spesa

pubblica nei diversi settori e tutte le agevolazioni fiscali, proponendo correttivi, entrando nelle procedure contabili e riorganizzando, se necessario, la stessa rappresentazione in bilancio di entrate e spese. Un lavoro che punta alla trasparenza e alla monitorabilità di tutti i dati di entrata e di spesa.

Il ministro del bilancio e della programmazione economica (che allora era distinto dal ministro del tesoro) spiega, con calma e sapienza, che la norma è molto importante, ma deve essere scritta con più cura tecnica; aggiunge che, in questa materia, bisogna tenere conto in modo appropriato della posizione della Corte dei Conti e, soprattutto, della Ragioneria generale dello Stato, organismi che hanno espresso forti dubbi sul testo. Si tratta di una possibile invasione delle procedure di spesa e della forma tecnica del bilancio, materie queste che nel dopoguerra sono rimaste sotto lo stretto dominio di questi importanti organismi che presiedono alla formazione dei conti pubblici e al controllo interno (RGS) ed esterno, nell'interesse obiettivo della legge, (Corte dei Conti), di spese e entrate.

Siro Lombardini, importante economista, teorico della programmazione economica, è il senatore-relatore del testo di riforma, cui ha dato sostanziali contributi tecnici; accetta senza molta convinzione la richiesta del Governo; che comunque è bene spiegata in Aula e accolta senza dissensi. E' un nodo tecnico, dice il ministro del bilancio; la norma, meglio scritta, sarà ripresa al più presto in una sede appropriata.

Si tratta del nodo "tecnico" destinato a riaffiorare tutte le volte che si cercherà, negli anni a venire, di porre mano alle procedure e ai meccanismi contabili della spesa pubblica. E' lo stesso nodo per cui negli anni '60 e '70, la stagione della cosiddetta programmazione economica, di cui resta un'eco nella stessa denominazione del ministero del bilancio (e appunto della programmazione economica) si arena; è pressoché impossibile innervare nelle procedure contabili in vigore tecniche e metodi di programmazione a medio termine.

3.1.2 La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP)

Ci vorranno ancora tre anni prima che, nel 1981, sia istituita la Commissione tecnica per la spesa pubblica. Un articolo della legge finanziaria del 1981, approvata a marzo (ancora l'esercizio provvisorio era la regola), introduce delle norme molto avanzate per l'epoca. La Commissione, formata da undici membri, scelti tra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi di spesa e di flussi finanziari, è incardinata nel ministero del Tesoro e opera (dal 1987) sotto le direttive del CIPE.

I compiti affidati alla nuova struttura sono molto rilevanti: "effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori, provvedendo ad elaborare ipotesi di intervento correttive di eventuali distorsioni"; "valutare gli effetti finanziari di nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi pluriennali di spesa già in vigore, nonché degli altri provvedimenti che abbiano riflessi rilevanti sulla spesa di tutti i centri pubblici di spesa"; "analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo"; "effettuare l'analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici e della speditezza delle procedure di spesa". Nel 1986 i compiti sono rideterminati in modo più connesso alla decisione di bilancio:

“compiere studi ed effettuare analisi sui metodi d’impostazione del bilancio pluriennale programmatico e sulla struttura della spesa per i programmi e progetti”; trasmettere al Parlamento, ogni anno, una relazione sui costi e sugli effetti finanziari derivanti da provvedimenti e da leggi di spesa; effettuare l’analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici e della speditezza delle relative procedure di spesa; svolgere le ricerche, gli studi e le rilevazioni richieste dal CIPE e dalle competenti Commissioni parlamentari, fornendo le informazioni, le notizie e i documenti ritenuti utili allo svolgimento delle rispettive competenze; studiare ed aggiornare i metodi ed i criteri di valutazione tecnico-economica necessari alla predisposizione della nota illustrativa relativa ai costi e ai benefici, da allegarsi al rendiconto del bilancio dello Stato”.

Per rendere effettiva l’azione della commissione, la legge prevede l’accesso al “sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e”, a richiesta, di “tutti i dati di cui dispongono la stessa Ragioneria generale e la direzione generale del tesoro”, e delle “altre amministrazioni ed enti compresi nel settore pubblico allargato”.

Nella sua non breve esistenza (ventidue anni) la Commissione ha visto sfilare tra i propri membri e presidenti importanti nomi dell’accademia italiana in materia di finanza pubblica, producendo centinaia di studi e di ricerche, alcune di ottima fattura (si veda, per tutti, il volume del 2001 sulla riforma dell’azione pubblica tra vincoli di bilancio e obiettivi di efficienza, che raccoglie le raccomandazioni elaborate dalla Commissione tra il 1996 e il 2000). In qualche stanza del Ministero dell’economia deve esserci l’archivio di tutti i lavori di questa Commissione che, in uno Stato bene ordinato, andrebbero comunque salvati e resi fruibili per gli studiosi e i cittadini.

Tuttavia, l’incidenza effettiva di quest’organismo e dei suoi lavori sull’assetto delle procedure di spesa, sui meccanismi di gestione e sui controlli sono stati in concreto assai modesti. Nel ministero del Tesoro la Commissione è stata spesso considerata un corpo estraneo, cui celare (o fornire con burocratica parsimonia) le informazioni di base, gelosamente custodite dalla tecnostuttura. La connessione con i sistemi informativi è stata ritardata in ogni modo o costretta in convenzioni particolarmente stringenti, al punto da rendere scarsamente utilizzabili i dati di base, inquadrati principalmente come elementi da stampare anziché elaborare liberamente. Quest’approccio restrittivo era evidente nelle disposizioni istitutive della commissione (“I membri della commissione sono tenuti al rispetto del segreto d’ufficio”; “le modalità dell’accesso ai dati e della loro utilizzazione sono determinate sulla base delle direttive e sotto la responsabilità delle presidenze delle competenti commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati”). E tutto ciò è rimasto immutato fino ad oggi¹.

¹ La prima “crepa” è stata introdotta dal decreto-legge 66 del 2014, che ha aperto a tutti la consultazione della banca dati degli incassi e dei pagamenti della pubblica amministrazione (SIOPE). Nella pagina di accesso, sul sito del ministero dell’Economia si legge: “Pertanto, la consultazione e l’estrazione di tutti i dati presenti nella banca dati SIOPE è consentita ai cittadini e alle amministrazioni pubbliche, senza necessità di richiedere alcuna password”. Sembra quasi scorgere in controluce un malcelato disappunto per questa eccessiva divulgazione, nonostante le reiterate richieste di studiosi e operatori, che da qualche tempo reclamavano la possibilità di conoscere ed elaborare i dati riguardanti incassi e pagamenti quotidianamente effettuati dagli enti della pubblica amministrazione, fino ad oggi riservati agli addetti ai lavori.

3.1.3. Il tentativo di riorganizzare i dati di bilancio.

Verso la fine degli anni ottanta, sotto lo stimolo di uno straordinario presidente della commissione bilancio del Senato, Beniamino Andreatta, prende forma il tentativo di riorganizzare i dati di bilancio. Con l'ausilio delle nuove tecnologie informatiche, che rendono possibili raggruppamenti e calcoli prima impensabili con limitate risorse, si riesce, nel 1989, a riclassificare l'intero bilancio dello stato in 250 voci. Per la prima volta i capitoli sono riaggregati in gruppi omogenei, con l'idea di fornire al decisore un quadro nitido dei programmi di spesa per favorire la definizione di una scala di priorità. Per la prima volta il livello parlamentare era riuscito a esprimere un grado di articolazione della proposta, che non si limitava all'indicazione di linee generali, ma scendeva nel dettaglio, con un esercizio quantitativo completo, della riorganizzazione del bilancio. La tecnostruttura accusa il contropiede e inaugura il cosiddetto "bilancio sperimentale" che, dall'anno successivo, affianca quello ufficiale. Ma l'esperimento non è stato l'occasione per un ripensamento dei criteri necessari per rappresentare al decisore raggruppamenti funzionali a una decisione di finanza pubblica coerente e trasparente. Ci si è limitati a produrre molta "carta a mezzo carta", con scarsa utilità.

Solo diversi anni dopo la distinzione tra bilancio per la gestione e per la decisione, entrerà, per la prima volta, nella legislazione italiana. Le resistenze per attuare quell'esperimento furono molte. I dati di base, registrati su supporto magnetico, erano forniti con difficoltà, in formati che richiedevano molta pazienza per essere decifrati. Fino a quel momento, a richiesta, si erano ottenuti solo imponenti tabulati cartacei, difficilissimi da analizzare e sintetizzare. La resistenza della tecnostruttura a socializzare le basi informative era (ed è ancora) fortissima.

Le ragioni sono spiegate con chiarezza dalle parole dello stesso Andreatta, in un seminario tenutosi in Senato il 14 dicembre 1989, in occasione della presentazione del bilancio riclassificato. " Il Consiglio dei Ministri non conosce il bilancio e le discussioni che avvengono al suo interno su questi temi sono allucinanti". "Va detto che in qualche modo si vuole che lo siano, poiché offrire questo strumento e ritenere che ciò permetta di aiutare il processo decisionale a livello politico è in realtà una finzione che serve alla difesa di un "gruppo sacerdotale", proprietario di una cultura specialistica che resiste alle "interferenze" della politica, sia a livello ministeriale sia parlamentare". "In qualche misura è necessario l'intermediario "sacerdote" per passare dalla politica ai conti" (Senato, servizio del bilancio, 1990).

Per attuare le considerazioni espresse in quel seminario, si dovrà attendere il 1997, anno in cui, ministro del tesoro il presidente Ciampi, si mette mano alla legge di contabilità, distinguendo tra bilancio per la gestione e bilancio per la decisione. L'idea di indicare dei programmi tra cui il decisore potesse scegliere, era stata integrata con la necessità di collegare il programma all'unità amministrativa preposta alla sua realizzazione. Pochi anni prima, nel 1993, era stato approvato un importante provvedimento, il decreto legislativo 29, che introduceva nell'ordinamento della pubblica amministrazione la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa e la valutazione degli obiettivi da raggiungere.

Le premesse erano buone. Il cantiere del bilancio era pronto per un lavoro fine di analisi e sperimentazione, per mettere a fuoco le politiche

pubbliche (le grandi missioni di spesa) e le specifiche azioni. Il lavoro da fare era notevole: ripulire le incrostazioni normative accumulate nel tempo, individuare le funzioni trasversali, riorganizzare la legislazione di spesa e la macchina amministrativa. Insomma, si prefigurava una piccola rivoluzione nella definizione della spesa dello stato, maggiormente connessa al conseguimento degli obiettivi e non limitata al rispetto formale delle norme contenute nelle leggi e nei regolamenti.

Il processo si è purtroppo scontrato con la “logica dell’asterisco”. Nella fase di prima delimitazione delle “unità previsionali di base”, il nuovo aggregato, che diventava l’unità di voto del parlamento, assunse fin dal primo momento una connotazione molto rigida. Obiettivo della tecnostruttura era di “asteriscare” il più possibile i capitoli che componevano ogni unità previsionale, cioè impedire che il gestore potesse spostare, nell’ambito del medesimo programma, le risorse inizialmente allocate, al fine di conseguire con maggiore approssimazione il risultato assegnato. Emerse chiaramente nelle riunioni che si svolsero per passare in rassegna le “unità previsionali” in cui erano stati segmentati i vari ministeri (senza peraltro superare la distinzione tra spese correnti e in conto capitale, come intuito nel seminario di otto anni prima). Un capitolo senza asterisco era visto con grande timore, potenziale crepa nell’equilibrio dei conti pubblici. La realtà, più prosaicamente, era quella di volere mantenere il monopolio delle variazioni possibili, nella convinzione che le amministrazioni di spesa sarebbero state per definizione meno parsimoniose e senza considerare (o considerando profondamente?) che la principale amministrazione di spesa (e lo diventerà sempre di più) sia proprio il ministero dell’Economia.

In questo modo, gli intenti di misurazione dell’attività amministrativa, anche in termini di servizi resi ai cittadini, tendevano a trasformarsi in mera petizione di principio. E la riforma, che conteneva in sé gli elementi per una profonda riorganizzazione della spesa, è stata sostanzialmente vanificata.

Le ragioni di questa resistenza così pervicace al cambiamento affonda le proprie radici nella esperienza giuridico amministrativa del paese che, nonostante il disegno normativo realizzato negli anni novanta, verso una amministrazione per funzioni, “orientata verso i risultati in termini di servizi effettivi resi ai cittadini”, è rimasta sostanzialmente immutata. Per dirla con le parole di Manin Carabba, il limite di fondo “risiede nell’accentramento della gestione e dei controlli giuscontabilistici che caratterizza la storia dell’amministrazione sin dalle origini dello stato unitario (Cambray Digni, 1869) per passare dalle leggi De Stefani negli anni fra le due guerre, sino all’intera vicenda dell’esperienza amministrativa repubblicana”. E’ probabilmente il portato di questa tradizione risalente, profondamente conservatrice, che, ancora in tempi recenti, faceva alzare tutti in piedi, nelle stanze di lavoro del ministero, quando passava il Ragioniere generale dello stato (Carabba, 2014).

Nel 2001 questa tradizione consolidata trova, pur operando su piani distinti, una forte saldatura con il decisore di bilancio espresso dalle elezioni politiche. Il ministro Tremonti mostra particolare insofferenza per il controllo parlamentare e la socializzazione delle conoscenze in tema di finanza pubblica. Scioglie, con un tratto di penna, la Commissione tecnica per la spesa pubblica (lo stesso farà, anni dopo, con la nuova commissione tecnica per la finanza pubblica e con l’ISAE, che eseguiva analisi e ricerche di supporto per le decisioni di politica economica e sociale del Governo, del

Parlamento e delle pubbliche amministrazioni). Introduce forzature costituzionali nella legislazione di bilancio con il decreto tagliaspese, molto voluto dalla tecnostruttura. Nella versione originaria, probabilmente incostituzionale, si prevedeva addirittura la possibilità di bloccare impegni e pagamenti con “un decreto dirigenziale della Ragioneria generale dello stato, pubblicato sulla gazzetta ufficiale”. La logica dell’asterisco è dilatata a dismisura, lambendo la sfera del legislatore.

