

Conti pubblici

La riduzione della spesa pubblica come obiettivo di progresso civile ed economico

di **Ciro D'Aries**

Docente Universitario, Consulente della PA

e **Alessandro Nonini**

Dottore in Economia - D'Aries & Partners

Un'eccessiva spesa pubblica rappresenta un grave peso allo sviluppo economico di un paese. Di fronte alle nuove sfide europeiste e ad uno scenario di competizione internazionale, l'Italia ha bisogno di rivedere la logica della imputazione e della effettuazione della spesa pubblica. Oltre all'analisi quantitativa sul livello e sulla composizione della spesa, emerge sempre più chiara l'esigenza di una vera capacità di intervenire sulla «qualità» della spesa stessa, sulla capacità, cioè, di spendere in modo efficiente ed efficace. Nel presente articolo si illustra una metodologia informativo-contabile tendente a «qualificare» la spesa pubblica già in via preventiva, ad iniziare dagli enti pubblici territoriali consentendo loro - tra l'altro - di prepararsi adeguatamente alla imminente attuazione della riforma sul federalismo amministrativo-fiscale

I tentativi ope legis della riduzione della spesa pubblica

L'andamento della crescita della spesa pubblica è stato contrastato negli anni più recenti attraverso numerosi interventi legislativi; si pensi, ad esempio, alla riduzione delle dotazioni dei ministeri, al Patto per la salute per il settore sanitario, agli interventi di limitazione del *turn over* del pubblico impiego, al Patto di stabilità interno, che hanno avuto comunque il pregio di «limitare» il *quantum* della spesa sia a livello centrale sia a livello territoriale locale.

Oltre all'analisi quantitativa sul livello e sulla composizione della spesa, emerge sempre più chiara l'esigenza, anche a livello internazionale, di una vera capacità di intervenire sulla «qualità» della spesa stessa, sulla capacità, cioè, di spendere in modo efficiente ed efficace (1).

La mera riduzione della spesa, infatti, puntando esclusivamente sull'aspetto quantitativo - da un punto di vista di politica economica - non aiuta a

qualificare la stessa e non assicura la funzione di espansione economica.

Senza voler entrare nel tema della creazione di valore per gli stakeholder attraverso la spesa pubblica (2), ma puntando su un aspetto prettamente gestionale, quello che appare importante verificare è se la spesa pubblica crei - comunque - una *utilità*, quest'ultima possibilmente e preventivamente già determinata, e se si rilevi nella sua quantità *equa* rispetto ai risultati attesi.

La spesa pubblica da impegnare finanziariamente - non già a consuntivo, - ma già a preventivo, deve assolvere ad una specifica finalità per la quale l'*output* e l'*outcome* siano già predeterminabili ovvero tendenti ad un livello desiderato.

Riqualificare la spesa è divenuto un imperativo ur-

Note:

(1) Cfr. *Libro Verde sulla Spesa Pubblica* a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Settembre 2007.

(2) C. D'Aries, *Il Controllo di Gestione negli Enti Locali*, Il Sole 24 Ore, 2000.

gente e ineludibile; per lo Stato, ma anche per regioni, province e comuni (3).

Dagli enti locali dipende ormai circa il 30 per cento della spesa totale delle pubbliche Amministrazioni (più della metà se si esclude la spesa previdenziale e per interessi sul debito pubblico). È chiaro, quindi, che è essenziale il loro concorso sia nell'opera di risanamento dei conti pubblici che in quella di miglioramento della qualità ed efficienza della spesa.

Solo attraverso una forte riqualificazione nell'uso delle risorse che i contribuenti conferiscono alla collettività, governi e amministrazioni possono spingere la crescita, elevare il benessere, rinsaldare il loro rapporto di fiducia con la società, offrire una prospettiva ai più giovani.

Si vedrà di seguito come tale impostazione metodologica attiene più ad un aspetto strategico e di programmazione, meno alla tipologia di contabilità, che - (quasi) indifferentemente - potrebbe essere finanziaria e/o economico-patrimoniale.

Come attivare un processo di riduzione della spesa aumentando l'economicità

L'approccio esclusivamente finanziario alla programmazione degli enti pubblici limita la capacità di spingere «oltre» la visione e la valutazione degli effetti che questa potrebbe o dovrebbe avere sulla collettività.

Paradossalmente un ente potrebbe disporre di una maggiore quantità di risorse per lo svolgimento di un determinato servizio - rispetto ad un altro ente che svolge il medesimo servizio - e conseguire risultati nettamente al di sotto di ogni aspettativa, ovvero di minor rilievo rispetto all'altro ente che poteva disporre di minori risorse finanziarie.

L'aspetto finanziario - e quindi la spesa pubblica - dovrebbe rappresentare quale aspetto meramente «strumentale» rispetto agli obiettivi che devono connaturare lo svolgimento di un determinato servizio pubblico; prima bisogna mettere a fuoco gli obiettivi di diversa natura e poi «quantificare» la spesa necessaria per raggiungere detti obiettivi.

