

Elementi per una politica di governo della spesa pubblica

Dino Piero Giarda (Università Cattolica di Milano)
Alessandro Petretto (Università di Firenze)
Giuseppe Pisauro (Università di Perugia)
Stefania Lorenzini (IRPET, Firenze)
Cesare Vignocchi (REF, Milano)

*Preparato per la Conferenza
“Oltre il Declino”
organizzata dalla Fondazione Rodolfo Debenedetti
Roma 3 Febbraio 2005*

INDICE*

1. Introduzione

2. La *governance* della spesa pubblica: le procedure di decisione e gestione

- 2.1. La politica di bilancio in Parlamento
- 2.2. La politica di bilancio nel Governo e nell'amministrazione
- 2.3. Le esperienze di altri paesi nella programmazione e controllo della spesa
- 2.4. Le regole di crescita della spesa secondo l'approccio top-down
- 2.5. Programmazione finanziaria e definizione dei livelli di attività
- 2.6. Un po' più di trasparenza

3. La spesa pubblica per la produzione e offerta di servizi pubblici: dimensioni, qualità e sistemi di controllo

- 3.1. La spesa pubblica per la produzione di servizi secondo l'analisi economica
- 3.2. Le politiche per il contenimento dell'*over-spending*

4. Analisi di alcuni settori

4.1 Enti Locali: il Patto di stabilità interno tra regole, incentivi e sanzioni

- *Coordinamento della finanza pubblica e Patto di stabilità interno*
- *L'indicatore di convergenza: indebitamento netto, saldo corrente o spesa?*
- *Un sistema credibile di controlli, sanzioni ed incentivi*
- *Le retribuzioni del personale degli Enti locali (e non solo)*

4.2 Il controllo della spesa sanitaria tra decentramento e tutela dei diritti fondamentali

- *Il superamento di un sistema con bilanci soffici, finanziamenti insufficienti e debiti pregressi*
- *Livelli essenziali di assistenza e spesa sanitaria pubblica: verso un sistema a tre pilastri?*
- *Il governo della spesa farmaceutica: un capitolo emblematico*

4.3 Il governo della spesa per l'istruzione tra equità, decentramento funzionale e autonomia organizzativa

- *Il sistema scolastico: una grande "industria" nazionale (mal) distribuita sul territorio*
- *Equità, efficienza del sistema scolastico e finanziamento della spesa*
- *Autonomia, autogoverno dell'Università e responsabilità finanziaria*

5. Riforma costituzionale e governo della spesa pubblica

6. Conclusioni e proposte

* Gli autori di questa relazione sono Piero Giarda, Alessandro Petretto e Giuseppe Pisauro, che sono gli unici responsabili dei giudizi qui espressi. La relazione utilizza liberamente i contributi di supporto, allegati, di S. Lorenzini, "Il governo locale e i vincoli del Patto di stabilità interno" e C. Vignocchi, "Autonomia, gestione e controllo della spesa negli Enti locali: l'analisi di tre stagioni contrattuali" (oltre, naturalmente quello di P. Giarda, "Il finanziamento dell'Università italiana").

1. Introduzione

Negli ultimi anni, la politica di bilancio ha utilizzato la riduzione delle spese per interessi, connessa alla diminuzione dei tassi, per sostenere una crescita della spesa corrente superiore al tasso di crescita del reddito e progressivamente crescente in termini reali. La stabilità della pressione tributaria è stata ottenuta grazie alla riduzione della spesa per investimenti. Si è avuta una progressiva riduzione dell'avanzo primario e il saldo di parte corrente si è trasformato da positivo in negativo. La Figura 1 mostra l'andamento della quota della spesa pubblica primaria (al netto degli interessi) sul PIL dal 1988: la tendenza alla diminuzione iniziata nel 1993 si è invertita nel 2000. Dietro questo andamento vi è una tendenza di fondo della spesa a crescere in termini reali, attenuata e quasi interrotta negli anni '90, ma che riemerge già alla fine del decennio (Figura 2).

La politica di bilancio ha subito la crescita della spesa previdenziale e la crescita della spesa per consumi pubblici. L'aumento della spesa corrente è avvenuto nel contesto di impostazioni programmatiche dirette alla sua riduzione. La tabella mostra i tassi di crescita reale della spesa corrente e delle sue componenti nel periodo 1990-2003 e in due sottoperiodi, prima e dopo il 2000. È evidente il cambio di passo della spesa per redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e prestazioni sociali in natura tra gli anni '90 e il primo scorcio degli anni 2000, tuttavia la spesa cresceva in termini reali anche negli anni '90 (in particolare quella previdenziale per prestazioni sociali in denaro).

<i>SPESA PUBBLICA CORRENTE 1990-2003</i>				
<i>Tassi medi di crescita annua reale</i>				
	1990-2003		1990-2000	2000-2003
Redditi da lavoro dipendente	0,6%		-0,1%	2,6%
Consumi intermedi	2,2%		1,8%	3,2%
Prestazioni sociali in natura	1,3%		0,5%	3,9%
Prestazioni sociali in denaro	2,5%		2,6%	2,1%
SPESA CORRENTE PRIMARIA	1,8%		1,4%	2,8%
Interessi passivi	-3,8%		-3,3%	-5,3%
TOTALE SPESA CORRENTE	0,9%		0,6%	1,7%

Sembra quindi che il bilancio pubblico non sia riuscito a trasferire in un miglioramento della situazione di bilancio il bonus della riduzione dei tassi d'interesse che sembra essere, per ora, il risultato più apprezzabile per l'Italia dell'ingresso nella moneta unica europea.

In termini complessivi, le scelte di bilancio sia negli anni recenti ma anche nel passato si sono caratterizzate per una inadeguata trattazione degli aspetti finanziari e degli aspetti reali della spesa. Il controllo e le riduzioni hanno riguardato la parte più flessibile dell'intervento pubblico, cioè la spesa per investimenti. Poca attenzione è stata data – nella programmazione di bilancio – agli aspetti reali e ai risultati ottenibili con l'azione pubblica. Si è sviluppata l'impostazione per la quale sarebbe sufficiente porre dei vincoli alla crescita della spesa per ottenere due diversi positivi risultati: il primo quello di indurre guadagni di efficienza nella organizzazione dei servizi pubblici, il secondo quello di consentire il trasferimento dei guadagni nella riduzione del prelievo tributario senza effetti sui saldi di bilancio. Non è compito di questa relazione verificare se e in quale misura

l'uno, l'altro o entrambi questi risultati sono stati ottenuti. È però possibile, utilizzando compiutamente le esperienze estere, disegnare qualche proposta che consenta di meglio organizzare i processi decisionali attorno a schemi di valutazione che trovano il loro corrispondente nelle analisi tradizionalmente effettuate presso il settore privato dove gli aspetti finanziari e gli aspetti reali sono trattati congiuntamente in modo che i vincoli finanziari sono valutati per gli effetti che essi hanno sulla offerta reale di beni e servizi pubblici.

Nel paragrafo 2, il lavoro propone qualche riflessione sull'insoddisfazione che molti analisti hanno espresso sulle procedure di decisione in materia di bilanci pubblici in Italia. Considera le esperienze di altri paesi, con riferimento soprattutto al Regno Unito, del quale sono da apprezzare le procedure decisionali per ottenere più realistica valutazione degli effetti degli interventi di contenimento della spesa e anche per garantire che l'andamento dei costi di produzione e della domanda siano resi compatibili con gli obiettivi di natura finanziaria che caratterizzano il processo di bilancio. La mancanza di questo collegamento viene considerato come uno degli elementi caratteristici del sistema italiano.

Nel paragrafo 3 il lavoro si concentra sulla spesa per consumi pubblici integrata dai trasferimenti in natura, importanti per la definizione di alcune tipologie di spesa in particolare la spesa sanitaria. Secondo una tesi ricorrente nel dibattito italiano, una gran parte della spesa pubblica rivolta alla produzione e offerta di servizi pubblici sarebbe contrassegnata da importanti "sprechi" la cui eliminazione consentirebbe di ridurre i livelli di spesa senza ridurre l'output di servizi. Dato che i livelli di spesa non sono dissimili, in quota di PIL, dai valori medi europei (vedi Tabella 1 in fondo a questa relazione), manca una immediata evidenza indiziaria della esistenza di questi sprechi ed inefficienze, la cui esistenza dovrebbe essere accertata in via diretta con indagini sul campo. Il lavoro propone una classificazione degli effetti di *over-spending* sulla base della tradizionale teoria della produzione. Viene sottolineato in queste prime due parti, il nesso stretto che dovrebbe esistere, in un ordinato processo decisionale, tra programmazione dei flussi finanziari e valutazione dei risultati (degli output) della attività amministrativa. Guarda alle connessioni tra questi due aspetti come agli elementi fondamentali dei processi decisionali in materia di spesa per la produzione di servizi pubblici. Intende sottolineare che, quale che sia l'opinione sul livello accettabile della pressione tributaria e delle sue connessioni con le possibilità di crescita dell'economia italiana, le decisioni in materia di allocazione delle risorse alla produzione e consumo di beni pubblici devono tenere presente il nesso che c'è tra risorse finanziarie allocate nel processo di bilancio e livello dei beni che vengono messi a disposizione della collettività. Una programmazione finanziaria che limita le risorse per la spesa corrente può generare riduzione del volume dei servizi. Tenere insieme gli aspetti finanziari della programmazione e gli aspetti reali è particolarmente complesso per quei servizi pubblici, come sono la sanità e l'istruzione, per i quali la spesa per la produzione e offerta è "attivata" ora da strutture e organizzazioni periferiche dello Stato centrale, ora da governi dotati di poteri legislativi o amministrativi costituzionalmente garantiti.

La mancata considerazione del possibile contrasto tra programmazione finanziaria e programmazione reale è stato un elemento determinante, nel passato, dei tanti episodi di fallimento degli obiettivi programmatici sul contenimento della spesa. A ciò si aggiunga la mancata considerazione del decentramento in atto delle responsabilità e dei poteri ai governi regionali e locali ai quali è affidato il rapporto ultimo con l'utente dei servizi.

Il paragrafo 4 tratta di alcuni casi particolarmente emblematici di queste difficoltà considerando il coordinamento degli obiettivi di contenimento dei saldi attraverso il patto di stabilità interno, il governo della sanità tra vincoli finanziari posti dal governo centrale e responsabilità e poteri regionali in materia di tutela della salute, il governo della spesa per l'istruzione, un servizio fortemente decentrato e diffuso su tutto il territorio nazionale. Per questi settori vengono discussi gli interventi in grado di accrescere la governabilità dei flussi di spesa. Il paragrafo successivo si concentra sul problema della governabilità della spesa in relazione alla, per ora, mancata attuazione della riforma Costituzionale del 2001. Il paragrafo 6 contiene alcune conclusioni e delinea una serie di proposte di intervento.

2. La *governance* della spesa pubblica: le procedure di decisione e gestione

Sono ricorrenti in Italia le dichiarazioni da parte di governo e organi di Parlamento sulla insoddisfazione per il modo con cui si formano le decisioni di bilancio. L'insoddisfazione riguarda il funzionamento della sessione parlamentare di analisi e approvazione del bilancio dello stato, il fatto che il Parlamento approvi un documento di bilancio che si basa su statistiche diverse da quelle che sono utilizzate a livello europeo per valutare la performance del paese, l'eccessiva analiticità delle informazioni elementari del bilancio dello stato che impediscono una rappresentazione chiara delle opzioni considerate, la nozione che si tratti sempre di valutazioni basate su regole di incremento anziché su valutazioni di merito sui singoli comparti o programmi di spesa; la mancanza di una *review* che possa consentire la valutazione comparativa dei diversi programmi e così via.¹

Ci sono ragioni importanti in questo stato di insoddisfazione che dovrebbero portare a qualche ulteriore riforma delle procedure in atto? Per rispondere a questa domanda è utile distinguere, nel processo che porta alla formazione delle leggi di bilancio, la parte del processo che si svolge all'interno del governo e della amministrazione statale da quella che si svolge in Parlamento nel corso della sessione di bilancio e nel corso dell'esame e approvazione dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio. Poiché questa seconda è quella che più frequentemente viene alla ribalta iniziamo da essa, anche se "primo" non è sempre "il più importante".

2.1. La politica di bilancio in Parlamento

Il dibattito sulle procedure di formazione del bilancio tende a concentrarsi sul rapporto tra Governo e Parlamento e, in particolare, sui poteri di emendamento che il secondo ha sui progetti del primo. È una discussione ricorrente, che da alcuni anni si riaccende puntualmente sul finire della sessione di bilancio e nasce dall'insoddisfazione, ampiamente diffusa, per la qualità del processo di decisione. Sono insoddisfatti i protagonisti, Governo e Parlamento, per il defatigante rito di una sessione di bilancio che dura tre mesi, durante i quali tutta (o quasi) la normale attività legislativa si blocca. Sono insoddisfatti gli osservatori esterni e l'opinione pubblica in genere, sottoposti a una miriade di annunci di novità normative e a una ridda di voci sul contenuto del prossimo maxi-emendamento del Governo o della maggioranza.

Periodicamente emerge, a fronte di questa insoddisfazione, una ricetta pre-stampata che si concentra sulla ipotesi di limitare il più possibile l'emendabilità dei disegni di legge presentati dal Governo. La ricetta si basa su una diagnosi errata del problema, in quanto ipotizza due fatti non veri: il primo che l'origine degli emendamenti presentati in Parlamento sia espressione dei Parlamentari; il secondo che questi emendamenti stravolgono la manovra finanziaria predisposta dal Governo. Sono invece veri tre altri fatti. Il primo che il Parlamento non ha mai determinato, per iniziativa parlamentare, stravolgimenti della manovra presentata dal Governo. Il secondo che gran parte degli emendamenti, almeno quelli più significativi, sono presentati dal governo direttamente o per il tramite di parlamentari che operano come mandatari di singoli ministri. Il terzo che gli emendamenti riconducibili al governo sono espressione di cambiamenti di opinione o di completamento di manovre non ben definite in via originaria, ovvero sono il risultato di ripensamenti da parte della maggioranza di governo a cui il dibattito parlamentare illustra i veri contenuti e i limiti delle proposte originarie del governo.

Si potrebbe anche pensare che il Governo nella fase di formazione del bilancio sconti il fatto che il Parlamento ha un potere di emendamento e, quindi, costruisca la sua proposta in modo che

¹ Per una vivace illustrazione di alcuni degli aspetti critici della decisione politica nel Parlamento e nel Governo, si rinvia a V. Tanzi, "Fiscal Policy: Theory vs. Reality", Congress of the International Institute of Public Finance, Università Bocconi, Milano, 2004.

risulti accettabile al Parlamento stesso. In altre parole, la proposta del Governo sarebbe diversa se fosse inemendabile. E' una tesi interessante che merita di essere valutata.

La legge di bilancio definisce sia gli aspetti macro-economici dell'intervento pubblico (i saldi di bilancio, il livello della pressione tributaria, la composizione della spesa tra spesa corrente e spesa in conto capitale, la composizione della spesa per grandi settori), sia aspetti più propriamente micro-settoriali che trovano nella legge finanziaria il veicolo certo per la loro approvazione. Questi secondi aspetti non dovrebbero essere trattati nella sessione di bilancio (c'è persino una legge dello Stato diretta ad escluderli), ma è divenuto da tempo tradizione che il disegno di legge originario del governo si faccia carico di tanti piccoli aspetti della vita pubblica molti dei quali senza rilievo finanziario.

Dal punto di vista ordinamentale, la tenuta dell'obiettivo del Governo sul disavanzo è il vero cardine del sistema di vincoli introdotti dalla legge 362 del 1988. Dal punto di vista empirico, non c'è dubbio che il sistema ha avuto successo: dopo la legge 362, gli effetti della sessione di bilancio sui saldi appaiono considerevolmente diversi da quanto avveniva in precedenza. La tabella 2 mostra come negli ultimi anni del sistema ex legge 468, le modifiche decise nella sessione di bilancio tendessero ad ampliare in misura molto rilevante – anche di quasi il 50% - il saldo netto da finanziare proposto dal Governo. Nel periodo successivo, il vincolo di copertura della parte corrente della legge finanziaria e quello sul saldo introdotti dalla legge 362 hanno funzionato con efficacia: le modifiche subite dal saldo sono di entità modesta e, a volte, di segno negativo. L'attività emendativa propria del Parlamento, per quanto possa essere stata ampia, si è sempre concentrata su questioni di scarso rilievo finanziario.

Considerazioni analoghe possono farsi sulla struttura complessiva della legge di bilancio. I parlamentari della maggioranza e i loro gruppi in genere non presentano proposte che disegnano una struttura dell'intervento pubblico diversa da quella proposta dal governo, cioè ipotesi che prevedano aumenti della pressione tributaria accompagnati da aumento della spesa, ovvero riduzioni significative di spesa in un settore con corrispondenti aumenti in un altro settore. Ciò qualche volta avviene per iniziativa dell'opposizione, ma non è mai stato dato che tali iniziative abbiano avuto successo; anzi la maggioranza è sempre compatta nel respingere emendamenti che esplicitamente disegnano assetti strutturali diversi da quelli proposti dal governo.

Gran parte degli emendamenti approvati di natura micro-settoriale origina all'interno del governo e si esprime attraverso la compiacente complicità dei parlamentari di maggioranza che, nelle Commissioni di merito, stabiliscono rapporti continuativi di collaborazione con i ministri di spesa. Il problema nasce quindi all'interno del governo e si proietta sul Parlamento con proposte di modifiche legislative. In molti casi questa micro-legislazione serve a risolvere problemi posti da cattiva legislazione precedente. Come nei semplici modelli di auto-correlazione, la legislazione di oggi deriva dalla cattiva legislazione di ieri e produce futura legislazione. Le disposizioni sull'intervento pubblico contenute nel testo della finanziaria presentato dal governo in Parlamento sono quindi figlie di un sistema giuridico che riconduce alla potestà legislativa ogni e più piccola decisione in materia di intervento e spesa pubblica. Stuzzicato dal governo, il Parlamento ne aggiunge di suo, spesso sollecitato dai Ministri di spesa e dalle loro burocrazie che non avevano trovato nel testo del disegno di legge una risposta appropriata alle loro esigenze.

E' tradizione che parti fondamentali della manovra vengano presentate nelle ultime settimane o addirittura negli ultimi giorni della sessione (è accaduto nel 1996 per la delega fiscale, nel 2000 per la riforma dei ticket sanitari, nel 2002 con l'emendamento che introduceva una serie di condoni tributari e nel 2004 con l'emendamento contenente la revisione di scaglioni e aliquote dell'imposta sul reddito) oppure vengano dirottate in decreti-legge (è avvenuto nel 2003). Nelle procedure di approvazione, poi, il ricorso al voto di fiducia è divenuto prassi comune.

2.2 La politica di bilancio nel governo e nell'amministrazione

Più rilevante, ci sembra, è il tema della formazione della politica di bilancio nel Governo, che è contrassegnata da scarsa trasparenza, provvisorietà e interventi frettolosi. Manca, o per lo

meno è molto carente, in Italia un moderno sistema di programmazione e controllo della spesa pubblica, che è condizione necessaria per poter intervenire sulle cause degli eccessi di spesa, un compito che richiede un'ottica di medio periodo. L'approccio seguito in Italia nell'ultimo decennio è stato, invece, essenzialmente di breve periodo. Gli interventi attuati sono sempre stati motivati dall'urgenza di reperire risorse nell'ambito delle varie manovre finanziarie. A ciò si è provveduto (in teoria) reiterando provvedimenti come il blocco del turn-over del personale o degli acquisti di beni e servizi. Tagli uniformi, *across-the-board*, che non modificano le cause che provocano gli eccessi di spesa e sono destinati, in un arco di tempo relativamente breve (di solito non più di un anno) ad essere vanificati. L'andamento della spesa per consumi intermedi (vedi Introduzione) e del numero dei dipendenti pubblici (che a partire dal 2000 ha ripreso a crescere, compensando la riduzione che si era verificata negli anni '90, Figura 3) ne sono testimonianza.²

In realtà, misure di questo tipo, motivate da una reiterata emergenza, non solo non producono risparmi ma probabilmente peggiorano la situazione nel lungo periodo. Creano infatti un clima di incertezza per le unità operative della pubblica amministrazione (dipartimenti dei ministeri, uffici periferici dell'amministrazione centrale, regioni ed enti locali), producono disavanzi sommersi, ritardi nei pagamenti dei fornitori con conseguente aggravio di costi, ecc. La norma inserita nella legge finanziaria 2005, che trasferisce, con oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, alla Cassa Depositi e Prestiti il compito di rimborsare i fornitori è solo un esempio di queste difficoltà.³

La stessa tendenza al decentramento che negli ultimi anni si è affermata, sia come decentramento funzionale (ad esempio, l'autonomia scolastica e delle Università) sia come decentramento territoriale (il federalismo), risente di questo approccio generale alla politica di bilancio. Infatti, sempre più spesso il decentramento si è concretizzato in una sorta di irresponsabilità finanziaria da parte del centro: si addossano compiti e onere alle strutture decentrate che devono farvi fronte "nell'ambito dei propri bilanci" (una formula che compare con frequenza in leggi che introducono oneri per enti decentrati), senza tuttavia godere di margini di manovra sufficienti sulle proprie entrate. Insomma, una versione "pilatesca" del decentramento, come scorciatoia alle difficoltà finanziarie.

Elemento caratteristico dell'esperienza italiana non è quindi la peculiarità del comportamento del Parlamento nell'esame e approvazione della legge di bilancio, quanto quella del rapporto tra Governi di coalizione e Parlamento, insieme con la pochezza delle strutture che, all'interno dell'amministrazione, dovrebbero garantire il *matching* tra le esigenze della programmazione finanziaria e l'analisi delle caratteristiche e delle proprietà e dei problemi della produzione dei grandi servizi pubblici. Paradossalmente il problema è quella della debolezza delle strutture tecnico-amministrative che hanno la responsabilità della programmazione di breve e lungo periodo dell'intervento pubblico. Su questi aspetti c'è qualcosa da imparare dalle esperienze di altri paesi.

2.3. Le esperienze di altri paesi nella programmazione e controllo della spesa

Vi sono esperienze internazionali che dimostrano che un approccio diverso, di costruzione di un solido sistema di programmazione e controllo della spesa pubblica, è possibile. Un esempio, negli ultimi mesi spesso citato a sproposito, è quello del Regno Unito. Quali sono gli elementi

² Così, secondo la Corte dei Conti è avvenuto per l'applicazione del decreto taglia-spese nel 2002, quando la minore spesa di quell'anno per consumi intermedi è stata compensata da una maggiore spesa nel 2003 (Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003. Appendice speciale sul decreto "taglia-spese"*, Roma 2004).