3.1.4. L’esperienza della Commissione tecnica per la finanza pubblica: si apre il cantiere della spending review

Il termine SR entra nella discussione e nelle riforme del processo di bilancio italiano già dal 1978 ma è in particolare dal periodo 2006-2008 che prende avvio un vero e proprio programma, metodologicamente strutturato, di analisi dei processi di produzione quanti-qualitativi nei diversi settori di spesa (articolo 1, comma 480, della legge finanziaria per il 2007). Questo programma si muove all’interno di una contestuale revisione della struttura del bilancio dello Stato che viene riarticolato per missioni e programmi, utilizzando il telaio normativo già introdotto con le riforme degli anni 1996-1997 (Ministro del tesoro Ciampi) e poi rimasto sostanzialmente inerte. Gli obiettivi sono tre: superare un approccio meramente incrementale alle decisioni sull’allocazione delle risorse; superare le tecniche dei tagli lineari e orizzontali, giustificati con ragioni di urgenza; avviare tecniche di misurazione dei risultati raggiunti a fronte degli obiettivi previsti ex ante².

Nel biennio 2006-2008 (XV Legislatura), presidente del Consiglio Prodi, il cantiere della SR viene (ri)aperto dal Ministro dell’economia e delle finanze pro-tempore, Tommaso Padoa Schioppa. Le innovazioni introdotte nel biennio 2006-2008 (XV legislatura, Presidente del Consiglio Prodi) dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica presieduta da Gilberto Muraro (d’ora in avanti CTFP) appaiono oggi come il lascito tecnicamente più rilevante per aprire il cantiere della valutazione delle politiche pubbliche, avviato da Padoa Schioppa.³ Lascito messo un poco da parte negli anni successivi, ma ricco di indicazioni del tutto attuali.

In via di prima approssimazione, sul piano del metodo, le analisi settoriali svolte dalla CTFP rendono evidente che, per migliorare il grado di efficienza dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, occorre: (i) partire da un’analisi fine, approfondita e ben documentata di ogni programma di spesa; (ii) qualificare i cosiddetti “sprechi” come quelle risorse che, a parità di servizi resi, possono essere estratte dal processo

² Qualche anno prima c’era stata la caricatura di quest’approccio. Il riferimento è alla proposta che, tra l’agosto e il settembre del 2004 fece l’allora ministro Tremonti, per l’impostazione della legge finanziaria del 2005. Il ministro propose un metodo nuovo mutuato, si disse, “dall’esperienza inglese”. Il metodo Gordon Brown (così era indicato sulla stampa, dal nome del Cancelliere dello Scacchiere del governo Blair) sarebbe dovuto consistere nel fissare un tetto del 2 per cento alla crescita della spesa pubblica corrente nel 2005 rispetto al 2004, con le consuete esclusioni (tra cui previdenza e, naturalmente, interessi). La parte corrente del bilancio sarebbe stata così in pareggio e l’indebitamento sarebbe andato a finanziare unicamente gli investimenti (la cosiddetta “golden rule”, adottata nel Regno Unito). In cambio si concedeva, sempre sulla carta e con molti vincoli, la possibilità di una maggiore rimodulazione della spesa nell’ambito delle singole amministrazioni. Come fu subito acutamente notato (Giuseppe Pisauro, “Gordon Brown all’Italiana”, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1241-351.html>) la proposta “messa così, più che una foto” sembrava “una caricatura del sistema inglese”. Ogni due anni, il Governo inglese pubblica una SR che fissa la spesa per ciascun Dipartimento su un orizzonte di tre anni, sulla base di un approccio analitico non improvvisato, con un’ottica pluriennale, dove certo i piani di spesa futuri non sono fatti sulla base di percentuali di crescita uniformi, ma per dirla con le parole del Treasury “*have targeted resources at the Government’s priorities*”.

³ La CTFP, a cui venne affidato il compito di innervare nella pubblica amministrazione le metodologie della SR, sostituiva la Commissione tecnica per la spesa pubblica, operante tra il 1981 e il 2006.

produttivo attraverso una ricombinazione dei fattori; (iii) riesaminare ed eventualmente abbandonare quei servizi che sono giudicati inutili o duplicati da altri servizi; (iv) suggerire, per i servizi che devono essere resi, soluzioni organizzative (norme, procedure, risorse umane e specialismi) che consentano economie di costo. Per avere risultati apprezzabili, è necessario operare con un orizzonte di tre-cinque anni, con una tecnica di continuo *reporting* e monitoraggio trasparente sullo stato di avanzamento del lavoro.

Il programma di analisi e valutazione della spesa fu articolato nel 2007 in due processi iniziali volti a esaminare simultaneamente le priorità e l'efficacia dei principali programmi di spesa, e gli aspetti organizzativi comuni a tutte le amministrazioni pubbliche. Dopo un anno di attività le analisi, compiute dalla nuova Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP), sono presentate prima in un Libro verde sulla spesa pubblica (il 6 settembre 2007) e poi in un Rapporto intermedio sulla revisione della spesa (il 13 dicembre 2007)⁴. Si cominciano a costruire metodologie e tecniche di controllo che, testate in modo utile in alcuni Ministeri, possono essere esportate in altri contesti amministrativi; in particolare vengono individuate due macro aree di intervento orizzontale: la revisione della organizzazione territoriale delle amministrazioni⁵; la revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale, riprendendo la linea avviata nel 1996 dalle prime leggi sulla semplificazione. Nel 2007 il programma di SR è reso permanente con la legge finanziaria per il 2008.

L'impostazione della SR avviata nel 2007 si articolava su tre componenti di base: una commissione che riuniva gli specialismi necessari ad indagare sulla composizione e le modalità operative delle diverse politiche finanziate col bilancio pubblico; un raccordo organico tra questi specialismi e un nuovo servizio studi istituito ad hoc nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), quale ponte tra le acquisizioni della commissione e le conseguenti soluzioni contabili e gestionali; una nuova articolazione del bilancio statale in missioni e programmi, visti quali contenitori delle risorse finanziarie destinate ad alimentare specifiche politiche di settore e quale sede per il riesame analitico della base normativa di queste politiche.⁶

Questa impostazione prendeva le mosse da una precisa analisi dei caratteri strutturali della situazione in atto. In primo luogo, il ciclo della programmazione, gestione e controllo della spesa continua a essere dominato da categorie giuridico-contabili a dispetto di un'abbondante fraseologia normativa che evoca concetti quali efficienza, efficacia, controllo del cittadino, ecc. Il punto sta nel capovolgere questa impostazione: le soluzioni contabili e gestionali devono seguire ed essere strumentali

⁴ Si vedano Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007a) e (2007b). Inoltre, nel periodo 21 marzo - 3 aprile 2007 una missione tecnica degli economisti del Dipartimento per Affari Fiscali del Fondo Monetario Internazionale venne in Italia per sostenere il processo di riclassificazione del bilancio e la partenza della SR e produsse un rapporto: *"Italy: Budget System Reforms"*, in cui si poneva l'accento sull'estrema rigidità del bilancio dello Stato con circa il 90% delle spese predeterminate e la mancanza di una revisione periodica dei programmi di spesa. Questi due fattori rendevano (e rendono tuttora) difficile il miglioramento della qualità della spesa pubblica e l'individuazione delle risorse finanziarie per perseguire le azioni prioritarie. Il Fondo Monetario Internazionale suggerì alcune linee d'azione per favorire l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica: sviluppare una classificazione del bilancio per programmi; rendere le SR parte integrante del processo di formazione del bilancio; focalizzare l'attenzione del Parlamento e del Governo anche sui risultati da raggiungere nel medio periodo e non solo sugli input finanziari assegnati annualmente.

⁵ Il MEF apre in concreto questa revisione con la legge finanziaria del 2007, stabilendo una tempistica e un metodo per accorpate le sue strutture provinciali.

⁶ Va segnalato che questa impostazione prefigurava anche una prima unificazione operativa tra i servizi del bilancio dei due rami del Parlamento, immaginando, in nuce, la struttura poi istituita con l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Tuttavia questa iniziativa è stata fortemente osteggiata dalle burocrazie parlamentari.

rispetto agli obiettivi messi a fuoco dalla SR. Naturalmente ciò deve avvenire in categorie contabili che classificano in via generale le spese; ma l'operazione di base che associa queste categorie alle spese deve essere espressione di una analisi fine, condotta con criteri omogenei a fronte delle diverse tipologie di spesa. Ciò implica un'integrazione molto forte tra i responsabili amministrativi della spesa, gli specialismi che valutano il rendimento dei fattori impiegati nei diversi programmi e la RGS, che deve tradurre queste acquisizioni in autorizzazioni di bilancio. E il tutto deve essere espresso in documenti chiari e comprensibili ai cittadini, al Parlamento nazionale e alle autorità europee. I vincoli europei, seppure stringenti, lasciano alla decisione politica importanti campi di scelta; i documenti di bilancio devono rendere nitide e stabili le priorità che sono incorporate nelle scelte finanziarie.

Il secondo carattere costituisce il profilo interno del primo: tutte le procedure sono centrate sul controllo analitico ex ante della RGS su tutti gli atti e sul controllo successivo della Corte di Conti. Questo è un dato coesistente in un'organizzazione a diritto amministrativo come la nostra, che deve preoccuparsi della legalità e della legittimità della sua azione. Tuttavia, importanti esperienze europee (Francia, Germania, Paesi Bassi) dimostrano che è ben possibile riorientare le procedure amministrative e di controllo, centrando il lavoro sulla qualità dei servizi e sui risultati; tracce di queste linee di lavoro ci sono nella nostra legislazione, spesso con enunciazioni molto articolate, ma la situazione concreta è ancora molto deludente nel complesso.⁷

Il terzo carattere, strettamente connesso ai primi due, è una ben scarsa autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti amministrativi titolari dei poteri di spesa, a dispetto dello loro status giuridico-economico e delle enfatiche attribuzioni di profili di responsabilità dirigenziale, rimasti sempre a contenuto variabile e vago.

Secondo l'impostazione adottata nel 2007, riesaminare con il metodo della SR i programmi significa ridisegnarne l'articolazione e, se necessario, il numero, sulla base dell'esperienza, partendo dal controllo del Parlamento; significa riorganizzare in modo trasparente i materiali normativi che li compongono e infine ricomporre le classificazioni contabili in coerenza con la loro struttura interna e con gli spazi di decisione da riconoscere a chi li gestisce.

Una tale prospettiva di lavoro è resa ora molto più incisiva e densa d'innovazioni in ragione della recente revisione costituzionale dell'art. 81 della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012) che ha eliminato il carattere "formale" (contenuto tipico e competenza limitata) della legge di bilancio, rimettendo la successiva tipizzazione di questa legge, che delimita i rapporti tra Governo e Parlamento nella fase di costruzione dei conti pubblici, a una fonte legislativa deliberata con un quorum qualificato dato dalla maggioranza dei componenti di ciascuna Camera: lo stesso quorum che è necessario per deliberare nuovo debito a fronte di circostanze straordinarie.⁸

⁷ Tutta la delega contenuta nella legge n.150 del 2009 (legge "Brunetta") è intrisa da questa linea di controllo dei risultati ma non vi è alcuna connessione tra gli strumenti della delega e la costruzione delle autorizzazioni da iscrivere in bilancio: sono due mondi separati in termini non solo culturali ma, soprattutto, organizzativi e gestionali.

⁸ Secondo il *Fiscal compact* definito in sede europea, "nuovo" va inteso come aggiuntivo rispetto alla quota di debito coerente con l'equilibrio strutturale dei conti pubblici.

Quindi una tale prospettiva di lavoro non può essere concepita come un calco che dall'alto è fatto calare da un gruppo "che studia e conosce le cose": è una prospettiva che richiede la mobilitazione e l'integrazione delle amministrazioni e l'attitudine, questa nuova e da costruire, a concepire la gestione e il controllo della spesa come la risultante effettiva di questa integrazione tra apporti specialistici diversificati.

In molti settori le basi conoscitive accumulate in questi anni sono estese ed esaurienti. Il punto cruciale sta nel connettere queste acquisizioni in soluzioni normative e contabili coerenti con queste basi, e nello sperimentare schemi di gestione e controllo, coerenti con questi obiettivi. In quest'ottica, un ruolo cruciale spetta alla funzione pubblica, che deve soddisfare alcune precondizioni essenziali.

La prima precondizione di questa impostazione è, infatti, la costituzione di una forte cabina di regia politica. Probabilmente è lo stesso Consiglio dei Ministri, che deve impostare le linee guida della SR e monitorarne via via i risultati e le acquisizioni. Questo metodo dovrebbe essere un'eccellente occasione per rivitalizzare le funzioni di controllo del Parlamento, coinvolgendolo nelle fasi di avanzamento e ricomposizione dei programmi di spesa, riconciliando per questa via politica e tecnica. La seconda precondizione è la partecipazione attiva e critica delle amministrazioni e della dirigenza nella costruzione delle basi di dati e metodi da utilizzare nella definizione degli obiettivi di razionalizzazione dei diversi settori di spesa e nella loro implementazione. A tale riguardo, è cruciale una ridefinizione accurata dei compiti della dirigenza nell'ambito di una linea di ridimensionamento degli organici che è stata intrapresa fin dal 2006, con tecniche di tagli orizzontali. Si tratta ora di procedere a una ricognizione sul campo delle funzioni effettivamente svolte (esercizio di effettive funzioni di organizzazione e direzione delle risorse umane e di scelta allocativa di risorse entro attribuzioni determinate) dentro un disegno che omogeneizza e rende trasparenti e confrontabili i trattamenti tra centro ed enti locali e che riveda i compiti delle amministrazioni centrali a fronte dei processi di decentramento intervenuti fin qui. In questo senso l'idea della costituzione di un albo generale dei dirigenti dello Stato e degli enti centrali, prima introdotta e poi abbandonata nel recente passato, dovrebbe essere ripresa.