Nell'adozione di tale *forma mentis*, potrà risultare più agevole ipotizzare come ridurre al minimo l'esborso finanziario attraverso modalità gestionali tali da ridurre l'impatto monetario, attraverso l'adozione di tecniche di valutazione di *make or buy* ovvero attraverso modalità innovative e di *governance* che possano limitare l'intervento pubblico a favore di un maggior coinvolgimento di ulteriori soggetti privati e/o pubblici (tav. 1).

Limitandoci alla formazione dei bilanci preventivi degli enti pubblici territoriali, partendo da un Programma o da un Progetto di cui alla relazione previsionale e programmatica ovvero anche a livello di un

servizio o centro di costo o obiettivo di cui al piano esecutivo di gestione, occorrerebbe puntare - prima della formulazione del nuovo bilancio di previsione del nuovo esercizio - ad ottenere preliminarmente delle informazioni pre-consuntive di tipo finanziario associate a preziose informazioni del livello di *efficacia*, di *efficienza* e di *qualità* raggiunti dall'Ente.

La quantificazione, infatti, delle risorse finanziarie da allocare nel nuovo bilancio non può e non dovrebbe essere effettuata se non dopo essere passati attraverso importanti interrogativi quali:

- *valutazione della efficacia* raggiunta e di quella ritenuta accettabile o comunque da perseguire nel/i prossimo/i esercizio/i, con la conseguente enunciazione e quantificazione di aspetti importanti attinenti, ad esempio, al target di Utenti, alla possibilità di riduzione dei tempi e di azioni per lo snellimento burocratico, alla possibilità di standardizzare alcuni processi;
- *valutazione della qualità dei servizi erogati*, ossia di quella raggiunta e quella di ritenuta adeguata dalla collettività e da assicurare in futuro, individuando conseguentemente le necessarie azioni utili al riguardo;
- *valutazione di quali azioni gestionali possono garantire un minor assorbimento di risorse*, a parità di obiettivi/attività da raggiungere o da svolgere, e, quindi, assicurare un più alto livello di Efficienza gestionale, attraverso valutazioni a priori di soluzioni alternative quali, l'esternalizzazione in tutto o in parte dei servizi/attività, la partnership con altri soggetti pubblici e/o privati, il ricorso a sponsorizzazioni o a fondi europei, e simili;
- *valutazione degli investimenti* attraverso tecniche quali l'analisi costi benefici che non si limiti solamente gli aspetti finanziari legati alle spese effettivamente sostenute per la realizzazione del progetto, ma individui una gamma di costi e di benefici che abbiano una relazione con l'obiettivo tipico delle scelte pubbliche: la massimizzazione del benessere sociale (4).

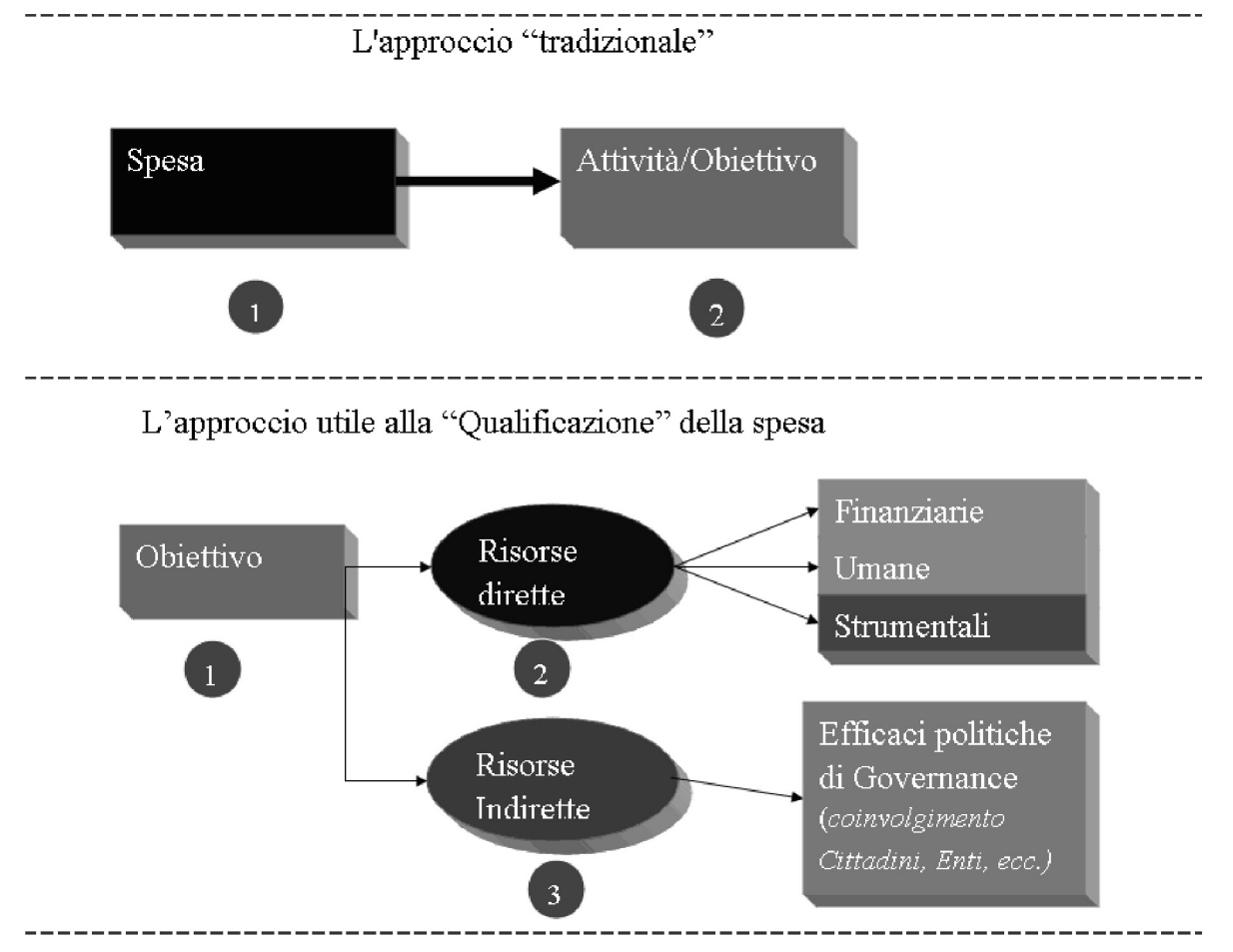
Note:

