



**lavoce.info**

- A scuola d'investimenti**, di Massimo Bordignon e Alessandro Fontana, 05.12.2008
- Emergenza continua in carcere**, di Veronica Grembi e Alberto Zanardi, 31.12.2008
- Gemelli diversi: motorizzazione civile e Aci**, di Vincenzo Perrone e Francesca Petrina, 20.01.2009
- Prefetture e pubblica sicurezza: risparmiare si può**, di Enza Caruso e Giuseppe Pisauro, 03.02.2009
- Infrastrutture senza economia**, di Francesca Petrina e Ilde Rizzo, 10.02.2009
- Spesa pubblica europea**, La parola ai numeri, 10.05.2012
- Dove si può tagliare davvero la spesa pubblica?**, di Giuseppe Pisauro, 27.06.13
- Meno tribunali, più giustizia**, di Gilberto Muraro, 10.07.2012
- Vendere le imprese dello stato senza ripetere gli errori**, di Michele Polo e Riccardo Puglisi, 22.11.13
- L'anello debole della nuova revisione della spesa**, di Claudio Virno, 22.11.13
- Amministrazioni protagoniste della revisione della spesa**, di Carlo Cottarelli, 28.11.13
- Una replica al commissario Cottarelli**, di Claudio Virno, 29.11.13

## A SCUOLA D'INVESTIMENTI

Massimo Bordignon e Alessandro Fontana

05.12.2008

*Per l'edilizia scolastica, e più in generale per l'istruzione, risorse scarse e mal distribuite. Ma dove trovare i soldi per gli investimenti? Le scuole italiane sono in cattivo stato anche perché sono troppe. Si potrebbe cominciare a chiudere i plessi inefficienti. Non con le imposizioni, ma attraverso una più corretta gestione dei rapporti finanziari tra livelli di governo. Parte dei risparmi dovrebbe rimanere all'ente locale per essere reinvestiti nel settore scuola. Necessaria una mappa efficiente dell'organizzazione del servizio scolastico sul territorio.*

Ridurre la spesa pubblica e migliorarne la qualità non si può fare con interventi di **taglio indiscriminato**. Lasciano il tempo che trovano, e spesso conducono solo a maggiori inefficienze e a maggior spesa in futuro. Invece, bisogna agire di cesello, cercando di modificare gli incentivi degli agenti coinvolti perché si muovano nella direzione desiderata. Questo era il compito della Commissione tecnica sulla finanza pubblica, incaricata dal governo Prodi di condurre a termine la revisione della spesa dei principali ministeri, e poi soppressa dall'attuale esecutivo. Eppure, alcuni dei risultati raggiunti dalla Commissione sono ancora validi, e il metodo è tanto più utile in un momento di crisi come questo, dove i necessari interventi congiunturali di sostegno all'economia devono essere accompagnati da **riduzioni strutturali** di spesa, per evitare disastri finanziari futuri.

### I PROBLEMI DELLA RETE SCOLASTICA

Prendiamo, ad esempio, l'**istruzione** (altri ne seguiranno nelle prossime settimane). Non spendiamo poco in questo settore, al contrario la spesa per studente in Italia è del tutto in linea con quella degli altri paesi sviluppati: 2.971 dollari contro una media Ocse di 3.072, ma i risultati sono peggiori. La conclusione è che spendiamo male e che dobbiamo imparare a spendere meglio.

Un buon esempio è la condizione della rete scolastica, drammaticamente riportata alla ribalta dalla tragedia di Rivoli. Sulla rete incidono le competenze di più **livelli di governo**. Allo Stato compete la determinazione dei livelli fondamentali dei servizi, le Regioni hanno le competenze sulla rete delle scuole, comuni e province quelle sulla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici. Una legge del 1996 attribuiva allo Stato anche un ruolo di finanziatore *ad adiuvandum*, attraverso l'assegnazione alle Regioni di appositi finanziamenti per l'edilizia scolastica, che queste, a loro volta, dovevano ripartire tra i propri enti locali. Per rendere più efficace la distribuzione delle risorse, la stessa legge prevedeva la predisposizione di un'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per Regioni e continuamente aggiornata, diretta ad accertare le condizioni del relativo patrimonio.

Ma a dodici anni di distanza, l'Anagrafe non è ancora disponibile. Di più, lo Stato, pressato da problemi di bilancio, ha con il tempo ridotto i finanziamenti, dai **270 milioni** di euro in media l'anno nel triennio 1996-98, ai **75** del periodo 2007-09. Regioni e altri enti locali hanno dunque dovuto far leva in misura crescente sulle proprie risorse, con la conseguenza, ovvia, che chi poteva contare su più denari propri ha speso di più, e gli altri di meno. Così, nel 2006, la spesa per l'edilizia scolastica degli enti locali del Centro-Nord per studente è all'incirca doppia di quella del Mezzogiorno: 350 euro al Nord e 182 al Sud.

Dunque, una classica storia di finanza pubblica italiana. **Risorse scarse**, rese ancora più scarse dal fatto che quando deve tagliare, lo Stato italiano è miope, sacrificando la spesa per il futuro, quella in conto capitale, per salvaguardare quella corrente. Risorse infine **mal distribuite**, per mancanza di strumenti di programmazione appropriati. Il sottosegretario Bertolaso, non si sa bene su quali basi, visto che l'Anagrafe non c'è, stima ora in 13 miliardi le risorse necessarie per mettere in sicurezza le

scuole, 4 solo per quelle a più alto rischio. Ma quali che siano le esigenze vere, non c'è dubbio che sulla edilizia scolastica bisognerà investire. Dove trovare i soldi?

## RISORSE DALLA RAZIONALIZZAZIONE

Intanto, si potrebbe cominciare con il chiudere i **pleSSI inefficienti**. Una ragione per cui le scuole italiane sono in cattivo stato è che sono troppe, circa 42mila, di cui quasi 6mila con meno di 100 studenti. Di più, la frammentazione della rete, conducendo a classi con pochi studenti, è responsabile, secondo le nostre stime, di circa un terzo dell'eccesso di personale per studente che caratterizza il nostro paese: circa il 40 per cento in più rispetto alla media dei paesi Ocse. Eliminare i plessi inefficienti consentirebbe dunque di liberare risorse importanti, che potrebbero essere reinvestite nel settore scolastico, a cominciare dall'edilizia. Ma come riuscirci?

Non certo imponendo, come originariamente previsto nella bozza del decreto Gelmini, di eliminare tutti i plessi con meno di 50 studenti. Intanto, perché non sappiamo se tutte quelle scuole siano veramente inefficienti. Inoltre, perché un'imposizione di questo tipo contrasta con le competenze che la nostra Costituzione assegna alle Regioni, che difatti si erano affrettate a ricorrere alla Corte costituzionale. Ma se solo si riuscisse a uniformare tra Regioni il numero di studenti per classe e di insegnanti per classe, portandolo al livello medio delle cinque Regioni migliori, si eliminerebbero 34.700 cattedre, con un risparmio superiore a 1 miliardo di euro. Spostando la decisione in merito all'iscrizione dal singolo istituto scolastico al distretto, cioè spostando tra scuole limitrofe gli studenti al margine, si potrebbero eliminare fino a 40mila cattedre tra medie e elementari, con un ulteriore risparmio di circa **1,2 miliardi di euro**. E così via.

Come proposto dalla Commissione, la chiave di volta è in una più corretta gestione dei rapporti finanziari tra governi. Oggi, se un comune chiude una scuola, paga solo dei costi, soprattutto in termini di conflitti con le famiglie, i sindacati e altre forze locali. I benefici vanno invece interamente allo Stato centrale, sotto forma di minori spese per il personale. Non è dunque un caso che ogni ipotesi di razionalizzazione della rete incontri la più fiera resistenza da parte degli enti locali. Se si vuole davvero incentivare comportamenti più coerenti tra i diversi livelli di governo, è opportuno che parte dei benefici resti a disposizione dell'ente locale stesso, per poter essere reinvestiti nel settore scolastico.

In secondo luogo, lo Stato è obbligato solo a garantire il finanziamento del livello essenziale dei servizi, non di quelli in eccesso, che sono invece responsabilità delle **Regioni**. Nel caso della rete scolastica non sarebbe difficile, sfruttando le informazioni a disposizione del ministero dell'Istruzione, disegnare, sulla base di criteri di accessibilità da parte degli utenti, una **mappa** efficiente della organizzazione del servizio scolastico sul territorio, individuando quali plessi mantenere e quali invece sopprimere. Se la Regione, a cui spetta la competenza sulla rete, vuole mantenere invece plessi inefficienti, se ne assume la responsabilità, finanziando il relativo servizio con le proprie risorse. Costruire una simile mappa in modo accurato richiede sicuramente del tempo, circa un anno sulla base delle nostre stime, ma costituisce senz'altro una strada più razionale e politicamente più sostenibile di interventi indifferenziati, che poi, come si è visto, comunque non funzionano.

## EMERGENZA CONTINUA IN CARCERE

Veronica Grembi e Alberto Zanardi

31.12.2008

*Le carceri italiane sono sovraffollate e obsolete: difficile garantire accettabili condizioni di vita per personale e detenuti, e perseguire l'obiettivo della riabilitazione. E' necessario accantonare la logica dell'emergenza continua distinguendo tra misure di impatto immediato e politiche di lungo periodo. L'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse, con la chiusura di istituti fortemente sottoutilizzati, può portare in tempi relativamente brevi a risparmi di spesa strutturali. Ma serve poi la costruzione di nuovi penitenziari, più grandi e più efficienti.*

Le nostre carceri scoppiano, come prima e, in prospettiva, ancor più di prima. L'indulto del 2006 aveva concesso una boccata d'ossigeno al cronico sovraffollamento di cui soffre il sistema penitenziario italiano. Dopo appena due anni la **popolazione carceraria** è quasi ritornata ai livelli pre-indulto: nel giugno scorso i detenuti erano poco più di 54mila, il 91 per cento di quelli presenti nel dicembre 2005, con una crescita di mille unità al mese. Di contro, di carceri nuove se ne costruiscono poche: negli ultimi dieci anni la capacità ricettiva è cresciuta soltanto del 5,5 per cento. Con il risultato che l'Italia contende alla Grecia la palma europea di sistema carcerario più sovraffollato: a giugno del 2008 per ogni 100 posti di capacità regolamentare si contavano quasi 142 detenuti. Una quota significativa di istituti mostra poi i segni dell'età: il 20 per cento dei penitenziari italiani è stato costruito prima del 1900. È allora evidente come in carceri così sovraffollate e obsolete sia ben difficile garantire accettabili condizioni di vita, tanto per il personale quanto per i detenuti, e perseguire in modo credibile l'obiettivo della riabilitazione.

