

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 De Benedetti

Roma 3 Febbraio 2005

Sintesi

Buona parte della spesa pubblica primaria è rivolta alla produzione e offerta di servizi pubblici (è la spesa diversa dai trasferimenti in denaro a famiglie e imprese, che rappresenta circa metà della spesa pubblica primaria). Secondo una tesi ricorrente nel dibattito italiano, sarebbe possibile eliminando gli “sprechi” in questa area, ridurre la pressione fiscale senza che ne soffra il volume dei servizi e delle prestazioni erogate ai cittadini.

Il confronto con i livelli di spesa dei paesi europei con modelli simili di intervento pubblico non fornisce elementi a supporto di questa tesi. Con l’eccezione delle pensioni, la spesa pubblica in Italia è inferiore alla media. Il confronto dei livelli di spesa non può, tuttavia, dare una risposta definitiva alla presenza o meno di sprechi significativi. Resta da vedere se a livelli di spesa tutto sommato simili a quelli dei principali paesi europei corrisponda una qualità dei servizi analoga. È una 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, in genere, non esce affatto bene.

C’è nella ricorrente allusione alla presenza di sprechi diffusi nella spesa pubblica un equivoco: che sia possibile ridurre la spesa, magari non sacrificando i servizi erogati ai cittadini, senza fare scelte allocative esplicite, senza cioè scegliere quali aree devono ridursi e quali crescere. La stessa regola, nella legge finanziaria 2005, di una crescita uniforme della spesa pubblica al 2%, è un’illustrazione dell’equivoco. Il ruolo che da essa emerge per l’autorità di bilancio è fissare un obiettivo puramente finanziario, un tetto alla spesa, lasciando ai centri di spesa, peraltro spesso privi di margini reali di autonomia, il compito di aggiustarsi. Presumendo che questo processo di aggiustamento porti all’individuazione e all’eliminazione degli sprechi. Noi crediamo che, invece, siano necessarie scelte politiche esplicite e un sistema di procedure di formazione del bilancio che aiuti a scegliere.

Il lavoro inizia con l'analisi della natura economica degli eccessi di spesa (rispetto al livello efficiente) settoriali e l'illustrazione delle politiche per contenere la spesa: il controllo del livello della domanda e quindi del volume di produzione del bene o servizio pubblico e, dal lato dell'offerta, il controllo dell'impiego dei fattori produttivi e dei prezzi dei fattori, il disegno di meccanismi incentivanti l'efficienza. In ogni caso, non è possibile individuare gli eccessi di spesa né correggerli se non si dispone di un sistema di programmazione e controllo della spesa di buona qualità, questione che viene quindi affrontata in dettaglio. Ogni anno, la discussione della legge finanziaria fa emergere un'insoddisfazione diffusa sulle procedure di formazione del bilancio. In genere, le critiche si concentrano sul rapporto tra Governo e Parlamento e sui poteri di emendamento di quest'ultimo. Noi riteniamo che il problema sia mal posto e che la questione da affrontare sia invece la qualità del processo di bilancio nel Governo. Da questo punto di vista, le esperienze internazionali più evolute, che passiamo in rassegna, hanno molto da insegnare all'Italia.

Successivamente analizziamo più approfonditamente alcuni settori: la finanza regionale e locale, la sanità e l'istruzione e i riflessi della riforma costituzionale sul governo della spesa pubblica. La riforma costituzionale del 2001 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. Il governo della finanza pubblica, le procedure di bilancio, il coordinamento delle decisioni tra i diversi livelli di governo, le prospettive future dell'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 di quella riforma della Costituzione, ancora inattuata a distanza di tre anni.

Negli ultimi venti anni la tendenza principale nell'organizzazione del settore pubblico produttore di beni e servizi è stata verso il decentramento, nelle due forme del decentramento funzionale (le strutture periferiche dell'amministrazione centrale) 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. Nel secondo caso, tuttavia, il controllo della spesa pubblica diviene 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.

Dal punto di vista della politica fiscale, 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. 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 comprenda il totale della spesa pubblica. La politica dei tetti non garantisce nulla sull'efficienza ed efficacia della spesa. Peggio ancora se si tratta di tetti uniformi. Individuare ed eliminare gli sprechi richiede la capacità di guardare alle singole realtà nel dettaglio. Le proposte contenute nell'ultima parte del rapporto vanno proprio in questa direzione.