

Impostare e gestire il bilancio pubblico attraverso le missioni e i programmi: note e riflessioni sulla recente esperienza italiana.

Paolo De Ioanna: relazione all'Assemblea generale del CNEL - 16 aprile 2012.

1. C'è un certo accordo tra gli studiosi sul fatto che un nodo cruciale, che aiuta a spiegare la bassa competitività complessiva dei fattori produttivi impiegati nel nostro sistema economico, si colloca nelle concrete modalità di funzionamento della rete, centrale e periferica, delle pubbliche amministrazioni.

I plessi normativi, la loro stratificazione e la loro stessa evoluzione come riflessa nelle formulazioni lessicali, costituiscono un strumento eccellente per indagare sulla successione temporale delle politiche e dei relativi indirizzi. Sono la traccia e la trama per ricostruire un discorso, non tanto e non solo di ermeneutica giuridico interpretativa, quanto incentrato sulle dinamiche reali che attraversano i corpi burocratici. Intendiamo riferirci al campo di valori e di culture specialistiche (giuridiche, economiche, aziendalistiche) che attraversano e conformano i comportamenti di questi corpi.

La tesi che svolgiamo (sarebbe più esatto dire continuiamo a svolgere) è che persiste uno scarto evidente tra gli obiettivi di marca economico - gestionale spesso evocati dalle norme e la pratica della gestione amministrativa, dominata da vincoli e procedure di marca contabile e pseudo giuridica.

Nelle considerazioni che seguono: a) analizzeremo brevemente l'evoluzione normativa degli strumenti classificatori dei bilanci pubblici, dalle unità previsionali di base alle missioni e programmi; b) riproporremo alcune recenti notazioni sulla cd spending review, strumentazione questa che ci sembra strettamente connessa, almeno nella sua ideazione iniziale, a questa nuova struttura classificatoria: una sorta di politica pubblica specifica da realizzare attraverso questa strumentazione; c) richiameremo alcuni andamenti della spesa pubblica (sanità, istruzione e previdenza), sulla base dei dati ISTAT, per segnalare il tratto controproducente degli assetti messi in campo ai fini del cd federalismo fiscale.; d) signaleremo la necessità di usare classificazione di bilancio e spending come strumenti

che convergono nella riconsiderazione fine e dal basso delle politiche pubbliche.

Tuttavia non ci sfugge che nella stretta che attanaglia oggi la nostra economia i ragionamenti sulla qualità delle politiche pubbliche sembrano schiacciati da una richiesta pressante di ridurre comunque e con ogni mezzo la spesa pubblica, anche al limite utilizzando la tecnica, inefficiente ed ottusa, dei tagli lineari (cfr A. Alesina e F. Giavazzi, "Ora date un taglio alle troppe spese", in : Il Corriere della sera, dell'11 aprile 2012). Si avverte come un "controtempo" tra le esigenze di un controllo fine e mirato della spesa pubblica, e delle relative politiche, che non si è stati in grado di tradurre in fatti organizzativi ed implementare negli ultimi venti anni, e la pressione del presente. Ma forse proprio in questo controtempo sta una delle cause della debolezza della nostra competitività multifattoriale. Controtempo nella costruzione e messa a regime di strumenti di controllo razionale e fine dei flussi di spesa pubblica; controtempo nella messa in campo di politiche pubbliche di qualità nel campo della scuola, della ricerca, del welfare, ecc..

2. L'ingresso della **valutazione delle politiche pubbliche** trova segni normativi specifici a partire dalla fine degli anni '80 in tutti i livelli della legislazione, statale e regionale, ed ora appare ben installato nel corpo della nuova cornice contabile: la legge n. 196 del 2009. Ma si tratta di enunciazioni spesso di stile, un poco retoriche che riprendono e rilanciano precedenti enunciazioni normative. Il decreto legislativo n. 118 del 2011 è la summa di queste stratificazioni lessicali e concettuali: anche nella sua articolazione tecnica: norme con un allegato che dovrebbe spiegare e sciogliere le formulazioni giuridiche. Intreccio sospeso tra analisi, spiegazione pedagogica ed effetto di vincolo.