Occorre riconoscere, con lo sguardo retrospettivo per il tempo trascorso, che la quantità e la qualità delle innovazioni introdotte nel biennio 2006-2008 restano molto rilevanti; soprattutto se confrontate con tempi e modi operativi delle precedenti esperienze di commissioni tecniche. Sul punto torneremo dopo.

3.2. Il periodo dei commissari alla *spending review*

Con la legislatura successiva il processo s'interrompe e la Commissione tecnica per la finanza pubblica viene, come accadde nel 2001, soppressa, secondo quella che era stata un'insistita richiesta della Ragioneria generale dello Stato, che aveva, come sempre, mal sopportato l'istituzione di un collegio tecnico indipendente che invadesse il suo territorio; infatti, è alla stessa Ragioneria che questi compiti sono trasferiti: e in particolare al servizio studi che era stato istituito insieme alla soppressa commissione.

La legge di contabilità e finanza del 2009, istituisce i nuclei di analisi e valutazione della spesa, nel cui ambito deve svolgersi la collaborazione tra il MEF e le singole amministrazioni centrali dello Stato. I nuclei hanno il

compito di individuare e quantificare i fattori che ostacolano l'ottimale allocazione e l'utilizzo efficiente delle risorse.

La SR è, in sostanza, innervata nell'organizzazione della Ragioneria generale dello Stato, riconducendo a questa struttura burocratica la raccolta dei dati relativi sia alla fase di esecuzione della spesa (risultati, costi di produzione dei servizi, valutazione dell'efficacia delle politiche), e d'impostazione ex ante delle risorse da iscrivere nel bilancio dello Stato, sia nelle previsioni tendenziali relative al tutto il settore delle pubbliche amministrazioni, fasi cruciali ai fini dei criteri europei di convergenza; cioè per costruire una programmazione finanziaria attendibile e capire quali sono le correzioni da introdurre nelle tendenze spontanee.

Questo dell'assetto organizzativo della SR è un profilo, a nostro avviso, cruciale per comprendere in concreto che cosa stia avvenendo nel nostro paese con le recenti decisioni sui risparmi chiesti a molti settori della macchina pubblica e quali prospettive si aprono. La scelta organizzativa fatta con la legge numero 196 del 2009 costituisce un preciso e deciso cambio di rotta rispetto al precedente del 2006 -2008.

3.2.1. Criticità della legge di contabilità

La legge 196 del 2009 ha, formalmente, accolto le istanze di rinnovamento della decisione di finanza pubblica: il bilancio per missioni e programmi è stato assunto come griglia per la decisione parlamentare (il parlamento ha introdotto anche una delega per tarare al meglio i programmi di spesa). Tutta la legislazione di spesa sarebbe dovuta essere scomposta e ricomposta su questo nuovo calco. La nuova legislazione modellata su questa struttura.

La griglia di riferimento non è a schema libero, ma è individuata nella classificazione funzionale dell'Unione europea (COGOF). Un mondo luccicante, che appare, a prima vista, capace, di attrarre a se anche la legge di stabilità: asciugata e articolata anch'essa per programmi, si candida a essere assorbita nello strumento da cui si scisse nel lontano 1978, come stabilisce la legge rinforzata (legge 243 del 2012), che ha seguito la riforma costituzionale del 2012 (quella che ha introdotto l'equilibrio del bilancio nella Costituzione).

Ma, in controtendenza con l'enfasi dell'annuncio, sempre molto marcato nella comunicazione ufficiale, il cantiere del bilancio non si è per nulla riaperto. La legge 196 è stata approvata da una maggioranza molto ampia, ma poco attenta. E' sempre difficile occuparsi della contabilità pubblica, disciplina che spesso ha visto l'egemonia di approcci formalistici, prerogativa di pochi "sacerdoti", con deboli o superficiali agganci con l'analisi economica e la struttura degli assetti delle politiche fiscali.

I programmi sono rimasti solo contenitori di capitoli. Nel nebuloso mondo della competenza giuridica, è scomparsa qualsiasi valutazione di efficacia ed efficienza, di conseguimento dell'obiettivo, di responsabilizzazione del dirigente pubblico, nonostante le numerose declamazioni retoriche. Hanno prevalso criteri classificatori di natura meramente contabile, senza alcuna attenzione alla vera natura della spesa, quali la modulabilità, l'obbligatorietà, il fattore legislativo, il concorso alla determinazione del fabbisogno.

La sostanza del disegno del 2008, si articolava su tre componenti di base: una commissione, che riuniva gli specialismi necessari ad indagare sulla

composizione e le modalità operative dei diversi settori di spesa, cioè sulle diverse politiche finanziate col bilancio pubblico; un raccordo organico tra questi specialismi e un nuovo servizio studi della ragioneria generale dello Stato, costruito ad hoc, quale ponte tra le acquisizioni della commissione e le conseguenti soluzioni contabili e gestionali; una nuova articolazione del bilancio statale in missioni e programmi, visti quali contenitori delle risorse finanziarie destinate ad alimentare specifiche politiche di settore e quale sede per il riesame analitico della base normativa di queste politiche.

Questa impostazione prendeva le mosse da una precisa analisi dei caratteri strutturali della situazione in atto dominata: dal ruolo egemone delle categorie giuridico-contabili; di procedure centrate sul controllo ex-ante della RGS e della Corte dei Conti; da scarsa autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti amministrativi, che sono titolari dei poteri di spesa, a dispetto dello loro status giuridico-economico e delle enfatiche attribuzioni di profili di responsabilità dirigenziale, rimasti sempre a contenuto variabile e vago.

Il meccanismo emerso dalla frettolosa riforma del 2012 aumenta il grado di schizofrenia con cui il decisore approccia la questione. Da una parte, il bilancio ritorna a essere l'unico strumento della decisione di finanza pubblica. I programmi di spesa, divisi sulla base della classificazione COFOG di secondo livello, sono articolati in due sezioni, relative rispettivamente alla legislazione in essere e alle innovazioni normative da apportare. Il decisore è quindi indotto ad esprimersi sull'insieme delle scelte operate nel passato, in un'ottica di *"zero-base budgeting"*. Dall'altra non si aggiornano il calcolo giuridico-contabile, le procedure, i livelli di autonomia.

Il problema principale della spesa pubblica (segnatamente di quella corrente al netto degli interessi) resta quello del conseguimento dell'obiettivo fissato dal decisore politico e amministrativo e ciò non può essere realizzato se, alle categorie giuridico-contabili non si premette "una analisi fine, condotta con criteri omogenei a fronte delle diverse tipologie di spesa"; il controllo non si sposta ex-post sul conseguimento dell'obiettivo (e in tal senso il passaggio al bilancio di cassa, previsto dalla legge 196 e rimesso in discussione dalla modifica intervenuta con la legge 39 del 2010, avrebbe potuto fornire valido ausilio, come appare, con un rilancio di complessa realizzazione, il processo di armonizzazione verso la competenza economica, previsto dai decreti legislativi del 2011); il dirigente non viene veramente responsabilizzato, legando meccanismi di premialità al conseguimento del risultato.

Una SR intesa come analisi costante e periodica revisione dei programmi di spesa, delineati come articolazione delle politiche pubbliche, si configura quindi come un processo di medio periodo. Un'azione capace di mettere sotto controllo gli elementi di costo che entrano nella funzione di produzione dei beni e delle attività pubbliche, non ossessionata dalla necessità di ricavare punti di PIL dall'azione di monitoraggio. I risparmi di spesa sono un sottoprodotto dell'azione di SR.

I passi da compiere sono: la definizione dei programmi sedimentando il lavoro svolto in questi anni (in questo compito il ruolo principale dovrebbe essere esercitato dal parlamento, con l'ausilio degli specialismi dell'Istat, della CDC, della RGS, in attuazione della delega della legge 196/09, rinnovata da ultimo dal decreto legge 66 del 2014); l'estensione del procedimento agli altri enti della PA, a partire da quelli territoriali (spesso le innovazioni introdotte nelle procedure finanziarie dello stato centrale in questi anni

sono state applicate agli altri enti senza considerarne le specificità, inoltre, se si parte dalle politiche pubbliche per delineare i programmi di spesa, è necessario considerare le articolazioni multilivello delle competenze); la valorizzazione del ruolo del dirigente pubblico (per la ricognizione ed eventuale implementazione delle norme per legare responsabilità, retribuzione, valutazione, risultati e predisposizione di disposizioni amministrative omogenee è cruciale il ruolo della funzione pubblica); la individuazione di indicatori di performance (e relativa misurazione) per le società e gli enti pubblici.

Per realizzare questo processo è necessario un gruppo centrale integrato, che abbia al suo interno le competenze necessarie. Ma è fondamentale la collaborazione con le amministrazioni, per la disseminazione delle buone pratiche e il miglioramento delle performance. La SR è, per molti aspetti, una questione micro, che ha bisogno di metodi e approcci molto legati al settore e al territorio interessato, di un grande tasso di sperimentazione, di molta circolazione d'informazioni e procedure.

Fondamentale è il supporto dell'ISTAT per le basi informative (si potrebbe dare un forte stimolo alla costruzione della banca dati delle pubbliche amministrazioni, mettendo a fattor comune i numerosi progetti che si sono intrecciati in questi anni). Altro aspetto di cruciale rilievo è l'articolazione territoriale, per il coinvolgimento degli enti.

L'idea della SR sembra possa essere utilmente ripresa come luogo dell'innovazione organizzativa della PA. S'innova, a livello globale e in ogni settore economico, nei campi cruciali della demografia, produttività, energia.

Una strategia di questo tipo potrebbe favorire l'unità del mondo del lavoro e la formazione di un blocco sociale per l'innovazione. E in questa strategia la funzione imprenditoriale, pubblica è cruciale; ma non s'improvvisa, né si trova a buon mercato; non è un caso che le migliori esperienze imprenditoriali sono ancora individuabili in quel che resta dalla migliore impresa pubblica.

La SR si configura come un lavoro fine, da orologiaio, piuttosto che un'azione massiccia, come quella del tagliaboschi. C'è un confine (che è anche un'area grigia di complessa decifrazione) tra la costruzione di presupposti cosiddetti tecnici e la scelta della politica democratica; se quest'area si restringe troppo o diventa opaca, la scelta politica è fatta direttamente dalla tecnica, che non è mai neutrale. Di ciò occorre essere del tutto consapevoli. Alla definizione dell'area della discrezionalità della PA, corrisponde la definizione di un'area che la costituzione (tutte le costituzioni nel moderno costituzionalismo) assegnano alla politica.

3.2.2 I commissari alla SR

I cambio di assetto introdotto nel 2008 produce effetti negativi, come mostra la curvatura che è stata data alla SR nel periodo dei commissari (Giarda, Bondi, Cottarelli).

Le scelte recenti confermano che al centro di tutto il processo, ex ante ed ex post, si situa la Ragioneria generale, che resta legata ai propri schemi. Un esempio illuminante è dato dalla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni, la cui istituzione è prevista dal 2009, è ancora al palo⁹.

⁹ Nel DEF 2014 (rilasciato in un file PDF protetto con tabelle non elaborabili), si afferma che il lavoro "di analisi e realizzazione svolto in questi anni, pur non potendo dirsi concluso, .. ha permesso di rilevare come un gran numero di informazioni rilevanti ancora risieda su supporti estemporanei e venga scambiato nei flussi interistituzionali in modalità destrutturata e non tracciata". Si parla di protocolli d'intesa per il rilascio dei

Si tratta di capire se esistono le condizioni pratiche per integrare in quest'organismo quel mix necessario di cultura giuridico contabile (largamente dominante nella tradizione di questo istituto e della Corte dei Conti, che vive in simbiosi – il sistema informatico è lo stesso – con la RGS) con competenze economiche e gestionali, che devono coesistere e auto alimentarsi in una moderna visione del controllo delle performance delle politiche pubbliche. Se il controllo delle politiche pubbliche è in prevalenza una questione di risorse finanziarie da dominare in tutte le fasi contabili della spesa o è anche, e soprattutto, una questione di verifica in progress dell'efficienza e adeguatezza degli strumenti che danno corpo alle politiche pubbliche di un'economia complessa. Se prevale solo il punto di vista del controllo di ragioneria, la partita dello sviluppo economico ci sembra posta su un binario assai incerto¹⁰.

L'approccio quantitativo, avviato dal governo Monti, si è articolato in due decreti legge adottati a metà del 2012 e poi nella legge di stabilità. La strada scelta non è stata quella di collegarsi in qualche modo al lavoro di base già svolto dalla Commissione per la finanza pubblica, iniziando dalle analisi articolate e quantificate, già messe a punto per cinque settori di spesa importanti (scuola, infrastrutture, università, trasporti, e giustizia); per ognuno di questi settori esistevano analisi e proposte, che partivano dalle strutture organizzative, dalla distribuzione dei fattori produttivi sul territorio, a cominciare dalle politiche del personale (ruoli e retribuzioni), e dalle formule gestionali per l'acquisto di beni e servizi. L'approccio di metodo resta cruciale per aprire un vero confronto con tutti livelli istituzionali coinvolti e con le forze sociali che vi operano.

