

NOTA ISRIL ON LINE

N° 24 - 2011

**L'ECONOMIA PUBBLICA
ALLA PROVA DEL
NUOVO RIGORE FINANZIARIO**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 – Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



L'ECONOMIA PUBBLICA ALLA PROVA DEL NUOVO RIGORE FINANZIARIO

La recente relazione del Governatore della Banca d'Italia ufficializza che l'economia italiana, dall'avvio della ripresa nell'estate di due anni fa, ha recuperato solo due 2 dei 7 punti percentuali di prodotto persi nel corso della crisi e che il deludente risultato è uniforme nel territorio, da Nord a Sud.

Nello stesso tempo apprendiamo che l'obiettivo del pareggio del bilancio pubblico, per il 2014, previsto dal patto di stabilità europeo, impone una riduzione della spesa pubblica corrente, in termini reali, di ben 5 punti del PIL, entità che non ha precedenti nella storia italiana del dopoguerra.

Sappiamo, ancora, che i "cerberi" della finanza internazionale sono pronti a sanzionare qualsiasi tentativo di "finanza creativa" rendendo ancora più costoso il finanziamento del nostro debito pubblico e più pesanti i mutui, a tasso variabile, a carico delle famiglie.

Il quesito che molti si pongono è come verranno redistribuiti i costi del nuovo rigore, ben sapendo che i potenziali benefici di alleggerimento offerti da una più accelerata crescita economica non sono prevedibili a tempi brevi. Le otto mosse con cui la relazione Draghi propone di risollevare il PIL (dalla giustizia all'istruzione e così via) non presentano una facile praticabilità, né prevedono un dividendo a breve termine.

Va ancora ricordato che il Paese è sotto stress da un decennio e che i costi del risanamento fino ad ora attuati in termini di contenimento della spesa pubblica e di recupero di nuovi margini di competitività, hanno riguardato soprattutto la componente privata dell'economia che ha dovuto riposizionarsi nel nuovo contesto internazionale gestendo dolorose ristrutturazioni che hanno gravato soprattutto sul fattore lavoro.

Il barile può essere ancora raschiato, aggredendo le aree di evasione fiscale, chiamando ad un maggiore contributo le rendite finanziarie, mobilitando le risorse di produttività ancora latenti, ma è indubbio che la nuova fase di rigore debba coinvolgere anche l'economia pubblica, che ha un peso equivalente a quella privata, fino ad oggi solo sfiorata dalla crisi.

- A fronte di tale prospettiva una prima osservazione riguarda il diverso livello di conoscenza che abbiamo di questi due aggregati.

Dall'economia privata si ha una dovizia di dati in ordine alla struttura produttiva, alle produzioni realizzate, agli interscambi commerciali, agli occupati, all'evoluzione dei costi e dei ricavi, sulla cui base possiamo costruire una serie di indicatori di competitività, di redditività, di produttività, con cui valutare i punti di forza e di debolezza, le opportunità e i rischi dei diversi comparti produttivi nel loro posizionamento nel mercato.

Ben diversa è la situazione nell'aggregato pubblico in quanto i beni e i servizi prodotti, non transitando per il mercato, non sono rilevabili secondo i canoni di una contabilità analitica. Non potendo, tuttavia, escludere dal calcolo del PIL l'apporto di tale aggregato, si è dato vita ad una serie di convenzioni contabili (peraltro assunte a livello internazionale) per le quali le prestazioni

fornite dallo Stato sono contabilizzate sulla base dei costi sostenuti, costi per il personale e per l'acquisto di beni e servizi intermedi. Rinviando l'approfondimento del tema alla Nota ISRIL N. 16-2010 di Giuseppe Alvaro "L'attività della Pubblica Amministrazione ed il PIL: l'assurdo mondo delle convenzioni contabili", ciò che ci preme sottolineare è la mancanza di una infrastruttura di dati che ci consenta di misurare il prodotto della P.A. e l'efficienza dei diversi centri di spesa. In tale contesto di scarsa conoscenza e trasparenza una operazione di riprogrammazione e controllo della spesa pubblica, per rispettare i nuovi vincoli europei, non è certo facilitata.

- Questa assenza di un quadro conoscitivo dei costi/benefici dell'azione pubblica, peraltro comune ad altri paesi, ha indotto a sperimentare correttivi, affidati a nuovi approcci micro economici con i quali ci si propone, a livello di singola struttura pubblica (l'ospedale, l'istituto scolastico, la singola direzione del Ministero) di riconsiderare le risorse assegnate rispetto agli obiettivi e di verificarne i risultati.

La mancanza di segnalatori da parte del mercato viene compensata dall'impiego di tecniche di programmazione finanziaria e di controllo direzionale. Sono questi i contenuti delle cosiddette "riforme della Pubblica Amministrazione" che da tempo stanno impegnando i diversi paesi, incontrando non poche difficoltà per l'autodifesa corporativa dei corpi burocratici.