³ Da non sottovalutare sono poi le ricadute sul sistema economico. Secondo uno studio della Commissione europea, un'insolvenza delle imprese su quattro è dovuta a ritardi nei pagamenti. I termini di pagamento in Italia andrebbero da un minimo di 79 giorni in Trentino Alto Adige a un massimo di 542 giorni in Abruzzo, con una media di circa 300 giorni. Questi dati si confrontano con quelli europei che variano da una media di circa 32 giorni nei paesi scandinavi a una media di 78 giorni nell'Europa meridionale (Servizio Studi del Senato, *Legge finanziaria 2005. Schede di lettura*, Roma, 2004).

essenziali di questi sistemi? L'OCSE, nel suo manuale sulle *best practices* tra i sistemi di bilancio ne individua una serie (nella stessa direzione vanno le raccomandazioni contenute nel *Code of Fiscal Transparency* del Fondo monetario):⁴

- 1) Struttura pluriennale del bilancio (con programmi vincolanti per un triennio)
- 2) Ipotesi macroeconomiche prudenti (desunte da centri di ricerca indipendenti)
- 3) Procedura *top-down* di formazione del bilancio (la decisione sul totale della spesa precede le scelte allocative)
- 4) Allentamento del controllo del centro sugli input (“ogni ministro è il proprio ministro del bilancio”) e focus sui risultati
- 5) Trasparenza del bilancio (nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica)

Il primo elemento, l'assunzione di un'ottica di medio periodo, è di importanza cruciale. Dal punto di vista dei singoli centri di spesa, la struttura pluriennale consente di essere in una migliore posizione per pianificare le proprie operazioni. Ciò è particolarmente importante se si vuole ridurre le risorse, in quanto molte scelte di *downsizing* richiedono più di un anno per essere realizzate. Il formato dei bilanci pluriennali rispecchia quello del bilancio annuale: viene definito un vincolo di bilancio per ogni stanziamento, quasi sempre per tre anni oltre quello corrente (anni 0, 1, 2, 3). I bilanci pluriennali non sono comunque approvati per legge, ma restano documenti di programmazione. Variazioni sono quindi possibili e, in effetti, spostare stanziamenti all'interno del bilancio di un singolo Ministero è la chiave per una disciplina fiscale di successo. Ma è fondamentale che le modifiche siano chiaramente spiegate (se sono il risultato di nuove circostanze economiche o di nuove decisioni politiche). La maggior parte dei paesi pubblica rapporti che spiegano in modo dettagliato le modifiche tra l'anno 1 del precedente bilancio pluriennale e la proposta corrente di bilancio.

Il sistema del Regno Unito costituisce una buona illustrazione di questo approccio. L'aggregato di riferimento del sistema di controllo della spesa è la *total managed expenditure* (TME), riferita all'intero settore pubblico (comprende oltre alla spesa delle Amministrazioni pubbliche, anche quella delle imprese di proprietà pubblica). La TME è divisa in due aggregati:

- *departmental expenditure limits* (DEL), la spesa suscettibile di un controllo diretto (nel 2005 il 57% della spesa totale). Comprende la maggior parte dei programmi di spesa dei Dipartimenti (grosso modo corrispondenti ai nostri Ministeri), inclusi sanità, istruzione e trasporti. I DEL sono limiti, fissati in termini nominali, alla spesa di ciascun dipartimento per un periodo di tre anni. Vengono definiti ogni due anni nella *Spending Review* (pubblicata in luglio). L'ultima, la *2004 Spending Review* ha determinato i DEL per i tre anni finanziari 2005-06, 2006-07 e 2007-08 (per il primo di questi ha, comunque, confermato i limiti fissati dalla Review del 2002).
- *annually managed expenditure* (AME), la spesa allocata annualmente (nel 2005, il 43% della spesa totale). Comprende essenzialmente la spesa per le prestazioni della sicurezza sociale, la spesa per interessi, la spesa auto-finanziata delle amministrazioni locali e la spesa per l'Unione europea. Le previsioni della AME sono riviste dal Treasury due volte l'anno: nel *Pre-Budget Report* (novembre-dicembre) e nel *Budget* (marzo).⁵

L'aspetto che colpisce maggiormente l'osservatore italiano è la stabilità delle previsioni pluriennali, soprattutto quelle relative ai DEL, che sono veri e propri stanziamenti triennali. La tabella 3 considera un intero ciclo di previsione, dalla *Spending review* del 2002 a quella del 2004. Per fare un esempio, nel luglio 2002 si prevedeva che tre anni dopo, nel 2005-06, la spesa per DEL

⁴ OECD, “Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, 2002, pp. 7-14. La “traduzione” del manuale in una serie di caratteristiche, desunte dalle riforme dei sistemi di bilancio più evoluti è in J. R. Blöndal, “Budget Reforms in Oecd Member Countries: Common Trends”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, 2003, pp. 7-26. Si vedano anche IMF, *Code of good practices on fiscal transparency*, e *Manual on fiscal transparency*, Washington, D.C., 2001.

⁵ Nel Regno Unito, l'anno fiscale va dal 1° aprile al 31 marzo.

sarebbe stata di 301 miliardi di sterline; nel luglio 2004 la previsione è confermata a 301,9 miliardi di sterline. Meno precise risultano le previsioni a medio termine per la componente AME (sempre per il 2005-06, si passa da 210,4 miliardi previsti nel luglio 2002 a 218,9 nel luglio 2004). Nel complesso, comunque, la stabilità della previsione per la spesa totale è ragguardevole: per il 2005-06 si passa da 511,4 miliardi a luglio 2002 a 520,8 miliardi a luglio 2004, con una variazione di meno del 2%.

La tabella 4 considera il ciclo delle previsioni pluriennali nello stesso periodo per la spesa delle Amministrazioni pubbliche in Italia. La variabilità è molto più ampia. Il coefficiente di variazione per le previsioni italiane è maggiore di quello per le previsioni inglesi di una quota compresa tra il 50 e il 150%.⁶

Va comunque ricordato che l'approccio pluriennale non è privo di problemi:

- vi è la tendenza a sovrastimare il potenziale di crescita dell'economia nel medio periodo
- ministeri e dipartimenti vedono la loro allocazione di risorse nel periodo come un diritto acquisito, il che rende difficili revisioni successive verso il basso, anche quando è chiaro che la base su cui le allocazioni originarie furono decise non era corretta;

La chiave per risolvere questi problemi (soprattutto il primo) sta nella prudenza delle ipotesi sul quadro macro. Errori di previsione delle variabili economiche rappresentano, in effetti, il principale "rischio" delle politiche fiscali. Non vi è un singolo fattore che abbia una maggiore responsabilità nel far "deragliare" i programmi di consolidamento fiscale. Garantire che le proiezioni di spesa incorporino ipotesi macroeconomiche "prudenti" richiede, innanzi tutto, che tali ipotesi siano tutte esplicitate. Molti paesi utilizzano ipotesi in linea con quelle elaborate da centri di ricerca privati. Può anche essere opportuno istituire un organismo indipendente che dia raccomandazioni sulle ipotesi da usare nel processo di bilancio. Nel Regno Unito, le ipotesi macro usate dal Governo sono soggette allo scrutinio e alla validazione del *General Accounting Office* (che corrisponde alla nostra Corte dei Conti).⁷

Le caratteristiche della relazione tra Ministro responsabile del bilancio (che indicheremo semplicemente come il "Tesoro") e centri di spesa sono cruciali ai fini della disciplina fiscale. La letteratura economica sul processo di bilancio sottolinea come la frammentazione del processo porti a una spesa eccessiva. La frammentazione è implicita nell'approccio tradizionale alla formazione del bilancio: una serie di trattative tra Tesoro e singoli centri di spesa, a partire dalle richieste di questi ultimi. I difetti di questo approccio *bottom-up* sono ben noti: implica una distorsione verso l'aumento della spesa, non consente riallocazioni tra i ministeri, non permette di far emergere le priorità politiche.

La soluzione è in una procedura di tipo *top-down*, in cui il punto di partenza è una decisione politica che fissa il livello totale della spesa e la sua allocazione tra i principali programmi. Questo approccio richiede un sistema pluriennale di programmazione della spesa che contenga informazioni sulla *baseline*: le tendenze del bilancio in assenza di nuove decisioni politiche. Il punto chiave della procedura è che per ogni ministro vi sia un limite prefissato alla spesa di sua competenza.

⁶ Sono stati confrontate le previsioni per l'Italia della spesa delle Amministrazioni pubbliche per l'anno t e per il Regno Unito della *total managed expenditure* per l'anno finanziario $t+1$ pubblicate tra luglio 2002 e luglio 2004. Il punto di partenza è più favorevole per l'Italia, in quanto meno distante di tre mesi dall'inizio dell'anno fiscale (gennaio in Italia, aprile nel Regno Unito). Per il 2002 (2002-03), il coefficiente di variazione delle previsioni è 0,558 per l'Italia e 0,234 per il Regno Unito. Per gli anni successivi, si ha per il 2003 0,879 contro 0,563, per il 2004 1,342 contro 0,598, per il 2005 1,533 contro 0,823.

⁷ Nelle esperienze internazionali vi sono esempi di sistemi che utilizzano ipotesi macro sistematicamente distorte verso il pessimismo. In Canada si utilizza una media "ridotta" delle ipotesi di centri privati. La previsione "media" del tasso di interesse aumentata di 0,5-1% è usata nel modello econometrico del Governo, determinando una previsione "pessimistica" del livello dell'attività economica. Nel bilancio compare, inoltre, una *contingency reserve* di 2,5-3 miliardi di dollari canadesi, che non può essere usata per nuove iniziative politiche ma solo per compensare errori di previsione. In pratica non è mai stata usata a tal fine e è stata sempre portata a riduzione del disavanzo. In Olanda, il governo ha spostato il suo obiettivo dal deficit al livello della spesa. I tetti alle spese sono basati su ipotesi economiche formulate da un organismo indipendente: il *Central Planning Bureau*, che elabora due scenari: uno ritenuto più probabile e uno più prudente. Il governo utilizza il secondo.

Una volta presa la decisione, il Tesoro non si occupa dell'allocazione di bilancio interna a ciascun ministero, ma soltanto del livello aggregato di spesa. "Ogni ministro è il proprio ministro del bilancio": ogni ministro di spesa può liberamente allocare il denaro tra i programmi gestiti dal suo ministero e tra le varie agenzie che dal suo ministero dipendono. Ciò crea un senso di *ownership* nei rispettivi ministri per le azioni intraprese, le decisioni sono migliori perché più informate (i ministri di spesa sono nella posizione migliore per giudicare i meriti relativi dei propri programmi). Il ruolo del Tesoro è verificare che i tagli compensativi per finanziare eventuali nuovi programmi siano effettivi.⁸

2.4. Le regole di crescita della spesa secondo l'approccio top-down

In Italia, un primo tentativo di seguire un approccio top-down è quello della legge finanziaria 2005, che prevede l'imposizione di una regola di crescita della spesa, secondo la quale la spesa corrente nel 2005 (con alcune eccezioni, delle quali le più rilevanti riguardano la spesa per la previdenza e quella per interessi) non potrà crescere più del 2 per cento rispetto al 2004. Questa regola è stata presentata come mutuata dall'esperienza inglese, tanto da parlare di "*metodo Gordon Brown*", dal nome del Cancelliere dello Scacchiere.

Innanzitutto, vi sono una serie di questioni di "forma" che hanno tuttavia importanti ricadute sulla sostanza. Come abbiamo visto, l'approccio *top-down* richiede una ripartizione della spesa per centri di responsabilità: ogni programma di spesa deve avere un "proprietario". Nel sistema inglese, in testa a ciascun Dipartimento è compresa la spesa per le agenzie che dipendono dal Dipartimento stesso. La tabella 6 mostra la composizione della *total managed expenditure* per l'anno 2004-05. Per fare alcuni esempi, tra i DEL, la voce "Trade and Industry" comprende, oltre al Department of Trade and Industry, una serie di agenzie e autorità indipendenti (Office of Gas and Electricity Markets, Office of Telecommunications, ecc.), la voce "Transport" include il Department of Transport, la Strategic Rail Authority e l'Office of the Rail Regulator. I vari programmi di spesa sono attribuiti al Dipartimento di competenza e non vi è un ruolo preminente del bilancio del Treasury: il DEL per il Chancellor's Department (che include la spesa di HM Treasury, HM Revenue and Customs, Office for National Statistics e di altre agenzie) è solo di 4,9 miliardi di sterline, pari a meno del 2% della spesa totale DEL. Nel sistema italiano, invece, una grande parte della spesa statale è allocata nel bilancio del Ministero dell'economia e finanze (vedi tabella 7): nel bilancio di competenza per il 2005, la spesa di questo Ministero rappresenta il 52% delle spese finali al netto degli interessi.

La tabella 6, relativa al sistema del Regno Unito, riporta anche, nella seconda parte, la spesa della componente AME, costituita per quasi tre quarti dalle prestazioni (in denaro e in natura) della sicurezza sociale. Va notato che anche le spese auto-finanziate degli enti locali e delle imprese pubbliche sono incluse nella definizione di spesa oggetto di controllo. È, in effetti, una definizione che vuole essere onnicomprensiva, come testimonia il fatto che sono considerate anche le agevolazioni fiscali (la voce *tax credits* nella tabella 6). Anche l'esperimento italiano si applica a una definizione ampia di spesa (quella delle Amministrazioni pubbliche), anche se, a causa dell'assenza di un sistema contabile e di programmazione della spesa unitario deve dettare regole di forma diversa per il bilancio dello Stato, gli enti territoriali, le altre amministrazioni centrali e le altre amministrazioni locali e il sistema sanitario.

⁸ Come osserva Blöndal, *cit.*, istituire il nuovo sistema richiede tempo perché la tradizione sia dei ministri di spesa e del Tesoro lavora contro di esso. Il Tesoro è molto sospettoso delle vere intenzioni dei ministri di spesa e tende a esercitare la propria influenza sugli stanziamenti all'interno del bilancio dei singoli ministeri. D'altro canto i ministri di spesa possono temere che le proposte di taglio saranno accettate dal Tesoro, ma non le corrispondenti riallocazioni per nuove iniziative. Ciò può indurre i ministri di spesa a proporre tagli irrealistici nei propri programmi, nella consapevolezza che non saranno accettati dal Parlamento (o dallo stesso Ministro del Tesoro), e le contrattazioni vecchio stile ripartono. Occorre costruire fiducia tra le due parti e dipende dalla situazione dei singoli paesi se ciò è possibile e quanto tempo richieda.

La differenza più importante, rispetto al metodo inglese e, in realtà, alla stessa logica dell'approccio *top-down*, è nella regola di crescita della spesa. L'esperimento italiano parte da una distinzione della spesa in due categorie – dove la prima comprende le spese per prestazioni sociali in denaro, gli interessi sul debito, le risorse proprie della UE e le spese per gli organi costituzionali, la seconda tutte le altre spese - che può sembrare simile a quella inglese tra AME e DEL, per definire una regola di crescita della spesa uniforme (il 2%), ma inferiore a quella tendenziale per la seconda categoria e non intervenendo sulla prima categoria (che, quindi segue la sua crescita tendenziale). L'approccio è, insomma, puramente finanziario con una rinuncia a fare scelte allocative precise.

Al contrario, nelle esperienze più evolute, l'approccio *top-down* serve soprattutto per definire le priorità della politica di bilancio, il che si traduce in una dinamica diversificata dei vari comparti di spesa. Sempre utilizzando come esempio il sistema inglese, la *Spending review* del 2004 ha programmato per il triennio 2005-2008 una crescita annuale in termini reali del 6,9% per il *Department of Health*, del 5,7% per *Education and Skills*, del 4,5% per *Transport*, ma solo dell'1,4% per *Defence* e una diminuzione del 2,8% l'anno per *Work and Pensions* (la tabella 5 riporta i tassi di crescita reali annuali dei principali DEL).

L'esperimento della legge finanziaria 2005 non poteva probabilmente assumere una forma diversa da quella della regola di crescita uniforme, tenuto conto che esso è stato formulato e realizzato nello spazio di poche settimane. Ciò ha impedito non solo una definizione delle priorità, ma anche una verifica del grado di realismo della regola adottata, a fronte del quadro legislativo esistente e degli impegni già presi dai singoli centri di spesa. Questi limiti dell'esperimento potrebbero anche determinarne l'insuccesso.

Un corollario delle procedure *top-down* è l'allentamento del controllo centrale sugli input. Esso in genere passa attraverso il consolidamento delle varie voci di bilancio in un singolo stanziamento per tutti i costi operativi (stipendi, missioni, acquisti, ecc.). È una prassi ormai comune, anche in Italia, ma di per sé non è sufficiente a generare flessibilità manageriale, se rimane in funzione un sistema di regole di controllo centrale. Ciò vale soprattutto per la gestione del personale. Nel caso italiano, l'accentramento della contrattazione salariale e i reiterati provvedimenti di blocco del turn-over del personale sono esempi di regole centrali che inibiscono la flessibilità manageriale.⁹

2.5 Programmazione finanziaria e definizione dei livelli di attività

Nell'esperienza italiana si sta diffondendo, almeno nei fatti, l'idea che per indurre i centri di spesa a risparmiare sia sufficiente imporre un vincolo di bilancio e dare autonomia di gestione. Tuttavia, come si è visto, l'autonomia è in pratica molto limitata. In ogni caso, anche un'autonomia piena non garantirebbe il raggiungimento di ambiziosi obiettivi di bilancio se questi non sono disegnati in modo realistico. Di nuovo, qualche utile lezione si può trarre dall'esperienza inglese, dove tutto il sistema è basato su un notevole lavoro preliminare di analisi e rassegna. Le *Spending review* non considerano soltanto i programmi dei singoli dipartimenti, ma contengono anche analisi

⁹ Sulla relazione tra autonomia di gestione e politica retributiva negli Enti locali, si rinvia a dinamica delle retribuzioni spesa per il personale i rinvia a C. Vignocchi, "Autonomia, gestione e controllo della spesa negli Enti locali: l'analisi di tre stagioni contrattuali" (contributo di supporto a questa relazione). Su questo aspetto, il paese che è andato più avanti è la Svezia. Tradizionalmente la gestione del personale in Svezia è sempre stata decentralizzata, con l'eccezione dei contratti nazionali di lavoro. I direttori generali delle agenzie sono sempre stati responsabili per le assunzioni, promozioni e licenziamenti del personale. Non ci sono restrizioni su chi possono assumere, né regole del pubblico impiego. Le vacancies vengono pubblicate sulla stampa e tutti i candidati trattati in modo uguale. Non c'è *tenure*: i dipendenti possono essere licenziati con un preavviso che va dai 2 ai 12 mesi (a seconda dell'anzianità di servizio). Nel 1994, la contrattazione collettiva è stata interamente devoluta alle agenzie e rientra ora nella responsabilità dei direttori generali. Non c'è più un aggiustamento automatico ai singoli *budget* per compensare gli accordi salariali conclusi. Il Tesoro e il Parlamento non hanno più alcuna influenza diretta sul contenuto degli accordi collettivi. Esperienza in gran parte positiva. Gli accordi salariali sono stati conclusi all'interno dei cash limits delle agenzie. Ciò è stato attribuito alla grande *peer pressure* che i direttori generali esercitano per accordi compatibili.

ad hoc di programmi inter-dipartimentali (tra gli esempi, il sistema giudiziario, la sicurezza nucleare, la prevenzione dei conflitti nell’Africa sub-Sahariana). Analogamente, vengono condotti lavori di analisi orizzontale su particolari temi, che poi confluiscono nelle *Spending review*. L’ultimo esempio (luglio 2004), che ha avuto una certa eco anche nella stampa italiana, è il *Gershon report*,¹⁰ un’indagine sull’efficienza del settore pubblico, condotta da un gruppo di lavoro indipendente su incarico del Governo, che ha individuato dopo un anno di consultazioni con i Dipartimenti risparmi potenziali per oltre 20 miliardi di sterline in quattro anni. Secondo l’indagine ciò sarebbe possibile, senza incidere negativamente sul volume di servizi forniti ai cittadini, attraverso una riorganizzazione degli uffici e delle loro attività (semplificazione e standardizzazione dei processi, adozione di *best practices* dal settore privato, condivisione di servizi per ottenere economie di scala, spostamento di personale dal lavoro di *back office* a quello della fornitura di servizi). In particolare, il gruppo di lavoro ha concordato con i Dipartimenti una riduzione in quattro anni di 84.000 unità del personale impiegato in attività amministrative, delle quali 13.500 unità da riallocare in attività di erogazione di servizi, con una conseguente riduzione netta del personale di oltre 70.000 unità. I risultati dell’indagine sono confluiti nei programmi della *Spending review* del 2004.

Insomma, procedure *top down* e programmazione pluriennale devono avere **contenuti credibili e condivisi dai centri di spesa** e ciò ha come pre-requisito un lavoro di rassegna approfondita dell’attività dei centri di spesa e dei programmi che essi gestiscono.

Un’ultima questione che vale la pena sottolineare è che l’allentamento dei controlli sugli input e l’orizzonte temporale più lungo garantito ai centri di spesa dalla struttura pluriennale degli stanziamenti comportano un’enfasi maggiore sul controllo dei risultati. Alla fine, le scelte allocative sulla spesa pubblica si fanno perché si vogliono perseguire obiettivi non solo di tipo finanziario ma anche in termini, ad esempio, di livelli di istruzione dei giovani o di riduzione delle file di attesa dei pazienti nel sistema sanitario. Questo aspetto deve entrare esplicitamente nel sistema di definizione della politica della spesa e nella fase dei controlli e rappresentare un ruolo nuovo per l’autorità centrale, responsabile del bilancio. Nel Regno Unito, il riferimento è costituito dai *Public Service Agreement* (PSA): obiettivi concordati tra il *Treasury* e i Dipartimenti sui risultati che ciascun Dipartimento dovrebbe ottenere date le risorse ad esso allocate. Gli obiettivi sono in termini di *outcomes* o di standard dei servizi. Per dare qualche esempio, i PSA della 2004 *Spending Review* includono obiettivi molto specifici quali

- 1 migliorare gli standard in inglese e matematica degli alunni delle elementari: portare entro il 2006 all’85% la percentuale degli alunni di 11 anni che, su scala nazionale, ottiene un determinato voto agli esami di licenza elementare e ridurre del 40% la quota degli istituti scolastici in cui meno del 65% degli alunni ottiene lo stesso determinato voto;
- 2 ridurre l’incidenza della povertà tra i bambini: dimezzare entro il 2010 (rispetto al 1998) il numero di bambini in famiglie a basso reddito;
- 3 migliorare gli standard del servizio sanitario: garantire che entro il 2008 i tempi di attesa per le cure ospedaliere non superino per nessun paziente i 18 mesi;
- 4 migliorare la puntualità del servizio ferroviario: portare il numero di treni puntuali almeno all’85% entro il 2006.

La definizione e la realizzazione degli obiettivi dei PSA sono oggetto di un complesso sistema di monitoraggio. Ogni obiettivo sui risultati è definito ulteriormente in termini di input necessari a raggiungerlo (oggetto di appositi protocolli di servizio, *Service Delivery Agreements*, stipulati tra Dipartimenti e *Treasury*) e di indicatori utilizzati per misurarne la realizzazione (*Technical Notes*). Ogni anno viene pubblicata una serie di *Departmental Reports* in cui il governo dà conto al Parlamento e all’opinione pubblica dei risultati raggiunti.¹¹

¹⁰ P. Gershon, *Releasing resources to the front line. Independent review of public sector efficiency*, HMSO, London, 2004.