Si è preferito organizzare una sorta di regia centralizzata, che ha operato in sostanza a rimorchio del MEF, e poi partire da un'analisi dei macro involucri di spese aggredibili, distinguendo tra un potenziale teorico di spese pubbliche sottoponibili ad un processo di revisione con qualche utilità (si è indicato in circa 290 miliardi questo potenziale) e una massa di spese che potevano nel breve periodo essere aggredite con immediati risultati per cassa: circa 80 miliardi¹¹.

dati. Di un sito internet, un portale "punto di accesso ai contenuti della banca dati", cui chi scrive ha provato a registrarsi, ricevendo, dopo dieci giorni, un rifiuto così motivato: "Per la corretta registrazione è necessario che l'Ente di propria appartenenza abbia sottoscritto un accordo specifico di fruizione con il MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - e che l'Ente medesimo abbia preventivamente trasmesso un elenco con i nominativi dei propri funzionari abilitati ad accreditarsi direttamente sulla BDAP. L'accreditamento degli Enti è possibile, al momento, solo per i fini previsti dalla legislazione nazionale nella L. 196/2009, nel D.L. 95 del 2012 e per gli adempimenti di monitoraggio di cui all'art. 18 del D.L. 69 del 2013". In piena contraddizione con il principio dell'open data e della completa fruibilità in rete, per tutti gli operatori, delle informazioni non sensibili (quali sono i dati di finanza pubblica).

¹⁰ Tuttavia pur tra luci e ombre si profila all'orizzonte un soggetto nuovo, dotato di rilevanza costituzionale, qual è l'Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB), appena istituito. Forse si potrà innestare una dinamica nuova, che ripresenti il nesso tra controllo della finanza e analisi economica. Un impulso in questa direzione potrà sperabilmente venire da quest'organismo, che dovrebbe operare con un forte tasso d'indipendenza, al servizio della formazione di un processo democratico trasparente e fondato su dati discussi e monitorabili. Siamo a un passaggio molto delicato per lo sviluppo delle istituzioni democratiche nel nostro paese. Alcuni segni di discontinuità, ancora flebile, s'intravedono. È importante, ad esempio, che tutti i materiali elaborati durante la fase di avvio del progetto SR nella XVI Legislatura (dicembre 2011), prima oscurati, siano stati ricollocati sul sito del MEF e sono ora consultabili. Che sia possibile, senza password, accedere ai dati del sistema SIOPE (incassi e pagamenti delle pubbliche amministrazioni). Che nella riforma della pubblica amministrazione, avviata dal governo Renzi, la trasparenza totale e la valutazione dei risultati siano state messe prepotentemente all'ordine del giorno. La speranza, per chi scrive, è che queste innovazioni, possano contribuire a fare prevalere l'approccio di una SR integrata nella decisione di bilancio come quella impostata da Padoa Schioppa.

¹¹ Queste cifre hanno circolato, anche a livello giornalistico, con sorprendente superficialità, alimentando illusioni e derive semplicistiche. Gli ottanta miliardi si riferivano in sostanza alla massa di spesa per i cosiddetti consumi intermedi di contabilità nazionale, in particolare con riferimento all'acquisto di beni e servizi dello Stato e degli enti locali, includendovi le spese del settore sanitario, compresa la farmaceutica e i beni strumentali durevoli.

Un approccio che capovolge quello adottato nel 2006- 2008, e che ci sembra essere stato dettato dall'esigenza di conseguire una base di risparmi, da utilizzare come copertura ex ante, per evitare l'incremento delle aliquote IVA, già deciso per la seconda metà del 2012 e per far quadrare i conti verso l'impegno del pareggio strutturale nel 2013 (Giarda, 2012).

Questo lavoro è inizialmente intestato alla responsabilità del ministro dei rapporti col Parlamento Giarda. La correlazione tra il risultato negativo del 2012 e gli interventi di correzione della spesa appare abbastanza evidente¹². La flessione del PIL a fine 2012 è stata, a consuntivo, del 2,4 per cento. Un errore clamoroso di previsione dei tecnici. E' stato un errore normale o dettato dalla completa sottovalutazione degli effetti indotti dai tagli sulla spesa pubblica? Frutto dell'ideologia prevalente in Europa sugli effetti creativi dei tagli? Se ne comincia a discutere in modo appropriato solo ora: ma ci sono timori e timidezze non comprensibili, soprattutto da parte di quei centri di analisi che fanno previsioni per mestiere¹³.

L'impostazione per grandi numeri e non per settori e obiettivi mirati, ragionati e quantificati, appare più chiaro quando il pallino della SR è preso dal commissario Bondi; per ottenere qualche risultato visibile e spendibile nel breve periodo, la strumentazione abbandona un certo bricolage senza bussola e vira concretamente verso arnesi piuttosto approssimativi, ma più densi di risultati spendibili: analisi di costi medi nazionali di una panoplia di servizi e prodotti utilizzati dagli enti locali e dalle ASL¹⁴.

Al decreto 95 del 2012 (convertito nella legge 135) è stato dato il nome di SR. In realtà si tratta, come si è detto, di disposizioni di taglio lineare finalizzate esclusivamente al contenimento quantitativo della spesa, senza alcuna attenzione alla sua natura¹⁵.

La SR dovrebbe essere, come si sostiene nel richiamato documento del fondo monetario, il contrario dei tagli lineari. Implica l'analisi costante dei fattori di costo al fine di una loro razionalizzazione, per produrre efficienza

¹² E' interessante osservare che il Governo Monti ha integralmente assunto nel proprio orizzonte i dati previsionali della spesa pubblica incorporati nel Documento di economia e finanza presentato dal precedente Governo, dove è esposta l'analisi del quadro macroeconomico del 2011 e le previsioni per il 2012 e per il triennio 2012 - 2015. Per tutto il periodo considerato, la spesa per il personale e per consumi intermedi resta stabile in termini nominali: quindi si prevede la più profonda riduzione mai effettuata in termini reali nel dopoguerra. Tuttavia quel Documento stimava, sia per il 2011 sia per il 2012, una crescita, modesta ma positiva, del prodotto; ancora a fine 2011 le stime erano state riviste dal Governo, nella Nota di aggiornamento del Documento di finanza pubblica, con una crescita ancora positiva per il 2012, dello 0,6 per cento (mentre la Commissione europea indicava una crescita dello 0,1 per cento e il Fondo monetario una decrescita dello 0,3 per cento).

¹³ Con la legge di stabilità approvata a fine 2012, è stata decisa una riduzione, con effetti di cassa, di natura nominalmente permanente, pari a 3,7 miliardi nel 2012, (10,5 nel 2013 e 11,2 nel 2014). Altri 4 miliardi di tagli sono stati preordinati a carico degli enti locali dalla legge di stabilità. A questi tagli vanno aggiunti quelli già decisi nelle precedenti manovre estive del 2011 da Tremonti a valere sulle spese pluriennali, per un ammontare complessivo di circa 15 miliardi nel triennio 2012 - 2014.

¹⁴ Un esempio dell'azione del commissario Bondi che rende particolarmente chiaro quanto fino a ora rappresentato si evince dai decreti 348/2012 e 349/2012 che lo stesso ha emanato, come commissario della sanità del Lazio. La scelta è stata quella di attivare una riduzione secca, di dimensioni rilevanti, introdotta alla fine dell'anno, senza alcuna concertazione con i soggetti interessati. All'incapacità di programmare il sistema si risponde con la brutta aritmetica del taglio, senza se e senza ma. E' evidente che non si affrontano così i problemi della sanità regionale: limitarsi alla dimensione quantitativa colpisce gli operatori e soprattutto i cittadini, che sono privati dei livelli essenziali di assistenza. Restano solo sfiorate le spese improduttive, le inefficienze del sistema, che possono essere aggredite solo entrando nel merito. Anziché attenuarne la genetica torsione finanziaria, si accentua, dopo cinque anni, la dimensione quantitativa dei piani di rientro che, senza aggredire i nodi strutturali, produce grande squilibrio nei conti e accumulazione di debito sommerso.

¹⁵ In questa tipologia rientra la norma che dispone "una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa ... tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata nel 2011, dello 0,5 per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014", dei soggetti privati accreditati per la assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera. La determinazione dei tagli è affidata alle regioni e nel Lazio, è stata veicolata dai richiamati decreti commissariali numero 348 (specialistica ambulatoriale) e 349 (prestazioni ospedaliere).

e, come conseguenza, risparmio di spesa (o uso più efficiente delle risorse). Nel caso richiamato, non avviene nulla di tutto ciò.¹⁶

La costruzione d'indici medi nazionali doveva essere l'antefatto per costruire indici per aree territoriali omogenee, depurati da errori legati alle diverse formule organizzative. Se un ente locale ha esternalizzato un servizio quella spesa non appare più nel suo bilancio in forma diretta; e calare l'indice medio nel suo bilancio può produrre effetti del tutto controproducenti; il punto sta nell'analizzare se quella formula, a parità di servizi, ha consentito in definitiva minori esborsi netti a carico del bilancio dell'ente; ma se il risultato per cassa deve essere presentato (alle Camere, alla Commissione europea) occorre tirare dritto senza troppe finezze.

Non è dunque certamente casuale che all'ennesima prova di restrizione fiscale d'urgenza, anche il governo Monti ha sostanzialmente fatto a meno di utilizzare un qualche criterio di standardizzazione dei fabbisogni e dei costi relativi, al fine di operare in modo più fine e selettivo in sede di tagli. Com'è stato osservato non c'è vera SR senza fabbisogni standard; né la prima, né i secondi, hanno rilevanza specifica conclusiva ai fini di un ragionamento sulle capacità fiscali dei territori; ma questo è un altro discorso, che ha a che fare con l'inconsistenza delle basi analitiche del nostro federalismo fiscale.

Con il passaggio del testimone al commissario Cottarelli non ci sono stati rilevanti cambiamenti d'impostazione. Il vincolo quantitativo continua a essere l'elemento centrale¹⁷.

In questo quadro è stato presentato (novembre 2013) un programma di lavoro in cui, pur prevedendo un'istituzionalizzazione del processo, "in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello stato e delle altre amministrazioni pubbliche", prevalgono gli obiettivi quantitativi. La metodologia proposta risente di questa forte torsione: "contabilizzare i risparmi di spesa in modo omogeneo tra i diversi gruppi"; "quantificazione dei relativi risparmi di spesa nel 2014 e negli anni successivi"; "i gruppi di lavoro potranno esplorare aree di risparmio, non esplicitamente considerate..., che emergeranno nel corso della loro attività"; "in alcuni casi più rilevanti, tanto ai gruppi verticali che a quelli orizzontali potrà essere richiesto di rispondere a domande quantitativamente precise (per esempio, quali misure dovrebbero essere intraprese per ottenere risparmi pari a una certa percentuale)".

La struttura del commissario straordinario è stata articolata in gruppi di lavoro sia orizzontali (beni e servizi, immobili, organizzazione amministrativa, pubblico impiego, fabbisogni e costi standard, costi della politica, società partecipate), sia verticali (presidenza del consiglio, ministeri, enti territoriali). Gruppi leggeri, coordinati da un nucleo di base, la cui funzione è destinata a manifestarsi principalmente rispetto alla predisposizione della legge di stabilità per il 2015. Si tratta di un passaggio

¹⁶ I decreti, scarni e tassonomici, si limitano a riportare l'elenco delle strutture di cui viene rideterminato il budget applicando la tosatura del valore registrato nei conti economici (CE) del 2011. La riduzione è brutale anche perché avviene ad anno pressoché concluso: annunciata a settembre è attuata a novembre inoltrato, in contrasto con il principio, più volte ribadito anche in sede giurisdizionale, che l'azione programmatica della regione, finalizzata a regolare l'offerta sulla base dei fabbisogni, non può essere esercitata ex-post, ma deve precedere l'attività di gestione, che altrimenti non può essere organizzata in modo efficace.

¹⁷ Per il 2015 e il 2016 la clausola di salvaguardia della legge di stabilità per il 2014 prevede risparmi rispettivamente per 3 e 7 miliardi di euro, per evitare un aumento della tassazione. La stessa legge prevede inoltre un obiettivo minimo di riduzioni di spesa, per evitare tagli lineari già indicati, di 0,6 miliardi nel 2015 e 1,3 nel 2016. Vanno poi considerate le *tax expenditure*, la cui revisione è stata già considerata per 0,8 miliardi nel 2015 e 0,5 nel 2016. Sono 4,4 miliardi, cui si aggiungono i 6,6 necessari per stabilizzare il bonus dei famosi 80 euro. L'obiettivo quantitativo della SR fissato nel DEF 2014 è quindi, in parte cospicua, già ipotizzato e presenta scarsi margini di modulazione.

importante per l'affermazione della politica economica del governo, che potrà avvalersi del contributo della struttura commissariale, a prescindere dalla sua funzione di supporto alla SR (al punto che è stato annunciato, con il varo della legge di stabilità, il termine dell'esperienza del commissario).¹⁸

Dal 2015, con il venir meno della legge di stabilità, conseguenza della riforma costituzionale del 2012, non ci sarà più un provvedimento che concentrerà le proposte di redistribuzione delle risorse concernenti entrate e spese e di eventuale variazione (miglioramento) dei saldi finanziari. Si dovrà agire direttamente sui programmi di spesa distinguendo tra innovazioni normative che si vogliono apportare e le *baseline* del bilancio, da tenere sotto costante controllo. E ciò potrà essere realizzato solo coinvolgendo direttamente le amministrazioni: con il passaggio al bilancio di cassa (come previsto nella proposta di legge camera numero 2349, presentato il 5 maggio 2014 dal deputato Marco Causi), con il superamento delle classificazioni giuscontabili della spesa contenute nella legge di contabilità, con la responsabilità delle strutture amministrative sui risultati, con il nuovo rapporto tra governo e parlamento che potrà realizzarsi con la piena operatività dell'ufficio del bilancio. Insomma, per riorganizzare la finanza pubblica è necessario uscire completamente dalla logica quantitativa che ha fino ad oggi dominato e fare della SR un elemento strutturale della decisione di finanza pubblica.