Nella competizione prevale il sistema più idoneo a gestire e controllare sistemi complessi. Ora da tempo che scrive sostiene che l'anomalia italiana è più frutto di nodi e vincoli tecnico organizzativi, espressione della maniera in cui i diversi strumenti si sono venuti intrecciando e hanno dispiegato in concreto i loro effetti, che di un disegno politico esplicito nei fini e nei mezzi; in altri termini, si tratterebbe di sciogliere un nodo tecnico organizzativo (a monte anche culturale), più che politico. Naturalmente si è ben consapevoli che gli strumenti non sono neutrali e incorporano scelte di indirizzo e di valore politico; e tuttavia ci sembra che nella fase attuale della vita italiana prevalgano carenze e criticità di ordine tecnico organizzativo e valga la pena concentrarsi su queste.

3. Per valutare una politica pubblica occorre delimitare il campo: politica pubblica è l'insieme delle azioni compiute da una pluralità di attori, tra cui le organizzazioni formalmente pubbliche, volte a risolvere un problema collettivo, e cioè fornire una "soluzione" a un bisogno, a una domanda o a una opportunità insoddisfatta" (**Dente e Azzone, 1999, Etas, pag. 14**). Si tratta di una descrizione importante ma ancora esterna, che mette nell'ombra il nesso che fonda la politica pubblica; lascia nell'ombra il legame esplicito tra i diversi insiemi chiamati in gioco; è proprio questo legame che istituisce e costruisce la politica pubblica, la individua, la determina e la qualifica. Fuori da questo nesso non c'è alcuna politica pubblica; è questo nesso che stabilisce la direzione di marcia, gli obiettivi, le risorse applicate; è questo nesso che consente una valutazione ex post. Quale è la natura interna di questo nesso? E' costituita da una valenza conformativa di ordine formale e procedurale? Assume nel suo interno tecniche e strumenti gestionali di marca economica? Riesce a mescolare con chiarezza i due ordini di strumenti? Riesce a distinguere in modo nitido risultati di controllo finanziario e risultati economici? Si riesce a realizzare una effettiva circolarità in questo processo, chiarendo le interazioni? La questione è di un certo rilievo anche alla luce della valenza che sono destinate a giocare le nuove regole costituzionali in materia di equilibrio dei bilanci pubblici.

4. Assumiamo come punto di partenza convenzionale, ma normativamente certo, l'introduzione nel bilancio delle **unità previsionali di base UPB**. A che cosa dovevano servire le UPB (d. lgs. n. 278 del 1997) ed ora le missioni e i programmi (riforma del ministro T. Padoa Schioppa e successiva sistemazione nella legge n. 196 del 2009 e nel d.lgs. n.118 del 2011)? C'è al riguardo una interessante **continuità progettuale tra le nostre UPB (1997) e la riforma del bilancio francese (la LOLF del 2000)**. Perché siamo sempre allo stesso punto o procediamo a passo lentissimo? Infatti, dovendo ora riprendere la spending review (avviata nel 2007 da Tommaso Padoa-Schioppa e poi sospesa di fatto) ci rendiamo conto che le missioni e i programmi ci dicono e servono assai poco al riguardo. Decidere, sulla base delle tendenze pluriennali, le allocazioni al margine delle risorse disponibili, dentro una chiara ricostruzione delle "politiche pubbliche".

Ma che cosa sono le politiche pubbliche e che rapporto hanno con i programmi e le missioni?

Attraverso le Unità previsionale di base/Aree omogenee di attività - anche a carattere strumentale - si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero (art. 1, comma 2, legge n. 94 del 1997). Sono affidate alla responsabilità di un unico centro di responsabilità amministrativa e sono determinate con riferimento agli obiettivi generali perseguiti dalle

politiche pubbliche di settore (art. 1 del dlvo n. 279 del 1997). **Ora nella legge n. 196 del 2009 e nel d. lvo 118 del 2011 si evocano in modo meno indiretto e più esplicito le politiche pubbliche. Il programma si colloca e costituisce una articolazione nel quadro delle politiche pubbliche settoriali.**

Prevale per ora una ricostruzione contabile e amministrativa. La questione è questa: che cosa guida nella impostazione del programma e della sua gestione: la classificazione contabile della spesa o la sua **funzione economica dentro il programma? La questione si riflette direttamente sulla area di responsabilità e di scelta del dirigente.**

Per comodità si riportano e si commentano brevemente alcune norme chiave del **d.lgs. n. 118 del 2011**.