¹¹ La *Spending review* del 2004 cita una serie di risultati raggiunti dal 1997 al 2003, quali l’aumento della quota di alunni di 11 anni che hanno raggiunto determinati standard in matematica, la riduzione dei tempi di attesa per interventi

Vale la pena riassumere la discussione dell'esperimento della legge finanziaria 2005, a confronto con il sistema inglese, assunto dal Governo come modello:

- nel sistema inglese non vi è traccia di una regola di crescita della spesa uniforme per tutti i settori;
- il metodo inglese si basa su due elementi essenziali: procedure di bilancio *top-down* (la decisione sul totale della spesa pubblica precede la formazione del bilancio e funziona da limite alla definizione degli stanziamenti per i singoli programmi) e una solida struttura pluriennale degli stanziamenti;
- procedure *top down* e programmazione pluriennale devono avere contenuti credibili e condivisi dai centri di spesa, ciò ha come pre-requisito un lavoro di rassegna approfondita dell'attività dei centri di spesa e dei programmi che essi gestiscono;
- l'analogia del metodo adottato in Italia nella legge finanziaria 2005 con il sistema inglese è solo superficiale, in quanto procedura *top-down* e regole di crescita pluriennali della spesa sono state imposte dal Ministero dell'economia senza un adeguato lavoro di preparazione che ne garantisse la credibilità e ne esplorasse le conseguenze.

2.6 Un po' più di trasparenza

I rapporti tra Governo e Parlamento e anche i rapporti tra il potere politico da un lato e il pubblico e i mercati dall'altro potrebbero essere migliorati anche con una maggiore trasparenza delle informazioni in materia di finanza e di intervento pubblico. La trasparenza aiuta i programmi di consolidamento dei conti pubblici. A questo riguardo l'OCSE individua tre elementi essenziali

- Pubblicazione dei dati di bilancio. La pubblicazione sistematica e tempestiva di tutte le informazioni fiscali rilevanti è solo un pre-requisito della trasparenza.
- Un ruolo efficace per il Parlamento, che deve essere in grado di scrutinare i rapporti di bilancio e analizzarli in modo indipendente. Deve essere anche in grado di dibattere e influenzare la politica di bilancio ed essere nella posizione di obbligare il governo a rendere conto. Ciò deve valere sia in termini del ruolo costituzionale del Parlamento sia del livello delle risorse che esso ha a disposizione.
- Un ruolo efficace per la società civile, attraverso i media e le organizzazioni non pubbliche. I cittadini devono essere nella posizione di influenzare la politica di bilancio e di obbligare il governo a rendere conto. E' un ruolo simile a quello del Parlamento sebbene solo di tipo indiretto.

Sebbene secondo la *conventional wisdom* un forte ruolo del Parlamento equivale a minare la disciplina fiscale, secondo l'OCSE "l'esperienza nei paesi membri semplicemente non mostra che sia così". *"OECD strongly believes that an effective role for the legislature is a key ingredient in establishing and maintaining fiscal discipline. It provides the necessary link with civil society and fosters accountability by the Executive"*.¹²

chirurgici, la riduzione dei tassi di mortalità per cancro e malattie cardiache (HM Treasury, 2004 *Spending Review*, cit., pp. 9-10).

¹² Oecd: *Best Practices for Budget Transparency*, cit. La trasparenza può favorire la disciplina fiscale anche nella formazione del bilancio in seno al Governo. La Finlandia fornisce un esempio in questa direzione. Le richieste originarie dei Ministri di spesa al Tesoro vengono pubblicate contemporaneamente alla presentazione del bilancio in Parlamento. La conseguenza è che le richieste dei ministeri sono divenute più ragionevoli. Infatti, poiché richieste estreme sarebbero comunque respinte in ogni caso, i ministri di spesa non vogliono che vengano rese pubbliche perché ciò rivelerebbe irresponsabilità finanziaria oppure impotenza politica nel far passare le proposte.

3. La produzione di servizi pubblici: dimensioni, qualità e sistemi di controllo

Come si è accennato nell'introduzione, questa seconda parte del lavoro tratta di quella componente della spesa pubblica di parte corrente che è destinata ai consumi pubblici e ai trasferimenti di beni a favore delle famiglie. Per ogni 100 euro di spesa corrente al netto degli interessi nella pubblica amministrazione, circa 40 sono spesa per pensioni o di sostegno dei redditi, 10 spesa per trasferimenti monetari a famiglie, imprese o enti esterni al settore pubblico, 50 spesa per consumi pubblici e trasferimenti in natura alle famiglie. Di quest'ultima 30 punti sono spese per il personale, 10 punti acquisto di beni e servizi, 5 punti trasferimenti di beni. Oggetto dell'analisi è quindi circa la metà della spesa corrente al netto degli interessi dell'ampio comparto delle Pubbliche Amministrazioni, non essendo considerate le spese per la sicurezza sociale, gli incentivi alle imprese, il finanziamento delle grandi imprese di servizio pubblico quali Poste, Ferrovie, ANAS, ecc.

È un elemento ricorrente del dibattito l'affermazione secondo la quale sarebbe possibile ridurre la spesa senza ridurre il livello o la qualità dei beni e servizi messi a disposizione del pubblico (i consumi pubblici). Questa affermazione, come vedremo meglio più avanti, ha diverse componenti. La prima è che la qualità dei servizi prodotti o messi a disposizione del pubblico è inferiore a quella che potrebbe ottenersi con un impiego più efficiente delle risorse disponibili. La seconda, ad essa connessa, è che a parità di qualità dei servizi dovrebbe essere possibile ridurre la spesa applicando alla loro gestione le tecniche abitualmente utilizzate nelle imprese private sotto la denominazione del *cost control*. Si tratta di questione sulla quale non disponiamo di elementi sufficienti a formulare una risposta precisa, se non le indicazioni "impressionistiche" desumibili dai confronti internazionali su indicatori di qualità della pubblica amministrazione, dai quali l'Italia non esce particolarmente bene. Un esempio sono gli indici, basati su interviste ad osservatori qualificati, elaborati dal *World Economic Forum* che includono valutazioni della qualità delle istituzioni pubbliche, in particolare sul sistema giudiziario e sulla corruzione nella pubblica amministrazione ma anche sull'efficienza della spesa pubblica¹³: nella graduatoria del *growth competitiveness index* per il 2004 l'Italia è al 47° posto su 104 paesi (nella graduatoria del sottoindice *quality of public institutions* è al 48° posto). Un risultato simile si ritrova nel *corruption perception index*, relativo alla corruzione nel settore pubblico, elaborato da *Transparency international*: l'Italia è al 42° posto su 145 paesi. In entrambi le graduatorie l'Italia occupa l'ultima posizione tra i paesi dell'Europa occidentale.

Un'indicazione specifica sull'efficacia della spesa in un particolare settore si ritrova nella indagine PISA (*Program for international student assessment*) condotta dall'OCSE per testare le abilità di matematica, scienze e lettura dei quindicenni nei principali paesi industrializzati (coinvolgendo nel 2003 oltre 250.000 studenti in 41 paesi). Limitando l'attenzione ai paesi OCSE, l'Italia occupa le ultime posizioni della graduatoria (su 29 paesi, è 22^a per le scienze e 25^a sia per la lettura che per la matematica). Se si considera invece la spesa (pubblica e privata) che in media ciascun paese sostiene per uno studente tra i 6 e i 15 anni, l'Italia è al quarto posto. In generale vi è una relazione positiva tra spesa per studente e risultati nel test, ma l'Italia è uno degli *outlier*. La figura, tratta dal rapporto PISA 2003, mostra la relazione tra risultato in matematica e spesa per studente.¹⁴ Un'indicazione di segno diverso viene, per la spesa sanitaria, dal Rapporto 2000 della Organizzazione Mondiale della Sanità, che propone una misura della performance dei sistemi sanitari basata sul confronto tra spesa pro-capite e risultati ottenuti. Questi ultimi sono definiti in termini di livello e distribuzione della salute, capacità di risposta del sistema alle aspettative della popolazione (che include indicatori di qualità dei servizi, equità distributiva del finanziamento). L'Italia si colloca all'11° posizione (su 191 paesi) sia nella graduatoria dei risultati sia in quella

¹³ Uno dei sottoindici è basato sulla risposta alla seguente domanda: "La composizione della spesa pubblica nel suo paese è fonte di sprechi oppure fornisce beni e servizi necessari non offerti dal mercato?"

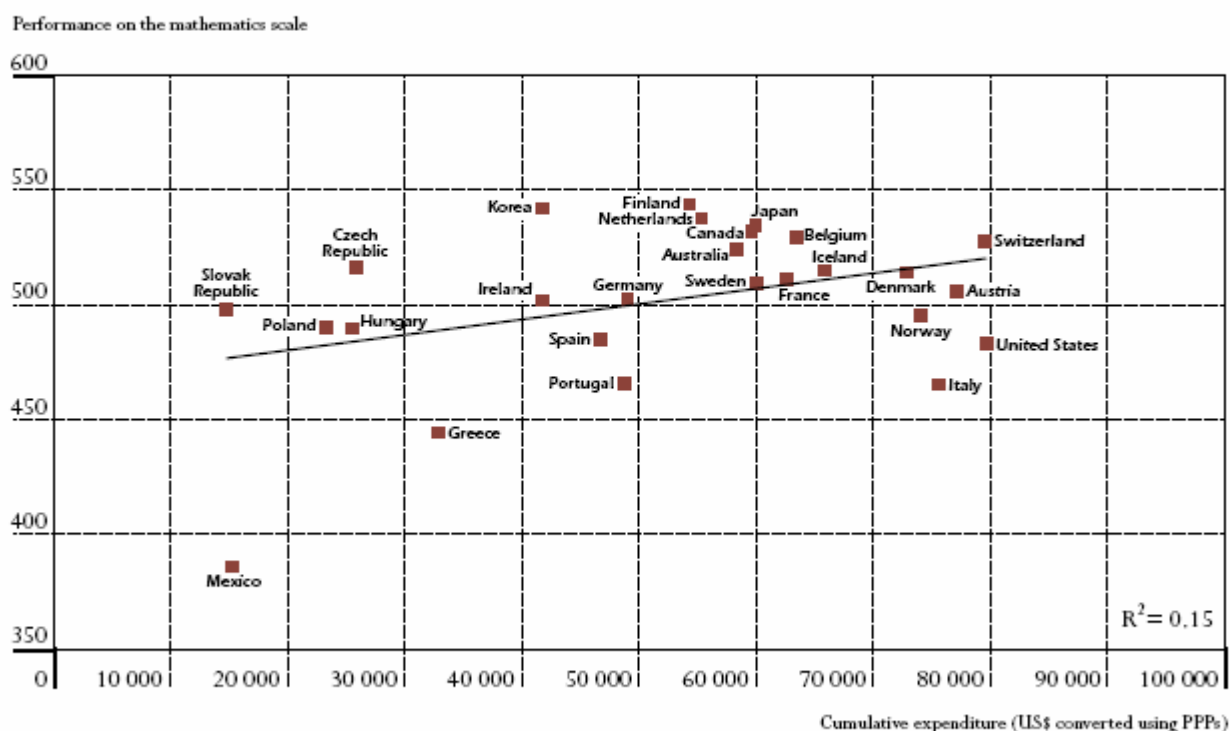
¹⁴ OECD, *Learning from tomorrow's world. First results from PISA 2003*, Paris, 2004.

della spesa, il che si traduce in un risultato di eccellenza nella graduatoria dell'indicatore complessivo di performance del sistema sanitario, dove l'Italia occupa la 2° posizione.¹⁵

Le indicazioni desumibili da queste indagini sono naturalmente di natura parziale e vanno prese con cautela. D'altro canto, il sistema italiano di programmazione e controllo della spesa pubblica, interamente concentrato sugli aspetti meramente finanziari, non produce informazioni sulla qualità della spesa pubblica (*value for money*). Lo stesso sistema di controlli che ha iniziato a svilupparsi nella seconda metà degli anni '90 sembra essenzialmente autoreferenziale.

Figure 2.20 ■ Student performance and spending per student

Relationship between performance in mathematics and cumulative expenditure on educational institutions per student between the ages of 6 and 15 years, in US dollars, converted using purchasing power parities (PPPs)



Source: OECD PISA 2003 database, Table 2.6.

Produzione da strutture periferiche della P.A. Una ulteriore proposizione connessa ai potenziali risparmi di spesa ottenibili con una gestione più efficiente dei servizi pubblici riguarda l'inefficienza e quindi gli sprechi connessi al malfunzionamento delle istituzioni nelle quali si svolgono le decisioni in materia di spesa e di amministrazione dei servizi pubblici. Elemento caratteristico della struttura di produzione dei servizi pubblici più importanti è che essi (in particolare sanità e istruzione) sono prodotti da strutture e organizzazioni periferiche della P.A.¹⁶

¹⁵ World Health Organization, *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*, Geneve, 2000.

¹⁶ E' utile al riguardo fare riferimento all'impianto classificatorio del Sec95 che suddivide la Pubblica Amministrazione italiana in 9573 *Unità istituzionali* (UI) - di cui ben 9352 facenti parte dell'Amministrazione locale - cioè centri elementari di decisione economica, caratterizzati da autonomia decisionale, proprietà di beni e attività, e da autonomia contabile e di bilancio (Vedi ISTAT, *Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche, anno 1999*, Istituto di Statistica, Roma, 2002). Sono quindi UI i vari ministeri, le amministrazioni comunali e provinciali, gli enti di previdenza e assistenza. Ad un livello inferiore, secondario, poi l'ISTAT individua 35095 *Unità organizzativa interne* (UO) che rappresentano il riferimento fondamentale per l'analisi dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, trattandosi di veri e propri centri di responsabilità gerarchica e/o funzionale, come le direzioni e i dipartimenti ministeriali. Vengono anche individuate le *Unità locali*: cioè le unità istituzionali o parti di queste situate in

L'inefficienza e i costi elevati della produzione pubblica sarebbero la conseguenza di inefficienza nella collocazione delle responsabilità sulla decisione e sulla gestione (amministrazione) dei servizi.

Le unità organizzative, se pur collocate a livello locale, possono derivare la loro *autonomia decisionale*, da scelte pubbliche prese a livello centrale. Si tratta in tal caso di decentramento *esclusivamente funzionale*, che si riferisce a strutture periferiche operanti nei comparti della P.A. in cui la decisione pubblica, con conseguenze per la finanza pubblica, è effettuata a livello ministeriale: è così che avviene per gli organi periferici dei ministeri disseminati sul territorio, per i tribunali e, prima del prospettato processo di devoluzione, per l'istruzione scolastica. Oppure possono derivare la loro *autonomia decisionale* da scelte pubbliche originate da decisioni autonome prese da governi locali. Ciò vale, per i comparti soggetti a devoluzione, cioè quei settori come la sanità dove le decisioni con le maggiori conseguenze in termini di spesa pubblica sono prese dalle Regioni e nei settori dei servizi pubblici sociali forniti dagli enti locali.

Sotto il profilo del controllo della spesa i due aspetti del decentramento hanno una diversa rilevanza operativa: nel primo caso tende a valere un modello *command & control centro-periferia* delle unità organizzative, nel secondo invece un *modello di incentivazione e responsabilizzazione* nei confronti dei governi locali e quindi delle unità organizzative che da questi dipendono. La distinzione normativa tra i due modelli non è, ad ogni modo, così netta dato che, di fatto, possono affermarsi modelli intermedi o emergere modelli "degeneri", che contraddicono la logica del modello teorico di riferimento.¹⁷ D'altro canto, la diffusione di modelli di autonomia gestionale anche nelle strutture dell'amministrazione centrale tende ad avvicinare i due modelli.

L'applicazione dei due modelli solleva questioni comuni e questioni distinte. Tra le comuni vi è l'efficienza interna, organizzativa e funzionale, delle unità e degli organismi di produzione pubblica e dei centri di spesa - come una ASL, una facoltà, un comune (o parti di questo), un istituto scolastico o un tribunale - che comunque deve essere perseguita tanto dal governo centrale che dai governi locali. Tra quelle distinte vi sono meccanismi con cui è possibile effettuare il controllo dell'offerta e della domanda di prestazione e quindi governare la spesa pubblica. Nel primo caso le decisioni in merito alla diffusione di incentivi sono prese dal centro, così come le regole vengono stabilite dal centro, nel secondo caso è il governo locale che deve disegnare le regole anche se in conformità a principi generali comuni, delineati a livello centrale. E' evidente come, nel secondo caso, il controllo della spesa pubblica divenga un problema di coordinamento della finanza per livelli di governo, cioè di federalismo fiscale. E, in un contesto cooperativo, politiche pluriennali, definite a livello centrale, sui livelli e sulle dinamiche di spesa possono ben riguardare anche unità decentrate del secondo modello senza violare i fondamenti di autonomia di cui si alimenta il federalismo fiscale.

3.1 La spesa per la produzione di servizi secondo l'analisi economica

La spesa pubblica destinata al finanziamento della produzione e offerta di servizi pubblici è data dal costo dei fattori produttivi per conseguire i livelli di prestazione espressi dalla domanda collettiva, al netto di tasse, tariffe e prezzi pubblici direttamente pagati dall'utenza. Le contribuzioni dirette dell'utenza sono considerate come riduzione di spesa pubblica in quanto questa va concepita come disavanzo dell'unità organizzativa impegnata nella produzione di servizi. Peraltro, le contribuzioni individuali e le partecipazioni alla spesa si giustificano ogni qualvolta il servizio non possiede il requisito della non-esclusione e la domanda collettiva mostra un'elasticità positiva rispetto al prezzo. Inoltre, per servizi per i quali si manifesta un'incertezza sullo stato del mondo che li rende necessari, come le prestazioni sanitarie, le contribuzioni dell'utenza fungono da forme

una località topograficamente identificata (una direzione provinciale di un ministero, un ufficio scolastico regionale, un tribunale, una ASL). Le UO, siano centrali o locali, sono le strutture su cui si esercita la politica di governo della spesa.

¹⁷ Un modello "degenerare" è, ad esempio, quello che ha caratterizzato l'università negli anni 60-80: nato come modello accentrato è venuto poi sfilacciandosi in mille discrezionalità e localismi (vedi D. P. Giarda, "Il finanziamento dell'università italiana", allegato a questa relazione).

di co-assicurazione (*risk-sharing*), che, come è noto, limitano gli effetti perversi dei comportamenti opportunistici da *moral hazard*, in particolare il così detto fenomeno del “terzo pagatore”.

Se l'Unità organizzativa è efficiente dal punto di vista produttivo produrrà il livello del servizio pubblico che proviene dalla domanda degli utenti impiegando le tecniche secondo la funzione della produzione; darà invece luogo a una inefficienza produttiva se otterrà il livello della domanda collettiva ma impiegando input in eccesso (esuberi di lavoro e/o capitale). In sostanza si può pensare che a un determinato livello del servizio corrisponda un livello della spesa efficiente, una formulazione del costo standard, o *fabbisogno di spesa*, del servizio in oggetto offerto al livello dato (vedi nota). La differenza tra il livello di spesa effettivamente sostenuto e questo livello standard fornisce la misura dell'*over-spending* dell'Unità organizzativa.

Le origini del fenomeno dell'*over-spending* non sono dovute solo a *inefficienza produttiva*, dal momento che esistono elementi di *inefficienza economica* dovuta a regole di comportamento interno che non tendono alla minimizzazione della spesa. La teoria economica della burocrazia, con le sue più recenti varianti di *Political economy*, fornisce molteplici spiegazioni di questi fenomeni. Ciò implica che l'unità produttiva periferica può anche essere efficiente dal punto di vista produttivo e di conseguenza operare lungo la funzione di produzione, senza però sostenere una spesa effettiva pari a quella standard perché impiega una combinazione distorta dei fattori produttivi; ad esempio può produrre con un rapporto tra capitale e lavoro che non considera correttamente il livello dei prezzi relativi dei due fattori. L'inefficienza che deriva da una non corretta scelta delle tecniche è definita economica in quanto non coerente con la regola di minimizzazione dei costi, obiettivo di cui si devono comunque fare carico le P.A..

Inoltre, si noti che se la domanda collettiva del servizio pubblico aumenta e la relativa offerta dell'Unità organizzativa si adegua a questa, sia il livello del fabbisogno standard che il livello della spesa effettiva aumentano. Quest'ultima causa dell'*over-spending* è eventualmente dovuta a *inefficienza allocativa* che induce la collettività ad esprimere una domanda distorta dall'assenza di meccanismi efficienti di razionamento e selezione¹⁸.

¹⁸ Può essere utile dare una rappresentazione formale di quanto esposto. Indichiamo con K_G^0 il capitale fisso, con L_G^0 il lavoro e con M_G^0 gli input intermedi impiegati per produrre un determinato livello di un servizio pubblico G^0 . Con $G(K_G, M_G, L_G)$ indichiamo la funzione di produzione che, come di consueto, rappresenta la struttura di tecniche efficienti disponibili. Se l'unità organizzativa è efficiente dal punto di vista produttivo è $G^0 = G(K_G^0, M_G^0, L_G^0)$, dove G^0 è il livello che proviene dalla domanda degli utenti; darà invece luogo ad una inefficienza produttiva se $G^0 < G(K_G^0, M_G^0, L_G^0)$. Nel primo caso i livelli impiegati di K_G , M_G , L_G individuano un'allocazione collocata sull'isoquante relativo a G^0 ; nel secondo caso un'allocazione collocata sopra l'isoquante relativo a G^0 .

Indichiamo, quindi, come *funzione di spesa pubblica* la seguente espressione:

$$E(r, p, w, s, G^0) = \text{Min}_{K, L, M} \{ (rK_G + pM_G + wL_G) - sG^0 \} \text{ s.t. } G^0 \leq G(K_G, M_G, L_G) = (rK_G^* + pM_G^* + wL_G^*) - sG^0$$

dove, r, p, w sono i prezzi dei fattori produttivi (capitale, input intermedi e lavoro) e s è la contribuzione individuale. Corrispondentemente l'espressione

$$E^0 \equiv (rK_G^0 + pM_G^0 + wL_G^0) - sG^0$$

rappresenta la *spesa pubblica effettivamente sostenuta*, in relazione ai livelli effettivi degli input impiegati: K_G^0 , M_G^0 , L_G^0 .

Si noti come $E(r, p, w, s, G^0)$ sia una formulazione del costo standard, o *fabbisogno di spesa*, del servizio in oggetto offerto al livello G^0 . Ora se $G^0 < G(.)$ la spesa effettiva è superiore a quella minima $E(.)$, cioè il fabbisogno, dato che l'unità utilizza un livello troppo elevato di infrastrutture pubbliche (ΔK_G è l'*investimento pubblico*), e/o di input intermedi e/o di personale pubblico.

La “distanza”

$$D = E^0 - E(r, w, p, s, G^0) > 0$$

fornisce la rappresentazione dell'*over-spending* dell'unità organizzativa.