A questo punto possiamo ritornare al documento dell'OCSE richiamato nel paragrafo 2.1, per inquadrare tre aspetti di rilievo che devono caratterizzare una SR del secondo tipo: la struttura; l'approccio; il ruolo degli attori. La SR è resa necessaria dall'esigenza di rendere efficiente l'impiego delle risorse e ciò si ottiene attraverso una manutenzione costante dei programmi di spesa; ma è anche connessa alla decisione strategica del policy maker, che aggiorna la scala di priorità. L'approccio può essere: di tipo bottom-up, in cui ai ministri di spesa è richiesto, dal governo centrale, di definire le proposte di razionalizzazione. Per questo scopo i ministeri istituiscono gruppi interni, senza la partecipazione del ministero dell'economia; di tipo top-down, in cui la SR è governata dal ministero dell'economia, con limitata (o nessuna) partecipazione dei ministeri di spesa; infine un approccio misto, in cui sono istituiti gruppi misti (tra economia e altri ministri) e le scelte di razionalizzazione presentate al decisore devono essere condivise.

Il ruolo degli attori è un elemento cruciale della SR, particolarmente attuale in questa fase in Italia. All'attore tradizionale, il ministero dell'economia e la sua tecnostruttura, tende ad affiancarsi, con crescente peso nei sistemi maggioritari, il premier, che sempre più tende a entrare direttamente nella definizione della scala di priorità. In questo modo entra in tensione la struttura "sacerdotale" di cui, nel 1990, parlava Andreatta e si riafferma il primato della politica, che ovviamente non può prescindere da un quadro di compatibilità. C'è poi il terzo attore, il Parlamento che, nel quadro di un processo razionalizzato, non può essere espropriato della codecisione, soprattutto sulle grandi missioni di spesa, ma anche, in particolare nei collegi specializzati delle commissioni parlamentari, sulle unità di voto rappresentate dai programmi.

¹⁸ Molto deboli appaiono, in particolare, le proposte a regime "volte ad aumentare gli incentivi a un uso efficiente delle risorse" e alla "istituzionalizzazione della revisione della spesa", contenute nella seconda parte del programma di lavoro.

La SR è quindi una metodologia alla cui confluenza s'incrociano molti fili analitici: organizzazione e gestione delle pubbliche amministrazioni; impatto economico delle innovazioni che incidono su queste due polarità (organizzazione e gestione); raccolta sistematica e critica dei dati di base; valutazione dei servizi resi. E' una metodologia che è stata caricata di molte, forse troppe, attese, che rischiano di snaturarne il senso e creare delusioni.

Nell'esperienza italiana, a fronte del mantenimento dell'originale lessico anglosassone, il senso di questa anglofonia appare nella prassi di questi anni, come si è detto, profondamente distorto.

4. Il controllo delle dinamiche della spesa: un nodo cruciale tra esigenze di cassa e strategie di riforma

L'esperienza della SR esaminata nel precedente paragrafo ripropone dunque il tema centrale del "come" sia possibile innervare questa esperienza nel nostro ordinamento; cioè delle condizioni tecnico-organizzative che occorre affrontare e risolvere, nella concreta situazione amministrativa italiana, se questa prospettiva di lavoro deve avere un seguito ed una sua stabilizzazione. Si tratta di un profilo cruciale e per nulla ovvio. Si tratta di una questione generale di metodo che deve essere costruita in vista di un obiettivo preciso. Il metodo deve essere diretto all'analisi strutturale degli strumenti che danno corpo alle diverse politiche pubbliche; l'obiettivo quello di riorganizzare i fattori che sono impiegati nelle politiche per fornire servizi più efficienti ai cittadini e alle imprese. Con questa prima formulazione abbiamo già in sostanza escluso che la SR debba avere come obiettivo prioritario e unificante quello di comprimere con tutti i mezzi - in primis con tagli lineari - l'erogazione dei servizi pubblici, allo scopo di correggere (per cassa) le deviazioni dai saldi previsti nei documenti di bilancio. E' un metodo questo che, ad avviso di chi scrive, fallisce sistematicamente dalla seconda metà degli anni ottanta (Sartor, 1998; Balassone et al., 2011).

Il rispetto dei vincoli fa ovviamente parte del ciclo della decisione di bilancio, ma la SR deve avere un obiettivo più ambizioso e generale: quello di riconsiderare in concreto le modalità di utilizzo delle risorse per metterle al servizio di una scelta trasparente della scala di priorità da trasferire nelle scelte di bilancio. Dunque, la SR deve operare non solo a valle ma anche e soprattutto a monte del vincolo di bilancio e deve fornire gli elementi per trasformare le scelte di bilancio in leve per lo sviluppo economico. La via è di operare sulla funzione di produzione della pubblica amministrazione. Concettualmente quest'assunzione ci sembra decisiva: se la funzione di riorganizzazione dei fattori produttivi (risorse umane, beni e servizi, investimenti fissi, ecc.) è essa stessa costruita e svolta in funzione della contrazione della spesa entro il vincolo precostituito, è evidente che è solo il vincolo di spesa che guida tutta l'operazione; quindi la SR è uno strumento della correzione dei trend inerziali di spesa.

Ciò che rileva non è la qualità delle operazioni che si compiono, ma il loro grado di adesione alle contrazioni per cassa necessarie a raggiungere gli obiettivi quantificabili ex ante; ed è questo grado di attendibilità delle operazioni di riduzione ex ante che è osservato in Parlamento, anche per organizzare un certo livello di misure marginali di riallocazione apparentemente compensate. Che cosa succederà poi (ex post) - in termini d'impatto sull'economia dell'impulso immesso dal bilancio, attraverso la modulazione dei flussi di cassa, conta meno,

tanto non c'è nessuno che controlla e valuta: la SR ha esaurito il suo compito. Dunque, una parte non secondaria della risposta a questi interrogativi sta, ad avviso di chi scrive, proprio nelle modalità con cui questa esperienza fu avviata negli anni 2007-2008 e poi fu fermata. Oggi, nel vivo di una crisi economico-finanziaria senza precedenti, la SR è divenuto il simbolo dell'azione, appena conclusa, del governo dei cosiddetti tecnici e la bandiera di tutti i programmi elettorali; ma dietro la mobilitazione simbolica, quali sono i nodi reali da sciogliere?

In un contesto, condizionato dai vincoli europei, si ripropone una dicotomia sempre presente tutte le volte che in Italia, nel secondo dopoguerra, si è affrontato il tema del controllo della spesa pubblica: conseguire obiettivi di breve periodo coerenti con le esigenze della situazione economica generale (in gergo giornalistico, "fare cassa"), ovvero cercare di rinnovare e riassetare in profondità la macchina amministrativa, in coerenza con le esigenze dei cittadini e delle imprese.

I due temi non sono separati e in conflitto, ma richiedono una notevole capacità di tenere insieme monitoraggio fine dei risultati *day by day* e azione riformatrice, con finalità strategiche chiare e dichiarate. In questa prospettiva, l'esistenza di un vincolo di bilancio ragionevole costituisce di per sé un elemento che aiuta le amministrazioni ad auto-programmarsi ma, come vedremo, per far questo, esse hanno bisogno di reali capacità di analisi e margini di flessibilità nella gestione delle risorse. Questa è una delle ragioni per le quali sarebbe utile spostare tutto l'asse della strumentazione contabile verso la costruzione di bilanci centrati sulla cassa e non sulla competenza contabile. Si tratta della stessa dicotomia che si ripresenta per intero anche oggi, anche se con una caratterizzazione analitica in più. Oggi sappiamo che l'economia italiana è in stagnazione e che questa fase dura ormai da oltre un quindicennio. L'ISTAT e la Banca d'Italia hanno evidenziato, con dovizia e puntualità di dati e analisi, il fenomeno della flessione costante della produttività multifattoriale: l'orchestra (il sistema economico italiano) suona una musica mediocre mentre singoli solisti, nel campo della manifattura industriale, tirano ancora l'export e fanno impresa e innovazione. E la pubblica amministrazione che ruolo gioca?

Se le cose fin qui dette hanno fondamento, la fase economica in cui operiamo impone, ad avviso di chi scrive, un'assunzione preliminare: la SR deve essere del tutto funzionale a una precisa, motivata e condivisa analisi delle cause della crisi e delle modalità per uscirne. Essa deve essere costruita come una grande operazione politica, culturale e tecnica. Ad esempio, se l'analisi portasse alla conclusione che la forza della manifattura italiana e la sua capacità e resistenza nello stare sui mercati mondiali si rafforza solo con una robusta azione di tagli delle spese pubbliche (correnti in particolare), se si ritiene che il peso della pubblica amministrazione gravi sulle spalle d'impresе performanti, innovative e proiettate nel mercato globale e che lo sviluppo viene solo dall'afflusso da capitali esteri, allora la SR dovrebbe avere un solo compito: tagliare le spese, purchessia, ridurre la pressione fiscale e lasciar fare al mercato, in particolare incentivando l'export in tutti i modi. Naturalmente questo "purchessia" non esclude una qualche azione di razionalizzazione e valutazione dello stato dei programmi in essere, ma si tratterebbe di una funzione strumentale rispetto alla finalità principale da conseguire in tempi certi e inderogabili; dettati oggi dall'obiettivo del conseguimento del pareggio strutturale del bilancio pubblico entro il 2013 e dal suo mantenimento negli anni successivi.

La SR è, infatti, uno strumento per la stabilizzazione del debito dentro i vincoli europei. Questa è la priorità politica che è incorporata ora in un Trattato internazionale (il cosiddetto *Fiscal compact*) costruito come strumento al servizio di una fase di avvicinamento a una maggiore integrazione delle politiche comunitarie e dello stesso orizzonte istituzionale europeo. E' ovvio che, anche assumendo questa priorità generale, rimangano spazi per decidere quali politiche e quali spese sono da considerare più produttive in termini di sostegno alla crescita, quali sono obsolete o comunque riducibili, senza contraccolpi eccessivi, quali azioni occorre intraprendere per cercare di produrre gli stessi servizi a costi più contenuti.

A chi scrive, sembra che l'orizzonte entro cui si colloca in buona sostanza, pur con qualche elemento interessante di novità, la SR rilanciata dal Governo Monti nell'ultimo anno rimanga al fondo espressione delle stesse logiche e tecniche che hanno dominato in passato le politiche di contenimento della spesa (i cosiddetti tagli orizzontali), operazioni che avevano (e hanno) come obiettivo prioritario il conseguimento di effetti ragionevolmente quantificabili ex ante di contenimento per cassa delle uscite per raggiungere e mantenere la rotta del bilancio in pareggio strutturale. In altri termini, se si ritiene che la pubblica amministrazione debba solo ritirarsi e contrarsi nei suoi confini operativi e finanziari per consentire ai privati e al mercato di spingere la crescita, allora la funzione della SR sostanzialmente è quella riattivata dall'attuale governo.

A questo punto il discorso potrebbe fermarsi: tutto l'armamentario che si è cercato di montare in questi anni andrebbe ripreso e aggiornato ma gli attrezzi per agire ci sono, occorre semplicemente porvi mano e correggere qua e là. Poi la rotta è tracciata: pareggio e ancora pareggio, tagli e ancora tagli. E la crescita e il lavoro? Verranno da soli quando arriveranno i capitali dei fondi sovrani, dei grandi investitori istituzionali e delle holding internazionali. E' una visione legittima ma, ad avviso di chi scrive, molto ideologica e disancorata dalle esigenze storiche reali di una comunità nazionale che deve affrontare oggi ed ora, insieme ai partner europei, le questioni del lavoro e dello sviluppo. Secondo questa visione, l'effetto recessivo dei tagli alla spesa pubblica è visto come un fattore poco rilevante a fronte dei vantaggi che i tagli indurrebbero nelle aspettative di cittadini e imprese; il settore privato incorporerebbe atteggiamenti espansivi, via consumi e investimenti, spinti dalla contrazione del settore pubblico e dalla necessaria contestuale robusta flessione della pressione fiscale.

La Banca centrale europea, diversamente dalle omologhe istituzioni statunitensi, cinesi e inglesi, deve occuparsi per statuto solo della stabilità dei prezzi e dell'inflazione mentre alla crescita e all'occupazione ci pensa solo il mercato. Si tratta di una concezione sottoposta ora a una serrata critica in sede scientifica e da parte delle stesse organizzazioni economiche internazionali che avevano fatto dei tagli alla spesa pubblica una sorta di precondizione obbligata per la crescita. Ora anche queste organizzazioni consigliano più cautela e una maggiore attenzione alle situazioni specifiche di ogni paese, nonché alla composizione delle misure di correzione e agli effetti di breve e di medio termine (iAGS, 2012; Blanchard e Leigh, 2013).

Comunque, a prescindere da questioni generali di analisi economica, se si ritenesse invece che in Europa la forza di un sistema di manifattura industriale sia soprattutto nella rete dei servizi avanzati che lo sostengono, che questa rete di servizi è pubblica e privata, e che il ruolo della struttura

amministrativa è cruciale per disegnare politiche pubbliche coerenti con un sistema paese che vuole stare in Europa e crescere, allora il tema della SR verrebbe ad assumere un valore davvero strategico. E' una prospettiva, questa, che tiene conto dei vincoli europei, ma li riconduce dentro una spiegazione della crisi e dei modi e delle forme per uscirne, che assegna alle politiche pubbliche attive (innovazione, ricerca, istruzione, sanità, infrastrutture, trasporti, energia) un ruolo cruciale.