Art. 12 (Omogeneità della classificazione delle spese)

1. *Allo scopo di assicurare maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali, e al fine di consentire la confrontabilità dei dati di bilancio in coerenza con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, adottano uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi che evidenzia le finalità della spesa.*

E' di un certo interesse osservare che in questa formulazione vengono evocati: la trasparenza , la allocazione delle risorse e la loro destinazione alle politiche pubbliche settoriali , la confrontabilità , in coerenza con le classificazioni economico funzionali individuate dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale. Pluralità di obiettivi ma netta prevalenza per i criteri classificatori comunitari. (contabilità nazionale). Le missioni e i programmi dovrebbero dunque essere conformate sulla base di questi criteri. Sarebbe da attendersi un ruolo cruciale dell'ISTAT nella riorganizzazione dei materiali contabili e normativi che danno corpo alle missioni e ai programmi. Ma in realtà le categorie usate sono quelle delle funzioni della spesa pubblica per consumi finali , come già introdotte nella classificazione del bilancio statale, un poco manipolate e riorganizzate. Manca un riesame analitico . settore per settore , del rapporto tra norme e nuova classificazione contabile.

Art. 13 (Definizione del contenuto di missione e programma).

1. La rappresentazione della spesa per missioni e programmi costituisce uno dei fondamentali principi contabili di cui all'[articolo 3](#). Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni di cui all'[articolo 2, commi 1 e 2](#), utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Si enuncia in modo solenne che si tratta di uno dei principi contabili fondamentali; ma poi la descrizione normativa è molto essenziale: le missioni sono le funzioni principali (dunque si riprende la vecchia classificazione funzionale) e gli obiettivi strategici; i programmi gli aggregati omogenei di attività nell'ambito delle missioni. Viene ripresa la stessa formulazione dell'art. 1 della legge n. 94 del 1997, passata poi nel dlgs n. 297 del 1997 e nella legge n. 196 del 2009. Non c'è stato nessun progresso nella configurazione dei programmi come contenitori di politiche pubbliche; eppure si tratterebbe di ricostruire e riorganizzare la normativa esistente e riversarla in un nuovo contenitore classificatorio. Si esita a procedere perché si teme di perdere il controllo sul vincolo contabile verso il dirigente. (centro di responsabilità), vincolo conformato su un tratto contabile: spesa obbligatoria, inderogabile , non modulabile , ecc (cfr art. 21 della legge n. 196 del 2009).

Ma è nelle corde della nostra PA la possibilità di intraprendere un percorso così innovativo? Si possono nutrire a questo punto seri dubbi. Abbiamo mancato la programmazione degli anni 60 e 70 ;non abbiamo saputo prendere al volo la possibilità che ci dava l'euro, ci siamo seduti sulla nostra "rendita" contabile..

Art. 14 (Criteri per la specificazione e classificazione delle spese).

1. Unitamente alle rilevazioni contabili in termini finanziari, economici e patrimoniali, i documenti di bilancio previsivi e consuntivi delle Amministrazioni pubbliche di cui all'[articolo 2, commi 1 e 2](#), in attuazione di quanto previsto dall'[articolo 13](#) ripartiscono le spese in:

a) missioni, come definite all'[articolo 13, comma 1, secondo periodo](#). Le missioni sono definite in relazione al riparto di competenza di cui agli [articoli 117 e 118 della Costituzione](#). Al fine di assicurare un più' agevole consolidamento e

monitoraggio dei conti pubblici, le missioni sono definite anche tenendo conto di quelle individuate per il bilancio dello Stato;

b) programmi, come definiti all'articolo 13, comma 1, terzo periodo. In attuazione dell'articolo 12, ferma restando l'autonomia delle amministrazioni nella individuazione dei programmi di propria pertinenza, al fine di permettere l'analisi coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nel quadro delle politiche pubbliche settoriali e una maggiore effettività del consolidamento funzionale dei dati contabili, i programmi andranno individuati nel rispetto dei criteri e metodologie individuate nell'articolo 36 comma 5. Il programma è inoltre, raccordato alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi). Nel caso di corrispondenza non univoca tra programma e classificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), vanno individuate due o più funzioni COFOG con l'indicazione delle percentuali di attribuzione della spesa del programma a ciascuna di esse;

c) macroaggregati, che costituiscono un'articolazione dei programmi, secondo la natura economica della spesa. I macroaggregati si raggruppano in titoli e, ai fini della gestione, sono ripartiti in capitoli ed in articoli. I capitoli e gli articoli, ove previsti, si raccordano con il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato di cui all'articolo 4.