In una precedente Nota ISRIL abbiamo analizzato le esperienze in corso in quattro paesi avanzati, Usa, Gran Bretagna, Francia ed Italia (G. Bianchi "Un quadrangolare per la riforma della Pubblica Amministrazione" Nota ISRIL N. 8-2009). Il confronto tra strategie e risultati raggiunti non colloca il nostro paese in una posizione lusinghiera. I benefici previsti dal "Piano Industriale Brunetta" del 2008, in termini di contenimento della spesa pubblica e di più efficiente gestione delle strutture, non sono verificabili.

Non è senza significato che il Governatore della Banca d'Italia nella sua ultima relazione abbia riproposto il tema, con una indicazione metodologica precisa: "esame di fondo del bilancio degli Enti pubblici, voce per voce, commisurando gli stanziamenti agli obiettivi di oggi, indipendentemente dalla spesa del passato, affinando gli indicatori di efficienza dei diversi centri di servizio pubblico al fine di conseguire miglioramenti capillari nell'organizzazione e nel funzionamento delle strutture".

La proposta contiene un implicito riferimento all'esperienza inglese dello "spending review" ritenuta la meglio trasferibile al nostro paese, anche alla luce dei risultati ottenibili nel breve periodo.

Si tratta di un approccio "pattizio" che sostituisce ai tagli indiscriminati della spesa pubblica una riconsiderazione delle risorse allocate in ciascuna area di spesa, a cui segue, con il coinvolgimento dei dirigenti e dei dipendenti, l'individuazione dei miglioramenti dei servizi prestati in contropartita delle risorse assegnate.

Un percorso, quello proposto dal Governatore, meno burocraticamente ingombrante del Piano Brunetta in grado di aprire un grande cantiere di riforma delle P.A. con cui riorientare i flussi della spesa pubblica, recuperando sprechi ed inefficienze.

- Un ultimo quesito ci riporta al già accennato piano di rientro della spesa pubblica, concordato con la Commissione Europea, con l'obiettivo del pareggio del bilancio dello Stato entro il 2014. E' difficile stimare il contributo che il recupero degli sprechi può apportare al contenimento della spesa pubblica. E' altrettanto difficile pensare che tale contributo possa bastare.

Il problema che allora si pone, va al di là della prevista riforma della P.A. per coinvolgere il ruolo ed il perimetro di azione dello Stato nella sua dimensione economica e sociale.

Entra in gioco l'attuale presunzione dello Stato di promettere tutto a tutti con il risultato, già di oggi, di deludere tanti per la mancata realizzazione delle promesse fatte. Proporre un tale problema non significa iscriversi al partito dello Stato "minimo", paladino dell'abbattimento delle tasse in cambio di minori tutele sociali, quanto piuttosto richiamarsi allo stato "modesto", preconizzato da M. Crozier già nel 1988, stato guarito dalla sua megalomania ed in grado di offrire una riflessione ragionata sulle risorse, sulle preferenze dei cittadini, sui vincoli, sugli obiettivi.

Le questioni che si pongono sono molteplici: come riequilibrare carichi fiscali e tutele dello Stato sociale; come ripartire la spesa pubblica fra le diverse funzioni dello Stato; come riassorbire i costi esuberanti della politica; con quali criteri regolare la selettività nell'accesso alle prestazioni sociali gratuite, a garanzia delle fasce sociali più deboli; come tutelare con maggiore efficacia il lavoro, fattore particolarmente svantaggiato dai processi di globalizzazione; come potenziare e diversificare i sistemi di offerta nel campo sanitario, dell'istruzione, dell'assistenza sociale a fronte dei bisogni insoddisfatti attraverso nuovi sistemi assicurativi, fiscalmente agevolati; come mobilitare la partecipazione dei consumatori dei servizi pubblici nel valutare la qualità delle prestazioni offerte; come stimolare il ruolo della cooperazione sociale coinvolgendo le organizzazioni di volontariato e gli attori della società civile (sindacati, imprese, mondo professionale) nel fornire servizi sociali integrativi rispetto a quelli forniti dallo Stato, a condizioni vantaggiose (il sociale low cost).

Questioni escluse dal dibattito politico perché giudicate elettoralmente sgradite. L'inerzia, tuttavia, non è neutrale perché in assenza di una riflessione compiuta, i "tagli" previsti nella spesa pubblica ricadranno indiscriminatamente sulle fasce più deboli della popolazione in quanto meno dotati di rappresentanza collettiva e di potere corporativo e non risolveranno i problemi della mancata crescita.

La previsione è che il percorso di risanamento del Paese incontrerà nei prossimi anni la fase più dura.

La conclusione è che senza un miglioramento dei nostri tassi di crescita (dal 1% al 2% secondo alcune analisi della Banca) e senza correzioni nei flussi della spesa pubblica, la nuova "governance europea" possa tradursi in una recessione. Prevenire questo rischio è compito di tutti e le soluzioni devono costituire l'agenda politica di un confronto aperto che coinvolga sia la parte privata che pubblica del nostro sistema economico e sociale.