L'*over-spending*, come detto nel testo, oltre che ad *inefficienza produttiva*, può essere dovuto ad *inefficienza economica* che scaturisce da regole di comportamento della burocrazia che non tendono alla minimizzazione della spesa. In altre parole un'unità produttiva periferica può anche essere efficiente dal punto di vista produttivo e di conseguenza operare lungo la funzione di produzione $G(.)$ – collocarsi sull'isoquante - senza però sostenere una spesa pari a $E(.)$ perché impiega una combinazione distorta dei fattori produttivi; ad esempio può produrre con un rapporto tra capitale e lavoro che non considera correttamente il livello dei prezzi relativi dei due fattori. L'inefficienza che deriva da una non corretta scelta delle tecniche è definita economica in quanto non coerente con la regola di minimizzazione dei costi in relazione alla struttura dei prezzi relativi dei fattori impiegati.

In sintesi, pertanto, le determinanti dell'*over - spending* derivano da:

- un eccesso di fattori produttivi per produrre un livello scelto del bene o servizio pubblico
- un eccesso dei prezzi dei fattori che generalmente non promanano da un ambiente concorrenziale
- un livello nullo o insufficiente della compartecipazione alla spesa da parte degli utenti
- le regole di comportamento della burocrazia delle UO che non tendono ad annullare il differenziale tra spesa effettiva e fabbisogno standard
- un eccesso di produzione rispetto alle esigenze effettive della collettività.

Le politiche di controllo della spesa pubblica dal *lato dell'offerta* operano sui primi tre elementi tendendo

- al controllo dell'impiego di fattori produttivi (riorganizzazione del pubblico impiego, accorte politiche infrastrutturali, procedure di *procurement*),
- al controllo dei prezzi dei fattori (ad esempio, tramite una politica dei contratti del pubblico impiego, e la sorveglianza dei prezzi dei farmaci)
- ad instaurare meccanismi incentivanti l'efficienza produttiva ed economica (come i *matching grant*)

Le politiche dal *lato della domanda* tendono invece

- a sottoporre a controllo il livello della domanda e quindi della produzione del bene o servizio pubblico.

3.2. Le politiche per il contenimento dell'*over-spending*

Le politiche dell'offerta partono dal contenimento della dinamica dei prezzi dei fattori. Ciò implica, in primo luogo, accordi sindacali e contratti nel pubblico impiego moderati e comunque contemplati nell'ambito di una generale politica dei redditi. In secondo luogo, nel caso delle forniture, la politica richiede un'azione volta a sottoporre a "sorveglianza" i prezzi (attrezzature, farmaci, ecc.) e a stabilire le condizioni minimali della "concorrenza per il mercato" (selezione con aste competitive). La revisione delle forme di regolamentazione degli acquisti della P.A. ha rappresentato uno dei momenti di maggior efficacia nel controllo della spesa pubblica nei paesi europei; in Italia i risparmi di questo settore sono venuti soprattutto dai tetti (sul livello e sulla composizione) e dai vincoli di bilancio; in questa area di intervento rientra l'avvio dell'esperienza Consip che certamente merita consolidare.

Una volta controllati i prezzi occorre anche contenere la domanda degli input e ricomporre le tecniche produttive per riassorbire margini di inefficienza. L'industria privata, ad esempio, nei suoi processi di ristrutturazione reagisce all'aumento del costo del lavoro con una maggiore intensità capitalistica delle tecniche di produzione, regolando il livello di occupazione con il sostegno del sistema di ammortizzatori sociali. Nel settore pubblico, invece, data la rigidità del fattore lavoro, i vincoli stringenti di bilancio delle unità organizzative possono comportare un processo opposto, ovvero una riduzione dell'intensità capitalistica delle tecniche produttive nella P.A. In altre parole, c'è il rischio di vedere ridurre gli investimenti pubblici per garantire, data la necessità di contenere la spesa primaria, un'occupazione del fattore lavoro sostanzialmente stabile. Occorre invece invertire questa tendenza e avviare programmi gradualmente ma credibili di riorganizzazione dell'occupazione pubblica, di mobilità intersettoriale e di sviluppo

Inoltre, sia la spesa effettiva che la funzione del fabbisogno dipendono dal livello del bene pubblico da cui dipende a sua volta il grado di *efficienza allocativa* raggiunto dall'unità produttiva. All'aumentare del livello di servizio pubblico aumenta l'impiego dei fattori produttivi, siano impiegati efficientemente o inefficientemente, e così la spesa pubblica. Se G^* è il livello "essenziale" di un determinato servizio (il *fabbisogno standard minimo o medio*), $E(r, w, p, s, G^*)$ è la corrispondente spesa efficiente. Pertanto se invece l'UO produce $G^0 > G^*$ sarà $E(r, w, p, s, G^0) > E(r, w, p, s, G^*)$ e conseguentemente aumenterà la spesa effettiva.

dell'innovazione per tendere all'applicazione di tecniche a maggiore intensità capitalistica, le quali in generale implicano anche standard qualitativi più elevati nella fornitura dei servizi.

Occorre, poi procedere a interventi di tipo istituzionale per trattare i problemi di *configurazione industriale* che emergono quando le unità organizzative sono locali e quindi diffuse sul territorio e operano come dei club le cui dimensioni e scala produttiva vengono stabilite con logiche che prescindono dalle pressioni del mercato. Questioni quali la scelta del numero di ASL o di Aziende ospedaliere con cui coprire il territorio regionale, l'organizzazione decentrata della scuola e della giustizia (diffusione vs. accorpamento degli istituti scolastici e dei tribunali¹⁹) seguono logiche di soddisfacimento di bisogni della popolazione degli utenti - e anche di acquisizione del consenso da parte dei politici locali - che hanno però conseguenze rilevanti sul livello e sull'efficienza della spesa pubblica totale sostenuta per fornire il servizio.

Un'importante forma di governo della spesa pubblica dal lato dell'offerta implica quindi processi di riorganizzazione industriale per sfruttare le economie di scala e talvolta anche di varietà quando le unità di produzione sono di tipo *multi-service*.

Le forme di controllo della spesa dal lato della domanda sollevano le questioni più delicate trattandosi per alcuni servizi di garantire diritti civili e sociali soggetti a particolari tutele. In generale si devono individuare e definire concretamente i *Livelli essenziali di assistenza* (Lea), sanitaria e socio-sanitaria, di *formazione e istruzione*, ecc.

Tuttavia a causa di un imperfetto meccanismo di selezione e razionamento della domanda (anche a seguito di un livello nullo o insufficiente delle contribuzioni individuali) si possono manifestare forme di *excess-demand* e di distorsione che prescindono dall'obiettivo di fornire la garanzia dell'accesso a servizi essenziali sotto forma dei Lea.

Le delineate politiche di governo e controllo della spesa pubblica primaria destinata al finanziamento della produzione di servizi sono perseguibili, sia dal lato della offerta che dal lato della domanda, tramite entrambi i modelli prefigurati nel precedente paragrafo: quello del *decentramento funzionale e amministrativo* e quello della *devoluzione a governi locali*.

In ogni caso, sono più efficacemente conseguibili se è diffusa l'applicazione dei criteri di

- realizzare quanto più possibile nelle unità organizzative la corrispondenza tra responsabilità di spesa e responsabilità di gestione e amministrazione
- introdurre elementi di concorrenza all'interno della P.A., sulla qualità delle prestazioni tra *providers* (pubblici o privati), per l'affidamento a evidenza pubblica (metodo delle gare) della gestione dell'erogazione dei servizi e per l'accesso ai finanziamenti statali (*yardstick competition*)
- prevedere, per alcuni grandi comparti di spesa, la determinazione a livello centrale (forse a cura di una specifica Autorità) di *costi standard dei servizi* con l'intento di "guidare" le scelte razionali delle unità organizzative locali
- procedere ad una ricomposizione della spesa per servizi pubblici attraverso una più accentuata selezione delle prestazioni e dei beneficiari
- verificare, di volta in volta, la convenienza di ricorrere, per certe prestazioni da parte di alcune categorie di utenti, a forme di delega della fornitura pubblica a produttori e fornitori privati.

Sui primi due criteri vale ricordare come la teoria del *soft budget constraint* abbia dimostrato che l'inserimento delle organizzazioni produttive in ambienti decentralizzati e competitivi sia effettivamente in grado di sviluppare incentivi che inducono le unità organizzative a comportamenti efficienti di contenimento dei disavanzi e dell'indebitamento²⁰.

¹⁹ Per una puntuale verifica degli effetti di una configurazione industriale distorta, nel senso dell'eccessiva numerosità e ridotta dimensione dei tribunali, sulla produttività e i costi della Giustizia, vedi D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, *Diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, Bologna.

²⁰ In particolare, si dimostra che le condizioni che favoriscono l'adozione di *bad projects* divengono più stringenti. La teoria della "sindrome" dei *soft budget constraint* è stata sviluppata per trattare i temi della transizione dei sistemi economici dalla pianificazione al mercato e con specifico riferimento all'inefficienza degli interventi bancari (vedi J. Kornai, E. Maskin e G. Roland, (2003) "Understanding the soft budget constraint", *Journal of Economic Literature*, vol. XLI, pp. 1095-1136), ma può essere utilmente adattata ai problemi relativi all'*over-spending* settoriale nella P.A..

In merito al terzo criterio, la determinazione di costi standard unitari (ad esempio, costo per studente per livelli di istruzione e scuole) dovrebbe funzionare quale sistema di “segnali” allocativi, in grado cioè di guidare l’autonomia decisionale di spesa delle unità locali. Queste ultime tenendo sotto costante controllo gli scostamenti tra costi effettivi e costi standard, possono, di volta in volta, adattare con più razionalità ai vincoli di bilancio le decisioni stesse, senza peraltro vedere così pregiudicata la sfera di autonomia loro concessa.

Riguardo al quarto criterio, è la nozione dell’*universalismo selettivo* che emerge come criterio che guida nella direzione di soddisfare i bisogni riconosciuti e tutelati ma in condizione di sostenibilità finanziaria²¹. Occorre in primo luogo individuare le prestazioni da inserire nei Lea e quali invece considerare tra gli extra-Lea. Se per alcuni servizi non sussistono le condizioni oggettive per garantirne l’universalità e la gratuità, questi debbono essere forniti dietro un corrispettivo che dipenda dal beneficio in relazione ai bisogni, e dalla situazione economica, degli utenti. Dopo alcuni anni di applicazione, l’ISEE ha mostrato di essere uno strumento in grado di fornire elementi per effettuare questo tipo di selezione.

In merito al quinto criterio, infine, dobbiamo tenere distinta la natura del finanziamento dei costi per il soddisfacimento della domanda collettiva dalla natura della prestazione dei servizi relativi. Il finanziamento è pubblico (*public provision*) quando ricade integralmente o quasi sulla fiscalità generale, nel senso che non è finanziato con rette, prezzi e tariffe. *Sotto certe condizioni*, a un finanziamento pubblico può anche accompagnarsi una consistente produzione e offerta privata (*private production*) cui la collettività di utenti può accedere tramite meccanismi di *voucher*, specie se a destinazione vincolata e *no-topping-out* (cioè non integrabile sul mercato), senza che però venga meno il requisito e la natura di servizio pubblico. Le condizioni si riferiscono alla esistenza:

- di un settore privato in grado di fornire prestazioni sostitute e integrative di quelle fornite dal settore pubblico con un’adeguata diffusione territoriale per consentire il requisito dell’uguaglianza di accesso
- di meccanismi di selezione efficiente dei *providers*, di controllo della qualità delle prestazioni *ex-ante* – tramite corrette procedure di “accreditamento” – e di controllo *ex-post*.

Il passaggio da *public production* a *private production* si traduce, ad ogni modo, in un contenimento della spesa pubblica solo se i meccanismi di delega e decentralizzazione non generano costi di transazione troppo elevati, tali da più che compensare gli eventuali guadagni di efficienza.

Responsabilizzazione finanziaria, *guidelines* sui costi, concorrenza amministrata e regolazione della gratuità delle prestazioni sono *rules* e criteri che possono applicarsi a tutte le unità organizzative, siano esse dell’amministrazione centrale, fornite di autonomia funzionale, o dell’amministrazione locale, fornite di autonomia decisionale e politica. Secondo questa prospettiva di analisi i “capitoli” di spesa pubblica che verranno sinteticamente trattati nel par. 4 riguardano gli Enti Locali, ovvero una riflessione sulle regole, le forme di incentivazione e le sanzioni del Patto di stabilità interno, la sanità regionale che si muove tra principi di federalismo fiscale e di tutela dei diritti fondamentali e l’istruzione come complessa struttura industriale che opera tra equità, decentramento funzionale e autonomia organizzativa delle singole unità. Prima però ci soffermeremo sulle procedure di decisione e di gestione della spesa pubblica, confrontandole con le esperienze internazionali più avanzate.

²¹ In tal senso si esprime la “Commissione per l’analisi delle compatibilità economiche della spesa sociale” (Commissione Onofri), già nel 1996 e poi riprese in una serie di lavori che si rifanno a tale Rapporto.

4. Analisi di alcuni settori²²

4.1. Enti Locali: il Patto di stabilità interno tra regole, incentivi e sanzioni

Coordinamento della finanza pubblica e Patto di Stabilità Interno

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tra livelli di governi possiamo dire costituisca l'essenza stessa del federalismo fiscale. Prima della riforma del Titolo V, il coordinamento era concepito in termini strettamente verticali nel senso che lo Stato fissava i principi fondamentali del sistema tributario per i vari livelli di governo, istituiva con legge i tributi regionali e locali e definiva i limiti precisi dell'autonomia tributaria agli stessi enti. Inoltre, era legittimato a porre vincoli all'impiego di input - in particolare il fattore lavoro come il blocco delle assunzioni, l'imposizione di regole sul turnover dei dipendenti degli enti locali - e a fissare standard produttivi dei servizi forniti dagli enti decentrati - come il numero di posti letto per abitante. In applicazione della nuova normativa costituzionale, invece, lo Stato dovrebbe fissare solo i principi fondamentali del sistema tributario e della struttura finanziaria per livelli di governo, in particolare progettando e realizzando i sistemi di perequazione. Le Regioni, provviste di risorse autonome, assumono così una posizione normativa di rilievo primario in quanto possono istituire tributi propri e "concordare" l'istituzione di tributi propri degli enti locali, nel rispetto di principi fondamentali posti previamente dallo Stato centrale, quindi nell'ambito di una competenza legislativa concorrente. Un rilevante potere di coordinamento è quindi attribuito alle Regioni, che lo esercitano all'interno del *territorio regionale*²³ con riferimento agli enti locali.

Il coordinamento fiscale è un concetto molto specifico all'interno della teoria moderna del federalismo fiscale ed è mutuato dal concetto di equilibrio cooperativo formulato dalla teoria dei giochi. In questa ottica il coordinamento effettuato dallo Stato costituisce l'indispensabile sede istituzionale in cui si delineano i caratteri delle relazioni tra i diversi livelli di governo, in sintesi, la struttura del federalismo fiscale di un paese. E' in questo momento cooperativo che si individua nell'ambito del *Patto di stabilità interno* (PSI), la ripartizione tra i diversi livelli del contributo alla politica dei saldi finanziari e della crescita economica²⁴.

Il *Patto di stabilità interno* - come sistema di governo della finanza pubblica e perciò anche della spesa pubblica - è quindi *una delle componenti di questa logica di coordinamento* e non può essere dissociata dalle altre, in particolare dai meccanismi di perequazione, e dall'effettivo esercizio del concordato grado di discrezionalità di spesa e di autonomia di entrata. In passato, e nell'attuale fase di transizione al federalismo fiscale, ciò che ha reso difficoltosa l'applicazione del PSI da parte degli enti decentrati è stato lo squilibrio verticale che ancora caratterizza le relazioni finanziarie intergovernative, cioè la concentrazione delle principali fonti di prelievo presso il governo centrale a fronte di un'elevata concentrazione della spesa agli enti decentrati. Per di più, la spesa regionale e locale presenta, e sempre più presenterà, una dinamica molto più accentuata delle entrate che vengono loro attribuite sotto forma di trasferimenti o di assegnazione di fonti di entrate autonome.

Di conseguenza, in assenza delle altre componenti del coordinamento, il PSI assume la funzione solo di un vincolo posto da un *leader di Stackelberg* (il governo centrale), a cui sono costretti ad adeguarsi i *follower* (gli enti decentrati), sulla base di funzioni di reazione definite dal

²² Alcune delle considerazioni sui settori analizzati sono ricavate da ripensamenti e aggiornamenti di raccomandazioni qua e là riportate nel volume della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, *La riforma dell'azione pubblica tra vincoli di bilancio ed obiettivi di efficienza*, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Istituto Poligrafico, 2001. Altre sono tratte dai contributi di supporto a questa relazione: D.P. Giarda, "Il finanziamento dell'Università italiana"; S. Lorenzini, "Il governo locale e i vincoli del Patto di stabilità interno"; C. Vignocchi, "Autonomia, gestione e controllo della spesa negli Enti locali: l'analisi di tre stagioni contrattuali".

²³ La nozione di "territorio regionale" come sede di governo della finanza pubblica della Regione e degli Enti locali situati al suo interno è specificatamente prevista dal nuovo art.119 del Titolo V.

²⁴ Per una discussione sulla sede istituzionale - Camera territoriale, Conferenza Stato-autonomie o altro - più appropriata per definire il coordinamento del sistema tributario, le regole della perequazione e del PSI, vedi G. Pisauro e G. Salvemini (2004), "La riforma costituzionale dopo la prima lettura del Senato: aspetti istituzionali-finanziari", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 3(1), pp. 305-339.

livello delle risorse prodotte localmente. Ora, se questi sono in grado di ricomprendere nelle loro funzioni obiettivo, più specificamente di quanto non faccia il governo centrale, i bisogni e le preferenze dei cittadini – presupposto su cui si fonda la logica di decentramento di funzioni ad enti locali di governo -, l'esito del *game* non può che essere inefficiente dal punto di vista allocativo.

Ad ogni modo, a cinque anni dall'applicazione del PSI – che ha comunque visto modificare i suoi termini ogni anno - il giudizio che si può esprimere sulla sua efficacia come strumento per contribuire alla disciplina fiscale in Italia è moderatamente positivo. Se si esclude il comparto della sanità, la finanza delle Amministrazioni locali nel suo complesso si può dire sia rientrata con percentuali consistenti negli obiettivi prefissati in termini di saldi finanziari. Dai dati desumibili dalle Relazione annuali della Corte dei Conti²⁵ si evince, per esempio, che durante i primi quattro anni di applicazione del Patto, la quota dei Comuni che ha centrato gli obiettivi programmatici è tendenzialmente aumentata²⁶, ma con una variabilità regionale molto pronunciata (sotto il 30% in Friuli, Molise e Basilicata; valori invece superiori al 45% in Toscana, Umbria e Marche). In particolare nel 2002, il 92% dei Comuni esaminati è riuscito a migliorare il proprio saldo finanziario. Relativamente alle Province, i risultati appaiono meno positivi²⁷: in media la quota di Province adempienti mostra un andamento discendente. Nel 2002, l'87% è in regola rispetto al saldo finanziario, ma negli anni precedenti l'incidenza era comunque più elevata (superiore al 90% sia nel 2000 che nel 2001).

In ogni caso, lo strumento del PSI ha ormai imposto alle amministrazioni locali un modo di ragionare e operare in condizioni di disciplina fiscale in passato ignoto, anche se deve finalmente conseguire una stabilità normativa e seguire *guidelines* rigorose e condivise in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica. In altre parole, la possibilità che il PSI possa costituire un efficace *device* per governare la spesa delle P.A., e non una semplice esortazione programmatica, è legata alla coerenza degli indicatori di riferimento, alla correttezza degli incentivi e alla credibilità delle regole e delle sanzioni da comminare agli enti inadempienti.

L'indicatore di convergenza: indebitamento netto, saldo corrente o spesa?

La responsabilità del mantenimento dell'equilibrio finanziario complessivo del settore pubblico, i cui termini sono stabiliti nel quadro del *Patto di stabilità e crescita* (PSC) dell'Unione Europea, incombe sul governo centrale che è il solo abilitato ad assumere impegni internazionali, ma la possibilità di incidere sugli indicatori e parametri di riferimento è distribuita tra i diversi livelli di governo. Ciò riteniamo debba condurre ad affermare che il processo di corresponsabilizzazione innescato dal PSI non può che riguardare gli stessi indicatori programmati per il rispetto del PSC. Fino a che il PSC farà riferimento all'*indebitamento netto su PIL* e al *debito su PIL*, il PSI non potrà essere congegnato che in relazione a questi due parametri, in particolare il primo, possibilmente riferito alla nozione Eurostat di competenza economica²⁸. Questa uniformità di riferimento sarà tanto più giustificata quanto più lo squilibrio verticale, in precedenza lamentato, verrà rimosso con la formazione, in applicazione del federalismo fiscale, di delimitate sfere autonome di responsabilità finanziaria e via via che aumenterà la quota di spesa sostenuta dei governi locali.

Questa scelta conduce a non concordare con la recente formulazione del PSI consistente in vincoli sulla dinamica della spesa, peraltro di dubbia applicazione concreta, per di più in presenza del blocco quasi totale dell'autonomia tributaria. Ad ogni modo, se sembra più opportuno che il

²⁵ Vedi S. Lorenzini, "Il governo locale e i vincoli del Patto di Stabilità Interno", contributo al convegno.

²⁶ Dal 67% al 71% dei Comuni esaminati dalla Corte dei Conti, sebbene la rappresentatività del campione considerato sia stata sempre limitata: circa il 40% a livello italiano (più o meno 900 dei 2.285 Comuni italiani con più di 5mila abitanti).

²⁷ Ma più attendibili, visto che la quasi totalità delle Province italiane è stata presa in considerazione dal campione della Corte dei Conti (circa 90 su 103): in moltissime regioni, specie nel centro-nord, il quadro provinciale risulta infatti completo.

²⁸ Il riferimento al saldo di cassa è attualmente legato alla attività di monitoraggio dato che i dati di cassa sono più facilmente disponibili di quelli di competenza. Sulla indispensabilità di adeguati sistemi informativi a livello regionale vedi *infra*.

Patto si formalizzi in relazione ai saldi obiettivo, ciò non significa che non sia parimenti opportuno stabilire, sempre in una sede di coordinamento finanziario tra livelli di governo, programmi pluriennali sull'evoluzione della spesa decentrata sulla base dei metodi *top-down* discussi nel precedente paragrafo 2.4.