Il presente contributo ha assunto questa seconda prospettiva come prioritaria, provando a descrivere che cosa sarebbe necessario fare, soprattutto con riferimento all'assetto organizzativo e alla metodologia che devono implementare la SR. Infatti, ciò che ci sembra rimanga ancora nell'ombra è l'azione di sistema che si richiede alla pubblica amministrazione per assumere la funzione di forza vettoriale del cambiamento. Chi scrive è convinto che spetti proprio alla pubblica amministrazione, in conformità a chiare priorità politiche, conformare la rete, lo spartito della innovazione nei nodi cruciali, per rilanciare la crescita.

C'è un certo accordo nelle analisi economiche più recenti sul fatto che la composizione settoriale dell'industria spiega solo in parte la caduta di produzione nel nostro paese. Mentre, infatti, una quota importante si spiega con la caduta della domanda interna, si è posto in evidenza che la maggior proiezione verso l'export, delle industrie tedesche e francesi, è alla base della più rapida ripresa di queste economie. Dunque, se ragioniamo in termini di perdita di competitività sull'export, le questioni cruciali da risolvere riguardano sia la minore quantità d'innovazione incorporata nei nostri manufatti industriali, sia la minore capacità di portare i nostri prodotti su una rete di trasporti interna, connessa con le reti esterne, capace di valorizzare il gap positivo, di qualità, prezzo, brand, dei nostri manufatti. Al netto della caduta della domanda interna, è condivisa l'analisi che riconduce la nostra debole competitività alla flessione relativa del contenuto d'innovazione tecnologica e scientifica incorporato nei nostri prodotti. Il futuro, continuano a spiegarci buona parte degli studi economici più recenti, si garantisce solo con la ricerca scientifica e le sue applicazioni e ricadute tecnologiche sulle filiere produttive; ma se è così, si ritorna al nocciolo delle politiche pubbliche.

Nel campo della ricerca e dell'innovazione i fondi pubblici sono in flessione e la ricerca nel privato è nettamente inferiore alla media europea, resistendo solo in poche grandi società (si tratta in particolare dei due grandi soggetti che dominano il settore dell'energia: ENEL ed ENI) e in alcuni settori di nicchia (in particolare quella farmaceutico strettamente legato alle scelte adottate nel sistema sanitario) (Franco, 2012; Di Giacinto et al., 2012; Italia decide, 2012).

5. Innovare radicalmente la macchina amministrativa

L'obiettivo della SR, dunque, non è tagliare purchessia ma innovare in profondità per realizzare politiche pubbliche che assecondino sviluppo e produttività. La questione cruciale è quella della ricombinazione dei fattori produttivi (risorse umane e tecniche) sul territorio e tra le strutture che articolano le politiche. Ed è una prospettiva di lavoro di medio periodo che deve innervarsi in un'azione strutturata e ben compresa soprattutto dagli

operatori della pubblica amministrazione: una sorta di ri-motivazione dal basso e dall'alto dell'agire pubblico, che richiede un dialogo tra i livelli della rappresentanza territoriale del tutto fuori dalle ritualità fumose che hanno segnato questi anni dominati da un finto federalismo fiscale.

In nome di un federalismo molto ideologico ma privo di basi fiscali abbiamo consegnato un servizio essenziale di cittadinanza, la sanità, alla capacità negoziale di una mediocre classe politica locale, mentre abbiamo lasciato al centro le competenze in materia di scuola, università e ricerca. Le conseguenze dopo oltre un decennio (2000-2010) sono evidenti. La scuola e la ricerca hanno ceduto circa due punti percentuali di PIL alla sanità¹⁹ e, in questa ultima, le diversità territoriali si sono accentuate: i cittadini del Sud sono costretti a farsi curare assai speso al Nord per avere cure decenti: l'esatto opposto del "votare con i piedi" enfatizzato dai sostenitori di un federalismo che non c'è.

A questo punto della riflessione una prima considerazione ci sentiamo di farla. Il cosa e il quanto ridurre non è tanto affare dei professori o dei cosiddetti tecnici. E' affare squisitamente politico: si tratta, infatti, di scegliere con cura le priorità e tradurle in scelte di bilancio.

L'idea di chiedere ai cittadini di denunciare gli sprechi è brillante: sposta l'attenzione dai nodi reali (la difficoltà di riorganizzare la macchina burocratica) verso un sentimento diffuso di anti burocrazia sul quale tutti possono essere d'accordo. Passato l'effetto della trovata mediatica, resta per intero il nodo effettivo: come si rende efficiente la macchina burocratica in una economia industriale di mercato avanzata che ha bisogno di trasporti, reti, energia, ricerca, legalità, innovazione, ecc.? Come s'innovano le politiche pubbliche? Come abbiamo detto in precedenza, il nodo cruciale e strutturale che deve affrontare la SR in Italia è solo questo: come si rinnovano le amministrazioni pubbliche rendendole responsabili e propulsive ai fini della produzione di servizi cruciali per le imprese e i cittadini? L'involucro finanziario globale è dato da vincoli che abbiamo in qualche modo accolto ma come questo involucro si distribuisce tra le diverse politiche, come si valutano l'andamento di queste politiche e i relativi risultati, come si rende questo processo trasparente e aperto per i cittadini e il Parlamento che deve approvare le proposte del Governo?

I tecnici della SR producono corposi volumi di metodologie e strategie (comunicazione, gruppi, ecc.) ma non toccano la questione cruciale: come si distribuisce il potere di decidere la spesa nel Governo, come si coinvolge utilmente e attivamente il Parlamento nella scelta delle priorità fiscali (entrata - spesa) e come si delega questo potere alla dirigenza una volta definite a livello politico le priorità generali e settoriali. La struttura del bilancio in missioni e programmi, parte centrale del disegno della *spending* del 2006-2008, aveva proprio questa funzione. Ma in realtà c'è un nesso cruciale a monte.

Ha poco senso denunciare il carattere distruttivo dei tagli lineari se non si parte dall'assunto che il nodo preliminare non è quello di censire in astratto gli sprechi esistenti, un lavoro senza fine come la tela di Penelope, ma, invece, quello di avere una diagnosi aderente alla realtà delle ragioni della mancata crescita della nostra economia. La SR non deve montare

¹⁹ Se si considerano i consumi finali della PA, la quota percentuale dell'istruzione sul totale scende, infatti, dal 25,1 per cento del 1990 al 19,5 per cento del 2009, a fronte di un incremento della quota riguardante la sanità dal 29,6 al 33,4 per cento. Il divario tra le due divisioni COFOG passa dai 4,4 punti del 1990 ai 14 punti del 2009.

l'ennesima macchina di metodi che producono "carte a mezzo di carte"; deve prima esprimere una spiegazione delle ragioni della crisi della caduta della nostra produttività multifattoriale e deve inserirsi come un cuneo affilato in questa spiegazione. In altri termini, l'urgenza e la vastità della nostra crisi presuppongono una ripresa nitida di capacità analitica e direzionale da parte della nostra classe dirigente, politica in primis. La *spending* è il modo con cui una nuova classe dirigente propone al Paese le vie per innovare ruolo ed efficacia dell'azione della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini e delle imprese. Siamo morti di metodi e procedure in questi ultimi venti anni; abbiamo bisogno di un'analisi condivisa, chiara e credibile dei fattori che possono innescare un nuovo processo di crescita economica e civile. Se non è questo, la SR è l'ennesimo inutile tentativo di modernizzare la PA, senza anima e senza bussola. O forse è un modo meno rozzo di imporre tagli semi-lineari ai servizi ai cittadini. Allora metodi e procedure sono strettamente funzionali alle cose che occorre fare per rianimare la crescita, il lavoro e la speranza di chi ha talento e voglia di operare.

La strumentazione di bilancio, rappresentazione dei programmi e meccanismi di gestione, dovrebbe rendere evidente e monitorabile questa rotta da mantenere per un periodo tale da riportare l'evoluzione dei conti sotto controllo e bloccare la crescita del debito. Non è negli obiettivi di questa esposizione fornire una dimostrazione quantitativa di questa SR, ma riteniamo che alcuni dati dimostrino la sua fattibilità. L'assunto parte dalla considerazione che il peso degli interessi è la variabile cruciale e che esso si stabilizza e flette a fronte della concreta e verificata constatazione che la dinamica della spesa è in controllo e che la gestione si muove rigorosamente lungo questa linea. E che, soprattutto, la crescita riparte secondo ritmi coerenti con la crescita dei grandi partner europei. Qui torniamo alla divaricazione tra analisi e strategie per uscire dalla crisi. Le aspettative degli investitori internazionali si muovono con grande rapidità tra due parametri di riferimento: crescita attesa e strumenti di stabilizzazione monetaria.

Più mercato, meno tasse e meno Stato, oppure, controllo della spesa pubblica produttiva, più politiche pubbliche innovative, meno evasione, meno spesa corrente improduttiva e più equità nella distribuzione; sono due visioni che attingono alle vicende e alle analisi economiche degli ultimi venti anni; entrambe legittime ma diverse. Sono due visioni che toccano anche l'idea comunitaria e, *in progress*, federale, che abbiamo dell'Europa. La SR sta in questo dilemma, la cui soluzione pratica sta nella verifica della crescita, senza la quale entrambe le visioni si arenano.

Chi scrive è convinto che nel delicato rapporto tra tecnica e politica la prima non può, e non debba, sostituirsi alla seconda. Si deve perseguire un contesto in cui la conoscenza della situazione in cui si inserisce la decisione qualifichi la decisione stessa. Nessuno potrebbe auspicare un sistema in cui decisioni decisive per un paese siano, di fatto, prese da soggetti non rappresentativamente qualificati, sull'onda di una pseudo tecnicità di tali decisioni (De Ioanna e Landi, 2012).

In un certo senso, la ripresa analitica di una vera discussione sugli obiettivi e i limiti dell'azione pubblica in Italia può essere un modo assai serio per tentare di ritessere il filo di un'opinione pubblica più informata e meno soggetta a ondate emotive di tifo elettorale. E' un modo serio per ridiscutere della nostra storia recente. Dunque, analizzare con cura i meccanismi, gli obiettivi, i metodi e i risultati dei programmi che consumano

risorse prelevate coattivamente dai cittadini ci sembra un eccellente modo per ricostruire su basi più solide il nostro stesso rapporto con la cittadinanza democratica e, quindi, la nostra stessa idea di democrazia.

6. Diverse metodologie di *spending review*

Un processo permanente di controllo fine delle politiche pubbliche necessita, come si è detto, di specialismi diversi e di tecniche che possono variare molto secondo il settore interessato. Una breve rassegna metodologica può dare un'idea di questa complessità.

Un'importante differenziazione metodologica deriva dalla distinzione tra programmi finali e intermedi. Nel primo caso l'individuazione degli indicatori più opportuni per misurare il grado di conseguimento dell'obiettivo si può desumere dal tipo di attività, servizio o bene fornito all'esterno della pubblica amministrazione. Nel secondo il meccanismo presenta maggiori complessità. La struttura è preposta al rifornimento dei consumi intermedi delle unità finali e il suo compito è quindi quello di compiere una stima adeguata dei fabbisogni; ciò presuppone il monitoraggio sia, limitatamente a questi fattori, dei processi delle unità finali, sia dell'evoluzione dell'offerta. In questo modo, in fase di previsione, potrà essere sviluppato in modo efficace, il confronto con la struttura finale, che presenta le proprie richieste e, nel corso dell'anno, il controllo del consumo, con tempestive segnalazioni in caso di avvicinamento all'ammontare concordato.

Quest'azione non può essere svolta a livello centralizzato, ma deve aderire alla forma delle strutture amministrative (per ministero, per regione, per grandi comuni, a livello di area vasta per piccoli comuni, per ente o azienda pubblica, o gruppi di esse, come nel caso delle aree vaste sperimentate nel settore sanitario). Le unità intermedie dovrebbero poter fruire dei flussi informativi, in un'ottica di trasparenza piena, per migliorare le pratiche e avere dei *benchmark* di riferimento.

Diversa questione è il rapporto tra l'unità e la centrale di acquisto (Consip o la centrale regionale), che deve essere lo strumento di ottimizzazione dei costi, dato un determinato livello di qualità ritenuto accettabile (dall'unità finale). Sotto questo profilo la forzatura normativa che, in questi ultimi anni, ha spinto in vario modo gli enti della pubblica amministrazione a utilizzare le centrali di acquisto potrebbe presentare delle criticità. Il decisore amministrativo (e anche il *policy maker*) potrebbero trovare conveniente, per evitare responsabilità e porsi al riparo da qualsiasi contestazione, aderire acriticamente alle proposte della centrale acquisti, anche quando (e ci sono casi in cui questo si verifica) il mercato può offrire condizioni migliori.

La SR implica la scomposizione dei processi organizzativi che, in tal modo, possono essere razionalizzati e semplificati, eliminando duplicazioni. L'intersezione con il bilancio consente, soprattutto nelle amministrazioni poco efficienti, utili spunti. Ad esempio dalle spese per consumi energetici si può arrivare, partendo dalla fatturazione, alla razionalizzazione delle utenze, spesso stratificate nel tempo, alla ricontrattazione con il gestore di condizioni più favorevoli, alla sostituzione graduale d'impianti obsoleti (con grande dispersione). Analogo processo può essere intrapreso per le spese telefoniche (e relative alle reti), dove il processo di obsolescenza è ancora maggiore, per la forte evoluzione delle tecnologie nel settore. Dal settore

finanziario, che svolge la funzione di guardiano del bilancio, può partire un impulso virtuoso verso gli altri settori in molte direzioni (il magazzino interno, il parco macchine, le dotazioni informatiche, i consumi idrici). Una molteplicità di processi da mettere, uno dopo l'altro, sotto la lente d'ingrandimento, con specifiche metodologie di controllo, da mantenere attive nel tempo.

