LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA SPENDING REVIEW E TAGLI LINEARI

Carmelo Marazia

La “spending review” è una pratica necessaria e virtuosa, ma va tenuto conto che:

1. “Rispetto agli altri Paesi membri dell’Unione europea la spesa pubblica italiana non è, nel suo complesso, in posizione anomala. Si osservano invece anomalie nella sua composizione, ancora sbilanciata a causa degli oneri derivanti da un lungo e dissennato periodo di accumulazione del debito pubblico e di un settore pensionistico ipertrofico rispetto ad altri interventi di protezione sociale, non meno importanti.” (Padoa Schioppa 2007)
2. “L’anomalia italiana è rappresentata da un eccesso di spesa per pensioni (232 miliardi) e interessi (70 miliardi), che assieme costituiscono il 43 per cento dell’intera spesa corrente. Tolti questi, in rapporto al Pil, in realtà **spendiamo meno** di quasi tutti i paesi dell’Ocse per i servizi pubblici fondamentali: sanità, istruzione, giustizia, ordine pubblico, difesa. La spesa in conto capitale, poco più di 50 miliardi, è al minimo storico. Anche il numero di impiegati pubblici sul totale della popolazione lavorativa è inferiore alla media dei paesi Ocse (14,3% contro 14,6%). Il problema vero è che si spende male, non che si spende troppo.” (Massimo Bordignon su la Voce del 2 maggio 2012).

Il corollario è che qualsiasi spending review non può proporsi, almeno come obiettivo finale, di togliere ai cittadini, ma di dare loro qualcosa di comparabile a quello che si riceve in altri paesi confrontabili con il nostro. Altrimenti, il pericolo è che si rompa il patto tra cittadini e pubblica amministrazione.

Un’altra considerazione importante di inquadramento del problema è che “..se dalla spesa al netto degli interessi si isola la spesa per pensioni, si scorpora dall’amministrazione centrale la spesa per il finanziamento della differenza tra spesa per pensioni e contributi previdenziali, (…..) risulta che la spesa al netto degli interessi è oggi ripartita circa a metà tra amministrazione centrale e amministrazione locale.”[[1]](#footnote-1) Ne deriva che le decisioni di spesa oggetto della spending review pubblica sono in gran parte allocate presso autorità territoriali autonome dal governo centrale, presso le quali non vale l’autorità di un revisione centrale, se non in termini indiretti (vincoli di spesa e di risorse, quantitativi e di destinazione).

Infine: la spending review non punta solo *all’inefficienza produttiva, per sprechi nella produzione o organizzazione di singoli servizi e attività pubbliche*. Punta anche all’inefficienza gestionale, cioè *il mancato livellamento dei benefici associati alle diverse tipologie di spesa, per cattiva allocazione delle risorse disponibili[[2]](#footnote-2).* Possiamo anche parlare di “efficacia allocativa”, cioè di destinare le risorse dove rendono meglio, sulla base della valutazione attenta dell’interesse pubblico. E’ opinione condivisa tra molti manager pubblici più consapevoli che è in questa seconda direzione che vi sono forse i maggiori spazi di ottimizzazione, meno marginali. Ad es. non vi sono serie valutazioni dei costi rispetto ai benefici, oppure controllo della scelta dei destinatari di interventi di sostegno o di erogazione di servizi. Ciò non solo in termini di effettività del diritto a ricevere le erogazioni (che ricadrebbe nella prima specie, cioè l’efficienza della produzione), ma soprattutto di mancata selezione delle destinazioni rispetto a priorità ragionate, anche in relazione alla maggiore efficacia attesa degli impatti . E’ evidente che in questo caso manca l’applicazione del concetto di costo-opportunità: quali opportunità si perdono destinando la spesa in un modo piuttosto che in un altro? In ogni caso, anche a prescindere da analisi magari troppo sofisticate per amministrazioni non dotate di sufficienti competenze, vi è un difetto di focalizzazione su scelte strategiche. In particolare, su quel 50% di spesa nell’amministrazione decentrata, che non può essere commissariata da ispettori esterni (alla Bondi, per intenderci), perché implica decisioni politiche decentrate e competenze articolate sul territorio ed in diversi campi, vi sono forse i maggiori problemi. E’ qui che troppo spesso **la destinazione della spesa delle amministrazioni riflette criteri di semplice risposta a pressioni**. A monte vi è la rinuncia a valutare a priori gli obiettivi che si vogliono raggiungere e a costruire ed applicare criteri di valutazione. Questo problema riguarda anche lo stato centrale, ma la diffusione dei centri di spesa e la stessa maggiore vicinanza degli amministratori all’elettorato, la presenza di un ceto politico più pervasivo e meno disponibile a condurre delle valutazioni di tipo tecnico, che collidono con le esigenze di consenso immediato e che spingono a dare “poco a tutti”, rende il problema più difficile da governare.