La scelta nei confronti dell'uniformità dei parametri PSC-PSI non concorda neppure con la "golden rule", che è stata riconosciuta agli enti locali fino all'anno scorso e che è da più parti insistentemente reclamata²⁹. E' vero che l'impegno da questi profuso nell'adeguamento dello stock di capitale pubblico è meritorio, per gli stimoli alla crescita economica, e sempre crescente; ma vi sono diversi motivi che rendono opportuno non estrarre questa quota del saldo di riferimento dal PSI. In primo luogo, si ricorda, che all'art.119 del Titolo V, è previsto per gli enti decentrati il pareggio di parte corrente e la possibilità di indebitarsi solo per spese in conto capitale, per cui, in prospettiva, il contributo degli enti decentrati all'indebitamento netto nazionale potrebbe derivare solo da questa fonte. In secondo luogo, perché la dinamica della spesa in conto capitale è legata, con una relazione di complementarità, alla dinamica della spesa corrente: un nuovo immobile pubblico va mantenuto nel tempo e poi vi andranno a lavorare dipendenti pubblici che faranno acquisiti di beni e servizi intermedi e così via. In terzo luogo, per impedire le diffuse manovre "creative" che spostano sulla spesa in conto capitale spesa corrente mascherata. Infine, uno degli aspetti più controversi del riferimento all'indicatore saldo corrente impiegato negli ultimi anni riguarda la logica simmetrica secondo cui il PSI richiede il "miglioramento" del saldo, che può essere positivo o negativo, senza distinguere, tra gli Enti locali che non hanno rispettato la regola, quelli che sono in avanzo da quelli che sono in disavanzo corrente. Con il disavanzo in conto capitale ricompreso nell'indicatore di riferimento questa incongruenza viene meno in quanto presumibilmente nessuno sarà in avanzo.

Tuttavia, il rischio che gli enti locali, sottoposti ad un vincolo sul saldo complessivo rinviino o cancellino programmi di investimento, o anche solo di manutenzione dello stock di capitale, è concreto. A questo pericolo si potrebbe, però, ovviare introducendo un sistema di diritti e *voucher* scambiabili e congegnando opportunamente i meccanismi di incentivazione previsti per gli enti locali virtuosi.

Un sistema credibile di controlli, sanzioni ed incentivi

Nella logica enunciata di coordinamento della finanza pubblica e federalismo fiscale, il sistema di sanzioni non può che sostanziarsi nel costringere gli enti decentrati a coprire le spese che hanno causato lo sfondamento con il ricorso alla tassazione locale; in tal caso, scatta il meccanismo virtuoso della responsabilizzazione politico-finanziaria verso i cittadini-contribuenti. Questo meccanismo appare come l'unico incentivo che può efficacemente riflettersi sul controllo della spesa, attraverso il confronto dei benefici sociali di questa con il costo marginale sociale dei fondi pubblici necessari (che incorpora l'avversione alla tassazione dei cittadini-elettori).

Invece, il sistema di incentivi non può che tradursi in un aumento di trasferimenti, o più in generale delle risorse disponibili, o nella riduzione del relativo costo di opportunità (ad esempio minore costo del debito); tali maggiori risorse o minori costi dovrebbero essere esclusivamente o prevalentemente indirizzate, per ciascun singolo ente virtuoso, al finanziamento degli investimenti.

Indispensabile al funzionamento del sistema di premi e penalità sono il loro *realismo* e *credibilità* e ciò ha tanto più luogo quanto più l'organismo che li applica è in grado di controllare e verificare le performance degli enti decentrati, sia con la legittimazione giuridica sia con la disponibilità di sistemi informativi adeguati.

Molti meno problemi applicativi potrebbero forse derivare, a nostro giudizio, da un *sistema di controlli, incentivi, premi e sanzioni a due livelli*, in cui, *al primo livello*, lo Stato, nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento della finanza pubblica nel territorio nazionale, potrebbe essere chiamato a definire i principi e i criteri di applicazione del PSI e, poi, misurare e verificare la sua tenuta rispetto al consolidato degli enti situati in ogni territorio regionale - Regione più Enti locali

²⁹ Naturalmente se la riforma, attualmente in discussione presso la Commissione Europea del PSC, finirà per contemplare una qualche forma di *golden rule*, questa dovrebbe essere recuperata anche per il PSI.

entro il territorio di questa. *Al secondo livello*, la Regione, nell'ambito delle funzioni di coordinamento entro il suo territorio, potrebbe operare analogamente per monitorare e regolare il PSI nei confronti degli Enti locali.

Questa logica “a cascata”, di tipo tedesco, per quanto apparentemente razionale, si scontra con la consolidata tradizione delle autonomie in Italia, dove i comuni che amministrano le grandi municipalità (ma per la verità anche le più piccole) sono venuti assumendo una collocazione di primo piano nella struttura istituzionale del paese, in certe circostanze ben più marcata di quella della Regione di cui fanno parte. Per cui gli enti locali in genere paventano l'affermarsi del così detto “centralismo regionale”, preferendo, nella gestione del PSI; un diretto rapporto con lo Stato, anziché con la propria Regione. L'istituzione delle città metropolitane potrebbe forse ridimensionare almeno per le grandi realtà urbane la portata di questa difficoltà di rapporti istituzionali.

Ad ogni modo, sia che si proceda nella direzione di un sistema a due livelli, sia che, invece, si proceda nel senso di mantenere separate strutture finanziarie tra i vari livelli di governo, potrebbe essere organizzato e regolato, in sede di coordinamento, il meccanismo di *voucher* menzionato nella precedente sezione. L'idea è quella di stabilire un tetto globale del debito accendibile dal complesso degli decentrati e individuare le regole per ripartirlo. L'importo totale accendibile da ogni singolo ente in un dato periodo abbastanza lungo – ad esempio un biennio o un triennio – potrebbe essere calcolato in riferimento alla media dei mutui accesi in un periodo precedente come un quinquennio. I singoli enti potrebbero poi scambiare le quote di anni diversi³⁰, fatta salva la possibilità che le rispettive Conferenze Stato-Autonomie e Regione-Autonomie riscattino e ridistribuiscono quote non spese per assicurare un volume costante di investimento e di spesa.

*Le retribuzioni del personale degli enti locali (e non solo)*³¹

Un ambito fondamentale dell'autonomia gestionale riguarda la determinazione delle retribuzioni del personale, i prezzi del principale input usato nel settore pubblico. Negli anni '90 la contrattualizzazione del rapporto di lavoro (per cui l'esito del negoziato fra l'agenzia pubblica (Aran) e i sindacati diviene efficace senza la necessità di un formale recepimento legislativo) ha profondamente mutato il quadro ordinamentale. La scelta di contrattualizzare il rapporto di lavoro pubblico è naturalmente collegata all'idea di responsabilizzare le amministrazioni, garantendo loro spazi di autonomia gestionale più ampi. Lo scopo finale è quello di una maggiore efficienza della produzione dei beni e servizi pubblici.

Se il rapporto di lavoro si è contrattualizzato, i contenuti specifici che hanno ispirato questo processo sono tratti direttamente dall'esperienza dei settori privati. L'accresciuta autonomia contrattuale si è quindi coniugata con un deciso indirizzo dal centro per l'adozione di sistemi di *performance related pay* e di schemi di carriera maggiormente orientati al riconoscimento del merito e dell'abilità.

Nel caso degli Enti locali questo schema generale si è tradotto in una contrattazione a due livelli: il contratto nazionale stabilisce le competenze fisse (essenzialmente il recupero dell'inflazione), la contrattazione integrativa le competenze accessorie, legate alla produttività. A determinare la dinamica complessiva delle retribuzioni concorrono poi gli effetti della mobilità professionale, sia come sviluppi orizzontali, sia come carriera verticale. In altre parole, si produce un *wage drift*, che innalza la dinamica salariale di fatto rispetto a quella negoziata al primo livello. Il *wage drift* incorpora sia i benefici salariali corrisposti sulle componenti accessorie della busta paga, sia l'effetto sulla retribuzione pro-capite derivante dalle progressioni di carriera e dal turnover.

³⁰ In Austria funziona un meccanismo analogo di compensazione e scambio di risultati di bilancio programmati; vedi M. F. Ambrosiano, M. Bordignon e F. Etro (2004), *Investimenti in Infrastrutture: Patto di stabilità e Partnership pubblico-privata*, CIFREL, Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

³¹ Vedi C. Vignocchi, “Autonomia, gestione e controllo ...”, *cit.*.

Dal punto di vista finanziario, l'autonomia degli Enti locali nella politica retributiva si traduce nel fatto che mentre per le Amministrazioni statali le risorse da impiegare per i rinnovi contrattuali sono specificamente indicate in sede di Legge finanziaria, la crescita delle retribuzioni del personale delle Amministrazioni locali sono poste a carico dei bilanci delle stesse Amministrazioni. La dinamica retributiva è quindi limitata dal vincolo di bilancio complessivo, come deve essere se c'è autonomia gestionale.

Quali risultati ha avuto l'applicazione di questo modello? Una crescita delle retribuzioni per i dipendenti delle amministrazioni locali superiore alla media delle amministrazioni pubbliche. La Figura 4 mostra l'indice delle retribuzioni lorde pro-capite, ottenuto applicando l'indice dei prezzi al consumo ai dati di contabilità nazionale delle retribuzioni lorde per settori istituzionali. Nell'insieme, confrontando il 2003 con il 1990, le retribuzioni nelle amministrazioni locali (l'aggregato di contabilità nazionale che comprende oltre agli enti territoriali anche altri enti come Università e ASL) sono aumentate del 16% in termini reali, contro una diminuzione del 6% per le amministrazioni centrali (e un aumento del 2% per il complesso delle amministrazioni pubbliche). Nella prima metà degli anni '90, le retribuzioni reali sono diminuite in entrambi i sotto-settori. Successivamente, per le amministrazioni centrali, si registra - dopo un parziale recupero nel 1996-1997 - una sostanziale stabilità, con una ripresa significativa solo nel 2003. Per le amministrazioni locali, invece, già il recupero del 1996-1997 compensa pienamente la riduzione precedente e dal 1998 al 2002 si registra una crescita continua. Nel periodo 1997-2003, la maggiore autonomia gestionale che caratterizza le Amministrazioni locali ha consentito ai loro dipendenti guadagni reali superiori alla media delle AA.PP, e pari a 1,3 punti percentuali l'anno.

Guardando agli anni più recenti e utilizzando un campione rappresentativo di Enti locali territoriali, si è stimata per il periodo 2000-2003 una dinamica retributiva pro-capite di fatto del personale degli Enti locali pari al 13,5% (in termini nominali), un dato più sostenuto di quanto si è verificato nel settore privato. Di questo incremento solo il 3,2% è imputabile alla contrattazione di I livello; il restante 10,3%, sostanzialmente imputabile alla contrattazione integrativa, si ripartisce in un 4,7% dovuto alla dinamica delle competenze accessorie e un 5,6% alla carriera e al turnover. La dinamica delle carriere sembra sia stata di tutto rispetto, con un sensibile slittamento verso l'alto della distribuzione del personale nelle qualifiche (vedi Figura 5).

I dati mostrano, insomma, come l'autonomia gestionale dei singoli enti abbia esercitato un effetto rilevante sulle dinamiche retributive pro-capite dei pubblici dipendenti e ciò è coerente con la strumentazione contrattuale che è stata messa in atto. Non sappiamo cosa si sia ottenuto in cambio di questo considerevole sforzo finanziario, nell'erogazione dei servizi pubblici da parte degli Enti locali. Si possono, tuttavia, fare alcune considerazioni di carattere generale sulla recente politica retributiva, che valgono non solo per gli enti locali.

La prima riguarda il peso delle componenti accessorie, volte a premiare incrementi di produttività. Ora, nulla è più opinabile della misura della produttività nel pubblico impiego e ciò nonostante l'ipocrisia sacrale che circonda tale materia. Abbiamo visto come per gli Enti locali l'incremento delle competenze accessorie determina, ai fini delle retribuzione complessiva, un effetto superiore al riadeguamento di quelle fisse. In altri termini, se circa 50 euro mensili sono andati ad incrementare, mediamente, lo stipendio del personale degli Enti locali, una cifra attorno ai 70 euro ha preso la strada del trattamento accessorio. Considerando che tale trattamento è pari a poco meno di 1/5 della retribuzione complessiva, si evince l'attenzione e il ruolo che le politiche retributive hanno dedicato alle competenze accessorie. Le competenze accessorie derivano da due diverse motivazioni. La prima riguarda i cosiddetti "premi di produzione" per i dirigenti, che si basano sulla definizione ex-ante di progetti o obiettivi da realizzare nel corso dell'anno. A fine anno il raggiungimento degli obiettivi determina la concessione del premio. Tali progetti mutano anno dopo anno e la valutazione soggettiva da parte dei dirigenti soffre spesso di un'elevata ambiguità degli obiettivi da perseguire e del loro grado di raggiungimento. La seconda riguarda premi o aumenti retributivi concessi de facto alla generalità dei dipendenti, a volte subordinata all'accertamento della attuazione di un progetto definito dal dirigente responsabile dell'ufficio. Nella pratica gestione si realizza quella che si può definire come una "parodia della produttività":

con incrementi legati alla produttività concessi a tutti, sulla base dei risultati misurati da indicatori di performance o di “progetti” definiti ad hoc e spesso rinnovati da un anno all’altro.

La seconda considerazione riguarda il peso assunto dalla mobilità di carriera. Passaggi di qualifica generalizzati o con concorsi interni di dubbia selettività, anche questi spesso motivati con riferimenti all’aumento della produttività propria del fattore lavoro. Quale che sia la giustificazione per riportare in auge il ruolo dell’anzianità nella progressione di carriera, esso dovrebbe – se ha un merito – valere per tutta la pubblica amministrazione e non solo per quella locale. In larga misura, i passaggi generalizzati di carriera sono ricondotti, nella retorica delle discussioni sulle retribuzioni nel pubblico impiego, alla nozione della produttività, senza che la sua misurazione abbia mai trovato una definizione adeguata o soddisfacente.

Se la Figura 4 rappresenta correttamente la dinamica relativa delle retribuzioni nel comparto centrale e in quello locale, ne derivano implicazioni non banali sullo stato di salute delle finanze del sistema delle autonomie locali. Se i differenziali rappresentassero veramente i guadagni di produttività allora il sistema delle autonomie dovrebbe essere entrato nel giardino dell’Eden. Le più alte tasse pagate dal contribuente avrebbero generato un importante progresso civile. Ma se fosse che l’aumento dei salari è solo il risultato dei *soft budget constraints* che ne hanno caratterizzato la gestione, sarebbe forse necessaria qualche riflessione aggiuntiva. La produttività e la sua dinamica nel tempo dovrebbe essere basata su indicatori ben definiti, trasparenti e spiegabili al pubblico, facilmente monitorabili dall’esterno e mantenuti stabili nel tempo, in modo da poterne misurare i progressi.

Suggeriamo quindi che, senza tornare indietro al modello pre-1993, sarebbe opportuno riconsiderare il nuovo modello emerso negli ultimi anni e valutare quali sue caratteristiche servano davvero a stimolare impegno e motivazione dei pubblici dipendenti e quali, invece, siano solo espressione di una retorica che rischia di essere molto costosa per le finanze pubbliche.

4.2 Il controllo della spesa sanitaria tra decentramento e tutela dei diritti fondamentali

Il superamento di un sistema con bilanci soffici, finanziamenti insufficienti e debiti pregressi

Il governo della spesa sanitaria pubblica pone questioni soprattutto di definizione delle regole di finanziamento e di decentramento decisionale e gestionale alle Regioni, le quali sono poi direttamente responsabili dei processi organizzativi e della loro efficienza. Le Regioni debbono in particolare attrezzarsi, con adeguati sistemi informativi, per governare la spesa attraverso il controllo della domanda. La comprensione dei bisogni di salute degli assistiti, le analisi delle caratteristiche della domanda di prestazioni in relazione alle condizioni dell’offerta consentono di approntare e stipulare con gli erogatori di prestazioni *contratti di programma* – tra ASL, Aziende ospedaliere e *providers* privati - sui volumi di prestazioni e sul budget di spesa. Lo strumento contrattuale sta emergendo, nei sistemi sanitari dei paesi industrializzati, come la risposta più adeguata ai problemi del governo della spesa sanitaria pubblica.

Le modalità di finanziamento della sanità in Italia non sono però riuscite, nel tempo, a raggiungere un equilibrio fra il governo del sistema da parte del centro (mediante la fissazione di *guidelines* e di *standard uniformi*, la formulazione di criteri per la distribuzione interregionale dei finanziamenti e controlli circa il loro utilizzo) e l’autonomia delle Regioni nella programmazione e gestione delle strutture sanitarie. In particolare, la politica del governo centrale si è basata sulla distribuzione del Fondo Sanitario Nazionale in base a un principio di uguaglianza, inteso come diritto dei cittadini italiani, indipendentemente dalla regione di residenza e dalle loro condizioni reddituali, di aver accesso a un uguale livello di tutela sanitaria. In pratica, tuttavia, si è solo riusciti a conseguire un riequilibrio nella spesa pro-capite, in presenza di squilibri ancora marcati dal lato del soddisfacimento dei bisogni sanitari e dei diritti dei cittadini. Inoltre, sono stati introdotti vincoli uniformi per tutte le Regioni ai fini della ripartizione dei finanziamenti tra le principali forme di assistenza e sono stati anche posti standard uniformi sull’impiego di fattori produttivi. Tali vincoli e

standard hanno però inciso in maniera limitata, in considerazione del fatto che il sistema di monitoraggio del centro sugli enti prestatori di servizi è rimasto privo di strumenti puntuali di verifica.

L'allocazione del Fondo Sanitario è stata orientata a riequilibrare le dotazioni finanziarie pro-capite delle singole Regioni, con riferimento alla cosiddetta *quota capitaria di finanziamento* la quale esplicita il valore medio pro capite nazionale necessario per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. Questa azione di riequilibrio è stata in buona parte vanificata dall'operare di un vincolo di bilancio totalmente *soft*; in conseguenza del quale hanno operato, come fonte surrettizia ma sistematica di finanziamento, i disavanzi delle Regioni che hanno superato tutti gli anni il budget di spesa assegnato. È difficile dire quanto di questa predisposizione al disavanzo sia dipeso da insufficienza dei fondi (in qualche modo programmata dal centro) e quanto dalla semplice mancata applicazione delle misure di contenimento della spesa.

Tra le conseguenze negative di questo modo di procedere due appaiono di particolare rilievo. In primo luogo, il ripiano dei debiti ha, nel tempo, favorito le Regioni meno attente alla spesa e, al contrario, penalizzato quelle che avevano messo in atto politiche di risparmi. Lo sfondamento dei tetti di spesa ha rappresentato, di fatto, una redistribuzione di risorse ben più consistente di quella «programmata». Più precisamente, le Regioni sfavorite dall'azione di riequilibrio ufficiale hanno creato disavanzi più ampi di quelle favorite, il cui ripiano successivo da parte del centro ha permesso loro di mantenere parte del divario di spesa a loro favore. In secondo luogo, la possibilità di fare affidamento sulla «assicurazione» rappresentata dal ripiano a piè di lista ha costituito un formidabile ostacolo per la realizzazione, da parte delle Regioni, di tutti quei processi di riorganizzazione e razionalizzazione che, negli anni, sono stati, se pur timidamente, introdotti dalla legislazione. Le Regioni, vincolate a spendere i fondi assegnati alla sanità, non hanno intravisto la possibilità di disporre dei benefici derivanti da una maggiore efficienza in questo settore.

Della necessità di interrompere questo meccanismo perverso si sono fatte carico alcune delle recenti modifiche legislative in particolare il D.lgs. 56/2000, con l'intento di recepire i principi di razionalità economica che vorrebbero che, una volta distribuiti all'inizio dell'anno con criteri di riparto oggettivi e definiti nel tempo, i trasferimenti statali alle Regioni, queste dovrebbero assumere interamente la responsabilità finanziaria del residuo di spesa, senza poter più fare affidamento sul ripiano dei deficit. Le Regioni dovrebbero perciò, oltre che contare sulla certezza e coerenza del finanziamento statale, anche disporre della piena responsabilità sui costi dei fattori produttivi, in primo luogo del fattore lavoro.

Livelli essenziali di assistenza e spesa sanitaria pubblica: verso un sistema a tre pilastri?

Secondo l'interpretazione data dal nostro sistema politico al diritto fondamentale alla salute sancito dalla Costituzione italiana, esso implica la prestazione di «*livelli essenziali di assistenza*» (Lea). In tal senso si è poi definitivamente pronunciata la riforma del Titolo V, all'art 117. La definizione operativa dei livelli uniformi ed essenziali di assistenza si è, però, rivelata nel tempo estremamente difficile, dando luogo a frequenti modifiche di interpretazione. Il DPCM 29.11.2001 ha, al riguardo, scelto una via «indolore» effettuando una ricognizione delle funzioni del SSN e facendo rientrare la quasi totalità delle prestazioni già fornite nell'insieme dei Lea. Si è cioè rinunciato a una qualunque forma di selezione³², così come si è rinunciato ad applicare un razionale principio di codeterminazione dei livelli ammissibili delle prestazioni e dei costi (standard) ad esse associati. La determinazione congiunta dei livelli e dei costi avrebbe invece potuto garantire la

³². Stime recenti relative a una Regione «media», ma molto attiva nel campo della tutela della salute, come la Toscana indicano che i Lea assommano a circa il 97% della spesa corrente (Bilancio di previsione per il 2005); la differenza è quindi data da servizi di tipo accessorio.

sostenibilità finanziaria della spesa sanitaria nel tempo, vincolando in qualche modo la spesa aggregata relativa alla fornitura dei Lea³³.

Ancora più problematico è risultato il tentativo da parte del governo centrale di ottenere l'attuazione di tali livelli da parte delle Regioni. Nei fatti, peraltro, l'azione di controllo si è dimostrata assai meno efficace del voluto, per cui non è tuttora possibile verificare con precisione in qual modo l'obiettivo principale della politica di allocazione dei fondi – cioè l'uniformità dei livelli di servizio – sia stato raggiunto. Le indicazioni disponibili paiono comunque rilevare persistenti differenze negli standard quantitativi e qualitativi raggiunti nelle singole Regioni. A un'interpretazione nel senso di una uniformità molto rigida ex-ante del diritto costituzionale alla salute non corrisponde, dunque, alcuna garanzia del soddisfacimento ex-post di tale obiettivo.

Peraltro, nella nozione dei Lea, e loro copertura dal SSN, vi è l'implicita l'idea che sia l'essenzialità come tale a giustificare il finanziamento pubblico della sanità³⁴, mentre questo è giustificato dalla presenza intrinseca, per il singolo, del rischio di dover sostenere costi finanziari consistenti che i mercati assicurativi privati non sono in grado di coprire, per le ragioni che la teoria economica ha diffusamente trattato. Il finanziamento pubblico è pertanto giustificato non per tutti i servizi sanitari «essenziali», ma – *solamente* vorremmo dire - nei casi in cui un'assicurazione privata fornirebbe una copertura insufficiente. Poi, per tutta una serie di servizi sanitari relativamente poco costosi sebbene «essenziali» (la medicina di base e parte della specialistica e della farmaceutica), non vale la giustificazione basata sulle carenze dei mercati assicurativi e anche l'altra tradizionale motivazione dell'intervento pubblico, relativa alle esternalità positive connesse al livello generale di salute della popolazione, appare debole. Occorre, allora, rifarsi a considerazioni di equità e di uguaglianza dell'accesso, da perseguire tramite forme di selezione dei beneficiari sulla base di indicatori di bisogno e di condizione economica.