(3) Cfr. *Libro Verde sulla Spesa Pubblica* cit.

(4) L'analisi costi benefici (ABC) nel settore pubblico è un'analisi di tipo economico (e non solo di tipo finanziario): ciò sta a significare che non si valutano solo i flussi finanziari, ma i costi e i benefici in senso lato, relativi a tutta la collettività. In tale situazione si cerca di valutare in termini monetari tutti gli svantaggi (costi) e tutti i vantaggi (benefici) che l'investimento arreca alla popolazione interessata. Appare quindi come l'analisi della convenienza dal punto di vista pubblico prende in considerazione tutti quegli aspetti che possono influire sull'utilità degli individui interessati dal programma di investimento.

L'analisi economica risulta quindi più articolata e complessa dell'analisi finanziaria, infatti, mentre per quest'ultima i valori monetari presi in considerazione risultano essere di solito espliciti (per quanto riguarda i costi) o stimati (per quanto concerne i benefici), nell'analisi economica occorre ricorrere a giudizi di valore e a stime di larga massima per molti fattori che concorrono a formare i benefici ed i costi della collettività, caratterizzati spesso da elementi di difficile misurazione (per esempio il miglioramento della qualità del paesaggio, la migliore salubrità dell'ambiente, ecc.).

Tavola 1
Qualificazione della spesa: l'approccio corretto



Solo in tal modo, come illustrato nella tavola 2, la quantificazione delle risorse finanziarie di cui alla Programmazione dell'ente potrebbe essere ritenuta «legittima» (5); si sarebbe, cioè, in grado di assicurare la «qualificazione» della spesa che assumerebbe, in tal guisa, esattamente la sua natura *strumentale* rispetto agli obiettivi da raggiungere, quest'ultimi già preventivati nei loro diversi aspetti, assicurandone, conseguentemente, l'economicità della gestione.

Si pensi, ad esempio, quante volte è possibile assicurare migliori livelli di qualità di un servizio a favore dell'utenza senza passare attraverso un incremento delle risorse finanziarie da allocare in bilancio grazie a sponsorizzazioni di privati, ovvero puntando su una migliore organizzazione del lavoro e delle risorse umane!

Tale impostazione di *forecasting* non può che assicurare un maggiore *output* e un impatto (*outcome*) maggiormente positivo a favore della collettività

amministrata; e in tale processo l'aspetto finanziario non rappresenta che un semplice elemento «strumentale» rispetto alla vera politica di perseguimento di obiettivi dell'ente (tav. 3).

Esempi di valutazione a preventivo degli effetti della spesa pubblica

Nella tavola 4 sono riportati tre semplici esempi di applicazione del processo di valutazione a preventivo della spesa, nei quali per ogni singola tipologia, sono stati indicati gli interrogativi relativi all'efficienza, all'efficacia e alla qualità della spesa.

Nota:

(5) Il criterio della economicità è ormai considerato un principio costituzionale da garantire attraverso il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e tale da rendere legittima o meno una delibera o provvedimento che dovesse essere adottato da un ente pubblico.

Nell'ultima colonna, sono riportate alcune ipotesi di valutazioni a preventivo della spesa riconducibili ai singoli interrogativi.

Ad esempio, di fronte ad una spesa per un incarico di consulenza, l'ente locale dovrebbe valutare a preventivo, tra l'altro, se la spesa consenta un incremento in termini di recupero di economicità. La valutazione a preventivo, dovrebbe definire se l'incarico porterà ragionevolmente a minori spese/maggiori entrate per l'ente stesso.

Nel caso, invece, di spesa per la formazione del personale, l'ente dovrebbe interrogarsi preventivamente, se i corsi/ambiti prescelti rispondono effettivamente alle esigenze formative del personale, che emergono da questionari/indagini sottoposte ai responsabili e ai dipendenti dell'ente stesso.