### MISURE PER OGGI E PER DOMANI

Come uscire da questa situazione? Si tratta innanzitutto di accantonare la logica dell'emergenza continua distinguendo tra misure di impatto immediato e politiche di lungo periodo, valutandone per ciascuna costi e benefici.

Delle prime, si sta discutendo intensamente in questi giorni, soprattutto si discute della cosiddetta *probation*, la "messa alla prova". Si tratta della possibilità da parte degli incensurati accusati di reati lievi, quelli punibili fino a due anni nella versione più recente della proposta, di evitare il processo impegnandosi a svolgere lavori di pubblica utilità che, se vanno a buon fine, estinguono completamente il reato. Una misura che potrebbe contribuire a frenare le nuove entrate nel circuito carcerario.

Tuttavia, anche qualora attuato, questo intervento, al pari dell'indulto, non basta. Occorre certamente avviare una politica lungimirante di **edilizia carceraria** che aumenti la capienza del sistema penitenziario e al contempo adegui le strutture a standard elevati di sicurezza e vivibilità. La costruzione di nuove carceri dovrebbe peraltro ispirarsi a una serie di criteri-guida. Innanzitutto, seguendo le linee già preannunciate dal ministero, si dovrebbe diversificare la tipologia degli istituti penitenziari prevedendo strutture diverse dai carceri tradizionali, più leggere, e pertanto meno costose e disponibili in tempi più rapidi, per i detenuti **in attesa di giudizio** e ritenuti non pericolosi. In secondo luogo, è necessario puntare su nuovi penitenziari più grandi rispetto alla dimensione prevalente nell'attuale panorama italiano. Oggi la capienza media delle nostre carceri è bassa: più dell'80 per cento degli istituti ha meno di 300 posti. Valutazioni sulle possibili economie di scala e indicazioni dall'esperienza internazionale suggeriscono che significativi guadagni di efficienza, ovvero minori spese per detenuto, sarebbero realizzabili in istituti più grandi. C'è poi il problema dell'attuale **localizzazione territoriale** dei penitenziari che non è allineata alla distribuzione della popolazione in generale e alla mappa dei reati commessi: ben il 40 per cento degli istituti sta al Sud, risultato tra l'altro del riadattamento a fini carcerari di conventi, castelli e antichi palazzi. È poi auspicabile che, per ottenere le **risorse necessarie** alla costruzione di nuovi e

più efficienti penitenziari, l'amministrazione proceda alla dismissione degli immobili che, per la loro particolare collocazione geografica, presentano un elevato valore commerciale.

## EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEL PERSONALE

Guadagni di efficienza e risparmi di spese sono realizzabili in tempi anche più brevi, agendo sull'esistente, attraverso miglioramenti gestionali e razionalizzazioni nella distribuzione degli organici. Se si tiene conto che per far funzionare il sistema penitenziario sono impegnati 43mila **agenti di polizia penitenziaria** con una spesa per il personale di 2,9 miliardi di euro, l'80 per cento del totale dell'amministrazione penitenziaria, si capisce come la gestione del personale sia l'elemento-chiave dell'efficienza in questo comparto. Tra i diversi penitenziari esistono divari assai marcati nei costi per detenuto, non giustificati dalla composizione della popolazione carceraria ospitata o dal particolare sovraffollamento di certi istituti. Guardando a un indicatore sintetico come il rapporto tra unità di polizia penitenziaria e detenuti si va da un minimo di 0,26 a un massimo di 2,74. Anche il confronto tra territori mostra differenze non trascurabili: al Sud gli agenti per detenuto sono del 13 per cento più numerosi rispetto alla media nazionale, mentre il Nord segna un 17 per cento sotto la media. Uno sforzo di ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse, con la chiusura di istituti fortemente sottoutilizzati, può portare in tempi relativamente brevi a risparmi di spesa strutturali e non effimeri, stimabili in prima approssimazione in almeno un centinaio di milioni.

## GEMELLI DIVERSI: MOTORIZZAZIONE CIVILE E ACI

Vincenzo Perrone e Francesca Petrina

20.01.2009

*Motorizzazione civile e Aci producono due documenti: il libretto di circolazione e il certificato di proprietà del veicolo. Entrambi sono realizzati elettronicamente attingendo dati dall'Archivio nazionale veicoli il primo e dal Pubblico registro automobilistico il secondo. Ma il Pra è un duplicato dell'Anv e per tenere allineati i due database si investono, sprestandole, risorse. In altri paesi basta il solo libretto per tutte e due le funzioni. Siamo sicuri che in questo caso non ci siano margini per razionalizzare e ridurre la nostra spesa pubblica?*

Cosa farebbe un manager di una azienda privata o il buon padre di famiglia, col suo buonsenso, se scoprisse che due organizzazioni distinte producono servizi complementari e in buona misura sovrapposti, partendo dalla stessa base informativa? La lotta agli sprechi nella pubblica amministrazione, per la riduzione intelligente e strutturale della spesa pubblica, si fa anche andando a caccia delle **duplicazioni inutili**. Le analisi della Commissione tecnica sulla finanza pubblica hanno messo in luce come **Motorizzazione civile e Aci** abbiano importanti aree di sovrapposizione e sarebbero candidate ideali per un processo di accorpamento e razionalizzazione.

### DUE ORGANIZZAZIONI, DUE DOCUMENTI

La Motorizzazione civile, che fa capo alla Direzione trasporti terrestri, è parte integrante del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è articolata in 92 uffici periferici per una dotazione di personale di 3.709 unità e con un bilancio annuale di circa **332 milioni** di euro. L'Aci è un ente pubblico titolare del Pubblico registro automobilistico (Pra) ed erogatore dei servizi a tale registro connessi. Ma è altresì azienda vasta e articolata in diversi settori di attività, che agisce anche con logiche di mercato e ha proventi che non vengono direttamente dal bilancio dello Stato né vi confluiscono, poiché è esonerata dagli obblighi della Tesoreria unica ed è esclusa dal novero degli organismi che concorrono al debito pubblico.

Sulla base degli ultimi dati ai quali abbiamo potuto avere accesso, ci risulta che l'Aci abbia entrate per **352 milioni** di euro, di cui 233 milioni derivano da Pra e circa 40 milioni da riscossione di tasse automobilistiche, secondo il bilancio 2006. In pratica, dipende in gran parte dai servizi del Pra: passaggi di proprietà, prime iscrizioni, radiazioni. L'Aci opera, inoltre, come concessionario di riscossione per conto dello Stato, il che porta altri 26,5 milioni di euro di diritti. Alla chiusura in sostanziale equilibrio economico del bilancio, contribuiscono il rilevante portafoglio di partecipazioni di circa dodici società controllate, non tutte strumentali all'attività svolta, e tra cui spicca la **Sara Assicurazioni**, per un valore di bilancio di circa 100 milioni di euro e un valore di patrimonio netto contabile di circa 227 milioni di euro. Il tutto impegnando, considerato il complesso di società che ad Aci fanno capo, quasi 6mila persone, molte delle quali in posizione di responsabilità.

Da dove nasce la **sovrapposizione**? Le due organizzazioni producono due documenti: il libretto di circolazione (Motorizzazione) e il certificato di proprietà (Aci). Entrambi sono realizzati elettronicamente attingendo dati, il primo, dall'Archivio nazionale veicoli (Anv) e il secondo dal Pubblico registro automobilistico (Pra). Peccato che secondo, il Pra, costituisca un sottoinsieme/duplicato del primo, l'Anv, e che per tenere allineati i due database si investano, sprestandole, risorse. Per non parlare del problema ancora più basilare, del senso di continuare a dovere avere due documenti separati, anche ora quando il costo di molti autoveicoli equivale alla somma di quelli di un televisore al plasma e di un buon frigorifero: oggetti per i quali nessuno si sognerebbe di imporre un **certificato di proprietà** da usare solo in occasione di cessione del bene.

In altri paesi basta il libretto per tutte e due le funzioni, di documento necessario per la circolazione e per l'attestazione della proprietà: perché da noi no? Il ministro Bersani aveva proposto nella sua "lenzuolata" l'abolizione del Pra, ma ha dovuto rapidamente rimangiarsela, per una opposizione al provvedimento dura quanto trasversale ai due schieramenti. Il nuovo esecutivo non pare si sia ancora posto, nel tentativo di spendere meno e meglio, l'obiettivo di un profondo e complessivo **ridisegno organizzativo** del sistema di offerta dei servizi pubblici per la motorizzazione civile, che porti a un miglioramento dell'efficienza attraverso l'eliminazione di duplicazioni e la riprogettazione dei processi operativi anche alla luce dell'evoluzione tecnologica in questo campo, a una più netta distinzione tra sfera pubblica e sfera privata di attività. Il tutto riuscendo anche a migliorare la soddisfazione degli utenti che potrebbero vedere ridotti gli adempimenti burocratici connessi al possesso e all'utilizzo di un autoveicolo. È sensato non verificare se esistono in questo caso margini per razionalizzare e ridurre la nostra spesa pubblica?

## PREFETTURE E PUBBLICA SICUREZZA: RISPARMIARE SI PUÒ

Enza Caruso e Giuseppe Pisauro  
03.02.2009

*Nel 2007 la spesa del ministero dell'Interno è stata appena superiore agli 11 miliardi, il 5 per cento in meno dell'anno precedente. Anche perché il ministero accumula debiti. Ma le politiche di taglio indiscriminato degli stanziamenti hanno il fiato corto se non si accompagnano a una reale riconsiderazione delle attività e dei modelli organizzativi. Paradigmatici gli esempi delle prefetture e della pubblica sicurezza. Con la riorganizzazione dell'articolazione dei servizi si possono ottenere notevoli risparmi.*

La produzione di attività e servizi pubblici di grande rilievo, quali quelli della pubblica sicurezza, dei vigili del fuoco e delle prefetture ricade nell'ambito del **ministero dell'Interno**. È un caso emblematico dei problemi del contenimento e dell'efficienza della spesa pubblica.