D'altra parte occorre rendersi conto che ogni sistema sanitario attua una qualche forma di razionamento, esplicito o implicito, delle prestazioni. Per ragioni di equità e trasparenza sarebbe forse preferibile un razionamento esplicito, da attuare tramite l'esclusione dai Lea – nell'attuale versione onnicomprensiva e ricognitiva dell'esistente - di alcune prestazioni, specie se poco costose, sebbene diffuse ed efficaci. Occorrerebbe pertanto pervenire alla definizione di un pacchetto di Lea che contemplasse prestazioni connesse a rischi «importanti», lasciando alle singole Regioni la possibilità di non irrilevanti integrazioni e ampliamenti finanziati con risorse locali magari attivate tramite la tassazione locale o le assicurazioni integrative.

La stessa riforma del 1999 (d.lgs. 229/1999), per quanto molto attenta a salvaguardare la struttura pubblica del SSN, ha concepito il finanziamento del sistema sanitario secondo uno schema a *tre pilastri*:

- il SSN con il compito di erogare i Lea a tutti i cittadini;
- i fondi sanitari DOC affidati a società di mutuo soccorso, fondi aziendali, fondi di categoria o professionali, con il compito di integrare le prestazioni base del SSN, offrendo una copertura su base collettiva su tutte le prestazioni extra-Lea, interamente o parzialmente a carico delle famiglie;
- le polizze sanitarie individuali che assicurano un ulteriore livello di copertura³⁵.

In merito allo sviluppo e alle prospettive dei fondi integrativi DOC, si può sinteticamente rilevare che

- la spesa sanitaria privata è destinata ancora a crescere per effetto dei nuovi bisogni e all'espandersi della frontiera della prevenzione e della cura delle malattie;

³³ In assenza di questa codeterminazione divengono possibili paradossi come quelli di recente evidenziati (E. Granaglia, lavoce.info 11.11.2004) secondo cui., nel 2002 il fabbisogno di risorse, in termini di costo dei Lea (81,5 miliardi di euro) sarebbe stato addirittura superiore alla spesa effettiva.

³⁴ La nozione di *essenzialità*, per quanto ambigua e controversa, è spesso evocata per giustificare ideologicamente la fornitura pubblica, ma, come dimostra il fatto che consumi (alimentazione, vestiario, ecc.) altrettanto, se non più, necessari di quelli sanitari, sono interamente lasciati alla spesa privata, non è decisiva.

³⁵ Come ricordano Muraro e Rebba, lo schema a tre pilastri si sta diffondendo in diversi paesi europei; vedi G. Muraro e V. Rebba (2004), "Situazione attuale e prospettive dei fondi sanitari integrativi", in L. Fiorentini (a cura di), *I servizi sanitari 2004*, Il Mulino, Bologna.

- la tutela sanitaria complessiva tenderà a dilatarsi in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione, l'aumento del reddito pro-capite e la creazione di domanda da parte dell'offerta;
- non è pensabile in futuro un innalzamento dei Lea già, come detto, elevati.

I fondi integrativi DOC, come forma di previdenza collettiva, si pongono come uno strumento in grado di fornire assicurazione ad un ampio spettro di spesa privata – dagli interventi curativi e riabilitativi alle cure termali e agli esami diagnostici - registrando uno sviluppo futuro considerevole se sarà assecondato da scelte governative rivolte all'applicazione e al decollo dei fondi DOC³⁶.

Tuttavia, occorre essere consapevoli che, alla crescente domanda di copertura sanitaria, le risposte con varie forme di previdenza integrativa tenderanno a svilupparsi in maniera differenziata nelle varie Regioni in funzione del reddito pro-capite e che quindi si accentueranno le differenze nei livelli di tutela sanitaria goduta dai cittadini nelle varie Regioni.

Il governo della spesa farmaceutica: un capitolo emblematico

Si tratta della componente più flessibile in senso di crescita e riduzione della spesa sanitaria e in termini di elasticità di prezzo e di reddito; di conseguenza è stata la componente di spesa del SSN, sulla carta, più “martoriata” da politiche di controllo definite a livello del governo centrale e delle singole Regioni, ma che ha mostrato di saper eludere costantemente.

In linea generale si può osservare che quando la spesa sanitaria complessiva decelera o accelera la sua dinamica, un analogo comportamento ha la dinamica della spesa farmaceutica pubblica. Addirittura è possibile affermare che, negli unici anni in cui si è avuto una contrazione (dal 1993 al 1995), un contributo determinante è venuto proprio dal controllo della spesa farmaceutica. Corrispondentemente, negli anni di ripresa della spesa sanitaria, la spesa farmaceutica contribuisce a tale dinamica con una quota della variazione molto superiore al peso percentuale medio della spesa farmaceutica sulla spesa sanitaria pubblica complessiva. All'incremento dell'11% della spesa del SSN verificatosi fra il 2000 e il 2001, ha contribuito l'aumento di oltre il 10% della spesa farmaceutica prodotto essenzialmente dall'abolizione dei ticket sui farmaci. Alla fine del 2004 la spesa farmaceutica pubblica si è attestata sui 12 miliardi di euro, con uno sfondamento rispetto al tetto programmato di 1,3 miliardi e un aumento del 10% rispetto al 2003.

Molti degli interventi di controllo della spesa farmaceutica, specialmente quelli consistenti nella fissazione di tetti macrofinanziari o di tagli generalizzati di prezzo, hanno avuto risultati modesti³⁷. Ciò è dimostrato dai difforni risultati conseguiti dalle varie Regioni pur in presenza di politiche nazionali di contenimento di spesa. Più efficaci sembrerebbero le politiche regionali basate su interventi di *best-practice*.

Al riguardo, le politiche regionali di incentivazione e monitoraggio più evocate sono le seguenti:

- compartecipazione alla spesa da parte degli utenti,
- organizzazione di sistemi informatici per monitorare le prescrizioni dei medici,

³⁶ L'attuale governo appare invece incerto nel perseguire questa via, se si considerano gli interventi recenti che hanno ridimensionato le relative agevolazioni fiscali; vedi L. Fiorentini, *I servizi sanitari 2004*, “Introduzione”, op. cit.

³⁷ Tra le misure recenti di questo tenore si segnala l'indicazione del tetto sulla spesa farmaceutica (13% della spesa totale); il taglio dei prezzi al 7% nel 2003, rispetto al 5% già introdotto nel 2002; la revisione della Lista Positiva dei farmaci rimborsabili (Prontuario farmaceutico nazionale), la graduale applicazione del prezzo di riferimento. Il principio del *prezzo di riferimento per gruppo terapeutico* individua il prezzo relativo a quel farmaco che in una graduatoria cumulata delle ddd (dosi definite die) si collocava al 60% delle dosi dispensate e al 50% della spesa a carico del SSN. Alle imprese con farmaci a prezzo inferiore è posta l'alternativa di un taglio di prezzo o del collocamento in classe C a pagamento.

- attuazione di sistemi di informazione scientifica dei medici parallela a quella delle aziende farmaceutiche, in particolare per quanto riguarda i farmaci “generici”,
- adozione di linee guida e protocolli per migliorare l’attività prescrittiva dei medici,
- responsabilizzazione dei medici tramite l’applicazione di budget di spesa e conseguente sistema di sanzioni,
- specifici accordi con le aziende farmaceutiche per renderle partecipi degli sfondamenti rispetto ai livelli di spesa di spesa programmati a livello regionale,
- nuove modalità di distribuzione dei farmaci, direttamente dalle aziende sanitarie o dalle farmacie in virtù di accordi regionali con i distributori.

In particolare l’ultima misura, insieme allo *shift* della relativa spesa da quella convenzionata agli acquisti diretti delle aziende sanitarie, ha determinato, in alcune realtà regionali (Campania, Umbria, Toscana, Marche) un risparmio 2003-2002 consistente nei consumi di farmaci “a doppia distribuzione”.

I difformi risultati conseguiti dalle varie Regioni (gli sfondamenti in corso nel 2004 sarebbero per la quasi totalità imputabili a sei Regioni, che presentano un livello di spesa farmaceutica superiore al 16% della spesa sanitaria) mettono in luce una differenziata intensità e un diverso impegno con cui sono state perseguite a livello locale queste indicazioni di controllo. Occorrerebbe introdurre, a livello centrale, meccanismi più espliciti di tipo sanzionatorio, come, ad esempio, sottoporre a vincoli più rigidi di crescita della spesa sanitaria complessiva le Regioni che non attuano una serie di misure di incentivazione concordate e fare accollare una parte consistente degli sfondamenti alla collettività delle Regioni (con ticket o tassazione locale) in cui si sono manifestati.

4.3 Il governo della spesa per l’istruzione tra equità, decentramento funzionale e autonomia organizzativa

Il sistema scolastico: una grande “industria” nazionale (mal) distribuita sul territorio

Il governo della spesa pubblica in istruzione coinvolge, in primo luogo, una questione di “organizzazione industriale” relativa alla diffusione sul territorio degli istituti, le unità organizzative locali rilevanti; in secondo luogo, è di rilievo, date le dimensioni della occupazione coinvolte, la politica del personale, sia in termini di impiego che retributivi. Il rapporto insegnanti/alunni è di 1 a 9,5 in Italia, mentre è di 1 a 15 in Europa e 1 a 17 nei paesi OCSE, mentre la retribuzione media è relativamente più bassa. L’età media degli insegnanti è poi molto elevata in Italia, dato che oscilla intorno a 49 anni e questo incide, tra l’altro, sulla spesa.

Il sistema scolastico italiano è un’ “industria” che muove, dalla scuola materna alla scuola media superiore, una cifra, consolidata in tutti gli enti (Stato, Regioni, Province e Comuni) molto consistente. Attualmente questa spesa risulta decentrata per circa un quinto agli enti territoriali, si tratta quindi tuttora di una struttura finanziaria accentrata, ma la cui composizione per livelli di governo è destinata a cambiare notevolmente nei prossimi anni.

Nel sistema politico italiano si è diffusa nel tempo la convinzione che le classiche motivazioni che sostengono l’intervento pubblico nel campo dell’istruzione – esternalità diffuse sul territorio e per gli strati della popolazione, insufficienza di informazione, funzione di certificazione ed equità (uguaglianza delle opportunità) – siano sempre destinate a prevalere. La conseguenza di ciò è la convinzione, anch’essa diffusa e condivisa, che il finanziamento dell’istruzione, in particolare quella pre-universitaria (scolastica), debba ricadere sul bilancio pubblico e quindi sulla fiscalità generale. Si tratta complessivamente di una spesa (dalla scuola materna alla secondaria superiore) consolidata (Stato, Regioni e EELL) per oltre 55 miliardi di euro. Di tale ammontare circa il 20% è spesa consolidata delle Regioni e degli enti locali. Per tutti i livelli di istruzione l’utilizzo di tasse scolastiche è sostanzialmente irrilevante e la spesa privata diretta delle famiglie

poco significativa: i contributi privati per attività varie non coprono più del 15% in media delle entrate degli istituti (7% nelle elementari, 14% nelle superiori)³⁸.

Non altrettanto comune e condiviso è l'orientamento su come debba essere organizzata la produzione dei servizi scolastici, in particolare se debba essere affidata a strutture esclusivamente pubbliche oppure anche private e in quale proporzione. Non vi è poi accordo nel nostro paese in merito a quale livello di decentramento debbano essere prese le relative decisioni organizzative e di programmazione.

Al riguardo, l'organizzazione industriale del servizio istruzione pubblica (tabella 8) si compone di circa 58.000 istituti (33 mila esclusi gli asili), più di 950 mila insegnanti (816 mila esclusi gli asili) a fronte di circa 7,5 milioni di studenti. Il costo annuo per studente va dai 4600 euro per le scuole elementari, ai 5.500 euro per le medi e 5.800 euro per le superiori.

È ovvio che una struttura industriale, distribuita capillarmente, se pur con evidenti squilibri, sul territorio e di così grandi dimensioni, richieda una configurazione e un'organizzazione razionali dal punto di vista economico e anche aziendale. Qualunque politica di riforma – dai cicli, all'innalzamento della scuola dell'obbligo – che non consideri adeguatamente le implicazioni sotto questo profilo, anche in relazione agli andamenti demografici, è fatalmente destinata alla insostenibilità finanziaria.

Per cui l'ineludibile indicazione che ne deriva è che occorre impostare un piano pluriennale di ristrutturazione e contenimento graduale dell'occupazione nel settore, attraverso la verifica e un assorbimento degli esuberanti a livello locale e una più razionale redistribuzione sul territorio degli istituti e del personale, cui devono partecipare, in una logica di coordinamento, tutti gli attori coinvolti e i responsabili di spesa, dal governo alle Regioni e agli Enti locali.

Equità, efficienza del sistema scolastico e finanziamento della spesa

Nell'organizzazione di un sistema scolastico si deve risolvere un *trade-off* tra un obiettivo di *efficienza – allocativa*, nel senso di consentire un certo margine di libertà di scelta secondo le preferenze dei cittadini/utenti, e *produttiva*, nel senso di conseguire risparmi di costo – e un obiettivo di *equità* - uguaglianza delle opportunità, anche in una prospettiva intergenerazionale ed equità verticale intragenerazionale (tra "ricchi" e "poveri"). Il governo della spesa pubblica in istruzione è fortemente condizionato dal modo con cui è affrontato e risolto questo *trade-off*.

Se la *policy* tende a privilegiare l'obiettivo dell'*efficienza* si sposta l'organizzazione verso una scuola in cui è forte la competizione tra istituti e si sviluppa un consistente decentramento. In tal modo, si realizza un ampliamento dello spettro e delle possibilità di scelta e si consente una maggiore differenziazione sul territorio, valorizzando le specificità. Se, invece, la *policy* tende a privilegiare l'obiettivo dell'*equità* si accentua il carattere di scuola pubblica integrata e si pratica una produzione fortemente accentrata nelle decisioni sull'organizzazione degli istituti pubblici. Si realizza così una maggiore uniformità di prestazioni e si perseguono in modo più specifico gli obiettivi ritenuti "meritori".

Il governo della spesa che opera sull'architettura della "organizzazione industriale" della scuola deve necessariamente realizzare un compromesso tra i valori dell'efficienza e dell'equità. Ovviamente verso quale parte pendere maggiormente è un'indicazione che proviene dai giudizi di valore fondanti. Ma ciò deve avvenire nella consapevolezza che uno squilibrio da un lato o dall'altro, può condurre, in un'ottica di *second best*, ad esiti socialmente non desiderabili. Così avviene in tutti i sistemi scolastici dei paesi più evoluti, a cui dovrebbero ispirarsi le riforme che perseguono il decentramento territoriale di alcune funzioni e un'autonomia scolastica di tipo anche organizzativo (non soltanto quindi relativa alla valorizzazione della didattica e alla differenziazione di questa).

Le riforme prodotte alla fine degli anni '90 hanno tentato di governare il compromesso efficienza-equità attraverso l'espedito, peraltro molto diffuso in Europa, di introdurre elementi

³⁸ Vedi ASPIS, *Analisi della spesa delle scuole pubbliche per ogni ordine e grado*, dicembre 2001 e nostri aggiornamenti

volti a stimolare la concorrenza all'interno del sistema scolastico pubblico (e tra quello pubblico e quello privato) e di riorganizzare di conseguenza la struttura "industriale" del servizio. Le riforme più recenti (in particolare la legge 53/2003) hanno invece spostato l'attenzione verso altri aspetti, privilegiando il riassetto dei cicli scolastici, la modifica dei programmi e le procedure di valutazione del sistema educativo.

La competizione sulla qualità delle prestazioni tra istituti è al cuore del così detto quasi-mercato (Q-M) dell'istruzione pubblica su cui è ad esempio fondato il sistema inglese e, in parte quelli tedesco, francese e olandese. Si tratta, per così dire, di un espediente organizzativo che cerca di mantenere intatte le caratteristiche di un sistema uniforme e meritatorio, con elementi che possono anche valorizzare gli altri aspetti relativi all'efficienza e che sono la libertà di scelta, la differenziazione sul territorio, e così via. Le *condizioni necessarie* per il funzionamento di un Q-M nell'istruzione sono legate alla capacità di offrire prodotti differenziati per aree geografiche e istituti, pur nel rispetto di standard comuni e uniformi fissati dalla legislazione nazionale, per cui si deve realizzare un certo grado di decentramento territoriale e di autonomia scolastica, in presenza di un settore privato regolato (e accreditato).

L'attuale sistema scolastico italiano contempla un decentramento di funzioni non irrilevante così come risulta dalla legislazione della fine degli anni '90³⁹. Alle Regioni spettano compiti e funzioni relative all'organizzazione e pianificazione territoriale del sistema integrato (Istruzione e formazione professionale), compiti di programmazione delle reti scolastica provinciale, di determinazione del calendario scolastico e di determinazione dei contributi alle scuole non statali. A Comuni e Province spetta la definizione operativa della rete delle istituzioni scolastiche. Il Ministero della Pubblica Istruzione è stato, di fatto, ristrutturato su base regionale⁴⁰ con la creazione degli *Uffici scolastici regionali* (USR).

Sulla base dell'attuale struttura organizzativa agli istituti è conferita personalità giuridica e autonomia finanziaria, mentre è attribuita la qualifica dirigenziale al capo di Istituto, al quale vengono affidati compiti di gestione delle risorse finanziarie e strumentali, con connessa responsabilità in ordine ai risultati. Sono, inoltre, previsti accordi di rete per la gestione delle attività contabili e amministrative e per l'acquisto di beni e servizi. I flussi finanziari vanno alle scuole pubbliche dal centro alla periferia (gli stanziamenti sono suddivisi in base regionale e da qui a livello provinciale e sub-provinciale). Il finanziamento è legato al numero di iscritti e con criteri analoghi è distribuito il personale docente e non.

Rimangono aperti una serie di problemi, da cui discende la possibilità di controllare efficacemente la spesa. I primi sono connessi alle dimensioni ottime (scala produttiva) dei plessi scolastici e alla loro funzionalità. C'è, poi, un problema di distribuzione dell'informazione: quando si aumentano le possibilità di scelta da parte degli utenti, bisogna che questi siano adeguatamente informati, altrimenti vengono convinti attraverso meccanismi di marketing che non sono esattamente rispettosi delle loro vere esigenze e bisogni, in relazione a quei diritti. Devono, anche, essere definite e utilizzate adeguate procedure di valutazione: se si vogliono introdurre elementi di confronto tra diversi *provider* occorre che vi siano strumenti di valutazione e comparazione che consentano di esprimere una scelta in modo adeguato. Su quest'ultimo aspetto è stato avviato, come detto, un percorso istituzionale nuovo.

In merito al rapporto pubblico/privato, la legislazione formulata dal precedente governo⁴¹ fornisce un riconoscimento del ruolo del settore privato nella fornitura del servizio istruzione scolastica, specificando che è la legge che stabilisce i requisiti per il riconoscimento della parità. Finora non si è sviluppato un settore privato ampio e provvisto di reputazione, in modo da venire accreditato e regolato da quello pubblico, come avviene nei quasi-mercati. La legge prevede anche l'istituzione di buoni-scuola statali sotto forma di borse di studio e quindi un finanziamento che dallo Stato va alle Regioni, diretto all'erogazione di borse da utilizzarsi presso le scuole statali e paritarie (alle famiglie più bisognose). La selezione è effettuata dalle Regioni che possono anche attribuire loro specifiche borse.

³⁹ In particolare il D.lgs. 192/1998.

⁴⁰ Con il DPR 347/2000.

⁴¹ L. n. 62/2000 e il decreto attuativo n.84/2001 (sulla parità scolastica).

Autonomia, autogoverno dell'Università e responsabilità finanziaria

Il governo della spesa pubblica delle università dipende

- dalle regole che determinano i flussi di finanziamento statale degli atenei, alla definizione dei quali il ruolo determinante è svolto dal Ministero dell'economia;
- dalla politica nazionale del personale (retribuzioni, stato giuridico e meccanismi di selezione e reclutamento dei docenti) condotta dal Ministero dell'Università, quale organo di programmazione e indirizzo generale,
- dalla "organizzazione industriale" del settore (numero di atenei, distribuzione sul territorio, sviluppo delle sedi decentrate) che dipende ancora dal MIUR, ma anche dalle scelte dei singoli atenei,
- dall'organizzazione interna e *governance* degli atenei e delle varie unità organizzative e centri di costo.

In questa sede merita soffermarsi sinteticamente sul primo e sull'ultimo punto. Sul secondo e il terzo valgono *mutatis mutandis* le considerazioni svolte per l'istruzione scolastica: anche qui esiste un problema di dimensione del pubblico impiego di ruolo, un problema della sua distribuzione e un problema di scelta della configurazione industriale più appropriata. Nel caso dell'università l'effetto delle scelte autonome decentrate degli atenei, in virtù dei margini di autogoverno riconosciuti, è naturalmente più marcato che non nel caso della scuola.

Sul primo punto, l'idea portante è ritornare, pur con correzioni e integrazioni⁴², allo spirito della riforma dell'art.5 della legge 537/1993, puntando ancora sul principio del fondo unico di finanziamento dell'attività corrente delle università⁴³ e un fondo per lo sviluppo e l'obiettivo del riequilibrio graduale delle dotazioni finanziarie, tramite un meccanismo di riparto secondo criteri stabili e fondati su indicatori di performance standardizzati.

Un criterio da recuperare è certamente quello di aumentare il ruolo del contributo degli studenti al finanziamento dell'università: è questo un caso in cui il *tax-benefit approach* può favorire la responsabilizzazione finanziaria e la razionalità della spesa.

Sul terzo punto il criterio base è creare le condizioni perché i centri periferici di decisione e gestione della spesa siano indotti – diciamo “con le buone o con le cattive” – a seguire le regole finanziarie e a considerare il contenimento dei costi del servizio come una *mission* fondamentale dell'amministrazione, al pari di quella di elevare la qualità didattica e il livello della ricerca. Le strutture organizzative in cui trovano collocazione le attività degli atenei – e dove quindi si formano i costi - sono le facoltà per la *didattica* e i Dipartimenti per la *ricerca*, l'*attività assistenziale e commerciale*. A queste Unità vanno aggiunte tutte le altre che sono responsabili di un insieme eterogeneo di attività, molto spesso di supporto all'attività delle prime come le Biblioteche, i Centri di servizio, i Musei.

L'autonomia universitaria per essere effettiva deve tradursi in termini organizzativi in un processo di accentuata responsabilizzazione amministrativa e finanziaria degli organi decisionali. Ciò significa che gli organi deliberanti dell'Università devono, nel momento in cui prendono decisioni, essere consapevoli delle conseguenze di ordine finanziario di queste e dei relativi costi di opportunità ed esserne nello stesso tempo responsabilizzati.

Queste considerazioni devono in qualche modo essere alla base delle relazioni che si instaurano tra il

- Rettore che svolge di fatto la funzione di allocazione della spesa dell'ateneo, dando direttive e indicazioni al

⁴² Vedi al riguardo D. P. Giarda (2004), “Il finanziamento dell'università italiana”, relazione al 2° convegno CODAU a Ustica il 17-19 .9.2004., *Quindici anni di riforme nell'Università italiana, Quali prospettive*, Università di Palermo

⁴³ Per un'illustrazione dei costi e benefici del ritorno, da più parti evocato, ad un finanziamento settoriale vincolato alle spese per il personale, vedi D.P. Giarda, “Il finanziamento...”, *cit.* Crediamo, comunque, che i primi superino di gran lunga i secondi, almeno nella prospettiva strategica di sviluppo dell'autonomia.