Nell'ultimo caso relativo alla spesa per la pubblicazione/distribuzione del «giornale cittadino», l'ente deve valutare a preventivo se il giornale e, quindi, la relativa spesa, risponde alle effettive esigenze della cittadinanza. A preventivo dovrà, quindi, essere prevista un'indagine tesa a verificare quali sono le informazioni che i cittadini vorrebbero avere dal quotidiano, prevedendone già in che modo reperire le risorse senza incidere sui cittadini stessi.

Consequente logicità e applicabilità dei sistemi di controllo interni: il controllo di gestione e il collegamento con il ciclo delle performance

L'approccio esclusivamente finanziario alla programmazione degli enti pubblici - oltre a quanto visto in precedenza - non consente di attivare i validi sistemi di controllo interni, quali il Controllo strategico, il Controllo di gestione e il Processo di valutazione del personale, con conseguente processo di «banalizzazione» o di vero formalismo degli stessi (tav. 5).

Il rovesciamento, viceversa, dell'approccio obiettivi-risorse finanziarie naturalmente enfatizza e richiede il ruolo di tali controlli.

Negli enti locali il controllo di gestione non può essere ridotto a un mero processo di rilevazione di dati economici, finanziari e patrimoniali; l'obiettivo primario dovrebbe essere la misurazione del valore creato dall'azienda ente locale rispetto alla pluralità di soggetti che interagiscono con essa. E, mentre da un punto di vista interno all'azienda è importante verificare il clima organizzati-

Tavola 2
Come attivare un processo di riduzione della spesa aumentando l'economicità

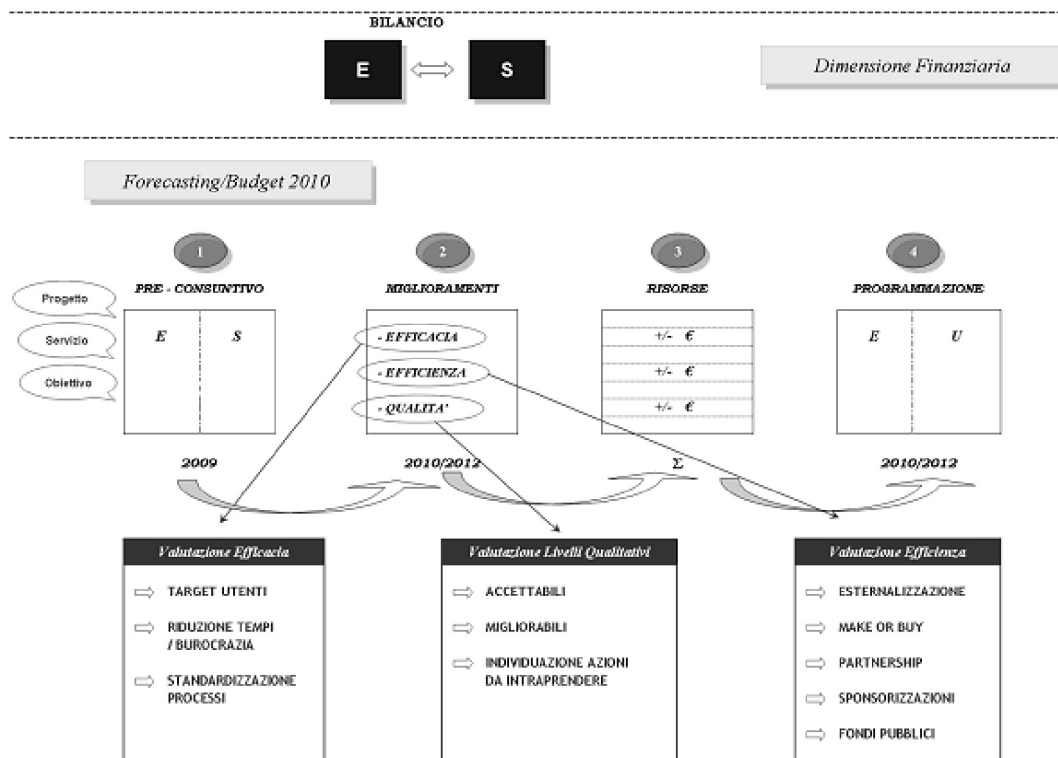
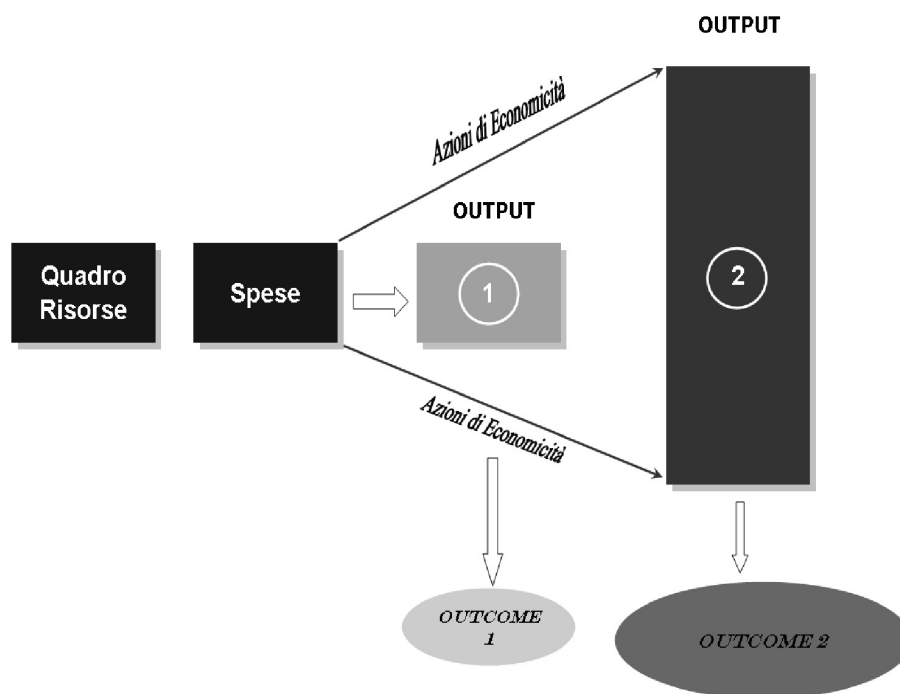