Le risorse strumentali possono essere razionalizzate, ma anche il personale, nonostante i vincoli del rapporto di lavoro pubblico (peraltro non poi così ostacolanti, oltre che modificabili, alla presenza di un progetto organizzativo forte), può essere oggetto di SR. Le risorse umane possono essere utilizzate in maniera più efficace mediante adeguati processi di motivazione e formazione, agendo in modo adeguato la parte della retribuzione legata al risultato.

Paradossalmente anche le entrate sono un terreno di SR. Un comune con una numerazione civica aggiornata e digitalizzata può riscuotere con maggiore precisione i tributi locali e aumentare il gettito fiscale contrastando evasione ed elusione. L'integrazione dell'anagrafe con il catasto aumenta la certezza sull'accertamento delle imposte patrimoniali e sulle tariffe da praticare nei servizi a domanda individuale. Un esatto censimento del patrimonio comunale può aumentare il volume dei fitti attivi.

Un importante contributo alla SR è dato dalla riorganizzazione del bilancio verso un sistema basato sulla cassa. Al beneficio diretto, derivante dalla minore spesa per interessi passivi legati al ritardato pagamento, si aggiunge quello indiretto, forse preponderante, dato dall'impulso indotto nei servizi operativi dalla contabilità modulata su budget e *cash flow*.

La SR negli investimenti presuppone l'attivazione di una stringente analisi costi-benefici, finalizzata a individuarne la redditività sociale. Solo i programmi che superano questo test dovrebbero essere finanziati con risorse pubbliche. Per questo è opportuna la separazione tra la fase di progettazione e quella di esecuzione, l'attenta considerazione della variabile temporale (che incide sulla lievitazione dei costi), la riorganizzazione delle procedure competitive e delle forme di tutela, con riferimento alla dilatazione dei tempi di realizzazione.

Per valutare i servizi finali forniti direttamente (asili nido, case per anziani, farmacie comunali) è molto importante avere a disposizione strumenti per un'analisi di tipo spaziale. Elemento essenziale per un'efficace SR è conoscere il costo pro-capite di un bambino rispetto a quello del comune limitrofo, la differenza di costo tra gestione diretta e indiretta, il grado d'integrazione dei servizi sociali con quelli sociosanitari. Sono ormai consolidati i modelli che consentono questo tipo di analisi e confronti. Un ostacolo è la scarsa consistenza delle basi informative, che deve essere rapidamente colmato.

Nel settore della sanità SR potrebbe essere tradotto con appropriatezza. I livelli essenziali di assistenza (LEA) sono definiti dal legislatore nazionale in modo uniforme per l'intero territorio, dove operano, com'è noto, ventuno distinti sistemi sanitari. Se si considera la speranza di vita, come *proxy* del soddisfacimento del bisogno di salute, i risultati della valutazione dei LEA, effettuata dal mistero della salute, la mobilità sanitaria e gli squilibri strutturali tra costi e ricavi (*rectius* trasferimenti), emerge con chiarezza uno squilibrio netto, che ricalca, con qualche eccezione, il dualismo italiano.

Le strutture sanitarie, *in primis* quelle ospedaliere, dovrebbero essere analizzate sotto il profilo della produttività aziendale, che va misurata con metodologie uniformi. Emerge in molti casi una rilevante inefficienza, anche nei sistemi virtuosi, che è scaricata sulla collettività attraverso il ripiano dei costi di produzione delle strutture. L'efficienza delle strutture pubbliche è, nel settore sanitario, particolarmente rilevante, per il confronto con le strutture private che, in base di specifici accordi, entrano nel sistema sanitario regionale (classificati) o sono da questo accreditate.

La produzione sanitaria è valutata in conformità a specifici parametri (*Diagnostic Related Group*, DRG), che permette di classificare tutti i pazienti dimessi da un ospedale (ricoverati in regime ordinario o *day hospital*) in gruppi omogenei per assorbimento di risorse impegnate (isorisorse). Tale aspetto permette di quantificare economicamente tale assorbimento di risorse e quindi di remunerare ciascun episodio di ricovero. Ora, se le strutture pubbliche sviluppano costi sistematicamente superiori al volume dei DRG prodotti (cosa che accade in molti casi), allo spreco di risorse, si aggiunge la difficoltà di inquadrare, nella programmazione regionale, quelle private accreditate. Diventa cioè difficile, in base alla libertà di scelta del cittadino, stabilita dalla legge, limitare la loro produzione a quanto stabilito nel budget preventivo della ASL territoriale, creando le premesse per la formazione di debito sommerso. Il sistema dei DRG dovrebbe essere, fatta salva la protezione dei dati sensibili, più trasparente, per un maggiore confronto tra diverse realtà, che non può limitarsi ai livelli regionali.

L'approccio metodologico della SR, in particolare in un settore complesso come quello dell'assistenza ospedaliera, non può basarsi solo sui *costi standard* stabiliti a priori, oppure secondo semplici rilevazioni statistiche, ma deve porsi l'obiettivo di essere una "guida" per ottenere la massima efficienza ed efficacia all'interno del "processo produttivo" (dipartimento, servizio, reparto, ecc.) oggetto dell'intervento. In quest'ottica diviene alquanto necessario partire da un'attenta analisi dello stato di fatto.

L'analisi dello stato di fatto deve riguardare: l'assetto strategico (analisi del mercato di riferimento, programmazione e pianificazione strategica); l'assetto clinico (qualità dei processi clinici e parametri di misurazione delle performance di efficacia clinica); l'assetto tecnologico (necessità di ammodernamento ed implementazione in rapporto alle attività correnti ovvero di integrazione in riferimento alle potenzialità di sviluppo dell'offerta); l'assetto strutturale (adeguatezza degli spazi dedicati, sicurezza impiantistica, percorsi operativi e loro impatto sull'efficienza organizzativa); l'assetto economico-finanziario (ottimizzazione del rapporto tra risorse ed impieghi, analisi del fabbisogno e razionalizzazione della spesa, modelli di finanziamento, programmazione economica e finanziaria); l'assetto gestionale (catena di comando, struttura delle relazioni, strutture di programmazione controllo e valutazione, strutture dei meccanismi di allocazione dei costi e dei ricavi, definizione del budget, verifica dei risultati e sistema degli incentivi e delle sanzioni).

A conclusione dell'analisi, una volta compiute le scelte strategiche e operative, si dovrà curare (presidiare) l'implementazione e la messa a regime del nuovo processo. Gli effetti indiretti della riqualificazione e del riposizionamento del processo saranno i risparmi stabili nel tempo perché parte del nuovo sistema azienda.

L'intervento per processi dovrebbe essere posto anche alla base del principio per la riorganizzazione della rete erogativa del Sistema Sanitario

Nazionale; in particolare nei casi di: realizzazione di un nuovo ospedale; riqualificazione di un ospedale e/o dipartimenti e/o unità operative; ridefinizione e riassegnazione delle funzioni sulla rete erogativa regionale e/o di un'azienda territoriale.

E' necessario compiere un'attenta analisi dei singoli processi prestando estrema attenzione alle relazioni e alle interconnessioni tra gli stessi, il sistema azienda e il sistema erogativo (rete erogativa) di riferimento. Ogni intervento deve considerare: la rete esistente e l'attuale distribuzione delle funzioni; il quadro epidemiologico e la domanda inespressa o inevasa (mobilità passiva); i costi attuali e la produttività per singola attività; la riorganizzazione dei processi per il miglioramento dei costi e della capacità produttiva; l'ottimizzazione dei processi intesa come corretta allocazione delle risorse mediante la quale favorire la razionalizzazione dei costi.

Quanto suddetto si traduce in immediati vantaggi. In seguito alla chiara fotografia della situazione attuale è possibile eseguire le opportune scelte di ottimizzazione del processo nel suo complesso (Masterplan clinico gestionale economico finanziario). Il Masterplan stabilisce le linee guida del nuovo processo da mettere in gara (*tender*) in modo da formulare al mercato una domanda chiara e rispondente alle reali esigenze, con obiettivi precisi e senza alee o asimmetrie informative. In questo il nuovo appalto sarà molto trasparente. Il processo produttivo risulta in questo modo ottimizzato rispetto alle linee strategiche (rete erogativa e LEA), alle esigenze (domanda), alle tecnologie (HTA), alla struttura organizzativa (personale) e, non ultimo, alle risorse disponibili (bilancio). L'immediata conseguenza è l'eliminazione delle sacche d'inefficienza e degli sprechi. In tal senso si compie una vera SR con effetti stabili nel tempo.

Un frequente errore nella misurazione dell'inefficienza nei sistemi d'istruzione è nella mancata distinzione tra fattori riconducibili all'eterogeneità delle caratteristiche socio-economiche e fattori strutturali d'inefficienza. Si tratta di una questione rilevata da diversi studi, che evidenziano come forti differenze di carattere socio-economico possano influenzare il livello di output scolastico e le performance fornite da studenti in ambiti nazionali differenti.

Nel caso dell'Italia e del suo irrisolto dualismo appare immediatamente evidente come la considerazione di variabili socio-economiche e variabili di offerta formativa differente sia cruciale nella misurazione dell'efficienza dei servizi scolastici e sia implicitamente destinata a influire in modo rilevante nella determinazione delle performance degli studenti.

Per questo è auspicabile che l'istruzione resti ancorata a una salda gestione unitaria, che favorisca l'autonomia dei singoli istituti. Il ruolo degli enti sub-centrali va limitato allo sviluppo del rapporto con il territorio e il tessuto produttivo. Ma nulla di più.

La SR nella scuola è il caso tipico in cui è necessario incrementare le risorse dedicate per migliorare l'essenziale contributo del settore alla crescita. In una recente ricerca (Degni, Lagravinese, 2012) sul tema dell'istruzione, il gap profondo dell'Italia emerge in maniera netta. I dati OCSE più recenti sull'istruzione (OCSE, 2012 e 2013) ci dicono che negli ultimi anni la spesa totale per istruzione in Italia è stata del 4,9 per cento in termini di PIL, a fronte del 5,6 per cento della media degli altri paesi europei. Un valore inferiore sia a quello della Germania (5,3), a quello della Francia (6,3) e a quello del Regno Unito (6,0).

Il *gap* complessivo potrebbe apparire, a una prima osservazione, temperato dal livello della spesa pro capite per studente in Italia, che è superiore alla media dei paesi OCSE. Ma, analizzando in dettaglio i livelli di spesa, dalla scuola primaria fino alla formazione universitaria, ci si accorge che la spesa italiana è nel complesso in linea con i principali partner europei come Francia e Germania, con differenze rilevanti nei rami alti dell'istruzione. In particolare, la spesa nei primi due livelli d'istruzione (scuola primaria e secondaria), è molto simile a quella fatta registrare negli altri paesi industrializzati, mentre è nettamente inferiore rispetto alla spesa destinata alla formazione universitaria e post-universitaria. Questo dato è molto preoccupante anche perché un Paese che investe poco nel sistema universitario, e nella formazione dei propri giovani, difficilmente potrà nel futuro garantire dei livelli di sviluppo rilevanti. Si rende necessaria quindi una seria riflessione sull'allocazione e sull'ammontare della spesa da destinare a questo settore dell'istruzione. Le recenti riforme universitarie, hanno sortito scarsi risultati in termini di qualità dell'offerta formativa, generando soltanto importanti tagli di risorse. Non sorprende pertanto il crescente numero di giovani studenti italiani che dopo i primi anni di studio in Italia decidono di proseguire la loro formazione all'estero.

Si può quindi affermare che c'è in Italia un differenziale strutturale, pari a un punto di PIL, nella spesa per l'istruzione. In particolare, l'Italia si distingue per la sua posizione nella classifica riguardante la spesa pubblica per l'istruzione (in percentuale rispetto al totale della spesa pubblica): il nostro Paese è ultimo tra le trentatré nazioni considerate dall'OCSE²⁰. Un obiettivo coerente con la crescita dovrebbe quindi, in un arco temporale ragionevole, porsi il problema del recupero di questo scostamento, restituendo al settore (soprattutto all'università) un ammontare di risorse di quest'ordine di grandezza.

La SR nella scuola implica in primo luogo investimenti, per l'edilizia scolastica, per la digitalizzazione (portare la rete a banda ultra larga nelle circa 50.000 scuole italiane consentirebbe di colmare il divario strutturale nella rete, che colloca l'Italia in fondo alla classifica europea), per l'alta formazione universitaria (soprattutto nelle materie scientifiche).

Il deficit di risorse destinato all'istruzione non esclude l'impiego inefficiente di quelle allocate: l'incremento degli stanziamenti va quindi correlato con un'approfondita SR per eliminare sprechi e incrementare l'efficienza. Dei circa 70 miliardi di euro spesi annualmente dall'operatore pubblico per l'istruzione un'efficace analisi della spesa può determinare realisticamente, in un congruo intervallo temporale, un risparmio da reimpiegare nel settore.