### I DEBITI DEL MINISTERO

Nel complesso, la spesa del ministero nel 2007 è stata a consuntivo (competenza) pari a **11,2 miliardi**, in diminuzione di circa il 5 per cento rispetto al 2006. **(1)**

Un risultato che sembra segnare una netta inversione di tendenza rispetto al periodo precedente, quando in quattro anni, dal 2002 al 2006, la spesa era cresciuta del 30 per cento. In realtà, sono cifre da prendere con il beneficio di inventario. Il bilancio consuntivo, infatti, sottostima la spesa. Il ministero da alcuni anni accumuladebiti **pregressi**: 408 milioni a tutto il 2006, cresciuti a 561 milioni a fine 2007 e, secondo alcune stime, 918 milioni a fine 2008. **(2)**

Si tratta in gran parte di debiti verso fornitori esterni – per fitti, utenze (luce, telefono, ecc.), manutenzione. Ma tra i creditori c'è anche il personale del ministero, per voci accessorie della retribuzione quali straordinari e indennità. È un fenomeno, praticamente assente nell'amministrazione centrale fino a una decina di anni fa, che non riguarda soltanto l'Interno.

Secondo stime riportate dai giornali, per i sei principali ministeri di spesa il debito sommerso è di circa due miliardi. **(3)** Per inciso, ai fini dei conti pubblici, queste somme, una volta rilevate sono aggiunte retrospettivamente alla spesa dell'anno di competenza economica, il che contribuisce a spiegare perché periodicamente l'Istat riveda al rialzo la spesa pubblica degli anni passati.

A fronte di un debito crescente, è naturale che il ministero lamenti una grave inadeguatezza delle risorse finanziarie: in un documento dello scorso maggio si rilevava come, per l'esercizio 2008, con debiti pregressi e “oneri incompressibili ed indifferibili” per 2,9 miliardi, le **risorse disponibili** erano solo 1,5 miliardi, con uno sbilancio di 1,4 miliardi. **(4)**

Un quadro siffatto evidentemente dimostra come le politiche di taglio indiscriminato degli stanziamenti, seguite da tutti i governi nell'ultimo decennio, abbiano il fiato corto se non si accompagnano a una reale riconsiderazione delle attività e dei modelli organizzativi.

### IL CASO DELLE PREFETTURE

Ma come intervenire? Qualche indicazione si trae dal Rapporto finale della *Commissione tecnica per la finanza pubblica*. Gran parte dell'attività dell'Interno è svolta da una rete di unità produttive: prefetture, commissariati di Ps, stazioni dei Carabinieri, e così via. Non sempre la dimensione di queste unità e la loro articolazione nel territorio sono determinate dalle caratteristiche specifiche dell'attività svolta, spesso dipendono dalla storia (la concentrazione di unità, ad esempio, nel centro delle grandi città) e dalle ripartizioni amministrativo-politiche (ogni provincia ha una prefettura). Riconsiderando queste scelte e riorganizzando l'articolazione dei servizi si possono ottenere importanti risparmi. Il caso delle **prefetture** è paradigmatico.

Gran parte delle prefetture insiste su una popolazione inferiore a mezzo milione di abitanti, mentre secondo l'analisi economica la dimensione ottimale è compresa tra uno e due milioni di abitanti. Le economie di scala sono particolarmente forti per le circoscrizioni fino a 500mila abitanti. La tabella mostra il relativo indice: un valore superiore a 1 è sintomo di sottodimensionamento rispetto all'efficienza, inferiore a 1 di sovradimensionamento. Un **processo di accorpamento** delle prefetture collocate nelle province più piccole produrrebbe importanti risparmi. Se il rapporto tra personale e popolazione della circoscrizione fosse oggi per le 65 prefetture con popolazione inferiore a 500mila abitanti lo stesso di quello *medio* delle 35 prefetture maggiori, il personale totale delle prefetture potrebbe ridursi del 27,4 per cento. Cosa osta a una tale riorganizzazione? **Laprassi** che prevede la presenza di una prefettura, come di altri uffici statali, in ogni provincia, nonostante non vi siano norme che lo impongano. E più flessibile sembra essere l'organizzazione sul territorio della Chiesa cattolica dove talvolta si ha lo stesso vescovo per due diocesi. Peraltro è una prassi seguita per tutta l'amministrazione periferica dello Stato, non solo per le prefetture, e costituisce il più potente incentivo alla creazione di nuove province.

## LA PUBBLICA SICUREZZA

Ancora più importante è il caso della **pubblica sicurezza**, l'area nella quale si genera il maggior volume di debiti pregressi. L'attività, pur sotto il coordinamento del ministero dell'Interno, coinvolge **cinque forze di polizia**, quattro delle quali dipendenti da altri ministeri. Per una valutazione seria si dovrebbe tener conto delle attività svolte da tutti i soggetti interessati. In realtà non si dispone di un quadro chiaro dell'ammontare di risorse destinate alla pubblica sicurezza, neanche se ci si limita a considerare le due forze a competenza generale (polizia e carabinieri). La struttura del bilancio dello Stato, pur nelle sue varie classificazioni, non lo consente. Così accade che nel bilancio del ministero dell'Interno siano iscritti stanziamenti relativi a spese dell'arma dei carabinieri (dagli straordinari e missioni del personale, ai fitti e manutenzione dei locali, alle utenze) e della guardia di finanza (alcune spese per infrastrutture e impianti); d'altro canto, gli stipendi dei carabinieri sono tutti iscritti nel bilancio del ministero della Difesa, a prescindere dal fatto che i compiti svolti riguardino la difesa o la pubblica sicurezza. Ancora meno chiaro è il quadro se si guarda agli aspetti reali. Tralasciando le altre forze di polizia, nel territorio nazionale sono presenti 1.851 presidi della polizia di stato di cui 369 commissariati e 6.410 presidi dell'arma dei carabinieri di cui 4.362 stazioni. Negli ultimi anni sono stati compiuti sforzi per un miglior **coordinamento**, anche con lo sviluppo di programmi comuni nelle telecomunicazioni e nella logistica. Ma c'è molto di più da fare. Occorrerebbe una riesame profondo della dislocazione territoriale dei presidi. Analisi interne del ministero nel 2001-2002 giudicavano insoddisfacente la distribuzione attuale in quanto "lasciava sguarniti molti agglomerati urbani, mentre manteneva presidi in territori interessati da progressivi spopolamenti, determinando per questo situazioni di eccessiva sovrabbondanza e in definitiva di sottoimpiego e di minore produttività delle risorse". Fu elaborato un piano di ridisegno dell'**articolazione territoriale** dei presidi, ma resistenze di carattere localistico ne impedirono la realizzazione. Un film già visto molte volte. Ma se non si cambia copione, diventa davvero difficile contenere realmente la spesa e garantire a tutti servizi di buona qualità.

Prefetture: economie di scala al variare della dimensione				
Classi dimensionali	Numero prefetture	Numero dipendenti	Media popolazione	Indice economie di scala (a)
fino a 250mila ab.	25	1.712	193.966	5.262 *
da 250 a 500mila ab.	40	3.166	359.568	3.140 *
da 500 a 750mila ab.	13	1.205	599.669	1.874 *

da 750mila a 1milione ab.	12	1.415	866.650	1.451	*
da 1 a 2 milioni ab.	6	918	1.202.754	1.075	
oltre 2 milioni ab.	4	1.025	3.269.721	0,623	*
(a) Un valore dell'indice superiore (inferiore) a 1 implica la presenza di economie (diseconomie) di scala. L'indice è calcolato, per ogni classe dimensionale, in corrispondenza della popolazione media.					
* = L'indice è significativamente diverso da 1.					

- (1) La cifra esclude i trasferimenti a comuni e province tradizionalmente allocati nel bilancio dell'Interno ma che non incidono tuttavia sulla sua attività di produzione di servizi.
- (2) “Il debito sommerso dei ministeri”, *Il Sole 24Ore*, 16 novembre 2008, p. 13.
- (3) Ancora da “Il debito sommerso dei ministeri”, *Il Sole 24Ore*, 16 novembre 2008, p. 13.
- (4) *Relazione unitaria sullo stato della spesa del ministero dell'Interno*, maggio 2008, disponibile sul sito [www.interno.it](http://www.interno.it).

## INFRASTRUTTURE SENZA ECONOMIA

Francesca Petrina e Ilde Rizzo

10.02.2009

*Contrastare la crisi anche attraverso il finanziamento di infrastrutture? L'esperienza insegna che per la realizzazione di opere utili, in tempi brevi e con costi certi, va riqualificata la spesa statale. Serve una logica di risultato e non di processo, con una chiara individuazione degli obiettivi dei diversi programmi di spesa e dei risultati attesi. E una adeguata definizione e quantificazione degli indicatori per misurarli. Non basta stanziare le risorse finanziarie, occorre modificare alcuni aspetti procedurali e superare incertezze e carenze informative.*

Tra le azioni per contrastare la crisi economica è previsto il finanziamento e l'accelerazione degli interventi **infrastrutturali**, anche attraverso l'istituzione di appositi commissari straordinari. Tuttavia, l'esperienza insegna che perché l'azione del governo sia efficace e conduca alla realizzazione di opere utili, in tempi brevi e con costi certi, l'attività di spesa statale va riqualificata. È necessario intervenire sulle caratteristiche del processo di decisione che, aldilà delle specificità proprie di ciascun programma di spesa, presenta significativi elementi di criticità trasversali: se non risolti, renderanno difficile e dal risultato incerto anche il compito dei commissari straordinari previsti nel decreto legge anti-crisi.