Tavola 3
Effetti della economicità



vo, la remunerazione dei fattori produttivi impiegati - in modo particolare quello del personale - da un punto di vista esterno all'azienda, occorre verificare in che termini l'azione di governo si è espressa, ossia cosa è stato in grado di migliorare nella vita dei cittadini amministrati (processo di innovazione e miglioramento) e indirettamente il valore ad essi «creato» in termini, ad esempio, di minore pressione fiscale, di migliore vivibilità urbana garantita, di qualità dei servizi offerti, e via discorrendo.

Non si può oggi trascendere da questi aspetti immateriali che assumono sempre più maggiore importanza nella valutazione globale dell'attività di qualsiasi impresa in generale, ed in particolare di quella pubblica.

Allora, ecco che il controllo di gestione potrebbe - sotto certi aspetti limitarsi alla determinazione di fenomeni contabili e interagire con il management e con l'organizzazione nella sua globalità con efficaci strumenti di *reporting* per analisi consuntive, concomitanti e preventive - ovvero - ampliare la sua efficacia con la valutazione dell'output prodotto dall'azienda, in modo particolare sotto l'aspetto *qualitativo*. E se da una parte il Controllo strategico avrà la funzione di valutare l'impatto

positivo o negativo dell'azione di governo sui cittadini, attraverso la valutazione del gradimento - in particolare - dell'efficacia dell'azione di governo e della sua coerenza con il programma elettorale del sindaco/presidente, il Controllo di gestione, nella sua ampia accezione, garantirà le giuste informazioni su come si sta svolgendo l'azione amministrativa, il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, le risorse «consumate» per l'output, la qualità assicurata nella erogazione dei servizi alla collettività (6) (tav. 6).

La riforma di cui al D.Lgs. n. 150/2009 (riforma Brunetta), nel prevedere quale obbligatoria la valutazione della performance degli enti, ribadisce di fatto l'importanza di validi strumenti di controllo che - partendo da una efficace programmazione degli obiettivi quali/quantitativi - porti alla loro esatta

Nota:

(6) Nelle aziende private lo schema più diffuso e conosciuto nel tempo di pianificazione-controllo è quello di R. N. Anthony, che nasce negli anni sessanta con la nota suddivisione in pianificazione strategica, controllo direzionale e controllo operativo. Per Anthony il controllo è un processo finalizzato alle azioni di governo dell'azienda, in cui le procedure contabili assumono un ruolo di supporto, seppure forte. Tale visione subordina, come strumentale, il controllo di gestione rispetto alle scelte strategiche.

Tavola 4
Esempi di flussi informativi necessari per attivare il Processo di riduzione della spesa aumentando l'economicità