2. La realizzazione di ciascun programma è attribuita ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

Art. 16 (Flessibilità degli stanziamenti di bilancio)

1. Al fine di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, anche in termini di riqualificazione della spesa, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, possono effettuare:

a) in sede di gestione, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;

b) in sede di gestione o di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma ovvero rimodulazioni compensative tra programmi di diverse missioni.

Ai fini del comma 1, lettera b), si applicano in quanto compatibili le disposizioni in materia di rimodulazione delle spese di cui all'articolo 21, commi 5, 6, 7 e 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Resta in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

La chiave della flessibilità resta dunque la cd rimodulabilità: ma si tratta come è noto di una mera convenzione contabile scarsamente trasparente e raccordata ad una attività giuridico interpretativa (sulla natura della spesa) alquanto opaca; comunque non di una attività interpretativa imputabile alla responsabilità del dirigente a cui fa capo il centro di responsabilità. Si riproduce la formula

organizzatoria adottata per lo Stato. – **(Principio della flessibilita'**

Nel sistema del bilancio di previsione i documenti non debbono essere interpretati come immodificabili, perche' questo comporterebbe una rigidita' nella gestione che puo' rivelarsi controproducente.

Il principio di flessibilita' e' volto a trovare all'interno dei documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio la possibilita' di fronteggiare gli effetti derivanti dalle circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione, modificando i valori a suo tempo approvati dagli organi di governo.

Per tale finalita' la legge disciplina l'utilizzo di strumenti ordinari, come il fondo di riserva, destinati a garantire le risorse da impiegare a copertura delle spese relative a eventi prevedibili e straordinari.

Un eccessivo ricorso agli altri strumenti di flessibilita', quali le variazioni di bilancio, va visto come fatto negativo, in quanto inficia l'attendibilita' del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio.

Differente funzione ha la flessibilita' dei bilanci in sede gestionale, volta a consentire variazioni compensative tra le missioni e tra programmi conseguenti a provvedimenti di trasferimenti del personale all'interno di ciascuna amministrazione e la rimodulazione delle dotazioni finanziarie interne a ogni programma.

Non e' consentito l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

Il principio di flessibilita' si applica non solo ai valori finanziari contenuti nel bilancio di previsione su cui transita la funzione autorizzatoria, ma anche ai documenti di programmazione sui quali si fonda la gestione ed il relativo controllo interno.

E' necessario che nella relazione illustrativa delle risultanze di esercizio si dia adeguata informazione sul numero, sull'entita' e sulle ragioni che hanno portato a variazioni di bilancio in applicazione del principio e altresì sull'utilizzo degli strumenti ordinari di flessibilita' previsti nel bilancio di previsione).

5. Al di là della ricostruzione delle tendenze (previsioni) occorre capire **ciò che è avvenuto nel passato**. Dati ISTAT **spesa istruzione e sanità**. Dal 2001 al 2009 la Sanità è aumentata , a prezzi costanti, di circa due pnti di PIL; l'istruzione è diminuita di due punti. Effetti non desiderati dell'assetto del titolo V Cost. Decresce in termini relativi la spesa per l'istruzione e la ricerca (presidiata dallo Stato); aumenta quella per la sanità (presidiata dalle regioni).

6. La spending review: qualche cenno. Sugli obiettivi della spending review esiste una abbondante letteratura che in Italia prende da ultimo le mosse dal libro verde della Commissione presieduta dal prof. Muraro, insediata (2007) dal Ministro dell'economia e delle finanze , Tommaso Padoa Schioppa. Vorrei ora svolgere qualche ulteriore riflessione sul profilo del "come" sia possibile innervare questa esperienza nel nostro ordinamento; cioè delle condizioni tecnico organizzative che occorre affrontare e risolvere, nella concreta situazione amministrativa italiana, se questa prospettiva di lavoro deve avere un seguito ed una sua stabilizzazione. Si tratta di un profilo cruciale e per nulla ovvio. Una parte della risposta a questo interrogativo sta, a mio avviso, proprio nelle modalità con cui questa esperienza fu avviata negli anni 2007-2008-. L'impostazione si articolava su tre componenti di base: una commissione che riuniva gli specialismi necessari ad indagare sulla composizione e le modalità operative dei diversi settori di spesa, cioè sulle diverse politiche finanziate col bilancio pubblico; un raccordo organico tra questi specialismi e un nuovo servizio studi della ragioneria generale dello Stato, costruito ad hoc, quale ponte tra le acquisizioni della commissione e le conseguenti soluzioni contabili e gestionali; una nuova articolazione del bilancio statale in missioni e programmi, visti quali contenitori delle risorse finanziarie destinate ad alimentare specifiche politiche di settore e quale sede per il riesame analitico della base normativa di queste politiche. Questa impostazione prendeva le mosse da una precisa analisi dei **caratteri strutturali della situazione in atto.**