Le direzioni sulle quali indirizzare l'analisi della spesa possono essere raggruppate in tre grandi filoni. La semplificazione e razionalizzazione, che significano: la centralizzazione di alcune procedure amministrative che appesantiscono la gestione amministrativa degli istituti (gestione seriale); la fornitura di supporto gestionale per l'attività amministrativa attraverso gruppi centralizzati di consulenza (contenzioso e consulenza legale); il superamento della distinzione tra organico di diritto e organico di fatto; la creazione dell'organico funzionale; e la gestione centralizzata del

²⁰ Il giudizio del rapporto OCSE su questa graduatoria è molto eloquente e non richiede ulteriori commenti: *"Public expenditure on education, as a percentage of total public expenditure, indicates the extent to which governments prioritise education in relation to other areas of investment, such as health care, social security, defence and security"*.

reclutamento. La programmazione e stabilità delle risorse, che vuol dire: l'unificazione dei fondi destinati alle varie finalità degli istituti; il superamento dei vincoli di destinazione; la fissazione di tempi certi e adeguati per il trasferimento delle risorse; la responsabilizzazione degli istituti e controlli. La riorganizzazione funzionale della rete scolastica, che implica: la rivisitazione della decisione di accorpamento delle istituzioni scolastiche; il superamento delle logiche particolaristiche nella sistemazione dei plessi scolastici; l'eccessiva articolazione dell'Università sul territorio.

Le imprese pubbliche (locali) sono state indicate come un'importante fonte di potenziali risparmi di spesa. L'approccio utilizzato è, con evidenza, quello quantitativo e, si potrebbe aggiungere, molto approssimativo. Le basi informative non consentono, allo stato attuale, neppure di conoscere il numero delle partecipazioni dirette e indirette degli enti territoriali. Il tagliaboschi rischia in questo caso, di operare alla cieca. E' necessaria una ricognizione attenta, che deve coinvolgere gli enti interessati (in alcune regioni gli assessorati al bilancio hanno impiegato mesi per eseguire una ricognizione approssimativa delle partecipazioni dell'ente), scavare nelle stratificazioni normative.

Sotto il profilo metodologico si evidenzia una bipartizione tra le società (ed enti) che svolgono funzioni di assistenza e quelle che gestiscono servizi pubblici locali. Nel primo caso va attuata una decisa internalizzazione che, al netto di altre economie, consente all'ente di risparmiare l'IVA che deve corrispondere rispetto alla realizzazione interna, dello stesso servizio. Nei casi in cui è necessario un certo grado di autonomia della gestione, è possibile utilizzare lo strumento dell'agenzia, senza istituire società o enti. Per i servizi pubblici locali è necessario favorire un processo di raggruppamento, individuando aziende pubblico-private di dimensioni adeguate, con soci a vocazione industriale marcata. La SR si realizza in questo caso attraverso un adeguato controllo del contratto di servizio. Spesso questo controllo manca del tutto (o è molto carente) negli enti territoriali e ciò determina sprechi di varia natura (il comune non paga puntualmente l'azienda che fornisce il servizio, l'azienda imputa interessi passivi al comune e non rispetta pienamente i modi di esecuzione; diventa spesso il luogo per il collocamento di personale legato a logiche clientelari o, nel caso di multiservizi, di progetti difficilmente veicolabili all'interno dell'ente). Un mondo molto grigio, in cui molto lavoro di razionalizzazione deve essere fatto, partendo dalla conoscenza della realtà esistente.

7. Conclusioni

Nei precedenti paragrafi sono stati evidenziati i contenuti di quella che riteniamo essere i caratteri essenziali di una vera SR. Si pongono tre condizioni preliminari fondamentali per l'effettiva implementazione di un processo di controllo della spesa, che si configura come una vera e propria politica pubblica specifica.

Nella struttura di una politica pubblica la pre-condizione cruciale è la qualità, la completezza e la tempestività delle informazioni. La seconda questione fondamentale è la competenza degli specialismi che operano dentro le strutture che devono integrarsi per costruire e gestire la politica pubblica. La terza questione è la chiarezza dei comandi e degli incentivi che

la politica pubblica trasmette agli operatori che agiscono, dentro e fuori del mercato, in quel determinato segmento di politica pubblica. (Lascoumes, 2004). E' del tutto evidente che i monopoli conoscitivi si traducono in monopoli di potere. Occorre rompere il monopolio informativo del governo, a cominciare dai dati di bilancio. A prescindere dalla costruzione della *governance* più efficiente, occorre rendere fruibili, controllabili e monitorabili i dati e la loro formazione e consentire a tutti i centri di analisi (universitari, pubblici, privati, ecc.) di interagire con questi dati e fornire il proprio documentato punto di vista. Gli obiettivi attesi e i risultati effettivamente conseguiti devono essere spiegati dalle strutture del governo e discussi nelle commissioni permanenti delle Camere. E questa è la preconditione e la base per costruire, implementare e monitorare ogni politica pubblica.

Il contesto delle riflessioni svolte in precedenza e la valutazione delle esperienze di economie industriali paragonabili alla nostra, convergono nella definizione di alcune linee guida che dovrebbero potersi organizzare intorno alle seguenti modalità di fondo (De Ioanna, 2013):

- a) Riportare al centro (Governo) il controllo della programmazione (ex ante) e del monitoraggio degli andamenti dei flussi finanziari e dei risultati delle gestioni;
- b) Creare alcuni focus strutturati interministeriali (con apporti esterni) nei settori cruciali: innovazione, energia, ambiente e politiche industriali; previdenza e mercato del lavoro; sanità; pubblica istruzione e ricerca scientifica; a ogni focus andrebbe affidato l'esame critico e la manutenzione normativa dei programmi del bilancio statale che articolano le relative politiche pubbliche in connessione informativa e operativa con il centro che controlla la programmazione e l'andamento dei flussi finanziari;
- c) Progettare meccanismi trasparenti e automatici di bilancio che connettono i risparmi di spesa corrente con maggiori investimenti e i proventi della lotta alla evasione con la diminuzione della pressione fiscale;
- d) Decentrare le effettive responsabilità gestionali a centri di imputazione ben individuabili; ciò si ottiene affidando al centro di responsabilità un *envelope* di risorse non valicabile e mettendo in campo strumenti che impediscono di superare questo limite;
- e) Implementare progetti che prevedono l'accessibilità *on line* dei servizi offerti da tutte le amministrazioni centrali e locali, utilizzando in modo appropriato le tecnologie dell'informazione (Arpaia et al., 2009); soprattutto nell'area degli acquisti di beni e servizi, un uso esteso delle tecnologie informatiche in primo luogo attraverso l'*e-procurement* (in particolare per la spesa sanitaria) consentirebbe sensibili effetti di contenimento dei costi e di costruzione di solidi e trasparenti parametri di riferimento in sede di negoziazione dei servizi.

Bibliografia

F. Archibugi, *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Alinea, 2004

[http://www.francoarchibugi.it/pdf/Introd.%20prog.%20strat.%20in%20Italia\[I\].pdf](http://www.francoarchibugi.it/pdf/Introd.%20prog.%20strat.%20in%20Italia[I].pdf)

Arpaia C.M., Dorni R., Ferro P., *“Informatica, trasparenza contabile e competitività della Pubblica Amministrazione: un’analisi a livello regionale”*, Banca d’Italia, Eurosystema, Occasional Papers, n. 48, luglio, 2009.

F. Barca, *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, 1997

Balassone F., Franco D., Zotteri S., *“Achilles catches up with the tortoise: an expenditure rule to bridge the gap between fiscal outturn and targets”* in Banca d’Italia, Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Proceedings from the Banca d’Italia Workshop – Perugia 31 marzo-2 aprile, 2011

Blanchard O., Leigh D., *“Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”*, IMF Working Paper WP/13/1, January, 2013

Buglione E., Gorelli S., Marè M., *La spending review nell’esperienza internazionale*, 2013

http://costopa.formez.it/sites/all/files/ricerca_spending_francia-uk.pdf

Camera dei Deputati, *“Indagine conoscitiva sul sistema industriale italiano, Audizione del direttore centrale per la ricerca economica della Banca d’Italia, D. Franco”*, 2012;

Campi A., Damonte A., Di Gregorio L., *“Tra ‘voice’, efficacia ed equità. Quali assetti istituzionali sostengono politiche pubbliche robuste?”*, Italiadecide - Associazione per la qualità delle politiche pubbliche, Roma, 2008.

Causi M., *“Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, sui contenuti delle leggi di bilancio, in attuazione dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Politiche pubbliche di bilancio e amministrazione di risultato”*. Proposta di legge 2439, 2014

Carabba M., Introduzione al seminario del gruppo parlamentare PD della camera dei deputati su *“Riforma del bilancio e della pubblica amministrazione”*, 2014

<http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2014/06/Introduzione-Carabba.pdf>

CNEL, *“La spending review: aspetti di metodo e di merito. Osservazioni e proposte”*, Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, Assemblea, 20 giugno, 2012.

http://www.cnel.it/53?shadow_documento=22738

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Doc. 2007/6, Roma, 6 settembre, 2007a.

http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/documenti/Libro_verde_spesa_publica.pdf

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Doc. 2007/9, Roma, 13 dicembre, 2007b.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Misure per il risanamento finanziario e l’incentivazione dell’efficacia e dell’efficienza del sistema universitario*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Doc. 2007/3 Bis, Roma, 31 luglio, 2007c.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *La revisione della spesa pubblica Rapporto 2008*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Doc. 2008/1, Roma, 12 giugno, 2008.

http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/documenti/La_revisione_della_spesa_pubblica_-_Rapporto_2008.pdf

CTSP, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, *La riforma dell'azione pubblica tra vincoli di bilancio ed obiettivi di efficienza, Le raccomandazioni della CTSP 1996-2000*, Ministero del tesoro, 2001

De Ioanna P., *A nostre spese. Crescere di più tagliando meno. La spending nell'Italia sprecona*, Castelvecchi, Roma, 2013.

De Ioanna P., *Efficienza e controllo della spesa*, in: Autori Vari, *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico* (Scritti in onore di G. Muraro), Giappichelli, 2013;

De Ioanna P., Landi L., *"Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia"*, Università Commerciale Luigi Bocconi, Econpubblica, Short Notes Series, n.3, September, 2012.

De Ioanna P., Montanino A., Nicoletti Altimari S. (2009), *"Il nuovo bilancio dello Stato: obiettivi e tempi della riforma"*, *Queste istituzioni*, 36 (1), pp. 79-91, 2009.

Degni M., Lagravinese R., *Istruzione e federalismo in Italia*, Edizioni Conoscenza, 2012

Di Giacinto V., Micucci G., Montanaro P. (a cura di), *"Effetti di rete delle infrastrutture pubbliche di trasporto: evidenze sulle regioni italiane"*, Banca d'Italia Temi di discussione, n. 869, luglio, 2012.

Franco D., *Indagine conoscitiva sulle caratteristiche e sullo sviluppo del sistema industriale, delle imprese pubbliche e del settore energetico, Testimonianza del Direttore Centrale per la Ricerca economica e le Relazioni internazionali della Banca d'Italia, X Commissione, Camera dei Deputati (Attività Produttive, Commercio e Turismo)*, Roma, 26 settembre 2012.

Germani P., *I lavori della RGS nel campo dei principi contabili per il settore pubblico*, Franco Angeli 2006

http://www.ac.infn.it/Scuola_EPR/2006/relazioni/Germani.pdf

Gershon P., *Releasing Resources to the Front Line*, 2004

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency_review120704.pdf

Giarda P., *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, 2012

http://archivio.lavoce.info/binary/la_voce/documenti/Rapporto_Giarda.1336137350.pdf

Giarda P., *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, 2012

http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Revisione_spesa_Rapporto%20Giarda%208%20maggio%202012.pdf

Goretti C., Rizzuto L., *La spending: (ab)uso di un termine*, 2012

http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Spending_review_in_Italia.pdf

Hinna L., Marcantoni M., *Spending review, E' possibile tagliare la spesa senza farsi male?*, Donzelli, 2012

iAGS, *Report 2013 - Failed austerity in Europe: the way out, independent Annual Growth Survey*, Creative Commons, November, 2012.

- IFM Italy. *Budget System Reform*, 2007,
http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Documenti/Italia---Riforme-del-sistema
- Italiadecide, “*Oltre la crisi. Trovare l'alba dentro l'imbrunire*”, Atti del seminario del 17 dicembre 2012, Sala della Regina, Camera dei Deputati, Roma, in corso di pubblicazione, 2012
- Lascoumes L., Le Galès P.(sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po. Paris, 2004.
- MEF, *Politica economica e finanziaria. Glossario di due anni*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, aprile, Roma, 2008.
- MEF, *Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, 2009
http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP--3/Performance-budgeting-spesa-pubblica-e-contesto-istituzionale-l-esperienza-italiana.pdf
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861 – 1993*, Mulino, 1996
- Monacelli D., Pennisi A., “*L'esperienza della spending review in italia: problemi aperti e sfide per il futuro*”, *Politica Economica*, 27(2), pp. 255-290, 2011.
- Monacelli D., Pennisi A., *Una rassegna sulla spending review*, 2011
http://www.astrid-online.it/Governo-de/SPENDING-R/Studi--ric/monacelli_pennisi_spending-review.pdf
- OECD, *Typology and implementation of Spending reviews*, Discussion Paper GOV/PGC/SBO(2011)9, 2011
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)9&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)9&doclanguage=en)
- OECD, *Spending Reviews, 34° annual meeting of Senior Budget Officials*, GOV/PGC/SBO/(2013)6, 2013
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en)
- Pisauro G., “*Gordon Brown all'Italiana*”,
<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1241-351.html>
- Sartor N. (a cura di), *Il risanamento mancato: la politica di bilancio italiana 1986-90*, Carocci, Roma, 1998
- Senato, servizio del bilancio, *Seminario del 14 dicembre 1989 sulla riclassificazione del bilancio dello Stato*, 1990
- Senato, servizio del bilancio, 2012, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737536.pdf>
- Senato della Repubblica, *L'analisi del bilancio dello Stato per il 2012 ai fini del processo di spending review*, Servizio del bilancio del Senato, n. 58, maggio, 2012
- Senato, servizio del bilancio, *La spending review e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa*, 2014
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00750915.pdf>