Tipologia di Spesa	Interrogativi	Valutazione a Preventivo
<p><i>Incarico di consulenza e studio</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> — valutare se l'obiettivo della consulenza è in linea con gli obiettivi dell'Ente; — valutazione make or buy effettuata? — raccolta di preventivi e valutazione della qualità dei prodotti offerti; — valutare le maggiori economie conseguibili a fronte dei costi da sostenere 	<ul style="list-style-type: none"> — l'obiettivo della consulenza è strumentale all'obiettivo strategico dell'Ente di conseguimento di una maggiore economicità attraverso l'introduzione del controllo di gestione; — il costo della consulenza non è comparabile con il costo di realizzare internamente lo studio in assenza di specifiche competenze all'interno dell'Ente. — scelta l'offerta con il miglior mix tra qualità (curriculum) e prezzo; — lo studio consentirà all'Ente notevoli economie (pari a €..) ampiamente superiori al costo della consulenza (pari a €..)
<p><i>Spesa per formazione del personale</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> — valutare se le scelte formative effettuate sono in linea con le esigenze espresse dal Personale; — valutazione economica e di qualità dei corsi scelti per il personale dipendente? — valutazione dei percorsi formativi prescelti in relazione al conseguimento di maggiore produttività del lavoro dipendente; 	<ul style="list-style-type: none"> — i corsi sono stati scelti, dopo aver consultato attraverso appositi report i responsabili di settore e i singoli dipendenti nonché agli obiettivi strategici dell'ente; — i corsi scelti per i dipendenti sono stati valutati in base alla qualità del soggetto formatore e dei costi del corso (prevalenza della qualità). — i percorsi formativi hanno l'obiettivo di migliorare l'utilizzo degli strumenti e delle procedure informative connesse all'introduzione del controllo di gestione;
<p><i>Spesa per giornalino periodico comunale</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> — valutare se la spesa è in linea con gli obiettivi dell'amministrazione; — valutazione make or buy effettuata? — sono stati valutati eventuali entrate per ridurre la spesa o migliorare il servizio? — sono stati definiti gli obiettivi di diffusione e il numero di pubblicazioni annuali? — valutare se il giornale risponde alle esigenze informative della cittadinanza; 	<ul style="list-style-type: none"> — la spesa risponde agli obiettivi dell'amministrazione di miglioramento della comunicazione ai cittadini; — il costo di realizzazione esterna del giornalino è inferiore rispetto a quello di realizzazione interna. — sono stati preventivamente contattati alcuni potenziali sponsor che hanno evidenziato la disponibilità a finanziare, in parte, il giornalino ed alcune specifiche iniziative. — l'obiettivo minimo, migliorabile in relazione agli ulteriori finanziamenti che si otterranno è di 5 uscite annuali, per almeno il 75% della popolazione. — maggiori informazioni di tipo «utile» richieste dai cittadini, emerse a seguito di un'apposita indagine.

misurazione e alla conseguente valutazione sotto i diversi profili (7).

Un possibile approccio informativo-contabile per la qualificazione della spesa pubblica. Il processo «Mur»

Di fronte alle nuove sfide europeiste e ad uno scenario di competizione internazionale, l'Italia ha bisogno di rivedere la logica della imputazione e dell'effettuazione della spesa pubblica.

Se si parte semplicemente dalla spesa, com'è si è visto nei precedenti paragrafi, si «parte negativamente». Occorre associare ad essa - e questo già a priori - la utilità che da essa l'ente che impegna può ritrarre. Questo vale per tutte le tipologie di spesa; dal personale, alle consulenze, all'acquisto di beni e servizi, alle locazioni e via discorrendo. Solo in questi termini l'ente sarà sicuro di avere preventivamente valutato la convenienza ad effettuare la spesa, avrà potuto valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa e sarà in grado di correlare a ciascuna spesa la relativa utilità massima ritraibile.

Il progresso tecnologico e informatico mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche sistemi operativi contabili che consentono di formulare budget per centro di costo e per obiettivo, richiedendo a priori tutte le indicazioni preventive valide a qualificare la spesa anche sotto l'ottica della presuntiva valutazione dell'efficacia e dell'efficienza. Tali sistemi si basano sul processo Mur ossia sulla valutazione della *Massima utilità ritraibile*, arricchiti da preventive valutazioni guidate che per ciascuna tipologia di spesa aiutano a far convergere sulla opportunità dell'effettuazione della specifica spesa, dopo avere illustrato agli organi competenti tutti gli aspetti necessari a qualificare la spesa quale «economica», quest'ultima intesa quale valutazione congiunta della efficacia e dell'efficienza, oltre che del livello di qualità auspicabile.

Il processo Mur costringe le amministrazioni pubbliche ad essere *accountable* e ad aprirsi alla valutazione degli *stakeholders* ovvero rappresenta l'opportunità - quale rovescio della medaglia - dell'esercizio di una efficace politica di *governance*, nell'ottica del dover «render conto» dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

L'adozione di un sistema così qualificato e adattabile alla realtà del piccolo ente pubblico, a quella di un ente provinciale, regionale sino allo Stato nella sua articolazione in ministeri o dipartimenti, aiuta a qualificare la spesa valutandone già a priori tutti

gli aspetti conseguenti e costringe a sviluppare le necessarie capacità strategiche e di controllo.

Anche la contabilità economica, secondo tale sistema appare superata e sicuramente meno efficace per la valutazione della economicità dell'azione amministrativa. Infatti, soprattutto a consuntivo la sola contabilità economica non rappresenterebbe un efficace strumento di guida e correttivo; viceversa la valutazione preventiva degli effetti conseguibili attraverso la spesa pubblica porterebbe a misurare tutti gli aspetti della stessa sotto una visione:

- finanziaria;
- economico-patrimoniale;
- di efficienza e di efficacia;
- di qualità.

Occorre fare lo sforzo di valutare preventivamente tutti gli aspetti conseguenti di una spesa finanziaria; il resto è solo questione di controllo che potrà essere più facilmente svolto e foriero del raggiungimento degli obiettivi programmati.

I cittadini italiani non possono più permettere alle amministrazioni una spesa pubblica che non vada nella direzione della creazione di valore in senso lato. È questione di civiltà non più rinviabile.