### MANCA UNA LOGICA DEL RISULTATO

La spesa statale è prevalentemente **indiretta**, cioè delegata a soggetti pubblici come regioni, enti locali e privati, ma il processo di decisione, dalla pianificazione all'attuazione non è strutturato per dare un contenuto di efficienza ed efficacia a tale delega. Le decisioni di investimento sono abitualmente assunte sulla base di accordi tra amministrazioni senza il supporto della valutazione economica che, invece, dovrebbe essere introdotta già nella fase di pianificazione, seguendo linee guida obbligatorie, standardizzate e metodologicamente solide, in modo che il soggetto finanziatore – il ministero delle Infrastrutture – possa confrontare progetti concorrenti, definire le conseguenti priorità in modo trasparente e adottare scelte razionali.

Complessivamente, prevale una logica di **processo** piuttosto che di **risultato**: gli obiettivi dei diversi programmi di spesa e i risultati attesi non sono chiaramente individuati e gli indicatori per misurarli non sono adeguatamente definiti e quantificati. Le indicazioni provenienti dalla normativa contabile sono molto stringenti ed esercitano effetti "perversi" sul processo di decisione, spingendo verso l'accelerazione della decisione di finanziamento, anche quando il contenuto della decisione stessa non presenta requisiti progettuali adeguati ad assicurarne poi la realizzazione, con i tempi e i costi previsti. Il risultato, poi, sfugge alla verifica e al controllo del soggetto finanziatore, in quanto anche il controllo della spesa in itinere, così come la valutazione ex post degli scostamenti tra previsioni e risultati effettivi dei singoli programmi di spesa, sono carenti per la mancanza di sistematici flussi informativi e di meccanismi efficaci di monitoraggio. È il caso, ad esempio, dei progetti sui **trasporti rapidi di massa** (metropolitane e tranvie) cofinanziati dalla legge 221 del 1992 e solo in piccola parte ultimati, o ancora dei vari programmi di spesa per l'edilizia residenziale pubblica che si sono susseguiti a partire dal 1990. Tutti progetti finanziati anche con risorse pubbliche nazionali e realizzati a livello locale, per i quali difficilmente si riesce ad avere un quadro chiaro sullo stato di attuazione, sui tempi di realizzazione, né tantomeno sull'effettiva utilità sociale delle opere una volta realizzate.

### IL FONDO OPERE STRATEGICHE

Queste problematiche potrebbero essere significativamente ridimensionate in previsione dell'attuazione del **federalismo**. Il principio di sussidiarietà, infatti, dovrebbe suggerire la riallocazione delle risorse dallo Stato ai livelli inferiori di governo senza vincolo di destinazione, mantenendo in capo al livello centrale la responsabilità soltanto delle opere di rilevanza nazionale. A proposito di queste ultime un riferimento d'obbligo è la **Legge obiettivo** e in particolare, le criticità connesse al finanziamento dei diversi interventi che ricadono nell'ambito del **Fondo opere strategiche**. Il finanziamento si presenta incerto, frammentario e parziale, senza un'organica programmazione finanziaria e con problemi di sostenibilità, peraltro ripetutamente segnalati dalla Corte dei conti. Del resto, a febbraio 2008 secondo le stime Cipe erano necessari ancora 52,8 milioni di euro per completare le opere inserite nel Piano opere strategiche, stima destinata a crescere per l'aumento dei costi e dalla copertura finanziaria incerta. Nel decreto anti-crisi sono previsti interventi specifici per il finanziamento alle opere strategiche, ma le misure finanziarie non bastano. Come ha evidenziato la Commissione tecnica per la finanza pubblica è necessario, da un lato, superare le incertezze e le carenze informative sul programma, diffondendo **informazioni** aggiornate e affidabili sul suo stato di attuazione e sui suoi risultati; dall'altro, modificarne alcuni aspetti procedurali. Ad esempio, tenere separati i finanziamenti per la progettazione da quelli per la realizzazione delle opere, garantire la gestione coordinata e unitaria di tutte le risorse finanziarie (comunitarie, nazionali e locali), proibire l'assegnazione di finanziamenti parziali che non siano riconducibili a parti di un progetto complesso autonomamente realizzabili e definire automaticamente interventi non avviati nei tempi prestabiliti.

## UNA SPENDING REVIEW PER I DEBITI DELLA PA

Giuseppe Pisauro  
16.02.2012

*I ritardi nei pagamenti della Pa verso i fornitori generano gravi danni al sistema delle imprese. Tuttavia, sono incerti sia l'ammontare sia la natura dei debiti. Potrebbe trattarsi di impegni presi nonostante stanziamenti insufficienti di cassa ovvero di competenza. In entrambi i casi, si tratterebbe di somme non registrate nelle statistiche sul debito pubblico. Se i due aspetti non saranno chiariti è difficile si possa arrivare a una soluzione che attenui i problemi delle imprese e corregga i difetti del nostro sistema di gestione e controllo della spesa pubblica.*

I ritardi nei pagamenti della **pubblica amministrazione** verso i **fornitori** sono al centro dell'attenzione per i gravi danni che generano per il sistema delle imprese. La materia, tuttavia, è incerta per due aspetti fondamentali: l'ammontare e la natura dei debiti. Se questi non saranno chiariti è difficile si possa arrivare a una soluzione che attenui i problemi delle imprese e corregga i difetti del nostro sistema di gestione e controllo della spesa pubblica.

### A QUANTO AMMONTANO I DEBITI?

Sull'ammontare dei debiti, circolano stime, in gran parte di fonte giornalistica, comprese tra **70 e 120 miliardi** (quest'ultima cifra è stata recentemente presentata dal *Corriere della Sera* come risultato di un monitoraggio condotto dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Consip). In realtà, l'unico settore per il quale esistono stime pubblicate e non evidenza aneddotica è quello della **sanità**. In uno studio della Confindustria del 2009, i debiti degli enti sanitari verso i fornitori erano stimati in 42,4 miliardi a fine 2007. Nell'indagine della Corte dei Conti del 2010, la stima per il 2007 è più bassa (35,2 miliardi) e quella per il 2008 mostra una riduzione del fenomeno (30,7 miliardi nel 2008); dati provvisori e parziali per il 2009 sembrano, tuttavia, indicare un aumento nell'anno successivo. **(1)** Altre informazioni ufficiali non ci sono. Non è affatto chiaro, quindi, come si arrivi alle cifre di cui si discute in questi giorni. Né come i debiti siano distribuiti tra i sotto-settori della Pa, in particolare tra ministeri, Regioni (sanità e altro) e comuni.

L'informazione è carente anche su un altro aspetto cruciale: la **natura contabile** di questi debiti e i loro riflessi potenziali sui conti pubblici. In linea di principio, i debiti verso i fornitori possono derivare da ritardi fisiologici nelle procedure di spesa. In questo caso, le somme sono già state registrate nel bilancio di competenza e non si sono ancora tradotte in uscite di cassa, dando così luogo alla formazione di **residui passivi**. Naturalmente se nel sistema operano limiti di cassa non coerenti con gli stanziamenti di competenza (in altre parole, se lo stanziamento di competenza è sufficiente ma quello di cassa no) può accadere che i ritardi si allunghino a dismisura. In teoria vi è un limite alla permanenza dei residui passivi in bilancio, uno o due anni nelle varie fattispecie, dopo di che i residui vengono cancellati. È sempre possibile, tuttavia, "resuscitare" i residui (così, nel bilancio dello Stato vi sono fondi speciali per la "reiscrizione dei residui passivi perenti"). Vi è però una seconda possibilità, che si tratti di debiti fuori bilancio. In tal caso, l'amministrazione pubblica avrebbe preso **impegni senza copertura**, vale a dire per somme superiori agli stanziamenti del bilancio di competenza.

Abbiamo quindi due diverse origini del debito verso i fornitori: impegni presi a fronte di stanziamenti insufficienti di cassa ovvero di competenza. In entrambi i casi, si tratterebbe di somme non registrate nelle statistiche sul **debito pubblico**. Nel primo caso perché i crediti commerciali non entrano nella definizione di debito pubblico secondo il Sec 95 (per motivi pratici, vista la difficoltà di calcolarne l'ammontare e il fatto che le regole contabili assumono che essi siano per definizione fisiologici e transitori); nel secondo caso perché si tratta di transazioni mai registrate in bilancio. Possiamo essere certi che il fenomeno comprende entrambi i tipi di debito. Nel decreto legge sulle

liberalizzazioni vengono stanziati complessivamente 5,7 miliardi per l'estinzione di crediti commerciali maturati nei confronti dei ministeri. (2)

Il decreto distingue chiaramente i due tipi di debito:

1) "il pagamento (...) corrispondente a residui passivi del bilancio dello Stato" (comma 1), per il quale sono stanziati 4,7 miliardi (di cui 2 miliardi sotto forma di titoli di Stato) per rimpinguare i fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti.

2) "l'estinzione dei crediti (...) il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze" per 1 miliardo (comma 2). Le regolazioni debitorie pregresse sono, per l'appunto, debiti per forniture di beni e servizi avvenute in anni precedenti e all'epoca non registrate in bilancio.

L'intervento del Dl sulle liberalizzazioni affronta il problema per i **debiti dei ministeri**, peraltro non è chiaro se lo faccia in misura esaustiva. L'opinione generale è, in ogni caso, che gran parte dei debiti riguardino sanità ed enti locali. Proposte di soluzione ne sono state avanzate diverse, dall'obbligo per le amministrazioni di pagare entro una certa data a quello di certificare i debiti in modo da consentire ai creditori di cederli, scontati, a intermediari finanziari. È evidente che operazioni siffatte, almeno per i debiti del secondo tipo, si rifletterebbero sul livello ufficiale del debito pubblico. Perciò occorre, prima di valutare possibili soluzioni, conoscere entità e soprattutto composizione del fenomeno.