Perseguire questi obiettivi implica “competenze” cioè **conoscenze e capacità di fare la valutazione della spesa** diffusa anche nelle organizzazioni di minore dimensione. A prescindere dal problema di come convincere gli amministratori a scelte più ragionate, vi è quello della diffusione di competenze (e motivazione) nei manager pubblici. La soluzione qui non può che essere quella di investire (per risparmiare) in qualità delle risorse umane (è una delle ragioni per l’accorpamento di amministrazioni).

Un’altra via è quella della mobilitazione degli *stakeholders* che si vogliono muovere non come gruppi di pressione corporativa, ma come “valutatori” dell’efficacia delle politiche, e per questa via “premere” sulla politica. Quello che si dovrebbe fare è aggiornare l’analisi della domanda attraverso l’analisi delle “proposizioni di valore”, e su questa focalizzare le scelte strategiche.

Un altro problema è la **sovrapposizione di competenze tra livelli e soggetti amministrativi**, che insieme alla mancanza di scelte strategiche, provoca la dispersione delle risorse in mille rivoli, senza raggiungere la dimensione critica per conseguire una qualche efficacia.

Un esempio può venire dagli interventi per il diritto allo studio da parte dei comuni, dove la stragrande maggioranza della spesa va ad integrare prestazioni di personale, forniture di materiali (spese per materiali di pulizia, fotocopie ecc.) e contributi vari al funzionamento delle scuole, e contribuisce a progetti su cui il comune stesso esprime scarsa o nulla discrezionalità e controllo di opportunità. Se lo fa, al massimo esercita un controllo di tipo contabile.

Il tema diventa quindi quello di promuovere e incentivare iniziative di spending review con questi orientamenti negli enti territoriali e nelle amministrazioni periferiche, sviluppando le competenze interne, a partire dall’insegnare innanzitutto il concetto di costo opportunità, affrontando anche la crisi con la collaborazione dei cittadini, sapendo individuare gli stakeholders giusti e interrogandoli sulle proprie “proposizioni di valore”, cioè sui veri e profondi interessi, cui le amministrazioni possano dare risposta.

La sacrosanta preoccupazione del governo di rispondere alla propria missione urgente di risanamento rischia di far passare in secondo piano la considerazione di aspetti di più lungo periodo importanti per la tenuta del paese[[3]](#footnote-3). In particolare, nel quadro di un piano complessivamente virtuoso, l’intervento sul personale della P.A. si presenta come l’ennesimo “taglio lineare”. A differenza delle spending review, i tagli lineari sono forieri di successive moltiplicazioni di spesa.

Quando si parla di effetti di lungo periodo bisogna pensare agli effetti sulle organizzazioni della P.A., alla motivazione e alla qualità delle competenze, bisogna comunque pensare in termini di sviluppo.

Invece da troppo tempo le P.A. stanno sentendo solo un linguaggio di tagli e di improduttività assoluta della spesa per la P.A., che sta provocando un effetto deprimente verso quelle persone e organizzazioni che dovrebbero essere protagoniste del miglioramento, e che genera un vero e proprio circolo vizioso. La spending review non è un singolo provvedimento, ma un metodo e un processo costante che va applicato dalle amministrazioni, e che richiede, come si è detto, motivazione e competenza: i tagli lineari alla spesa per le risorse umane e organizzative rischiano di distruggerle entrambe. E’ possibile che qualsiasi intervento formativo nella P.A. debba ormai essere considerato uno spreco? Che ogni intervento per lo sviluppo e l’innovazione organizzativa, che è consustanziale alla spending review, stia tendendo a zero? Il solito paradosso del bambino e dell’acqua sporca.

1. Così Piero Giarda, non ancora ministro, nel *suo Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Working Paper dell’Università Cattolica, del settembre 2011. [↑](#footnote-ref-1)
2. La terminologia è sempre di Giarda, ibidem [↑](#footnote-ref-2)
3. Mentre trascriviamo questo intervento leggiamo su “La Repubblica” del 15/7/2012 un’intervista al ministro Barca che ammette che “Questo governo non deve disegnare una visione di lungo periodo, questo spetta solo all’esecutivo che emergerà dal confronto elettorale”. [↑](#footnote-ref-3)