Nota:

(7) Relativamente agli strumenti di programmazione e valutazione, gli Enti devono adeguare i propri ordinamenti ai principi recati dagli artt. 4 e 5, comma 2. In particolare l'art. 4 individua i principi cui attenersi per la definizione del ciclo della Performance; si tratta di aspetti che dovrebbero essere in larga misura già presenti negli strumenti di programmazione degli enti locali (Peg e Piano dettagliato degli obiettivi). L'art. 5, poi, indica le caratteristiche essenziali degli obiettivi, imprescindibili per qualsiasi sistema di valutazione.

Gli enti dovranno procedere ad una attenta revisione dei propri strumenti di programmazione valutando l'adeguatezza degli strumenti già in uso in relazione alla rispondenza o meno degli stessi ai principi recati dagli artt. 4 e 5, c. 2, in maniera tale da renderli perfettamente coerenti con i contenuti di tali disposizioni; occorre in buona sostanza rispettare le fasi del ciclo di gestione della performance previste dal c. 2 dell'art. 4 e definire gli obiettivi (art. 5, c. 2) in maniera tale che gli stessi risultino: a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari; c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Si rammenta che per gli enti locali non trova applicazione l'art. 10, che disciplina nel dettaglio il Piano della performance e la relazione sulla performance, i cui contenuti sono pienamente assimilabili ai documenti che gli enti sono già tenuti ad adottare.

Occorre sottolineare che in ossequio a quanto dal c. 3 dell'art. 11, l'ente è tenuto a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance e dunque occorre dare massima diffusione ai risultati della gestione, al fine di favorire forme diffuse di controllo.