## TAGLI INGENTI

Ma anche ammettendo di trovare una soluzione per il passato, ci si deve interrogare su come evitare che la questione si riproponga in futuro. Come è possibile che gli amministratori prendano impegni senza avere risorse in bilancio? Di per sé, evidentemente, è un comportamento illegale. Un comportamento che, tuttavia, non deve essere così inusuale se nel 2009 si è sentita la necessità di stabilire per legge che "al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la **violazione dell'obbligo** comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi". (3) Insomma, può accadere che le risorse di bilancio, che erano **adeguate** quando si stipulò un contratto pluriennale con un fornitore, siano diventate insufficienti l'anno successivo per effetto di una riduzione dello stanziamento. Così, per fare qualche esempio, un taglio alla spesa per consumi intermedi del ministero dell'Interno può rendere lo stanziamento insufficiente a pagare le spese per i canoni di affitto dei commissariati di Ps, senza che nessuno abbia deciso di chiudere qualche commissariato. Oppure, può trattarsi di una Asl che non ha più risorse sufficienti a pagare i fornitori di materiali per gli ospedali. O ancora di un comune che, obbligato dal Patto di stabilità interno a ridurre la sua spesa totale, non è più in grado di soddisfare obbligazioni contrattuali che aveva preso a fronte di una disponibilità di bilancio prima giudicata sufficiente. A quel punto l'amministrazione ha due scelte possibili: o, come richiede la norma richiamata, adotta le opportune iniziative per rivedere i contratti o per ridurre altre spese oppure chiede alle imprese di continuare a fornire i beni oggetto del contratto e di pazientare per il pagamento.

La morale è che **tagli** sulla carta se non sono accompagnati da una riconsiderazione delle **attività svolte** possono dar luogo alla formazione di debiti sotto la linea. I tagli di bilancio devono essere supportati da un piano industriale per essere credibili. Altrimenti si rischia di generare un gioco perverso tra autorità di bilancio e centri di spesa: più è severo il taglio di bilancio meno probabile è che questo sia effettivo.

Cosa fare allora? Innanzi tutto una *spending review* che prima ancora di ricercare nuove risorse finanziarie dalla riduzione della spesa parta dalla consapevolezza che i tagli decisi dalle ultime manovre sono stati di rilievo. Rispetto al consuntivo 2010, la spesa primaria nel 2014 dovrebbe essere inferiore di **3 punti di Pil** (con un Pil quasi stagnante): un risultato che si potrà anche ritenere insufficiente, ma che comunque non ha precedenti negli ultimi decenni. Il primo compito di una *spending review* dovrebbe essere quello di consolidare questi obiettivi evitando che in parte siano vanificati dalla creazione di debiti sommersi.

Vi sono poi misure da prendere a livello contabile e di gestione. Vanno responsabilizzati gli amministratori rendendo cogente la disposizione del Dl 78/2009 sopra ricordata ed estendendola a tutte le amministrazioni, incluse quelle locali e della sanità (superando eventuali limiti, se ve ne sono, di ordine costituzionale). Va infine riordinato il sistema di bilancio dando rapida attuazione alla riforma del 2009, rendendo coerenti competenza, cassa e gestione di tesoreria dello Stato. Per inciso, il fatto che Regioni ed enti locali a fronte di debiti verso i fornitori di dimensioni così ragguardevoli presentino giacenze nei propri conti presso la Tesoreria statale dell'ordine di grandezza di un centinaio di miliardi rende davvero poco comprensibile la razionalità del sistema.

(1) Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni. Esercizi 2008-2009*.

(2) Dl n. 2 del 24 gennaio 2012, art. 35.

(3) Dl 78/2009, art. 9. È interessante (e difficile da comprendere), tuttavia, come la stessa norma stabilisca che “le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie”.

## MENO TRIBUNALI, PIU' GIUSTIZIA

Gilberto Muraro  
10.07.2012

*La decisione di accorpare i tribunali, eliminando molte sedi minori, è positiva per i costi dello Stato ma anche per la giustizia e quindi per l'interesse del cittadino. Consente infatti di sfruttare le economie di scala e soprattutto di specializzare i giudici, aumentandone così la produttività. Anche i costi diretti per il cittadino che ricorre alla giustizia civile potranno essere ridotti se, grazie alla maggiore dimensione delle sedi, si potrà accelerare l'introduzione del processo telematico.*

Meno **tribunali** e quindi meno costi per lo Stato. Ma anche **più giustizia**, e potenzialmente anche minori costi, per i cittadini. Era uno dei messaggi più forti lanciati dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica nel suo Rapporto sulla revisione della spesa che venne consegnato, a scioglimento appena avvenuto, il 12 giugno 2008.**(1)** Quattro anni persi, a causa del passaggio delle consegne al ministero dell'Economia da Tommaso Padoa-Schioppa a Giulio Tremonti.

### PERCHÉ È MEGLIO UN TRIBUNALE GRANDE

Ma come si giustifica la certezza che sia una buona mossa, a dispetto dell'antica regola di portare il giudice vicino al cittadino? Innanzitutto, sono forti i **risparmi di spesa** ottenibili con la concentrazione dei tribunali. Anche un piccolo tribunale comporta infatti significativi costi fissi: di locazione e manutenzione dell'immobile, di sorveglianza, di pulizia. E c'è inoltre il costo medio di attrezzatura e di segreteria, che diminuisce al crescere della dimensione.

Ma le pur significative economie di scala sono la parte meno importante della storia, senza contare che non sono illimitate e che oltre una certa soglia si trasformano in diseconomie di scala e sconsigliano i mega-tribunali. La parte più importante è la **produttività** dell'apparato giudiziario, il che significa essenzialmente la produttività del giudice. E questa, da cosa dipende? Nella produzione manifatturiera di massa, la produttività del lavoro cresce aumentando il numero e la potenza delle macchine manovrate dall'uomo. Nei servizi di qualità, invece, è **il livello di sapere** incorporato nell'addetto – nei più vari mestieri: chirurgo, acconciatore, professore, restauratore e, appunto, giudice – che, a parità di talento naturale e di ore lavorate, fa aumentare in quantità e qualità il prodotto. Da tale analisi risulta che per far crescere la produttività bisogna esaltare il processo *dilearning by doing* da parte del produttore dei servizi. Per farla breve, tutti gli studi in materia, tra cui è doveroso ricordare almeno quelli di Daniela Marchesi, concludono che il giudice è tanto più produttivo – cioè emette sentenze più rapide e anche più pregevoli e meno soggette a ricorsi – quanto più è **specializzato**. **(2)** Non che debba fare la stessa cosa per tutta la vita. Va mantenuta l'attuale prescrizione di un cambio di materia ogni decennio: per evitare le tentazioni legate al restare troppo nello stesso giro (ci fosse analoga norma per tutti i politici e non solo per i sindaci!) ma anche per evitare che la specializzazione sfoci nella sclerotizzazione. Per dieci anni, però, è bene che ciascuno operi nella stessa branca della giustizia. Ecco allora il pregio maggiore dell'accorpamento dei tribunali: solleva il giudice dalla necessità di saltare quotidianamente da un campo all'altro del diritto, come avviene inevitabilmente nei piccoli tribunali, e consente la specializzazione dei giudici. In tal modo, promette più giustizia per i cittadini. **(3)**

### UNA ORGANIZZAZIONE MIGLIORE

La maggiore dimensione consentirà anche di organizzare meglio l'apparato di sostegno del giudice: gestione dell'archivio, raccolta della documentazione, programmazione delle udienze e delle testimonianze, sistema informativo. L'esito più importante di una simile iniezione di efficienza nella macchina della giustizia è costituito dal **processo telematico**, che dovrebbe dominare nelle cause civili. Portando "la giustizia a casa delle persone", esso promette di coniugare la concentrazione dei tribunali con la comodità dei cittadini, realizzando l'ottimo sociale. Verso tale meta il nostro sistema avanza con sfibrante lentezza. Colpa della difficoltà oggettive di elaborare le corrette procedure, ma anche colpa del costo per attrezzature e addetti, che richiedono ambedue costanti aggiornamenti. Sotto quest'ultimo profilo, l'adeguata dimensione dei tribunali, pur non essendo a rigore né condizione necessaria né condizione sufficiente, appare un forte fattore agevolante.

In conclusione, si capisce sul piano umano la reazione di quanti sono toccati dai tagli. Ma molto meglio se le azioni ostili si trasformano in domanda sociale di piena ed efficiente riorganizzazione tecnica dell'apparato giudiziario, in modo che la concentrazione dei tribunali assicuri ai cittadini minori costi personali di giustizia, oltre che minori tempi di attesa.

(1) Commissione tecnica per la finanza pubblica, *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008*, ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 12 giugno 2008, pp.43-46.

(2) Vedi, ad esempio, D. Marchesi, "Giustizia civile: buoni obiettivi e occasioni mancate", in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, Il Mulino.

(3) La Commissione tecnica per la finanza pubblica (op. cit. p. 45), nell'ipotesi di una insormontabile opposizione politica all'accorpamento dei tribunali, suggeriva una soluzione di *second best*, consistente nella specializzazione per materia delle attuali sedi giudiziarie. Va dato atto, quindi, che il governo attuale sta perseguendo con coraggio la strategia più efficiente.

## LA SANITA' DOPO LA SPENDING REVIEW

Attilio Gugiatti e Francesco Longo  
18.07.2012

*La sanità è sicuramente uno dei settori su cui si concentrano le maggiori aspettative di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica previsti dal decreto sulla spending review. La manovra impone necessariamente a tutte le Regioni, anche a quelle considerate virtuose, di intraprendere un percorso graduale di riorganizzazione dei propri servizi sanitari, in modo da rafforzarne l'efficienza e l'efficacia. Sono molti gli ambiti sui quali agire, pur nel rispetto degli obiettivi di tutela della salute che sono alla base del nostro Servizio sanitario nazionale.*

La **sanità** è sicuramente uno dei settori della spesa pubblica su cui si concentrano le maggiori aspettative di contenimento e razionalizzazione previsti dal recente decreto sulla *spending review*. **(1)** Secondo il ministro Balduzzi l'obiettivo del decreto in questo settore è una riduzione della spesa di quasi **8 miliardi** di euro nel triennio 2012-2014 a cui si arriva ricorrendo a una serie di misure tipicamente *top-down* come la riduzione dei posti letto sotto il limite a livello regionale di 3,7 per mille abitanti (7mila posti letto pubblici in meno a partire dal 2013), la riduzione della quota della farmaceutica territoriale, degli acquisti di prestazioni dal privato accreditato e della spesa per dispositivi medici. **(2)** Altri cospicui risparmi di spesa sono attesi dall'applicazione del criterio del costo standard o di riferimento per quanto concerne le forniture di beni e servizi. **(3)**

### CHE DECIDE SULLA SANITÀ

Una prima doverosa riflessione sul provvedimento passa necessariamente attraverso una domanda preliminare: secondo il governo il nostro Servizio sanitario nazionale ha o meno un **assetto regionale**? Perché su questo punto non si può cambiare idea ogni mese. Se siamo in una logica di un servizio sanitario regionalizzato e visti gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica complessiva, allora lo Stato può (e deve) solo ridurre gli stanziamenti alle **Regioni** e porre obiettivi sui livelli essenziali di assistenza (Lea), lasciando alle Regioni medesime le scelte di *policy* su come contenere le spese e sviluppare i servizi. Se siamo un **paese centralizzato**, allora è giusto che lo Stato ragioni per singolo fattore produttivo ed entri nel merito delle singole voci che compongono il variegato contenuto della spesa sanitaria (farmaceutica, ospedaliera convenzionata, forniture di beni e servizi, personale medico e tecnico, eccetera). Quello che non si può fare è essere federalisti la mattina e centralisti la sera. E la logica del provvedimento governativo e delle successive dichiarazioni ministeriali si muove purtroppo dentro questa irrisolta ambivalenza e contraddizione di fondo.