7. Il primo carattere : la programmazione e la gestione e controllo della spesa continua ad essere dominata da categorie giuridico contabili, a dispetto di una abbondante fraseologia normativa che evoca efficienza, efficacia , controllo del cittadino, ecc. Il punto sta nel capovolgere questa impostazione: le soluzioni contabili e gestionali devono seguire ed essere strumentali rispetto agli obiettivi messi a fuoco dalla spending. Naturalmente ciò deve avvenire nel contesto delle categorie contabili che classificano in via generale le spese; ma l'operazione di base che associa queste categorie alle spese deve essere espressione di una analisi fine , condotta con criteri omogenei a fronte delle diverse tipologie di spesa. Ciò implica un' integrazione molto forte tra i responsabili amministrativi della spesa, gli specialismi che valutano il rendimento dei fattori impiegati nei diversi programmi, e la ragioneria generale dello Stato che deve tradurre queste acquisizioni in autorizzazioni di

bilancio. E il tutto deve essere tradotto in documenti chiari e comprensibili ai cittadini , al parlamento nazionale e alla autorità europee.

8. Il **secondo carattere** costituisce il profilo interno del primo; tutte le procedure sono centrate sul controllo analitico ex ante della ragioneria generale , su tutti gli atti, e sul controllo della Corte di Conti. Questo è un dato coesistente in una organizzazione a diritto amministrativo, come la nostra, che deve preoccuparsi della legalità e della legittimità della sua azione; tuttavia importanti esperienze europee (Francia, Germania, Paesi Bassi) dimostrano che è ben possibile riorientare le procedure amministrative e di controllo centrando il lavoro sulla qualità dei servizi e sui risultati; tracce di queste linee di lavoro ci sono nella nostra legislazione , spesso con enunciazioni retoriche , ma la situazione concreta è ancora deludente nel complesso.

9. Il **terzo carattere** , anche esso funzione dei primi due, è una ben scarsa autonomia e responsabilizzazione del dirigenti amministrativi che sono titolari dei poteri di spesa, a dispetto dello loro status giuridico - economico e delle enfatiche attribuzioni di profili di responsabilità dirigenziale, rimasti sempre a contenuto variabile e vago. Riesaminare con il metodo della spending i programmi significa ridisegnarne l'articolazione e il numero , se necessario , sulla base dell'esperienza, partendo dal controllo del Parlamento; significa riorganizzare in modo trasparente i materiali normativi che li compongono e infine ricomporre le classificazioni contabili in coerenza con la loro struttura interna e con gli spazi di decisione da riconoscere a chi li gestisce. Tuttavia una tale prospettiva di lavoro non può essere concepita come un calco che dall'alto viene fatto calare da un gruppo “ che studia e conosce le cose”: è una prospettiva che richiede la mobilitazione e l'integrazione delle amministrazioni e la attitudine , questa nuova e da costruire, a concepire la gestione e il controllo della spesa come la risultante effettiva di questa integrazione tra apporti specialistici diversificati. In molti settori le basi conoscitive accumulate in questi anni sono estese ed esaurienti; il punto sta nel connettere queste acquisizioni in soluzioni normative e contabili coerenti con queste basi e nello sperimentare schemi di gestione e controllo coerenti con questi obiettivi. E in questo lavoro un ruolo cruciale spetta alla funzione pubblica e al suo responsabile. E' stato osservato che la precondizione di questa impostazione è la costituzione di una forte cabina di regia politica; ma probabilmente è lo stesso Consiglio dei

ministri che potrebbe impostare le linee guida della spending e monitorarne via via i risultati e le acquisizioni. E questo metodo dovrebbe essere un' eccellente occasione per rivitalizzare le funzioni di controllo del Parlamento, coinvolgendolo nelle fasi di avanzamento e ricomposizione dei programmi di spesa , e per questa via riconciliare politica e tecnica.