Tavola 5
Cosa monitorare con il Controllo di gestione

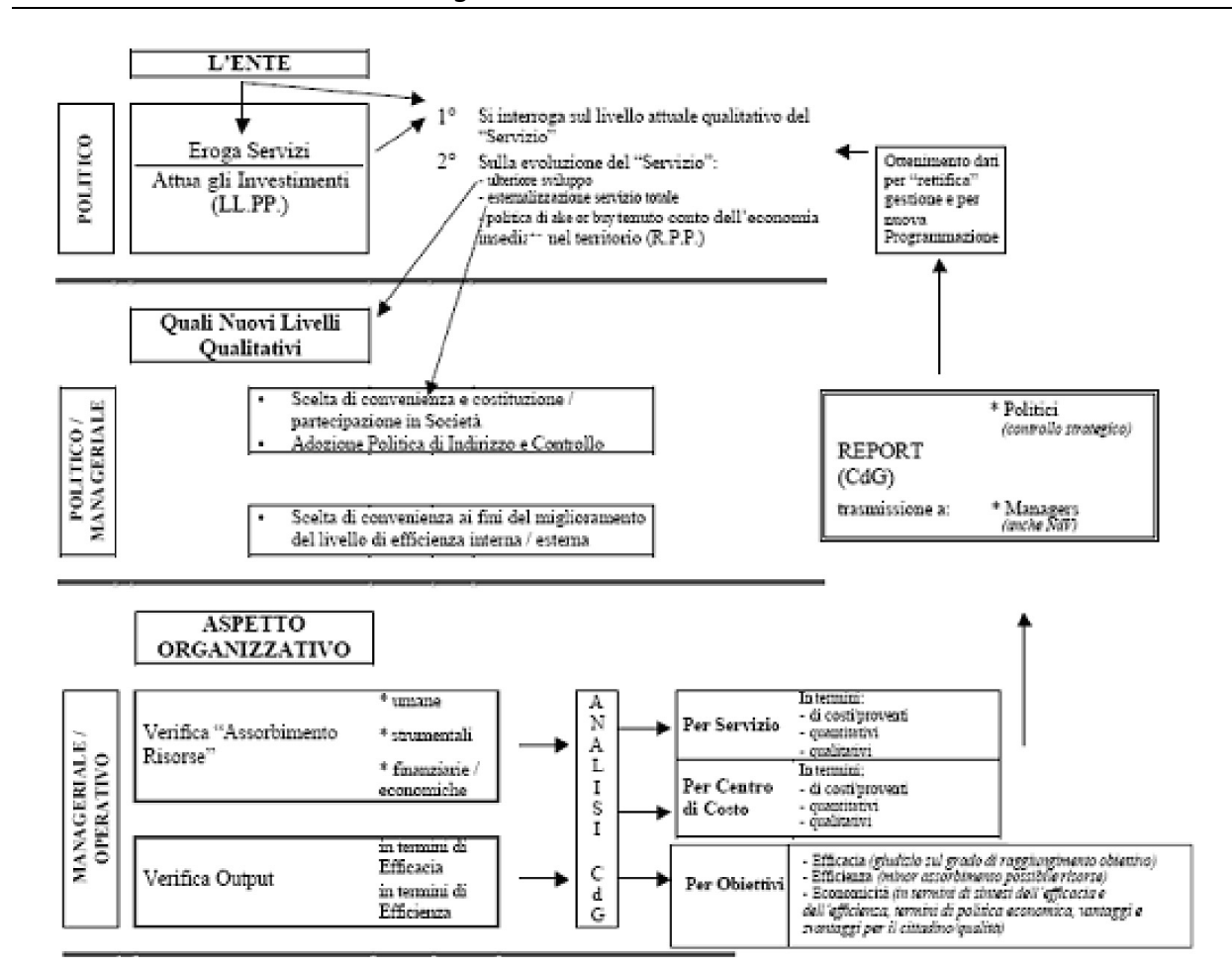


Tavola 6
Il Controllo di gestione

Finalità	Conseguimento di adeguati livelli di efficacia ed efficienza nel reperimento e nell'impiego delle risorse
Qualificazione	Sistema informativo decisionale tendente a cambiare il comportamento delle persone di una organizzazione al fine di indirizzarlo opportunamente verso il raggiungimento dei fini aziendali e, quindi, dell'organizzazione stessa.
Diversità	— Dal Controllo formale sugli atti — Dal Controllo economico classico (<i>ex-post</i>)
Configurazione	Strumento di guida della gestione — Preventivo (<i>ex-ante</i>) — Concomitante (<i>feed-forward</i>) — Conseguente (<i>feed-back</i>)
Presupposti	1) Obiettivi; 2) Misurazione dei risultati; 3) Analisi scostamenti; 4) Azioni correttive

Verso il Federalismo - Strategie di programmazione - Controllo non più rinviabile

In ogni paese moderno, caratterizzato da una politica democratica, una articolazione del governo su più livelli e un ampio intervento sociale, modificare la quantità e la qualità della spesa pubblica è operazione di grande difficoltà che richiede procedure complesse. E sicuramente non è un programma di tempi brevi.

La natura «sistemica» del problema della spesa pubblica in Italia, il fatto che molte delle debolezze appaiano essere comuni a tutti i settori di intervento pubblico, portano a far ritenere che alla fonte vi sia una inadeguatezza di fondo del sistema di allocazione delle risorse e di formazione del bilancio pubblico.

La non sempre piena trasparenza, l'assenza di un legame stretto fra risorse, priorità ed obiettivi, un sistema di allocazione delle risorse disponibili che si basa eccessivamente sull'acquisito storico e non premia merito e risultati, l'assenza di un riesame sistematico della efficacia ed efficienza delle politiche in essere, la bassa flessibilità nell'utilizzo delle risorse a disposizione e una scarsa cultura del render conto delle proprie azioni, rappresentano carenze gravi del nostro sistema di bilancio.

Vi è dunque una crescente consapevolezza della necessità di individuare i meccanismi sottostanti all'andamento della spesa pubblica per migliorare la qualità dei servizi offerti, a prescindere dal livello ottimale dei servizi che si ritiene di voler offrire alla collettività (8).

Gli strumenti comunque oggi ci sono e passano anche attraverso la «personalizzazione» dei sistemi informativi attualmente esistenti. Il sistema Mur, grazie alla sua flessibilità ed adattabilità, è in grado di assicurare la qualificazione della spesa tanto auspicata dai Paesi civilmente più progrediti.

È questione ora solo di forte volontà, soprattutto politica.

Il Federalismo - che normativamente incalza - vorrebbe significare innanzitutto «autonomia» e «responsabilizzazione», e tra le finalità della recente riforma (legge 5 maggio 2009, n. 42) è possibile evincere anche quei principi che intendono rafforzare il rapporto tra cittadini amministrati ed amministratori, cercando di sviluppare le capacità di meglio gestire le risorse pubbliche nell'interesse della collettività.

Tuttavia, l'avvio verso il federalismo sta mettendo a nudo le diverse carenze tipiche italiane: assenza di cultura nella gestione della cosa pubblica (non c'è alcun obbligo di frequenza a scuole di forma-

zione per amministratori pubblici), assenza di controlli centrali diretti a verificare effettivamente il grado di economicità della gestione (puntando solo su concetti finanziari e sul patto di stabilità) e limitatezza di strumenti nella misurazione della qualità comparata dei servizi pubblici.

L'avvio della riforma sul federalismo può rappresentare il momento importantissimo per eliminare questi gravi gap e per puntare su una vera responsabilizzazione nella gestione delle risorse pubbliche.

Anche l'emananda Carta delle autonomie dovrebbe essere l'occasione per puntare su una maggiore responsabilizzazione gestionale e contabile degli enti locali, in vista del federalismo fiscale.

L'aspetto finanziario della gestione, appare - alla luce di quanto ampiamente illustrato del tutto insufficiente e forviante rispetto alle esigenze non più rinviabili della misurazione della creazione del valore per la collettività amministrata.

Nota:

(8) I Ministri delle finanze dell'Unione europea, nel Consiglio informale ECOFIN di Berlino del 20-21 aprile 2007, hanno convenuto sul fatto che una delle sfide più pressanti nei paesi membri sia quella di accrescere l'efficienza della spesa pubblica: la capacità di ottimizzare le attività del settore pubblico e di raggiungere migliori risultati usando le risorse pubbliche rappresentano per i Ministri dell'Ue esigenze non più rinviabili.