### DOVE RAZIONALIZZARE

Fatta questa premessa di metodo, l'esistenza di margini di **recupero di risorse** e di miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni è una convinzione comune a tutti gli operatori sanitari, a partire dai responsabili delle stesse Regioni. Basti solo ricordare le analisi sui differenziali di prezzo ingiustificati nell'ambito delle forniture, l'eccessivo ricorso rispetto agli standard internazionali a prestazioni come i parti cesarei o gli interventi di angioplastica, oppure alla diffusione eccessiva e poco razionale di apparecchiature interventistiche come i robot chirurgici che rappresenta una vera e propria anomalia per il nostro paese in sede di confronti con i paesi più avanzati.

La manovra appena approvata impone necessariamente alle Regioni, a tutte indipendentemente dal considerarsi o essere considerate “virtuose” o di “eccellenza”, di intraprendere un percorso graduale di riorganizzazione dei propri servizi sanitari, esplicitando le proprie scelte di *policy* e utilizzando gli ambiti di autonomia loro assegnati dal vigente quadro normativo e istituzionale.

Un **approccio dal basso** e più microeconomico dovrebbe cercare di cogliere gli elementi sostanziali su cui raccogliere la sfida data dalla *spending review* e utilizzare i prossimi anni per rafforzare alcune scelte positive in termini di incremento dell’efficienza e dell’efficacia dei servizi portate avanti, seppure in maniera discontinua e non omogenea, dalle Regioni. Si tratta a nostro parere di rafforzare alcune linee di intervento e di introdurre, concretamente e non solo sulla carta, azioni che hanno dato ampi effetti positivi, sia sul versante della spesa, sia su quello dell’appropriatezza delle prestazioni. Per limitarci ad alcuni ambiti di intervento:

- la **semplificazione** delle procedure e la diffusione dei diversi strumenti informatici compresa l’attivazione di punti unici di accesso alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie. Si tratta di un ambito di intervento che presenta moltissimi margini di miglioramento e di riduzione dei costi amministrativi a partire dall’esigenza di dematerializzazione (basta carta inutile) di molte procedure e di un utilizzo innovativo di tutti gli strumenti informatici e di *e-health*;
- la riorganizzazione della rete delle **cure primarie** con il sostegno all’associazionismo in medicina generale e l’avvio concreto delle unità complesse di cure primarie come momento fondamentale per la continuità assistenziale e la riduzione dell’inappropriatezza delle prestazioni di pronto soccorso e specialistiche;
- considerando che la maggior parte delle risorse sanitarie è destinata alla cura delle patologie croniche e invalidanti, caratterizzanti in particolare le fasce **più anziane** della popolazione, la diffusione degli strumenti di care management a livello distrettuale e di medicina di base in grado di migliorare la *compliance* dei pazienti e l’efficacia delle prestazioni. A questo livello occorre aggiungere i positivi ma purtroppo ancora insufficienti risultati riscontrabili dall’applicazione di strumenti innovativi come il *day service ambulatoriale* o all’insieme delle cure domiciliari in cui molte Regioni sono ancora molto al di sotto degli standard previsti;
- la creazione di una rete di strutture intermedie per la **fase post-acuta** più appropriate da un punto di vista clinico/assistenziale e meno costose da un punto economico rispetto ai ricoveri ospedalieri, puntando sulla riconversione dei piccoli ospedali esistenti, dando tra l’altro una risposta economicamente e socialmente sostenibile alla carenza di assistenza a pazienti fragili come nel caso della Sla o degli stati vegetativi;
- un rafforzamento dei risultati positivi dei diversi processi regionali di razionalizzazione della funzione acquisti (centrali di committenza, aree vaste, procedure consortili, ecc.) attraverso azioni di accorpamento in sede di logistica e di magazzini centralizzati tra diverse aziende ospedaliere e sanitarie;
- una riflessione sugli effetti attuali e quelli auspicabili di una maggior diffusione dei **farmaci equivalenti** in ambito ospedaliero e territoriale, nonché delle diverse forme di distribuzione diretta o per conto dei farmaci da parte delle aziende sanitarie.

Si tratta di azioni non contingenti e che richiedono un adeguato periodo di attuazione o rafforzamento, ma sulle quali si gioca la capacità delle Regioni di rispondere concretamente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica nel rispetto degli obiettivi di tutela della salute che sono alla base del nostro Servizio sanitario nazionale.

(1) Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” in Guri 156 del 6 luglio 2012, So 141.

(2) Per il 2012 è previsto un aumento dello sconto obbligatorio praticato nei confronti del Ssn che

passa, per le farmacie, da 1,82 a 3,85 per cento ed è variabile, a partire dall'entrata in vigore del decreto, per il 2012, 2013 e 2014, mentre per le aziende farmaceutiche lo sconto passa da 1,83 a 6,5 per cento, per il solo anno 2012. Dopo il 2012 il controllo della spesa avverrà attraverso una ridefinizione dei tetti di spesa: per la farmaceutica territoriale il nuovo tetto è dell'11,5 per cento rispetto al precedente 13,3 per cento, mentre per la farmaceutica ospedaliera sale al 3,2 per cento rispetto al precedente 2,4 per cento. Nel caso di sfondamento del tetto della farmaceutica territoriale il ripiano risulta totalmente a carico della filiera farmaceutica (aziende, grossisti, farmacisti), mentre nel caso della spesa farmaceutica ospedaliera sarà per il 50 per cento a carico delle aziende farmaceutiche. Per gli acquisti di prestazioni dal privato accreditato è prevista una riduzione del budget assegnato alle singole strutture pari all'1 per cento per il 2012 e al 2 per cento per il 2013, rispetto al budget 2011. Quanto alla spesa per dispositivi medici, per il solo secondo semestre 2012 è previsto un abbattimento del 5 per cento degli importi e dei volumi di fornitura. Mentre nel 2013 per tali dispositivi viene fissato un tetto di spesa pari al 4,8 per cento. Le Regioni sono tenute al rispetto attraverso l'utilizzo dei prezzi di riferimento e di altri interventi di razionalizzazione degli acquisti.

(3) È prevista una rideterminazione degli importi e delle prestazioni dei singoli contratti di fornitura nella misura del 5 per cento, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legge e per tutta la durata del contratto. Si tratta di una anticipazione al 2012 delle misure previste dal decreto legge n. 98 del 2011 basate sull'obbligo per le centrali di acquisto di tenere conto dei nuovi contratti dei prezzi di riferimento che l'Autorità di controllo sui contratti pubblici renderà noti. Per i contratti già stipulati è prevista invece una rinegoziazione tra azienda sanitaria e fornitori, oppure la possibilità di recesso da parte della struttura pubblica, nel caso di significativi scostamenti (20 per cento) tra i prezzi in vigore e quello di riferimento (in deroga all'articolo 1171 del codice civile).



## DOVE SI PUO' TAGLIARE DAVVERO LA SPESA PUBBLICA

Giuseppe Pisauro

27.06.2013

*Negli ultimi due anni, la spesa pubblica primaria è diminuita in termini nominali. Non accadeva da 60 anni, ma non è ancora sufficiente per abbassare la pressione fiscale. Finora di spending review si è parlato molto ma non si è fatto nulla, bisogna rivedere i programmi di spesa.*

### DATI E PREVISIONI DI SPESA

Provando ad abbandonare per un momento le questioni dell'Imu e dell'Iva, che stanno monopolizzando il dibattito sulla politica fiscale, chiediamoci quali spazi effettivi sono ipotizzabili per una riduzione della pressione fiscale nel medio periodo. Le proiezioni ufficiali più recenti, quelle del Documento di economia e finanza dello scorso aprile, di fatto l'ultimo atto del governo Monti, non sono confortanti: danno una pressione fiscale nel 2015 al 44,1 per cento, sostanzialmente invariata rispetto al livello del 2012 (44,0 per cento). A fronte di questo dato, vi è per la **spesa primaria** la previsione di una riduzione di 1,5 punti di Pil, dal 45,6 del 2012 al 44,1 per cento del 2015. Questi valori dovrebbero generare un **avanzo primario** crescente (4,1 per cento nel 2015 dal 2,5 del 2012). Anche così, tuttavia, la crescita del rapporto debito pubblico/Pil si interromperebbe solo a partire dal 2014, consegnandoci nel 2015 un debito comunque ancora di poco superiore al 125 per cento del Pil (nel 2012 era al 127 per cento).