- Direttore Amministrativo, cui spetta il compito della gestione,
- il Senato accademico che, definendo gli indirizzi strategici, condiziona la sostenibilità nel lungo periodo della spesa,
- il Consiglio di amministrazione, organo di amministrazione e quindi deliberante le decisioni di spesa, e infine
- i Presidi e direttori di Dipartimento quali titolari dei centri di responsabilità e di costo, se pur forniti di limitata discrezionalità di spesa.

La sfera decisionale di ciascuno di questi organi ha quindi un collegamento – talvolta molto stretto, talvolta meno - con gli aspetti finanziari di bilancio. Un'organizzazione in cui l'organo che ha la sfera decisionale più ampia (nel nostro caso il Senato accademico) ha un limitato coinvolgimento nella responsabilità finanziaria che è demandata ad un altro organo - il Consiglio di Amministrazione che redige e approva i bilanci - può condurre ad inefficienze e fenomeni di *overspending*.

Un aspetto rilevante, in tale contesto, riguarda il ruolo del Rettore quale elemento trasversale dei due organi e quindi quale garante del collegamento tra decisioni del Senato accademico e coinvolgimento del Consiglio di Amministrazione. Altro aspetto è il ruolo dei pro-rettori, quali “ministri” del capo del governo universitario, nei confronti degli organi di decisione quali il Senato e il consiglio di Amministrazione. La direzione strategica per settori è sempre più affidata a pro-rettori ma che non hanno un adeguato grado di responsabilizzazione finanziaria; ancora una volta la sintesi è interamente svolta dal Rettore che vede accentuare la sua “sfera manageriale” e le sue responsabilità. Risulta quindi, assolutamente necessario accentuare il grado di responsabilizzazione del Rettore mediante una serie di accorgimenti da inserire negli statuti. Ad esempio, risulta certamente funzionale al governo della spesa l'allungamento della durata della carica di Rettore, con clausola di ineleggibilità. Una durata più lunga consente di impostare programmi di ampia durata e l'ineleggibilità libera le decisioni da eventuali strategie di imminente rielezione.

Inoltre, può risultare utile portare la funzione di approvazione dei bilanci al livello del Senato accademico, in modo che questo sia maggiormente responsabilizzato per le decisioni in tema di istituzione di nuovi corsi di laurea e sedi decentrate, ripartizione delle risorse finanziarie e di posti di ruolo ai centri di costo.

E' vero che gli statuti sono redatti in autonomia dagli atenei ma linee guida e orientamenti verso il criterio della responsabilizzazione finanziaria dei centri decisionali possono essere definiti a livello nazionale e adeguatamente sostenuti in sede di approvazione da parte del MIUR.

5. Spesa pubblica e decentramento dei poteri nella nuova Costituzione

Il governo della finanza pubblica, le procedure di bilancio, il coordinamento delle decisioni tra i diversi livelli di governo, le prospettive future della organizzazione di alcuni dei più importanti servizi pubblici, dalla sanità alla scuola all'università all'assistenza sono oggi influenzate dalle incertezze che gravano sul sistema istituzionale italiano per effetto della riforma della Costituzione del 2001. La riforma ha modificato la collocazione delle competenze legislative tra governo nazionale e governi regionali e ha prefigurato un trasferimento dei poteri e dei compiti amministrativi a favore degli enti locali per tutte le attività pubbliche, sia quelle rientranti nella competenza delle regioni, siano quelle rientranti nella competenza dello Stato.

La nuova Costituzione ha anche ridefinito le regole di finanziamento di Regioni ed enti locali introducendo nel nostro ordinamento il criterio, proprio degli stati ad organizzazione federale, della perequazione intergiurisdizionale delle capacità fiscali per abitante.

Sono ormai trascorsi più di tre anni dall'entrata in vigore della nuova Costituzione senza che le nuove norme Costituzionali abbiano esercitato i loro effetti sulla organizzazione della spesa pubblica e del suo finanziamento. Elemento fondamentale del nuovo ordinamento è il regime della competenza concorrente al quale sono assegnate gran parte delle materie trasferite alla competenza

legislativa delle regioni. Per la operatività di questo regime è necessario che il legislatore nazionale produca propria autonoma legislazione che fissi i “principi fondamentali” che devono essere rispettati dalle Regioni nell’esercizio della propria attività legislativa. Nulla è stato praticamente fatto in questo rispetto: il *blue-print* dei “principi fondamentali” già presenti nell’ordinamento non è andato oltre la mera estrazione di alcune norme dai testi legislativi esistenti; non si sa nemmeno se il *blue-print* debba essere ratificato dal Parlamento o se possa essere un mero atto ricognitivo da prepararsi dal potere esecutivo.

In aggiunta a questa inerzia, il Parlamento ha continuato ripetutamente a legiferare in campi che sarebbero notoriamente affidati alla competenza regionale e non c’è traccia che questa “ingerenza” si avvicina a una sua regolazione.

Si è nel frattempo aperto un contenzioso avanti la Corte Costituzionale soprattutto su iniziativa delle Regioni che reputano gli atti di ingerenza del legislatore nazionale contrari ai nuovi dettami costituzionali. La Corte ha preso molte decisioni su una varietà di questioni adottando – per la tutela di un principio di continuità dell’attività pubblica – un criterio generale di conservazione delle nuove leggi statali. Nel difendere la continuità dell’azione pubblica, la Corte ha dovuto basarsi su argomentazioni di tipo giuridico-formale che hanno progressivamente fissato principi e canoni interpretativi del nuovo testo Costituzionale. Niente di male, anzi questo sarebbe il compito precipuo della Corte se il Parlamento nazionale avesse adottato un corpus di leggi esplicitamente diretto a realizzare e attuare la nuova Costituzione. Operando su leggi marginali e di scarso contenuto sostanziale, la Corte sta progressivamente riducendo, di fatto, le opzioni che il legislatore nazionale avrebbe potuto utilizzare per proporre un sistema coerente di organizzazione dell’attività pubblica coerente con la nuova Costituzione.

Non c’è nemmeno nessuna ipotesi operativa su come organizzare la nuova finanza delle regioni e degli enti locali. Le disposizioni costituzionali si prestano a una varietà di possibili interpretazioni e propongono strumenti e criteri anche tra di loro in aperta contraddizione.

Non c’è nemmeno nessuna ipotesi, nemmeno di tipo generale o speculativo, sulla questione della assegnazione delle funzioni amministrative relative alla competenza legislativa statale o regionale ai diversi possibili livelli di governo, comuni, province, regioni o altri.

La riforma costituzionale, che molti commentatori considerano come un landmark nel processo di decentramento, esiste ma non ci sono tracce di una policy diretta alla sua implementazione. Si tratta di una situazione paradossale, ove il paradosso è aggravato dal fatto che il Parlamento sta discutendo di una ulteriore modifica della allocazione dei poteri tra centro e periferia senza, ancora, che sia stata sollevata la questione di quale possa essere l’assetto concreto della distribuzione dei compiti legislativi e amministrativi tra i diversi livelli di governo e senza che sia stata affrontata la questione – cruciale in un sistema caratterizzato da forte decentramento dei poteri di spesa – delle regole di finanziamento e in particolare delle regole e della intensità della perequazione finanziaria intergiurisdizionale.

Come risulta evidente dai temi e dalle proposizioni presentate su temi quali il patto di stabilità interno, la sanità, la scuola, l’università, i contratti del pubblico impiego non c’è tema importante nel governo della spesa – soprattutto in materia di servizi pubblici – dove la assegnazione dei poteri legislativi e delle funzioni amministrative tra diversi livelli di governo non sia di cruciale importanza rispetto agli obiettivi di costruire procedure razionali di governo e strumenti efficienti di controllo.

Vista l’incompletezza delle indicazioni della nuova Costituzione, il governo e il legislatore nazionale devono affrontare complessi problemi politici e sociali, oltre che di scelte tecnico-economiche, per dare corpo al decentramento dei poteri implicito nella nuova Costituzione. C’è bisogno di una “visione” complessiva che abbracci i problemi concreti del decentramento; c’è bisogno che la futura organizzazione del settore pubblico non sia lasciata solo alle esercitazioni formali di un volenteroso gruppo di studiosi di diritto costituzionale; c’è bisogno di un po’ di concretezza e di molto hard work su problemi concreti di organizzazione e di efficienza dei processi decisionali e dei processi produttivi.

C’è un aspetto particolarmente cruciale in materia di regole finanziarie che merita di essere ricordato. Si tratta del rapporto tra programmazione finanziaria e ruolo dei diritti sociali che hanno

una propria specifica tutela costituzionale. La questione non nasce con la nuova Costituzione: ha trovato anzi espressione in una varietà di interventi del legislatore nazionale, prima della nuova Costituzione, diretti a fornire soluzioni alla questione. Essa ha a che fare con il rapporto tra il costo delle prestazioni che sono ritenute “essenziali” per il soddisfacimento dei diritti e le risorse finanziarie allocate nello svolgimento del processo di bilancio. Dal punto di vista aggregato il *matching* tra i due corni del dilemma non presenta difficoltà insormontabili: in ogni dato momento storico il costo delle prestazioni da fornire in un particolare settore risulta dalle valutazioni sulla redditività e sul costo di impieghi alternativi delle risorse scarse. Più complesso è il riporto delle risorse finanziarie complessive sugli agenti o sugli operatori periferici a cui è affidata la gestione del servizio e quindi della tutela dei diritti individuali, come visti o percepiti nelle sedi di produzione del servizio. E’ su questi aspetti che i problemi allocativi e di gestione di servizi quali la sanità o l’istruzione si scontrano con quelli legati al decentramento dei poteri e delle responsabilità finanziarie. Ed è la *challenge* per il nostro nuovo ordinamento Costituzionale.

6. Conclusioni e proposte

Nel dibattito italiano sulla politica di bilancio, la ricorrente allusione alla presenza di sprechi diffusi nella spesa pubblica è sintomo di un equivoco: che sia possibile tagliare la spesa e finanziare la riduzione della pressione fiscale senza sacrificare i servizi erogati ai cittadini, senza fare scelte allocative esplicite, senza cioè scegliere quali aree devono ridursi e quali crescere. La stessa regola fissata nella legge finanziaria 2005 di una crescita uniforme della spesa pubblica al 2% può essere vista, lasciando da parte una valutazione della sua efficacia, come un’illustrazione dell’equivoco per il quale sarebbe sufficiente per l’autorità di bilancio fissare un obiettivo puramente finanziario, un tetto alla spesa e lasciare ai centri di spesa, peraltro spesso privi di margini reali di autonomia, il compito di individuare ed eliminare gli sprechi. E’ opinione di chi scrive che sarebbe invece più corretto e più efficace, a prescindere dalle opinioni sul livello accettabile della pressione tributaria, attuare scelte politiche esplicite sul livello dei servizi offerti dagli operatori pubblici e predisporre un sistema di procedure di formazione del bilancio che aiuti a scegliere.

A livello finanziario, il sistema deve costruirsi in modo coerente intorno a due elementi: una struttura di programmazione pluriennale e una procedura di formazione del bilancio basata su un approccio *top-down* che ricomprenda il totale della spesa pubblica. Il processo di bilancio deve essere costruito in modo da rendere chiare le scelte politiche, individuare i responsabili dei programmi, collegare spesa a servizi erogati e risultati ottenuti.

In pratica, nella situazione italiana ciò richiede, come presupposto, una riorganizzazione del bilancio e dei rapporti tra Tesoro e centri di spesa che tenga conto del diverso grado di autonomia di questi ultimi. Per usare un’immagine geometrica, si può pensare a *un bilancio delle Amministrazioni pubbliche per cerchi concentrici*.

Il primo cerchio, il più piccolo, è costituito dall’amministrazione centrale (l’amministrazione statale integrata con gli enti e agenzie che godono oggi di autonomia gestionale) il cui bilancio dovrebbe essere opportunamente ristrutturato attuando il principio per cui “Ogni Ministro è il proprio Ministro del bilancio”. Premessa di questa riorganizzazione è lo svuotamento del bilancio del Ministero dell’Economia, attribuendo la spesa per i vari programmi ai Ministri responsabili.

Il secondo cerchio dovrebbe comprendere gli enti previdenziali, le cui spese ed entrate dovrebbero divenire parte integrante del processo di bilancio. Attualmente il Parlamento approva formalmente solo un bilancio che copre solo parte dell’area del primo cerchio. In futuro il processo e la sessione di bilancio dovrebbero predisporre, analizzare e approvare un bilancio consolidato delle amministrazioni centrali e degli enti di previdenza.⁴⁴

⁴⁴ Il nuovo bilancio dovrebbe essere redatto in due versioni: cassa (integrato con la Tesoreria) e competenza economica, coerente con le regole di costruzione dei conti europei.

Per la formazione di questo bilancio occorrerà dare significatività al processo che oggi inizia a febbraio-marzo con la circolare della Ragioneria Generale dello Stato e trasformarlo nel primo momento di un processo *top-down*. La circolare dovrà essere il risultato di una decisione politica del Governo sul totale della spesa e sulla sua ripartizione tra i Ministeri. L'orizzonte temporale dovrà essere triennale. Le linee del nuovo bilancio saranno pubblicate nel DPEF, all'inizio dell'estate, che conterrà i dettagli degli interventi legislativi necessari.

Il terzo cerchio, il più ampio, comprende le Amministrazioni locali (in primis Regioni e Comuni). Il rapporto che deve sussistere tra le decisioni di bilancio del secondo cerchio e il sistema delle autonomie è tutt'altro che facile da precisare. Si pone in particolare la questione di quale debba essere l'aggregato oggetto della programmazione finanziaria statale. Si tratta di una scelta cruciale che definirà il modello di federalismo fiscale perché l'aggregato oggetto di programmazione può essere, alternativamente, il totale della spesa o l'entità del fondo perequativo messo a carico del bilancio statale dopo che saranno stati definite le fonti di finanziamento ordinario degli enti decentrati, in attuazione dell'art. 119 della nuova Costituzione.

Al sistema delle Amministrazioni locali deve essere riconosciuta un'effettiva autonomia fiscale e, d'altro canto, i finanziamenti statali per la perequazione devono essere rigorosamente definiti *ex-ante* e non più negoziabili nel durante del processo di spesa. Solo così può funzionare il meccanismo virtuoso della responsabilizzazione politico-finanziaria verso i cittadini-contribuenti, che appare come un potente incentivo in grado di efficacemente riflettersi sul controllo della spesa decentrata.

Indispensabile è quindi definire un'efficace sede istituzionale in cui dar corso alla fase di coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli di governo. Un contributo importante verrà dalla costituzione del Senato federale, nella speranza che la sua struttura e i suoi compiti siano costruiti in modo appropriato. Resta da valutare, anche in relazione all'esperienza tedesca, se sia necessario mantenere e sviluppare un luogo di coordinamento delle politiche a livello dei poteri esecutivi centrale e decentrato. Lo sviluppo del federalismo cooperativo nel nostro paese, caratterizzato da tante sedi di accordi intergovernativi quanti sono gli attuali Ministeri, ha dato origine a lentezze decisionali e, in assenza di precise regole decisionali, a soluzioni sempre orientate al compromesso politico di basso livello: la ricerca del consenso fa premio sulla ricerca delle idee innovative necessarie per attuare il decentramento.

Affinché tutta la costruzione sia credibile *occorre collegare programmazione finanziaria e programmazione reale*. La politica dei tetti non garantisce nulla sull'efficienza ed efficacia della spesa. Peggio ancora se si tratta di tetti uniformi. È necessario non perdere di vista il nesso che esiste tra flussi finanziari e volume dei servizi erogati alla collettività. Senza tale nesso, la programmazione finanziaria e i tetti alla spesa rischiano di rivelarsi esercizi velleitari. Procedure *top down* e programmazione pluriennale devono avere contenuti credibili e condivisi dai centri di spesa. Ciò richiede un lavoro contestuale di revisione approfondita dei vari programmi e dei costi della macchina amministrativa, che coinvolga i centri di spesa. Le *Spending Reviews* del sistema inglese, evocato in modo superficiale nel dibattito di questi mesi, sembrano un esempio cui ispirarsi.

Le considerazioni svolte finora valgono per il complesso della spesa pubblica. In questo lavoro, tuttavia, ci siamo concentrati sulla spesa per la produzione e offerta di servizi pubblici, per la quale la nozione di efficienza è più facilmente definibile e i problemi di coordinamento più evidenti. Negli anni novanta l'organizzazione del settore pubblico produttore di beni e servizi ha subito profonde modifiche nella direzione del decentramento, nelle due forme del decentramento funzionale (che ha interessato soprattutto la scuola e l'università, ma anche la struttura dell'amministrazione centrale e delle sue diramazioni periferiche) e di quello territoriale (le autonomie regionali e locali). La diffusione di modelli di autonomia gestionale anche nelle strutture dell'amministrazione centrale tende ad avvicinare i due modelli. Sono questioni comuni a entrambi l'efficienza interna, organizzativa e funzionale, delle unità e degli organismi di produzione pubblica e dei centri di spesa che deve comunque essere perseguita tanto dal governo centrale che dai governi locali.

Dal punto di vista della politica di bilancio, il decentramento pone problemi di coordinamento risolvibili soltanto con la costruzione di un sistema di programmazione e controllo

della spesa pubblica, in linea con quelli delle esperienze internazionali più evolute. In modo da consentire, a livello macro, una programmazione finanziaria unitaria e, a livello micro, il conseguimento dei vantaggi potenziali del decentramento.

La motivazione economica del decentramento è, infatti, legata ai vantaggi potenziali che esso offre in termini di efficienza. Richiede quindi l'introduzione di elementi di concorrenza all'interno del settore pubblico, sulla qualità delle prestazioni tra *providers* (pubblici o privati), per l'affidamento a evidenza pubblica (metodo delle gare) della gestione dell'erogazione dei servizi e per l'accesso ai finanziamenti statali (*yardstick competition*). In assenza di un meccanismo di mercato, tuttavia, è necessario costruire un sistema di "segnali" allocativi, in grado di guidare l'autonomia decisionale dei centri di spesa. È questo un ruolo che deve essere svolto a livello centrale, con la determinazione di *costi standard dei servizi* in modo da "guidare" le scelte decentrate.

La costruzione di un sistema di costi standard va in questa direzione. Oltre che funzionare da segnali per i centri di spesa, un sistema di costi standard (legati ovviamente ai risultati) costituirebbe il legame tra volume dei servizi e risorse finanziarie che oggi manca e rende velleitari i tentativi di riduzione della spesa. Bisognerà decidere dove collocare, con l'autorità necessaria per un compito così delicato, lo svolgimento di questa indispensabile funzione di *signaling* nei confronti delle unità che producono servizi pubblici a livello decentrato.

Nello specifico dei settori considerati, dalla nostra analisi discende una serie di proposte che riassumiamo di seguito.

Istruzione

- impostare un piano pluriennale di ristrutturazione e contenimento graduale dell'occupazione nel settore, attraverso la verifica e l'assorbimento degli esuberi a livello locale e una più razionale redistribuzione sul territorio degli istituti e del personale, cui devono partecipare, in una logica di coordinamento, tutti gli attori coinvolti e i responsabili di spesa, dal governo alle Regioni e agli Enti locali;

- realizzare, nel processo di sviluppo dell'autonomia, quanto più possibile la corrispondenza nelle unità organizzative (Ufficio scolastici regionali, istituti, organi degli atenei) tra responsabilità di spesa e responsabilità di gestione e amministrazione;

- guidare la razionalità di tale corrispondenza con l'indicazione di costi standard, per unità di output secondo i vari livelli di istruzione, definiti a livello centrale, imponendo alle unità locali di verificare e giustificare nei confronti di un'eventuale autorità centrale gli scostamenti tra i costi effettivi e i costi standard.

Sanità

- rivedere la nozione rigida di "essenzialità", prevedendo una selezione più rigorosa dei Lea, evitando la rincorsa ad immettere tutto quanto la tecnologia e l'evoluzione dei bisogni via via indicano, lasciando quindi una maggior spazio agli extra-Lea da coprire con la finanza regionale autonoma;

- applicare il principio della codeterminazione dei livelli ammissibili delle prestazioni e dei costi (standard) ad esse associati, per garantire la sostenibilità finanziaria della spesa sanitaria nel tempo, vincolando in qualche modo la spesa aggregata relativa alla fornitura dei Lea;

- muovere con coraggio nella direzione di un sistema a tre pilastri, come previsto originariamente dalla riforma del 1999.

Patto di stabilità interno

- il coinvolgimento delle amministrazioni locali e regionali nel rispetto del Patto di stabilità e crescita dell'UE deve riguardare gli stessi indicatori validi per il sistema complessivo di finanza pubblica, quindi indebitamento netto e livello del debito;

- il coinvolgimento degli stessi enti nel processo di programmazione top-down potrà accompagnarsi vuoi a programmi pluriennali sulla evoluzione della spesa locale, vuoi a programmi

pluriennali sulla evoluzione dei fondi statali per la perequazione una volta che siano stati stabiliti, nella attuazione dell'art. 119, le fonti ordinarie di finanziamento dell'attività degli enti;

- il sistema di sanzioni non può che sostanziarsi nel costringere gli enti decentrati a coprire le spese che hanno causato lo sfondamento con il ricorso alla tassazione locale; in tal caso scatta il meccanismo virtuoso della responsabilizzazione politico-finanziaria verso i cittadini contribuenti;

- prevedere un meccanismo di diritti all'accensione di debito scambiabili per quote di anni diversi tra gli enti locali della stessa tipologia.

Personale

- riconsiderare il modello di politica retributiva emerso negli ultimi anni, tenendo sotto controllo il peso crescente delle competenze accessorie e delle promozioni legate alla produttività, che rischia di essere molto costoso per le finanze pubbliche; la misurazione della produttività dovrebbe essere basata su indicatori ben definiti, trasparenti e spiegabili al pubblico, facilmente monitorabili dall'esterno e mantenuti stabili nel tempo, in modo da poterne misurare i progressi.