10. Le polemiche di questi giorni ripropongono la questione dell'orizzonte interpretativo entro cui si ritiene debba essere collocata la spending review. In particolare, capire come si dispongono tecniche ed obiettivi della sr in funzione di questo orizzonte. Nonostante la ormai chiara comprensione delle cause di fondo e degli effetti della crisi in atto (debiti privati, scarsa regolazione di mercati finanziari in cui è prevalso il moral hazard e lo sguardo di breve periodo), domina ancora in alcuni settori l'idea che il ruolo dello Stato (e delle pubbliche amministrazioni in generale), debba essere drasticamente ridimensionato, anche in Italia, per non ostacolare la crescita spontanea della economia; ciò imporrebbe , insieme al conseguimento di ineludibili e necessari obiettivi di riduzione e controllo del processo di formazione del disavanzo (e del debito) , non fosse altro per essere coerenti con gli impegni europei, anche la soppressione di posti di lavoro in tutti i settori , compreso la scuola, la sanità, la ricerca,ecc. Ora poiché **la variabile cruciale in tutti gli scenari di rientro dal debito è la crescita**, occorre capire bene che cosa ci si aspetta dalla spending. Ad avviso di chi scrive , se la sr viene vista come uno strumento (una sorta di cuscinetto) per assecondare il raggiungimento del pareggio nel 2013 , individuando *ex ante* tagli dell'ordine di 5- 10 miliardi di euro, siamo di fronte ad un intento del tutto legittimo e comprensibile, nell'ottica emergenziale di questo governo, che ripropone tuttavia , con modalità forse meno rozze , la ben nota tecnica dei tagli lineari. E chi scrive è convinto che questa tecnica sia stata un fattore non secondario della stagnazione della economia italiana. Ci sono certamente settori pubblici segnati da rilevanti sprechi ed inappropriatezze nell'uso delle risorse pubbliche; da tempo ciò è noto e ben documentato. Ma questa constatazione va collocata sullo sfondo della domanda preliminare : a che cosa deve servire l'intervento pubblico in questa fase economica? E a che cosa deve servire una radicale revisione delle politiche pubbliche in atto, nelle rispettive dimensioni finanziarie e negli obiettivi relativi? Mai come oggi appare esatta, ad avviso di chi scrive , la posizione di quanti ritengono necessaria la forte presenza di uno stato regolatore , come attore economico decisivo nella gestione della crisi e nel

rientro dal deficit. Come è stato osservato (P. Aghion) , lo Stato deve garantire almeno tre grandi politiche di fondo:

- la presenza e l'operatività di contro poteri democratici;
- la garanzia del contratto sociale per governare i processi di coesione necessari ad uscire dalla crisi;
- la guida dei processi di innovazione e di allargamento della base scientifica e culturale del paese per uscire dalla crisi in modo strutturale.

Ognuno di questi profili meriterebbe una trattazione articolata. Tuttavia, nell'attuale fase dell'economia italiana , la spending , dovrebbe darsi un fuoco molto nitido, per operare come un fattore di innovazione strutturale del modo di essere dell'intervento pubblico.

Per fare ciò dovrebbe utilizzare **tecniche operative che puntino a rendere molto più performanti, efficienti e trasparenti le politiche pubbliche;** a partire da un controllo ferreo dei tassi di crescita della spesa, si tratta di restituire all'intervento pubblico quella funzione di stimolo e orientamento del processo di sviluppo economico che esso presenta nelle economie europee più competitive , Francia e Germania in testa.

La crisi della produttività multifattoriale che segna la nostra economia è largamente causata, ad avviso di chi scrive, proprio dalla debolezza strutturale delle nostre politiche pubbliche, in campi cruciali (ricerca, innovazione, scuola, infrastrutture, reti, ecc) e dalla prevalenza di una visione " melensa" del cd federalismo fiscale, una visione che per ragioni politico ideologiche non tiene conto dei limiti strutturali delle caratteristiche della base fiscale (dualismo economico, geografia e redditi) del sistema paese. La spending dovrebbe agire in profondità come strumento di efficientamento della produzione di servizi ai cittadini da parte della pubblica amministrazione e come tutela dei diritti e delle aspettative degli operatori economici e degli stessi cittadini che pagano le tasse.