La reazione più diffusa a questo quadro è che non sono stati compiuti sforzi dal lato della spesa, che finora l'aggiustamento del bilancio è stato fatto soltanto aumentando le imposte e che se qualche taglio di spesa c'è stato si è concentrato negli enti locali. Se solo si volesse sarebbe abbastanza agevole tagliare la spesa, soprattutto quella dell'amministrazione centrale, liberando così spazi per ridurre la pressione fiscale. Vediamo se le cose stanno effettivamente così. Iniziamo dalla dinamica del passato recente, concentrandoci sulla spesa primaria corrente: gli interessi sono un dato esogeno e la spesa in conto capitale non può essere messa sul banco degli imputati dato che dal 2009 al 2012 è diminuita del 30 per cento in termini nominali. La spesa primaria corrente nel biennio 2011-2012 è rimasta sostanzialmente stabile in **termini nominali** (anzi, è leggermente diminuita). Può darsi che questo sia un risultato insufficiente ma esso non va sottovalutato. Una diminuzione della spesa in termini nominali non ha precedenti negli ultimi sessant'anni. Per dare un elemento di confronto, nel decennio 1997-2007, quando vi era comunque una consapevolezza del problema, la spesa era cresciuta a un ritmo del 2 per cento l'anno in **termini reali**; superfluo ricordare che nei decenni precedenti, quando quella consapevolezza non c'era, la crescita era stata ben superiore. La diminuzione registrata negli ultimi anni – 3,5 miliardi in due anni – è nell'insieme certamente modesta. Bisogna tuttavia tener conto di come nel triennio la spesa per pensioni sia aumentata di 12 miliardi. Le spese correnti diverse da **interessi** e **pensioni** sono quindi diminuite di 15,5 miliardi, ovvero del 3,6 per cento, in due anni (tabella 1). Si può fare certamente meglio ma non è poco, soprattutto alla luce dell'esperienza precedente.

Tabella 1 **Spesa primaria 2009-2015** (miliardi di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa primaria corrente	660,6	669,9	669,6	666,5	671,4	679,4	693,2
Pensioni	233,0	238,6	244,9	250,6	255,2	262,5	269,6
Sanità	110,5	112,5	111,6	110,8	111,1	113,0	115,4
Altre spese correnti	317,2	318,9	313,2	305,1	305,1	303,8	308,2
Spese in conto capitale	66,9	51,8	48,1	47,8	55,3	45,4	46,0
Totale spesa primaria	727,6	721,7	717,7	714,4	726,7	724,8	739,2

Fonte: Istat e Def 2013.

Fonte: Istat e Def 2013.

Per farsi un'idea più precisa, si può dare un'occhiata alla tabella 2, che mette a confronto la crescita della spesa pubblica primaria totale (corrente e in conto capitale) distinta per sotto-settore fino al 2009 e negli anni seguenti.

Tabella 2. **La dinamica della spesa pubblica primaria per sotto-settore** (tassi di crescita)

	2002-2009	2010-2011	2012
Amm. centrali	33,3%	-8,1%	-2,3%
Amm. locali	39,1%	-2,5%	-2,5%
Regioni	34,3%	-10,3%	...
Province	48,6%	-5,9%	...
Comuni	27,1%	-3,8%	...
Enti sanitari locali	47,1%	1,5%	...
Altre amm.ni locali	43,8%	-3,7%	...
Enti di previdenza	43,7%	4,8%	2,2%
Totale Amm. pubbliche	39,3%	-1,1%	-0,5%

Fonte: Istat.

Nel periodo 2002-2009 la spesa pubblica è cresciuta del 39,3 per cento, nel triennio 2010-2012 è diminuita dell'1,8 per cento. Guardando ai sotto-settori, si nota subito come la crescita della spesa in tutto il periodo sia superiore alla media per gli **enti** di previdenza e per gli enti sanitari locali (ovvero pensioni e sanità). Per inciso, la spesa delle **amministrazioni** centrali, delle Regioni (esclusa la sanità) e dei Comuni si muove in modo tutto sommato analogo. I dati non suffragano, quindi, la tesi secondo cui il peso dell'aggiustamento dal lato della spesa negli ultimi anni sia ricaduto soprattutto sugli enti territoriali. In realtà, l'onere è stato sopportato in egual misura dalla spesa per consumi e investimenti pubblici di amministrazioni centrali e locali. Le eccezioni sono la sanità (consumi pubblici delle regioni) e i trasferimenti previdenziali.

Cosa accadrà nei prossimi anni, secondo le proiezioni ufficiali? La maggiore spesa primaria corrente nel 2015 rispetto al 2012 sarà di **26,7 miliardi**, di cui 19 miliardi sono ascrivibili alle pensioni. Resta un aumento di 7,7 miliardi (ricordiamo, in termini nominali) distribuito tra sanità e altre spese.

Insomma, se si escludono interventi sulle pensioni in essere, anche se si riuscisse a mantenere invariata in termini nominali la spesa corrente restante, si libererebbero da qui al 2015 risorse pari soltanto a 7,7 miliardi, vale a dire mezzo punto di Pil. Questo è il massimo che si può ottenere mantenendo le politiche attuali. Ciò non sarebbe comunque indolore: richiederebbe sforzi importanti, come protrarre indefinitamente il blocco dei contratti dei dipendenti pubblici e accomodare a spesa invariata gli aumenti dei prezzi dei beni e servizi acquistati.

Spazi ulteriori? Possono derivare solo da una discontinuità nelle politiche pubbliche. Discontinuità che può essere molto profonda, mettendo in discussione la dimensione dell'intervento pubblico in settori come la sanità, l'istruzione o la previdenza, spostando quindi il confine tra pubblico e privato in questi settori. L'opinione di chi scrive è che non è affatto detto che le prospettive di crescita del paese guadagnerebbero da uno spostamento dell'istruzione o della sanità dal pubblico al privato. Ma di questo si può discutere altrove.

## COME FARE UNA VERA SPENDING REVIEW

C'è comunque un'altra strada che non è mai stata seriamente percorsa ed è quella di una **manutenzione straordinaria** dei programmi di spesa, che con un'espressione ormai entrata nell'uso comune è nota come *spending review*. Se ne è parlato molto in questi anni ma, nonostante i

proclami, in pratica non si è fatto nulla. C'è anche un provvedimento di legge, il d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, noto come *spending review*, ma si tratta di un nome usurpato: di fatto quel provvedimento ripropone la tecnica dei **tagli lineari**. Come mai ai proclami non è seguito nulla? Perché nessun governo ha mai compreso che una revisione della spesa è un'operazione straordinaria che richiede tempo (almeno un anno) e risorse (diciamo, un centinaio di analisti qualificati). Si tratta di elaborare una sorta di piano industriale per ciascun settore dell'amministrazione. Al contrario, si è preferito seguire la strada dei facili annunci, affidando questo compito a singoli o a gruppi molto esigui, senza risorse, se non quelle ordinarie degli uffici che normalmente si occupano del controllo della spesa, e senza **sostegno politico**. Si può anche comprendere che a cavallo tra 2011 e 2012 le necessità dell'emergenza finanziaria siano prevalse su tutto. Ora la situazione è diversa, lo stato del conto economico pubblico (entrate e uscite dell'anno) in Italia è tra i migliori, se non il migliore, dei paesi avanzati. Siamo in una recessione talmente grave da sconsigliare qualsiasi ulteriore intervento fiscale di segno restrittivo (semmai bisognerebbe fare il contrario). Se si comincia subito, c'è tutto il tempo. Ma bisogna avere la consapevolezza di cosa si deve fare: non basta sventolare uno slogan ma investire risorse umane e capitale politico in un'operazione mai iniziata.

## L'ANELLO DEBOLE DELLA NUOVA REVISIONE DELLA SPESA

Claudio Virno  
22.11.2013

*Nel suo programma di lavoro, il commissario straordinario per la revisione della spesa ha indicato in modo sintetico ma chiaro obiettivi e modalità dell'operazione. Ci sono però alcuni punti sulla metodologia da seguire che, se non approfonditi, rischiano di far fallire l'intera spending review.*

### L'APPROCCIO DI COTTARELLI

Una delle cause del fallimento dei precedenti “cicli” di **spending review** va ricercata nella resistenza da parte delle amministrazioni a cambiamenti all'interno dell'organizzazione e a riduzioni selettive della quantità di risorse gestite. Le **amministrazioni italiane** sono poco attente ai risultati delle loro azioni e tendono a perpetuare l'esistente, opponendosi a un disegno di valutazione della spesa che punti a introdurre criteri oggettivi di ripartizione delle risorse. Il mantenimento dello status quo è diventato un vero e proprio obiettivo per una parte della dirigenza, insieme ovviamente al tradizionale “quieto vivere” del burocrate.

L'approccio metodologico contenuto nel documento di Carlo Cottarelli, il commissario straordinario per la spending review va letto partendo da questi presupposti.

In tale documento si stabilisce quanto segue:

- a) L'intera amministrazione pubblica deve essere **coinvolta** nella revisione della spesa;
- b) È istituito un “**gruppo di base**” di circa dieci persone provenienti dal settore pubblico, “con il ruolo di coordinamento delle attività, conduzione di lavori analitici e promozione delle attività della Rs” (nonché la definizione di una metodologia per contabilizzare in maniera omogenea i risparmi di spesa);
- c) Verranno costituiti gruppi di lavoro su **temi specifici** organizzati sia “verticalmente” (per enti di spesa) che “orizzontalmente” (per tematiche), i cui coordinatori – per le attività ministeriali – saranno rappresentanti dei ministeri;

Sul primo punto non vi sono dubbi. Il coinvolgimento delle amministrazioni deve essere pieno e completo. Tutte le informazioni disponibili e le banche dati devono essere accessibili ai componenti dei gruppi di lavoro. Si tratta però di capire che ruolo debba avere l'amministrazione nella valutazione della spesa che essa stessa gestisce.

Sul secondo punto sorgono alcuni problemi. Il numero di persone previsto per il “gruppo di base” è estremamente esiguo (soprattutto se alcuni di loro svolgono anche altre attività) e anche se non impedisce una attività di **guida e di coordinamento** dei lavori non consente una diretta e completa operatività nella Rs dei singoli settori e centri di spesa. Le stesse questioni si erano già poste sia con la Commissione tecnica di finanza pubblica (2007-2008) sia con il gruppo di lavoro costituito da Piero Giarda nel 2012. Un ridotto numero di componenti della struttura portante della Rs (a maggior ragione se non “operativi”) non garantisce la possibilità di una effettiva valutazione estesa dei programmi di spesa. Considerazioni analoghe sono state svolte su lavoce.info da Giuseppe Pisauro che a proposito delle risorse necessarie si riferisce a “un centinaio di analisti qualificati”.