Tabella 1

Spesa pubblica per funzioni in rapporto al PIL nel 2002 nei paesi dell'Unione Europea

	Servizi generali (1)	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale spesa pubblica	<i>per memoria:</i> spesa per interessi
European Union (15 countries)	6,9	1,7	1,7	4,1	0,7	0,9	6,5	0,9	5,2	19,1	47,7	3,4
Euro-zone (EUR-12)	7,3	1,5	1,6	4,4	0,9	0,9	6,6	0,9	5,0	19,4	48,5	3,7
Belgium	10,0	1,2	1,7	4,4	0,7	0,3	6,7	1,2	6,3	17,7	50,2	6,0
Denmark	8,5	1,6	1,0	3,7	:	0,9	5,6	1,7	8,3	24,5	55,8	3,7
Germany	6,3	1,2	1,7	4,1	0,6	1,1	6,4	0,7	4,2	22,5	48,7	3,1
Greece	10,7	2,7	1,1	4,5	0,6	0,5	3,1	0,4	3,2	20,0	46,8	6,4
Spain	5,3	1,2	2,1	4,5	1,0	1,1	5,4	1,4	4,4	13,5	39,9	2,8
France	7,2	2,4	1,0	4,8	1,2	1,0	8,4	0,8	6,0	20,6	53,5	3,0
Ireland	3,6	0,7	1,5	5,0	:	2,1	6,4	0,5	4,4	9,4	33,7	1,3
Italy	9,3	1,2	2,0	3,8	0,9	0,1	6,5	0,9	5,0	18,2	48,0	5,9
Luxembourg	4,9	0,3	1,0	5,1	1,2	0,8	4,9	1,9	5,0	18,3	43,5	0,2
Netherlands	8,2	1,5	1,6	5,5	0,8	1,6	4,5	1,1	5,0	18,0	47,8	3,1
Austria	7,7	0,9	1,4	5,1	0,3	0,8	6,7	1,1	5,8	20,8	50,6	3,4
Portugal	6,5	1,7	2,0	5,3	0,6	0,9	7,0	1,2	7,1	14,1	46,4	3,1
Finland	6,1	1,4	1,4	5,0	0,3	0,5	6,3	1,2	6,6	21,3	50,1	2,2
Sweden	8,9	2,1	1,4	4,9	0,3	0,9	7,1	1,1	7,5	24,0	58,2	3,2
United Kingdom	4,6	2,6	2,1	2,9	0,6	0,6	6,3	0,6	5,3	16,0	41,7	2,1

(1) Include circa il 90% della spesa per interessi.

Fonte: Eurostat

Tabella 2
Bilancio dello Stato di competenza:
Saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni debitorie
(MILIARDI DI LIRE)

	Proposta Governò	Modifiche in Parlamento	Legge di Bilancio
1984	85.041	9.908	94.949
1985	113.278	32.314	145.592
1986	110.098	53.523	163.621
1987	123.242	54.586	177.828
1988	159.497	29.760	189.257
1989	147.391	-1	147.390
1990	130.745	-5	130.740
1991	118.373	11	118.384
1992	124.963	-306	124.657
1993	147.882	-2.218	145.664
1994	151.815	132	151.947
1995	156.720	-44	156.676
1996	147.504	234	147.738
1997	91.834	-376	91.458
1998	85.507	2.233	87.740
1999	61.037	-337	60.700
2000	78.923	180	79.103
2001	76.782	-2.941	73.841
2002(*)	32.816	-54	32.762
2003(*)	56.600	-2.000	54.600
2004(*)	50.000	0	50.000

(*) milioni di euro

Tabella 3

PREVISIONI DELLA SPESA PUBBLICA NEL REGNO UNITO
(miliardi di sterline)

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
2002 Spending Review (15 July 2002)							
Departmental Expenditure Limits (DEL)	-	239,7	263,5	279,8	301,0	-	-
Annually Managed Expenditure (AME)	-	178,7	191,2	201,7	210,4	-	-
Total Managed Expenditure (TME)	-	418,4	454,6	481,5	511,4	-	-
2002 Pre-Budget Report (27 November 2002)							
Departmental Expenditure Limits (DEL)	221,5	241,3	266,5	283,2	304,6	-	-
Annually Managed Expenditure (AME)	170,3	178,5	188,2	198,5	207,0	-	-
Total Managed Expenditure (TME)	391,8	419,8	454,8	481,7	511,6	-	-
2003 Budget (9 April 2003)							
Departmental Expenditure Limits (DEL)	224,1	244,0	263,8	279,5	300,7	-	-
Annually Managed Expenditure (AME)	165,5	177,0	191,9	205,2	215,8	-	-
Total Managed Expenditure (TME)	389,6	421,0	455,7	484,7	516,5	-	-
2003 Pre-Budget Report (10 December 2003)							
Departmental Expenditure Limits (DEL)	-	241,6	266,3	279,9	300,7	-	-
Annually Managed Expenditure (AME)	-	177,5	193,9	207,4	218,4	-	-
Total Managed Expenditure (TME)	-	419,1	460,2	487,3	519,1	-	-
2004 Budget (17 March 2004)							
Departmental Expenditure Limits (DEL)	-	240,6	265,3	279,3	301,1	-	-
Annually Managed Expenditure (AME)	-	178,5	193,7	208,3	219,2	-	-
Total Managed Expenditure (TME)	-	419,1	459,0	487,6	520,4	-	-
2004 Spending Review (12 July 2004)							
Departmental Expenditure Limits (DEL)	-	-	-	279,3	301,9	321,4	340,5
Annually Managed Expenditure (AME)	-	-	-	208,3	218,9	227,8	239,5
Total Managed Expenditure (TME)	-	-	-	487,6	520,8	549,2	580,0

Tabella 4

PREVISIONI DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA
(miliardi di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DPEF 2002 <i>(luglio 2002)</i>	598,4	626,7	655,9	673,8	692,0	-	-
Aggiornamento DPEF 2002 <i>(settembre 2002)</i>	601,8	619,1	-	-	-	-	-
Programma di stabilità <i>(novembre 2002)</i>	602,7	621,2	643,4	662,6	681,5	-	-
Relazione trimestrale di cassa <i>(aprile 2003)</i>	594,3	620,4	-	-	-	-	-
DPEF 2003 <i>(luglio 2003)</i>	594,3	619,6	637,2	660,9	680,0	697,7	-
Aggiornamento DPEF 2003 <i>(settembre 2003)</i>	-	625,5	634,5	-	-	-	-
Programma di stabilità <i>(novembre 2003)</i>	597,6	629,2	639,5	669,7	689,5	706,9	-
Relazione trimestrale di cassa <i>(maggio 2004)</i>	600,0	634,6	648,8	-	-	-	-
DPEF 2004 <i>(luglio 2004)</i>	-	634,6	655,6	686,5	713,2	738,2	764,9

Tabella 5

REGNO UNITO: PREVISIONI DELLA SPESA DEI DIPARTIMENTI (DEL)
PER IL TRIENNIO 2005-08
(tassi percentuali medi reali di crescita annuale per i maggiori Dipartimenti)

Health	6,9
Local Government	2,6
Defence	1,4
Education and Scotland	5,7
Home Office	3,5
Wales	2,7
Transport	4,5
Work and Northern Ireland	- 2,8
Office of the Deputy Prime	3,1
Trade and Industry	3,3
	3,0

Tabella 6

**COMPOSIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA
NEL REGNO UNITO (TOTAL MANAGED EXPENDITURE)
(anno 2004-05, miliardi di sterline)**

Departmental Expenditure Limits (DEL)	
Health	71,5
Local Government	43,7
Defence	29,7
Education and Skills	27,6
Scotland	21,3
Home Office	12,7
Wales	11,0
Transport	10,4
Work and Pension	8,2
Northern Ireland	8,2
Office of the Deputy Prime Minister	7,0
Trade and Industry	5,0
Chancellor's Departments	4,9
Altri Dipartimenti (sette)	16,2
Fondo di Riserva	1,9
Totale	279,3
Annually Managed Expenditure (AME)	
Social Security Benefits	123,1
Non-cash items	28,1
Locally financed expenditure	24,2
Central Gvt Gross Debt Interest	23,9
Tax Credits	13,8
Common Agricultural Policy and EC institutions	5,2
Public Corporations own-financed capital expenditure	2,6
Altre voci	5,2
AME margin	1,2
Accounting adjustments (*)	-19,0
Totale	208,3
TOTAL MANAGED EXPENDITURE	487,6

(*) Aggiustamenti contabili necessari per riconciliare il criterio della "piena competenza economica" usato nella programmazione della spesa con le regole di redazione dei conti nazionali (la correzione più importante, pari a -21,8 miliardi, riguarda la spesa per pensioni dei dipendenti pubblici, che nella *Spending review* include una stima del relativo debito pensionistico maturato, cosa che non avviene nei conti nazionali, dove la spesa è pari semplicemente alle prestazioni erogate).

Fonte: HM Treasury, 2004 Spending Review, cit.

Tabella 7
 Bilancio dello Stato (competenza) 2005
 Composizione delle spese finali (al netto degli interessi) per Ministeri
 milioni di euro

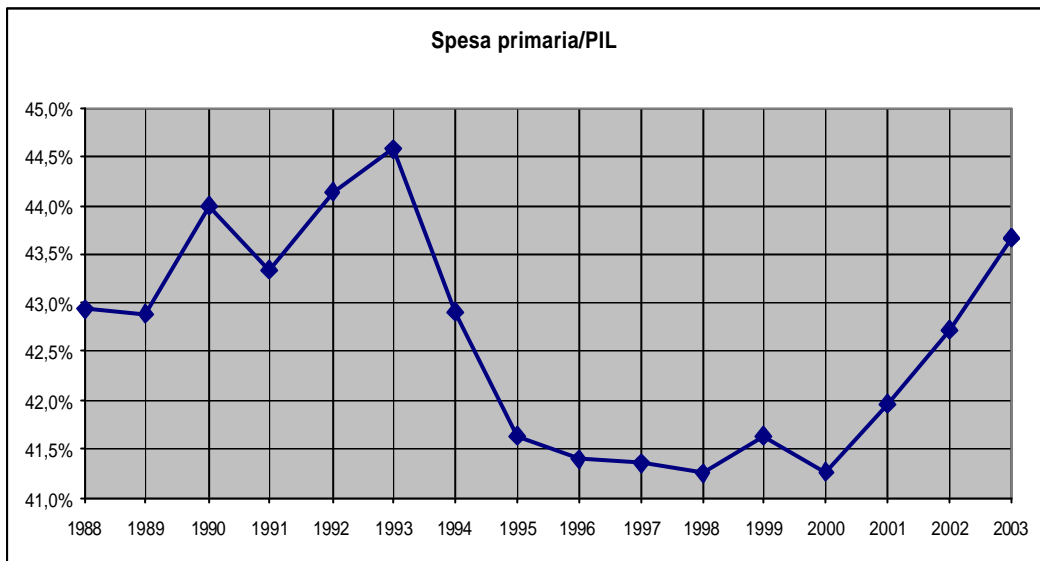
	milioni di euro	%
Economia e Finanze	204.341	51,9%
Attività produttive	3.229	0,8%
Lavoro e politiche sociali	67.618	17,2%
Giustizia	7.368	1,9%
Affari esteri	2.150	0,5%
Istruzione, Università e Ricerca	51.420	13,1%
Interno	24.952	6,3%
Ambiente e Territorio	1.081	0,3%
Infrastrutture e Trasporti	7.282	1,8%
Comunicazioni	372	0,1%
Difesa	19.022	4,8%
Politiche agricole	1.554	0,4%
Beni e attività culturali	2.185	0,6%
Salute	1.277	0,3%
TOTALE	393.852	100,0%

Tabella 8
 Il sistema scolastico, anno 2003

		NORD	CENTRO	SUD	TOTALE ITALIA
Scuola dell'infanzia	- istituti	9.693	4.430	10.974	25.097
	- insegnanti	55.301	25.353	56.523	137.177
Scuola elementare	- istituti	8.193	3.303	7.081	18.577
	- insegnanti	121.208	51.263	117.522	289.993
Scuola media	- istituti	3.332	1.335	3.218	7.885
	- insegnanti	82.006	35.260	93.735	211.001
Scuola superiore	- istituti	2.521	1.237	2.786	6.544
	- insegnanti	121.192	59.122	135.478	315.792
Totale scuole	- istituti	23.739	10.305	24.059	58.103
	- insegnanti	379.707	170.998	403.258	953.963

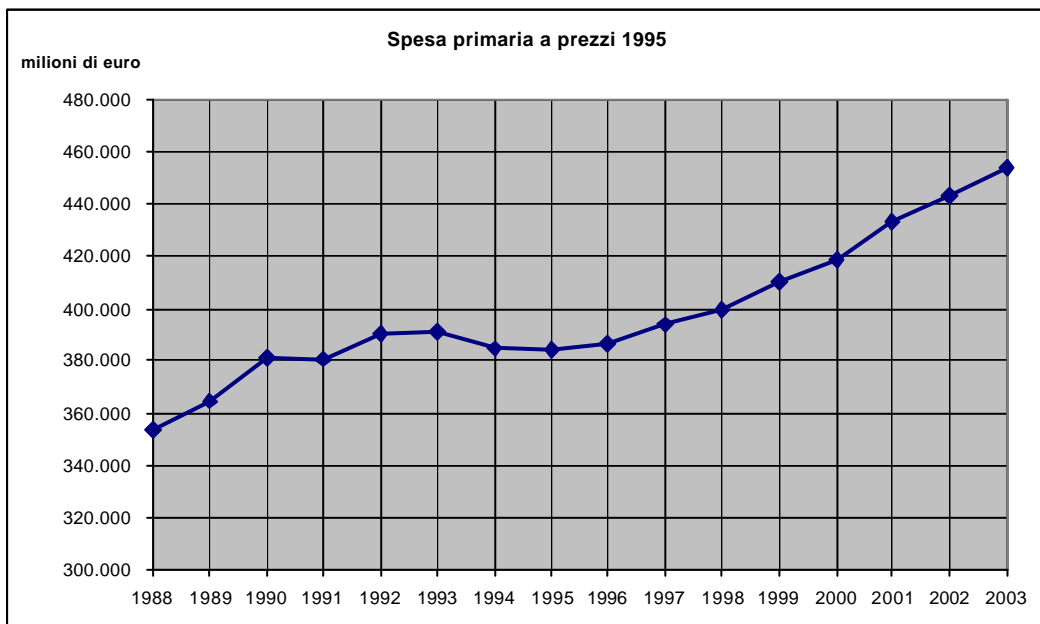
Fonte: ISTAT

Figura 1



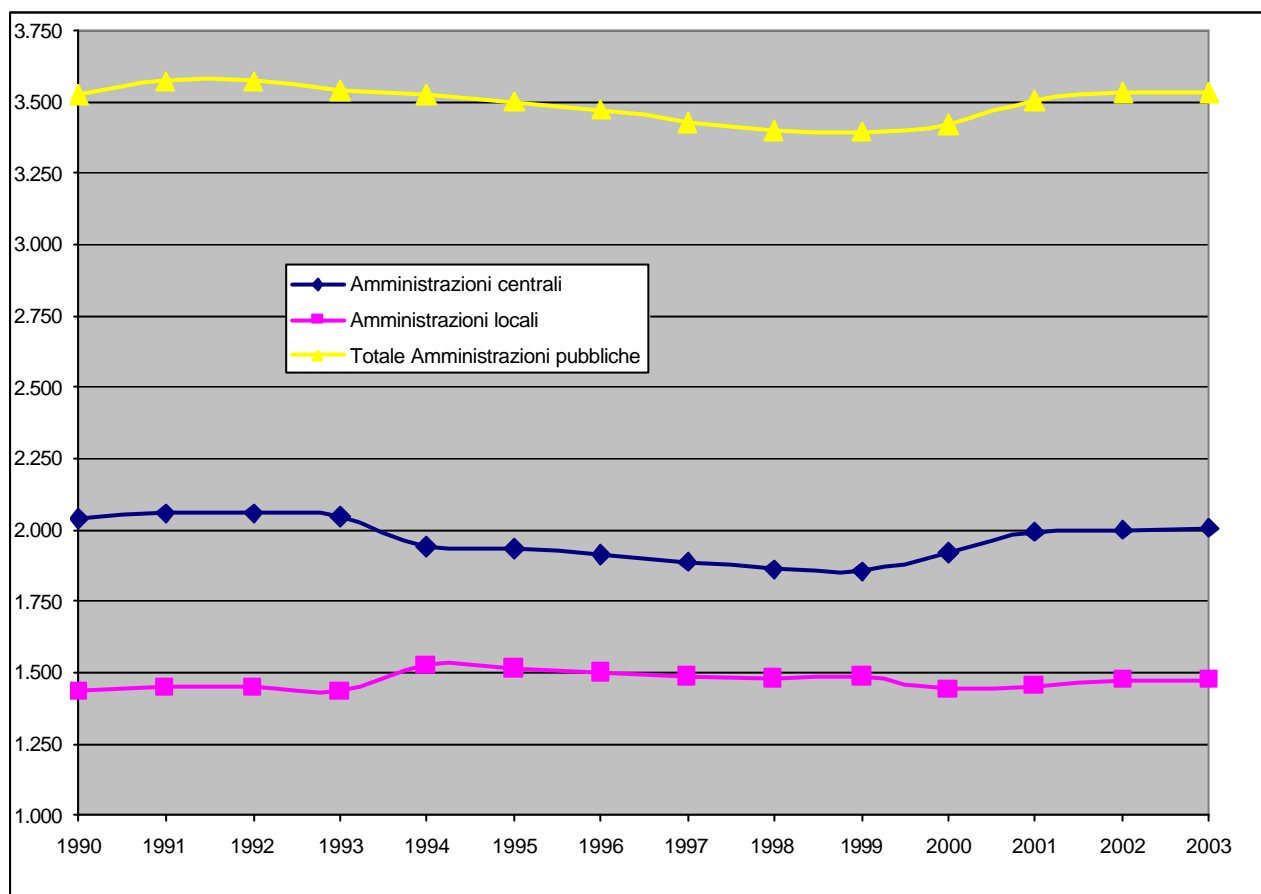
Fonte: Elaborazione su dati Istat.

Figura 2



Fonte: Elaborazione su dati Istat.

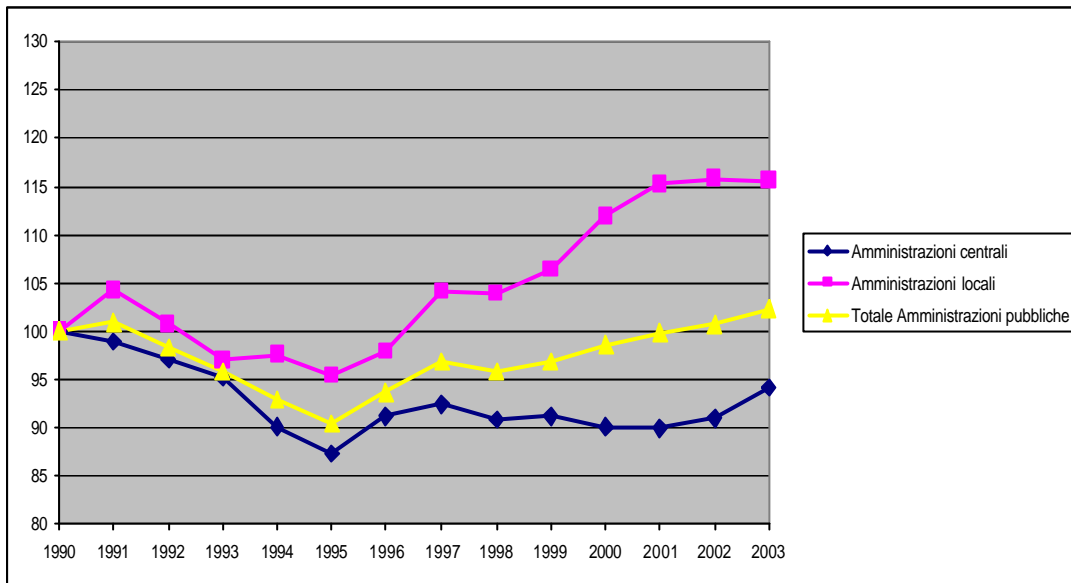
Figura 3 – Unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche 1990-2003
(migliaia)



Nota: La crescita della consistenza del personale statale e la corrispondente riduzione del personale degli Enti territoriali locali registrata nel 2000 è dovuta principalmente al passaggio del personale amministrativo della scuola dalle province e dai comuni allo Stato.

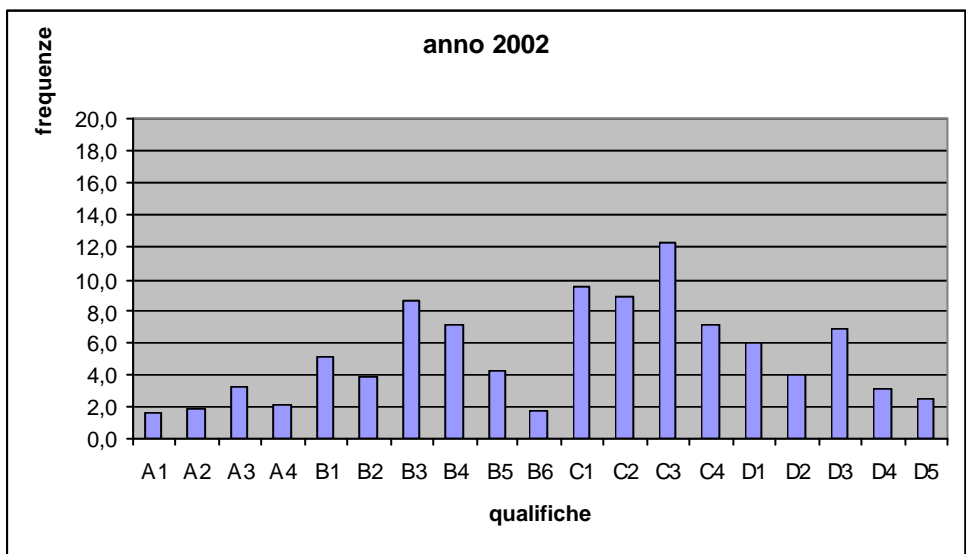
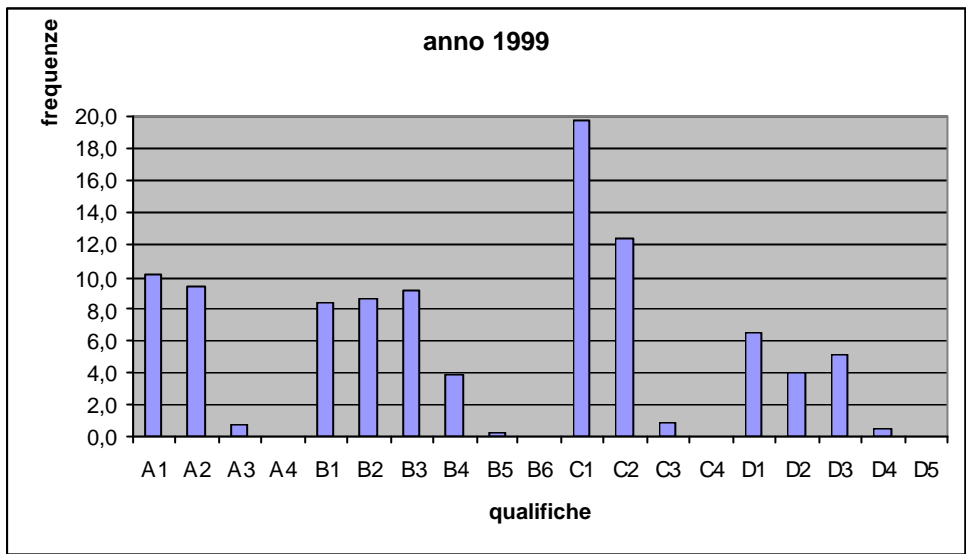
Fonte: Elaborazione su dati Istat.

Figura 4
Indice delle retribuzioni lorde reali dei dipendenti pubblici



Fonte: Elaborazione su dati Istat.

Figura 5
La struttura professionale del personale degli Enti locali nel 1999 e nel 2002



Fonte: Vignocchi (2004), cit.