Non vi è dubbio che lo sfondo su cui essa opererà dovrà necessariamente essere segnato da una grande moderazione nella dinamica della massa delle retribuzioni pubbliche; ma questo ha poco a che fare con la spending, fatta eccezione per la necessità di promuovere guadagni di efficienza anche attraverso un uso oculato della mobilità. Si tratta di quel piano industriale che deve investire tutti i settori della PA , messo con chiarezza in campo fin dal 2007 ma sempre rimasto sulla carta; da questo punto di vista il ruolo della Funzione pubblica e di un rapporto attivo (senza veti) con le organizzazioni sindacali è cruciale. Ed è raccomandabile evitare di

rivolgersi a società esterne di consulenza il cui uso ed abuso in questi anni ha prodotto solo sperpero di denaro pubblico. Naturalmente la spending deve investire tutto il comparto dell'acquisto di beni e servizi e delle prestazioni di cittadinanza rese dagli enti territoriali ed istituzionali. Ma con ciò siamo all'ovvio. Il punto cruciale è il metodo: se i tagli da conseguire sono imposti dal centro, sulla base di un timing che tiene conto dei tempi del piano di rientro per il pareggio, sarà bene sapere fin da ora che ben poco potrà cambiare rispetto alle tecniche di marca contabile fin qui messe in campo. Se invece la riorganizzazione viene promossa dal basso, con l'appoggio dei singoli ministri di spesa, dentro un contenitore che verifica metodi, numeri e risultati attesi, e con un lavoro fine e settoriale, ci sono buone possibilità di riprendere un cammino efficace. Questa versione della spending potrebbe dare un rilevante apporto al rilancio della crescita e all'abbattimento strutturale del debito: ma richiede un approccio politico e strutturale particolarmente impegnativo e uno sguardo di lungo periodo.

11. Le politiche pubbliche riempiono l'incertezza e strutturano un contesto favorevole all'investimento. Ruolo cruciale del rapporto tra politiche pubbliche chiare, stabili e affidabili nel tempo e volume degli investimenti privati. Affamare la "bestia" o riorganizzare e rendere stabili e performanti le politiche pubbliche? La strumentazione di bilancio può essere funzionale a entrambe le visioni; si tratta solo di capire entro quale delle due ci si intende collocare. Missioni, programmi, controllo di gestione ecc fanno parte delle technicalità della seconda visione; il controllo contabile attraverso le categorie classificatorie è stato di fatto utilizzato dentro la prima visione (tagli lineari attuati attraverso le classificazioni contabili); le due visioni possono integrarsi a condizione di un lavoro fine e strutturale. Chi lo deve fare? La valutazione è una risorsa conoscitiva e informativa che dovrebbe essere finalizzata all'apprendimento istituzionale. E' mancata in questi anni un indirizzo politico costante e coerente, al centro e nelle regioni, volto a tenere in tensione l'analisi fine dei settori cruciali delle politiche pubbliche: istruzione, innovazione, infrastrutture, ecc..

12. Come uscire dalla crisi? Come rimettere in moto la crescita che produce surplus di bilancio e che abbatte lo stock del debito? E' un problema di buone politiche pubbliche che devono avere un substrato di conoscenze tecniche assai più corposo e integrato di quanto avvenga oggi. Per mantenere e sviluppare posizioni sul mercato globale è necessario essere presenti con

prodotti e servizi di qualità superiore. E' importante difendere e sviluppare prodotti e servizi che si radicano e si alimentano nei valori e negli stili di vita della nostra cultura; ma è ancora più importante essere presenti sulla linea delle nuove tecnologie che marcheranno la vita umana nei prossimi decenni. Ma questa considerazione va collocata in un contesto, europeo e mondiale , che vede fortemente intensificata la competizione tra i territori ; diminuiscono le barriere alla mobilità (di persone,di finanza, di attività); chi governa un territorio ha quindi la responsabilità di comprendere e anticipare i processi valorizzando i profili di attrazione che si radicano su risorse "stabili", che segnano il senso profondo del territorio (patrimonio storico, ambiente, cultura,ecc) e creando situazioni di contesto che trattengono e attraggano la risorsa strategica fondamentale : quella umana. In questa prospettiva , il ruolo del "governo pubblico"nelle strategie che indirizzano la ricerca e l'innovazione è cruciale. **Un bilancio pubblico trasparente, chiaro nelle scelte politiche e idoneo a responsabilizzare la dirigenza, è esso stesso una risorsa per la crescita.**