### CONTROLLORI E CONTROLLATI

Ma le maggiori criticità nascono con il terzo punto. I gruppi di lavoro sono “a composizione mista”, ossia includono i rappresentanti dei **centri di spesa**, quelli della Ragioneria generale dello Stato,

quelli del “gruppo di base” e “se disponibili a titolo gratuito, accademici o altri soggetti qualificati”. Il coordinamento dei gruppi sembra per altro assegnato ai rappresentanti delle amministrazioni. Si può convenire che i gruppi debbano essere a composizione mista, ma non si può eludere il fatto che i rappresentanti delle amministrazioni (e in parte quelli della Rgs) sono in una condizione di “**conflitto di interessi**”. Potrebbero emergere resistenze e opposizioni a determinate azioni dovute alla difesa di interessi di parte. Vi sono due strade per controbilanciare tale situazione:

- 1) Poter disporre di **parametri oggettivi** ai fini della Rs. Se si disponesse in maniera diffusa di standard di spesa per settori e sottosettori non vi sarebbero problemi di discrezionalità dell’analisi e risulterebbe quindi indifferente chi fa la Rs.
- 2) Poter contare sulla prevalenza numerica di valutatori indipendenti all’interno dei gruppi di lavoro.

Sembra però che le due condizioni non possano al momento essere soddisfatte. Vi sarebbe pertanto un netto squilibrio a favore di un controllo della spesa effettuato da chi la gestisce.

L’attività volontaria e residuale degli “accademici e degli altri soggetti qualificati” così come è stata pensata rischia di inficiare l’intero disegno della Rs. La **valutazione** della spesa non può che essere “**indipendente**” da chi gestisce quella spesa e deve essere svolta dall’esterno, pur con il coinvolgimento delle amministrazioni.

D’altra parte, quale rappresentante dell’amministrazione darebbe il proprio benessere a chiudere un dipartimento o ad accorpare diverse direzioni generali per motivazioni di efficienza gestionale?

La necessità di poter contare su un nutrito numero di analisti dedicati alla valutazione della spesa si ricava anche dalla prevista futura “istituzionalizzazione” della Rs che implica una gran mole di lavoro finalizzata alla ridefinizione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori. **(1)**

In sostanza, la metodologia di lavoro proposta per la nuova Rs esclude **costi aggiuntivi** per la Pa impedendo così il reclutamento di analisti qualificati. Ma così facendo non tiene conto delle lezioni che si possono trarre dalle esperienze passate e mette a repentaglio la possibilità di una efficace attività di Rs priva di “conflitti di interesse”.

**(1)** Si veda su questo il documento Cottarelli a p. 5.

## AMMINISTRAZIONI PROTAGONISTE DELLA REVISIONE DELLA SPESA \*

Carlo Cottarelli  
28.11.2013

*Il commissario Carlo Cottarelli risponde all'articolo sulla spending review . Si ribadisce che la revisione della spesa sarà attuata dalle stesse pubbliche amministrazioni. Come già fatto in altri paesi, con risultati positivi.*

### UN METODO CHE DARÀ RISULTATI

Nei giorni scorsi, Claudio Virno ha pubblicato su *lavoce.info* una interessante nota sull'attività di **revisione della spesa** (consentitemi di usare questa espressione piuttosto dell'equivalente inglese) che sta partendo in questi giorni. Claudio Virno ha sostenuto che un gruppo di dieci persone non ha le risorse per condurre un'attività di revisione della spesa che copra l'intera pubblica amministrazione. Concordo perfettamente. Ma, come indicato nel programma di lavoro inviato al Comitato interministeriale competente e alle Camere, il gruppo di base della revisione della spesa ha principalmente un ruolo di coordinamento. La Rs sarà attuata dalle stesse **pubbliche amministrazioni**. È questo il modo in cui viene realizzata all'estero – si veda per esempio l'importante esperienza canadese della metà degli anni Novanta – e per due motivi ben chiari. (1) Primo, le amministrazioni conoscono meglio di chiunque altro i punti di forza e di debolezza dei processi produttivi, sono loro che detengono le informazioni necessarie per analizzare i problemi e proporre interventi correttivi. Secondo, occorrerà **responsabilizzare e motivare** le pubbliche amministrazioni.

Si dirà che in questo modo sarà difficile ottenere risultati perché le amministrazioni non coopereranno e che l'unico sistema di fare Rs è di prendere decisioni a livello centrale. Mi verrebbe da obiettare che l'**approccio centralistico** non mi sembra aver funzionato particolarmente bene nelle precedenti esperienze. Alla fine si è dovuto ricorrere ai tagli lineari. Per cui tentare una strada nuova, che è quella seguita all'estero, può portare a risultati migliori. Detto questo:

- Concordo che una componente *top down* nel piano della Rs sia necessaria. Ma è già presente nella Rs appena avviata, avendo il Governo fissato l'obiettivo complessivo dei risparmi di spesa, anche se per il momento solo nel medio periodo. Una volta terminata la fase di lavoro tecnico, **tetti di spesa** specifici potranno essere fissati per singoli centri di spesa (come riporta il punto 2.b della sezione "scadenze" del programma di lavoro).
- Anche se i gruppi di lavoro sono guidati dai centri di spesa, essi sono a composizione "mista". Al loro interno sono infatti presenti rappresentanti delle amministrazioni, della Ragioneria generale dello Stato ed esperti esterni provenienti dal mondo accademico. Questa composizione consentirà un dibattito interno e stimolerà le amministrazioni a produrre proposte concrete.
- L'aver chiarito a livello politico che la maggior parte dei risparmi di spesa sarà utilizzata per ridurre la **tassazione sul lavoro** (si veda il Documento di indirizzo per l'attività di revisione della spesa pubblicato sul sito del governo) rappresenta una motivazione forte e farà sì che coloro i quali non si impegneranno a presentare proposte saranno considerati dalla pubblica opinione come responsabili della mancata riduzione del carico fiscale sul lavoro.
- In ogni caso, il commissario manterrà una sua autonomia di giudizio rispetto alle proposte dei gruppi di lavoro.

In altri termini, si è deciso di seguire un **approccio bilanciato** che stimolerà il dibattito senza deresponsabilizzare le pubbliche amministrazioni, anzi rendendole direttamente partecipi del

processo.

Colgo l'occasione per ringraziare tutti coloro che faranno pervenire suggerimenti sulla revisione della spesa. Li valuterò attentamente insieme ai miei collaboratori.

\* Carlo Cottarelli è commissario straordinario per la revisione della spesa.

**(1)** L'esperienza canadese è descritta per esempio in "The government of Canada's Experience: Eliminating the Deficit, 1994-1999", Center for International Governance Innovation, 2009.

Una replica al commissario Cottarelli, Claudio Virno, 29.11.2013

## UNA REPLICA AL COMMISSARIO COTTARELLI

Claudio Virno  
29.11.2013

Cottarelli sostiene che l'**aspetto innovativo** della nuova revisione della spesa rispetto al recente passato consiste nel fatto che essa sarà attuata dalle stesse pubbliche amministrazioni. In linea di principio, concordo sul fatto che nell'ottica di una attività continuativa e istituzionalizzata – anche in relazione ad esperienze di altri paesi – questa sarebbe la scelta preferibile (per i due motivi citati da Cottarelli). Tuttavia, rilevo quanto segue:

a. Nei **precedenti cicli** di RS (2007 e 2012), a cui a vario titolo ho partecipato, nessuno è stato così ingenuo da pensare di svolgere quella attività esclusivamente con una Commissione (Commissione tecnica della finanza pubblica- CTFP) o con un gruppo di lavoro di “esterni” alla PA (caso Giarda). Anche in quei casi si è ritenuto che la RS la dovesse fare l'amministrazione e che la Commissione o il gruppo di lavoro dovesse avere un **ruolo di promozione e coordinamento**. Ciò è tanto vero che nel caso di Giarda si richiese alle amministrazioni centrali di formulare preventivamente delle proposte di risparmi di spesa da discutere successivamente in appositi tavoli di lavori con la presenza di “esterni”. Tavoli e gruppi di lavoro misti, oltre alla fattiva collaborazione della Ragioneria Generale dello Stato, furono all'origine anche della impostazione data dalla CTFP. Quindi, come si vede, non vi è alcuna reale “innovazione” nell'approccio proposto dalla nuova RS. Le amministrazioni avrebbero dovuto “responsabilizzarsi” e svolgere in prima persona la RS con l'ausilio di tecnici esterni.

b. Nonostante fossero state imposte scadenze e fossero stati fissati **obiettivi quantitativi** di risparmi di spesa, in passato questo disegno non ha funzionato. Nel caso del gruppo di lavoro di Giarda le amministrazioni hanno formulato proposte insufficienti e in alcuni casi “ridicole”, avallate poi dai rispettivi gabinetti ministeriali, e l'apporto degli analisti esterni è stato utilizzato in maniera del tutto parziale o addirittura accantonato del tutto. Pertanto, non è stato l'approccio centralistico a condurre ai **tagli lineari**, ma, viceversa, si è fatto ricorso a questi ultimi perché l'approccio bottom-up e la “responsabilizzazione” delle amministrazioni non hanno dato i frutti sperati. C'è da aggiungere, inoltre, che per i vertici di alcune amministrazioni era “preferibile” affrontare tagli lineari calati dall'alto anziché effettuare direttamente tagli selettivi (giudicati evidentemente più “dolorosi”).

c. La **peculiarità della amministrazione italiana** riguarda l'assoluta assenza di cultura della valutazione e il disinteresse verso i risultati economici conseguiti. In questo senso è impossibile riferirsi a **esperienze estere** e non si può invocare una valutazione della spesa senza averne gli strumenti (ad esempio un Green Book come nel Regno Unito). Per questo occorre un vero e proprio “ariete” che dall'esterno rompa il conservatorismo e l'immobilismo propri di gran parte delle amministrazioni. Ed è in questo senso che serve, ai fini della RS, un folto numero di **analisti esterni** con ampi poteri decisionali senza con ciò escludere una piena collaborazione con i rappresentanti delle amministrazioni.

Detto questo, sono ovviamente disponibile a proseguire questo confronto in qualsiasi sede nonché a qualsiasi forma di collaborazione (gratuita) con il Commissario Cottarelli.